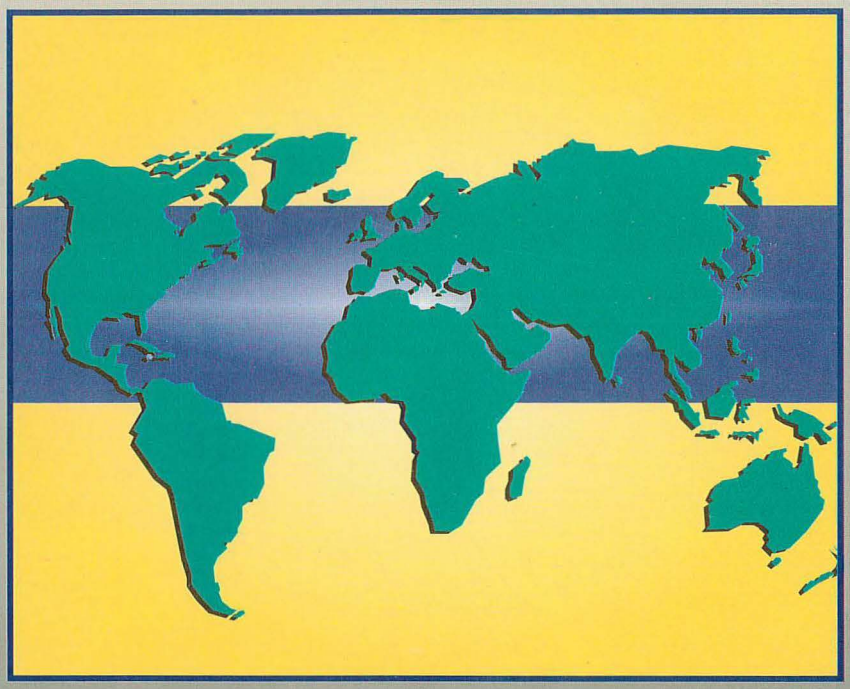
Istituto Affari Internazionali

L'ITALIA NELLA POLITICA INTERNAZIONALE

ANNO VENTESIMO



EDIZIONE 1993

SIPI

L'Italia nella politica internazionale
Anno ventesimo, edizione 1993

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

Documentalista: Federica Moroni

Redattori: Roberto Aliboni, Gianni Bonvicini, Marco Carnovale, Giovanni Casa, Andrea de Guttry, Giuseppina Denaro, Stefano Fantacone, Ettore Greco, Laura Guazzone, Paolo Guerrieri, Virgilio Ilari, Patrizia Neri, Marinella Neri Gualdesi, Federica Moroni, Alessandro Pansa, Giuseppe Pennisi, Alessandro Politi, Alessandro Sattanino, Roberto Schiattarella, Saverio Torcasio

Le cronologie sono a cura di G. Casa (§ 2) e P. Neri (§ 3).

Un ringraziamento è 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.

ISBN 88-7153-408-5

© SIPI srl - 1993

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

L'ITALIA NELLA POLITICA INTERNAZIONALE

ANNO VENTESIMO
EDIZIONE 1993

Editore SIPI
Servizio Italiano
Pubblicazioni Internazionali S.r.l.
Viale Pasteur, 6
00144 ROMA

Avvertenza per il lettore

Abbreviazioni utilizzate per l'indicazione delle fonti:

AANN	*Atlantic News*
AV!	*Avanti!*
CdS	*Corriere della Sera*
FT	*Financial Times*
IdD	*Informazioni della Difesa*
IHT	*International Herald Tribune*
INPI	*L'Italia nella politica internazionale* (Franco Angeli editore)
IPD	*Informazioni Parlamentari Difesa*
JPS	*Journal of Palestine Studies*
KROWE	*Keesing's Record of World Events*
LM	*le Monde*
LMD	*le Monde Diplomatique*
MEED	*Middle East Economic Digest*
MEES	*Middle East Economic Survey*
MEI	*Middle East International*
MFST	*Il Manifesto*
MMM	*Monde Arabe, Maghreb-Machreq*
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*
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

Introduzione 15

I Parte

LA COOPERAZIONE ECONOMICA INTERNAZIONALE

Introduzione 27

Sezione 1 – Il dibattito nel Gruppo dei Sette 32
1. Le riunioni del Gruppo dei Sette 32
2. Il Vertice di Monaco di Baviera 38
3. L'Italia nel Gruppo dei Sette 40

Sezione 2 – I mercati finanziari internazionali 42
1. L'andamento generale 42
2. Le principali determinanti dell'andamento dei mercati finanziari internazionali 43
3. I prenditori di fondi 46
4. Il mercato bancario internazionale 49
5. I mercati mobiliari internazionali 51

Sezione 3 – Il commercio internazionale 53
1. Il commercio internazionale 53
   1.1 Commercio internazionale e partite correnti 53
   1.2 La bilancia commerciale dell'Italia nel 1991-92 57
2. L'Uruguay Round e la regionalizzazione degli scambi 59
   2.1 L'Uruguay Round 59
   2.2 La proposta Dunkel 61
   2.3 La regionalizzazione degli scambi 63

3. La politica commerciale della Ce ... 65
3.1 Mercato unico e politica commerciale: il caso delle auto giapponesi ... 65
3.2 Gli accordi commerciali con le aree esterne ... 68
4. La politica commerciale dell'Italia ... 69
4.1 La politica dei crediti agevolati all'esportazione ... 70
4.2 La politica di assicurazione delle esportazioni ... 71
4.3 La politica di promozione delle esportazioni ... 72
4.4 La politica dei crediti d'aiuto ... 72

Sezione 4 – La cooperazione per lo sviluppo e la ricostruzione ... 73
1. La cooperazione multilaterale ... 73
1.1 L'evoluzione economica nelle aree in via di sviluppo e di ricostruzione nel 1991-92 ... 73
1.2 Il negoziato multilaterale Gatt ed i Pvs ... 77
1.3 Il debito internazionale ... 78
1.4 Il Fmi, la Banca mondiale e le banche regionali di sviluppo 80
1.5 La cooperazione allo sviluppo della Ce ... 82
1.6 I temi dell'anno: risorse umane, sviluppo sostenibile, democrazia ... 84
2. La cooperazione bilaterale italiana ... 85
2.1 Caratteristiche generali ... 85
2.2 La Conferenza sulla cooperazione allo sviluppo ... 89
2.3 Le priorità geografiche ... 91
2.4 Le priorità settoriali ... 94
2.5 La valutazione ed il monitoraggio della cooperazione ... 95

Sezione 5 – L'internazionalizzazione delle imprese italiane ... 97
1. Il quadro internazionale ... 97
2. L'esperienza italiana recente ... 99
3. Conclusioni ... 104

II Parte

L'INTEGRAZIONE EUROPEA

Introduzione ... 109

Sezione 1 – La politica dell'integrazione e il dibattito sull'Unione europea ... 114

1. La preparazione italiana al mercato unico e l'adempimento degli obblighi comunitari 115
2. La politica d'integrazione europea e il dibattito sull'Unione politica 120
2.1 I mutamenti istituzionali introdotti col Trattato di Maastricht 120
2.2 Il dibattito fino al Trattato di Maastricht 123
2.3 Le tensioni del dopo Maastricht e il referendum danese 127
3. Il dibattito sull'Unione economica e monetaria 131
3.1 Meccanismi e procedure dell'Uem 131
3.2 La ricerca di un accordo sull'Unione economica e monetaria 132
3.3 Il processo di convergenza economica e monetaria 136
4. Le relazioni esterne e il ruolo internazionale della Comunità 138

Sezione 2 – Il dibattito sulla politica europea di sicurezza e difesa 142
1. Sicurezza e difesa nel Trattato di Maastricht 142
2. Il dibattito comunitario fino al Trattato di Maastricht 143
3 Il dibattito dopo la firma del Trattato: l'«Eurocorp» 147
4. La sicurezza, la difesa e l'allargamento dell'Unione Europea .. 149
5. Il dibattito in Italia 151
6. Conclusioni 153

Sezione 3 – Le istituzioni comunitarie e la crisi jugoslava 155
1. La Comunità europea 155
2. L'Unione dell'Europa occidentale 161

III Parte

LA TRANSIZIONE NELLE REGIONI A EST DELLA COMUNITÀ EUROPEA

Introduzione 167

Sezione 1 – L'Urss e la Comunità degli Stati indipendenti 170
1. Il colpo di stato 171
2. La fine dell'Urss e la nascita della Csi 173
3. La Russia post-sovietica 176
4. Orientamenti nelle altre repubbliche ex sovietiche 178
5. Reazioni dell'Occidente 179
6. La politica italiana 182

Sezione 2 – L'Europa centro-orientale e i Balcani 184
1. L'Europa balcanica 184
   1.1 La crisi dell'ex Jugoslavia 184
   1.2 Albania 187
   1.3 Bulgaria 189
   1.4 Romania 190
2. L'Europa centro-orientale 192
   2.1 Cecoslovacchia 192
   2.2 Polonia 194
   2.3 Ungheria 196
3. L'Italia e la regione adriatico-danubiana 197
   3.1 La cooperazione regionale 197
   3.2 Il dibattito in Italia 198

IV Parte

LA SICUREZZA INTERNAZIONALE

Sezione 1 – La politica militare italiana 203
1. Il dibattito sul nuovo modello di difesa 203
2. Il documento Rognoni 204
   2.1 La politica di sicurezza 204
   2.2 La politica militare 206
   2.3 Le nuove missioni operative 208
   2.4 La struttura delle forze 209
   2.5 Il reclutamento misto 213
   2.6 I costi del modello Rognoni 215
3. Incertezze sui programmi 218
4. Sviluppo delle forze 220
5. Principali esercitazioni internazionali 220
6. Attività militari internazionali delle Forze armate 222
   6.1 Missioni di pace, di soccorso e di cooperazione tecnico-militare all'estero 222
   6.2 Scambi di visite internazionali 224
7. Riflessi militari della guerra civile in Jugoslavia 225

Sezione 2 – La transizione delle istituzioni internazionali di sicurezza 230

1. L'evoluzione della Nato e dei rapporti transatlantici nel nuovo contesto istituzionale europeo 230
1.1 Il ruolo della Nato nell'emergente struttura istituzionale della sicurezza europea 231
1.2 L'evoluzione dei rapporti con i paesi dell'Europa centro-orientale 234
1.3 Il nuovo concetto strategico e l'assetto delle forze 239
1.4 L'impegno della Nato nella gestione delle crisi e il dibattito sulle operazioni «fuori area» 242
2. L'evoluzione istituzionale della Csce 243
2.1 Il rafforzamento delle istituzioni 244
2.2 L'ammissione dei nuovi Stati 250
3. Prospettive di riforma del sistema delle Nazioni Unite 251

Sezione 3 – Controllo degli armamenti e disarmo 259
1. Armi nucleari 259
2. Armi convenzionali e Csbm 261
2.1 Il processo di ratifica del Trattato Cfe 261
2.2 L'accordo Cfe 1A 262
2.3 Il Documento di Vienna 1992 sulle Csbm 263
2.4 Il Trattato sui cieli aperti 264
3. Armi chimiche 266
4. Missili balistici 268

Sezione 4 – Tendenze nell'acquisizione, produzione e commercio degli armamenti 270
1. I programmi Nbc e missilistici 270
2. La produzione di armamenti 271
3. Il commercio degli armamenti 273
4. La situazione italiana 274

V Parte

IL MEDITERRANEO E IL MEDIO ORIENTE

Introduzione 279

Sezione 1 – La conferenza di pace arabo-israeliana 284
1. Il quadro generale 284

2. I negoziati bilaterali 287
3. I negoziati multilaterali 288

Sezione 2 – La tutela sull'Iraq e l'evoluzione nel Golfo 290
1. Il disarmo dell'Iraq 290
2. Le misure economiche 292
3. Il contenzioso fra Iraq e Onu 293
4. Le prospettive della vertenza 294

Sezione 3 – L'evoluzione in Nord Africa 297
1. Gli sviluppi a livello regionale 297
2. La crisi algerina 299

VI Parte

LE POLITICHE SETTORIALI

Sezione 1 – La cooperazione nel campo della sicurezza e della polizia 307
1. Premessa 307
2. Terrorismo, narcotraffico e criminalità organizzata: principali tendenze 308
3. La cooperazione a carattere universale 310
   3.1 Il terrorismo 310
   3.2 L'*affaire* Libia di fronte alla Corte internazionale di giustizia 312
   3.3 La questione droga 313
   3.4 Le Nazioni Unite e la «questione criminale» 314
   3.5 Il Progetto di codice dei crimini contro la pace e la sicurezza dell'umanità 315
4. La cooperazione regionale in sede comunitaria 316
   4.1 La questione droga 316
   4.2 La Comunità europea di fronte al fenomeno della criminalità 318
5. La cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni nell'ambito del Trattato di Maastricht 320
6. La cooperazione bilaterale 321

7. L'Italia e la cooperazione internazionale in materia di sicurezza interna ... 322
7.1 Il dibattito e l'attività normativa in tema di terrorismo ... 323
7.2 La questione della droga nel dibattito politico e istituzionale italiano ... 324
7.3 La lotta alla criminalità organizzata ... 325

Sezione 2 – La politica agricola ... 328
1. La riforma della politica agricola comune ... 328
2. L'Italia e la riforma della Pac ... 332
3. La revisione delle quote-latte ... 334

Sezione 3 – La Conferenza di Rio de Janeiro e la politica ambientale ... 339
1. La fase preparatoria ... 339
2. I risultati conseguiti ... 341

VII Parte

LA DIPLOMAZIA BILATERALE

1. Nord America ... 347
1.1 Canada ... 347
1.2 Usa ... 347
2. Europa ... 348
2.1 Albania ... 348
2.2 Austria ... 351
2.3 Bielorussia ... 353
2.4 Bosnia-Erzegovina ... 353
2.5 Bulgaria ... 355
2.6 Cecoslovacchia ... 355
2.7 Croazia ... 356
2.8 Danimarca ... 358
2.9 Estonia ... 358
2.10 Francia ... 358
2.11 Grecia ... 360
2.12 Jugoslavia ... 362
2.13 Lettonia ... 365
2.14 Lituania ... 365

2.15 Macedonia 365
2.16 Malta 366
2.17 Polonia 366
2.18 Regno Unito 367
2.19 Repubblica federale tedesca 368
2.20 Romania 369
2.21 San Marino 369
2.22 Slovenia 369
2.23 Spagna 372
2.24 Svizzera 372
2.25 Turchia 373
2.26 Ucraina 373
2.27 Ungheria 374
2.28 Urss/Russia 374
3. Nord Africa e Medioriente 379
3.1 Algeria 379
3.2 Arabia Saudita 380
3.3 Egitto 380
3.4 Giordania 381
3.5 Iran 381
3.6 Iraq 383
3.7 Israele 384
3.8 Kuwait 385
3.9 Libano 386
3.10 Libia 386
3.11 Marocco 388
3.12 Olp 389
3.13 Qatar 389
3.14 Siria 390
3.15 Tunisia 390
3.16 Yemen 391
4. Corno d'Africa 391
4.1 Eritrea 391
4.2 Etiopia 392
5. Africa subsahariana 392
5.1 Angola 392
5.2 Gabon 393
5.3 Mozambico 393
5.4 Nigeria 394

5.5 Repubblica sudafricana 394
5.6 Senegal 395
5.7 Tanzania 395
5.8 Zambia 395
5.9 Zimbabwe 395
6. Asia 396
6.1 Azerbaijan 396
6.2 Bangladesh 396
6.3 Cambogia 396
6.4 Cina 397
6.5 Corea del Nord 399
6.6 Corea del Sud 400
6.7 Giappone 400
6.8 India 400
6.9 Indonesia 400
6.10 Kazakistan 401
6.11 Pakistan 401
6.12 Viet Nam 401
7. America del Sud 402
7.1 Argentina 402
7.2 Bolivia 402
7.3 Brasile 403
7.4 Colombia 403
7.5 Ecuador 403
7.6 Perú 403
7.7 Uruguay 404
7.8 Venezuela 404
8. America Centrale 404
8.1 Cuba 404
8.2 Honduras 405
8.3 Messico 405
8.4 Nicaragua 405

DOCUMENTAZIONE

1. Cronologia dei principali eventi internazionali riguardanti il mondo occidentale, agosto 1991-luglio 1992 409
2. Cronologia della crisi jugoslava, giugno 1991-luglio 1992 415

3. Cronologia della politica ambientale internazionale, giugno 1991-giugno 1992 419
4. Statistiche sugli immigrati extracomunitari in Italia 422
5. Riunioni al vertice delle principali organizzazioni occidentali 424
5.1 Vertici dei capi di Stato e di Governo dei sette paesi più industrializzati d'Occidente, 1975-1993 424
5.2 Delegazioni italiane ai Vertici dei Sette, 1975-1993 424
5.3 Consigli europei, 1975-1993 425
5.4 Consigli atlantici riuniti a livello di capi di Stato e di Governo, 1975-1991 426

Indici

Indice delle tabelle 427
Lista delle abbreviazioni 429
Indice analitico 435
Indice dei nomi 459
Indice dei nomi geografici 464

INTRODUZIONE

di Roberto Aliboni

La tendenza più significativa nel periodo coperto da questa ventesima edizione dell'annuario (agosto 1991-luglio 1992) è stata quella della dissoluzione dei grandi aggregati comunisti a oriente dell'Europa occidentale. Il fallimento del colpo di stato tentato dalla dirigenza del Pcus nell'agosto 1991 ha portato alla fine dell'Urss, all'estromissione del Pcus dal potere e al dissolvimento finale del blocco comunista. Non meno rapida, e ben presto assai conflittuale, si è, d'altra parte, palesata la crisi di disgregazione della federazione socialista jugoslava.

La Russia, le altre repubbliche della Csi e la crisi jugoslava sono rimaste al centro delle preoccupazioni internazionali anche nel periodo successivo: l'instabilità politica e la grave crisi economica nella Csi, l'estensione alla Bosnia-Erzegovina dei conflitti jugoslavi e il loro aspro imbarbarirsi. Nel complesso, a oriente dell'Europa occidentale e nel Terzo mondo, si assiste a una moltiplicazione dei conflitti etnici, razziali, nazionali e culturali nel vuoto lasciato dagli «imperi» comunisti e dalle tensioni della guerra fredda, in Azerbaijan e Somalia, in Afghanistan e in Angola, in Tajikistan e in Mozambico.

La preminente importanza di questa tendenza, al di là delle singole crisi, sta nel fatto che essa ha dato una forte accelerazione al discioglimento – assai meno drammatico ma non meno profondo – dell'ordine occidentale e mondiale e ha reso ancora più impellente la risposta alle questioni che, sebbene con minore perentorietà, si erano già poste sin dai cambiamenti del 1989: come gli Usa debbano esercitare la *leadership* lasciata loro dal crollo del mondo comunista; come le potenze occidentali debbano riorganizzare i loro rapporti all'interno del Gruppo dei Sette, del Consiglio di Sicurezza dell'Onu e della Comunità europea; come debbano essere organizzati la *leadership* e il consenso necessari a gestire le crisi internazionali e lo sviluppo nelle varie regioni del mondo e i conseguenti interventi finanziari, politici e militari. Occorre aggiungere che, alla luce di questi scollamenti politici, è ancora più significativa la perdurante assenza di cooperazione economica fra i Sette, in

particolare fra i tre maggiori protagonisti dell'economia internazionale, gli Usa, il Giappone e la Comunità. Mentre ha dato qualche frutto lo sforzo di cooperazione per la ricostruzione della Russia e degli altri Stati ex socialisti, i contrasti sul commercio e le politiche macroeconomiche sono rimasti pressoché invariati.
Successivamente all'anno contemplato da questo annuario, con l'avvento della presidenza Clinton, l'approfondirsi della recessione mondiale e il moltiplicarsi dei disoccupati, l'assenza di cooperazione al centro della rete dei rapporti economici mondiali è diventata ancora più preoccupante.
Perciò, agli interrogativi di ordine politico che abbiamo appena ricordato se ne aggiunge uno di ordine economico altrettanto importante: quale forma debbono assumere i rapporti economici internazionali? Non è una domanda nuova, ma è una domanda che nel nuovo contesto mondiale acquista un'urgenza senza precedenti e che al Vertice dei Sette di Tokio nel luglio 1993 ha ricevuto reazioni non meno generiche di quelle ricevute al Vertice di Monaco di Baviera nel luglio 1992.
D'altra parte, le necessarie risposte non sono venute neppure ai grandi interrogativi politici che abbiamo menzionato poco sopra: né da parte degli Usa, né da parte dell'Onu, né da parte della Comunità europea, se vogliamo limitarci, fra gli attori principali, a questi tre.
Il presidente Bush ha dato l'avvio al negoziato arabo-israeliano e ai colloqui fra i cinque maggiori esportatori mondiali di armi (che sono anche i cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza dell'Onu) per la regolamentazione e la limitazione dei trasferimenti di armi e relative tecnologie al Medio Oriente. Ha inoltre avviato alcune operazioni di «ingerenza» nel Curdistan, nell'Iraq meridionale e, da ultimo, in Somalia, quelle operazioni cioè che dovrebbero contribuire a delineare il «nuovo ordine internazionale». Ma tutte queste azioni non sono apparse inquadrate in una strategia sufficientemente chiara e coerente, capace di spiegare perché gli Usa intervengano in Somalia e non nella ex Jugoslavia, perché sia dato seguito alle risoluzioni dell'Onu riguardanti l'Iraq e la Libia e non anche a quelle riguardanti Israele e, infine, quale sia l'equilibrio politico e istituzionale che deve determinare le decisioni del Consiglio di Sicurezza dell'Onu.
Invero, negli Usa la realizzazione di una nuova strategia non potrà che essere graduale. Al passare dei mesi, il cambiamento sopravvenuto con le elezioni presidenziali assume sempre meno l'aspetto di un cambiamento di presidente e di partito per postulare sempre più quello di un cambiamento fondamentale di strategia. Un cambiamento più grande e diverso da quello che Clinton aveva in mente e che forse sta alla radice della lentezza, delle oscillazioni e

delle contraddizioni che contraddistinguono, ancora a metà del 1993, la politica della nuova presidenza.
Risposte adeguate non sono neppure venute dall'Onu, anche se occorre dire che nel reagire alla situazione nuova delle relazioni internazionali l'Onu dipende dalle potenze che ne determinano l'azione e le prospettive. Nominato alla fine del 1991 (con un forte appoggio italiano e una forte riluttanza americana), il nuovo segretario generale, Boutros Boutros-Ghali, ha delineato con la sua «Agenda per la pace»[1] una coraggiosa e intelligente prospettiva, mettendo l'accento sui compiti di sicurezza e pacificazione che il mondo si trova ad affrontare per realizzare un nuovo ordine internazionale, nel cui ambito l'Onu abbia una funzione effettiva. Al tempo stesso ha sovente richiamato l'attenzione sul rischio che si crei un divario fra quello che si chiede all'Onu di fare e le riforme e i fondi necessari a mettere in grado l'Onu di farlo. Questo divario ha dominato il periodo qui considerato e tende a permanere irrisolto. Non meno rischiose per il prestigio e l'efficacia dell'Onu sono le ambiguità, vere o apparenti, che gran parte dell'opinione del Terzo mondo scorge nei princìpi secondo cui si applica la sua azione. L'accusa, proveniente in particolare dal mondo arabo e musulmano, che l'Onu agisca come copertura degli Usa e dell'Occidente applicando alle diverse crisi due pesi e due misure, a secondo di quali siano gli interessi occidentali, è un'accusa essenzialmente polemica ma non del tutto priva di fondamento. Lo scrittore americano-palestinese Edward Said ha sottolineato quanto sia insopportabile l'idea di un mondo che, con il venir meno del bipolarismo, appare nelle mani di un unico potere incontrastato: «Se c'è qualcosa che ha caratterizzato il pensiero di tutti da quando la guerra fredda è finita, questo è la sensazione senza scampo che gli Usa rappresentano l'unica istanza di giudizio esistente e sono nello stesso tempo tribunale, giudice e corte d'appello»[2]. Gli elementi di nevrosi che affiorano in questo atteggiamento non escludono il dato di fatto che l'Onu non ha ancora potuto o saputo precisare le condizioni della sua «ingerenza», una più condivisa nozione dei diritti umani e, in una parola, le nuove regole del gioco, onde per molti l'Onu e il nuovo ordine internazionale emergente appaiono più come una minaccia che come uno strumento di giustizia, una «santa alleanza» dei potenti piuttosto che una condivisa base per l'ordine mondiale. Del resto, le difficoltà dell'Onu ad emergere nel suo nuovo ruolo sono diventate evidenti a metà del 1993 nel

---

[1] Boutros Boutros-Ghali, *Un'agenda per la pace*, Nazioni Unite, New York, 1992.

[2] *El País*, 29 ott. 1992.

quadro della crisi fra il Governo italiano e l'Unosom in Somalia.
Infine, a mezzo del 1993, salvo sorprese da parte della Corte costituzionale tedesca, la Comunità europea sembra dover superare il penoso processo della ratifica del Trattato di Maastricht. Anche se sarà così, è evidente che non potrà riprendere il progetto che stava dietro il Trattato come se nulla fosse, con un semplice «heri dicebamus». È assai improbabile che inizi già nell'immediato un formale negoziato di revisione, ma è chiaro che si dovranno concordare degli aggiustamenti, specialmente sul versante economico e finanziario, e che la Comunità si rafforzerà e si affinerà nella sua dimensione intergovernativa e si indebolirà nella sua ispirazione federalista. È chiaro anche che saranno le implicazioni dell'allargamento a determinare i limiti dell'approfondimento e non viceversa.
Infine, la Comunità appare destinata a differenziarsi, con doveri e diritti diseguali fra i suoi membri e quindi con una coesione più problematica e una rilevanza internazionale più indefinita.
Va sottolineato che questa evoluzione non è scontata. Al cuore del problema di coesione e riorganizzazione della Comunità c'è una questione di rivitalizzazione della *leadership* franco-tedesca che, se lo desiderano, i paesi membri possono contribuire a definire in modo da conferire al processo una dinamica diversa da quella che sembra profilarsi. Ma nel frattempo, allo stesso modo che gli Usa stentano a dare risposte agli interrogativi che sorgono dal cambiamento in corso, gli europei si mostrano ancora più esitanti.
Il crollo dell'Urss – l'evento centrale del periodo considerato da questo annuario – ha perciò chiuso il sipario su un'epoca difficile, ma lo ha aperto sul non men difficile travaglio verso un futuro ancora indefinito, irto di nuovi problemi, di instabilità e conflitti, senza che per ora si profili una soluzione definita. Perciò, abbiamo a livello internazionale una crisi, che domani potrà rivelarsi come una crisi di crescenza, ma che oggi si erge di fronte alla comunità internazionale in tutta la sua problematicità.

* * *

Nel contesto di questa difficile transizione internazionale, si è assistito in Italia, già nel periodo considerato dall'annuario, ad un inesorabile sgonfiamento dell'alto profilo che negli ultimi anni la politica estera del paese sembrava aver potuto assumere. I vari capitoli di questo annuario documentano questo processo: lo svuotamento della politica europea, ora dimentica ora incapace di attuare le politiche economiche e strutturali necessarie a realizzare la convergenza sottostante al Trattato di Maastricht (parte 2, sez. 1); l'avvitamento della cooperazione allo sviluppo, strumento fondamen-

tale della politica estera italiana verso il Medio Oriente, il Mediterraneo e l'Africa (parte 1, sez. 4); le incipienti difficoltà a finanziare l'ambizioso programma di sostegno all'Urss (parte 3, sez. 1; parte 7), che saranno confermate dalle radicali restrizioni di bilancio varate successivamente; il tramonto delle prospettive della politica mediterranea (parte 5, intr.); la progressiva marginalizzazione dell'iniziativa italiana verso l'area adriatico-danubiana (parte 3, sez. 2). Su un piano strettamente complementare a quello della politica estera: la tela di Penelope del dibattito sul rinnovamento del modello di difesa (parte 4, sez. 1).

Questa evoluzione è emersa come risultato di un intreccio fra la crisi internazionale e l'esplosione della grave crisi interna, politica, economica e morale, intreccio che l'Iai ha analizzato alla fine del 1992 in un apposito lavoro collettivo dedicato alla «crisi doppia»[3]. Da allora, tale crisi – i cui aspetti interni si rinuncia qui a richiamare – è continuata e si è per certi aspetti approfondita.

All'approfondirsi della crisi, è emerso nel paese – ancorché assai sullo sfondo rispetto alla politica interna – un dibattito sul significato e le prospettive di politica internazionale, i cui termini qui di seguito si cerca di riportare. Alcuni sottolineano che la guerra fredda, con la presenza nel paese del più forte partito comunista dell'Occidente, ha costretto la politica italiana a compensare l'improponibilità dell'alternanza al governo delle forze politiche italiane con una larga pratica di relazioni consociative fra le stesse. Il consociativismo ha portato a premiare il consenso sull'efficienza e sul buongoverno. L'ossificazione dei ruoli ha portato, d'altra parte, ad una larga corruzione. Infine, il regime ha accresciuto la sua stabilità facendo della politica estera una variabile esogena. L'appartenenza al sistema di alleanze occidentali, segnatamente la Nato e la Ce, è stata infatti gestita come un automatismo che, provvedendo decisioni dall'esterno, consentiva di evitare dibattiti che sarebbero risultati poco compatibili col consociativismo praticato dalle forze politiche.

Caduti i vincoli della guerra fredda è caduto anche il sostegno e la legittimazione che il regime italiano ne ritraeva. Di conseguenza il regime appare per quello che è, cioè corrotto e inefficiente, incapace di competere in un sistema internazionale che, nella nuova situazione, lungi dal proteggerlo lo espone e

---

[3] Iai, *1992: la crisi doppia*, documenti Iai, IAI9238, 15 dic. 1992. Il doc. è stato reso pubblico in occasione della presentazione della 19ª edizione dell'annuario «L'Italia nella politica internazionale». È stato pubblicato in inglese: «Iai Report 1992 – The Dual Crisis», *The International Spectator*, XXVIII, 1, 1993, pp. 5-30.

lo colpisce. Di qui la conclusione che «soltanto uno Stato migliore può difendere con maggiore dignità e coerenza gli interessi del paese in Europa e nel Mediterraneo»[4].

Questa visione, che è quella delle correnti che grosso modo si identificano in qualche forma di nazionalismo[5], sostiene dunque che l'organizzazione politica dell'Occidente prodotta dalla guerra fredda è venuta meno: al posto di un sistema di relazioni internazionali basato sull'integrazione e il multilateralismo e sulla «sovranità limitata», è in via di rapida restaurazione lo stato normale delle cose, cioè un sistema di relazioni fra Stati nel pieno possesso della loro sovranità. Questa evoluzione, da un lato, prosciuga il brodo di coltura al cui interno si è alimentata per più di quarant'anni la degenerazione dello Stato italiano.

Dall'altro, richiede con urgenza che uno Stato sovrano forte, autorevole e competente sia presto ripristinato, onde l'Italia possa competere con gli altri in un rinascente sistema di Stati sovrani.

L'interpretazione che potremmo chiamare «integrazionista» diverge da quella appena riferita innanzitutto circa il giudizio sull'evoluzione delle relazioni internazionali e gli obiettivi da perseguire nel suo ambito. Conseguentemente, diverge sul ruolo internazionale dello Stato. La tesi «integrazionista» contesta che il mondo emerso dalla fine della guerra fredda sia un semplice ritorno al mondo della sovranità assoluta degli Stati e della competizione geopolitica fra i loro interessi. In effetti, forse in sintonia con il *background* culturale di molti dei suoi esponenti, la tesi del rinascente nazionalismo italiano somiglia al giudizio di Benedetto Croce sul fascismo come una «parentesi» nella storia d'Italia, chiusa la quale la storia stessa avrebbe ripreso il suo normale cammino. Allo stesso modo, chiusa la parentesi della guerra fredda, il sistema degli Stati nazionali sovrani tornerebbe a dominare la scena.

Secondo la visione «integrazionista», i processi di rinazionalizzazione in corso sono, invece, da identificare come una patologia di transizione, nascente dai contraccolpi del dissolvimento dell'«impero» sovietico e, in misura minore, di

---

[4] Sergio Romano, *Guida alla politica estera italiana*, Rizzoli, Milano, 1993, p. III della Premessa.

[5] La rivista *Limes*, Rivista Italiana di Geopolitica (Editrice periodici culturali, Roma), uscita nella primavera del 1993, si propone di raccogliere l'opinione di queste correnti. La lettura del primo fascicolo (n. 1-2), dedicato alla crisi jugoslava, rivela che gli orientamenti sono assai disparati, in generale di un nazionalismo moderato, e che molti contributi appartengono ad autori in realtà più interessati al ripristino di uno «Stato migliore» che ai compiti di difesa e affermazione degli interessi nazionali enfatizzati dall'editoriale introduttivo della redazione.

quello jugoslavo. Questi contraccolpi e la patologia che ne deriva debbono essere curati nel contesto di un mondo che, per motivi tecnici, economici e soprattutto culturali, è irrevocabilmente interdipendente e richiede perciò una riorganizzazione multilaterale e una nuova spinta integrativa.
Perciò, lo «Stato migliore» ha da essere edificato per procedere a questa riorganizzazione multilaterale prima che per «difendere ... gli interessi del paese».
Un altro rilevante punto di contrasto riguarda il rapporto fra politica estera e politica internazionale nel quadro di un sistema multilaterale e integrativo come quello che l'Occidente ha elaborato nel corso della guerra fredda. Gli «integrazionisti» ritengono riduttiva l'interpretazione dell'appartenenza dell'Italia agli organismi internazionali come un comodo modo per trovare una politica estera bell'e fatta. L'argomento che l'Italia per tutta la guerra fredda non ha fatto politica estera secondo i «nazionalisti» – di oggi e di ieri – significa che l'Italia ha dato una vera e propria delega, subordinandosi volontariamente al dominio di altre potenze, essenzialmente degli Usa, a cominciare dalla sottoscrizione del Trattato di non proliferazione nucleare. La tesi «integrazionista» sostiene invece che l'Italia ha condotto per sua propria scelta – e non perché così dovesse essere – una politica d'inerzia nel quadro delle alleanze di appartenenza, mancando perciò di contribuire – come avrebbe dovuto e potuto – al funzionamento di dette alleanze e al raggiungimento dei loro scopi.
Accanto a tendenze «nazionaliste» e «integrazioniste» emergono delle tendenze che potrebbero definirsi «neoneutraliste», nelle quali confluiscono le correnti neutraliste, antiamericane, terzomondiste e pacifiste che nel nuovo contesto vedono soprattutto il rischio di un imperialismo americano assoluto, secondo quanto abbiamo già accennato parlando della problematica del «nuovo ordine internazionale».
Il sistema internazionale che i «neoneutralisti» hanno in mente si concentra su un rafforzamento delle capacità di governo dell'Onu onde contrastare il potere degli Usa e dei suoi maggiori accoliti. Essi auspicano il rafforzamento dell'Assemblea e la «democratizzazione» del Consiglio di Sicurezza, puntando ad applicare all'Onu una qualche sorta di modello consociativo. Ciò è in linea con la cultura politica universalistica da cui queste forze prevalentemente provengono, cioè la stessa cultura che ha dominato la politica italiana nel periodo della guerra fredda e che ha potentemente contribuito a degradare lo Stato nella concezione liberale e laica che a tale cultura è spesso estranea.

* * *

È ovviamente difficile sapere se e quanto questo dibattito influenzerà la politica estera del paese. I due Governi che si sono avvicendati dopo le elezioni del 5-6 aprile 1992, presieduti da Amato e poi da Ciampi, hanno operato più secondo gli orientamenti dell'«integrazionismo» che secondo gli altri due. La politica estera italiana, tuttavia, si muove nei fatti su un sentiero assai stretto. Le condizioni in cui operano le politiche «integrazioniste» sono cambiate e facilmente la loro realizzazione potrebbe scivolare, quasi senza accorgersene, verso toni o obiettivi «nazionalisti» e «neoneutralisti». Il difficile problema è come assicurare una transizione stabile dell'«integrazionismo» operando i profondi cambiamenti che sono necessari senza che questi ultimi portino a politiche nazionaliste e neoneutraliste.

Il sentiero è stretto per due motivi principali. Innanzitutto, occorre considerare che l'attuale indebolimento del contesto multilaterale è un fatto oggettivo che si produce nel breve termine, cui è possibile pensare di ovviare con politiche cooperative e collettive che avranno però effetto nel medio termine. Il rischio è perciò che politiche concepite per rafforzare il tessuto cooperativo internazionale abbiano nell'immediato sembianti ed effetti di rafforzamento nazionale che compromettano poi nel medio termine il loro stesso scopo. In secondo luogo, il sentiero è stretto a causa del difficile dimensionamento fra peso, obiettivi e capacità dell'Italia: «Da un lato, questo paese non è una grande potenza e non può quindi permettersi gli atteggiamenti o le iniziative di altri suoi interlocutori internazionali, come la Gran Bretagna, la Francia o la stessa Germania. D'altro canto l'Italia è abbastanza grande e importante da non potersi permettere di "restare fuori" dal gioco»[6]. In altre parole, l'Italia, malgrado i cambiamenti in corso, resta un paese che, per la sua dimensione, ha interesse a rafforzare una cooperazione internazionale al cui interno può avere un ruolo, piuttosto che rafforzare se stessa puntando al vano obiettivo di diventare una grande potenza. L'Italia, perciò, da un lato deve rafforzare il suo ruolo e le sue capacità, ma, dall'altro, deve rafforzare il contesto integrativo internazionale. Il rischio è che il *mix* di rafforzamento nazionale e internazionale possa rivelarsi sbagliato in un senso o nell'altro e porti, di conseguenza, l'Italia a rafforzarsi in senso nazionalista o a dare un contributo al rafforzamento delle strutture internazionali che, in assenza di un più preciso ruolo internazionale italiano, risulterebbe debole e velleitario.

Per percorrere questo stretto sentiero, l'Italia, come molti altri paesi, deve sapere impostare una politica del doppio binario e sorvegliarne attentamente

---

[6] Stefano Silvestri, «La strategia della paralisi», S24OR, 26 mar. 1993.

la delicata realizzazione: da un lato, rafforzarsi come Stato (riordinare l'economia, l'amministrazione, etc.); dall'altro, impedire che tale rafforzamento si traduca in spinte nazionaliste e, al contrario, fare sì che si traduca in una migliore capacità di contribuzione allo stabilimento di un nuovo ordine internazionale cooperativo, multilaterale e integrazionista.

Come si muove l'Italia su questo stretto sentiero? In un discorso pubblico pronunciato alla metà del luglio 1993 dal ministro degli Esteri, Beniamino Andreatta, la politica dei due binari è chiaramente presente. Il ministro degli Esteri ha detto che nella nuova situazione internazionale «non basta più appartenere», bensì «operare, dimostrare, qualificarsi con la propria presenza e il proprio peso» attraverso, dunque, una politica estera più «attiva». Ha aggiunto poi un'ampia descrizione delle responsabilità transnazionali e collettive in cui una più attiva politica estera italiana dovrebbe operare come fattore di cooperazione internazionale[7].

Perciò: rafforzamento della politica estera italiana e rafforzamento del contesto di cooperazione internazionale.

L'equilibrio e gli obiettivi della politica estera appaiono meno certi, tuttavia, non appena dalle enunciazioni si passa alla pratica. Si possono richiamare due esempi: la Somalia e le prospettive dell'integrazione italiana nell'Unione europea.

L'Italia, malgrado le difficoltà di bilancio, è assieme al Canada e alla Svezia uno dei paesi che più ha contribuito alle missioni di pace dell'Onu. Il rilevante sforzo del Governo italiano per assicurare il contributo del paese alle missioni militari dell'Onu va valutato nel quadro del problema di dimensionamento cui si è accennato più sopra: è uno strumento che rafforza il contesto internazionale e quindi il ruolo italiano. In particolare, oggi il contributo militare all'ordine internazionale è in pratica l'antidoto più prontamente a disposizione dell'Italia per ovviare all'immagine negativa che viene al paese dalla sua crisi interna nonché la prova che l'Italia può invece contribuire efficacemente alla gestione delle relazioni internazionali. La crisi affrontata dal Governo italiano nell'ambito dell'Unosom ha pertanto un valore e una portata che va al di là della presenza in Somalia. Comprensibile e giusta quindi l'insistenza del Governo per proseguire la missione, non solo per l'interesse dell'Italia ma anche per quello del rafforzamento dell'Onu. Tuttavia, la crisi ha rivelato la fragilità della gestione politica della missione italiana, che troppo tardi ha fatto valere le contraddizioni che indubbiamente influen-

[7] Un breve sunto dell'intervento del ministro Andreatta è apparso su il S24OR, 14 lug. 1993, p. 3.

zano la condotta dell'Onu e degli alleati nell'operazione. Di conseguenza, per mantenere il punto il Governo italiano ha dovuto ricorrere a talune forzature di sapore nazionalista, ribadendo i suoi poteri sovrani a scapito dell'autorità dell'Onu, forzature che sono in contraddizione con l'altro binario della sua politica, che dovrebbe puntare a rafforzare il contesto internazionale.
Nelle considerazioni finali della relazione annuale del giugno 1993 il nuovo governatore della Banca d'Italia, Antonio Fazio, ha messo l'accento sulla necessità che l'Italia rimetta ordine nella sua economia sulla base di un impulso interno per poi porsi in condizione di contribuire alla cooperazione internazionale. Ha perciò innovato in modo rilevante rispetto all'impostazione della gestione precedente, in cui si contava sul «vincolo» comunitario per cambiare comportamenti e risultati nella politica economica del paese. Fazio non ha fatto altro che dare la versione economica dell'analisi politica di Andreatta, insistendo sul binario del rafforzamento dello Stato. Ma anche qui – e forse in misura maggiore che non nel caso della Somalia – appare più incerto il destino dell'altro binario. Infatti, a fronte di un recupero certo di sovranità monetaria, il ritorno nello Sme, spesso evocato nelle dichiarazioni di Governo, è di fatto lasciato nel limbo di condizioni e scadenze che non vengono precisate.
Appare per contro sempre più evidente che le autorità del paese e gli imprenditori contano sulla svalutazione e sui cambi fluttuanti per facilitarsi i rispettivi compiti.
I due casi citati mostrano che nel suo cammino sullo stretto sentiero di cui si è detto l'Italia corre concretamente dei rischi di scivolare sul versante del rafforzamento dello Stato, trascurando il versante del rafforzamento della cooperazione internazionale. Se queste scivolate dovessero prevalere, lo Stato italiano potrebbe trovarsi entro breve tempo là dove i nazionalisti lo attendono, a «difendere con maggiore dignità e coerenza gli interessi del paese in Europa e nel Mediterraneo», piuttosto che a contribuire a un mondo più cooperativo in cui gli interessi degli italiani trovino un'ordinaria composizione con quelli degli altri.

I Parte

LA COOPERAZIONE ECONOMICA INTERNAZIONALE

INTRODUZIONE

di Paolo Guerrieri

Le prospettive di crescita per l'economia mondiale nel suo insieme continuano a rimanere assai incerte. In particolare per l'area industrializzata. La ripresa americana ha perso gradualmente smalto nel corso della prima metà del 1993 ed è ormai chiaro che da essa non ci si può attendere un adeguato stimolo alla domanda mondiale, al pari di quanto avvenne nella prima metà degli anni ottanta. La situazione del Giappone, praticamente per la prima volta dal dopoguerra, si presenta con segni di evidenti difficoltà, marcati da una crescente fragilità finanziaria. In Europa, le dinamiche di espansione interna dei maggiori paesi comunitari continueranno a dipendere fortemente dagli andamenti dell'economia tedesca, con possibilità di crescita da rinviare, di conseguenza, nella migliore delle ipotesi all'inizio del 1994. Il profilo che si delinea per il prossimo biennio è dunque quello di un modesto aumento dell'attività economica nell'area industrializzata, con disoccupazione in aumento in tutti i maggiori paesi industriali.

Stime dell'Ocse informano che il numero di disoccupati alla fine del 1993 potrebbe raggiungere i 34 milioni e che, nello stesso anno, 11 paesi potrebbero avere tassi di disoccupazione a due cifre.

Una fase di rinnovata ed elevata espansione dell'economia mondiale sarebbe in realtà necessaria non soltanto per arrestare la crescita della disoccupazione, ma anche per avviare a soluzione molti dei problemi, commerciali, monetari e finanziari, che rendono oggi difficili i rapporti tra i maggiori paesi.

Eppure mai come in questo periodo appare assai difficile l'avvio di un nuovo, robusto ciclo espansivo a livello mondiale.

Tali difficoltà non sono imputabili solo ad ostacoli di natura congiunturale e/o all'addensarsi casuale, più di recente, di *shocks* ed eventi «esogeni» di inusitata portata, come sostenuto da molti. C'è dell'altro e discende direttamente dai mutamenti profondi che hanno caratterizzato in questi anni i rapporti di forza tra le maggiori economie e gli andamenti interni alle stesse economie. Gli avvenimenti più recenti appaiono sottolineare soprattutto un fatto: la crescita dell'interdipendenza è stata accompagnata da un parallelo consolida-

mento di una struttura oligopolistica dell'economia internazionale, incentrata su Stati Uniti, Europa e Giappone. In tale contesto, il governo delle relazioni internazionali richiede forme di cooperazione tra paesi, ovvero la costituzione di regimi, di regole e norme comunemente accettate e che permettano un ordinato svolgimento dei rapporti multilaterali senza che sia necessario, di volta in volta, ricorrere a contrattazioni e trattative specifiche.
I regimi riguardano i diversi campi di relazioni internazionali.
Nella sfera economica è necessario definire un regime commerciale, un regime monetario, un regime finanziario. Così come nella sfera politica è necessario definire, tra l'altro, un regime di sicurezza. Ma i regimi sono anche tra loro interconnessi nel senso che il buono o il cattivo funzionamento di uno di questi influenza quello degli altri.
Il riconoscimento della natura multipolare, oligopolistica, del sistema internazionale e della fitta interdipendenza tra i regimi che lo caratterizzano non implica che esso non sia governabile.
Al contrario, da tempo sono state individuate le condizioni affinché la cooperazione in assenza di un «paese egemone» possa svilupparsi e rafforzarsi. Su queste non possiamo qui soffermarci. È però utile sottolineare, per limitarci a una considerazione di carattere economico, che condizione necessaria per una gestione ordinata di un sistema complesso è che la crescita sia mantenuta a livelli soddisfacenti e non discontinui.
In situazioni di crescita bassa o negativa la propensione al conflitto si accresce e la tentazione a ricorrere a soluzioni unilaterali è elevata.
Nel corso degli anni ottanta, ad esempio, il funzionamento a dire poco disordinato del regime macroeconomico, con i forti squilibri che ha generato, ha accentuato la crisi del regime commerciale, imperniato sul Gatt, in molti casi sostituendo al multilateralismo forme di contrattazione e di gestione bilaterale degli scambi. Si è così venuto a creare un *issue linkage* negativo che spesso ha indebolito invece di rafforzare il processo di cooperazione.
Ma come evitare che ciò si ripeta nel corso del presente decennio, con effetti ed implicazioni, questa volta, assai più negativi che in passato? Nei passati decenni, ogni fase di ripresa a livello mondiale è stata sempre iniziata e favorita dall'espansione interna dell'economia americana, che ha agito da locomotiva dell'area industrializzata e non. Ciò non è più possibile oggi, per i nuovi legami di interdipendenza che uniscono gli andamenti interni di Stati Uniti, Germania e Giappone. Ora, anche se si accetta una visione ottimistica sulle capacità dei meccanismi di mercato di riequilibrare a livello macroeconomico i rapporti tra i maggiori paesi, è assai difficile ritenere che ciò possa essere sufficiente oggi per dare vita ad un nuovo ciclo espansivo. È in realtà necessario un

coordinamento macroeoconomico internazionale, che possa rendere compatibili tra loro gli obiettivi aggregati diversi perseguiti dai tre paesi leader, Stati Uniti, Giappone e Germania.
Ciò significa in primo luogo una collaborazione tra le tre più importanti banche centrali, la Federal Reserve, la Bundesbank e la Banca del Giappone, tale da assicurare una evoluzione della offerta di moneta a livello globale, e non soltanto nazionale, in grado di fronteggiare i rischi di un approfondirsi del processo deflattivo in corso. Ma ciò comporta anche l'esigenza di coordinare in una qualche misura le politiche fiscali, che continuano ad avere stretti collegamenti e a condizionare, più o meno direttamente, le stesse politiche monetarie.
Per ora tutto questo non si è verificato. I tre maggiori paesi hanno per lo più perseguito politiche e comportamenti macroeconomici domestici assai diversi, e in molti casi contrastanti (*infra* sez. 1). Sempre meno efficaci all'interno, tali politiche, nel sommarsi, hanno finito per penalizzare le prospettive di ripresa del sistema economico mondiale nel suo complesso.
Questi andamenti sono allarmanti, perché, come si è detto, svariati e tutti importanti sono i campi in cui una nuova fase di crescita e quindi maggiore cooperazione sarebbe necessaria.
Un caso emblematico è quello del Gatt e dei conflitti e tensioni crescenti che hanno reso estremamente difficile la conclusione dell'Uruguay Round (*infra* sez. 4), nonostante l'importanza decisiva, da tutti i maggiori paesi, ad esso attribuita. Un suo fallimento, infatti, rischierebbe di accelerare la tendenza verso iniziative unilaterali e accordi bilaterali nelle politiche esterne dei maggiori paesi, accentuandone gli aspetti conflittuali. Ciò non toglie che alla luce dei profondi mutamenti in corso nel sistema economico internazionale siano necessarie innovazioni importanti dello stesso accordo Gatt.
Nel riassumere questa fase di profondi mutamenti, si potrebbe affermare che globalizzazione dei mercati e regionalizzazione dei rapporti tra paesi sono le due tendenze di fondo che meglio la caratterizzano.
In molte industrie la produzione è andata sempre più organizzandosi a livello internazionale (*infra* sez. 5), e gli investimenti diretti unitamente agli accordi tra imprese, hanno rappresentato il principale strumento di questo processo di crescente globalizzazione delle attività di impresa. Tra tutti i fattori che concorrono a spiegare questa diffusione dei processi di globalizzazione dell'attività produttiva delle imprese, la «tecnologia» è certamente il più importante. In effetti, tali processi possono essere letti, in larga misura, come il risultato delle profonde trasformazioni produttive provocate, nell'ultimo decennio, dall'affermarsi delle «nuove tecnologie» nei sistemi di produzione manifatturiera dei paesi più industrializzati.

Ma la rivoluzione tecnologica in atto ha anche comportato una vasta ristrutturazione dell'attività produttiva nell'area più industrializzata, generando squilibri competitivi di carattere strutturale tra le tre maggiori aree e, di qui, alimentando nuove forme di intervento in campo commerciale, industriale e tecnologico da parte dei Governi dei maggiori paesi. Tutto ciò ha contribuito e contribuisce ad accentuare la tendenza della struttura degli scambi e della produzione internazionali ad organizzarsi intorno ai tre grandi poli geoeconomici, rappresentati dal Nord America, dall'Europa e dall'Asia del Pacifico. Esistono certamente differenze profonde tra le tre aree, nella qualità ed intensità dei processi di integrazione regionale che le animano, ma la direzione di tali processi appare difficilmente reversibile.
La crescita dell'interdipendenza commerciale e dell'internazionalizzazione dei processi produttivi ha così comportato non solo una più intensa concorrenza tra le imprese ma anche, e soprattutto, un più acceso confronto tra i singoli maggiori paesi.
In questo contesto il problema chiave resta quello di come riuscire a governare i processi di regionalizzazione che si stanno sviluppando in Europa, in America ed in Asia, perché essi possano contribuire ad esaltare anziché ostacolare le potenzialità dei processi di ristrutturazione produttiva in atto a livello globale.
Se non è accettabile l'interpretazione assai diffusa che vede nella crescita di forme di integrazione regionale un fenomeno nel complesso negativo, destinato a generare necessariamente nuove e crescenti conflittualità di stampo protezionistico tra le maggiori aree; altrettanto inaccettabile è una lettura più recente, assai ottimistica, che vede automatiche e forti complementarietà tra il rafforzarsi del regionalismo e il consolidarsi di un quadro multilaterale e di rapporti globali tra le maggiori economie ed aree.
È in realtà vero che le spinte sempre più diffuse verso forme di integrazioni regionali, oltre a favorire la realizzazione di rilevanti complementarietà nei processi di aggiustamento a livello locale, potrebbero contribuire anche ad accrescere il grado complessivo di governabilità dei processi di globalizzazione in atto. In questa prospettiva, l'integrazione regionale, come è evidente ancora nel caso della Comunità verso i paesi dell'Est europeo, potrebbe rappresentare lo strumento per espandere lo sviluppo verso la periferia, con l'intento di diffondere capacità produttiva e scongiurare insostenibili migrazioni di lavoratori verso le aree più sviluppate.
Ma una interazione virtuosa tra processi di regionalizzazione e globalizzazione è tutt'altro che scontata. Essa dipende in larga misura dal verificarsi di una condizione di fondo, che è quella dello sviluppo di una reale integrazione-

cooperazione globale, ovvero di forme di governo di un sistema internazionale oligopolistico e della fitta interdipendenza tra i regimi che lo caratterizzano.
In altre parole, è certamente difficile ritenere che un efficace governo delle interdipendenze possa essere assicurato da meccanismi spontanei ed automatici imperniati sulle forze di mercato, come la visione neoliberista tende a sostenere. In realtà, nell'affidare ai soli meccanismi di mercato i rapporti tra paesi è insito il grave rischio che la formazione di gruppi economici regionali possa degenerare in una frammentazione di blocchi politico-regionali, divisi da barriere protezionistiche e rapporti bilaterali conflittuali, anche a causa del perdurare di squilibri competitivi tra i maggiori paesi e della conseguente proliferazione di politiche conflittuali a livello tecnologico.
Va così ribadita con forza, come si è fatto in precedenza, la necessità di un maggiore sforzo di cooperazione volto a dare un assetto stabile alle relazioni internazionali. Ed auspicare una maggiore cooperazione per gli anni novanta, in un contesto di crescente globalizzazione-regionalizzazione, significa invocare non solo l'esigenza di un coordinamento delle politiche macroeconomiche, per quanto – come si è già detto – assai importante, ma anche la necessità di trovare e stabilire delle compatibilità tra le politiche di aggiustamento strutturale dei maggiori paesi ad un contesto internazionale in rapido e continuo mutamento.
A questo riguardo, gli andamenti più recenti che hanno caratterizzato in quest'ultimo periodo i vari terreni del confronto oligopolistico tra i maggiori paesi, quali in primo luogo quello dei rapporti commerciali, monetari e finanziari, hanno reso ancor più necessario questo nuovo approccio «strutturale» alla cooperazione tra le maggiori aree.
Per concludere una breve riflessione su ciò che una simile prospettiva globale offre a un paese come l'Italia. Il rapido, e spesso incerto, evolversi del quadro internazionale rende più complessa la scelta sulla «collocazione internazionale» dei singoli paesi. Anche solo dal punto di vista strettamente economico la opzione, spesso adottata in passato, di aprire l'economia al mercato e alla politica economica internazionale allo scopo di trarne benefici impulsi, anche di disciplina, appare condizione che, sia pur necessaria, è sempre meno sufficiente per garantire al sistema nazionale quei profondi aggiustamenti che lo stesso sistema internazionale rende sempre più urgenti. Tali aggiustamenti non possono che essere innescati dall'interno, da comportamenti e politiche domestiche «virtuosi», che rappresentano oggi le vere determinanti della «credibilità» del paese e della sua capacità di iniziativa a livello internazionale.

Sezione 1

IL DIBATTITO NEL GRUPPO DEI SETTE

di Alessandro Sattanino

1. Le riunioni del Gruppo dei Sette

La prima riunione del Gruppo dei Sette del periodo considerato è iniziata a Bangkok il 7 ottobre 1991, in concomitanza con l'assemblea annuale del Fmi. La riunione è durata tre giorni (un tempo piuttosto lungo per incontri di questo tipo) e ha interessato i governatori delle banche centrali dei maggiori paesi industrializzati e i ministri dell'Economia, oltre ad una rappresentanza dell'Unione Sovietica invitata «informalmente» alla discussione. In effetti sono stati proprio i problemi del più grande paese dell'Est ed i suoi rapporti con l'Occidente ad essere posti al centro del Vertice. Non si è trattato di una riunione conclusiva, nel senso che non è stata adottata decisione alcuna sulle risorse finanziarie che la comunità internazionale avrebbe messo a disposizione dei paesi dell'Est europeo per finanziare la transizione dalla pianificazione all'economia di mercato. Molte ragioni spiegano il non esito delle discussioni. In primo luogo, una generale carenza di finanziamenti internazionali, rispetto ad una domanda fortemente in aumento: alle necessità dei Pvs si è aggiunta la richiesta di fondi per finanziare la ricostruzione postbellica nel Golfo e l'enorme domanda potenziale dei paesi dell'Est europeo. La mancanza di decisioni è stata dovuta anche in larga parte all'assenza di un progetto preciso che avesse già raccolto un certo consenso e questo è da imputare sia al principale richiedente (l'Unione Sovietica), sia ai paesi occidentali. Il capo della delegazione sovietica, Grigorj Yavlinskij, non ha potuto rappresentare una posizione precisa, visto che il piano di «Unione economica» sostenuto da Gorbaciov era palesemente osteggiato dagli ucraini e criticato da Eltsin. Dal canto loro, i rappresentanti del Gruppo dei Sette non hanno offerto alcuno strumento concreto per far fronte al problema di convogliare fondi per ricostruire e trasformare le economie dell'Est, limitandosi a richiamare il quadro all'interno del quale avrebbe dovuto svilupparsi il finanziamento. Si tratta di un ragionamento semplice che affiora nel linguaggio freddo del comunicato finale: un'economia sovietica stabile è fondamentale per lo

sviluppo equilibrato dell'economia mondiale; la stabilizzazione richiede finanziamenti molto ingenti la cui fonte non è ancora individuata; per ripagare i debiti contratti, i paesi dell'Est dovranno essere messi in condizione di esportare le loro produzioni e dunque è essenziale muoversi in un quadro di libero scambio. Piena fiducia al mercato, dunque (almeno nelle dichiarazioni ufficiali), come sistema capace di risolvere anche le situazioni eccezionali.
Le discussioni di questo lungo Gruppo dei Sette hanno riguardato anche altri argomenti. Oltre ad un esame della congiuntura economica internazionale e della situazione dei singoli paesi, al quale ha preso parte anche il direttore generale del Fmi, nell'ambito delle cosiddette procedure di sorveglianza multilaterale, sono state discusse le prospettive dei tassi di interesse e si è riproposta la contrapposizione tra gli Stati Uniti, che richiedevano un abbassamento dei tassi tedeschi per sostenere la congiuntura internazionale, e la Germania che, nella posizione della Bundesbank, rispondeva negativamente alla richiesta data l'importanza attribuita allo strumento monetario per il controllo dell'inflazione. È stato lanciato anche un appello al rafforzamento del risparmio globale nelle economie industrializzate. Al riguardo è interessante notare che questa posizione del Gruppo dei Sette costituisce in qualche modo un riconoscimento alle idee del ministro italiano del Tesoro, Carli, che ha più volte sottolineato con preoccupazione il fenomeno della riduzione del vero risparmio – frutto di una rinuncia al consumo – e il conseguente meccanismo di innalzamento dei tassi di interesse. Questi hanno svolto la funzione di calamitare i fondi in un circuito prevalentemente finanziario, distraendoli dagli investimenti produttivi di rischio.
Il Gruppo dei Sette ha anche ribadito la volontà di completare la revisione delle quote di partecipazione alla Banca mondiale ed al Fmi, anche in considerazione del ruolo riconosciuto ai due organismi per «sostenere riforme economiche onnicomprensive a livello di sistema». Al riguardo si deve rilevare che l'eccezionalità del momento, cioè la ricordata enorme necessità di fondi, avrebbe richiesto – per essere fronteggiata concretamente – ben altro che un adeguamento delle quote che costituiscono le risorse delle istituzioni internazionali.
Secondo valutazioni presentate durante le riunioni, nel solo 1992 sarebbe stato necessario poter disporre di 200 mld di dollari di risorse straordinarie per tamponare le emergenze ed evitare pericolose degenerazioni.
Il Vertice di Bangkok è stato dunque il Vertice dell'attesa delusa: l'attesa di una decisione storica di un grande piano che avrebbe potuto costituire una svolta nei rapporti dei paesi occidentali con l'Unione Sovietica. Invece, l'unico risultato concreto è stato l'invio di una delegazione del Gruppo dei

Sette a Mosca per consigliare i sovietici sull'introduzione delle riforme economiche.
La seconda riunione del Gruppo dei Sette del periodo considerato si è svolta a Long Island, negli Stati Uniti, nell'ultimo fine settimana del gennaio 1992. Gli Stati Uniti si sono presentati all'incontro con tre obiettivi: influenzare le aspettative dei consumatori e degli investitori americani, attraverso una dichiarazione del Gruppo dei Sette sull'imminenza della ripresa dell'economia mondiale; avviare un'inversione di tendenza nel rapporto di cambio con lo yen, in modo da frenare le importazioni dal Giappone; esercitare una qualche forma di coercizione sulla Germania, per ottenere un abbassamento dei tassi di interesse. Di questi obiettivi, solo il primo è stato parzialmente raggiunto: nella dichiarazione finale del Vertice di Long Island si legge che «le forze che inibivano la crescita economica in molti paesi stanno svanendo..».
Complessivamente la riunione è stata breve e si è chiusa senza decisioni. Sul problema dei tassi di interesse, la richiesta americana era di un'azione concertata che, iniziata con una riduzione dei tassi tedeschi, permettesse una riduzione ulteriore dei tassi americani e stimolasse le economie della Germania e del Giappone in una sorta di passaggio di testimone per tirare la ripresa dell'economia mondiale. In altri termini, gli Stati Uniti si attendevano un aiuto nel far uscire l'economia interna da una fase considerata di «blanda recessione». La realtà del momento congiunturale delle economie dei Sette era però ben diversa.
Cinque dei maggiori paesi erano entrati in fase di recessione o di forte rallentamento della crescita, e la stessa economia americana non era sulla soglia di un rimbalzo congiunturale ma scivolava invece verso una depressione più profonda.
Nelle discussioni del Gruppo dei Sette è emersa la volontà comune di guardare prima di tutto ai problemi interni e di rinviare qualsiasi progetto di cooperazione nella gestione dell'economia mondiale. Sul fronte dei cambi, lo scivolamento del dollaro nei confronti dello yen è iniziato nella settimana precedente la riunione, secondo alcuni grazie ad un accordo bilaterale dei due paesi interessati. Il Gruppo dei Sette si è limitato ad affermare la volontà di sorvegliare i mercati dei cambi, senza minimamente menzionare forme di intervento. Quanto al problema dei tassi di interesse, la posizione tedesca è stata inamovibile: nessuno spazio per trattare un ribasso, ma solo il riconoscimento quasi superfluo dell'auspicabilità di un ribasso nel caso le condizioni interne lo avesssero permesso.
Secondo molti commentatori è stato il Vertice delle banalità e il *Financial*

Times ha scritto commenti sardonici glossando le ovvietà del comunicato finale.
Tra gli argomenti che i Sette dovevano affrontare, vi era anche il problema degli aiuti all'Unione Sovietica ma ancora una volta il tema è stato lasciato in sospeso, anche a causa della crescente incertezza dell'evoluzione politica nella regione.
La mancanza di decisioni precise sugli aiuti finanziari alla Csi non ha significato un disinteresse del Gruppo dei Sette nell'analizzare il problema. A fine febbraio si è svolta a Francoforte una importante riunione dei «sostituti» dei ministri delle Finanze del Gruppo, in preparazione delle riunioni di aprile del Fmi e della Banca mondiale, nonché del Vertice del Gruppo dei Sette di luglio a Monaco di Baviera. L'indebitamento estero dell'ex Unione Sovietica veniva stimato in circa 65 mld di dollari e, malgrado un accordo raggiunto a Parigi ad inizio d'anno su di una temporanea moratoria sugli ammortamenti, venivano rilevati sempre più frequenti ritardi nei pagamenti concordati.
Il Gruppo dei Sette si è ancora riunito a Washington il 26 aprile del 1992 in concomitanza con la riunione del Fmi e della Banca mondiale. Il *World Economic Outlook* del Fmi, pubblicato pochi giorni prima, conteneva alcune analisi e considerazioni che hanno certamente influenzato il quadro delle discussioni. In primo luogo, una revisione delle previsioni di crescita del 1992 ed uno spostamento dell'orizzonte della ripresa all'anno successivo. In merito a questo andamento, non veniva individuato un ruolo ostativo degli alti tassi di interesse. In particolare, veniva riconosciuta la giustezza del comportamento della Bundesbank nel mantenere alti i tassi, perché questo serviva a contrastare tre fattori: lo squilibrio emergente nei conti pubblici; le rivendicazioni salariali; la crescita degli aggregati monetari superiore alle previsioni. Naturalmente il livello elevato dei tassi tedeschi aveva mantenuto elevata l'intera struttura dei tassi europei e questo aveva influenzato negativamente la crescita economica, ma l'analisi del Fmi faceva prevalere le considerazioni interne della Germania, alle prese con il compito titanico dell'unificazione economica, piuttosto che gli effetti sugli altri paesi. Secondo il Fmi, la via della pur necessaria diminuzione dei tassi tedeschi passava per una politica fiscale restrittiva. Per quanto riguarda gli Stati Uniti, il Fmi constatava la debolezza della ripresa e consigliava di non attuare ulteriori ribassi dei tassi di interesse ma piuttosto di aspettare che i ribassi precedenti realizzassero pienamente tuttti i loro effetti di stimolo, effetti che nella situazione congiunturale americana potevano essere piuttosto differiti nel tempo. Anche la conduzione della politica monetaria degli Stati Uniti, come già quella della Germania, veniva approvata dal Fmi: il ribasso dei tassi era giustamente intervenuto nel

momento in cui la crescita economica aveva mostrato segni di rallentamento eccessivo. Un ulteriore stimolo sarebbe stato però pericoloso, il rischio essendo quello di innescare un eccessivo deprezzamento del dollaro ed una ripresa dell'inflazione.
Il Fmi ha in pratica adottato una posizione giustificazionista, ratificando la divergenza degli approcci di politica economica nei principali paesi e la mancanza di cooperazione internazionale. Nella comune situazione di difficoltà, i problemi interni fanno premio sul coordinamento.
Rispetto alle due precedenti riunioni del Gruppo dei Sette, che si erano chiuse senza decisioni e con il solo risultato di aver passato in rassegna in una sede comune la situazione congiunturale dei singoli paesi, il Vertice di Washington ha visto realizzarsi un progresso, anche se limitato, sull'assistenza finanziaria all'ex Unione Sovietica. È stato approvato un piano di aiuti multilaterali di 24 mld di dollari, nel contesto di un programma concordato con il Fmi. Il Gruppo dei Sette si è impegnato a fornire, insieme ad altri paesi, aiuti bilaterali per 18 mld di dollari e si è dichiarato «pronto a sostenere l'attivazione da parte del Gruppo dei Dieci del finanziamento per 6 mld di dollari da parte del General Arrangement to Borrow destinato alla stabilizzazione valutaria in Russia». Gli obiettivi: stabilizzare il rublo, facilitarne la convertibilità, promuovere la fiducia nel programma di riforme.
Veniva così proposta la rivitalizzazione del General Arrangement to Borrow in seno al Fmi, cioè di quel fondo speciale nato nei primi anni sessanta per iniziativa del Gruppo dei Dieci e destinato a «evitare o fronteggiare squilibri del sistema monetario internazionale». Il General Arrangement to Borrow, originariamente destinato a facilitare la transizione dei grandi paesi verso il regime di convertibilità delle proprie valute, si è caratterizzato come un sistema di munizioni di riserva per frontegggiare le tensioni sui mercati valutari. Più che altro un deterrente per la speculazione, in tempi in cui la dimensione del fondo (inizialmente 6 mld di dollari, portati a 17 mld di Dsp nel 1983) poteva ancora essere considerata sufficiente a dissuadere comportamenti aggressivi degli «gnomi di Zurigo» (per riprendere una terminologia dell'epoca).
Per altro verso, la riunione è stata contraddistinta da discussioni molto accese ... sul linguaggio da usare nel comunicato. Nella sostanza, invece, non è stata presa alcuna decisione per coordinare le politiche economiche. In modo sintetico si può dire che è emersa una contrapposizione generalizzata, con una prevalenza di interessi interni e reciproche accuse di non considerare le ripercussioni internazionali delle decisioni di politica economica. I Sette hanno convenuto informalmente (e senza menzione nel comunicato finale) di

sviluppare per il Vertice di Monaco singole riflessioni sul contributo che ogni grande paese poteva dare al miglioramento della congiuntura internazionale, sancendo di fatto lo stato di crisi del processo di cooperazione. Nel comunicato finale non vengono menzionati i singoli paesi e si adottano perifrasi per descriverne la situazione e per proporre blande raccomandazioni, seguendo il linguaggio eccessivamente prudente tipico delle organizzazioni internazionali.

Qualche esempio. Si sottolinea «l'importanza di ridurre le richieste dei Governi verso i risparmi privati per facilitare le necessarie spese di capitale»: il riferimento è all'Italia.

Quando si dice che «i paesi con squilibri contenuti che hanno evitato la recessione dovrebbero attuare misure appropriate per migliorare le prospettive di crescita nel medio termine mantenendo la spesa pubblica sotto controllo» oppure che «progressi soddisfacenti sul fronte dell'inflazione, frenando le richieste salariali eccessive e il progresso nel consolidamento delle posizioni fiscali possono creare le basi per un calo dei tassi», il riferimento è alla Germania, nella falsariga dell'analisi del Fmi menzionata precedentemente. E ancora, «i paesi con larghi *surplus* e crescita in rallentamento dovrebbero tenere in conto la possibilità di rafforzare la domanda interna» è una considerazione che riguarda il Giappone.

Proprio rispetto a questo giudizio i giapponesi hannno sollevato i problemi maggiori, sostenendo che l'opinione pubblica non avrebbe accettato un riferimento esplicito a ciò che doveva fare il paese e avrebbe considerato il giudizio del Gruppo dei Sette come un'ingerenza negli affari interni.

In chiusura della riunione, il ministro del Tesoro, Carli, ha espresso la sua più viva preoccupazione per le conseguenze che l'unificazione economica della Germania stava comportando per i paesi europei legati dall'accordo dello Sme. Se, da un lato, la politica monetaria seguita dalla Bundesbank era giustificata dal timore che il disavanzo pubblico potesse innescare un forte aumento interno dell'inflazione, dall'altro i partner europei venivano a sopportare un forte costo – per l'Italia, i maggiori interessi pagati sul debito pubblico – che si configurava come una partecipazione forzosa agli oneri dell'unificazione tedesca.

Anche perché l'aumento dei tassi di interesse in Germania non era interamente dovuto alle preoccupazioni sull'inflazione, ma anche alla volontà di attirare capitali per finanziare la ricostruzione industriale dell'ex Germania orientale. Infatti, la Germania era diventata un paese importatore di capitali, dopo essere stata per molti anni un paese esportatore.

Le considerazioni del ministro del Tesoro italiano si spiegano anche con il

desiderio di ribattere alle critiche che la politica economica italiana aveva ricevuto nel corso della riunione e l'argomento del «peso implicito» dell'unificazione tedesca è forse poco ortodosso ma certamente fondato.

2. Il Vertice di Monaco di Baviera

Dal 6 all'8 luglio del 1992 si è svolto a Monaco di Baviera il Vertice annuale dei capi di Stato e di Governo del Gruppo dei Sette. Il risultato del Vertice è stato la logica conseguenza della situazione di *impasse*, dal punto di vista della cooperazione internazionale, verificatasi in tutte le riunioni del Gruppo dei Sette del periodo in esame. Nella diagnosi della situazione congiunturale dell'economia mondiale vi è stato un comune sentire: troppo basso il ritmo di crescita delle maggiori economie e, di conseguenza, prospettive fosche per il livello dell'occupazione. La preoccupazione, però, non è tale da rovesciare lo schema di pensiero seguito dai Sette negli ultimi anni, che si è sostanziato nella priorità di tenere sotto controllo l'inflazione, come presupposto di ogni azione di politica economica. Questo approccio è molto evidente nell'analisi del problema del livello dei tassi di interesse. Si concorda che la ripresa dell'economia mondiale è frenata, se non addirittura ostacolata da tassi di interesse troppo elevati. La diminuzione dei tassi viene però legata ad una politica fiscale che riduca i deficit pubblici e riqualifichi la spesa, creando così lo spazio per una discesa dei tassi e per una ripresa degli investimenti e dell'occupazione.

Le terapie proposte sono complessivamente estremamente deludenti.

Si riconosce l'eccezionalità del momento storico e la necessità di una cooperazione internazionale: per creare le condizioni dell'inserimento delle economie dell'ex blocco sovietico nel sistema delle economie di mercato; per evitare uno spiazzamento del flusso di risorse destinato ad assistere i Pvs; per permettere il finanziamento della ricostruzione nel Golfo. Allo stesso tempo, risulta evidente che si tratta di considerazioni di principio (ed in effetti sono state poste nella premessa del comunicato finale) che vengono meno di fronte alle difficoltà delle economie dei Sette, difficoltà che ogni paese affronta singolarmente rimandando a tempi migliori qualsiasi forma di cooperazione e di coordinamento macroeconomico. Anzi, a ben vedere, ritenere che la strada per uscire dalla recessione economica sia quella di decidere ognuno per sé, è la negazione *tout court* del principio della cooperazione internazionale. Come evidenziato nella precedente analisi degli incontri del Gruppo dei

Sette, il periodo considerato è stato caratterizzato da un basso livello di cooperazione economica internazionale.
Questo dato di fatto può essere interpretato in due modi, a seconda che si scelga un atteggiamento giustificazionista oppure un atteggiamento più critico e pessimista sulle procedure di concertazione e di dialogo a livello internazionale.
La prima posizione, più ottimista, accomuna largamente le istituzioni internazionali. Di seguito si farà riferimento, come esempio rappresentativo, a quanto contenuto nella relazione annuale della Bri[1]. Secondo la Bri, nel 1991 e nella prima metà del 1992, non vi sono state decisioni palesi sul coordinamento delle politiche economiche perché la situazione economica mondiale non ha richiesto un elevato grado di coordinamento. Si sottolinea, nel periodo, l'assenza di squilibri di bilancia dei pagamenti o di disallineamenti sul mercato dei cambi di entità tale da mettere in pericolo la stabilità finanziaria e valutaria internazionale. Si constata che l'agenda del Gruppo dei Sette è stata allargata rispetto agli argomenti affrontati abitualmente, per comprendere una più vasta – e forse più intrattabile – serie di problemi. Così, ad esempio, il comunicato rilasciato a conclusione del Vertice del Gruppo dei Sette nel 1991 trattava del commercio della droga e della salvaguardia dell'ambiente.
Sull'andamento a breve termine dell'economia mondiale è stata registrata una contrapposizione tra gli Stati Uniti e la Germania e il Giappone. Il Governo americano si è reso conto sin dagli inizi del 1991 della debolezza della crescita economica ed ha cercato di ottenere, anche con azioni bilaterali, una riduzione dei tassi di interesse negli altri due paesi, dove la crescita era ancora robusta. La richiesta è stata respinta (giustamente, nel giudizio della Bri) perché non rispondente alle esigenze interne di controllo della domanda e dell'inflazione.
Vi sono anche state due manifestazioni di consenso internazionale, riaffermato più volte nei comunicati del Gruppo dei Sette. In primo luogo, per quanto attiene al «perdurante bisogno di perseguire iniziative di politica strutturale dal lato dell'offerta dell'economia» (ponendo particolare accento sull'esigenza di lungo periodo di innalzare la quota di risparmio). In secondo luogo, sulla necessità di «una configurazione delle politiche monetarie e fiscali atta a determinare un calo mondiale dei tassi di interesse reali, il cui livello è ritenuto eccessivo».

---

[1] Bri, *62ª Relazione annuale*, Basilea, 15 giu. 1992, p. 137 e seg.

L'attenzione dei Governi dei grandi paesi industrializzati si è anche concentrata sui nuovi sviluppi del panorama internazionale e in particolare sull'unificazione economica della Germania e sulle trasformazioni in Europa orientale. A questa situazione eccezionale «tutti i paesi hanno cercato di rispondere in modo appropriato, sia individualmente che collegialmente».
La posizione più critica può essere esposta proprio partendo da quest'ultimo tema. Ad una situazione eccezionale come la disgregazione del blocco comunista, i paesi maggiormente industrializzati non hanno saputo reagire con una posizione comune e con strumenti adatti alla straordinarietà del momento. La mancanza di azioni concrete potrebbe essere largamente imputata all'assenza di *leadership* nel Gruppo dei Sette ed alla sua connotazione come Gruppo dei Tre (Stati Uniti, Germania e Giappone). Un Gruppo dei Tre connotato come un gruppo che non ha al suo interno regole di decisione e dove si sviluppano soprattutto rapporti bilaterali: una interazione forte tra Stati Uniti e Giappone; un rapporto tra Germania e Stati Uniti mediato dall'esistenza del Gruppo dei Sette ma che non si traduce in una collaborazione; un rapporto quasi inesistente tra Giappone e Germania. L'unico valore positivo riconosciuto in questa interpretazione pessimistica della cooperazione internazionale è l'esistenza stessa di una sede di discussione per i maggiori paesi industrializzati. In pratica, anche se nei comunicati finali delle riunioni del Gruppo dei Sette si ritrovano molte ovvietà e nessuna decisione, è positivo che si mantenga la consuetudine di esaminare a porte chiuse la congiuntura e le politiche economiche dei singoli paesi e che si possano, al contempo, dibattere i grandi temi dell'economia mondiale.

3. L'Italia nel Gruppo dei Sette

Poco o nulla si può dire del ruolo svolto dall'Italia nell'ambito del Gruppo dei Sette nel periodo considerato. In generale, i paesi minori tra i Grandi hanno visto diminuita la loro funzione di mediazione e di proposta in un momento in cui la cooperazione internazionale è stata ridotta ad un esame della congiuntura economica mondiale.
Proprio nell'ambito di queste procedure di sorveglianza multilaterale, si deve rilevare che all'Italia non sono state risparmiate critiche né dalle organizzazioni internazionali né dagli altri partecipanti al Gruppo dei Sette. Dei problemi di convergenza nell'ambito della Comunità europea si parla in altra parte dell'Annuario (v. parte 2, sez. 1). Qui ci si limiterà a richiamare alcune valutazioni espresse nel periodo dal Fmi e dall'Ocse.

In occasione della riunione di Bangkok dell'ottobre 1991, il *World Economic Outlook* del Fmi non conteneva valutazioni positive per l'Italia. Il giudizio era di una grave sottovalutazione dei problemi generali del paese, già evidenti in inizio d'anno: il forte deterioramento della posizione competitiva; lo squilibrio del bilancio; la necessità di una politica dei redditi stringente. I termini sono molto espliciti: «Misure di carattere strutturale devono ancora essere adottate per frenare la crescita della spesa pubblica nel medio termine o per ridurre i notevoli squilibri economici tra regioni». Per il passato, si ritiene che i provvedimenti fiscali adottati abbiano sempre avuto natura temporanea. Per il futuro, che la crescita economica prevista dal governo sia troppo ottimistica.
Agli inizi del mese di novembre, è stato presentato a Roma il Rapporto dell'Ocse sull'Italia nel biennio 1990-91. Anche in questa occasione il giudizio è stato severo. Nel Rapporto, i problemi dell'economia italiana vengono considerati problemi strutturali piuttosto che legati alla congiuntura mondiale: l'inflazione, il deficit pubblico abnorme, la disoccupazione. Per fronteggiare questi squilibri, il Governo italiano non ha adottato le politiche economiche adeguate negli anni in cui sarebbe stato possibile farlo. In altri termini, ha rimandato dei sacrifici che possono divenire solo più pesanti con il passare del tempo (soprattutto in una fase congiunturale poco brillante).
La stessa analisi è ribadita dalla missione del Fmi che visita l'Italia in novembre, con l'aggiunta di un voto di insufficienza per la manovra economica legata alla finanziaria. La crescita economica minore del previsto nel 1992 e la scarsa efficacia dei provvedimenti fiscali (non si dimentichi che si trattava di una legge finanziaria decisa in periodo elettorale) portavano gli economisti del Fmi a ritenere che il deficit pubblico sarebbe risultato sottostimato di ben 51.000 mld.
Del ruolo passivo dell'Italia si trova conferma indiretta anche nelle parole del Governatore della Banca d'Italia Ciampi («il nostro paese sta a guardare»), in occasione del rialzo di mezzo punto del tasso di sconto, deciso a fine dicembre in conseguenza della «guerra dei tassi» scoppiata tra Stati Uniti e Germania. È bene ricordare che l'effetto di quel rialzo sull'onere per interessi pagato dal governo sul debito pubblico è valutabile in 2.000-2.500 mld.
Al termine della riunione del Gruppo dei Sette di fine aprile 1992, le critiche espresse nel corso della riunione sono state tradotte nel comunicato ufficiale con parole impersonali ma mirate: i paesi «con forti deficit, inflazione alta, dinamiche salariali eccessive e politica monetaria stretta dovrebbero seguire un approccio equilibrato». Come non vedere in queste parole un giudizio sull'Italia, scivolata nella posizione di silente fanalino di coda del Gruppo dei Sette?

Sezione 2

I MERCATI FINANZIARI INTERNAZIONALI

di Alessandro Pansa

1. L'andamento generale

Dopo la battuta d'arresto subìta nel 1990, i mercati finanziari internazionali sembravano aver iniziato un ciclo caratterizzato da un ritmo di espansione tale da consentire, nel 1991, un aumento del 20,5% del totale dei fondi raccolti rispetto all'anno precedente. Tale tendenza è proseguita anche nei primi nove mesi del 1992, durante i quali i fondi intermediati sui mercati internazionali hanno superato del 15,5% quelli relativi ai primi tre trimestri del 1991.

Nell'ultimo trimestre del 1992, le condizioni nelle quali i mercati si sono trovati ad operare sono mutate in modo radicale e relativamente repentino. Ciò ha fatto sì che l'attività dei prenditori e degli offerenti di fondi si sia, più che ridotta, orientata diversamente quanto a strumenti e valutazioni del merito di credito. Infatti, la crisi valutaria del periodo settembre-novembre 1992 non sembra aver arrestato l'attività di emissione di titoli e concessione di prestiti, tanto che il totale dei fondi raccolti sui mercati finanziari internazionali è risultato (annualizzando i risultati dei primi nove mesi dell'anno e tenendo conto della riduzione dell'attività dell'ultimo trimestre) pari a circa 550 mld di dollari Usa, quasi il 5% in più rispetto al 1991, che già era risultato un anno notevolmente positivo per l'andamento dell'attività. D'altro canto, si è assistito ad una ricomposizione degli strumenti utlizzati, alcuni dei quali (come i prestiti bancari e sindacati) hanno fatto registrare un incremento sostanziale nel 1992 rispetto al 1991, mentre altri (Euro Commercial Paper e titoli obbligazionari «quasi equity») hanno perduto di importanza; si deve peraltro segnalare che lo strumento che da sempre detiene la maggiore «quota di utilizzo» sui mercati finanziari internazionali (i titoli obbligazionari a tasso fisso) non ha perduto rilevanza ed ha continuato ad essere preferito dagli emittenti e dagli investitori rispetto ad altre forme tecniche.

La relativa stabilità dei mercati finanziari internazionali (tab. 1), pur in una congiuntura economica e valutaria così turbolenta come quella che ha carat-

Tab. 1 – Fondi raccolti sui mercati internazionali (*mld Us $*)

	1989	1990	1991	1992
Obbligazioni	255,7	229,9	297,6	321,0
Azioni	8,1	7,3	23,4	32,0
Prestiti sindacati	121,1	121,5	116,0	115,0
Note issuance facilities	5,5	4,3	1,9	25,0
Altre facilitazioni	2,2	20,6	50,1	60,5
Euro commercial papers	54,1	48,3	75,9	30,1
Totale	466,5	431,9	524,9	561,1

Fonte: Oecd, *Financial Market Trends*, nov. 1991.

terizzato la seconda metà del 1992, sembra confermare la tesi secondo la quale i mercati finanziari internazionali sono relativamente poco sensibili alle turbolenze nei rapporti di cambio tra le valute, mentre appaiono assai più influenzabili da repentini ed inattesi mutamenti nei tassi di interesse i quali, almeno quelli relativi alle principali monete nelle quali vengono denominate la maggior parte delle attività finanziarie internazionali, non sono stati negli ultimi periodi altrettanto volatili dei tassi di cambio. Tale relativa insensibilità dei mercati ai tassi di cambio potrebbe essere parzialmente spiegata dalla sempre maggiore sofisticazione dei cosiddetti strumenti «derivati», volti a consentire tanto ai prenditori che agli emittenti di assicurarsi contro indesiderate variazioni nei rapporti di cambio tra le valute. Prova ne sia che l'utilizzo di tali strumenti è cresciuto in misura sostanziale nel corso del 1992.

2. Le principali determinanti dell'andamento dei mercati finanziari internazionali

La situazione dei mercati finanziari internazionali nel periodo 1991-92 è stata pesantemente influenzata non solo da fattori di tipo macroeconomico, ma anche dalle scelte di politica economica e finanziaria di alcuni Governi, nonché dagli sviluppi relativi all'andamento dei mercati valutari.
Da un punto di vista macroeconomico, i mercati hanno evidentemente risentito della flessione del tasso di crescita delle economie dei principali paesi facenti parte dell'area dell'Ocse. Il fenomeno è analogo a quello vissuto nel biennio 1990-1991, ma sono diversi i protagonisti. Allora tra i grandi paesi erano gli Stati Uniti quello nel quale l'economia appariva più debole. Nel

1992, tale primato è spettato all'Europa occidentale (Germania in testa, nonostante siano proseguiti gli investimenti per l'ammodernamento della struttura produttiva dell'ex Rdt) e al Giappone. In particolare, l'andamento economico dei paesi dell'Europa occidentale è stato influenzato in modo cruciale dalle scelte di politica monetaria compiute dalle autorità monetarie tedesche, tutte tese a favorire l'ingresso di capitali stranieri in Germania per sostenere gli investimenti nei Länder dell'ex Rdt e, contemporaneamente, impedire una crescita indesiderata del tasso d'inflazione interno. La manovra sui tassi della Bundesbank (che è poi consistita nel non muovere i tassi di riferimento per il sistema bancario e finanziario) è stata anche determinata da preoccupazioni di ordine politico in merito alla possibile, ed allora considerata prossima, entrata in vigore dell'Uem sancita dal Trattato di Maastricht. La rigida politica economica e monetaria tedesca non solo ha favorito una riduzione del tasso di crescita dell'economia, ma ha costretto gli altri paesi dello Sme a mantenere condizioni finanziarie interne simili a quelle tedesche per tutto il periodo che va dall'inizio del 1992 alla crisi valutaria del settembre; così facendo, non è stato possibile ad alcun paese europeo controbilanciare la limitata crescita economica della Germania.

A tale situazione di ristagno dei paesi dell'Europa occidentale si è sovrapposta la crisi delle economie dei paesi dell'Europa dell'Est. Successivamente alla fine dei regimi ad economia pianificata, da più parti era stato previsto una rapido sviluppo di paesi quali Cecoslovacchia, Ungheria, Polonia ed Urss, che più degli altri Stati dell'ex blocco sovietico erano dotati di risorse umane, tecniche ed industriali. Tra la fine del 1991 ed i primi mesi del 1992, tuttavia, tale speranza si è dimostrata infondata. Le crisi politiche succedutesi in alcuni paesi dell'Est europeo (scomparsa dell'Unione Sovietica e nascita della Csi, crisi della Cecoslovacchia e primi passi verso la scissione del paese) si sono accompagnate, in alcuni casi, ad una situazione economica estremamente confusa (come nel caso della Csi) ed in altri (la Cecoslovacchia, ad esempio) a politiche economiche e monetarie nettamente liberiste, volte a mantenere condizioni finanziarie interne ordinate, evitando l'insorgere di pressioni inflazionistiche ed il deprezzamento del cambio nei confronti delle monete più forti, marco tedesco in particolare.

Sia l'incertezza sia la mancanza di politiche economiche espansive hanno generato una riduzione del Pil di alcuni di quei paesi ed aumentato il tasso di disoccupazione, con una conseguente riduzione della domanda interna, che in alcuni casi si è rivolta verso i prodotti esteri, in un certo modo «spiazzando» la produzione interna.

La situazione descritta ha avuto pesanti riflessi sui mercati internazionali, per

quel che concerne l'indebitamento dei paesi dell'ex blocco sovietico. Da un lato, infatti, il contenimento dell'inflazione e la messa in atto di politiche economiche miranti a mantenere stabili condizioni finanziarie interne ha consentito di accrescere il «rating» di questi paesi sui mercati finanziari internazionali (e quindi la propensione degli offerenti di fondi a concedere loro prestiti). Dall'altro, la difficile condizione delle aziende, unita alla difficoltà di generare, tramite le esportazioni (sfavorite da un cambio volutamente forte), incassi in valute estere atti a servire il debito contratto, ha ridotto in modo significativo l'utilizzo dei mercati internazionali.

Ma anche le scelte (o le non scelte) di politica economica da parte di alcuni Governi dei principali paesi occidentali hanno contribuito a creare difficoltà all'andamento dei mercati monetari internazionali. Tale considerazione è particolarmente valida per l'Italia. L'Italia e la lira hanno giocato un ruolo di primo piano nella crisi valutaria iniziata nel settembre 1992, crisi che ha virtualmente escluso a tempo indeterminato il paese, in quanto debitore sovrano, dai mercati finanziari internazionali.

È infatti noto che una delle ragioni, per così dire, «immediate» che hanno condotto all'apprezzamento del marco tedesco rispetto alle altre valute europee ed alla conseguente uscita dallo Sme della lira e della sterlina britannica è stato il mantenimento dei tassi ufficiali tedeschi a livelli tali da costringere le autorità monetarie dei paesi cosiddetti «a moneta debole» (e per le quali veniva quindi richiesto un premio al rischio considerevole sui rendimenti) a elevare i tassi ufficiali di sconto ed anticipazione a livelli incompatibili con le esigenze del sistema produttivo, specie in una fase di crescita rallentata.

Ciò non di meno, le determinanti fondamentali della crisi valutaria vissuta in primo luogo dalla lira e dalla sterlina sono di tipo strutturale e risiedono nelle condizioni finanziarie interne dei paesi coinvolti e nelle scelte di politica economica e finanziaria compiute dai Governi.

L'Italia, in particolare, ha visto divenire cogenti una serie di problemi la cui gravità era stata da tempo segnalata. Infatti, la continua espansione del debito pubblico e l'impossibilità di ridurre il fabbisogno del settore pubblico, si è accompagnata ad un'acuta crisi politica che si è, tra l'altro, estrinsecata in un'assenza di *leadership* nella conduzione della politica economica ed in una gestione errata dei problemi finanziari di alcune grandi *holding* controllate dallo Stato. E tutto ciò in una circostanza nella quale era massima la necessità di garantire una guida sicura all'economia del paese e al fine di impedire, per quanto possibile, la perdita di fiducia da parte dei mercati ed, in ultima analisi, dei grandi investitori internazionali.

Nella seconda metà del 1992, la residua fiducia dei mercati internazionali è stata minata innanzi tutto da un evento congiunturale, e cioè la crisi debitoria dell'Efim il quale, pesantemente esposto nei confronti di una serie di banche italiane e straniere, ha dichiarato la sua impossibilità a servire il debito annunciando la propria messa in liquidazione e contemporaneamente un piano di ripagamento del debito bancario estremamente oneroso per i creditori.
Contemporaneamente, non si è verificato l'avvio delle operazioni per la privatizzazione di buona parte delle aziende controllate dallo Stato, secondo quanto era stato annunciato dal Consiglio dei ministri e regolamentato attraverso una legge appositamente promulgata. Il processo di privatizzazione, dopo lunghi anni di dibattiti sull'opportunità o meno della sua realizzazione, veniva vissuto dalla comunità finanziaria internazionale come il segnale più importante nel mutamento avvenuto nella conduzione della politica economica italiana. La mancanza di decisioni in tal senso (situazione percepibile dalle maggiori banche internazionali direttamente, dal momento che molte di esse si sono trovate impegnate quali consulenti in tali operazioni) ha deluso le aspettative dei mercati.
L'effetto combinato della crisi debitoria dell'Efim e del mancato avvio del processo di privatizzazione delle aziende controllate dallo Stato non solo ha favorito il forte deprezzamento della lira sul mercato dei cambi ma ha anche precluso all'Italia, in quanto debitore sovrano, l'accesso al mercato internazionale dei capitali, e reso estremamente difficile l'indebitamento con controparti estere dei prenditori privati.
Infine, si deve considerare che la crisi dei mercati valutari che ha caratterizzato gli ultimi mesi del 1992 ed è proseguita nel 1993, ha indotto i debitori di numerosi paesi a sospendere (o quanto meno a ridurre) la propria ricerca di fondi sul mercato dei capitali; anche se, come si è accennato in precedenza, questo mercato, specie in virtù della sofisticazione degli strumenti di copertura del rischio, si è dimostrato relativamente poco sensibile alle oscillazioni, se pure forti, delle valute.

3. I prenditori di fondi

L'analisi dei mercati finanziari internazionali realizzata sulla base dei prenditori di fondi conferma la selezione che il mercato ha operato nei confronti dei debitori, discriminando sulla base del merito di credito dei singoli soggetti e del rischio paese.

Quest'ultimo ha giocato, come spesso accade in momenti di turbolenza finanziaria e recessione economica, un ruolo fondamentale nelle decisioni o meno di dare affidamento a chi richiedeva i fondi. Tale considerazione è tanto più vera quanto più, come è accaduto nel 1991 e più ancora nel 1992, il mercato internazionale si è caratterizzato come un mercato «dei prestatori» di fondi, nella misura in cui la domanda di finanziamenti, sotto le diverse forme tecniche, è risultata sistematicamente superiore alla disponibilità delle banche e degli investitori istituzionali a concederli.
All'interno di questo scenario, si osserva come i mercati internazionali abbiano effettuato una selezione sia per aree omogenee di paesi sia, all'interno di tali aree, per paesi. Così ad esempio, il declino della quota di mercato detenuta dai paesi dell'area Ocse, declino iniziato nel 1989 e proseguito sino al 1991, si è bruscamente arrestato nel 1992 (tab. 2). Spinto dalle incertezze che sembrano gravare sui paesi non facenti parte del gruppo di quelli maggiormente industrializzati, il mercato finanziario internazionale ha preferito posizionarsi su di un punto relativamente iniziale della curva rischio-rendimento, e poche sono state le banche e gli investitori disposti a scambiare «rendimenti per sicurezza» in relazione ad un rilevante ammontare dei fondi a loro disposizione.

Tab. 2 – Principali gruppi di prenditori sui mercati internazionali (%)

	1989	1990	1991	1992
Area Ocse	94,3	89,0	87,6	87,9
Pvs*	4,6	5,9	8,2	7,7
Est Europa	1,0	3,1	0,3	0,2
Altri	2,1	2,0	3,9	4,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
Area Ocse				
Giappone	21,75	14,90	15,70	13,00
Usa	20,42	10,90	14,20	14,40
Regno Unito	9,33	11,91	11,50	12,10
Francia	5,33	6,66	7,15	6,85
Italia	4,00	6,66	3,88	2,80
Germania	1,58	3,70	3,60	5,00
Canada	5,20	5,35	5,85	6,17

Fonti: Oecd, *Financial Markets*; nov. 1991; Oecd, *Financial Statistics Monthly*, nov. 1991.
* Incluso Opec

Così si è assistito nel 1992, ad una riduzione della quota di fondi di pertinenza dei Pvs dopo che la medesima variabile era cresciuta dal 5,9% all'8,2% tra il 1991 ed il 1992 a seguito di un recupero di fiducia, attualmente venuta nuovamente meno, nei confronti dei paesi debitori dell'America Latina. Lo stesso dicasi per le economie dell'Est europeo, le quali nel 1990 avevano ricevuto finanziamenti dai mercati internazionali per quasi 14 mld di dollari, mentre tale ammontare nel 1992 si è ridotto a poco più di 1 mld di dollari, pur in presenza di una crescita complessiva dei fondi raccolti sui mercati tra il 1990 ed il 1992 del 28,5%. La caduta delle possibilità di finanziamento sui mercati da parte delle economie ex pianificate rivela inoltre una netta distinzione tra paesi. Mentre Cecoslovacchia (oggi divisa tra Repubblica cèca e Slovacchia) e Ungheria hanno continutato a godere di un sia pur assai limitato accesso ai mercati, gli altri paesi, Csi in particolare, si sono trovati nell'impossibilità di finanziarsi all'estero, e questo proprio in un momento nel quale i disavanzi delle loro bilance commerciali assumono dimensioni sempre più allarmanti.

Ma, come accennato in precedenza, si è verificata una notevole selezione dei prenditori anche all'interno delle singole aree geografiche. Tale fenomeno viene messo in chiara evidenza dall'esame dei dati relativi alla quota dei fondi raccolti sui mercati dai prenditori dei singoli paesi appartenenti all'area dell'Ocse. Si osserva infatti che, dal 1990 al 1992 è avvenuta una redistribuzione delle quote di finanza accordate ai singoli paesi. Da un lato, infatti, sono rimasti stabili i valori relativi ai prenditori statunitensi, canadesi, britannici ed anche, sia pure in maniera meno evidente, francesi. D'altro lato, invece, paesi come il Giappone e, soprattutto, l'Italia hanno visto le proprie quote di nuova finanza internazionale ridursi in modo significativo. I prenditori italiani, che hanno risentito della crisi di fiducia dei mercati internazionali nei confronti del paese, sono passati dal 6,6% del totale dei fondi destinati ai paesi Ocse nel 1990 al 2,8% del 1992, con una diminuzione, in valore assoluto, di circa 5 mld di dollari annui (pari ad oltre 7.000 mld di lire al cambio corrente).

I mercati hanno invece risposto positivamente alle sollecitazioni provenienti dagli elevati tassi d'interesse sulle attività in marchi, ed hanno così, nel 1992, investito in titoli ed altri strumenti finanziari emessi da prenditori tedeschi (in numerosi casi con l'obiettivo di finanziare la ricostruzione dell'ex Rdt) circa 30 mld di dollari, più del doppio di quanto avevano fatto nel 1990 (16 mld di dollari). È infine degno di nota il fatto che, nonostante la pesante crisi del loro paese, i prenditori inglesi riscuotano ancora la fiducia dei mercati finanziari internazionali. Ancora una volta, viene messa in luce l'importanza per un paese di disporre, specie in un momento di difficile congiuntura economica,

di un Governo stabile, di una politica economica credibile e di un sistema bancario e finanziario sofisticato, moderno ed adeguato alle esigenze della struttura produttiva.

4. Il mercato bancario internazionale

A partire dal 1990, il mercato bancario internazionale ha subìto una contrazione dimensionale in termini sia assoluti sia relativi. Negli anni passati, la crescita dell'attività di concessione di prestiti bancari consortili sui mercati internazionali rappresentava un segnale, per così dire, di difficoltà del mercato: infatti, gli offerenti di fondi, non certi della solidità dei prenditori che intendevano finanziarsi (e quindi scarsamente propensi ad investire in titoli di debito o di capitale emessi direttamente dai prenditori), tendevano ad utilizzare le banche internazionali come intermediari, facendo ricadere su di esse l'onere della valutazione del merito di credito dei debitori. Ciò consentiva alle banche di controllare adeguatamente i mercati finanziari internazionali, di incrementare la propria attività e diversificare il rischio partecipando ad operazioni consortili in favore di prenditori differenti.
La contrazione del comparto iniziata nel 1991, d'altra parte, non può essere assolutamente interpretata come un'indicazione di preferenza degli investitori per altri strumenti finanziari disponibili sul mercato internazionale (tab. 3). Infatti, la riduzione dell'ammontare dei prestiti bancari è da ascrivere per la maggior parte alla minore propensione dei principali istituti di credito internazionale ad erogare finanziamenti. La crisi che ha colpito gli apparati industriali dei paesi dell'Occidente industrializzato si è riflessa sulla qualità degli attivi bancari (attraverso l'incremento delle sofferenze) e sui loro conti economici (tramite le perdite sui crediti ed i minori interessi derivanti dalle operazioni di consolidamento del debito di numerose aziende industriali).

Tab. 3 – Prestiti sindacati internazionali (*mld Us $*)

	1989	1990	1991	1992
Prestiti sull'euromercato	114,5	119,3	114,4	110,1
Prestiti esteri	6,6	2,2	1,6	4,9
Totale	121,1	121,5	116,0	115,0

Fonte: Bri, *Relazione annuale.*

La diffidenza delle banche nei confronti dei prenditori, anche se di notevole notorietà ed importanza, ed il tentativo degli istituti di limitare i danni derivanti da questa situazione ai loro conti economici, si è riflessa in una drastica riduzione dell'ammontare di fondi prestati «spontaneamente» dalle banche alle imprese tramite il mercato bancario internazionale. Il termine «spontaneamente» è appropriato poiché, infatti, gran parte degli oltre 100 mld di dollari prestati dagli istituti di credito alle imprese sotto forma di prestiti sull'euromercato possono essere considerati, per così dire, come concessi *obtorto collo*. Le banche internazionali, infatti, sono state coinvolte in numerose operazioni di ristrutturazione finanziaria di grandi aziende in difficoltà, e si stima che oltre il 65% dei prestiti consortili concessi nel 1991 e circa il 73% di quelli erogati nel 1992 abbiano riguardato operazioni di «nuova finanza» per aziende in difficoltà.

A partire dal 1991 (con una sequenza temporale che ha visto coinvolti maggiormente gli Stati Uniti ed il Giappone all'inizio e dal 1992 anche le economie dell'Europa occidentale) numerosi gruppi industriali sono stati afflitti da difficoltà finanziarie dovute sia alle conseguenze delle scelte di investimento e di espansione (molte volte realizzate tramite acquisizioni) compiute negli anni passati, sia alle difficoltà derivanti dalla non facile situazione economica internazionale. Tali gruppi, talvolta pesantemente esposti nei confronti del sistema bancario internazionale, hanno messo in atto operazioni volte a ridurre il rapporto fra debito e capitale, ad alleggerire il peso degli interessi passivi sui conti economici ed a coinvolgere maggiormente gli istituti di credito nell'opera di risanamento delle aziende medesime. A tal fine, quindi, sono stati individuati strumenti atti a garantire agli istituti di credito partecipanti ad operazioni di ristrutturazione flussi di interessi attivi commisurati con i flussi di cassa delle aziende in difficoltà, collegando il consolidamento dei debiti o l'erogazione di nuovi crediti all'emissione di titoli che danno diritto a detenere od a sottoscrivere quote di capitale.

Le difficoltà incontrate dalle imprese nel reperire fondi sui mercati sono evidenziate anche dalla crescita dei margini applicati dalle banche sui crediti concessi. Tali margini (tab. 4) sono cresciuti di 30 punti base tra il 1990 ed il 1992, ed è interessante osservare come tale incremento sia dovuto per la maggior parte alla crescita degli «spread» applicati ai prenditori appartenenti all'area Ocse. Ancora una volta, questa è una riprova della profonda crisi che travaglia il mercato bancario internazionale, il quale si muove nella contraddizione costituita da un lato dalla necessità di incassare interessi per presentare conti economici soddisfacenti ed il rischio che tassi d'interesse troppo

elevati aggravino la crisi delle imprese e si riflettano in un peggioramento della qualità dei crediti e quindi in perdite.

Tab. 4 – Spread sui prestiti bancari internazionali (*punti base*)

	1989	1990	1991	1992
Area Ocse	54	51	80	85
Est Europa	59	50	–	–
Pvs	68	66	75	80
Altri	32	66	71	59
Valore medio	56	54	79	84

Fonte: Oecd, *Financial Market Trends,* nov. 1991.

5. I mercati mobiliari internazionali

Il mercato mobiliare internazionale ha mostrato maggiore vitalità rispetto agli altri comparti che compongono il mercato finanziario internazionale. Come si evince dai dati presentati (tab. 1), l'attività di emissione di titoli di debito è cresciuta del 29% tra il 1990 ed il 1991 e dell'8% tra il 1991 ed il 1992. Quest'ultimo tasso di incremento, seppure limitato in termini relativi, assume un significato rilevante nella misura in cui tale tasso d'incremento risulta superiore a quello complessivo del mercato nel periodo (6,8%).
Per comprendere l'effettiva natura dell'andamento, apparentemente divergente, del settore dei titoli internazionali rispetto agli altri comparti del mercato è tuttavia necessario esaminare la natura delle emissioni che sono state offerte sul mercato.
Relativamente alle emissioni di titoli a tasso fisso (che, come sempre, costituiscono la parte di gran lunga maggioritaria del comparto in esame), si deve considerare che una quota consistente delle nuove emissioni è stata destinata alla sostituzione di titoli in scadenza od in essere. Tale ammontare è stato di 128 mld di dollari nel 1991, di 190 nel 1992 e si prevede arriverà a circa 270 nel 1993. Di conseguenza, l'incremento delle emissioni di titoli del 1991 e 1992 non ha condotto ad un effettivo ampliamento delle dimensioni del mercato obbligazionario internazionale, ma semplicemente ad una sostituzione di titoli vecchi con titoli nuovi, questi ultimi spesso emessi a condizioni meno favorevoli per i prenditori di fondi. Il mercato non ha quindi visto aumentare

la propria ampiezza, ma contemporanemente ha registrato un restringimento dei prenditori i quali hanno accesso al mercato. Le emissioni lanciate tra il 1991 ed il 1992 sono state per il 25% circa operazioni aventi debitori sovrani (in particolare canadesi ed europei) cioè Governi o altri enti del settore pubblico. Solamente nel 1990 tale quota era pari all'1%. Vi è stata quindi, nell'ambito di quella selezione del merito di credito operata dalle banche e dagli investitori alla quale si è accennato in precedenza, una minore attività di emissione da parte dei grandi soggetti privati.

Osservazioni analoghe possono essere fatte per ciò che concerne le obbligazioni a tasso variabile, le cosiddette «Floating Rate Notes». Tale comparto, successivamente alla straordinaria crescita goduta alla fine degli anni ottanta e dopo che numerosi strumenti a tasso variabile erano stati creati al fine di soddisfare i requisiti richiesti da emittenti ed investitori con profili di investimento diversi (basti ricordare le famose «Variable Rate Notes»), ha subìto un'importante battuta d'arresto tra il 1989 ed il 1991. Le aspettative (e in una certa misura le incertezze) sull'andamento futuro dei tassi d'interesse e di cambio (spesso le emissioni di Frn avvengono in valute diverse da quelle maggiormente trattate sul mercato dei cambi) hanno favorito un certo risveglio di tali operazioni.

Analogo risveglio è stato sperimentato dalle emissioni di azioni sui mercati internazionali. Nonostante le difficoltà vissute da numerosi mercati azionari dei principali paesi industriali, nel 1992 i piazzamenti di azioni sui mercati internazionali hanno superato di circa 10 mld di dollari l'ammontare di operazioni concluse nel 1991, le quali erano già state notevolmente superiori a quelle degli anni precedenti. Tale andamento del comparto sembra essere il risultato di tre fattori concomitanti, tutti relativamente legati ad aspetti tecnici del mercato. Il primo è relativo al fatto che le grandi società statunitensi hanno fatto un uso intenso dei mercati internazionali al fine di incrementare la raccolta di capitale di rischio in momenti nei quali il mercato interno non offriva prospettive di grande interesse. La seconda ragione della crescita è da ascriversi al fatto che il mercato ha assorbito numerose emissioni di «American Depositary Receipts» di società registrate in Pvs intenzionate a quotare i loro titoli negli Stati Uniti. Da ultimo, deve essere segnalato un crescente interesse per titoli azionari di società di paesi cosiddetti «emergenti» dell'Asia e dell'America Latina (Corea del Sud, Malesia, Taiwan, Cile, etc.) alle quali sino ad alcuni anni or sono era precluso ogni accesso ai mercati finanziari internazionali.

Sezione 3

IL COMMERCIO INTERNAZIONALE

di Giuseppina Denaro e Stefano Fantacone

1. Il commercio internazionale

1.1 Commercio internazionale e partite correnti

Il commercio internazionale è cresciuto del 3,5% nel 1991 e, secondo le prime valutazioni fornite dagli organismi internazionali, del 4,5% nei primi sei mesi del 1992 (tab. 1). In questo avvio degli anni novanta, gli scambi mondiali segnano dunque un marcato rallentamento rispetto all'incremento medio segnato nella seconda metà del passato decennio. Tale risultato risente in primo luogo dell'indebolimento della congiuntura nei paesi industriali.

Tab. 1 – Commercio internazionale per aree geografiche
(tassi di crescita in volume)

	1990	1991	1992[a]
Totale commercio mondiale	5,0	3,5	4,6
Esportazioni			
Paesi Ocse	4,9	2,8	3,4
Paesi non Ocse	4,3	2,6	7,4
– di cui: Opec	3,1	0,8	n.d.
Ex socialisti	−22,2	−17,6	n.d.
Nics	6,2	13,4	n.d.
Importazioni			
Paesi Ocse	4,8	2,6	3,9
Paesi non Ocse	4,2	9,1	6,6
– di cui: Opec	6,0	9,7	n.d.
Ex socialisti	−4,7	−17,5	n.d.
Nics	10,5	18,5	n.d.

Fonte: Ocse.
[a] Primi sei mesi.

In particolare, nel 1991 è venuto meno l'effetto di traino esercitato nel 1990 dalle importazioni della Germania unita[2], senza che altre aree o paesi vi si sostituissero.
La leggera accelerazione del primo semestre del 1992 è in parte da ricondurre al miglioramento del clima congiunturale nei paesi industriali; vi sono però consistenti segnali sul fatto che tale miglioramento abbia natura temporanea.
Di maggiore rilievo appare, di contro, il contributo fornito dai Pvs. Tanto nel 1991 che nella prima parte del 1992, infatti, quest'area ha registrato tassi di incremento degli scambi assai maggiori che nell'area industrializzata. Per quanto riguarda le esportazioni, il maggior dinamismo riguarda soprattutto le economie dell'Asia dell'Est, che nel 1991 hanno aumentato le proprie vendite all'estero del 13,4%, a fronte di una media Ocse del 2,8%. Dal lato delle importazioni, oltre alle economie asiatiche, particolarmente dinamica si è mostrata l'area Opec, ove si registra un aumento di importazioni legato al processo di ricostruzione successivo alla guerra del Golfo.
Queste tendenze sono proseguite nella prima parte del 1992. Pur non disponendo di dati disaggregati per singole aree geografiche, si rileva come nell'insieme dei Pvs si siano avuti aumenti delle esportazioni e delle importazioni pari, rispettivamente, al 7,4 e al 6,6%.
Rimane invece critica la situazione nei paesi dell'Europa orientale e della ex Unione Sovietica. Questi paesi sperimentano una fase di fortissima contrazione degli scambi (– 18% nel 1991), legata al tracollo del precedente sistema di commercio fra paesi socialisti e collegata agli intensi processi di ristrutturazione interna. D'altronde, come già segnalato lo scorso anno[3], l'inserimento di questi paesi nei flussi di commercio internazionale è fenomeno lento che richiede, da una parte la realizzazione di politiche di stabilizzazione interna, dall'altra la manifestazione di una volontà politica da parte dei paesi industriali, tesa a favorire l'aumento degli scambi con quest'area. In questo senso vanno interpretate le azioni di apertura commerciale della Ce (v. *infra* § 3.2).
Per quanto riguarda l'andamento dei saldi delle partite correnti (tab. 2), le tendenze verso un riassorbimento degli squilibri accumulati nel corso degli anni ottanta trovano conferma negli Stati Uniti e nella Germania, non in Giappone.
Negli Stati Uniti, il disavanzo del 1991 è stato inferiore ai 4 mld di dollari, ed il saldo è risultato in sostanziale pareggio se rapportato al Pil (– 0,1%). Su tale

---

[2] INPI 1990-91, p. 321.

[3] INPI 1990-91, p. 322.

Tab. 2 – Saldi delle partite correnti nei maggiori paesi industrializzati

	1990	1991	1992[a]
Stati Uniti			
– mld dollari	–90,4	–3,7	–23,5
– in % del Pil	–1,6	–0,1	–0,8
Giappone			
– mld dollari	35,8	72,9	57,5
– in % del Pil	1,2	2,2	3,2
Germania			
– mld dollari	47,1	–19,8	–13,5
– in % del Pil	3,0	–1,2	–1,3
Francia			
– mld dollari	–14,9	–6,6	0,5
– in % del Pil	–1,3	–0,6	0,1
Regno Unito			
– mld dollari	–30,2	–11,1	–11,2
– in % del Pil	–3,1	–1,1	–2,1
Italia			
– mld dollari	–14,7	–21,1	–11,5
– in % del Pil	–1,3	–1,8	–1,9

Fonte: Ocse
[a] Primi sei mesi

risultato hanno però inciso i pagamenti effettuati da alcuni paesi come contributo alle spese della guerra del Golfo ed aventi chiaramente una natura transitoria. Esauriti questi effetti, nei primi sei mesi del 1992 si è registrato un disavanzo di circa 23 mld di dollari; su base annualizzata ciò corrisponde tuttavia ad un dimezzamento del deficit rispetto al livello del 1990.
In Germania, il processo di unificazione ha avuto, fra gli altri, l'effetto di trasformare da positivo in negativo il saldo corrente del paese. Al disavanzo di 20 mld di dollari segnato nel 1991 ha fatto così seguito un disavanzo di 13 mld nella prima metà del 1992, dunque un aumento su base annua.
In Giappone, l'avanzo corrente è invece tornato ad aumentare nel corso del 1992. Anche se quest'aumento è da attribuire non ad un'evoluzione particolarmente positiva degli scambi di merci, bensì all'andamento favorevole delle ragioni di scambio e al forte aumento delle entrate da investimenti esteri,

rimane il fatto che il paese asiatico è l'unico, fra i tre principali, a non sperimentare una fase di riequilibrio rispetto agli andamenti della seconda metà degli anni ottanta.
In Europa, è importante segnalare il recupero di una posizione di attivo nel saldo corrente da parte della Francia. È questo il segno visibile del successo della politica di «rivalutazione competitiva» seguita da Parigi a partire dal 1987. Aderendo fermamente ad un obiettivo di cambio fisso nell'ambito Sme, le autorità francesi sono riuscite a contenere l'aumento dei costi interni al di sotto della media europea e a conseguire un tasso di inflazione inferiore a quello dei principali partner commerciali. Ne è derivato un miglioramento di competitività che consente oggi alle esportazioni francesi di crescere a tassi superiori alla media comunitaria, favorendo il determinarsi di un avanzo commerciale e, da qui, il riassorbimento del disavanzo corrente.
Nel periodo considerato, appare invece ambiguo l'andamento dei saldi nel Regno Unito. Nel 1991 si è avuto un consistente recupero rispetto all'anno precedente, con un dimezzamento del disavanzo corrente. Nella prima metà del 1992, tale tendenza si è interrotta. Sotto la spinta di un forte incremento delle importazioni e di una riduzione del tradizionale avanzo nelle partite invisibili, il saldo corrente ha segnato un disavanzo di oltre 11 mld di dollari, pari a quello registrato nell'intero 1991. Come segnala l'Ocse[4] il fatto che il deterioramento della posizione con l'estero del Regno Unito si sia verificato in un frangente caratterizzato da bassi livelli di domanda interna – fattore questo che dovrebbe contribuire a ridurre le importazioni – sembra offrire supporto alla tesi di chi ritiene che il sistema industriale britannico sia ormai di dimensioni insufficienti rispetto alle pur moderate dinamiche dei consumi. Si tratterebbe dunque di un deterioramento di natura strutturale che, in mancanza di adeguati provvedimenti di politica economica, potrebbe dar luogo ad ulteriori accumuli di disavanzi nei prossimi anni.
Anche l'Italia continua a segnare un deterioramento nel saldo di parte corrente, con un disavanzo che nella prima parte del 1992 ha raggiunto l'1,8% del Pil, il valore più alto registrato dal biennio 1980-81. Inoltre, va rilevato come il disavanzo si sia quasi decuplicato nel breve volgere di cinque anni. Il fenomeno è particolarmente preoccupante per la tendenza ad avvitarsi che esso ha assunto. Disavanzi protratti e crescenti nel saldo corrente aumentano infatti il livello del debito estero, per il cui servizio è necessario pagare un onere sempre maggiore, il quale a sua volta va ad aumentare il disavanzo

[4] Ocse, *Economic Survey, United Kingdom*, 1993, pp. 27-32.

corrente con l'estero. Una situazione di deterioramento progressivo denunciata esplicitamente dalla Banca d'Italia nell'ultima Relazione annuale[5]. È facile immaginare che si porrà nel breve termine la necessità di interrompere questo circolo vizioso.

1.2 La bilancia commerciale dell'Italia nel 1991-92

Nel 1991, la bilancia commerciale italiana ha registrato un disavanzo di 14.000 mld di lire, circa 2.000 in più che nel 1990 (tab. 3). In termini di Pil, l'ammontare del disavanzo commerciale è invece rimasto invariato.
Il peggioramento nel valore assoluto del saldo è stato generato da un aumento di 1.500 mld del disavanzo nei prodotti alimentari e da una riduzione di quasi 1.000 mld nell'avanzo manifatturiero, solo parzialmente compensati dal minor disavanzo nel settore energetico.
L'andamento dei primi sei mesi del 1992 conferma tanto l'approfondimento del disavanzo, quanto la contrazione del tradizionale avanzo manifatturiero, sceso nei primi sei mesi del 1992 ad appena 6.100 mld di lire. L'unico elemento di contenimento del disavanzo continua così da essere rappresentato dalla riduzione degli esborsi per i prodotti energetici, interamente legata alla flessione dei prezzi petroliferi sui mercati internazionali.
Al di là dei movimenti congiunturali sul mercato del petrolio, il descritto andamento del saldo commerciale è interamente ascrivibile all'evoluzione degli scambi in quantità. Come si osserva dalla tabella 4, infatti, il grado di copertura reale delle esportazioni rispetto alle importazioni, espresso dal

Tab. 3 – Bilancia commerciale dell'Italia per grandi settori (*mld di lire*)

	Prodotti energetici	Prodotti alimentari	Prodotti manufatti	Totale	
				mld	% sul Pil
1990	−22.852	−17.587	26.250	−14.189	−1,1
1991	−22.175	−18.905	25.057	−16.023	−1,1
1991-1° sem.	−11.232	−9.772	−9.410	−11.594	−1,6
1992-1° sem.	−9.984	−9.553	6.137	−13.400	−1,8

Fonte: Istat e Banca d'Italia.

[5] Banca d'Italia, *Relazione annuale, anno 1991*, p. 126.

Tab. 4 – Italia: valore, valore medio unitario e volume degli scambi di merci (*variazioni %*)

	1990	1991	1992[a]
Valore			
– Esportazioni	5,6	3,1	3,9
– Importazioni	3,7	3,7	5,1
– Grado di copertura nominale[1]	1,8	–0,6	–1,1
Valore medio unitario			
– Esportazioni	2,1	2,9	0,3
– Importazioni	–0,7	–0,8	–1,4
– Ragione di scambio	2,9	3,6	1,8
Volume			
– Esportazioni	3,5	0,1	3,6
– Importazioni	4,5	4,5	6,7
– Grado di copertura reale[1]	–0,9	–4,2	–3,1

Fonte: Banca d'Italia.
[1] Esportazioni/importazioni.
[a] Primi sei mesi.

rapporto fra i tassi di crescita in quantità dei due aggregati, è diminuito di oltre quattro punti nel 1991 ed ancora di tre punti nella prima metà del 1992. A differenza di quanto osservato nel 1990, la riduzione del grado di copertura reale è stato compensato solo parzialmente da un miglioramento delle ragioni di scambio, cosicché ne è risultata una riduzione del grado di copertura nominale di oltre mezzo punto nel 1991 e di oltre un punto nel primo semestre 1992.

Su queste evoluzioni influisce il tasso di cambio della lira. In particolare, e a differenza del caso della Francia, la fissità del tasso di cambio all'interno dello Sme si è accompagnata negli ultimi cinque anni con un aumento dell'inflazione relativa e con una perdita di competitività che la Banca d'Italia valuta pari a circa tre punti percentuali nei confronti dei paesi Ce e ad oltre cinque nei confronti dell'insieme dei paesi industriali.

Anche alla luce delle considerazioni sopra svolte sul deterioramento del saldo di parte corrente, si pone dunque il problema di come conciliare il mantenimento di un cambio fisso con il progressivo deterioramento della competitività commerciale del nostro paese. Problema che il governatore della Banca d'Italia interpreta così: «Non rimuovere il vincolo riproposto dal disavanzo

della bilancia dei pagamenti correnti finirebbe per condizionare il progresso del tenore di vita. È soprattutto in recupero di competitività di prezzo che devono tradursi, per qualche tempo, sia i più rapidi guadagni di produttività sia l'allineamento della dinamica delle retribuzioni a quella europea. Verrà così assicurata la necessaria coerenza fra la stabilità del cambio e l'equilibrio esterno di un'economia in rinnovata, duratura crescita, che dal prodotto si estenda all'occupazione»[6].

2. L'Uruguay Round e la regionalizzazione degli scambi

2.1 L'Uruguay Round

I negoziati dell'Uruguay Round, condotti fra gli esponenti di oltre 100 paesi, sono iniziati nell'ormai lontano settembre 1986.
Durante questi sei anni, le scadenze annunciate sono state molte e numerose sono state quelle mancate.
Anche il 1991 è trascorso senza trovare concreta soluzione alle discordie ancora esistenti tra i paesi, ma con qualche segnale di progresso verso una conclusione del negoziato. Lo scoglio principale rimane la questione agricola (v. parte 6, sez. 2), in relazione alla quale le divergenze fra Stati Uniti e Ce sono rimaste praticamente immutate[7].
Secondo l'opinione di molti osservatori, i rappresentanti della Ce non sarebbero riusciti a formulare una proposta più conciliante verso le richieste degli altri paesi a causa della cronica opposizione francese e in parte tedesca. Gli Stati Uniti, dal canto loro, spinti anche da una difficile situazione economica e finanziaria, hanno manifestato una crescente irritazione per il protezionismo agricolo della Comunità e per la ridotta dimensione delle proposte avanzate in tema di riduzione dei sussidi agricoli comunitari[8].

---

[6] Carlo A. Ciampi, *Considerazioni finali, anno 1991*, pp. 21-22.

[7] È opportuno ricordare che nel dic. 1990 il negoziato Uruguay Round non poté essere concluso a causa dell'enorme divario tra le posizioni Ce, da una parte, e della cosiddetta alleanza agricola, costituita dagli Stati Uniti e dai paesi del Gruppo di Cairns, dall'altra. Questi ultimi richiedevano una riduzione delle sovvenzioni alla produzione ed esportazione di cereali del 70% entro il 2000; la Ce controproponeva un taglio del 30%, comprensivo delle riduzioni già effettuate dal 1986. In termini effettivi, la proposta Ce si riduceva dunque ad un taglio di un ulteriore 10-15% entro il 2000. Cfr. INPI, *cit.*, pp. 323-327.

[8] Nel 1991, la spesa sostenuta dai Governi Ce per sussidiare l'agricoltura è stata di circa 37 mld di dollari. Una «pazzia» dal punto di vista degli americani e dei paesi del Gruppo di Cairns.

Anche la riunione atlantica tenuta all'Aja il 9 novembre 1991, sebbene abbia permesso agli Stati Uniti ed alla Ce di fare un importante passo avanti nella soluzione del contenzioso agricolo, non ha condotto a nessun risultato definitivo. In tale sede le parti si sono accordate per una riduzione dei sussidi agricoli del 30% in 5 anni. L'intesa, però, non definisce la data dalla quale dovrebbero partire le riduzioni. La posizione americana, infatti, voleva una riduzione dei sussidi del 75% in dieci anni, mentre gli europei sono tornati a proporre una riduzione più contenuta (35%), sempre in dieci anni ma con data di partenza retroattiva al 1986. Comprendendo dunque nel conteggio anche le riduzioni già operate da quella data[9].

In questo quadro di quasi immobilismo decisionale e di incertezza sugli esiti dell'Urugay Round, nel dicembre 1991 si è inserita la proposta del direttore generale del Gatt, Arthur Dunkel. Dunkel propone che gli scambi agricoli fra Usa e Ce vengano regolati sulla base di un principio di tariffazione, consistente nel convertire in dazi equivalenti tutte le forme di sostegno ai prezzi e ai redditi (v. *infra* § 2.2). Secondo le valutazioni del Gatt, il principio della tariffazione potrebbe consentire di ridurre del 35% il grado di protezione complessivo nell'arco di cinque anni e di assicurare un accesso minimo per le importazioni pari al 3-5% del consumo interno di ogni prodotto[10].

La proposta in questione, sebbene possa tuttora considerarsi la base per il raggiungimento di un accordo definitivo in sede Gatt, è stata respinta dai Dodici, i quali hanno considerato il progetto eccessivo nelle riduzioni e

---

[9] Secondo Prometeia, l'*impasse* in cui versa il negoziato potrebbe essere attribuibile al fallimento della strategia adottata finora dalla Commissione europea. Prometeia avanza infatti l'ipotesi che, accettando di includere la questione agricola nei temi dell'Uruguay Round, le autorità della Ce avrebbero tentato di aumentare la pressione per una revisione della Pac, giudicata ormai troppo costosa. In altre parole, ci si sarebbe proposti l'obiettivo di smorzare la contrarietà di alcuni paesi a una graduale abolizione della Pac, facendo passare tale revisione come elemento indispensabile per il buon esito di un negoziato internazionale dell'importanza dell'Uruguay Round. Questo richiamo al senso di responsabilità internazionale si sarebbe rivelato meno forte del previsto, e i fatti avrebbero mostrato quanto sia limitata l'influenza che le autorità comunitarie possono esercitare in materia di agricoltura sulle *lobbies* nazionali. Cfr. Prometeia, *Rapporto di previsione*, dic. 1992, pp. 29-36.

[10] Il principio di tariffazione permetterebbe inoltre negoziati più trasparenti in quanto i dazi ed i loro effetti sono più facilmente quantificabili delle misura attualmente in vigore in materia di sostegno dei prezzi e dei redditi. L'argomento è ben noto alla letteratura sul commercio internazionale.

troppo ravvicinato nelle scadenze; quindi poco favorevole al futuro dell'agricoltura europea[11].
Un passo importante nell'articolata evoluzione dell'Uruguay Round è stato infine compiuto il 21 maggio 1992 a Bruxelles, quando i ministri dell'Agricoltura della Ce hanno mosso i primi passi per la riforma della Pac. In particolare, il pacchetto di misure adottato in questa sede prevede un taglio del 3% dei sussidi, una riduzione del 29% dei prezzi dei cereali e del 15% dei prezzi della carne entro il 1996 (v. parte 6, sez. 2).
Nessuna misura, invece, è stata presa con riferimento agli aiuti alle esportazioni, né per migliorare l'accesso ai mercati dei prodotti stranieri.
Assieme alla proposta Dunkel, l'avvio della riforma della Pac sembra costituire un progresso importante verso la conclusione dell'Uruguay Round e fuga i timori di quanti ritengono che un eventuale naufragio del negoziato possa determinare la distruzione del sistema multilaterale degli scambi e la nascita di un nuovo ordine commerciale strutturato in blocchi e aree omogenee[12] (v. *infra* § 2.3).

2.2 La proposta Dunkel

Le linee fondamentali della proposta Dunkel, data la loro rilevanza, vanno ricordate più in dettaglio[13].
Con riferimento all'*agricoltura*, oltre alle già ricordate tariffazioni, si propongono, da un lato una riduzione dei sussidi del 20% entro il 1999 rispetto al periodo base 1986-88, dall'altro un contenimento delle misure limitative delle importazioni, con riduzione del livello medio dei dazi doganali del 36% in un

---

[11] Secondo il ministro per il Commercio estero italiano, Lattanzio, il documento Dunkel prevederebbe accordi limitati che non sembrano volersi far carico della crescita dell'economia globale. Secondo il ministro, è invece "indispensabile prendere tutto il tempo utile a pervenire ad un buon accordo e non ad un accordo quale che sia". V. «Il Gatt in alto mare: la Ce boccia il piano Dunkel», PPL, 12 gen. 1992.

[12] Secondo valutazioni dell'Ocse, i benefici di un accordo in sede Uruguay Round, che nel caso più virtuoso porterebbe ad un'eliminazione di tutti i dazi, sarebbero misurati da un incremento degli scambi mondiali di quasi 500 mld di dollari nel 2002, pari ad un settimo in più rispetto all'attuale volume. Di contro, un fallimento del negoziato potrebbe portare ad una contrazione generalizzata della ricchezza, con una probabile chiusura in aree regionali contrapposte. Infine, si sottolinea come il tipo di accordo che sembra avere la maggiore probabilità di riuscita e consistente in un taglio del 30% delle tariffe, rischierebbe di favorire i paesi ricchi rispetto a quelli poveri, allargando un *gap* già considerevole.

[13] Cfr. A. Dunkel, *Activités du Gatt en 1991 - Tour d'horizon annuel des travaux du Gatt*, Segretariato del Gatt, Ginevra, lug. 1992. Per i Pvs cfr. sez. 4 § 1.2.

periodo di sei anni e con un minimo di riduzione per ogni prodotto del 15%. Per quanto riguarda le misure di sostegno alle esportazioni, vengono proposti due tipi di riduzioni, la prima in termini di valore – nel qual caso la riduzione proposta sarebbe di 36 punti percentuali – la seconda in termini di quantità dei prodotti beneficiari, che dovrebbero essere ridotti di circa un quarto rispetto ai livelli attuali. Tutto ciò in un intervallo di tempo di sei anni, considerando come periodo base gli anni 1986-90.
Dovrebbero restare esentati da queste riduzioni i Pvs meno avanzati; gli altri Pvs godrebbero invece di un certo grado di flessibilità e di un più lungo periodo di applicazione (fino a dieci anni) delle misure proposte, anche se le riduzioni non dovrebbero essere inferiori ai due terzi di quanto stabilito per i paesi industriali.
Per i *settori del tessile e dell'abbigliamento*, il documento stabilisce la soppressione delle restrizioni dell'Accordo multifibre a partire dal 1° gennaio 1993 ed entro un periodo di dieci anni, con progressiva integrazione del settore negli schemi di libero scambio previsti dal Gatt.
In materia di *misure di salvaguardia* (art. XIX del Gatt) il pacchetto prevede che provvedimenti di questo tipo siano legittimati solo nel caso in cui il paese importatore rilevi che il prodotto sia importato in quantità tali da provocare o minacciare un grave pregiudizio per l'industria nazionale produttrice di merci direttamente in concorrenza con quelle importate. La misura di salvaguardia dovrà essere introdotta su base non discriminatoria e la restrizione quantitativa non potrà comunque ridurre il livello di importazioni al di sotto del livello medio degli ultimi tre anni «rappresentativi». La durata della misura di salvaguardia, inoltre, non potrà superare il termine di otto anni.
Per la *risoluzione delle controversie*, si propone un rafforzamento delle procedure, finalizzato a limitare il potere di veto di cui godono attualmente i singoli paesi. Secondo la proposta, infatti, solo una decisione unanime e contraria del Consiglio del Gatt (principio del consenso negativo) potrà impedire l'adozione di provvedimenti risolutivi delle controversie.
L'esecuzione delle soluzioni proposte dovrà inoltre avvenire entro precisi termini (15 mesi dall'adozione degli stessi) ed in caso contrario le opportune misure di compensazione o di sospensione verranno stabilite dal Consiglio del Gatt, cui verrà attribuita una funzione di controllo. Queste nuove regole sulla risoluzione delle controversie sarebbero applicate in via provvisoria per un periodo di quattro anni, con successiva revisione.
Relativamente agli *investimenti che hanno influenza sul commercio*, si propone il divieto di regolamentazioni che siano in contrasto con disposizioni sul trattamento nazionale e sulla eliminazione delle restrizioni quantitative; tra

queste, in particolare, le misure che impongono che la produzione sia fatta con un contenuto minimo di prodotti nazionali, le misure che impongono il pareggio commerciale e obbligano ad utilizzare per le importazioni solo i proventi delle esportazioni, le misure che obbligano a fornire il mercato locale con un certo ammontare della produzione e le misure che limitano la possibilità dell'investitore di accedere alla valuta estera.
Tali misure dovranno essere eliminate entro un periodo di due anni per i paesi industriali, di cinque anni per i Pvs, di sette anni per i Pvs meno avanzati.
L'accordo previsto in materia di *proprietà intellettuale* è vicino all'impostazione voluta dai Pvs. Le controversie in materia dovrebbero essere organizzate sotto la direzione della costituenda Multilateral Trade Organization nell'ambito del sistema di risoluzione delle controversie, integrato da disposizioni particolari. In particolare, è prevista per i brevetti una protezione ventennale, una protezione di cinquant'anni per i diritti d'autore, di sette anni per i marchi; il tutto sulla base di non discriminazione.
Con riferimento all'accordo sui *servizi*, il nucleo della proposta è costituito dalla estensione della clausola della nazione più favorita anche a questo settore, al fine di favorire un processo di liberalizzazione su base multilaterale.

2.3 La regionalizzazione degli scambi

Le incertezze che avvolgono l'esito dell'Uruguay Round ripropongono la questione della regionalizzazione degli scambi.
Se, infatti, da una parte si stenta a realizzare progressi nel negoziato Gatt, dall'altra si assiste ad un proliferare di accordi di cooperazione ed integrazione fra paesi appartenenti a determinate aree geografiche. Ciò sembra accentuare la divisione del globo in un numero ristretto di blocchi regionali, aperti al libero scambio al loro interno, ma chiusi ai rapporti verso l'esterno. Effettivamente, l'interpretazione prevalente fino a qualche anno fa tendeva ad esaltare il contrasto fra il multilateralismo degli accordi Gatt e la portata più ristretta insita negli accordi regionali. Queste preoccupazioni sono però andate scemando nel tempo ed oggi si tende piuttosto a sottolineare come multilateralismo e regionalismo possano convivere, rappresentando anzi le due facce di uno stesso fenomeno: la liberalizzazione degli scambi mondiali[14].

---

[14] Per cogliere l'impostazione assunta recentemente dal dibattito sui blocchi commerciali, si veda la serie di articoli dedicati all'argomento da S24OR. In particolare: «Il futuro è nei blocchi regionali», 16 ott. 1991; «Il libero scambio ama i blocchi», 17 dic. 1991; «Il Terzo mondo pagherà questa regionalizzazione», 17 dic. 1991; «Per i blocchi commerciali il futuro è un dialogo a tre», 4 mar. 1992.

Oggi, dunque, l'emergere di blocchi regionali non sembra più allarmare come in passato. Del resto, si tratta di un'evoluzione già pienamente in atto in tutto il mondo e che per ora non sembra aver compromesso la crescita degli scambi internazionali su base multilaterale. Inoltre, alcune analisi tendono a rilevare come il fenomeno non presenti tratti omogenei nella varie parti del mondo e come quindi sia fuorviante assimilare l'intero processo di regionalizzazione al tentativo di superare il sistema di scambi multilaterali[15]. Altre analisi tendono poi a rilevare come, ad eccezione della Ce, rimanga contenuta la percentuale di scambi intra-area e come, comunque, anche un aumento degli scambi intra-area non comprometta, ma anzi spesso accompagni, la crescita dei commerci con i paesi esterni[16].

In quest'ottica sembra oggi opportuno leggere il fatto che tutte le tre principali aree economico-commerciali (Europa, America ed Asia) stiano procedendo alla costruzione di zone di cooperazione e di libero scambio a livello regionale.

Con particolare riferimento all'area europea, la Ce ha concluso due importanti accordi (cfr. anche § 3.2): il primo con l'Efta per la costruzione di uno Spazio economico europeo che preveda, oltre alla libera circolazione di beni, servizi, capitali e persone, la creazione di un sistema libero da distorsioni alla concorrenza interna ed una maggiore cooperazione nei settori della ricerca e sviluppo e delle politiche sociali[17]; il secondo, gli accordi di Associazione europea con la Cecoslovacchia, la Polonia e l'Ungheria, per la creazione di un'area di libero scambio e di cooperazione con questi paesi prima appartenenti all'area socialista[18].

---

[15] Si vedano al riguardo le analisi contenute in «Policy Forum - Regionalism in The World Economy», *Economic Journal*, nov. 1992.

[16] Si veda Ice, *Rapporto sul commercio estero 1991*, pp. 29-45.

[17] Relativamente ai possibili effetti dell'accordo, i guadagni dinamici dovrebbero risultare rilevanti soprattutto per i paesi dell'Efta, che avendo mercati interni più piccoli e maggiormente concentrati rispetto a quelli dei paesi Ce, beneficeranno di maggiori economie di scala. Per la Ce, oltre ai benefici economici generali, si offrirebbe l'opportunità di attenuare alcuni aspetti protezionistici del mercato unico, aprendosi a paesi con regimi commerciali più liberali. V. Banca d'Italia, «Recenti accordi commerciali della Ce con l'Efta e con alcuni paesi dell'Europa centro-orientale», *Bollettino economico*, n. 18, feb. 1992.

[18] "L'accordo costituisce un passo importante per l'integrazione economica dei tre paesi dell'Est. La Ce, infatti, è per questi tre paesi il più importante partner commerciale nell'ambito Ocse (nel 1989 il 70% dell'interscambio di Cecoslovacchia e Polonia e il 62% di quello dell'Ungheria con i paesi industriali si svolgeva con la Ce)". *Ibidem*.

Nell'area del Nord America, Stati Uniti e Canada, già legati da accordi di libero scambio, si accingono ad allargare al Messico tale accordo (Nafta). Questo processo dovrebbe consentire al Messico di espandere gradualmente la propria economia, riducendo notevolmente il divario che oggi esiste con i partner nord-americani[19]. È possibile che quest'area si allarghi ulteriormente, arrivando ad includere anche Brasile, Argentina, Uruguay e Paraguay, paesi sempre più orientati ad abbandonare l'elevato grado di protezionismo che ne ha caratterizzato l'economia per lunghi anni.
Infine, per quanto riguarda l'area asiatica, questa associa, con accordi spesso molto liberi e con poche implicazioni di tipo istituzionale[20], i paesi che attualmente registrano i più alti tassi di crescita a livello mondiale. L'ampliamento del blocco regionale asiatico potrebbe dunque costituire nel prossimo futuro un polo di crescita straordinario per l'intera economia internazionale. Rimangono invece del tutto esclusi da questi processi i paesi africani e dell'Asia continentale, ossia le nazioni più povere del mondo.

3. La politica commerciale della Ce

3.1 Mercato unico e politica commerciale: il caso delle auto giapponesi

La politica commerciale comunitaria conosce un'evoluzione significativa, in gran parte dettata dalle necessità imposte dalle scadenze del mercato unico interno. A partire dal gennaio 1993, infatti, verranno aboliti i controlli doganali tra Stati membri, ultimo atto nella costruzione del regime di libera circolazione delle merci. Tale provvedimento avrà immediate ripercussioni sull'attuale struttura della politica commerciale comunitaria. Fino ad oggi, infatti, le regole commerciali stabilite a livello comunitario convivevano con misure decise a livello nazionale e aventi generalmente carattere restrittivo.

---

[19] Il grado di integrazione all'interno della Nafta sarà notevolmente inferiore a quello oggi esistente nell'area Ce. Sul basso grado di integrazione regionale incide soprattutto la dimensione preponderante dell'economia statunitense. Gli Usa, infatti, esportano verso il Canada e il Messico meno del 30% delle loro importazioni totali, ed importano da questi paesi un ammontare pari al 2% del Pil. Canada e Messico, invece, indirizzano il 75% delle loro esportazioni verso gli Usa ed importano da questo paese prodotti per un valore pari al 20% del proprio Pil. V. Banca d'Italia, «L'accordo di libero scambio tra Stati Uniti, Canada e Messico», *Bollettino economico*, n. 19, ott. 1992.

[20] V. le pagine dedicate all'integrazione regionale asiatica in Economic Journal, *cit.*

Accanto alla tariffa unica comune stabilita a livello comunitario, si trovavano così forme di contingentamento verso le importazioni di provenienza extracomunitaria.
L'abolizione dei controlli doganali fra Stati membri renderà impossibile la permanenza di questo stato di cose. Il contingentamento deciso a livello nazionale potrà infatti essere aggirato transitando attraverso un altro paese membro, senza possibilità di creare ostacoli di natura doganale.
Alla luce di queste nuove esigenze, la Ce si sta adoperando al fine di rendere omogenee le normative nazionali e di eliminare i casi di deroga alla normativa comunitaria. Un caso significativo al riguardo è quello relativo alla regolazione delle importazioni di auto dal Giappone. Dopo una trattativa durata oltre due anni[21], la Commissione è riuscita a far convergere gli interessi di tutte le parti in causa e a concludere il negoziato con l'accordo stipulato nel luglio 1991.
L'accordo rappresenta una situazione di compromesso, ma ha il merito di sostituire con una misura comune le attuali misure protezionistiche bilaterali e discriminatorie, che sono in evidente contrasto con l'indirizzo multilaterale del Gatt. Nello specifico, l'accordo prevede la completa liberalizzazione del mercato comunitario alle importazioni di auto giapponesi, alla scadenza di un periodo transitorio di sette anni che prenderà avvio dal gennaio 1993. Durante questo periodo di transizione, le vendite di auto giapponesi non dovranno superare una quota di circa l'8% del totale delle vendite di auto in Europa; contestualmente, dovranno essere progressivamente ridotte le misure di restrizione nazionale in vigore in alcuni paesi, fra i quali Italia, Francia e Spagna. Inoltre, la Ce si è impegnata a sopprimere l'art.115 del Trattato di Roma entro la fine del 1992, cioè l'articolo che autorizza i paesi membri a limitare le importazioni indirette. Da parte loro, le industrie giapponesi si impegnano a rispettare le quote assegnate, definendo un vero e proprio accordo di autolimitazione volontaria delle esportazioni.
Al di là del significato che l'accordo sulle auto giapponesi assume in relazione all'apertura del mercato europeo, è opportuno sottolineare quelli che, secondo molti commentatori, potrebbero rivelarsi i limiti di lungo periodo.
Primo fra questi è il fatto che l'argomento della produzione di auto giapponesi all'estero non venga affrontato esplicitamente.
Ciò preoccupa gli industriali europei, i quali temono che attraverso questo canale vengano eluse le quote stabilite. Del resto, già da tempo le case

[21] V. INPI, *cit.*, pp. 327-328.

automobilistiche nipponiche mirano ad aggirare le quote fissate dalla Ce aumentando la produzione degli impianti localizzati nei paesi comunitari e le esportazioni dagli impianti localizzati negli Stati Uniti. La Toyota, ad esempio, ha portato da 100 a 200 mila l'obiettivo di produzione annuale dello stabilimento che entrerà in funzione presso Derby, nel Regno Unito, alla fine del 1992. Nello stesso periodo, la Nissan intende portare da 120.000 a 220.000 vetture all'anno la capacità produttiva dell'impianto avviato nel 1984 a Thunderland[22].

Inoltre, potrebbero sorgere conflitti di interesse fra gli stessi paesi comunitari, poiché mentre i paesi dove sono localizzati gli stabilimenti giapponesi (Regno Unito, Paesi Bassi e, in prospettiva, Spagna) hanno convenienza ad accelerare il processo di liberalizzazione, gli altri paesi, come Italia e Francia, tendono ad ostacolare tale processo[23].

Una delle critiche maggiori che viene rivolta all'accordo rimane comunque l'assenza di reciprocità per l'accesso al mercato giapponese[24]. Le barriere protezionistiche dell'economia nipponica non sono, d'altronde, solo di tipo legale-amministrativo, ma si caratterizzano nella struttura propria del settore bancario, industriale, distributivo; nella organizzazione industriale; negli stessi comportamenti dei consumatori. Le industrie automobilistiche europee avranno dunque bisogno, per poter penetrare un tale sistema, di favorire accordi o di potenziare alleanze e fusioni con i produttori giapponesi. Nessuno di questi argomenti è però previsto nei termini dell'accordo sull'auto giapponese.

Infine, permangono dubbi sull'utilità di lungo periodo di un accordo di restrizione volontaria dell'esportazione come quello accettato dal Giappone. I produttori nipponici potrebbero infatti essere favoriti dal mantenimento di prezzi elevati che il razionamento delle quantità consente. Una tale strategia consentirebbe di realizzare ingenti profitti da poter destinare ad attività di

---

[22] Gli investimenti giapponesi in tal senso sono massicci e, secondo stime nipponiche, la capacità produttiva potrebbe arrivare ad oltre 1.800.000 vetture all'anno nel 1999, quando la quota di auto vendibili a quell'anno è fissata dall'accordo in 1.200.000. Cfr. anche «Tutti i pericoli dell'auto gialla», S24OR, 28 ago. 1992.

[23] Ciò sembra riguardare più la Francia che l'Italia. I rappresentanti della Fiat hanno infatti dichiarato di accettare pienamente la sfida giapponese. Cfr. «Auto gialla: accordo per sette anni», STMP, 26 lug. 1991.

[24] Il Giappone assorbe meno del 25% della domanda complessiva di auto della triade (Nord America, Europa, Giappone), mentre copre una quota di produzione pari al 33%, realizzando in tal modo un permanente avanzo commerciale con l'estero. S24OR, 28 ago. 1991, *cit.*

ricerca e sviluppo per accrescere la propria posizione di vantaggio in termini di tecnologie e di qualità del prodotto[25].

3.2 Gli accordi commerciali con le aree esterne

Come si è accennato in precedenza, la Ce ha concluso nel periodo considerato importanti accordi di natura commerciale, con i paesi Efta e con tre paesi ex socialisti.
Il 16 dicembre 1991 sono stati stipulati gli Accordi europei con Cecoslovacchia, Polonia e Ungheria; contemporaneamente, sono stati firmati gli accordi transitori che sono entrati in vigore nel marzo 1992. Come rileva l'Ice, «l'importanza politica degli Accordi europei appare chiara sia dal punto di vista del consolidamento delle riforme democratiche ed economiche nei paesi ex socialisti, sia dal punto di vista del loro processo di integrazione nell'economia mondiale ed in particolare europea»[26]. Gli Accordi sarebbero dunque dettati dalla volontà politica di accelerare l'inserimento dei paesi ex socialisti nelle correnti di libero scambio e nel sistema economico di mercato. Ciò è particolarmente evidente nella natura asimmetrica degli Accordi, che prevedono la creazione di un'area di libero scambio nell'arco di dieci anni, ma impongono altresì alla Ce di realizzare la liberalizzazione più velocemente rispetto ai tre partner. L'abolizione di tutte le barriere, tariffarie e non, da parte della Ce è infatti prevista entro cinque anni.
I limiti degli Accordi risiedono nell'individuazione di una serie di settori «sensibili», quali il tessile, l'agricoltura e la siderurgia, per cui i tempi di liberalizzazione saranno più lenti. Poiché proprio in questi settori si concentra gran parte della capacità produttiva dei tre paesi ex socialisti, l'impatto degli Accordi potrà risultare assai limitato. Inoltre, gli Accordi prevedono per l'industria europea ampie possibilità di ricorso a misure *antidumping* e di salvaguardia.
In tema di circolazione delle persone, non si sono fatte concessioni particolari rispetto alle legislazioni nazionali, in generale piuttosto restrittive.

---

[25] È noto come ogni meccanismo di razionamento consenta al paese esportatore di migliorare la propria posizione competitiva a scapito dei consumatori del paese importatore.
Fissando prezzi di vendita artificialmente elevati sul mercato razionato si reinvestono gli extra-profitti migliorando la qualità dei propri prodotti, evolvendo le linee distributive, etc. Cfr. «L'auto gialla preme al confine», S24OR, 18 feb. 1992.

[26] Ice, *cit.*, p. 64.

Un processo di accelerata integrazione è invece previsto in sede legislativa, con riferimento alle norme di tutela della concorrenza. Entro tre anni, infatti, Cecoslovacchia, Polonia ed Ungheria dovranno adottare la legislazione comunitaria in materia di concorrenza.
Nel complesso, gli Accordi, che si avvalgono di un contributo finanziario limitato ad 1 mld di Ecu in sei anni, soffrono di alcune contraddizioni di fondo. Da una parte, non si vuole correre il rischio di aumentare le già notevoli difficoltà che le industrie europee incontrano nei settori sensibili, impedendo un trasferimento di queste attività nei paesi dell'Est, che godrebbero di vantaggi comparati in termini di minor costo del lavoro. Dall'altra parte, si vuole impedire che i limiti posti allo sviluppo economico dei paesi dell'Est si traducano in flussi migratori che potrebbero rivelarsi insostenibili dal punto di vista sociale. Suscita inoltre perplessità l'imposizione di norme di tutela della concorrenza che, se appaiono condivisibili in sistemi economici avanzati, possono rivelarsi controproducenti in paesi ai primi stadi dello sviluppo economico. Considerando la necessità di crescita dei paesi dell'Est europeo e le difficoltà incontrate nei processi di transizione verso un sistema capitalistico, sarebbe forse stato preferibile un atteggiamento più flessibile da parte della Ce. Rimanendo ai paesi ex socialisti, devono essere segnalati gli accordi stipulati nel maggio 1992 fra Ce ed Albania, Lituania, Estonia, Lettonia. Accordi assimilabili in tutto e per tutto a quelli conclusi con Cecoslovacchia, Polonia ed Ungheria.
Sempre nel maggio 1992, è stato firmato l'accordo per la costruzione dello Spazio economico europeo, fra la Ce e i paesi Efta. L'accordo estende ulteriormente le misure di liberalizzazione per la circolazione di merci, servizi, capitali e persone; esso inoltre prevede che la normativa comunitaria in materia di concorrenza, diritto societario, politica sociale ed ambientale, venga recepita per intero dai paesi Efta. Anche se, a dire il vero, in questi due ultimi campi sono i paesi Efta ad avere legislazioni spesso più avanzate di quella comunitarie.
Sia gli Accordi europei, sia quelli stipulati con l'Efta dovranno, comunque, essere ratificati dai parlamenti nazionali.

4. La politica commerciale dell'Italia

Rimanendo di competenza comunitaria le scelte di politica commerciale di «alto profilo», come la sottoscrizione di accordi con nuove aree geografiche o le decisioni in ambito Uruguay Round, il grado di autonomia della politica

commerciale italiana è limitato all'utilizzo di una serie di strumenti la cui scarsa rilevanza quantitativa è già stata più volte ricordata. Anche l'analisi relativa al periodo considerato conferma il peso limitato che gli strumenti di politica commerciale nazionale hanno sull'attività di esportazione.
Nel seguito vengono descritti, sulla base delle informazioni riportate nel rapporto dell'Ice sul commercio con l'estero[27], i principali interventi in tema di crediti agevolati, assicurazione delle esportazioni, finanziamento per programmi di penetrazione commerciale, crediti di aiuto.

4.1 La politica dei crediti agevolati all'esportazione

Come si riporta nella tabella 5, nel corso del 1991 sono stati concessi crediti agevolati all'esportazione per circa 8.100 mld di lire, cifra analoga a quella dei due anni precedenti. Si è così ulteriormente ridotta la quota di esportazioni italiane che beneficiano di questo strumento di politica commerciale (4,6%).
Come già negli anni passati, la riduzione della quota di esportazioni agevolate è da ricondurre a due fattori principali.
Da una parte, il decrescere dell'importanza dei Pvs come area di sbocco delle nostre esportazioni. Dall'altra parte, la ridotta convenienza dei tassi agevolati rispetto ai tassi di mercato.
Il primo elemento incide in quanto i Pvs sono i destinatari naturali dello strumento del credito agevolato. La concentrazione delle esportazioni all'interno dell'area industriale riduce dunque, inevitabilmente, il rilievo quantitativo dello strumento.

Tab. 5 – Credito agevolato all'esportazione: ripartizione per tipo di provvista e peso sul totale delle esportazioni italiane (*mld di lire*)

Anni	Credito agevolato concesso			Esportazioni italiane		
	totale	in lire	in valuta	agevolate (1)	totali (2)	peso % (1)/(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
1991	8.115	420	1.695	9.659	209.747	4,6

Fonte: Ice, *Rapporto sul commercio estero 1991*, p. 246.

[27] *Cit.*, pp. 245-288.

Questa tendenza potrebbe forse essere invertita nell'anno in corso poiché, come ricordato nel § 1.1, i Pvs sono attualmente l'area più dinamica nel panorama del commercio internazionale.
Tuttavia, come già verificatosi nel 1991, il maggiore dinamismo dei Pvs è più che bilanciato dalla drastica riduzione della capacità di assorbimento dei paesi ex socialisti, che presumibilmente continuerà ancora per qualche tempo.
Per ciò che concerne la compressione dei margini di agevolazione, questa discende da una volontà internazionale tesa a limitare ad un'area sempre più ristretta l'applicazione di tassi agevolati.
Lo strumento del credito agevolato è infatti ritenuto distorsivo delle condizioni di concorrenza internazionale, cosicché la sua applicazione incontra crescenti difficoltà.

4.2 La politica di assicurazione delle esportazioni

Nel 1991 sono state concesse attraverso la Sace garanzie assicurative per oltre 1.100 mld, con un aumento del 16,6% rispetto al 1990; aumento che sale oltre il 21% se calcolato rispetto al valore degli importi assicurati (tab. 6). L'aumento è stato interamente determinato dalle domande di copertura relative ad esportazioni verso i Pvs, ed in particolare verso l'Opec. Di contro, in drastica riduzione è risultata l'incidenza dei paesi ex socialisti (−59%).
Di rilievo appare anche il fatto che, a differenza dello scorso anno, la lira sia stata la principale valuta di fatturazione.
Inoltre, per la prima volta è stato utilizzato per tali fini l'Ecu.

Tab. 6 – Assicurazione delle esportazioni italiane: domande di copertura, garanzie concesse e importo assicurato

Anni	Domande di copertura	Var. %	Garanzie concesse	Var. %	Importo assicurato[a]	Var. %
1989	1.830	4,9	978	−17,5	10.929	67,0
1990	1.578	−13,7	961	−1,7	12.093	10,6
1991	1.696	7,5	1.120	16,6	14.696	21,5

Fonte: Ice, *Rapporto sul commercio estero 1991*, p. 265.
[a] Mld di lire

4.3 La politica di promozione delle esportazioni

Nel 1991, il Mediocredito ha accolto 87 domande di finanziamento nell'ambito della legge n. 394 del 1981, per un ammontare complessivo di 185 mld (tab. 7). Si è così interrotta la tendenza alla riduzione dei finanziamenti evidenziatasi negli anni precedenti. Ciò può essere attribuito anche al rifinanziamento intervenuto attraverso la legge n. 304 del 1991.
Nel 1991, i programmi di penetrazione commerciale sono stati diretti soprattutto verso gli Stati Uniti, ma si è avuto un significativo incremento anche dei programmi destinati al Giappone. Nel complesso, i paesi industriali continuano a pesare per oltre il 70% sul totale dei programmi di penetrazione finanziati. Con riferimento alle imprese beneficiarie, anche qui si assiste ad un elevato grado di concentrazione, con le imprese industriali che ricoprono una quota superiore al 90%. Fra queste imprese, particolare rilievo assumono quelle del settore tessile-abbigliamento.

4.4 La politica dei crediti d'aiuto

Nel 1991, sono stati concessi 52 crediti d'aiuto, per 421 mld di lire. Questo tipo di credito rientra nella politica di aiuto allo sviluppo attuata dai principali paesi industriali ed è stata recentemente riorganizzata in sede Ocse. In particolare, si è stabilito che possano ricevere crediti d'aiuto i paesi con reddito pro capite annuo inferiore ai mille dollari e non superiore ai 2.465 dollari. Per i paesi che rientrano nella fascia intermedia di reddito, i crediti di aiuto sono erogabili solo in relazione a progetti che non possano beneficiare delle condizioni «Consensus» o che non producano un reddito sufficiente ad assicurare il rimborso dei crediti all'esportazione.

Tab. 7 – Legge 394: finanziamenti per programmi di penetrazione commerciale

Anni	Numero richieste	Numero operazioni esaminate	Numero operazioni accolte	Valore (mld)
1989	146	103	50	99,7
1990	82	77	49	80,1
1991	108	113	87	185,5

Fonte: Ice, *Rapporto sul commercio estero 1991*, p. 262.

Sezione 4

LA COOPERAZIONE PER LO SVILUPPO E LA RICOSTRUZIONE

di Giuseppe Pennisi

1. La cooperazione multilaterale

1.1 L'evoluzione economica nelle aree in via di sviluppo e di ricostruzione nel 1991-92

Nel periodo in esame, l'aggregato delle economie dei Pvs è rimasto sostanzialmente stagnante per il secondo anno consecutivo. La produzione di beni e servizi è cresciuta appena del 2%; a ragione delle dinamiche demografiche ciò ha comportato un declino dei redditi pro capite dello 0,1%[28].
Oltre al rallentamento della crescita dei paesi Ocse e del commercio mondiale, il forte deterioramento della produzione di beni e servizi in Europa centrorientale e le conseguenze della guerra del Golfo sono le determinanti che hanno maggiormente inciso sui Pvs. Inoltre, il declino dei tassi d'interesse negli Stati Uniti non ha avuto nessun effetto positivo di rilievo sull'andamento aggregato della produzione e dei redditi nei Pvs, anche se ha contribuito ad alleggerire l'onere del debito internazionale in particolare per i paesi dell'America Latina.
I tratti salienti dell'evoluzione economica dei Pvs sono riassunti nelle tabelle 1 e 2. Le tendenze già apparenti nei primi mesi del 1991 sono in linea di massima proseguite nella seconda parte dell'anno e nel primo semestre del 1992. Ci sono, tuttavia, differenze molto marcate a seconda delle diverse aree geografiche.
Occorre, innanzitutto, sottolineare il leggero miglioramento del tasso di crescita del Pil in Africa a sud del Sahara, dall'1,3% nel 1990 al 2,4% nel 1991. Secondo stime preliminari, il miglioramento è continuato nel 1992; esso è il risultato indiretto della guerra del Golfo che ha contribuito a stimolare

---

[28] The World Bank, *Annual Report 1992*, Washington D.C., set. 1992 e Unctad, *Trade and Development Report, 1992*, Ginevra, 1992. Per analisi relative ai singoli paesi, cfr. The World Bank, *Trends in Developing Economies 1992*, Washington D.C., ott. 1992.

l'economia nigeriana – il cui peso sull'insieme del continente è molto rilevante – non soltanto grazie all'aumento temporaneo del prezzo del petrolio, ma grazie anche alla messa in produzione di nuovi giacimenti.

Tab. 1 – Pvs: popolazione e Pil pro capite

Gruppi di paesi	1990 popolaz. (mln)	1981-87	Pil pro capite (%)	
			1990	1991[a]
Paesi a basso e medio reddito	4.146	1,4	0,3	−0,1
Raggruppamenti regionali				
Africa subsahariana	495	−1,3	−1,8	−0,6
Asia orientale	1.577	6,5	5,0	5,2
Asia meridionale	1.148	2,7	3,3	0,8
Medioriente e Nord Africa	256	−1,9	−0,3	−2,1
Europa e Asia centrale	200	1,6	−3,9	−8,1
America Latina e Caraibi	433	−0,1	−2,3	1,1
Raggruppamenti per economie				
a basso reddito	3.058	4,2	2,8	2,3
a medio reddito	1.088	0,2	−1,0	−1,0
a medio reddito severamente indebitate	455	0,3	−3,9	−0,7

Fonte: Banca mondiale
[a] preliminare

Tab. 2 – Prezzi dei prodotti di base (*differenza in percentuale*)

Prodotti di base	1980-90 consuntivo	1991 stima	1992 previsione	1993 previsione
Generi alimentari	−1,3	−3,4	4,1	4,5
Prodotti agricoli non alimentari	–	−6,0	0,2	7,8
Minerali (ad esclusione dei combustibili)	1,9	3,8	−4,1	0,4
Combustibili	−2,9	−15,4	–	8,5
Metalli non ferrosi	1,1	−16,1	−2,1	15,8
Totale	−1,8	−11,0	0,9	7,5
di cui non combustibili	−0,4	−5,7	1,4	6,9

Fonte: Calcoli del segretariato dell'Unctad, basati su fonti nazionali ed internazionali e sul modello Sigma per le previsioni.

Tuttavia, ciò non è stato sufficiente ad impedire una diminuzione media del reddito annuo pro capite dello 0,6% in tutta l'area. In aggiunta alla sostenuta dinamica demografica, la regione ha subìto un nuovo periodo di siccità che ha afflitto i paesi dell'Africa orientale ed australe, mentre le migliori condizioni atmosferiche verificatesi nei paesi del Sahel non hanno permesso di arrestare il loro declino economico determinato dal calo dei corsi del cotone e delle oleaginose (i principali prodotti da esportazione), dalla situazione politica in fase di profonda transizione e dalle riforme strutturali in atto in molti paesi. La guerra civile e l'instabilità politica hanno seriamente condizionato l'economia del Ciad e della Liberia, della Somalia e del Sudan. In Africa australe, il processo di democratizzazione ha segnato grandi risultati, ma si svolge in un contesto di tensione e di ristagno economico; di conseguenza, non ha l'effetto trainante sull'economia della regione che molti esperti avevano anticipato nelle loro previsioni quantitative.

Molto diverso il quadro dell'America Latina dove il miglior andamento economico a breve e, soprattutto, a medio termine riguarda l'insieme della regione e supera le stesse previsioni elaborate dal Fmi l'anno precedente: il tasso di crescita del Pil è stato del 3% e segna, quindi, in tutto il continente una vera e propria svolta nell'evoluzione del reddito annuo pro capite che è aumentato (1,1%) dopo un decennio di continue contrazioni. L'andamento economico è stato particolarmente positivo in Argentina, Cile e Messico dove la crescita del Pil è stata del 4% ed in Venezuela dove ha toccato addirittura il 9,1%. Hanno finalmente avuto risultati positivi le riforme economiche e politiche varate negli anni ottanta e sono ricominciati ad affluire alla volta del continente trasferimenti finanziari pubblici e privati. Le politiche di cooperazione, anche quella italiana, danno quindi la priorità a programmi intesi a facilitare l'afflusso di capitale di rischio in investimenti di portafoglio o diretti.

In Asia, sono proseguiti gli effetti espansionistici derivanti dal rapido aumento delle esportazioni, tanto in volume quanto in valore, e dall' incremento sostenuto della domanda interna, specialmente in Cina dove la domanda interna è cresciuta del 7% circa nell'arco di 12 mesi. Sempre in Cina, il tasso di crescita del Pil è passato dal 4,5% nel 1990 al 6% nel 1991 e ha sfiorato l'8% circa nel 1992. Una leggera decelerazione del tasso di aumento Pil si è avuta in Corea del Sud, Malesia e Thailandia.

Tuttavia, si è mantenuto molto elevato anche se non ha toccato il 9-10% l'anno degli anni ottanta. La decelerazione rispecchia l'aumento delle importazioni e dei livelli dei consumi interni dopo un quarto di secolo in cui i tenori di vita interni sono stati compressi per promuovere una crescita trainata dalle esportazioni.

Ben diversa la situazione nell'Asia meridionale (Afghanistan, Bangladesh, Sri Lanka, India, Nepal, Pakistan) dove si è registrato un forte calo del tasso di crescita del Pil – dal 5,6% nel 1990 al 2,8% nel 1991. La contrazione è stata particolarmente forte in India dove il deficit dei conti pubblici ha reso necessario l'attuazione di severe misure di stabilizzazione.
Hanno contribuito anche a questo andamento negativo dell'area il rallentamento della attività industriali e delle esportazioni dovuto al venir meno del mercato dell'ex Unione Sovietica e alla recessione negli Stati Uniti.
In Nord Africa e Medio Oriente, il Pil è cresciuto meno dell'1% nei 12 mesi presi in considerazione in questo volume. Ciò è essenzialmente la conseguenza delle tensioni che hanno fatto seguito alla guerra del Golfo. La riduzione dei prezzi del petrolio ha avuto un impatto negativo sui proventi dei paesi esportatori di olî minerali. Altri paesi dell'area hanno subìto una forte contrazione delle rimesse degli emigranti e dei ricavi da turismo, mentre, al tempo stesso, si sono trovati a dover fare fronte ad un aumento della spesa pubblica a scopi sociali conseguente il rientro di lavoratori rimpatriati dall'Iraq e dai paesi del Golfo. A questi fattori, si sono aggiunti, in numerosi paesi dell'area, forti contrasti politici interni. L' instabilità della regione è elemento di preoccupazione per l'Europa: per questo motivo, essa ha un ruolo sempre più importante nelle politiche di cooperazione dei paesi europei, in generale, e dell'Italia, in particolare.
In Europa centrorientale, la produzione di beni e servizi è ulteriormente calata del 14% nel 1991 dopo una riduzione dell' 8,7% nel 1990. I tassi di riduzione del Pil variano dal 7,5% per l'Ungheria al 26% per la Bulgaria. Unico segno positivo è il forte aumento degli scambi commerciali tra i paesi industrializzati e i paesi dell'Europa centrorientale (Peco), i quali, in seguito alla virtuale dissoluzione del Comecon, si sono impegnati a liberalizzare le loro importazioni e a diversificare le loro esportazioni. Nei confronti di quest'area, i principali paesi europei, e quindi anche l'Italia, stanno affinando nuovi strumenti di cooperazione o collaborazione, aggiungendo così all'impegno per lo sviluppo anche un impegno per la ricostruzione.
Nonostante l'evoluzione a breve termine dei Pvs sia poco incoraggiante, ci sono indicazioni di importanti inversioni di rotta, non solamente per alcune aree (in primo luogo, l'America Latina), ma per l'insieme dei Pvs. Una di queste indicazioni è la forte crescita degli investimenti privati dall'estero; dopo aver subìto un graduale, ma continuo, declino negli anni ottanta, essi hanno segnato una forte ripresa nel primo scorcio degli anni novanta[29].

---

[29] Cfr. G. Pfefferman e A. Madarassy, *Trends in Private Investments in Developing Countries, 1993 – Statistics for 1970-91*, International Finance Corporation, Washington D.C., gen. 1993.

Il rilancio è stato particolarmente accentuato in Asia ed in America Latina; esso rispecchia il miglioramento delle politiche macroeconomiche nei paesi e nelle regioni in questione e prelude a un più robusto andamento della produzione e dei consumi.

1.2 Il negoziato multilaterale Gatt ed i Pvs

La ripresa della produzione e del commercio internazionale, quindi, sono il volano essenziale perché gli anni novanta siano una fase di crescita dei Pvs. In questo quadro, ha un ruolo di gran rilievo la trattativa multilaterale Uruguay Round tra i 108 paesi membri del Gatt.
Tra l'estate del 1991 e quella del 1992, il negoziato multilaterale in corso in seno al Gatt ormai da più di un lustro ha fatto progressi molto modesti nei comparti che riguardano principalmente i Pvs.
Lo schema di «atto finale» inviato il 20 dicembre 1991 dal direttore generale dal Gatt, Arthur Dunkel, ai 108 Governi coinvolti nel negoziato contiene proposte specifiche per concludere positivamente il negoziato tenendo adeguatamente conto delle esigenze dei Pvs, i quali sarebbero tra i principali beneficiari dell'ulteriore liberalizzazione degli scambi internazionali.
Il documento propone, tra l'altro[30]:
- la sostanziale abolizione dei dazi sui prodotti tropicali ovvero, quando tale abolizione non fosse conseguibile, la loro armonizzazione ai livelli più bassi tra quelli attualmente in vigore;
- la definizione di un metodo, di procedure specifiche e di un calendario puntuale per rimuovere, entro il 2003, i contingenti quantitativi e le misure parataríffarie protezionistiche sui tessili e sull'abbigliamento;
- la graduale liberalizzazione del commercio agricolo iniziando dall'eliminazione dei sussidi alle esportazioni in vigore nei paesi industrializzati, principalmente nella Ce;
- la messa a punto di nuove regole in materia di risoluzione delle controversie commerciali, di *antidumping*, di assetto istituzionale-organizzativo dello stesso Gatt (regole che darebbero ai Pvs, negli organi collegiali del Gatt, un ruolo decisionale maggiore dell'attuale).

Nei primi sei mesi del 1992, nell'ambito dei vari gruppi negoziali, la trattativa è proseguita. Anche se grazie allo schema di «atto finale» sono state indivi-

---

[30] *Cfr.*, per una sintesi, A. Dunkel, *Activités du Gatt en 1991 – Tour d'horizon annuel des travaux du Gatt*, Segretariato del Gatt, Ginevra, lug. 1992.

duate numerose soluzioni tecniche specifiche – e il 90% del testo dello schema di Protocollo conclusivo poteva venir considerato sostanzialmente redatto già nel giugno 1992 –, l'aggravarsi del contenzioso tra Stati Uniti e Ce ha, in pratica, bloccato la trattativa.
L'Italia, per quanto favorevole ad una politica di liberalizzazione degli scambi, ha tenuto un atteggiamento ambivalente su alcuni capitoli del negoziato – apertura agli scambi dei tessili e dei prodotti agricoli delle regioni temperate – di interesse dei Pvs ma nei quali alcune categorie di produttori italiani temono di non essere in grado di competere a livello internazionale.

1.3 Il debito internazionale

Lo stock di debito estero dei Pvs sfiora 1.700 mld di dollari (fine 1992). Tra l'estate del 1991 e l'estate del 1992, esso è cresciuto di circa 100 mld di dollari. Questi indicatori, tuttavia, devono essere valutati con cura.
In effetti, l'indebitamento totale dei Pvs è aumentato prevalentemente in quanto, dopo dieci anni circa di contrazione dei flussi di capitale privato verso i Pvs, nel 1991-92 si è avuta una loro ripresa, principalmente alla volta dei paesi a reddito pro capite intermedio, soprattutto dell'America Latina.
In sintesi, le operazioni di ristrutturazione e riduzione dello stock di debito in essere all'inizio del 1991 sono state più che compensate da nuovi prestiti, nonché da variazioni dei tassi di cambio che hanno beneficiato i Pvs. Di conseguenza, anche a ragione del buon andamento delle esportazioni dei Pvs che si sono rivolti ai mercati dei capitali, gli indicatori quantitativi di indebitamento sono rimasti, nell'aggregato, sostanzialmente immutati come risulta dalla tabella 3.
Nel periodo in esame, operazioni di riscadenzamento e riduzione del debito con banche ed istituti finanziari privati sono state effettuate (o hanno raggiunto uno stadio negoziale molto avanzato) dall'Argentina, dalla Bolivia, dalla Bulgaria, dal Camerun, dalla Costa d'Avorio, dall'Ecuador, dal Gabon, dalla Giordania, dalla Guyana, dall'Honduras, dal Mozambico, dal Niger, dalla Nigeria, dalla Polonia e dalla Repubblica Dominicana. In breve, si sta seguendo la strada tracciata nel «Piano Brady» del marzo 1989 ed approfondita nel «Rapporto Craxi» dell'ottobre 1990[31].

[31] INPI 1989-90, pp. 232-246.

Tab. 3 – Indicatori della posizione finanziaria estera dei Pvs debitori netti 1986-92

	1986	1988	1990	1991	1992[P]
Rapporto debito ed export in %					
Tutti i Pvs debitori netti	210	183	167	178	178
Paesi altamente indebitati	375	349	303	312	308
Africa subsahariana	323	355	316	340	333
Rapporto tra pagamenti di interessi ed export in %					
Tutti i Pvs debitori netti	28	25	20	21	19
Paesi altamente indebitati	39	37	26	29	30
Africa subsahariana	28	25	20	20	19

Fonte: Banca mondiale
[P] Previsioni

Tra i principali paesi debitori, il Brasile è il solo che, nell'estate 1992, non aveva ancora concluso un accordo di ristrutturazione del proprio debito estero. L'intesa raggiunta dall'Argentina con i propri creditori, tuttavia, conteneva gli elementi per la definizione di un accordo analogo per il debito commerciale a medio termine del Brasile (40 mld di dollari), aumentando, dunque, le probabilità che il negoziato tra il Governo di Brasilia e le banche giungesse ad un approdo.
Il 1991-92 si presenta come il periodo in cui la crisi del debito estero dei Pvs può considerarsi in gran misura superata: nel 1992, il flusso netto di risorse verso i Pvs è aumentato del 17% rispetto al livello toccato nel 1991 ed ha sfiorato i 135 mld di dollari, grazie principalmente alla rapida crescita di nuovi prestiti privati e degli investimenti diretti ed in portafoglio.
Ci sono, naturalmente, differenze molto profonde tra una regione e l'altra: mentre gli indicatori di indebitamento dell'America Latina e dell'Asia sud-orientale hanno manifestato un significativo miglioramento, quelli di altre aree, in particolare l'ex Urss, l'Europa centrorientale e l'Africa a sud del Sahara, registrano un debito estero molto elevato e non riescono ad attirare capitali privati.
Nel corso del periodo in esame, sono state messe a punto e sono diventate operative le procedure di attuazione della legge n. 106 del 1991 con la quale l'Italia ha previsto la possibilità di annullare le rate di ripagamento dei crediti

d'aiuto bilaterali ai paesi a reddito e consumi meno elevati – in pratica i paesi destinari dei crediti dell'Ida. Queste procedure prevedono accordi bilaterali di annullamento su richiesta del paese interessato. Per quanto di impatto quantitativo limitato sotto il profilo del problema del debito internazionale a livello mondiale, tale misura rappresenta da un lato un sollievo importante per alcuni paesi (ad esempio la Tanzania, cui ben 432 mld di lire sono stati rimessi in base all'accordo con l'Italia del giugno 1992), e, dall'altro, un segnale preciso del rilievo che l'Italia attribuisce alla soluzione dell'indebitamento dei Pvs.

1.4 Il Fmi, la Banca mondiale e le banche regionali di sviluppo

Nell'esercizio finanziario conclusosi il 30 giugno 1992, il Fmi ha effettuato notevoli progressi verso l'universalizzazione della propria composizione e delle proprie attività. Venti nuovi paesi sono diventati membri del Fondo, portando il totale a 157. Di conseguenza, è diventata sempre più urgente la messa in atto dell'aumento delle quote (da 90,1 a 135,2 mld di Dsp) approvato dal Consiglio d'amministrazione nel giugno 1990, ma ancora in attesa delle necessarie ratifiche nel luglio 1992. Tra il 1° luglio 1991 ed il 30 giugno 1992, il Fmi ha concesso prestiti per 8,1 mld di Dsp con un aumento del 60% circa rispetto ai 5,5 mld dell'esercizio precedente[32].
Nello stesso periodo, la Banca mondiale e l'Ida hanno concesso, rispettivamente, prestiti per 15.156 mln di dollari e crediti per 6.550 mln di dollari; le erogazioni da parte delle due istituzioni hanno complessivamente raggiunto i 16.431 mln di dollari[33].
Nove nuovi paesi sono entrati a far parte della Banca mondiale: l'Albania, la Bulgaria, la Cecoslovacchia, l'Estonia, la Federazione russa, le Isole Marshall, la Mongolia, la Namibia e la Svizzera. Al 30 giugno 1993, erano in corso di esame la richiesta di adesione da parte di altri 16 paesi fra cui la Lituania, la Lettonia, le repubbliche dell'ex Unione Sovietica, e tre repubbliche dell'ex Jugoslavia: Bosnia-Erzegovina, Croazia e Slovenia.
L'esercizio finanziario è stato caratterizzato dal perseguimento degli obiettivi già a suo tempo fissati dalla Banca mondiale nel 1990, cioè l'alleviamento della povertà tramite uno sviluppo sostenibile rispettoso dell'ambiente e la promozione del settore privato. Il Rapporto sullo sviluppo mondiale, pubbli-

---

[32] Cfr. International Monetary Fund, *Annual Report 1992*, Washington D.C., set. 1993.

[33] Cfr. The World Bank, *Annual Report 1992, cit.*

cato nel marzo 1992, è dedicato ai problemi ambientali e rappresenta il contributo della Banca mondiale alla Conferenza sull'ambiente e lo sviluppo (Unced), svoltasi a Rio de Janeiro nel giugno 1992.
Per concretizzare l'impegno della Banca mondiale e dell'Ida in favore dello sviluppo sostenibile sotto il profilo ecologico, durante l'esercizio 1991-92, il 30% dei progetti approvati riguardavano direttamente o indirettamente il settore ambientale.
Inoltre, è stato raggiunto l'accordo per la ristrutturazione della Global Environment Facility, confermato quale sportello per il finanziamento dei progetti concordati nel quadro dell'Unced sui cambiamenti climatici e la tutela della biodiversità.
La Banca mondiale e l'Ida, infine, hanno continuato a dare il proprio supporto in favore di prestiti e crediti atti a facilitare la ristrutturazione del debito estero dei paesi fortemente indebitati. Nel periodo in esame sono state effettuate operazioni di riduzioni del servizio del debito in Nigeria e di riduzione del debito in Mozambico e Niger.
Per quanto concerne i Peco, il Consiglio di amministrazione della Banca ha approvato un fondo speciale di supporto alle repubbliche dell'ex Unione Sovietica e firmato un accordo di cooperazione tecnica con quattro nuovi Stati (Federazione russa, Bielorussia, Kazakistan, Kirghizistan) per l'attuazione di un programma di assistenza tecnica per un ammontare di 30 mln di dollari.
Per quanto attiene alle principali banche regionali di sviluppo[34], negli esercizi chiusi il 31 dicembre 1991, la Banca interamericana per lo sviluppo ha effettuato prestiti per 5,4 mld di dollari (con un incremento del 40% circa rispetto all'anno precedente) e la Banca asiatica per lo sviluppo ne ha approvati per 5 mld di dollari (con un incremento del 25%).
La Banca interamericana ha dato priorità ad operazioni per il riassetto strutturale e settoriale e per il supporto ai settori sociali. La Banca asiatica ha posto l'enfasi sull'energia, l'agricoltura e l'agro-industria. Nel corso del 1991, ha ammesso tre nuovi paesi membri: la Mongolia, Nauru e la Turchia.
In leggero incremento pure gli impegni della Banca africana per lo sviluppo (2,29 mld di dollari nel 1991 rispetto a 2,16 mld nel 1990) ed in sostanziale stabilità quelli del Fondo africano per lo sviluppo (1,16 mld di dollari nel 1991 rispetto a 1,25 mld di dollari nel 1990), privilegiando sempre di più il settore agricolo.

---

[34] Cfr., per approfondimenti, Inter-American Development Bank, *Annual Report 1991*, Washington D.C., 1991; Asian Development Bank, *Annual Report 1991*, Manila, 1991; Banque Africaine de Développement et Fond Africain de Développement, *Rapport annuel 1991*, Abidjan, 1991.

Non ci sono state iniziative importanti dell'Italia in seno alle banche ed ai fondi di sviluppo internazionali.

1.5 La cooperazione allo sviluppo della Ce

Nel periodo in esame, la cooperazione allo sviluppo della Ce si è esplicata, essenzialmente, a tre livelli: a) proposta della Commissione per la definizione di una strategia diretta a far gradualmente diventare le attività di cooperazione con i Pvs materia di una politica comunitaria; b) avvio delle attività di cooperazione in base alla Convenzione di Lomé del 15 dicembre 1989; e c) elaborazione preliminare di orientamenti «comunitari» verso aree geografiche specifiche.
I lavori sulla strategia comunitaria sono culminati in una comunicazione della Commissione al Consiglio della Ce ed al Parlamento europeo sulla politica di cooperazione allo sviluppo all'orizzonte 2000 e sulle conseguenze del Trattato di Maastricht per la cooperazione della Ce con i Pvs[35]. In esso, si sottolinea, tra l'altro, come i trattati sull'integrazione europea implicano una più intensa concertazione dei paesi membri nelle politiche «che potrebbero avere un'incidenza sui Pvs». Di conseguenza, la Ce potrebbe intervenire, in base al principio di sussidarietà, ove le politiche di cooperazione dei paesi membri non fossero in armonia con i principi ed i criteri della politica di cooperazione comunitaria. Questi criteri possono venir riassunti nel modo seguente: consolidamento dei processi democratici nei Pvs; continuità dello sviluppo economico e sociale; inserimento dei Pvs nell'economia mondiale; lotta contro la povertà.
Nel novembre del 1991, il Consiglio dei ministri della Ce ha definito i principi di cooperazione che danno la priorità al perseguimento della democrazia e dei diritti umani, nonché al contenimento della pressione demografica e all'ambiente.
Questi criteri sono in armonia con quelli emersi dalla Conferenza sulla cooperazione allo sviluppo organizzata dal Governo italiano nell'ottobre 1991 (vedi § 2.2).
Il documento della Commissione Ce suggerisce una migliore articolazione tra le politiche comuni (ad esempio, la politica agricola e commerciale) e la politica di cooperazione ed un miglior coordinamento delle politiche bilatera-

---

[35] Cfr. Commissione delle Comunità europee, *Comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento Europeo – La politica di cooperazione allo sviluppo all'orizzonte 2000 – Le relazioni della Comunità con i Pvs nelle prospettiva dell'unione politica*, SEC (92) 915, Bruxelles, 15 mag. 1992.

li di cooperazione, nonché una ponderazione geografica che tenga conto dei legami tra le principali aree geografiche e la Comunità. In questo contesto, l'Africa a sud del Sahara ed il Nord Africa e Medio Oriente appaiono come le aree prioritarie. Per l'Africa si preconizza un «contratto di solidarietà» in cui la sicurezza alimentare ed il miglioramento delle infrastrutture fisiche ed umane contribuisca attivamente a politiche e strategie interne di democratizzazione.
Per il Nord Africa e Medio Oriente si propone una strategia di cooperazione rivolta principalmente al contenimento delle migrazioni tramite la programmazione familiare e la crescita dell'occupazione.
Sotto il profilo più strettamente operativo, il periodo in esame è stato contrassegnato, in primo luogo, dall'entrata in vigore della Convenzione di Lomé IV nel settembre 1991, a due anni dalla firma. La Convenzione copre in un unico quadro contrattuale i rapporti di 69 Acp con la Ce per un arco di tempo che copre l'ultimo decennio del secolo. La tabella 4 riassume la ripartizione del VII Fondo europeo di sviluppo a cui l'Italia contribuisce per il 13% delle risorse complessive.
Nel corso del periodo, inoltre, sono stati aggiornati i regimi normativi che regolamentano le relazioni tra la Ce, da un lato, e l'Asia, l'America Latina ed il Nord Africa e Medio Oriente.

Tab. 4 – Risorse finanziarie previste per il VII Fondo europeo di sviluppo (*in Mecu*)

Programmi nazionali e regionali	6.215
Sostegno all'aggiustamento strutturale	1.150
Stabex	1.500
Sysmin	480
Capitali di rischio	825
Abbuoni d'interesse	280
Aiuti d'urgenza	250
Aiuti ai rifugiati	100
Totale	10.800
Prestiti Bei	1.200
Ptom	165
Totale	12.165
Fonte: Comunità europea.	

L'Italia ha influito in misura significativa sulla normativa. Per quanto riguarda l'America Latina, infatti, su proposta dell'Italia la cooperazione della Ce dà particolare rilievo alla promozione della dimensione umana dello sviluppo, al sostegno dei processi di democratizzazione ed all'approfondimento del dialogo sulle politiche economiche. Nei confronti del Nord Africa e Medio Oriente, i protocolli mettono l'accento sulla crescita dell'occupazione (per frenare ondate migratorie) e sulla costituzione di società miste per incentivarne produzione ed occupazione.

1.6 I temi dell'anno: risorse umane, sviluppo sostenibile, democrazia

Tra l'estate 1991 e l'estate 1992, la pubblicazione di alcuni rapporti «mondiali» sullo sviluppo ha caratterizzato le tematiche di fondo delle politiche di cooperazione in questo primo scorcio di anni novanta e fornisce indicazioni importanti per il futuro.
Nel dicembre 1991, ad esempio, il primo rapporto mondiale sull'istruzione dell'Unesco approfondiva l'analisi del contributo delle risorse umane allo sviluppo con grande ricchezza di dati e di analisi e sottolineava come l'istruzione e la formazione fossero la premessa su cui costruire politiche di sviluppo sostenibile in un contesto pluralistico e nel rispetto di differenze di razza, etnia e religione[36]. Nel marzo 1992 – come si è già accennato – la Banca mondiale rivisitava la teoria e l'esperienza dello sviluppo sostenibile in una vasto documento di sintesi da cui si prendeva avvio per indicare le direttrici di politiche in cui la crescita economica fosse compatibile con il miglioramento ambientale[37]. In giugno, il «Rapporto Mondiale sul Lavoro» ed il rapporto su «Democratizzazione e Sviluppo»[38], ambedue prodotti dagli uffici dell'Oil, sottolineavano le interdipendenze e le sinergie tra risorse umane, politiche ambientali, sviluppo dell'occupazione e democrazia. Come si è accennato nel paragrafo precedente, il documento della Commissione della Ce sulle politiche di cooperazione all'orizzonte 2000, diramato quasi parallelamente a questi rapporti «mondiali», è anch'esso imperniato sulla democratizzazione, quale metodo decisionale essenziale per avviare e mantenere politiche di sviluppo sostenibile che valorizzino le risorse umane e naturali. L'enfasi sulla democratizzazione è uno dei punti forti del terzo rapporto sullo sviluppo umano dell'Undp.

---

[36] Unesco, *World Education Report*, Parigi, dic. 1991.

[37] The World Bank, *World Development Report*, Washington D.C. mar. 1992.

[38] International Labour Office, *World Labour Report* e *Democratization and Development*, Ginevra, giu. 1992.

2. La cooperazione bilaterale italiana

2.1 Caratteristiche generali

Nel periodo in esame, la cooperazione italiana bilaterale ha operato in un quadro internazionale caratterizzato da rapidi mutamenti e da un cambiamento significativo degli equilibri politici, strategici e militari preesistenti. Ciò ha determinato l'attribuzione di nuovi compiti alla cooperazione bilaterale italiana con i Pvs per far fronte a situazioni nuove e, in gran misura, improvvise (Albania). Ciò ha pure reso necessaria la formulazione e la ricerca di strumenti nuovi.

È in questo contesto che nel febbraio 1992, il Parlamento ha approvato la legge n. 212 del 1992 per la «collaborazione» bilaterale tra l'Italia ed i Peco. Con la legge vengono stanziati 900 mld per il periodo che termina il 31 dicembre 1994. Nel primo semestre del 1992 sono state messe a punto le procedure di attuazione della normativa. In breve, da un lato le modalità previste per la «collaborazione» con i Peco sono ben distinte da quelle in vigore per la cooperazione con i Pvs; dall'altro, il varo del provvedimento dimostra che non si è verificata la temuta diversione a favore dei Peco di risorse destinate ai Pvs.

Ancora più importante di questi aspetti è il fatto che, nel periodo in esame, sulla cooperazione italiana allo sviluppo ha inciso in misura sempre più marcata il programma di riassetto strutturale e finanziario adottato dall'Italia di cui una caratteristica determinante è il risanamento della finanza pubblica. Di conseguenza, da un lato, il contesto internazionale evidenziava nuove esigenze e nuove domande di cooperazione oppure di «collaborazione». Dall'altro, i sempre più severi vincoli di finanza pubblica imponevano una rimodulazione delle attività di cooperazione ed una crescente attenzione alla minimizzazione dei costi, alla massimizzazione dei benefici, alla valutazione ed al monitoraggio delle singole iniziative, in breve alla «qualità» della cooperazione.

I dati statistici[39] sulla cooperazione italiana allo sviluppo devono venir letti tenendo presente questi elementi di fondo che caratterizzano l'intero periodo. In breve, è continuato l'impegno della cooperazione italiana in favore dei Pvs. Nel 1991 l'Aps italiano è stato pari allo 0,30% del Pnl attestandosi

---

[39] I dati di questo § sono tratti da Ministero Affari Esteri, *Relazione Annuale sull'Attuazione della Politica di Cooperazione allo Sviluppo nel 1991*, Roma, ott. 1992. Non esistono dati disaggregati per il periodo gen.-lug. 1992.

sostanzialmente sugli stessi valori dell'anno precedente, sia pure con una leggera flessione (0,32% del Pnl nel 1990). Ciò rappresenta, tuttavia, una significativa riduzione rispetto al 1989 quando l'Aps italiano raggiunse lo 0,42%. Stime preliminari suggeriscono che nell'esercizio 1992 l'Aps italiano è rimasto pari a circa lo 0,30% del Pnl.
A titolo di raffronto è utile ricordare che, in sede Ocse, i principali paesi donatori si sono posti come obiettivo quello di dedicare lo 0,70% del Pnl all'Aps nel più breve arco di tempo possibile e che, in sede Ce, un documento di lavoro del ministro degli Esteri italiano ha proposto che la Comunità destini l'1% del proprio Pnl all'Aps[40]: in aggregato, c'è, dunque, un crescente divario tra obiettivi e realtà dell'impegno italiano per la cooperazione allo sviluppo.
Questo non è, tuttavia, un divario che riguarda solamente l'Italia: nel primo scorcio degli anni novanta, i principali paesi donatori, infatti, sembrano aver stabilizzato l'Aps allo 0,33% del loro Pnl complessivo. Il risanamento della finanza pubblica anche se più urgente e di maggiori dimensioni in Italia che in altri paesi industrializzati ad economia di mercato è uno dei temi di fondo delle politiche di bilancio dei principali paesi Ocse; Governi e Parlamenti dannno necessariamente la priorità alla salvaguardia delle spese pubbliche in risposta ad esigenze interne, piuttosto che alla promozione od anche solo al mantenimento in termini reali di quelle derivanti dal quadro internazionale e dalla solidarietà tra paesi ad alto reddito pro capite e quelli invece a bassi livelli di consumi e produttività.
Nonostante ciò, nel 1991, con erogazioni che ammontano a 3.357 mld di dollari, l'Italia si colloca ancora in termini assoluti al quinto posto tra i paesi donatori che fanno parte del Cad dell'Ocse. Se si considerano i valori in percentuale sul Pnl, l'Italia viene al quindicesimo posto tra i paesi Ocse, prima degli Stati Uniti (0,20%) e, in Europa, prima di Spagna e Irlanda.
I dati salienti sull'evoluzione della cooperazione italiana al 31 dicembre 1991 sono riassunti nelle tabelle 5, 6 e 7.
Nel 1991, l'Aps definito in legge finanziaria ammontava a 5.158 mld di lire; le erogazioni complessive sono state 4.125 mld, di cui 2.787 mld tramite il canale bilaterale, con un aumento del 10% rispetto al 1990, e 1.338 mld tramite il canale multilaterale con un decremento del 10,4% rispetto all'anno precedente.

---

[40] Cfr. G. De Michelis, *A Strategy for Cooperation – A New Proposal for 1992*, Roma, Ministero Affari Esteri, 1990.

Il mancato aumento, in termini tanto reali quanto nominali, del livello dell'aiuto italiano ai Pvs rispetto all'anno precedente è stato determinato da vari elementi: a) diminuzione delle erogazioni in favore del canale multilaterale e b) ritardi nell'attività di decretazione connessi in parte agli effetti del passaggio da un sistema di bilancio di cassa a un misto di cassa e competenza e da una contabilità straordinaria alla contabilità ordinaria.

Tab. 5 – Aps dell'Italia: impegni 1982-91 (*mld di lire*)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Fondo cooperazione	289	458	651	914	933	2.104	2.373	1.376	1.418	1.574
Fondo di rotazione[a]	440	563	708	799	619	1.195	1.286	1.193	937	1.459[b]
Altri bilaterali	76	88	72	104	60	151	119	147	130	53
Totale bilaterale	805	1.109	1.431	1.817	1.612	3.450	3.778	2.716	2.485	3.086
Banche e fondi	213	244	512	600	1.067	605	896	1.164	804	754
Aiuti Ce	230	294	343	344	371	429	428	667	614	785
Org. internazionali[b]	157	144	179	211	235	264	353	372	364	435
Totale multilaterale	600	682	1.034	1.155	1.673	1.298	1.677	2.203	1.782	1.974
Fai				210	1.489	150				
Totale	1.405	1.791	2.465	3.182	4.774	4.898	5.455	4.919	4.267	5.060

Fonte: Ministero Affari Esteri
[a] Gli importi indicati non tengono conto dei decreti di revoca successivamente emanati;
[b] Compreso circa 7 miliardi ex art. 7 L. 49

Tab. 6 – Aps dell'Italia: erogazioni 1982-91 (*mld di lire*)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Fondo cooperazione	200	339	496	794	875	1.306	1.833	1.754	1.185	1.281
Fondo di rotazione	134	217	492	336	460	657	884	1.094	777	932[a]
Altri bilaterali	76	92	68	104	59	151	119	147	119	53[b]
Totale bilaterale	410	648	1.056	1.234	1.394	2.114	2.836	2.995	2.081	2.266
Banche e fondi	117	142	502	190	881	436	298	1.023	700	155
Aiuti Ce	230	263	343	344	335	340	428	559	520	785
Org. internazionali	157	139	171	211	232	264	334	368	364	442
Totale multilaterale	504	544	1.016	745	1.448	1.040	1.060	1.950	1.584	1.382
Fai					210	796	150			
Totale	914	1.192	2.072	2.189	3.638	3.304	3.896	4.945	3.665	3.648

Fonte: Ministero Affari Esteri
[a] Compreso 2, 6 mild ex art. 7 L. 49;
[b] L'Aima ha erogato su fondi propri, e non su quelli Aps, circa 88 mld per i paesi dell'Est

Tab. 7 – Aps dell'Italia: stanziamenti[a] 1982-91 (*mld di lire*)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Fondo cooperazione	317	570	765	600	714	1.572	1.470	1.617	2.078	2.066
Fondo di rotazione	431	794	712	800	700	1.100	1.080	1.156	1.267	1.334
Altri bilaterali	78	89	95	89	136	114	178	147	137	68
Totale bilaterale	826	1.453	1.572	1.489	1.550	2.786	2.728	2.920	3.482	3.468
Banche e fondi	235	237	406	615	712	569	776	710	678	674
Aiuti Ce	275	300	330	330	325	370	425	360	550	573
Org. internazionali	158	145	192	212	232	270	362	378	383	432
Totale multilaterale	668	682	928	1.157	1.269	1.209	1.563	1.448	1.611	1.679
Fai				975	925					
Accantonamento Cap. 9005				8	1	3		30		11
Totale	1.494	2.135	2.500	3.629	3.745	3.998	4.291	4.398	5.093	5.158

Fonte: Ministero Affari Esteri
[a] Dopo l'assestamento di bilancio e la ripartizione del Capitolo 9005

Da un lato, la diminuzione delle erogazioni tramite il canale multilaterale non rappresenta un mutamento di politica oppure di priorità relativa. Essa è solamente la conseguenza del fatto che la partecipazione al capitale di banche e fondi ha un andamento ciclico in quanto quello delle prime viene aumentato di tanto in tanto e quello dei secondi ogni tre anni; un forte incremento c'era stato nel 1989-90. Dall'altro, il passaggio da un sistema contabile ad un altro determina in ogni amministrazione ritardi conseguenti all'avvio di nuove procedure; ritardi analoghi si sono verificati in comparti di spesa pubblica rivolta ad obiettivi puramente interni, come la formazione professionale ed alcune iniziative speciali a sostegno dell'occupazione, in cui sono state introdotte simili modifiche dei sistemi contabili.
A queste determinanti, occorre aggiungere la decisione del Governo e del Parlamento di rendere obbligatorio, tranne poche eccezioni definite con precisione ed accuratezza, il ricorso a procedure concorsuali – ossia ad aste pubbliche – per l'affidamento di appalti per opere e commesse per forniture per tutte le attività di cooperazione finanziate a dono. Il ricorso a procedure concorsuali era previsto già nella legge n. 49 del 1987 come il metodo da seguirsi, di norma, nell'affidamento di appalti e commesse. La legge n. 49 forniva anche direttive per i casi in cui si potessero utilizzare altri metodi (trattativa diretta, trattativa privata, gara per invito tra imprese ritenute particolarmente qualificate).

Tali direttive – occorre sottolinearlo – potevano venir interpretate anche in modo piuttosto estensivo; in effetti, negli anni ottanta una loro interpretazione estensiva non è stata soltanto considerata essenziale, da parte degli organi politici e delle strutture burocratiche, per realizzare le attività di cooperazione con la necessaria speditezza, ma ha anche avuto frequentemente il conforto del parere positivo da parte della stessa magistratura contabile. In effetti, nel periodo 1987-91, si è fatto ricorso a procedure concorsuali pubbliche per appena il 20% (in valore) delle attività di cooperazione bilaterale a dono. Nella legge finanziaria 1992 si ribadisce che le gare pubbliche di aggiudicazione «secondo la vigente normativa comunitaria» sono obbligatorie virtualmente per quasi tutti i progetti di cooperazione finanziati a dono che comportino appalti per opere e commesse per forniture.
La norma è, senza dubbio, il risultato di crescenti perplessità e polemiche sull'efficienza e l'efficacia di attività di cooperazione realizzate facendo ricorso a procedure che non assicuravano, tramite la concorrenza, la minimizzazione dei costi e la trasparenza delle aggiudicazioni. Essa è anche il frutto del clima di severe ristrettezze di finanza pubblica e della perdita relativa di importanza della cooperazione allo sviluppo nell'ambito delle priorità nazionali. Essa ha, comunque, provocato un rallentamento nell'affidamento di appalti e commesse e, dunque, nelle erogazioni non solamente in quanto le strutture preposte alla cooperazione non avevano esperienza con la redazione di capitolati, l'organizzazione di aste, la valutazione di una vasta gamma di offerte e l'aggiudicazione di appalti e commesse, ma anche per la mancanza di progetti esecutivi sufficientemente dettagliati per poter facilmente eleborare capitolati specifici nonché di strumenti per finanziare la progettazione esecutiva.

2.2 La Conferenza sulla cooperazione allo sviluppo

Nonostante la diminuzione ed il rallentamento delle attività di cooperazione, il periodo in esame è stato caratterizzato da una forte spinta di elaborazione e proposta in materia di politica e strategia.
La Conferenza sulla cooperazione allo sviluppo, organizzata dal Ministero degli Affari esteri il 17-19 ottobre 1991, ha avuto come tema le responsabilità dell'Europa ed il ruolo dell'Italia nelle politiche esterne di solidarietà nel nuovo contesto internazionale[41].

---

[41] Cfr. Ministero degli Affari Esteri, *Atti della Conferenza sulla Cooperazione allo Sviluppo. Le politiche di solidarietà esterna nel nuovo contesto internazionale: le responsabilità dell'Europa ed il ruolo dell'Italia*, Roma, 17-19 ott. 1991, Roma, 1992.

In preparazione alla Conferenza, quattro istituti di ricerca italiani hanno predisposto studi sul futuro della cooperazione allo sviluppo italiana ed europea[42]. Questi studi, ed appositi documenti preparati da quattro gruppi di lavoro del Comitato consultivo della cooperazione allo sviluppo, sono stati gli elementi centrali di un dibattito concluso dal ministro degli Esteri, il quale ha tracciato quelli che, sulla base della sua interpretazione della Conferenza, dovrebbero essere i lineamenti e le indicazioni sulla cooperazione italiana ed europea negli anni novanta[43].

Un risultato immediato della Conferenza è stata la revisione degli stanziamenti della cooperazione italiana per il 1992; in pratica, nella legge finanziaria in quel momento in discussione in Parlamento, è stato reinserito uno stanziamento di 950 mld di lire per il 1992 che era stato depennato in una fase preliminare dell'elaborazione del provvedimento[44].

A medio e lungo termine, la Conferenza ha avviato un processo di ridefinizione degli obiettivi e strumenti della cooperazione italiana verso azioni più efficaci, atte a promuovere e appoggiare: a) lo sviluppo della democrazia; b) la crescita sostenibile e lo sviluppo umano; c) la riduzione degli squilibri Nord-Sud e l'integrazione Sud-Sud; d) la protezione dell'ambiente; e e) il governo delle dinamiche demografiche e dei flussi migratori, in sintonia con il dibattito internazionale (v. § 1.6).

Infine, per quanto concerne il ruolo della Ce nel campo della cooperazione allo sviluppo, in considerazione delle prospettive tracciate dal Trattato di Maastricht, la Conferenza ha riaffermato la necessità di un miglior coordinamento fra donatori al fine di realizzare una maggiore efficacia ed una migliore efficienza degli aiuti concessi. In particolare, il Governo italiano si è espresso in favore alla devoluzione alla Ce da parte degli Stati membri di una percentuale di fondi di cooperazione superiore al 15% attuale. Come si è visto (§ 1.5), la Conferenza ha influito in misura significativa sul documento di strategia in materia di cooperazione con i Pvs che la Commissione della Ce stava redigendo in ottobre ed ha sottoposto al Consiglio dei ministri ed al Parlamento Europeo nel maggio dell'anno seguente.

---

[42] Cfr. Cespi, *La cooperazione allo sviluppo: criteri per una nuova politica*, Roma, ott. 1991, (ciclost.); Somea, *Cooperazione e crescita nell'area mediterranea: individuazione dei settori prioritari d'intervento*, Roma, ott. 1991 (ciclost.); R. Aliboni (a cura di), *L'Europa tra est e sud*, Milano, Angeli, 1992; Ispi, *I problemi della cooperazione allo sviluppo negli anni '90*, Milano, dic. 1991.

[43] Cfr. G. De Michelis, «Relazione introduttiva del ministro degli Affari esteri» in Ministero degli Affari Esteri, *cit.*, pp. 45-84.

[44] Cfr. Atti Camera, *Resoconto sommario della seduta del 22 ottobre 1991*, Roma, 1991.

2.3 Le priorità geografiche

Nel corso del periodo in esame, il Cics ha proceduto ad un solo aggiornamento delle «priorità» geografiche con la delibera del maggio 1991. Le «priorità» sono state individuate sulla base di due criteri principali: a) la gravità dei problemi di sviluppo economico e sociale; e b) i rischi di crisi politica con ripercussioni sull'Italia.

Tab. 8 – Priorità geografiche per la cooperazione italiana stabilite nel 1991-92

	Prima priorità	Seconda priorità	Paesi per i quali il Cics si riserva di intervenire con successiva delibera
Europa sud-orientale	Albania	Turchia	
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.

Sulla base di questi criteri, sono state effettuate modifiche importanti all'elenco dei paesi ritenuti «prioritari» per la cooperazione italiana: a) in Europa, l'Albania è stata aggiunta ai paesi di «prima priorità» a ragione della vicinanza del paese all'Italia, delle forti spinte migratorie e del difficilissimo processo di trasformazione appena iniziato; b) in Asia, la Cina è rientrata fra i paesi di «prima priorità»; e c) in America Latina, il Venezuela è stato inserito tra i paesi «di seconda priorità» a causa dei forti legami storici, economici e culturali sempre mantenuti con l'Italia.
La tabella 8 sintetizza l'elenco dei paesi prioritari al luglio 1992. In breve, i paesi «di prima priorità» sono 17, i paesi «di seconda priorità» sono 20 e gli altri paesi oggetto di cooperazione bilaterale sono due. Nel 1991, i paesi «di prima priorità» hanno assorbito il 60% circa delle erogazioni dell'Aps bilaterale italiano. Il restante 40% è stato suddiviso in parti più o meno uguali tra gli altri due gruppi di Pvs. Dato che dalla fine degli anni ottanta una tendenza di fondo della cooperazione bilaterale di altri donatori è di concentrarsi su pochi paesi in un ambito geografico abbastanza ristretto (uno o due regioni ben delimitate), va sottolineato che l'Aps italiano, diffuso su oltre 40 Pvs nei cinque continenti, va in senso opposto.
Le priorità geografiche sono, comunque, in fase di profondo mutamento. In particolare, i paesi del Nord Africa e Medio Oriente stanno acquistando un ruolo sempre maggiore nel totale della cooperazione bilaterale italiana, mentre sta diminuendo quello dell'Africa a sud del Sahara (tab. 9).

Tab. 9 – Ripartizione delle erogazioni 1991 per aree geografiche e per strumenti di intervento *(doni e crediti di aiuto)* *(mld di lire)*

	Crediti		Doni		Totale	
	Val. ass.	%	Val. ass.	%	Val. ass.	%
Europa sud-orientale	–	–	18	1,8	18	0,9
Mediterraneo e Vicino Oriente	363	39	123	12,3	486	25,2
Africa subsahariana	165	17,8	544	54,6	709	36,8
Asia	109	11,8	52	5,2	161	8,4
America Latina	292	31,4	261	26,1	553	28,7
Totale	929	100,0	998	100,0	1.927	100,0

Fonte: Ministero degli Affari Esteri, Dgcs.

Un'interessante analisi pone il 1989 – ossia l'anno del crollo del muro di Berlino e del sorgere di nuovi equilibri e nuove tensioni internazionali – come il momento della svolta[45]. In particolare, il Nord Africa e Medio Oriente assorbivano solo l'8,25% dell'Aps italiano nel 1989 ma ne hanno richiesto il 25,2% nel 1991.
Nell'arco dei tre anni in esame, invece, il peso dell'Africa a sud del Sahara e dell'Asia sull'Aps italiano è passato rispettivamente dal 54% al 37% e dal 15% all'8%. In sintesi, si sta realizzando un riorientamento degli stanziamenti per l'Aps a favore delle aree regionali più vicine, le cui crisi possono avere un impatto più diretto sulla sicurezza dell'Italia e dell'Europa – ossia a favore della «collaborazione» con i Peco (in base alla legge n. 212 del 1992 i cui termini sono stati ricordati al § 2.1) e della cooperazione con i Pvs del Mediterraneo, del Medio Oriente e dei Balcani.
Tale riorientamento era stato proposto in uno degli studi predisposti in preparazione della Conferenza sulla cooperazione allo sviluppo dell'ottobre 1991 ed era stato recepito dal ministro degli Esteri nel suo intervento a conclusione della Conferenza[46]. Esso è uno dei cardini del programma triennale di cooperazione allo sviluppo elaborato nel 1991[47].
Nel 1991, comunque, l'Africa a sud del Sahara ha continuato a essere l'area che in termini assoluti ha maggiormente beneficiato della cooperazione italiana: in termini di impegni, infatti, ha ottenuto il 46% dei doni e il 5,8% dei crediti di aiuto. In tutto sono stati erogati 544 mld di lire a titolo di dono e 165 mld a titolo di crediti di aiuto di cui, rispettivamente il 49% e il 28% a favore dei paesi prioritari. L'Etiopia, la Somalia, il Mozambico e la Tanzania sono stati i paesi della regione con cui, nel 1991, l'Italia ha avuto i più stretti rapporti di cooperazione bilaterale.
L'America Latina ha ricevuto il 25% degli impegni ed il 26,1% delle erogazioni a dono, nonché il 30,2% ed il 31,4% degli impegni e delle erogazioni a credito. I principali paesi beneficiari sono risultati, nell'ordine, l'Argentina, il Perú, l'Ecuador e la Bolivia.
L'Asia ha ottenuto appena il 3,8% degli impegni ed il 5,22% delle erogazioni a dono ed il 20,9% e l'11,8% delle erogazioni a credito. La Cina, l'India, il

---

[45] Cfr. C. Ercolessi, «Come cambia la geografia dell'Aps», in *Cooperazione*, gen. 1993. Per un esame dettagliato, cfr. C. Ercolessi e J.L. Rhi-Sausi (a cura di), *Rapporto 1991 sulla cooperazione allo sviluppo dell'Italia*, Cespi, Edizioni Associate, Roma, 1992.

[46] Cfr. G. De Michelis, *op. cit.* e R. Aliboni, *cit.*

[47] Cfr. Ministero Affari Esteri-Dgcs, *Documento di programmazione triennale 1991-93 dell'attività di cooperazione allo sviluppo*, Roma, 1991.

Pakistan e l'Indonesia sono stati i Pvs asiatici di maggiore importanza per la cooperazione italiana nel 1991.
Veniamo ora alla cooperazione nei confronti del Nord Africa e Medio Oriente. Nel 1991, gli impegni e le erogazioni a dono sono stati pari al 15,8% e al 12,3% del totale, mentre gli impegni e le erogazioni a credito hanno assorbito il 35,7% ed il 39% del totale. Queste cifre indicano la crescente importanza della regione per la cooperazione allo sviluppo italiana nonché la determinazione di operare per il supporto di progetti direttamente produttivi e ad elevata intensità di occupazione, facendo ricorso in gran misura a crediti d'aiuto. L'Italia è diventata il maggior paese donatore per la Tunisia ed ha un ruolo significativo nei programmi d'investimento di Algeria, Egitto e Marocco nonché negli schemi di ricostruzione e sviluppo del Libano e dei territori occupati della Palestina.

2.4 Le priorità settoriali

Nel periodo in esame, le priorità settoriali hanno continuato ad essere determinate in base alla delibera del Cics dell'8 settembre 1987. La programmazione triennale non include obiettivi settoriali specifici; questi ultimi possono venir ricavati indirettamente, *ex post*, dalla sommatoria dei singoli programmi-paese quali risultato principalmente dai verbali delle Commissioni miste.
Nel 1991, il settore agroalimentare (28% dell'erogato sul fondo di cooperazione), la sanità (il 24%), la scienza e la tecnologia (9%) sono i principali comparti d'intervento a dono. Per quanto riguarda i crediti d'aiuto, l'energia (33%), le infrastrutture (31%) e l'industria (19%) sono stati i principali settori a cui si è rivolto nel 1991 il fondo rotativo[48]. In breve, sotto il profilo settoriale, la cooperazione allo sviluppo opera a tutto campo, piuttosto che concentrarsi sui settori nei quali l'Italia ha maggiore esperienza.
Un aspetto interessante dell'arco di 12 mesi in esame è che in questo periodo, dopo un avvio lento e faticoso, ha cominciato ad aver attuazione l'art.7 della legge n. 49 del 1987 che prevede la costituzione di società miste. Le prime iniziative – una mezza dozzina – danno la priorità all'industria manifatturiera nel Nord Africa e Medio Oriente. Al luglio 1992, erano in fase di istruttoria circa venti richieste da parte di imprese italiane.

---

[48] Sotto il profilo operativo, i doni sono gestiti tramite il fondo di cooperazione ed i crediti d'aiuto tramite il fondo rotativo.

Si è ancora ai primi passi; per questo motivo, spesso le domande vengono presentate ad uno stadio troppo preliminare (a volte prima dell'individuazione dei partner nel Pvs beneficiario) e, quindi, il 50% circa del totale non ha esito positivo. Nonostante ciò, si sta aprendo un canale potenzialmente molto importante per la cooperazione bilaterale in settori industriali dove le imprese italiane hanno esperienza e possono dare un apporto costruttivo in termini di trasferimento di tecnologia e management.
Anche nel 1991-92, le Ong hanno avuto un ruolo importante nell'attuazione di programmi e progetti che meglio corrispondono alla loro vocazione e che hanno un'ampia ricaduta nel settore sociale (formazione, istruzione di base, assistenza socio-sanitaria). Le Regioni e gli enti locali, il cui ruolo nella cooperazione allo sviluppo è stato delineato nella delibera del Cics del marzo 1989, hanno cominciato a proporsi come soggetti ed attori di cooperazione in comparti in cui hanno un'esperienza specifica (ambiente, formazione, educazione ed informazione allo sviluppo).
Nel corso dell'arco di tempo in esame, infine, gli interventi di emergenza hanno avuto un ruolo importante nella cooperazione bilaterale italiana nei confronti dei paesi maggiormente colpiti dalla guerra del Golfo, dell'ex Jugoslavia, dell'Albania e del Corno d'Africa.

2.5 La valutazione ed il monitoraggio della cooperazione

Nei 12 mesi tra l'estate del 1991 e quella del 1992, è continuato il processo di graduale allineamento della cooperazione italiana sulle norme internazionali e comunitarie in materia di valutazione *ex ante*, *in itinere* ed *ex post* delle attività di cooperazione allo sviluppo. Oltre a stimoli critici esterni in atto da tempo, le crescenti ristrettezze finanziarie e la sempre maggiore attenzione alla qualità della cooperazione hanno costituito un impulso importante. Tra l'altro, sono continuati i seminari interni alla Dgcs, in particolare nell'ambito dell'Unità tecnica centrale, in materia di valutazione di programmi e progetti, sulla scorta anche del programma di supporto affidato all'Ipalmo nel 1989 e completato nel 1991. È stato, poi, portato a termine un vasto studio condotto dalla Società italiana di monitoraggio sugli effetti ed impatti della cooperazione allo sviluppo italiana in otto paesi.
A queste attività si è affiancato un monitoraggio rigoroso di un campione di progetti; sulla base di questo monitoraggio – si auspica – si potranno sviluppare procedure di applicazione sempre più vaste in vista della loro generalizzazione.
Tutto ciò ha, senza dubbio, costituito un contributo importante in materia di

affinamento delle tecniche di valutazione e di formazione nella loro applicazione. Tuttavia, nell'arco di tempo in esame, non è stato ancora risolto il nodo della collocazione organizzativa e procedurale della valutazione nell'ambito della cooperazione bilaterale italiana.

Sezione 5

L'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE ITALIANE

di Roberto Schiattarella

1. Il quadro internazionale

Nel corso degli anni ottanta, che sono stati caratterizzati da una fase particolarmente lunga di crescita economica, si è andato via via evidenziando un processo di profonda trasformazione delle modalità di sviluppo dei sistemi industriali avanzati che ha coinvolto sia il funzionamento dei mercati sia l'organizzazione della produzione. Da un lato l'attività economica si è sempre più concentrata in alcune aree specifiche – la cosiddetta «triade», Usa, Giappone, Comunità europea – che tendono a integrarsi al loro interno, dall'altro si è andato accentuando il carattere globale della competizione tra imprese e sistemi. Fenomeni questi che hanno avuto come primo effetto, solo in apparenza paradossale, una forte spinta all'aumento delle interrelazioni tra le imprese, anche di tipo non competitivo, e che, contemporaneamente, ha finito col sottolineare con maggiore chiarezza il ruolo dell'innovazione (sia sul mercato dei prodotti sia dal punto di vista dell'organizzazione della produzione) come fattore essenziale di successo in un contesto concorrenziale come quello delineato.

Non sorprende che, in una realtà di questo tipo, l'attività delle multinazionali, imprese nelle quali si concentra gran parte dell'attività di ricerca applicata e che svolgono un ruolo centrale nel commercio internazionale, sia andata crescendo in maniera estremamente rapida. Così come non sorprende che la rinnovata attenzione al fenomeno che ne è derivato abbia comportato un sostanziale mutamento degli atteggiamenti culturali da parte di studiosi e Governi che ha finito con l'essere esso stesso fattore rilevante per una ulteriore spinta allo sviluppo del fenomeno[49].

[49] È particolarmente significativo, per comprendere la portata del cambiamento nell'atteggiamento culturale da parte degli studiosi verso l'attività delle imprese multinazionali, lo stesso titolo di una recente indagine pubblicata da: United Nations, *World Investment Report, 1992: Transnational Corporation as engines of Growth*, Transnational Corporation and Management Division. Department of Social Development, New York, 1992.

Sono anni questi in cui molti paesi hanno rivisto completamente la loro posizione verso gli investimenti diretti dall'estero e, superata – probabilmente anche con fretta eccessiva – ogni residua diffidenza, non solo hanno attuato politiche fondamentalmente liberiste ma, in un numero crescente di casi, hanno avviato robuste politiche di attrazione di capitali stranieri.
Da un punto di vista quantitativo, l'accelerazione nei processi di internazionalizzazione delle imprese si comincia a delineare in maniera evidente a partire dalla metà degli anni ottanta e tende a durare fino alla fine del decennio. Dopo infatti un lungo arco di tempo in cui, a livello internazionale, gli investimenti esteri erano cresciuti a tassi non troppo diversi sia da quelli degli investimenti interni, sia da grandezze come il Pil o le esportazioni, il tasso di crescita degli investimenti esteri si innalza rapidamente tra il 1986 e il 1990 raggiungendo il valore medio del 35% annuo circa, in contrasto con quanto si rivela per le altre variabili le cui percentuali si mantengono relativamente costanti rispetto agli anni precedenti, e cioè intorno al 10-12%.
Con l'inizio degli anni novanta il fenomeno sembra almeno in parte ridimensionarsi prima con una attenuazione della crescita, poi con un rallentamento che diventa più netto. È tuttavia troppo presto per comprendere se si è di fronte ad un declino di natura congiunturale legato al più generale rallentamento della crescita del sistema economico internazionale, come sembrerebbe suggerire il fatto che il ridimensionamento è stato più forte per quel che riguarda i flussi tra i paesi sviluppati, o se invece si sia in presenza di trasformazioni più profonde nella distribuzione internazionale di questi flussi, visto il declino degli investimenti diretti effettuati negli Usa, e, al contrario, il permanere di una attività multinazionale intensa all'interno del sistema europeo.
D'altra parte, la nuova spinta alla multinazionalizzazione del sistema produttivo internazionale già nel corso degli anni ottanta si era accompagnata a mutamenti profondi nella struttura dei flussi di investimenti esteri. In particolare si era potuto rilevare: (a) un'accentuazione ulteriore della tendenza all'integrazione all'interno delle aree sviluppate; (b) il declino delle imprese statunitensi come soggetti investitori; (c) la crescita dell'importanza dei flussi di investimenti diretti nel settore terziario; (d) l'estensione dell'attività verso i paesi ex comunisti, che tuttavia resta ancora relativamente circoscritta anche se in forte crescita[50].

---

[50] Si vedano a questo proposito, i risultati raccolti in: United Nations, *The East West business directory: 1991-1992*, Transnational Corporation and Management Division. Department of Social Development, New York, 1992.

2. L'esperienza italiana recente

Lo sviluppo multinazionale delle imprese italiane, come è noto, pur risalendo in alcuni casi al secolo scorso, è stato complessivamente contenuto fino alla fine degli anni sessanta. La spiegazione della lentezza con cui questo processo si è andato realizzando non può non essere ritrovata in primo luogo nel parallelo ritardo con cui si è consolidata l'industrializzazione nel paese. L'indice individuato da Dunning[51], cioè il rapporto tra i flussi di investimenti effettuati dalle imprese di un paese all'estero ed i corrispondenti flussi dall'estero, che è normalmente utilizzato nella letteratura sui processi di multinazionalizzazione appunto come una misura del grado di evoluzione di un sistema industriale, è sembrato confermare a lungo questo tipo di spiegazione. Il valore del rapporto si è mantenuto infatti fino a tutti gli anni ottanta su livelli molto inferiori all'unità.
Con la fine degli anni ottanta e l'inizio del decennio successivo qualcosa sembra tuttavia cambiare nel quadro appena descritto.
Anche se lo sviluppo all'estero continua a coinvolgere un numero relativamente limitato di imprese (tab. 1), anche se quindi le difficoltà che incontra la gran parte delle imprese italiane ad affrontare i mercati internazionali[52] non sembrano un fatto superato, cambia invece il rapporto tra investimenti all'estero e investimenti dall'estero che, come si può ancora vedere dalla tabella 1, tende a crescere notevolmente sia se lo si misura in termini di numero di imprese, sia se lo si misura in termini di fatturato, sia e soprattutto se è calcolato in termini di addetti. In quest'ultimo caso il rapporto raggiunge nel 1992 addirittura il livello unitario. L'industria italiana, alla fine del 1991, occupava quindi all'estero un numero di addetti analogo a quello occupato nelle consociate italiane di imprese straniere.
Se dunque dobbiamo considerare questo rapporto come un buon indicatore del grado di sviluppo industriale del paese, se ne dovrebbe dedurre che l'industria italiana sta concludendo una fase di rapido avvicinamento della sua struttura e dei suoi comportamenti a quelli del resto dei sistemi avanzati, rapido avvicinamento che non può che rappresentare un chiaro segnale di vitalità del sistema produttivo.

---

[51] J.H. Dunning, *International Production and the International Enterprise*, London, Allen & Unwin, 1981.

[52] Va ricordato, a questo proposito, che una parte molto consistente delle imprese italiane di medie dimensioni fa parte o di grandi gruppi nazionali o è composta di consociate italiane di imprese estere. La mancanza di un tessuto di medie imprese è, in altre parole, ancora più evidente se ci si pone dal punto di vista della capacità di svilupparsi all'estero.

Tab. 1 – La crescita multinazionale dell'industria italiana, 1986-92

		1986	1990	1992
Numero case madri	A	235	240	263
	B	741	777	821
	C	0,32	0,31	0,32
Numero imprese partecipate	A	618	944	1.156
	B	1.212	1.397	1.438
	C	0,51	0,68	0,80
Fatturato imprese partecipate	A	33.500	71.226	108.183
	B	70.963	118.186	152.395
	C	2,12	1,66	1,41
Addetti imprese partecipate	A	223.031	405.099	510.947
	B	474.750	502.142	508.569
	C	2,13	1,24	1,00

Fonte: nostre elaborazioni su dati R. Cominotti, S. Mariotti, *Italia multinazionale 1992*, Etas Libri, 1992.
A = investimenti diretti all'estero; B = investimenti diretti dall'estero; C = rapporto tra A e B

Tab. 2 – Gli investimenti delle imprese italiane all'estero, distribuzione settoriale e geografica (*numero di addetti*)

	1986	1990	1992
Settori			
Science based	9,1	12,5	13,4
Specialistici	7,7	5,3	8,3
Scale intensive	75,0	69,9	65,1
Tradizionali	8,2	12,3	13,2
Aree geografiche			
Comunità europea	40,1	46,5	49,1
Europa occidentale non Ce	3,1	2,5	2,4
Europa orientale	0,4	0,9	4,1
Nord America	11,8	12,3	11,5
Pvs	47,7	40,3	32,9

Fonte: nostre elaborazioni su dati R. Cominotti, S. Mariotti, *cit.*

Scendendo ad un maggior dettaglio (tabb. 2 e 3), e soffermandoci in primo luogo sugli investimenti che le imprese italiane hanno effettuato fuori del paese, possiamo osservare che la forte crescita degli ultimi anni rilevata nella

tabella precedente si è accompagnata anche ad una significativa modificazione nella composizione settoriale e geografica di questi flussi.
Facendo riferimento ad una classificazione settoriale *à la Pavitt*, possiamo infatti rilevare dalla prima parte della tabella come l'attività multinazionale delle imprese italiane tenda a concentrarsi nei settori di tradizionale specializzazione della grande industria italiana. Due terzi degli occupati all'estero operano infatti in settori «scale intensive»[53]. È interessante tuttavia notare che tale percentuale tende a diminuire significativamente nei sei anni considerati mentre, parallelamente, cresce in maniera altrettanto chiara la quota di occupazione relativa sia ai settori «science based» sia a quelli «tradizionali». Aspetti questi di notevole interesse perché sembrano delineare due diverse strategie di crescita internazionale delle imprese italiane. La prima ha come obiettivo il rafforzamento della presenza nei settori ad alto livello tecnologico, cioè nei settori nei quali le capacità competitive dell'industria italiana sono minori. La seconda, di tipo difensivo, ha viceversa lo scopo di mantenere competitivo – attraverso la delocalizzazione di fasi del ciclo produttivo – quel comparto di attività «tradizionali» in cui l'esperienza italiana è relativamente consolidata, ma per il quale probabilmente si cominciano ad avvertire i problemi di contenimento dei costi legati da un lato all'accentuazione della concorrenza che deriva dall'unificazione del mercato europeo, e, dall'altro, al ragionevole ridimensionamento, in una prospettiva di medio periodo, delle barriere che fino ad ora hanno ridotto la concorrenza dei produttori extra-europei.

Tab. 3 – Il tasso di rotazione degli investimenti italiani all'estero, 1990-92
(numero di imprese)

	nuove partecipazioni	dismissioni
Science based	17,7	25,3
Specialistici	37,3	22,6
Scale intensive	28,9	10,5
Tradizionali	52,9	10,8

Fonte: nostre elaborazioni su dati R. Cominotti, S. Mariotti, *cit.*

[53] I settori «science based» sono quelli dei derivati chimici, della farmaceutica, dell'informatica e macchine per ufficio, dell'elettronica e telecomunicazioni, dell'aerospazio; i settori «specialistici» sono quelli degli impianti e macchinari meccanici, dell'elettromeccanica e della meccanica di precisione; i cosiddetti «settori tradizionali» sono oltre al tessile, all'abbigliamento, al legno, anche l'editoria e stampa, una parte del settore alimentare e le industrie manifatturiere diverse. I settori restanti rientrano all'interno dell'ultimo gruppo e cioè i settori «scale intensive».

Dal punto di vista geografico le trasformazioni non sono di minor rilievo. Come si era accennato in precedenza, la conseguenza del rilancio del processo di integrazione europea è stato un aumento considerevole del peso degli investimenti delle imprese italiane negli altri paesi della Comunità; cominciano poi ad assumere un qualche rilievo quantitativo, soprattutto a partire dagli anni novanta, gli investimenti nei paesi ex comunisti; diminuisce invece in maniera drammatica la quota degli investimenti nei paesi del Terzo mondo. Dunque il mondo sviluppato tende sempre più ad integrarsi al suo interno e, ancora di più, all'interno di ciascun polo della «triade». L'apertura dei mercati dell'Est sta cominciando ad attrarre investimenti italiani, che tuttavia nell'esperienza degli ultimi anni sembrano aver sostituito, anche da un punto di vista qualitativo, il tradizionale tipo di investimento estero che si era diretto in passato verso i paesi meno sviluppati.
Qualunque siano le convinzioni sui possibili effetti degli investimenti esteri sui paesi di destinazione, è certo che questa tendenza sembra rafforzare in prospettiva il distacco, già troppo evidente, tra paesi sviluppati e resto del mondo.
Utilizzando una diversa base statistica – il numero di imprese – e analizzando sia le nuove acquisizioni all'estero sia le dismissioni si ricava una visione più corretta della dimensione che ha assunto la crescita all'estero delle imprese italiane. Il primo aspetto che emerge con chiarezza è la gran quantità di nuove iniziative che le imprese italiane hanno avviato nel biennio (il tasso di crescita è superiore al 30%). Dato, questo, nascosto dal fatto che in media le nuove partecipazioni hanno dimensioni minori (in termini di occupazione) di quelle già consolidate. Il secondo aspetto messo in evidenza dalla tabella 3 è la difficoltà con cui l'industria italiana si muove nei settori ad alta tecnologia. Questo infatti è un comparto che, pur assumendo una importanza crescente nell'attività estera delle imprese italiane, sembra anche pagare un prezzo abbastanza elevato in termini di insuccessi. La presenza in questi settori del più alto tasso di dismissioni è probabilmente espressione di questi problemi, problemi che stanno comportando un profondo processo di riorganizzazione dell'attività all'estero.
Per quel che riguarda l'andamento dei flussi di investimenti diretti delle imprese straniere in Italia, le informazioni raccolte nella tabella successiva (tab. 4) ci segnalano in primo luogo una situazione che, almeno dal punto di vista della distribuzione settoriale, si è mantenuta nell'arco di tempo considerato relativamente stabile.
L'elemento di maggiore interesse è costituito dalla quota particolarmente alta degli investimenti nei settori a più elevato contenuto tecnologico (science

based e specialistici). Una parte consistente degli investitori esteri è dunque venuta in Italia, almeno per quel che riguarda il passato, con obiettivi diversi da quello dello sfruttamento di vantaggi competitivi esistenti. La debolezza del sistema industriale italiano in questi settori (anche da un punto di vista strettamente quantitativo) è ben nota. Il problema sta nel fatto che indagini recenti[54] hanno messo in luce come nel corso degli anni ottanta vi sia stato un ulteriore approfondimento di questa tendenza. Il fatto che le imprese straniere abbiano concentrato la propria attenzione soprattutto su imprese italiane ad alto contenuto di innovazione, non può non essere visto, nel lungo periodo, se non come fatto che desta una certa inquietudine.
La relativa stabilità della composizione settoriale degli investimenti dall'estero nasconde in realtà profondi rivolgimenti nella presenza dell'industria straniera nel nostro paese; rivolgimenti che emergono chiaramente analizzando i risultati riportati nella seconda parte della tabella 4, dove si riporta la distribuzione degli investitori per area geografica di provenienza.

Tab. 4 – Gli investimenti delle imprese straniere in Italia, distribuzione settoriale e geografica (*numero di addetti*)

	1986	1990	1992
Settori			
Science based	27,5	25,8	27,0
Specialistici	17,4	18,5	17,7
Scale intensive	49,7	48,5	48,5
Tradizionali	5,4	7,2	6,8
Aree geografiche			
Comunità europea	35,9	45,7	47,6
Europa occidentale non Ce	19,4	20,0	18,0
Giappone	0,5	1,4	2,4
Nord America	43,2	31,0	29,9
Altri paesi	1,0	1,9	2,1

Fonte: nostre elaborazioni su dati R. Cominotti, S. Mariotti, *cit.*

[54] Cfr. Ice, *Gli effetti della maggiore integrazione comunitaria sulle economie locali: il caso del Mezzogiorno d'Italia*, Roma, 1993.

La prima tendenza che si delinea chiaramente è quella dell'integrazione produttiva all'interno del mercato europeo. La quota degli investimenti provenienti da altri paesi della Comunità è cresciuta altrettanto rapidamente quanto quella degli investimenti italiani nella Comunità stessa. Diametralmente opposto l'andamento della percentuale relativa agli investimenti delle imprese statunitensi il cui peso tende a ridursi drasticamente in un arco di tempo abbastanza limitato.
Significativa, se non altro come indicazione di tendenza, la rapida crescita della quota di investimenti giapponesi.

3. Conclusioni

L'aspetto di maggior rilievo emerso dall'analisi fatta nelle pagine precedenti è costituito sicuramente dalla rapida crescita del rapporto tra investimenti in uscita e investimenti in entrata che si è andato realizzando negli ultimi anni. Qual è il significato di questo andamento? La progressiva e rapida omologazione dell'industria italiana in termini di questo indicatore, ci segnala una effettiva riduzione nelle differenze qualitative tra l'industria italiana e quelle dei paesi avanzati? Ed ancora, il livello di questo rapporto ed il suo andamento nel tempo può o non può essere considerato un indicatore da cui si possono trarre implicazioni di tipo normativo, come sembrano fare alcune interpretazioni estensive che parlano di «insufficiente» multinazionalizzazione? Secondo queste interpretazioni il ridotto sviluppo multinazionale dell'industria italiana quale emergeva per tutti gli anni ottanta costituiva un vero e proprio vincolo alla crescita economica, per superare il quale si rendeva necessaria una politica industriale volta ad accelerare la crescita dei processi di internazionalizzazione delle imprese.
La prima osservazione che può essere fatta è che l'indicatore in questione ha quantomeno limiti di natura tecnica. L'indice di Dunning è significativo soprattutto quando dietro ai valori posti al numeratore ed al denominatore ci sono strutture produttive non troppo diverse, e quindi quando il confronto è fatto tra paesi abbastanza simili. E questo non può essere considerato vero quando si analizza il caso italiano. Il basso livello di internazionalizzazione dell'industria italiana trova, ad esempio, sicuramente una sua ragione d'essere nelle stesse caratteristiche della struttura industriale del paese e cioè nell'accentuato dualismo tra un sistema di grandi imprese fortemente integrate a livello internazionale ed un alto numero di imprese di dimensioni minori. Poiché, secondo la gran parte delle analisi, è proprio la dimensione il

migliore indice delle potenziali capacità di crescita multinazionale di una impresa, è evidente che per la gran parte del sistema industriale italiano queste capacità sono minime.
L'esistenza di un forte dualismo, in altre parole, comporta necessariamente che in Italia si raggiunga a livello aggregato un rapporto di valore analogo ai corrispondenti stranieri, quando a livello di singola impresa multinazionale supera di molto quello straniero (e i dati della tab. 1 confermano questa osservazione).
Va inoltre ricordato che:

1) gli investimenti all'estero possono avere motivazioni molto diverse tra loro ed è quindi difficile pensare che abbiano sempre come obiettivo il miglioramento dell'efficienza, o che gli effetti per il sistema di provenienza (e non solo per l'impresa stessa) debbano essere necessariamente positivi;
2) la politica di investimento all'estero può essere stata favorita – e viceversa possono essere stati scoraggiati gli investimenti in entrata – dalla lunga fase di sopravvalutazione del cambio della lira[55]. Quanto sta accadendo dopo la svalutazione lascia pensare che questa motivazione abbia avuto una notevole importanza.

D'altra parte, se questo tipo di lettura dell'evoluzione dei processi di internazionalizzazione appare estremamente riduttiva (e, a maggior ragione, quella che parla di insufficiente multinazionalizzazione) da un punto di vista analitico, i suoi limiti diventano ancora più evidenti anche, e per certi versi soprattutto, se si confrontano le conclusioni che se ne dovrebbero trarre con quanto in questi mesi è sotto gli occhi di tutti. La crescita di questo indicatore ci segnala un forte recupero di iniziativa dell'industria italiana e quindi, si suppone, di capacità competitiva negli stessi anni in cui la grande industria italiana ha mostrato di incontrare crescenti difficoltà nel mantenere livelli accettabili di competitività sui mercati internazionali.
Un'ipotesi interpretativa più ragionevole è che lo sviluppo dei processi di internazionalizzazione più che espressione del successo della grande industria italiana sia espressione – tenendo conto di tutti i limiti connessi con la «qualità» dell'indicatore di cui si è parlato in precedenza – dell'esatto contra-

[55] L'analisi fatta da alcuni autori ha messo in evidenza una crescente sensibilità nel tempo degli investimenti diretti al mutare delle variabili macroeconomiche e, in particolare, al cambio. Si veda G. Amendola, L. Brindelli, «Gli investimenti diretti esteri nel periodo 1961-1986: un approccio macroeconomico sui dati internazionali», in A. Perrucci, R. Schiattarella, *Aspetti e problemi della collocazione internazionale delle imprese italiane*, Ediesse, 1989.

rio, e cioè della sua crisi. Ne sono segnali abbastanza convincenti sia le riorganizzazioni in atto nella presenza italiana all'estero nel gruppo di settori a più alta tecnologia, sia l'incapacità emersa negli anni ottanta di contrastare l'ondata di acquisizioni di imprese ad alto contenuto di innovazione da parte di imprese straniere, sia infine l'ampio processo di delocalizzazione che si sta delineando nei settori tradizionali.

Ma se questa è la chiave di lettura più plausibile, è molto più discutibile considerare gli effetti di questo processo necessariamente virtuosi per il sistema produttivo dell'Italia.

II Parte

L'INTEGRAZIONE EUROPEA

INTRODUZIONE

di Gianni Bonvicini

Nel processo dell'integrazione europea uno dei fenomeni più sorprendenti e preoccupanti del periodo preso in considerazione da questo annuario è il repentino cambiamento di clima e di prospettive a cui si è assistito nel volgere di pochi mesi. Da una situazione di relativa stabilità e di ragionevole ottimismo nella seconda metà del 1991, si passa nella prima parte del 1992 ad uno stato di crisi, che si manifesta con particolare drammaticità in Italia ma colpisce anche gli altri partner comunitari e mette in causa l'attuazione del Trattato di Maastricht ancora fresco di inchiostro. In questo improvviso giro di boa, emergono chiaramente le linee di una tendenza alla destrutturazione sia del sistema europeo sia di quello italiano, con diversi gradi di gravità ma con un forte collegamento fra di loro[1].

Sul piano europeo, quello che molti temevano all'indomani del 1989 si è in gran parte avverato: il nuovo nazionalismo dell'Est intacca le istituzioni e le politiche comunitarie a misura che gli Stati membri della Ce non sono in grado di assumersi le responsabilità che la nuova situazione internazionale oggettivamente offre loro. L'occasione che offrono la latitanza americana e il disastro russo non può essere colta proprio per la mancanza di coesione che la crisi del concetto di integrazione nel continente europeo mette in luce. L'esempio più evidente di questa incapacità a muoversi è rappresentato dalla questione dell'ex Jugoslavia (*infra* sez. 3). Ma eguale titubanza gli europei dimostrano nell'avviare la cooperazione nel campo della difesa comune (*infra* sez. 2).

La stessa incapacità a risolvere le divergenze si manifesta sul versante più propriamente comunitario (*infra* sez. 1). In effetti su quasi tutti i dossier comunitari si apre un contenzioso che rischia di durare anni: il futuro di

[1] Per questo motivo lo Iai alla fine del 1992 intitolava il suo tradizionale rapporto annuale sulla situazione globale «1992: la crisi doppia»: «IAI Report 1992 – The Dual Crisis», *The International Spectator*, 1, 1993, pp. 5-30.

Maastricht, la definizione del principio di sussidiarietà, il funzionamento e la natura dello Sme, il nuovo bilancio comune, il progetto di investimenti per il rilancio dell'economia comunitaria, l'allargamento, il futuro del negoziato nel Gatt, l'apertura dei confini al passaggio delle persone, il ruolo di Europol, tanto per citare i temi principali di contrasto sul tavolo della Comunità. Mentre aumenta il numero dei dossier, non funziona più quella procedura di negoziato, ormai collaudata da anni, di «consensus building» sulla base di un collegamento fra diversi dossier e diversi interessi nazionali (il cosiddetto «package deal»). Al contrario, oggi sembra di assistere a un fenomeno di «negative issue-linkage», ove ciascun argomento tende ad essere isolato dal pacchetto generale e utilizzato da questo o da quello Stato membro come precondizione al negoziato.

Le ragioni dell'incepparsi di questo delicato meccanismo e dell'immobilismo nei settori della politica estera e di difesa sono molteplici.

Prima di tutto, vi è una questione di perdita di autorevolezza e forza politica delle *leadership*, che si esprime in una crescente difficoltà dei governanti dei maggiori paesi della Ce a mantenere il controllo del loro potere interno. Ad un Mitterrand politicamente in declino (come poi dimostreranno le elezioni legislative del marzo 1993), che va a correre l'azzardo del referendum, fa riscontro un Kohl impegnato ad accelerare un processo di unificazione tedesca enormemente più complicato e costoso di quanto promesso agli elettori. Ad un Major che vive contradditoriamente il ruolo di presidente di turno della Ce e di debole capo di un partito che per larga parte rimane antintegrazionista, si giustappone un González che vede svanire il miracolo economico spagnolo. Per non dire dell'Italia, di cui parliamo oltre.

In secondo luogo, l'indebolimento dei Governi si accompagna ad un ripiegamento nazionale e nazionalista. Nel tentativo di rafforzarsi, la parola d'ordine sembra un po' per tutti essere diventata: «ricominciare dalla politica interna», con l'ovvia conseguenza che la politica estera finisce per diventare una variabile dipendente delle priorità interne. Ma mentre nel caso dell'Est europeo un certo ripiegamento nazionale o nazionalista è comprensibile, se la politica estera dei paesi occidentali finirà per rispondere *in primis* alle esigenze interne, questo stesso ripiegamento può avere effetti deleteri sulla sopravvivenza dei regimi di cooperazione internazionale.

La politica estera ne esce pesantemente condizionata e non potrà quindi dare un contributo sufficientemente forte e credibile per la ridefinizione del ruolo delle istituzioni multilaterali che sono sopravvissute al tracollo della contrapposizione Est-Ovest e che dovrebbero costituire le fondamenta di un nuovo ordine internazionale, pacifico e democratico. Questo timore vale in modo

particolare per la Comunità, che più di ogni altra istituzione è riuscita ad avvicinarsi ad un modello di governo sovranazionale.
In terzo luogo, presso molti operatori e osservatori il «no» danese ha avallato l'interpretazione di un'eccessiva tecnocraticità del disegno integrativo, insinuando il sospetto di una scarsa democraticità della Comunità e mettendo d'accordo una volta tanto nazionalisti e federalisti. D'altra parte, la rivoluzione nell'Est europeo ha creato una forte corrente di pensiero che collega nazionalismo a democrazia.
Paradossalmente, questa stessa convinzione ha cominciato a farsi strada anche in Occidente ed in particolare all'interno della Ce. La domanda che circola insistentemente per la Comunità è chi controlla il «governo» europeo o, per utilizzare concetti di moda, come si lega la sussidiarietà[2] alla democrazia. La risposta che in prevalenza viene data è quella di riattribuire maggiori poteri di controllo ai Parlamenti nazionali, utilizzando quindi il concetto di sussidiarietà alla rovescia, nella direzione degli Stati membri piuttosto che in quello della Comunità[3]. La conseguenza è stata, appunto, l'indebolimento del ruolo e della credibilità del presidente della Commissione, Jacques Delors, e della Commissione stessa.
Di fronte all'*impasse* di Maastricht, quali soluzioni si prospettano? Essenzialmente di due tipi, in forte contrasto fra di loro: la prima è quella che vede accelerare le tappe previste dal Trattato, muovendosi nell'ottica del gruppo virtuoso e ridotto di partecipanti (scenario «core»); l'altra è quella che vede

---

[2] Il principio di sussidiarietà è definito dall'art. 3B del Trattato di Maastricht che recita al secondo comma: «Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario». V. inoltre: G. Orsello, *Il principio di sussidiarietà nella prospettiva dell'attuazione del Trattato sull'Unione europea*, Isle, Roma, 1993.

[3] L'esempio più recente di questo tipo è quello di un emendamento costituzionale presentato dal Governo tedesco alla vigilia della ratifica del Trattato di Maastricht che attribuisce poteri di controllo nella fase negoziale (e non più solo in quella di recepimento delle direttive) sulla legislazione comunitaria a una speciale Commissione parlamentare. La Germania, in altre parole, si allinea alle procedure parlamentari di Gran Bretagna e Danimarca, paesi molto attenti nel non perdere il controllo nazionale nelle varie fasi del processo decisionale comunitario. In definitiva il legame fra sussidiarietà e democrazia non viene stabilito fra poteri comunitari e Parlamento europeo, ma fra i primi e le istituzioni democratiche nazionali. Il livello comunitario diventa quindi residuale rispetto a quello nazionale, almeno dal punto di vista del controllo democratico. Il che complica enormememente il passaggio di future competenze a Bruxelles. Certo non era questo il criterio ispiratore di Maastricht.

invece privilegiare gli aspetti di «segnale» politico, allargando immediatamente la Comunità a tutti i paesi che ne facciano richiesta, con particolare riguardo per quelli dell'Est europeo[4]. Ipotesi intermedie di salvataggio del Trattato di Maastricht attraverso artifizi procedurali e un graduale allargamento fanno da ponte alle due soluzioni estreme.

In questo difficile quadro di problemi e prospettive, l'Italia negli ultimi tempi ha dato qualche segnale di maggiore disciplina comunitaria, grazie al recepimento di un numero consistente di direttive comunitarie nell'ambito dell'attuazione del mercato unico. Tuttavia, nel cruciale periodo qui considerato, l'Italia ha mantenuto una posizione conservatrice sulle prospettive della politica comune di sicurezza e di difesa (*infra* sez. 2), ha mostrato nel penoso negoziato sulle quote-latte (parte 6, sez. 2) di essere in grave inadempienza rispetto agli accordi assunti in sede Pac, ma soprattutto ha mostrato di aver perso ogni controllo sulla propria economia quando è risultato chiaro che il Governo non aveva rispettato il piano che esso stesso aveva proposto alla Ce per mettersi in linea con gli obiettivi macroeconomici negoziati nel quadro dell'Uem. Molti in Italia hanno contato e sperato sul fatto che gli impegni assunti nella Ce avrebbero funzionato come un vincolo cui l'Italia sarebbe stata costretta a conformarsi. Il paese e il Governo non si sono conformati e, d'altra parte, come abbiamo visto, la Comunità si è indebolita e con la Comunità il vincolo che essa doveva costituire.

In effetti, la crisi italiana, in grande misura di origine endogena, è stata aggravata dalla crisi internazionale.

L'indebolimento del multilateralismo a tutti i livelli, da quello cooperativo del Gatt a quello comunitario-sovranazionale di Maastricht, ha agito da detonatore sulle anomalie e deficienze italiane. A sua volta, l'Italia, indebolita all'interno e meno credibile all'esterno, non ha potuto svolgere appieno quel ruolo positivo che nel corso degli anni ottanta aveva fatto sperare in un «profilo emergente» di politica estera[5], come testimoniato, fra le altre cose, dalla buona gestione dei due semestri di Presidenza della Ce del 1985 e del 1990, collocati strategicamente alla vigilia delle due maggiori riforme istituzionali comunitarie, l'Atto unico e il Trattato sull'Unione europea.

---

[4] Una tale tesi è stata sostenuta in più occasioni da Ralph Dahrendorf che si è schierato dalla parte dei sostenitori dell'allargamento «subito». In particolare questo concetto è stato sviluppato in *Reflections on the Revolution in Europe*, tradotto in italiano in *La democrazia in Europa*, Laterza, Bari, 1992.

[5] Questa definizione è stata tenuta a battesimo dallo Iai in un convegno svoltosi nel 1984, i cui atti sono stati pubblicati in «Italy and the New International Context», *The International Spectator*, 1, 1985.

Rispetto agli scenari che si presentano in prospettiva la scelta dell'Italia è quasi obbligata: fra una «dipendenza marginale», nell'ambito di una Comunità indebolita (anche se più ampia), dominata da uno o pochi paesi forti, e una «partecipazione competitiva», con l'obiettivo di inseguire un «core» di paesi che si assumano il compito di far avanzare il processo di integrazione politica dell'Europa. Tuttavia, quest'ultima strategia richiede una forte capacità di negoziato verso l'esterno e un ampio sforzo di adattamento istituzionale ed economico verso l'interno, sforzo che è oggi solo all'inizio e avviene in condizioni di grandissima difficoltà. Sarà perciò necessario, specialmente per l'Italia, un legame profondo e ineludibile fra politica interna ed estera per uscire dalla crisi «doppia» in cui il paese si trova.

Sezione 1

LA POLITICA DELL'INTEGRAZIONE E IL DIBATTITO SULL'UNIONE EUROPEA

di Marinella Neri Gualdesi

L'anno preso in esame da questo volume è stato quanto mai carico di tensioni e incertezze per la costruzione comunitaria. Alla Comunità europea, come si è configurata nel passato e come è emersa dal Trattato di Maastricht, è stato rivolto il rimprovero di essere viziata da un meccanismo d'integrazione burocratico e di mancare di democrazia e partecipazione. La discussione sulla ridefinizione istituzionale della Comunità, decisa con il Trattato firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, ha finito così per mettere in luce la fragilità della costruzione europea, della quale sono stati percepiti i costi piuttosto che i vantaggi.

Con uno slogan – il «grande mercato» – e una data – 1993 – Jacques Delors e l'Atto unico erano riusciti a rilanciare il processo d'integrazione europea. Il Consiglio europeo di Maastricht (dic. 1991) doveva rappresentare un nuovo salto di qualità ma anche lo sforzo di aggiustamento politico da parte dell'Europa dei Dodici di fronte al cambiamento dello scenario politico internazionale.

La dissoluzione dell'impero sovietico, la crisi legata alla guerra del Golfo, l'unificazione tedesca, la tragedia jugoslava hanno dimostrato che, pur avendo responsabilità politiche rilevanti nei confronti dell'intero arco di crisi che la circondava, la Comunità in quanto tale non era in grado di fare fronte a tali responsabilità. Un segnale d'impotenza che ha aumentato lo scontento nei confronti della Ce e ha dato argomenti agli oppositori degli impegni sottoscritti a Maastricht. L'esito negativo del referendum danese del giugno 1992, sebbene corretto dal voto irlandese, ha portato alla luce antiche reticenze a diluire la propria identità in un contesto europeo ancora impreciso e a perdere elementi di sovranità nazionale.

1. La preparazione italiana al mercato unico e l'adempimento degli obblighi comunitari

La messa in opera del programma volto a creare «uno spazio senza frontiere interne» ha registrato importanti progressi, benché sia ormai chiaro che il mercato unico non si realizzerà di colpo il 1° gennaio 1993. Esso sarà il risultato di un lungo cammino fatto di oltre 300 direttive e decisioni, che non entreranno in vigore tutte insieme. Sono emersi infatti alcuni ritardi nella realizzazione del programma, e uno almeno è molto appariscente: quello relativo alla soppressione dei controlli sulle persone alle frontiere intra-comunitarie.
Inoltre, malgrado un miglioramento sensibile della trasposizione nelle normative nazionali delle misure previste dal Libro bianco sul mercato interno, l'azione degli Stati membri per rispettare gli impegni assunti si è rivelata particolarmente lenta. Delle 159 decisioni del Consiglio comunitario che richiedevano una trasposizione nelle legislazioni nazionali, in data 16 marzo 1992 soltanto 56 erano state trasposte in tutti gli Stati membri.
Da parte italiana si sono avuti ancora una volta ritardi sul terreno della normativa comunitaria, sia in ordine all'adozione dei regolamenti per il trasferimento in via amministrativa delle direttive, sia per il varo dei decreti legislativi previsti dalla delega conferita con la Legge comunitaria al Governo. In effetti il nuovo strumento della Legge comunitaria annuale, se da un lato ha sveltito i tempi per la trasposizione nell'ordinamento interno delle direttive, dall'altro non ha risolto il problema dell'*iter* parlamentare e burocratico troppo lungo che ne rallenta la concreta attuazione. A due anni dalla prima applicazione della legge La Pergola, varata per superare la lentezza delle procedure parlamentari, si deve rilevare che l'approvazione del Parlamento non è sufficiente per far applicare le direttive; la messa in opera dipende dall' ordinamento politico-amministrativo che non riesce a colmare il ritardo italiano nel processo di adeguamento al diritto comunitario.
L'indagine conoscitiva condotta dalla Giunta per gli affari delle Comunità europee del Senato sulla partecipazione dell'Italia alle fasi formativa e applicativa del diritto comunitario ha evidenziato come i temi comunitari siano caratterizzati da una profonda disattenzione dell'amministrazione pubblica, nazionale e regionale, verso gli aspetti operativi della partecipazione italiana alla Comunità[6]. Tre principali ordini di problemi in merito alla partecipazione italiana al procedimento normativo comunitario sono emersi

---

[6] Senato della Repubblica, Giunta per gli affari delle Comunità europee, *Indagine conoscitiva sulla partecipazione dell'Italia alle fasi formativa e applicativa del diritto comunitario*, Roma, 1991.

da questa indagine: insufficiente coordinamento tra le varie amministrazioni coinvolte nella negoziazione degli atti comunitari e mancanza di coordinamento tra le amministrazioni che partecipano alla formazione del diritto comunitario e le strutture preposte alla sua applicazione; l'assenza di certezze nelle procedure, che implica incertezza nell'individuazione delle competenze e delle responsabilità; infine, una inadeguata apertura alla dimensione europea dell'amministrazione pubblica e l'insufficiente presenza italiana nella burocrazia comunitaria.

Va rilevato che il Governo Amato, con l'incarico conferito al ministro Costa, ha varato l'accordamento delle due strutture, quella relativa al Coordinamento delle politiche comunitarie e quella relativa agli Affari regionali, proprio per costituire un organismo unico che permetta di risolvere più efficacemente i problemi operativi connessi all'attuazione degli impegni derivanti dalla partecipazione alla Ce.

Le lentezze dell'Italia nel recepire le direttive comunitarie sono state all'origine di una polemica con la Commissione della Ce. In una lettera indirizzata il 28 gennaio 1992 al presidente del Consiglio Andreotti, il presidente della Commissione, Delors, manifestava infatti «l'inquietudine» di Bruxelles per la mancata trasposizione nell'ordinamento giuridico italiano di un alto numero di direttive, segnalando anche il pericolo che la Ce rifiutasse la soppressione dei controlli alle frontiere con l'Italia. Al richiamo di Delors la Presidenza del Consiglio rispondeva precisando che i dati erano diversi da quelli indicati dalla Commissione, la quale non aveva tenuto conto delle direttive varate nella corsa di fine legislatura[7]. Nella Legge comunitaria per il 1991, approvata *in extremis* il 28 gennaio 1992 prima dello scioglimento delle Camere, erano state infatti inserite 33 direttive, colmando così almeno parzialmente l'arretrato nell'attuazione della legislazione comunitaria.

Non solo l'Italia non era più il fanalino di coda nel recepire le direttive comunitarie, ma si trovava pienamente in linea con la media comunitaria, se non leggermente al di sopra: contro una media Ce del 72% l'Italia poteva vantare il 72,9%[8].

Toni prevalentemente risentiti hanno accompagnato da parte italiana la polemica tra Roma e Bruxelles. Tuttavia, vi è stato anche chi ha fatto notare che la polemica tra il presidente del Consiglio e Delors sul solo punto della

---

[7] «Delors sull'Italia si informi meglio. Andreotti respinge i rimproveri della Ce», RPBB, 7 feb. 1992, articolo nel quale è riportato il testo della lettera inviata da Delors a Andreotti.

[8] Secondo l'ultimo monitoraggio, aggiornato al mag. 1992, l'Italia aveva recepito 120 direttive su 158 in vigore delle 279 previste dal Libro bianco.

trasposizione delle direttive comunitarie nell'ordinamento interno diceva «assai poco». Secondo Giorgio Napolitano infatti l'Italia era «ben più sostanzialmente in una condizione di ritardo e debolezza: 1) nel liberarsi da un pesante differenziale inflazionistico; 2) nel ridurre l'incidenza del debito e del disavanzo pubblico sul prodotto lordo; 3) nel predisporsi a fare la sua parte per il previsto, necessario accrescimento delle risorse di bilancio della Comunità; 4) nel mettersi in grado di competere e cooperare con gli altri paesi membri della Comunità ... ; 5) nel far valere i propri specifici interessi nel non idilliaco confronto con i maggiori partner comunitari, e nel sollecitare politiche di effettiva coesione economica e sociale tra i Dodici»[9]. Il nono Rapporto annuale sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario presentato dalla Commissione europea ai primi di aprile del 1992 ha in ogni caso confermato le inadempienze italiane quanto a effettivo rispetto delle norme Ce. Dal rapporto risultava infatti che l'Italia per il 1991 faceva registrare il maggior numero di violazioni alle normative comunitarie, con il primo posto per le lettere di messa in mora (118), prima fase della procedura d'infrazione prevista dagli artt. 169 e 171 del Trattato di Roma, e per le denunce alla Corte di giustizia (24). Al contenzioso tra Roma e Bruxelles si è poi aggiunta nel 1992 la nuova legge sulle Sim, che, imponendo agli stranieri di operare attraverso società italiane, secondo la Commissione andava in senso opposto al mercato interno.

Va comunque sottolineato che negli ultimi tempi l'Italia si è mostrata particolarmente sensibile ai rilievi formulati da Bruxelles. All'inizio di marzo 1992 il consigliere diplomatico del presidente del Consiglio Andreotti, ambasciatore Umberto Vattani, si è recato a Bruxelles per incontrare il presidente della Commissione europea. Un'iniziativa presa non solo per chiarire l'incidente della lettera di Delors e correggere l'immagine negativa dell'Italia, ma anche per sollevare alcuni problemi che rivestivano un interesse specifico per il Governo italiano: l'aumento del bilancio Ce e il problema delle quote-latte. Che il Governo italiano, abbandonata una certa inerzia del passato, non esiti a aprire in sede Ce controversie sugli argomenti più diversi quando si ritengono in gioco precisi interessi nazionali non è di per sé un fatto negativo. Lo fanno anche gli altri paesi membri. Si deve però costatare che questa «assertività» italiana, questa nuova percezione della politica europea, più ancorata alla ricerca di compromessi tra interessi nazionali e interessi comunitari invece che a un'aprioristica accondiscendenza europea, è giunta nel momento in cui peso e prestigio del paese nella vita comunitaria si sono notevolmente ridotti.

---

[9] G. Napolitano, «Il voto s'avvicina, l'Europa s'allontana», RPBB, 13 feb. 1992.

Subito dopo la firma del Trattato di Maastricht, i Dodici hanno avviato un dibattito politico sul pacchetto Delors II, cioè le proposte della Commissione per il rifinanziamento della Ce nel quinquennio 1993-97 (il primo pacchetto Delors approvato nel 1988 ha dato alla Ce le basi finanziarie per il progetto del mercato unico). L'incremento della spesa comunitaria previsto dalla Commissione, al fine prioritario di finanziare insieme la coesione interna della Comunità e la sua proiezione esterna, doveva dotare la Ce del livello di risorse adeguato alle ambizioni dell'Europa del dopo Maastricht. La proposta di aumento e di riforma del bilancio Ce si basava sull'ipotesi di portare il prelievo sul Pil dei paesi membri dall'1,2% all'1,37%, alleggerendo invece l'incidenza dell'Iva.

L'Italia, pur affermando di accettare il principio di finanziamenti supplementari, ha chiesto un meccanismo più equilibrato per calcolare l'entità dell'aumento, manifestando perplessità sull'impostazione della Commissione, ritenuta penalizzante per le conseguenze derivanti dall'aumento del prelievo sul Pil (rivalutato unilateralmente dall'Italia nel 1985 per considerare anche l'economia sommersa) e dal carattere decrescente della risorsa Iva. Quest'ultima secondo il Governo italiano misurerebbe la prosperità di un paese meglio del Pil, perché «registra le sue capacità di consumo»[10].

Pur respingendo l'ipotesi di un bilancio basato su saldi contabili, la Commissione, stabilendo uno stretto rapporto fra Pil e contributi nazionali alla Ce, ne favorisce l'introduzione non salvaguardando sufficientemente il principio di un bilancio basato sulle risorse proprie. Inoltre praticamente ogni Stato membro nel valutare il pacchetto Delors, più che tener presenti i benefici economici dell'appartenenza alla Comunità, ha adottato un criterio di «cost and benefit».

In effetti l'Italia figura al terzo posto in Europa come volume di Pil dopo Germania e Francia mentre, per l'Iva, si colloca al di sotto della media europea per una diffusa evasione e per i problemi legati alle carenze dell'amministrazione fiscale italiana. In sostanza da parte italiana è stata respinta la prospettiva di trasformarsi da paese beneficiario in paese elargitore di fondi all'interno della Comunità, diventando il secondo contribuente netto del bilancio Ce, dopo la Germania[11].

---

[10] «Altri contributi ai Dodici? L'Italia non è d'accordo», RPBB, 5 mar. 1992.

[11] In base alla proposta originaria della Commissione il contributo italiano al bilancio Ce sarebbe passato dal 15 al 17% nel 1997; in termini monetari questo significava un salto da 14.500 a 26.500 mld di lire. Malgrado l'aumento consistente dei versamenti dei paesi più ricchi chiesto da Delors, il bilancio comunitario rappresenterebbe solo il 3% della spesa pubblica dei paesi membri.

La posizione assunta dall'Italia lasciava però trasparire una reticenza di fondo ad accettare un'espansione delle spese comunitarie. In marzo a Bruxelles il ministro del Tesoro, Carli, ha usato argomenti tedeschi per sottolineare la contraddizione tra la richiesta di aumentare i mezzi finanziari della Ce e la necessità di adottare misure drastiche di austerità economica, mettendo in guardia la Commissione da impostazioni troppo «ambiziose». Dopo avere scelto di appartenere formalmente al gruppo delle «grandi potenze» comunitarie, autoescludendosi dal Fondo di coesione che i paesi meno prosperi hanno ottenuto per essere in grado di accettare il Trattato di Maastricht, l'Italia ha chiesto «comprensione» per le proprie debolezze e difficoltà economiche. Non solo ha rinunciato a farsi paese guida del fronte mediterraneo, ruolo ormai assunto dalla Spagna, ma non ha dato argomenti a sostegno delle proposte di Delors, favorendo il rinvio, deciso a fine giugno dal Consiglio europeo di Lisbona, di ogni decisione sulle proposte della Commissione a conclusione della Presidenza inglese. Una posizione assunta malgrado che dal pacchetto Delors II, che dà preminenza a interventi di carattere strutturale orientati a ridurre i divari (la quota delle politiche strutturali nel bilancio Ce passerebbe dal 24 al 37%) e ad aumentare la convergenza economica tra i Dodici, non derivassero solo svantaggi bensì un riorientamento delle spese a favore delle regioni arretrate, come il Mezzogiorno.
Del resto in passato la gestione italiana delle azioni strutturali comunitarie è stata largamente inefficace e da questo punto di vista appare indubbiamente lodevole il tentativo del Governo Amato di migliorare la capacità di assorbimento dei fondi strutturali. L'incontro, il 28 luglio 1992 a Roma, tra il commissario Bruce Millan e i ministri Barucci e Costa ha portato alla fissazione di un calendario, fino alla fine di ottobre, per trovare i mezzi per superare il ritardo nei trasferimenti finanziari ai programmi strutturali destinati all'Italia, ritardo dovuto molto spesso alla mancata copertura finanziaria delle autorità italiane per le azioni di sviluppo cofinanziate dalla Ce. Il rischio concreto è di perdere i fondi comunitari, come è già avvenuto per una quota dei programmi integrati mediterranei stornata dall'Italia alla Francia.
Nel maggio 1992 la delegazione italiana è stata l'unica a votare contro la riforma della Pac (v. parte 6, sez. 2). Una decisione assunta collegando l'intera riforma a un aumento della quota-latte dell'Italia, questione definita di «interesse vitale» dal ministro Goria, col pieno accordo del Governo. Dal Consiglio europeo di Lisbona l'Italia ha ottenuto una dichiarazione di appoggio alle richieste sul latte. Con «un gesto politico eccezionale», come l'ha definito Delors, il Consiglio europeo ha chiesto ai ministri dell'Agricoltura di trovare «una soluzione equilibrata» alla controversia sul sistema delle quote-latte. Il

nuovo ministro dell'Agricoltura, Gianni Fontana, ha poi accettato ai primi di luglio di votare a favore della riforma della Pac, per far recuperare all'Italia la propria credibilità di interlocutore. La posizione dell'Italia a Bruxelles era infatti resa difficile dal mancato rispetto delle quote di produzione per il latte fissate per i produttori italiani, largamente superate in passato.
Nonostante il dichiarato appoggio a soluzioni volte a rafforzare il processo integrativo, non sempre le posizioni italiane fatte valere nei principali Consigli dei ministri Ce si sono situate in sintonia con la logica di cooperazione su cui sono basati gli accordi di Maastricht.

2. La politica d'integrazione europea e il dibattito sull'Unione politica

2.1 I mutamenti istituzionali introdotti col Trattato di Maastricht

Con il negoziato che ha portato agli accordi firmati a Maastricht il 7 febbraio 1992 si è aperto un processo di decisioni politiche di grande rilievo, che mutano profondamente il carattere originario della Comunità. Non va dimenticato però che il Trattato di Maastricht è anche il risultato di un compromesso portato in alcuni casi alle estreme conseguenze, come testimoniano le clausole di *opting out* per la Gran Bretagna nel settore monetario o, addirittura, di *opting out* per gli altri undici Stati membri nella politica sociale.
Con Maastricht si rimane nel quadro di una struttura confederale; gli Stati non perdono infatti la loro centralità decisionale. Dietro una disputa solo in apparenza semantica come quella sull'aggettivo federale per definire la vocazione della futura Unione europea, si è del resto nascosto il vecchio scontro tra l'anima sovranazionale e quella intergovernativa della costruzione comunitaria. Scontro dal quale ancora una volta, per superare le riserve dei paesi più esitanti a cedere alla Ce porzioni sostanziali di sovranità nazionale, si è usciti con un compromesso ambiguo, che non predetermina il percorso del processo di integrazione politica, economica e monetaria. Il riferimento alla vocazione federale, presente ancora nel progetto di trattato portato a Maastricht dalla Presidenza olandese, è stato sostituito da una generica formula per indicare la volontà di costruire «un'Unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini»[12].

---

[12] La versione definitiva del Trattato di Maastricht è in Ufficio delle pubblicazioni ufficiali della Ce, *Trattato sull'Unione europea*, Lussemburgo, 1992. Il Trattato comprende 17 protocolli, che regolano varie questioni specifiche e 33 dichiarazioni che puntualizzano alcuni aspetti, precisando anche l'interpretazione da dare a alcune disposizioni del Trattato.

Il testo uscito dalle decisioni di Maastricht delinea un ibrido modello istituzionale, efficacemente definito «a tempio greco», il cui corpo centrale è costituito dalle modifiche ai Trattati Ce (vecchie competenze comunitarie e Uem), al quale si affiancano due pilastri esterni affidati a una dimensione prevalentemente diplomatica e intergovernativa per la politica estera e di sicurezza (v. *infra* sez. 2) e la politica interna e della giustizia.
L'impianto del Trattato sull'Unione europea si articola in sette titoli: dopo le disposizioni comuni e i titoli che riguardano le modifiche apportate ai Trattati di Roma, vi sono i titoli V e VI (Pesc e affari interni e giustizia) che si situano fuori della cornice comunitaria ma all'interno di quella dell'Unione. L'ultimo titolo relativo alle Disposizioni finali contiene una clausola di revisione, che prevede la possibilità di convocare una nuova conferenza intergovernativa nel 1996 per valutare l'opportunità di ulteriori sviluppi, e le procedure per l'entrata in vigore delle modifiche ai Trattati di Roma. Per le quali gli articoli N e R stabiliscono il vincolo delle ratifiche di tutti gli Stati membri.
Le norme iniziali del Trattato contengono l'affermazione del principio di sussidiarietà (art. 3B) e di quello dell'unità del quadro istituzionale (art. C delle Disposizioni comuni).
Anche se è evidente che la sola sussidiarietà (art. 3B) non rende la Comunità più democratica, contro una gestione burocratica e dall'alto del processo d'integrazione il Trattato di Maastricht precisa che la Comunità interviene «soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, possono essere realizzati meglio a livello comunitario». Un importante elemento di innovazione è rappresentato dalla creazione di una cittadinanza dell'Unione, con diritto di voto e di eleggibilità nelle elezioni comunali e in quelle del Parlamento di Strasburgo per ogni cittadino europeo in qualsiasi Stato membro.
Sul piano istituzionale, va notato innanzi tutto che il Consiglio europeo viene inserito nel tessuto comunitario, mentre prima rimaneva un organo di cooperazione intergovernativa esterno alla struttura comunitaria. Esso «dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti politici generali», configurandosi così come la chiave di volta del quadro istituzionale dell'Unione.
I cambiamenti istituzionali da cui nascerà la nuova Unione concernono un aumento dei poteri del Parlamento europeo, l'ampliamento del numero dei casi in cui si voterà a maggioranza, un accrescimento delle prerogative della Commissione.
Per rafforzare il ruolo del Parlamento europeo viene introdotto il principio

della codecisione, che per la prima volta mette l'Assemblea alla pari con il Consiglio dei ministri.
Attraverso una complessa procedura (art. 189B) che consta di ben otto passaggi viene dato al Parlamento, in un numero limitato di materie, il potere di respingere definitivamente, a maggioranza assoluta dei suoi membri, una proposta di direttiva o di regolamento. Se è vero che il Consiglio perde il diritto all'ultima parola, per l'Assemblea si prefigura un ruolo frenante in quanto l'intervento parlamentare finirà per portare a un appesantimento notevole dei tempi dell'*iter* legislativo. Il settore della politica estera e quello relativo ai passaggi cruciali dell'Uem non sono sufficientemente controllati dal Parlamento di Strasburgo, che può essere in pratica soltanto informato o consultato.
La Commissione non assume i tratti di un vero e proprio governo, anche se per rafforzarne la responsabilità politica e la legittimità democratica è stato stabilito di far coincidere, a partire dal 1995, i mandati del Parlamento e della Commissione e di coinvolgere il Parlamento nella designazione del presidente della Commissione. La nomina definitiva avverrà dopo l'approvazione del collegio da parte dell'Assemblea.
Il Trattato riconosce infine alla Comunità un ventaglio di competenze più ampio, sia sotto il profilo delle regole di voto, con un parziale passaggio alla maggioranza qualificata, sia estendendo il campo d'azione della Comunità a settori finora esclusi. Si tratta dell'istruzione, della cultura, della sanità, della protezione dei consumatori, delle reti transeuropee di comunicazione e dell'industria.
Dietro il successo del Consiglio europeo di Maastricht si intravedono dunque luci e ombre quanto al passaggio all'unità politica. Al processo compiuto in direzione orizzontale, cioè all'ampliamento delle competenze comunitarie, fa riscontro un processo alquanto più limitato in direzione verticale, cioè nei meccanismi costituzionali dell'integrazione. Per questo si è parlato di «risultato asimmetrico» di Maastricht. Le modifiche ai Trattati di Roma relative all'architettura delle istituzioni politiche delineano infatti una costruzione più fragile rispetto all'Uem. La tendenza di fondo può essere individuata in una progressiva, ma ancora carente, «comunitarizzazione» dei meccanismi decisionali. Il problema della «democratizzazione» della nuova Unione rimane inoltre una questione aperta: settori chiave sia per l'Europa sia per i paesi membri non sono sufficientemente controllati proprio quando il «vincolo istituzionale comunitario» diventa molto più forte per i sistemi politico-istituzionali nazionali. Da Maastricht esce, invece, indubbiamente rafforzato il peso del Consiglio dei ministri comunitario, anche rispetto allo stesso Consiglio europeo.

In tema di unificazione politica le conclusioni di Maastricht sono state dunque poco incisive soprattutto per non aver chiarito a quale potere politico, democraticamente fondato, dovrà rispondere la futura Banca europea. Ciò nonostante il Trattato di Maastricht contiene un disegno politico sovranazionale che ne costituisce il valore fondamentale.
Questo disegno dovrà dimostrare di saper reggere alle spinte nazionaliste e ai particolarismi che percorrono l'Europa comunitaria.

2.2 Il dibattito fino al Trattato di Maastricht

Nel settembre 1991 la Presidenza olandese ha presentato in seno alla Conferenza intergovernativa (Cig) sull'Unione politica europea (Upe) una versione modificata del progetto di trattato elaborato in giugno dalla Presidenza lussemburghese[13]. Abbandonando la formula dei tre pilastri corrispondenti a diversi gradi d'integrazione, il nuovo progetto olandese prevedeva un trattato con una struttura unitaria, un aumento delle prerogative del Parlamento europeo e un approccio in generale più comunitario, sostituendo il concetto di Unione europea con quello di Comunità europea. Di fronte alle reazioni negative di molte delegazioni sul metodo e il merito dell'iniziativa dei Paesi Bassi, attuata senza alcuna concertazione con gli altri partner, il 30 settembre la Cig sull'Upe ha deciso di tornare al progetto della Presidenza lussemburghese come base di lavoro in vista della decisione di Maastricht; accettando però, su suggerimento italiano, di utilizzare il testo olandese in quanto complemento al progetto lussemburghese.
Pur ritenendo più avanzati alcuni aspetti del documento olandese – in particolare i poteri del Parlamento europeo nonché il carattere unitario della struttura comunitaria – il Governo italiano ha preferito tornare al testo lussemburghese anche per non rimettere in discussione il compromesso faticosamente raggiunto con la Gran Bretagna sul legame tra Ueo e Unione politica. Secondo De Michelis infatti il nuovo progetto olandese registrava un passo indietro proprio sui temi della sicurezza.
Durante questa fase decisiva dei negoziati si sono tenuti due difficili conclavi, a Noordwijk (Paesi Bassi) il 12-13 novembre 1991 e a Bruxelles il 2-3 dicembre, che hanno consentito di individuare sei punti controversi: struttura e vocazione federale dell'Unione; procedura decisionale per la Pesc; difesa; nuove competenze; aspetto sociale; coesione.

---

[13] V. INPI 1990-91, pp. 172-176.

Oggetto centrale di discussione della Cig sono comunque stati la possibilità di decidere a maggioranza posizioni comuni in politica estera, e l'ampiezza dei poteri da trasferire al Parlamento europeo.
Nel corso del dibattito parlamentare sui problemi di politica estera tenutosi alla Camera dei deputati il 22 ottobre 1991 il ministro degli Esteri, De Michelis, dopo avere indicato che non esisteva più una contrapposizione tra approfondimento e allargamento, precisava che la linea negoziale italiana considerava come «irrinunziabili un rafforzamento della centralità del Parlamento europeo, e il mantenimento delle acquisizioni di politica sociale, con la prosecuzione dell'impegno comunitario in materia»[14]. Pochi giorni dopo, il sottosegretario di Stato agli Affari esteri, Vitalone, intervenendo alla Giunta per gli affari delle Comunità europee del Senato per consentire al Parlamento di seguire l'andamento della Cig sull'Upe, doveva però riconoscere che si stava affermando «un compromesso minimo a proposito della legittimità democratica, cui il Governo italiano guarda con preoccupazione»[15].
Un documento redatto il 20 novembre 1991 dal Ministero degli Esteri per fare il punto sullo stato del negoziato per l'Upe chiariva che il progetto di trattato della Presidenza olandese era per l'Italia «sostanzialmente accettabile, anche se non interamente soddisfacente»[16]. La volontà italiana di compromesso, anche sulla struttura che lasciava convivere come entità distinte Comunità e Unione, era giustificata dalla convinzione che fosse «opportuno evitare irrigidimenti di principio, pur privilegiando una soluzione unitaria che tenga conto degli aspetti di adattamento e di evoluzione del processo di integrazione».
Illustrando alla commissione Affari esteri e alla commissione per le Politiche comunitarie della Camera la posizione del Governo in vista dell'appuntamento di Maastricht, anche il presidente del Consiglio, Andreotti, ha invitato al realismo, spiegando che si poteva ottenere qualcosa di «riduttivo rispetto a quello che noi vorremmo, ma non si può non tener conto che al momento bisogna ottenere quello che si può»[17].
Andreotti ha puntualizzato il fatto che il «primato» italiano nel deficit pubblico «non dà molta forza negoziale al paese», insistendo sulla necessità di rispettare l'impegno «di riassetto dei conti pubblici», che costituiva il «passa-

---

[14] Camera dei Deputati, *Resoconto sommario*, 22 ott. 1991, p. 6.

[15] Senato della Repubblica, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 29 ott. 1991, p. 109.

[16] Ministero degli Affari Esteri, *Unione politica – Stato del negoziato*, Roma, 20 nov. 1991, p. 2.

[17] L. Fabiani, «Maastricht accordo lontano», RPBB, 28 nov. 1991.

porto» per entrare nella Ce. Si potrebbe quasi dedurre dalle parole di Andreotti che l'Italia abbia scelto di puntare tutte le sue carte sul negoziato per l'Uem, cercando di strappare le condizioni ritenute meno onerose per restare agganciata al nucleo duro dell'Europa economica, assumendo invece un atteggiamento più flessibile sull'unione politica e lasciando quindi che passassero soluzioni non pienamente rispondenti alla visione italiana.
Il pericolo di una conclusione «deludente» della riunione di Maastricht è stato invece sottolineato dal ministro degli Esteri «ombra» del Pds, Giorgio Napolitano, secondo il quale il Trattato che si profilava «non garantisce uno sviluppo coerente verso un'Unione europea a vocazione federale», invitando pertanto il Governo a battersi «per una modifica forte del compromesso finora emerso»[18].
In più di un'occasione il Parlamento ha rivolto al Governo l'accusa di non rispettare nel negoziato per le modifiche ai Trattati gli indirizzi e gli orientamenti parlamentari, che indicavano quale obiettivo da raggiungere un modello federale democratico. Nell'illustrare al Senato il 4 dicembre 1991 il modo in cui il Governo si accingeva ad affrontare la fase finale del negoziato, De Michelis non ha nascosto che lo stato delle trattative era «molto distante» dalle posizioni espresse in passato dal Parlamento italiano; ma bisognava essere pronti ad accettare un risultato di compromesso che rifletteva ciò che era «politicamente maturo»[19]. Secondo il ministro degli Esteri si era andati molto avanti rispetto al documento approvato a Roma nel dicembre 1990[20].
De Michelis ha affermato che «il Governo italiano difende l'architettura dell'Unione così come è emersa da questi mesi di negoziato; la difende perché è l'unica architettura possibile e non ve ne sono altre per avviare l'Unione politica dell'Europa». La necessità di accettare il pilastro confederale scaturiva per De Michelis dal fatto che nessun paese europeo era «pronto a trasferire le competenze politiche in senso più proprio (cioè la politica estera, la politica di sicurezza e di difesa...) a un livello federale». Quanto ai poteri del Parlamento europeo, l'introduzione del principio della codecisione legislativa, anche se per un numero limitato di materie, costituiva un passo importante nella giusta direzione.
Mentre il ministro degli Esteri sottolineava che bisognava accettare la logica

---

[18] *Ibidem.*

[19] Senato della Repubblica, *Comunicazioni del ministro degli Esteri Gianni De Michelis al Senato sul Consiglio europeo di Maastricht*, Roma, 4 dic. 1991, p. 8.

[20] La Cig sull'Upe aveva ricevuto l'impulso programmatico dai Consigli europei di Roma del 27-28 ott. e del 14-15 dic. 1990. V. INPI 1990-91, pp. 170-171.

evolutiva per far procedere il processo d'integrazione, lo stesso 4 dicembre 1991 il Senato votava un ordine del giorno nel quale si impegnava il Governo a operare per «l'adozione di un calendario e di scadenze precise e vincolanti per la trasformazione della Comunità in Unione su base federale, secondo una proposta di costituzione elaborata dal Parlamento europeo»[21]. Distratto dall'emergenza economica e dalla crisi politico-istituzionale, il mondo politico italiano sembrava incapace di seguire la direzione presa dall'Europa comunitaria. Va sottolineato inoltre che l'Italia è stato forse l'unico paese in cui, una volta firmato, il Trattato di Maastricht non è stato oggetto di un serio confronto politico e di un approfondito dibattito parlamentare anche sui problemi di natura costituzionale che derivano dall'adesione a Maastricht. Le esigenze della campagna elettorale e del voto del 5 aprile hanno prevalso su tutto, entusiasmo europeista compreso.
Indubbiamente il ministro De Michelis ha seguìto nell'ambito della Cig sull'Upe una linea più pragmatica che federalista, accettando la struttura a tre pilastri distinti del Trattato e lavorando per evitare l'isolamento della Gran Bretagna. Sia Palazzo Chigi sia la Farnesina hanno rivendicato all'Italia un ruolo attivo nel disegnare la nuova architettura comunitaria: «Presenti e importanti sul piano monetario e economico siamo stati decisivi sul piano dell'Unione politica»[22]. Per quanto si possa affermare che l'impegno italiano ha contribuito a favorire l'avvicinamento delle posizioni, le scelte compiute sul terreno dell'Unione politica sembrano più subite che suggerite dall'Italia. Ha osservato il commissario Ripa di Meana che l'iniziativa italiana in tema di difesa (v. *infra* sez. 2) aveva finito per aprire alla Spagna «un nuovo e meritato spazio d'influenza»; mentre più in generale osservava che «in nome del realismo politico l'Italia non si è battuta su tre questioni essenziali per chi ostenta l'europeismo come un fiore all'occhiello: la vocazione federale dell'Unione; lo sviluppo delle competenze secondo il modello comunitario e non in una logica intergovernativa; il rafforzamento dei poteri e della legittimità della Commissione»[23].

---

[21] Senato della Repubblica, *Resoconto sommario*, 4 dic. 1991, p. 24.

[22] G. De Michelis, «La vecchia Comunità diventa Unione», AV!, 12 dic. 1991. Il punto di vista italiano sul raggiungimento degli obiettivi fissati per Maastricht è stato ribadito da una nota di Palazzo Chigi: «L'azione del Governo affinché il Consiglio si concludesse con successo è stata ferma e costante. I mandati di Roma avevano stabilito obiettivi ambiziosi, è grande soddisfazione constatare che sono stati complessivamente conseguiti e in certi casi superati», «Un successo il Consiglio», STMP, 12 dic. 1992.

[23] «Assente e distratta l'Italia è in ritardo», intervista al commissario italiano Ripa di Meana, RPBB, 8 dic. 1991.

Più positivo il giudizio dell'altro commissario italiano e vicepresidente della Commissione, Pandolfi, per il quale a Maastricht il «tandem» Andreotti e De Michelis aveva «funzionato bene» e l'apporto dell'Italia quindi c'era stato, nonostante le difficoltà istituzionali che avevano appesantito la presenza italiana nella Ce[24].
Il ruolo svolto dall'Italia nel negoziato che ha portato agli accordi di Maastricht ha suscitato qualche perplessità tra gli osservatori stranieri. Secondo un autorevole quotidiano inglese, usando una metafora calcistica, si poteva dire che l'Italia giocava la parte del «libero», «un giocatore impegnato, positivo ma non immediatamente identificabile né con il campo confederale o scettico britannico, né con l'asse federalista franco-tedesco. Preferisce muoversi intorno al campo, cercando compromessi»[25].
L'aspirazione diplomatica alla mediazione non sembra però che sia stata sostenuta da una chiara identificazione di obiettivi specifici per la costruzione europea, quasi che, dopo aver assicurato la partenza – sui binari giusti – delle due Cig nel dicembre 1990, al termine di un semestre di Presidenza italiano vissuto con grande impegno, la spinta propositiva del Governo italiano si fosse inaridita. Dall'Italia non è pertanto venuto un contributo determinante alla coesione del triangolo «Bruxelles-Bonn-Parigi», che di fatto ha condotto il negoziato tra i Dodici.

2.3 Le tensioni del dopo Maastricht e il referendum danese

Dopo il trionfalismo del dicembre 1991, sulla sfida di Maastricht è calata quasi subito una cappa di dubbi e ripensamenti. La ratifica del Trattato ha incontrato le prime difficoltà politiche in Germania. Proprio il giorno della firma del Trattato la Bundesbank ha espresso le sue reticenze a mettere in comune la sovranità monetaria in assenza di paralleli impegni in tema di unione politica, reticenze che celavano in realtà la preoccupazione di condividere nella fase finale dell'Unione il disordine economico del Sud comunitario.
A quello che è sembrato un tentativo di ritardare l'effettivo passaggio alla fase decisiva dell'Uem, si sono aggiunte le perplessità dei Governi dei Länder per il timore di perdere la loro autonomia regionale e le reticenze a abbandonare il marco, simbolo di successo e stabilità. Le vicende che hanno accompagnato l'inizio del processo di ratifica degli accordi di Maastricht hanno in sostanza

---

[24] «Ripa di Meana: "Al vertice Ce italiani troppo deboli e astratti"», S24OR, 17 dic. 1991.
[25] «Union will strip window dressing off an economy, Italy profile», *The Guardian*, 29 nov. 1991.

messo in luce una tendenza alla rinazionalizzazione. Il gioco dei condizionamenti interni faceva apparire la ratifica tutt'altro che scontata.
Quanto all'Italia, si deve in generale osservare una scarsa attenzione sul percorso del dopo Maastricht. L'assenza di dibattito e di riflessione sui costi e sui benefici dell'adesione alla futura Unione europea ha colpito più di un osservatore[26]. Anche l'appello ai partiti lanciato nel corso della campagna elettorale dagli economisti Mario Monti e Luigi Spaventa per il rispetto concreto da parte dell'Italia degli impegni assunti a Maastricht è sostanzialmente caduto nel silenzio[27]. Così come una seconda esortazione a cogliere l'occasione del voto parlamentare di ratifica del Trattato di Maastricht per presentare un «pacchetto Europa», con l'insieme dei provvedimenti necessari per disegnare un credibile rientro della finanza pubblica[28].
Renato Ruggiero ha sottolineato come l'Italia fosse l'unico paese in Europa dove fosse possibile affrontare una campagna elettorale senza spiegare concretamente come si intendeva rispettare i vincoli impegnativi sottoscritti a Maastricht[29].
La genericità del dibattito politico in Italia rispetto a quanto avveniva negli altri paesi colpisce ancora di più se si considera l'accresciuta importanza dei vincoli europei sia sul piano economico sia su quello istituzionale. Al punto che, come sottolineato dal ministro Carli, «il Trattato di Maastricht si innesta nel sistema istituzionale italiano con la stessa forza e cogenza di una riforma costituzionale»[30].
Malgrado alcuni temporanei momenti di attenzione, provocati più che altro da valutazioni di classifica e dall'ansia di scongiurare retrocessioni nella serie B dell'Europa, l'Italia del dopo Maastricht – l'opinione pubblica ma anche lo stesso mondo politico – è sembrata singolarmente distratta, assai poco coinvolta nella comprensione del significato dei vincoli derivanti dal Trattato, come era del resto già accaduto per il processo che ha portato a sottoscrivere gli accordi di Maastricht. D'altronde, proprio quando non era più possibile rifugiarsi in un facile europeismo di facciata, una ricerca realizzata per conto della Commissione della Ce confermava l'approccio astratto e ideologico

---

[26] Vedi M. Riva, «La strada per l'Europa», RPBB, 5 mar. 1992; V. Visco, «Il valzer degli sprechi», RPBB, 6 mar. 1992; A. Levi, «Ricordate Maastricht?», CdS, 18 mag. 1992.

[27] M. Monti e L. Spaventa, «Quanto costerà entrare in Europa», appello ai partiti impegnati nella campagna elettorale, apparso contemporaneamente su RPBB e sul CdS, 27 feb. 1992.

[28] M. Monti e L. Spaventa, «Se vogliamo restare in Europa..», RPBB e CdS, 31 mar. 1992.

[29] R. Ruggiero, «Europa – Chiacchiere a vuoto», STMP, 6 mar. 1992.

[30] G. Carli, «L'Uem chiede riforme», S24OR, 21 gen. 1992.

degli italiani ai problemi dell'integrazione europea[31]. Dal campione intervistato è emerso un atteggiamento che rifletteva da un lato quasi rassegnazione alla marginalità dell'Italia all'interno della Comunità, dall'altro la tendenza a vedere all'esterno del paese la soluzione dei problemi nazionali.
A dire il vero alcuni osservatori hanno messo in discussione la tesi del «vincolo esterno», quella che vede le istituzioni europee come le sole capaci di imporre all'Italia quei comportamenti virtuosi di cui spontaneamente sembrerebbe incapace. Dal momento che prima ancora che per ragioni esterne il risanamento era da attuare nell'interesse dell'Italia, il vincolo comunitario non poteva essere «l'unico criterio» per risolvere problemi come il deficit pubblico o la lotta all'inflazione. Si sono quindi sentiti i primi inviti a rinunciare all'abitudine tutta italiana di ricorrere a qualche «Lord Protettore», per puntare invece a un'autonoma capacità di governo dell'economia. D'altronde se è vero che l'adesione a Maastricht rende necessario un adeguamento della costituzione economica, è altrettanto vero che questo adeguamento non può essere dato per scontato se non sarà prima di tutto il prodotto della politica interna, e non «costume importato e adattato alla meglio solo per non essere più considerati divergenti in sede comunitaria»[32].
Di fronte agli obiettivi di rientro nei parametri europei di convergenza economica fissati da Maastricht la condizione dell'Italia è indubbiamente caratterizzata dalla contraddizione tra una posizione profondamente europeista, di approvazione dei risultati di Maastricht, e una divergenza importante sul terreno economico dai requisiti richiesti per una piena partecipazione. In realtà è parso subito chiaro che all'Italia si chiedeva un processo di convergenza non solo economico-finanziario ma anche istituzionale[33]. Lo sforzo di aggiustamento richiesto da Maastricht ha infatti messo in luce l'importanza di un più efficace funzionamento del sistema decisionale italiano.
Dalle trasformazioni degli equilibri istituzionali comunitari scaturisce per il sistema istituzionale italiano un doppio vincolo: il primo indiretto, riguarda la necessità di un'accresciuta capacità di governabilità generale del sistema Italia; il secondo diretto, di un adeguamento delle istituzioni italiane in parallelo con le innovazioni dei meccanismi comunitari. Sotto questo punto di

---

[31] Sui risultati di questo sondaggio, condotto dalla società Pragma, v. G. Pelosi, «1993, quel mito che attrae e fa paura», S24OR, 11 feb. 1992.

[32] G. Nardozzi, «Non ci salva un Trattato», S24OR, 3 gen. 1992.

[33] Sulle politiche di convergenza istituzionale v. *Maastricht Watch, Rapporto semestrale sullo stato della convergenza politico-economica dell'Italia in Europa*, redatto da Centro Europa Ricerche, Istituto Affari Internazionali, Istituto per la Ricerca Sociale, Prometeia, n. 0, ott. 1992, pp. 35-45.

vista si può osservare che Maastricht rafforza il ruolo della Presidenza del Consiglio (a causa del rafforzamento dei compiti di impulso e orientamento politico del Consiglio europeo e degli accresciuti poteri legislativi del Consiglio dei ministri comunitario), nelle cui mani andrà sempre più la guida della politica europea. Ma soprattutto è evidente l'effetto dell'Uem sul governo dell'economia, con i provvedimenti da adottare per far fronte ai vincoli di bilancio (ad esempio attraverso l'adeguamento normativo in materia di indipendenza della Banca centrale e introducendo la inemendabilità in sede di Parlamento della legge finanziaria e di bilancio).
È emerso, in definitiva, come per rispettare il calendario degli adempimenti di Maastricht l'emergenza economica si saldi a quella istituzionale e, di conseguenza, come strettamente s'intreccino politica estera e politica interna. Inoltre è indubbiamente merito di Maastricht se si è passati da un generico riferimento a una indiretta pressione comunitaria sulle istituzioni del paese alla considerazione della necessaria riforma del sistema istituzionale e amministrativo italiano. Dando per scontato che l'Italia, uno dei paesi fondatori della Comunità, non abbia alternative a un forte ancoraggio all'Europa. Soprattutto nel momento in cui l'emergere dell'incentivo a spostare a Nord-Est il baricentro dell'Europa rende più che mai concreto il rischio di una marginalizzazione italiana.
Il voto negativo di un'esigua maggioranza di cittadini danesi nel referendum del 2 giugno 1992 sulla ratifica di Maastricht (50,7% voti per il «no», 49,3% per il «sì») ha aperto una fase di incertezza di ordine non solo giuridico ma anche politico per la Ce. In occasione del Consiglio straordinario di Oslo (4 giu. 1992), convocato in margine a una riunione Nato per esaminare la nuova situazione dopo la defezione danese, l'Italia ha sostenuto la necessità che le procedure di ratifica proseguissero secondo il calendario previsto, escludendo quindi ogni ipotesi di rinegoziazione del Trattato.
Il Consiglio europeo di Lisbona (26-27 giu. 1992) si è tenuto alla fine di un semestre difficile per la Comunità, segnato da molte disillusioni. Tutte le questioni spinose (allargamento, Delors II, tempi di ratifica di Maastricht) sono state rinviate alla riunione di dicembre a Edimburgo; nelle conclusioni finali del Consiglio europeo è stata però ribadita l'importanza «di rispettare il calendario stabilito per la ratifica, allo scopo di assicurare, comunque, l'entrata in vigore del Trattato alla data del 1° gennaio 1993».
Benché a Lisbona sia prevalso l'intento di salvaguardare la spinta in direzione dell'unione politica, tutta l'attività comunitaria è sembrata sospesa in attesa del referendum francese del 20 settembre 1992. L'annuncio di Mitterrand di voler sottoporre a referendum il Trattato, con l'intento di rilanciarne le sorti

(assieme alle sue), ha finito invece per introdurre una pesante incognita e innescare una sorta di bomba a orologeria.
Il «no» danese alla ratifica del Trattato ha portato alla luce obiezioni e resistenze a Maastricht, visto quasi dalle opinioni pubbliche nazionali come un progetto imposto dai Governi, lontano dagli interessi dei cittadini. Il Governo Andreotti ha approvato il 17 aprile 1992, alla vigilia delle sue dimissioni, il ddl di autorizzazione alla ratifica e lo ha subito presentato al Senato. L'Italia non si è però data un'agenda parlamentare per la ratifica del Trattato. Rendendo concreto quel rischio di una ratifica «entusiastica e disinvolta» temuto da Monti e Spaventa, senza cioè percezione degli aggiustamenti economici necessari per adeguarsi alla nuova Europa di Maastricht.
Pur non essendoci un'opposizione politica esplicita sull'obiettivo dell'Unione europea, la crisi del progetto di Maastricht ha fatto emergere anche in Italia una tentazione danese. Secondo Beniamino Andreatta un partito danese e i nemici di Maastricht esistevano anche a Roma, «nei fatti, nei comportamenti concreti»[34]. Un'opinione condivisa da chi, per evitare una caduta di tensione sulla via del risanamento economico e finanziario, ha ritenuto opportuno richiamare la necessità di stanare il partito della non-Europa[35].
Anche se queste spinte anti-Maastricht non sembravano poter assumere la consistenza di una reale forza politica, lo scenario più verosimile che si profilava era comunque quello di un'Italia che andava alla ratifica «più per appartenenza che per convinzione».

3. Il dibattito sull'Unione economica e monetaria

3.1 Meccanismi e procedure dell'Uem

Il Trattato di Maastricht definisce i contenuti della seconda e terza fase dell'Uem, nonché le procedure di passaggio a quest'ultima.
La seconda fase, prevista al 1° gennaio 1994, prevede la creazione dell'Istituto monetario europeo, composto da un presidente, nominato dai Governi degli Stati membri, e dai governatori delle banche centrali. Il compito principale

---

[34] «Andreatta: "Siamo noi i veri nemici dell'Unione"», *Mondo Economico*, 2 mag. 1992, p. 38. Anche il nuovo ministro degli Esteri, Scotti, ha affermato in lug. che in caso di referendum in Italia l'opposizione a Maastricht "non sarebbe piccola", un'opposizione dettata "da interessi corporativi, da pigrizie culturali e mentali", «L'Italia in Europa non può solo chiedere», intervista a RPBB, 4 lug. 1992.

[35] F. Onida, «Stanare il partito della non-Europa», S24OR, 2 giu. 1992.

dell'Istituto dovrà essere la messa a punto del quadro giuridico e normativo necessario alla creazione della banca centrale europea e il coordinamento delle politiche monetarie dei paesi membri in vista del passaggio alla terza fase. Durante la seconda fase verrà realizzata una stretta sorveglianza delle politiche di bilancio in modo da indurre i paesi con disavanzi eccessivi a operare le necessarie correzioni. Verranno inoltre attuate alcune delle disposizioni dell'Uem previste per la fase finale: in particolare la piena libertà dei movimenti di capitale e il divieto di finanziamento monetario dei disavanzi pubblici, da assicurarsi attraverso il perseguimento delle totale indipendenza delle banche centrali dai rispettivi Governi.
Al più presto nel corso dell'anno 1997 – sulla base di una complessa procedura – o al più tardi il 1° gennaio 1999, mediante una decisione presa a maggioranza qualificata, prenderà avvio l'Uem, con la partecipazione di quei paesi che avranno soddisfatto determinati requisiti di convergenza definiti in termini di tasso di inflazione, tasso di interesse, deficit e debito pubblico, nessuna svalutazione negli ultimi due anni. A partire dalla terza fase i tassi di cambio fra le monete europee che entrano a far parte dell'Uem verranno fissati irrevocabilmente; l'Ecu diventerà una valuta a pieno titolo; la politica monetaria unica verrà definita dal Sistema europeo di banche centrali (Sebc), comprendente la banca centrale europea e le banche centrali degli Stati membri e assumerà come obiettivo prioritario il mantenimento della stabilità dei prezzi; le politiche economiche dei paesi membri verranno condotte nell'ambito di specifiche procedure di coordinamento tese a conseguire prioritariamente la stabilità dei prezzi, l'equilibrio delle finanze pubbliche e la sostenibilità delle bilance dei pagamenti. La Comunità potrà colpire con sanzioni i paesi che entrano nella terza fase e non rispettano la disciplina finanziaria europea.
Una serie di interrogativi cui il Trattato di Maastricht non ha voluto o potuto dare una risposta, rivela anche per le intese monetarie un'ambiguità intrinseca. Si va verso cambi irrevocabilmente fissi o verso una moneta unica? Né è del tutto chiaro il modello del Sebc: banche centrali che cooperano a agenzie regionali di un'unica banca europea? La stessa stabilità dei prezzi, cui è votata la futura banca europea, non è un obiettivo quantificato.

3.2 La ricerca di un accordo sull'Unione economica e monetaria

La Presidenza olandese, particolarmente sensibile alle istanze tedesche, si è discostata dal progetto di trattato sull'Uem redatto nel corso del primo semestre del 1991 dalla Presidenza di turno lussemburghese e ha presentato ai Governi comunitari alcune modifiche. Le nuove proposte contenute nel progetto olandese erano le seguenti: la creazione della banca europea veniva

rinviata alla terza fase e nel frattempo sarebbe stato costituito un Istituto monetario europeo con funzioni simili al Comitato dei governatori, la cui struttura e competenze non erano però precisate; venivano fissati dei criteri di convergenza, definiti da indicatori precisi, per la partecipazione alla terza fase; la data e le modalità del passaggio alla terza fase sarebbero stati stabiliti dal Consiglio europeo; si prevedeva che l'unione monetaria potesse partire con un minimo di sei paesi.

Molti rilievi critici sono stati formulati al testo olandese in seno alla Cig sull'Uem. Nel corso della riunione tenutasi a Bruxelles il 9 settembre 1991 lo schema olandese, sostenuto fortemente dalla Germania, è stato respinto per l'opposizione di Francia e Danimarca. Il principale punto di discussione tra i Governi si è rivelato quello delle condizioni per l'ingresso dei singoli paesi membri nella terza fase. Esisteva infatti un consenso di massima sull'idea che per effetto di alcune importanti divergenze economiche non tutti i partner comunitari avrebbero potuto seguire lo stesso passo dall'inizio.

La Germania sosteneva il rispetto di indicatori precisi di convergenza per segnalare la capacità dei singoli paesi di aderire all'Unione, mentre l'Italia appoggiava invece la tesi che la semplice tendenza delle politiche tese a conseguire il risanamento economico – e non il raggiungimento di un parametro numerico fisso – avrebbe dovuto consentire l'ingresso nella terza fase dell'Unione.

Al successivo Consiglio Ecofin di Apeldoorn (20-22 set. 1991) si è delineato il seguente compromesso: per passare alla terza fase era necessaria la maggioranza dei paesi membri, sette, e quindi anche l'Italia; per venire incontro alle riserve della Gran Bretagna, che rifiutava ogni costrizione giuridica ad adottare la moneta europea, al Parlamento inglese veniva concessa la possibilità di pronunciarsi sull'abolizione della sterlina; a nessun paese era concesso opporre veti ma ad ogni Stato membro era data la possibilità di optare per l'esenzione dalla disciplina comune (clausola di *opt-out*).

Malgrado la ferma opposizione delle autorità monetarie italiane, manifestata già a Apeldoorn, alla proposta olandese di basare su criteri strettamente numerici l'ammissione alla terza fase, l'Italia non è riuscita a evitare che il testo completo di trattato presentato il 28 ottobre 1991 in seno alla Cig sull'Uem mantenesse l'impostazione olandese[36].

---

[36] La versione di una vittoria italiana nel respingere le proposte olandesi accreditata nel set. 1991 da quasi tutta la stampa italiana era di fatto smentita. Per alcuni articoli v. R. Stefanelli, «L'Italia in B? L'ira di Carli frena la Ce», UNT, 10 set. 1991; F. Papitto, «Carli attacca l'Olanda: "Aberrante la vostra Ce"», RPBB, 10 set. 1991; «I vassalli della Germania, Unione monetaria: Carli boccia la proposta olandese», MFST, 10 set. 1991.

Secondo una nota redatta dal Ministero degli Esteri, un protocollo annesso al trattato confermava gli indicatori attraverso i quali giudicare il grado di convergenza per l'ingresso dei singoli paesi nella terza fase «in termini che non sono per noi accettabili»[37]. Cinque le condizioni da soddisfare entro la fine del 1996 per entrare nella fase finale e decisiva dell'Uem: deficit di bilancio non superiore al 3% del Pil; debito pubblico non superiore al 60% del Pil; inflazione annua non superiore dell'1,5% alla media dei tre paesi più «virtuosi»; nessuna svalutazione nei due anni precedenti l'esame di convergenza; tassi di interesse a lungo termine non superiori di 2 punti al tasso medio dei tre paesi meno inflazionisti.
Dopo essersi impegnato con grande determinazione, nelle ultime sedute della Cig il ministro del Tesoro, Carli, è riuscito a far passare la tesi italiana di dare un giudizio «dinamico» e non «statico» sui parametri di convergenza, da interpretare quindi come obiettivi verso i quali avvicinarsi progressivamente. Di contro l'Italia si è trovata isolata a sostenere la costituzione della banca centrale europea nella seconda fase e ha dovuto accettarne lo slittamento all'inizio di quella successiva. Si deve dire che la richiesta di rendere meno stringenti i criteri di passaggio alla fase finale dell'unificazione favoriva indirettamente la tendenza al rinvio.
Coerentemente con una logica d'integrazione che voleva salvaguardare il metodo comunitario, l'Italia si è adoperata perché fosse respinta l'ipotesi di conferire a ogni paese una clausola di *opting out*, in modo da sottolineare il carattere di irreversibilità dell'impegno verso l'Uem. Alla Gran Bretagna, e ad essa soltanto, è stata concessa dal Trattato la possibilità di autoescludersi dalla terza fase dell'Uem.
Sul successo della diplomazia italiana per aver ottenuto la politicizzazione dei criteri di passaggio alla terza fase sono stati espressi pareri di segno opposto. Il direttore generale del Tesoro, Mario Draghi, ha rassicurato sulla bontà della soluzione approvata a Maastricht, spiegando che «la finalità ultima del criterio dinamico è il rafforzamento e non l'indebolimento della disciplina di bilancio, perché l'esame di questo aspetto non viene all'inizio della fase tre, ma è spostato sugli anni precedenti»[38]. Per Mario Monti invece era interesse dell'Italia che il Trattato «non lasci troppi margini all'apprezzamento politico nella decisione sull'ammissione alla terza fase ed eserciti così le dovute

[37] Ministero degli Affari Esteri, *Unione economica e monetaria, Stato del negoziato*, 18 nov. 1991.

[38] La dichiarazione del direttore generale del Tesoro è riportata in M. Fondi, «Da Maastricht una spinta all'economia», UMNT, 13 dic. 1991.

pressioni»[39]. Giudizio condiviso da altri economisti, secondo cui il Governo italiano aveva sbagliato a insistere per la politicizzazione dell'ammissione all'Uem: così facendo «si è privato di un'arma importante, precisa e convincente per disciplinare i comportamenti dell'economia e incentivare le decisioni necessarie per l'aggiustamento»[40].
Obiettivi principali dell'Italia nel negoziato comunitario erano stati evitare la creazione di un'Uem a più velocità e compiere progressi anche sul terreno politico. Si può affermare che sono stati solo parzialmente conseguiti.
L'Europa a due velocità non è affatto esclusa dal Trattato, che prevede una normativa e termini appositi per i paesi membri che non avranno i requisiti necessari per entrare nella terza fase (sono definiti «Stati membri con deroga»).
La loro situazione verrà riesaminata almeno ogni due anni, con la possibilità di abrogare la deroga e ammetterli nell'Unione.
La posizione negoziale dell'Italia era stata indebolita da una certa ambiguità nel porre il problema della partecipazione italiana alla fase finale della costruzione monetaria. Secondo Giacomo Vaciago «più che sottolineare i vantaggi che dalla nostra partecipazione risulteranno agli altri paesi, noi utilizziamo questo obiettivo come una sorta di grimaldello a fini interni, cioè per costringerci a fare qualcosa che sarebbe comunque nel nostro interesse fare»[41].
Un'osservazione che vuole sottolineare come la partecipazione italiana alla costruzione monetaria sia interesse anche dei partner comunitari, in primo luogo la Francia, desiderosa di evitare un *tête à tête* con la Germania, e i limiti di un approccio che considerava il negoziato a Bruxelles utile esclusivamente a fini interni.
Bisogna infine tener presente che l'*escamotage* di un criterio dinamico per giudicare la convergenza economica dei paesi membri lascia spazio a margini di valutazione discrezionale potenzialmente molto ampi. Ne è un esempio quanto sostenuto dal ministro degli Esteri, De Michelis: «È evidente che per almeno altri 20 anni continueremo ad avere uno stock di debito superiore al 60% del Pil»[42]. Molto opportunamente Renato Ruggiero si è posto il quesito «di quanto grande potrà essere lo scostamento, accettabile dai nostri partner,

---

[39] M. Monti, «L'utile rischio di finire in B», CdS, 3 nov. 1991. Dello stesso autore v. anche «La cura olandese», CdS, 24 nov. 1991.

[40] F. Bruni, S. Micossi, «L'unione monetaria», *Relazioni Internazionali*, giu. 1992, pp. 44-56.

[41] G. Vaciago, «Ma in difesa non si vince», S24OR, 14 set. 1991.

[42] «L'Italia si prepara alla grande corsa», intervista del ministro De Michelis al CdS, 9 dic. 1991.

del risultato che raggiungeremo sul debito pubblico rispetto all'obiettivo quantitativo del 60% del Pil. Sarebbe interessante conoscere questa valutazione da chi nel Governo italiano ne ha sottoscritto l'impegno»[43]. Una domanda rimasta senza risposta.
Al di là della volontà sempre ufficialmente ribadita di entrare ad ogni costo nell'Uem, sembrerebbe si sia puntato piuttosto sulla possibilità di entrare a un costo minimo.
Quanto alla portata degli aggiustamenti che l'Italia deve compiere per partecipare a pieno titolo, una voce autorevole (Padoa Schioppa) ha sottolineato che, per quanto importanti e urgenti, non costituiscono «un compito immane». Nello stesso senso si è espresso il ministro Carli, che in più di un'occasione ha sostenuto che l'aggancio alla pattuglia di testa era un traguardo alla portata del paese: l'Italia non aveva bisogno di fare grandi sacrifici, aggiustamenti marginali erano sufficienti per restare agganciati all'Europa.
Proprio l'aspetto più ambizioso degli accordi di Maastricht – l'Uem – è stato rimesso in discussione dall'instabilità valutaria che ha seguito il referendum danese. La reazione dei mercati ha avuto conseguenze negative soprattutto per le economie dei paesi meno convergenti come l'Italia, che nelle scadenze e nelle condizioni fissate dal Trattato per l'ingresso nell'Unione trovavano una garanzia. La spinta alla frammentazione rispetto agli obiettivi delineati a Maastricht metteva in evidenza la fragilità della condizione italiana, di cui le pressioni sulla lira erano un chiaro sintomo.

3.3 Il processo di convergenza economica e monetaria

Il Governo italiano ha rispettato in modo inadeguato il «programma di convergenza» sottoscritto nel quadro della sorveglianza multilaterale prevista dalla prima fase dell'Uem.
Programma che doveva indicare attraverso quali misure allinearsi alle condizioni – per l'inflazione, il deficit di bilancio, il debito pubblico globale, e i tassi d'interesse – richieste per poter entrare nelle fasi successive dell'Unione monetaria. A causa della debolezza del quadro politico interno dopo le elezioni politiche del 5 aprile e della prolungata assenza di governo politico che ne è seguita (elezione del presidente della Repubblica e formazione del Governo), il documento di programmazione economico-finanziaria, che doveva essere predisposto a metà maggio, non ha visto la luce. Ciò non ha

[43] R. Ruggiero, «Europa – Chiacchiere a vuoto», *cit.*

consentito di fare passi avanti nell'attuazione del programma italiano di convergenza economica (1992-94) esaminato dal Consiglio economia e finanze della Ce l'11 novembre 1991. Al Consiglio Ecofin del 19 maggio 1992 l'Italia ha presentato quindi un quadro in piena divergenza dagli obiettivi europei e dalle previsioni contenute nel programma di convergenza. Un risultato cui ha contribuito l'impennata registrata a partire dal gennaio 1992 nella legislazione di spesa, che indicava il prevalere di sollecitazioni di tipo elettorale sul rispetto dei requisiti per partecipare all'Uem.

Il deteriorarsi della situazione italiana ha portato il Consiglio comunitario ad approvare un comunicato dai toni insolitamente duri, in quanto sottolineava che lo slittamento che si profilava nell'azione di risanamento «ha raggiunto dimensioni tali da compromettere la credibilità della politica economica italiana»[44].

La sfiducia nell'azione del Governo italiano per mettersi sulla strada della convergenza economica è stata alla base di un'esplicita denuncia della situazione finanziaria dell'Italia.

Il comunicato ammoniva il Governo italiano che se avesse disatteso gli obiettivi su cui si era impegnato nel programma di convergenza «l'Italia con ogni probabilità non sarà in grado di soddisfare i criteri di Maastricht». Compito prioritario del Governo Amato è pertanto stato quello di invertire la caduta di credibilità in sede comunitaria. A poche settimane dal suo insediamento il Governo ha adottato misure correttive per contenere il deficit del 1992 e ha presentato il programma di convergenza a Bruxelles il 13 luglio 1992. Le misure di risanamento del bilancio decise dal Governo sono state giudicate a Bruxelles «un primo passo significativo». Benché in sede Ce fosse stata sottolineata la necessità di una rapida approvazione da parte del Parlamento italiano del piano di avvicinamento ai parametri fissati dal Trattato di Maastricht, senza modifiche che ne riducessero la portata, la discussione è slittata a settembre.

Le autorità italiane hanno cercato in tutti i modi di rassicurare i partner europei e la Commissione circa la volontà di risanare le finanze pubbliche e imporsi criteri di equilibrio finanziario e di efficienza economica. Proprio quando tutta la manovra economica del Governo Amato era costruita per centrare l'obiettivo Europa, è cresciuto lo scetticismo dei partner sulla capaci-

---

[44] Ad allarmare la Ce era soprattuto il fatto che l'obiettivo di disavanzo per il 1992 era previsto in 160.000 mld, corrispondenti al 10,5% del Pil (invece dei 128.000 mld di lire, cioè l'8,4% del Pil indicati nel programma di convergenza). Assai lontano comunque dal 3% previsto dagli impegni di Maastricht, v. *Maastricht Watch, cit.*, pp. 46-64.

tà italiana di adeguare la sua gestione interna ai criteri e ai vincoli europei. Solo un credibile e sostanziale comportamento orientato lungo linee di disciplina poteva fornire la verifica che i tempi della politica interna seguivano le scelte dell'Europa.
Cosa della quale era lecito dubitare a seguito del circolare di ipotesi che vedevano nella svalutazione della lira il possibile sbocco della crisi finanziaria. Da tempo avevano iniziato a farsi sentire voci che sottolineavano i crescenti costi che l'appartenenza al sistema di cambio dello Sme comportava per la crescita economica e la competitività internazionale. A ciò si è aggiunto lo scossone provocato dall'esito del referendum danese. Da un lato la crisi di credibilità che ha colpito le valute dei paesi meno virtuosi ha avuto come conseguenza un rialzo del marco e la crescente forza della valuta tedesca ha aperto un dibattito sui nuovi equilibri di forza tra le monete dello Sme. Dall'altro la convergenza alla disciplina monetaria tedesca, per le forti pressioni sulla lira che spingevano verso l'alto i tassi d'interesse, ha prodotto effetti recessivi. Ne sono derivate crescenti pressioni per una svalutazione della lira. Con la lira schiacciata al limite della banda, la difesa della stabilità del cambio era possibile con strumenti sempre più costosi.
A Maastricht è stata compiuta una scelta gradualistica, è stato cioè deciso di procedere lentamente verso l'unione monetaria, per dare tempo ai paesi divergenti di risanare la propria situazione economica. Subito la convergenza, dopo l'unione politica ed economica. Le tensioni nello Sme hanno messo in forse la praticabilità di procedere alla realizzazione dell'unione monetaria attraverso un processo per fasi, con un orizzonte temporale che arriva addirittura al 1999.

4. Le relazioni esterne e il ruolo internazionale della Comunità

In una competizione globale che vede affermarsi i nazionalismi economici, la Comunità europea per far fronte alle crescenti domande esterne deve essere in grado di definire una politica estera originale e efficace. Il secondo semestre del 1991 e il primo del 1992 non hanno costituito un periodo felice per le relazioni esterne della Comunità, incapace di anticipare quella politica estera comune che pure con il Trattato di Maastricht affermava di voler realizzare. Il fallimento della mediazione nella crisi jugoslava (v. *infra* sez. 3), l'inerzia politica verso i paesi dell'Europa centrale e orientale che stanno tornando alla democrazia e all'economia di mercato, hanno ridimensionato le ambizioni dell'Europa comunitaria.

Come è stato osservato, di fronte a un potenziale arco di crisi molto ampio ai suoi confini, l'azione della Comunità «ha risentito di una logica d'intervento dominata dall'emergenza e dagli accordi bilaterali ed è stata, ed è tuttora, priva di una strategia complessiva e unitaria»[45].
All'attivo delle relazioni esterne della Ce vanno in ogni caso messi gli accordi di associazione con Ungheria, Polonia e Cecoslovacchia firmati a Bruxelles il 16 dicembre 1991, e la firma il 2 maggio 1992 a Oporto in Portogallo dell'accordo Ce-Efta (v. parte 1, sez. 3).
Gli accordi di associazione con i paesi dell'Europa centro-orientale hanno carattere evolutivo e prevedono la creazione di una zona di libero scambio nell'arco di dieci anni, un periodo accettato dai paesi dell'Est come realistico prima di poter passare all'adesione, riconosciuta nel preambolo degli accordi come «l'obiettivo finale». Un elemento importante è costituito dalla nuova dimensione del dialogo politico, che si concretizzerà attraverso incontri regolari a livello ministeriale alla ricerca di posizioni convergenti soprattutto in politica estera. Il futuro delle relazioni con la parte orientale del continente sembra però ancora incerto, sia sotto il profilo istituzionale sia sotto quello delle politiche.
Nel corso del negoziato la necessità dei paesi dell'Europa centrale di aumentare le esportazioni si è scontrata con i settori protetti della Comunità, l'acciaio, il tessile, l'agricoltura.
Per integrare i paesi dell'Est nell'economia mondiale, l'Europa comunitaria non può continuare a offrire assistenza senza aprire i suoi confini ai prodotti dell'Est europeo[46].
Un nuovo quadro di cooperazione deve ancora essere definito con la Federazione russa e con le altre repubbliche che costituiscono la Csi. Il suggerimento avanzato nel gennaio 1992 dal ministro tedesco degli Esteri, Genscher, sull'opportunità di aprire ambasciate comuni ai Dodici nelle repubbliche che hanno sostituito l'Unione Sovietica non è stato accolto dai partner comunitari. Organizzata sotto gli auspici della Comunità europea, si è svolta a Lisbona il 23-24 maggio 1992 una Conferenza sul coordinamento dell'aiuto alle repub-

---

[45] P. Guerrieri, «Integrazione europea e politiche di cooperazione allo sviluppo tra Nord e Sud», in R. Aliboni (cur.), *L'Europa tra Est e Sud: sicurezza e cooperazione*, Franco Angeli, Milano, 1992, p. 35.

[46] Le esportazioni dell'Europa orientale verso la Ce sono aumentate del 12% nel 1990, del 20% nel 1991. Le cifre disaggregate dei primi sei mesi del 1992 hanno registrato un aumento del 52% per la Cecoslovacchia, del 24,5% per la Bulgaria, del 12,5% della Polonia, dell'11,1 % per l'Ungheria. In fase di rallentamento gli scambi con Romania e Russia.

bliche della Csi, alla quale hanno partecipato ministri di oltre 70 paesi finanziatori. La Conferenza non è stata in grado di definire un aiuto strutturale a medio termine e l'accento è stato messo soprattutto sull'assistenza tecnica.
Va comunque rilevato che il 73% dell'assistenza finanziaria occidentale alle ex repubbliche sovietiche arriva dall'Europa comunitaria.
L'intesa tra la Ce e i sette paesi Efta ha costituito una conferma della tendenza alla regionalizzazione per grandi aree del commercio internazionale. Una prima intesa, firmata il 21 ottobre 1991, è stata modificata perché secondo la Corte di giustizia di Lussemburgo il sistema di controllo giurisdizionale previsto per vigilare sull'applicazione uniforme delle leggi See (Spazio economico europeo) era incompatibile con il Trattato Ce. Il meccanismo contestato, che prevedeva una Corte comune, è stato sostituito da una soluzione delle controversie da parte di un Comitato misto.
Il See estende le «quattro libertà» di circolazione previste dal mercato unico ai paesi dell'Efta (Austria, Svezia, Svizzera, Norvegia, Finlandia, Islanda, Liechtenstein), con l'eccezione dell'agricoltura e dei trasporti su strada. Ispirandosi alla logica della coesione esso contiene anche disposizioni miranti a ridurre le disparità economiche.
Tramite un Fondo di coesione gli Stati Efta parteciperanno al finanziamento dei programmi comunitari. Inoltre è stato istituito un quadro istituzionale per il funzionamento e la gestione dell'accordo che ricalca quello della Comunità. Prima di entrare in vigore l'accordo deve superare lo scoglio delle diciannove ratifiche parlamentari e, in Svizzera, un referendum.
La Comunità ha rafforzato le proprie relazioni con i suoi partner del Mediterraneo, in particolare con i paesi del Maghreb.
Sotto la spinta dell'emergenza algerina, il Consiglio europeo di Lisbona ha adottato una dichiarazione sulle relazioni euro-magrebine, mettendo in rilievo la volontà di contribuire alla stabilità della regione mediterranea e l'importanza di rafforzare il dialogo politico, che deve portare a una maggiore concertazione nel settore politico e della sicurezza.
A partire dal 1° luglio 1992, con l'avvio della Presidenza inglese, è di fatto avvenuto il passaggio dalla fase dell'approfondimento alla fase dell'allargamento della Ce.
Conformemente agli orientamenti stabiliti dal Consiglio europeo di Lisbona, il 20 luglio 1992 i ministri degli Esteri dei Dodici hanno in pratica dato un colpo d'acceleratore alle procedure per l'allargamento della Comunità. La Commissione è stata invitata a presentare entro l'autunno i suoi pareri sulle domande della Svizzera e della Finlandia (parere favorevole era già stato

espresso sulle candidature dell'Austria e della Svezia).
A Lisbona è stato deciso che le trattative si sarebbero aperte a conclusione delle procedure di ratifica del Trattato di Maastricht e a condizione che fosse stato raggiunto un accordo sulle nuove risorse finanziarie per la Comunità, cioè all'inizio del 1993.

Sezione 2

IL DIBATTITO SULLA POLITICA EUROPEA DI SICUREZZA E DIFESA

di Roberto Aliboni

1. Sicurezza e difesa nel Trattato di Maastricht

Dopo l'accenno dell'Atto unico europeo (1986) a un maggior coordinamento delle posizioni degli Stati membri «sugli aspetti politici ed economici della sicurezza» nel quadro intergovernativo della Cpe, il Trattato di Maastricht, anche se con molti limiti e reticenze, ha posto le prime basi per l'evoluzione di una politica estera e di sicurezza comune (Pesc) e di una politica di difesa dell'Unione europea[47].

Il titolo I del Trattato, che definisce la struttura dell'Unione, dice che fra gli obiettivi di quest'ultima c'è quello di «affermare la sua identità sulla scena internazionale, segnatamente mediante l'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune, ivi compresa la definizione a termine di una politica di difesa comune, che potrebbe, successivamente, condurre ad una difesa comune».

Occorre sottolineare che gli obiettivi relativi alla Pesc e alla difesa, come conseguenza della struttura non univoca del Trattato, vengono perseguiti nell'ambito intergovernativo e non in quello comunitario. Inoltre, mentre la Pesc è oggetto di un grado sia pure attenuato di comunitarizzazione, l'Ueo resta in un processo fondamentalmente intergovernativo.

I campi della Pesc sono definiti dal Trattato facendo riferimento al concetto di azione comune, ossia ai campi in cui «gli Stati membri abbiano in comune interessi rilevanti» che richiedono un'azione comune. Il Consiglio europeo, che ha il compito di definire i «principi e gli orientamenti generali» della Pesc (art. J. 8,1), ha definito a Maastricht quattro campi di sicurezza in cui un'azio-

---

[47] Si veda E. Remacle, «Les dispositions du Traité de Maastricht: politique étrangère et sécurité commune de l'Union européenne», *Études Internationales* (Québec), XXIII, 2, 1992, pp. 377-394. Le citazioni dei trattati sono quelle curate dall'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee: *Atto Unico Europeo*, Lussemburgo, 1987; *Trattato sull'Unione Europea*, Lussemburgo, 1992.

ne comune è necessaria: il processo della Csce; il disarmo, il controllo degli armamenti e le misure di fiducia in Europa; la non proliferazione nucleare; gli aspetti economici della sicurezza, in particolare i trasferimenti di tecnologie ad uso militare e le esportazioni di armi. Il Consiglio europeo di Lisbona ha delineato successivamente (26-27 giu. 1992) alcune priorità geografiche: il Maghreb, l'Europa orientale e il Medio Oriente. Relativamente a questi campi comuni il Consiglio dei ministri stabilisce le singole azioni comuni da attuarsi e ne decide dettagliamente portata, obiettivi, modalità e durata. Nel prendere queste decisioni vota all'unanimità, ma decide (all'unanimità) le questioni relativamente alle quali nell'ambito dell'azione comune in parola voterà invece a maggioranza qualificata.
Per quanto riguarda la difesa, l'Unione europea domanderà all'Ueo di «elaborare e di porre in essere le decisioni e le azioni dell'Unione aventi implicazioni nel campo della difesa». Il Trattato e i documenti annessi, specialmente la «Dichiarazione sull'Unione dell'Europa occidentale», hanno collegato l'Unione europea all'Ueo in modo da lasciare aperta l'integrazione a termine dell'Ueo nell'Unione, ma da consentire nel prossimo futuro all'Ueo l'autonomia necessaria ad agire come interlocutrice della Nato, interponendosi fra questa e l'Unione europea. L'Ueo, perciò, non è subordinata all'Unione, bensì ha con essa un legame organico che le consente di mantenere una sua autonomia. Ciò permette di edificare la difesa europea come pilastro dell'Alleanza Atlantica prima che come pilastro militare dell'Unione europea.
In base alla «Dichiarazione sull'Unione dell'Europa occidentale» l'Unione europea e l'Ueo si sono impegnate a regolare i rispettivi lavori in modo da armonizzarli al massimo (sincronizzazione dei calendari e delle Presidenze, regolamentazione dei rapporti fra i rispettivi segretariati, etc.). Inoltre, le sedi del Consiglio e del Segretariato generale dell'Ueo (rispettivamente a Parigi e Londra) sono spostate dall'inizio del 1993 a Bruxelles, dove si trova la sede dell'Unione europea (e anche quella della Nato).
Nella seconda parte della «Dichiarazione sull'Unione dell'Europa occidentale» sono, infine, stabilite delle regole per l'allargamento dell'Ueo che considereremo più avanti.

2. Il dibattito comunitario fino al Trattato di Maastricht

Nel lungo dibattito fra i paesi membri della Ce che ha portato alla fine del 1991 alla definizione del Trattato di Maastricht sono stati discussi principalmente tre ordini di questioni: se l'Unione europea dovesse avere un ruolo suo proprio

nel campo della sicurezza e, soprattutto, della difesa; quali soluzioni istituzionali adottare in relazione all'introduzione della Pesc e della difesa nell'ambito dell'Unione; quale ruolo assegnare all'Ueo in relazione alla Nato e all'obiettivo di acquisire all'Unione anche una dimensione di difesa. I paesi membri si sono alleati in modo diverso a seconda delle diverse questioni.
L'Italia si è trovata schierata con la Francia e la Germania e contro la Gran Bretagna sulla necessità di dare un ruolo proprio di sicurezza e di difesa all'Unione (necessità sulla quale la Gran Bretagna è poi addivenuta, firmando il comunicato anglo-italiano del 4 ott. 1991 che vedremo oltre).
Si è invece trovata più isolata, rispetto ai paesi maggiori della Comunità, nel campo istituzionale, dove ha tenuto sulla Pesc una posizione tendenzialmente «federalista» – per la quale la Germania ha simpatizzato – di contro a una posizione rigorosamente «intergovernativa» da parte di Francia e Gran Bretagna. Ha tenuto invece, come gli altri paesi membri, una posizione «intergovernativa» sulla difesa e lo sviluppo dell'Ueo. Infine, dopo la bocciatura della proposta avanzata dal Governo italiano al Consiglio informale dei ministri di Asolo (6 ott. 1990) onde incorporare l'Ueo nell'Unione, ha tenuto per un ruolo dell'Ueo volto a sviluppare, sì, una funzione europea di difesa ma strettamente compatibile con il mantenimento dell'equilibrio atlantico, perciò in linea con Francia e Germania sul punto dell'evoluzione di una difesa europea ma con la Gran Bretagna sul punto dell'equilibrio atlantico.
Il dibattito più significativo è stato, tuttavia, quello sul rapporto fra istituzioni europee e istituzioni atlantiche, che si è imperniato sull'Ueo e il suo ruolo. In questo dibattito si sono delineate due posizioni di base, una anglo-italiana, riflessa nel comunicato congiunto del 4 ottobre 1991[48], e una franco-tedesca, elaborata nel «non-paper» presentato nel gennaio 1991 alla Cig sull'unione politica e nel successivo comunicato congiunto del 16 ottobre 1991[49].
In realtà, la contrapposizione è stata più fra Francia e Gran Bretagna che fra i due schieramenti suddetti, nel cui ambito l'Italia e la Germania hanno condiviso importanti elementi della posizione opposta, di fatto apportando al dibattito quegli elementi di raccordo che hanno poi consentito il compromesso raggiunto a Maastricht. Pur schierata con la Gran Bretagna, onde convincere questo paese a sottoscrivere l'esigenza di una politica europea di sicurezza e di difesa, l'Italia condivide le finalità di approfondimento dell'integrazio-

[48] Pubblicato in *Europe/Documenti*, n. 1735, 1991.

[49] I comunicati congiunti sono pubblicati in *Europe/Documenti* n. 1690bis e 1737, 1991. Sull'iniziativa dell'ott. si veda anche LM, 17 ott. 1991.

ne comunitaria implicite nelle proposte franco-tedesche, così come la Germania, pur interessata a mantenere il legame franco-tedesco come baricentro dell'equilibrio europeo, condivide la preoccupazione di salvaguardia dell'equilibrio atlantico sottolineata dalla posizione anglo-italiana. Perciò, le due posizioni riflettono degli orientamenti diplomatici più che essere espressione di una vera e propria contrapposizione politica.
La posizione franco-tedesca, alla quale durante il periodo che ha portato a Maastricht si è accostata la Spagna (come è apparso dall'incontro di Parigi dell'11 ott. 1991 fra Dumas, Genscher e Ordóñez), è basata sulla costituzione di istituzioni e sul perseguimento di politiche destinate a dare all'Europa comunitaria una sua propria organizzazione militare, cioè un suo comando integrato, una sua pianificazione militare e delle sue forze integrate. Per marcare in concreto questo orientamento Francia e Germania, come si dirà più avanti, si sono proposte di costituire un «Eurocorp», cioè una forza congiunta europea a carattere multilaterale, cui gli altri paesi della Comunità sono invitati ad aderire. Le forze integrate europee potrebbero essere (e, secondo le dichiarazioni in merito dei due Governi, in definitiva sarebbero) assegnate alla Nato ma il loro comando e la loro pianificazione sarebbero distinti da quelli dell'Alleanza Atlantica (ovvero li duplicherebbero, come argomentano i Governi contrari alla proposta). La dimensione della difesa europea – che è decisamente incoraggiata nei documenti sottoscritti in proposito da Mitterrand e da Kohl – dovrebbe svilupparsi all'interno dell'Ueo, istituzione che dunque evolverebbe come un'organizzazione parallela alla Nato e non ad essa subordinata.
L'altra posizione, quella anglo-italiana, è basata sulla ricerca di un appropriato equilibrio fra lo sviluppo di un'organizzazione e di un'identità europea di sicurezza e difesa, da un lato, e il mantenimento dei legami con l'organizzazione di difesa atlantica, dall'altro. In questa visione l'Ueo dovrebbe svilupparsi come l'organismo di integrazione della difesa europea ma anche come un ponte o un punto di snodo nei confronti della Nato. Il comunicato anglo-italiano del 4 ottobre 1991 dice: «L'Ueo avrà la responsabilità di sviluppare la dimensione europea nel campo della difesa ed indirizzerà il suo ruolo verso due direzioni complementari: come componente di difesa dell'Unione e quale mezzo di rafforzamento del pilastro europeo dell'Alleanza ... Coerentemente con quanto precede, l'Ueo prenderà in considerazione nello svolgimento delle proprie attività, le decisioni del Consiglio europeo nel contesto della politica estera e di sicurezza comune, nonché le posizioni adottate nel quadro dell'Alleanza, avendo a mente la diversa natura delle sue relazioni con ognuna di esse».

A conclusione del dibattito, l'orientamento di fondo espresso nella «Dichiarazione sull'Unione dell'Europa occidentale» annessa al Trattato di Maastricht da parte degli Stati contemporaneamente membri dell'Ueo e dell'Unione europea appare più vicino alla posizione anglo-italiana che a quella franco-tedesca. La Dichiarazione sottolinea che «l'obiettivo consiste nello sviluppare l'Ueo quale mezzo per rafforzare il pilastro europeo dell'Alleanza Atlantica ... Ciò avverrà sulla base della necessaria trasparenza e complementarità tra l'identità europea in materia di sicurezza e di difesa ... e l'Alleanza. L'Ueo agirà in conformità delle posizioni adottate in sede di Alleanza Atlantica ... la quale resterà la sede essenziale di consultazione tra gli alleati e il foro in cui questi ultimi si accordano sulle politiche riguardanti i loro impegni in materia di sicurezza e di difesa in virtù del Trattato dell'Atlantico del Nord».
In questo contesto, accanto alle già ricordate misure previste dalla Dichiarazione per raccordare il lavoro dell'Unione europea e dell'Ueo, sono state enunciate una serie di misure pratiche destinate a rendere compatibile lo sviluppo dell'Ueo anche nel quadro atlantico. In particolare, la Dichiarazione dispone che «gli Stati membri potranno ricorrere alla formula detta del "doppio cappello" ... consistente nel designare i loro rappresentanti presso l'Alleanza e presso l'Unione europea». Dispone inoltre la creazione di un nucleo di pianificazione militare, una cooperazione militare più stretta a livello di logistica, trasporti, formazione e sorveglianza aerea a complemento di quella atlantica, una regolare cooperazione fra Stati maggiori e la costituzione di unità di pertinenza dell'Ueo (la cui maggior parte resterà assegnata anche alla Nato).
Queste disposizioni hanno prontamente trovato attuazione con la Dichiarazione di Petersberg (Bonn, 19 giu. 1992), che, tra l'altro, ha costituito il nucleo destinato alla pianificazione militare europea integrata (a partire dall'ott. 1992) applicando la formula del «doppio cappello» e integrando così Nato e Ueo quanto meno al livello di pianificazione. Questa decisione di rafforzamento dell'Ueo e di integrazione fra Ueo e Nato è stata sottolineata, infine, dalla decisione che ha preso l'Eurogruppo di sciogliersi. Il *club* europeo in seno alla Nato terrà la sua ultima riunione alla fine del 1992: lo sviluppo dell'Ueo in sinergia con l'Alleanza si sostituisce al vecchio *club* e i ministri europei si riuniranno dunque in sede Ueo.
Come già nel passato, il dibattito fra i paesi della Comunità europea sullo sviluppo di una loro politica comune di sicurezza e di difesa è stato accompagnato da costanti polemiche e commenti in sede Nato e da parte del Governo americano, preoccupati di affermare il principio di uno sviluppo europeo interno all'Alleanza piuttosto che distinto o parallelo. L'orientamento volto a

sottolineare lo stretto legame con il quadro atlantico dell'evoluzione europea nel campo della sicurezza e della difesa, ha trovato conferma nel Consiglio atlantico riunitosi a Roma a livello di capi di Stato e di Governo il 7-8 novembre 1991, già prima del Consiglio europeo di Maastricht. La «Dichiarazione di Roma sulla pace e la cooperazione», approvata dal Consiglio, sulla scia delle formule adottate nei precedenti comunicati della Nato, dice infatti che «lo sviluppo di un'identità di sicurezza e di un ruolo di difesa dell'Europa, riflesso nell'ulteriore consolidamento del pilastro europeo all'interno dell'Alleanza, rafforzerà l'integrità e l'efficacia dell'Alleanza Atlantica»[50]. Nel Consiglio atlantico riunito a livello di ministri a Bruxelles il 19-20 dicembre, dopo il Consiglio europeo di Maastricht, l'Alleanza ha infine sottolineato con soddisfazione «che la politica comune di sicurezza e difesa dell'Unione europea ha da essere compatibile con la politica comune di sicurezza e difesa stabilita nel quadro del Trattato dell'Atlantico del Nord»[51]. Acquetatasi, la polemica è, tuttavia, riemersa nella tarda primavera – come vedremo – al realizzarsi dell'iniziativa franco-tedesca dell'«Eurocorp».

3. Il dibattito dopo la firma del Trattato: l'«Eurocorp»

In effetti, malgrado il compromesso recepito dal Trattato di Maastricht, il dibattito è tutt'altro che chiuso. Il ruolo assegnato all'Ueo è abbastanza fluido da poter evolvere tanto verso un destino atlantico quanto verso un destino europeo o da non dover evolvere affatto. L'incertezza degli sviluppi della Pesc e della difesa europea si riflette nel fatto che, mentre il Trattato di Maastricht sembra consolidare l'emergente organizzazione europea di difesa e sicurezza come pilastro atlantico, perdura l'iniziativa verso la costituzione di un pilastro militare europeo distinto ed autonomo da quello atlantico della Francia e della Germania attraverso il rafforzamento dell'integrazione delle forze militari dei due paesi. L'integrazione delle forze franco-tedesche si è finora limitata alla brigata istituita dall'accordo del gennaio 1988.

---

[50] «Rome Declaration on Peace and Cooperation», *Europe/Documents*, n. 1744, 13 nov. 1991. La problematica del rapporto fra la Nato e lo sviluppo di un'identità europea di difesa è stata recentemente riaffrontata da P. Schmidt, «L'Otan, l'Ueo, la Ce et la réorganisation de la sécurité en Europe», in Y. Boyer (sous la dir.), *Les Européens face aux défis d'une politique de sécurité commune*, Les Cahiers du CREST, n. 7, Paris, 1992, pp. 169-213; per il punto di vista americano: D. Ruiz Palmer, «Un point di vue américain», *ibidem*, pp. 135-167.

[51] «Final communique issued by the North Atlantic Council meeting in ministerial session, 19th December 1991», AANN, n. 2382, 21 dic. 1991, annesso 1.

Il suo rafforzamento – annunciato nel già menzionato comunicato congiunto del 16 ottobre 1991 – è stato compiuto al Vertice franco-tedesco svoltosi a La Rochelle il 21-22 maggio 1992 con la costituzione di un così detto «Eurocorp», comprendente due divisioni per un ammontare di 35-40.000 uomini. L'iniziativa dell'«Eurocorp» ha suscitato rumore ed apprensioni, specialmente negli Usa, nella Nato e nei paesi della Comunità vicini a quella che qui abbiamo convenuto di chiamare linea anglo-italiana, cioè la Gran Bretagna, la Danimarca e i Paesi Bassi. A questi paesi si è associata l'Italia, affermando per bocca del suo ministro della Difesa, Virginio Rognoni, alle soglie del suo turno di Presidenza dell'Ueo (1° lug. 1992-30 giu. 1993), un'esplicita preferenza per lo sviluppo e il consolidamento dell'orientamento «atlantico» emerso a Maastricht[52].

Il motivo delle apprensioni – il cui fondamento è stato vivamente negato sia da parte francese[53], sia da parte tedesca[54] – sta nell'effetto di indebolimento e di disgregazione che l'«Eurocorp» si teme potrebbe avere nei confronti dell'integrazione militare oggi esistente in seno alla Nato, anche a causa della destinazione di forze tedesche a un corpo che sarebbe a diposizione dell'Alleanza solo «sotto comando operativo»[55]. Per contenere questo effetto il

---

[52] «Rognoni a Bruxelles: il polo appropriato resta l'Ueo. Eurocorps franco-tedesco: l'Italia non aderirà», PPL, 27 mag. 1992: è il titolo più esplicito fra quelli relativi all'evento.

[53] Secondo le dichiarazioni di un funzionario francese l'assegnazione delle forze tedesche all'«Eurocorp» sarebbe «... un changement "purement bureaucratique" qui ne retranche rien à la défense atlantique» (LM, 22 mag. 1992). Le autorità francesi, inoltre, hanno sottolineato la necessaria funzione che l'«Eurocorp» assolve nei rapporti franco-tedeschi dopo la fine della guerra fredda e l'unificazione tedesca; esso, infatti, nella nuova situazione legittima la perdurante presenza di truppe francesi oltre il Reno e al tempo stesso consente reciprocità ai tedeschi prevedendo lo stazionamento di loro truppe a Strasburgo, dove il comando dell'«Eurocorp» avrà sede.

[54] Dando un'interpretazione della dichiarazione congiunta sull'«Eurocorp» a La Rochelle, il ministro tedesco della Difesa, Volker Rühe, ha affermato che «not a single German soldier will be reassigned from Nato» (*cit.*, da J. Fitchett, «Paris and Bonn press ahead to form the nucleus of a Euro-Corps», IHT, 19 mag. 1992).

[55] La prima missione prevista dall'accordo franco-tedesco sull'«Eurocorp» (testo in LM, 24-25 mag. 1992, p. 3) è la partecipazione alla difesa alleata secondo gli artt. 5 sia del Trattato dell'Atlantico del Nord, sia del Trattato di Bruxelles modificato. In caso di crisi, perciò, l'«Eurocorp» sarebbe a disposizione dell'Alleanza nel quadro della Nato. Tuttavia, la previsione per cui tale disponibilità sarebbe «sotto comando operativo» significa che l'«Eurocorp» non sarebbe integrato direttamente nel complesso delle forze alleate, ma solo sulla base di accordi da negoziare fra la Nato e l'«Eurocorp», il quale dunque manterrebbe la sua identità. Questo arrangiamento è quello che attualmente esiste fra la Nato e i paesi, che pur facendo parte dell'Alleanza, non appartengono all'organizzazione militare alleata, come la Francia e la Spagna. Gli accordi «operativi» sono a livello militare e non politico (per la Francia si tratta degli accordi Ailleret-Lemnitzer del 1967 e Valentin-Ferber del 1974, accordi che dunque andrebbero rinnovati).

Governo britannico alla vigilia del Vertice di La Rochelle ha perciò voluto sottolineare il ruolo assegnato all'Ueo dal Trattato di Maastricht, sollecitando l'assegnazione a questo organismo di forze destinate a operare fuori dell'area della Nato. Si tratta della proposta che figura al punto III del comunicato anglo-italiano del 4 ottobre 1992, rimasta sullo sfondo dopo il compromesso sul grosso della questione stipulato nel Trattato. La proposta è di «creare una forza europea di reazione atta a far sì che si risponda in modo flessibile in una serie di possibili situazioni fuori dell'area della Nato»[56]. Più precisamente, la proposta britannica è di assegnare a questo scopo all'Ueo le forze multilaterali oggi emergenti in Europa occidentale: la divisione formata da Gran Bretagna, Paesi Bassi, Belgio e Germania, la forza anfibia formata da Gran Bretagna e Paesi Bassi e, infine, lo stesso «Eurocorp». Ma, poiché il comando integrato di tali forze, una volta che facessero capo all'Ueo, sarebbe indirettamente quello della Nato, la proposta britannica (o anglo-italiana) resta ben lontana dagli obiettivi francesi (o franco-tedeschi).
Perciò, nel periodo successivo a quello che ha condotto alla firma del Trattato di Maastricht si sono ripresentati i due schieramenti: da un lato, la proposta franco-tedesca dell'«Eurocorp», dall'altro quella del comunicato anglo-italiano relativa a una forza di reazione rapida a disposizione dell'Ueo destinata ad interventi fuori dell'area di competenza della Nato. La *ratio* delle due proposte corrisponde al diverso spirito che anima le due linee.
L'«Eurocorp» si propone come il nucleo di una forza europea autonoma con un suo proprio comando integrato, centrata sull'asse franco-tedesco. La forza di reazione rapida dell'Ueo creerebbe invece un nucleo di forza europea integrata ma specializzandolo nel quadro atlantico: la Nato per interventi dell'Alleanza nell'«area» e l'Ueo per interventi «fuori area»[57].

4. La sicurezza, la difesa e l'allargamento dell'Unione Europea

L'enfasi che in ambito comunitario è data alla sicurezza rispetto alla difesa e le prospettive più incerte e lontane della politica di difesa rispetto alla Pesc

[56] Si può vedere una formulazione della proposta nell'articolo pubblicato in italiano dal ministro britannico della Difesa, Malcolm Rifkind, «Come difendere l'Europa», RPBB, 19 giu. 1992.

[57] Questo non significa che l'Ueo sia il braccio armato della Nato per gli interventi «fuori area»: nulla impedirebbe agli europei di farne il loro proprio braccio se solo arrivassero a maturare la necessaria determinazione politica. Il significato della connessione con la Nato, dal punto di vista militare, significa che per la difesa dell'«area» gli europei rinunciano a un braccio armato distinto da quello atlantico.

nel quadro dell'Unione europea fanno sì che i paesi neutrali e non allineati dell'Europa occidentale ritengano possibile la loro adesione all'Unione[58] anche in presenza delle disposizioni che riguardano la difesa.
La condizione generale dell'entrata nella Comunità è l'accettazione dell'*acquis communautaire*, che comprende anche gli approfondimenti in materia di sicurezza e difesa derivanti dal Trattato di Maastricht. Ciò è stato ricordato dalla Commissione esecutiva della Ce nel suo parere del 31 luglio 1992 – in linea generale favorevole – sulla domanda di adesione della Svezia, che assieme all'Austria, a Cipro, a Malta e alla Finlandia bussa oggi alle porte di Bruxelles.
D'altra parte, in alcuni di questi paesi, fra cui appunto la Svezia, la neutralità è una posizione in via di revisione[59].
Nel periodo qui esaminato l'allargamento dell'Ueo, cioè dell'area più propriamente collegata con la difesa, è stato oggetto di dibattito e di importanti misure tendenti a definirne le regole. Queste regole riflettono soprattutto il desiderio di uniformare l'affiliazione di questo organismo con quelle dell'Unione europea e della Nato, in modo da consolidare l'opera di armonizzazione fra livello atlantico e livello europeo che senza dubbio costituisce una delle chiavi di volta del Trattato di Maastricht. La preoccupazione che l'allargamento dell'Ueo non risulti domani di ostacolo all'approfondimento dell'Unione europea è apparsa invece meno rilevante.
La «Dichiarazione sull'Unione dell'Europa occidentale» nella sua seconda parte prevede che i membri dell'Ueo possano avere tre statuti: quello di membro a pieno titolo e quello di membro osservatore, cui possono aspirare tutti i membri dell'Unione europea che attualmente o nel futuro non siano già membri dell'Ueo, nonché lo statuto di membro associato, cui possono aspirare quei membri della Nato che non sono anche membri dell'Unione europea. Tali statuti sono stati più dettagliatamente definiti nella già menzionata Dichiarazione di Petersberg. Questa Dichiarazione ha inoltre puntualizzato alcune importanti questioni implicite nell'allargamento dell'Ueo. La possibilità dei membri dell'Unione europea di diventare membri pieni o osservatori dell'Ueo poteva porre problemi per l'ingresso in questo organismo di paesi a

---

[58] Si ricorda che l'Irlanda pratica una forma di neutralità, che ha posto qualche problema al procedere del processo comunitario; tuttavia al referendum su Maastricht l'Irlanda, a differenza della Danimarca, ha dato responso positivo.

[59] Sulla questione si può vedere B. Huldt, G. Herolf (eds.), *Towards a New European Security Order, The Swedish Institute of International Affairs, Yearbook 1990-91*, MH Publishing, Stoccolma, 1991.

statuto neutrale già oggi membri dell'Unione (l'Irlanda) o membri domani come conseguenza di nuove adesioni all'Unione (Austria, Cipro, Finlandia, Malta e Svezia). Inoltre, l'adesione all'Ueo della Grecia poneva il rischio di un coinvolgimento dei membri di questo organismo nel noto contenzioso di questo paese con la Turchia, poiché, a differenza dell'art. 5 del Trattato dell'Atlantico del Nord, l'art. 5 del Trattato modificato di Bruxelles prevede una clausola di «automatismo» nella difesa comune. In tutti questi casi la terza parte della Dichiarazione di Petersberg ha reso chiara la necessità per i nuovi aderenti che vogliano diventare membri dell'organismo a parte intera di accettare gli impegni di difesa derivanti dall'evoluzione dell'Ueo e dai suoi legami con la Nato (i paesi neutrali perciò potranno essere solo osservatori)[60]. Ha reso anche molto chiara l'indisponibilità dei membri dell'Ueo a essere coinvolti in conflitti fra i suoi membri sottolineando che gli obblighi pattizi «non potrebbero essere invocati ... nelle dispute sopravvenienti fra gli Stati membri» dell'Ueo come della Nato.
D'altra parte, resta irrisolta la questione della presenza di membri associati, provenienti dalla Nato senza essere anche membri dell'Unione europea (come la Turchia, l'Islanda e la Norvegia), se e quando si volesse decidere di assorbire l'Ueo nell'Unione europea.

5. Il dibattito in Italia

Come si è detto, la linea fondamentale tenuta dal Governo italiano è stata quella del comunicato anglo-italiano del 4 ottobre 1991. Tuttavia, nel Governo sono emerse diverse accentuazioni e fra le forze politiche non sono mancate posizioni diverse o contrapposte a quelle del Governo.
I due momenti di maggiore dibattito si sono avuti nell'ottobre-novembre 1991, quando i diversi protagonisti hanno preso posizione in vista del Consiglio atlantico di Roma e del Consiglio europeo di Maastricht, e poi nel maggio-giugno 1992, quando Francia e Germania hanno confermato il varo dell'«Eurocorp». Nella prima occasione il Governo, nel quadro del più ampio negoziato in corso sulla costituzione dell'Unione europea, si è preoccupato di mantenere con la Francia spazî di mediazione. Nel Vertice bilaterale franco-italiano

[60] La limitazione di tali paesi a membri osservatori risolve anche la questione dell'implicazione nella Nato di paesi non membri di quest'ultimo organismo come conseguenza della delega dell'Ueo alla Nato ai termini dell'art. 4 del Trattato modificato di Bruxelles.

di Viterbo del 17-18 ottobre 1991 (quindi immediatamente dopo il comunicato congiunto franco-tedesco e l'annuncio dell'«Eurocorp») questa preoccupazione è prevalsa: il comunicato finale afferma che le due linee, quella anglo-italiana e quella franco-tedesca, non sono «antinomiche» e Andreotti commentava che «esaminando le carte e le varie posizioni credo che non sia impossibile che si trovino forme di apprezzamento e di visione comune nei problemi della sicurezza e della difesa europea»[61]. Nella seconda occasione, il Governo ha respinto senza esitazione l'iniziativa franco-tedesca dell'«Eurocorp». Va sottolineato che nella circostanza è mancato il dibattito che invece ha avuto luogo fra le forze politiche durante la fase che ha portato al Trattato di Maastricht. Inoltre, questa seconda fase ha colto il paese dopo una dura sconfitta elettorale delle forze politiche di governo e di opposizione, quindi con un Governo particolarmente debole e una crisi nazionale destinata a rivelarsi nei mesi successivi di proporzioni inaspettate. La linea che è prevalsa è stata perciò del tutto naturalmente quella della continuità «atlantista» di un'amministrazione civile e militare in essa perfettamente integrata. Comunque, la Presidenza italiana dell'Ueo, inaugurata il 1° luglio 1992, si è indirizzata su tale linea. Nel dibattito fra le forze politiche i dissensi e le critiche alla politica del Governo sono venuti dal Pri, dai radicali e dal Pds. Il Pr al termine del dibattito di politica estera tenuto alla Camera dei Deputati il 22 ottobre 1991 ha presentato un ordine del giorno vivamente critico della politica europea del ministro degli Esteri, in particolare dell'intesa anglo-italiana[62]. Nel loro documento i radicali invocano l'immediato «assorbimento» dell'Ueo nell'unione politica e ne rifiutano l'«autonomia», intendo così sottolineare, nell'ambito di una visione fortemente federalista, la necessità di un pilastro militare dell'Unione Europea piuttosto che della Nato. Per quest'ultima i radicali suggeriscono un ruolo nella Csce.
Ugualmente preoccupato di riformare le istituzioni occidentali di sicurezza, ridimensionando la Nato e sviluppando invece una più autocentrata struttura

---

[61] In F. Fabiani, «Andreotti e Mitterrand: disaccordo tra i sorrisi», RPBB, 19 ott. 1991; A. de Robilant, «Armata del Reno: pace Parigi-Roma», STMP, 19 ott. 1991. Il ministro degli Esteri, Gianni De Michelis, per tutto il dibattito ha sostenuto l'intima coerenza della linea espressa nel comunicato anglo-italiano e franco-tedesco, sia nella prima fase del dibattito («Ecco la mia armata europea», STMP, 15 ott. 1991; G. De Michelis, «La difesa comune dell'Europa può nascere bene solo per gradi», Il Messaggero, 21 ott. 1991), sia ancora nella seconda (G. De Michelis, «La difesa comune dell'Europa», RPBB, 28 mag. 1992).

[62] Camera dei Deputati, *Resoconto sommario*, 698, 22 ott. 1991, allegato alle comunicazioni del Governo e alla discussione di mozioni, pp. 38-39.

europea di sicurezza, è apparso il Pds. Il segretario politico del partito è intervenuto nel dibattito criticando l'«atlantismo» della linea anglo-italiana e affermando che «deve invece diventare sempre più centrale la funzione sia di una Csce potenziata, sia della Ce»[63].
Il Pri, infine, ha criticato la linea anglo-italiana e la tiepidezza nei confronti dell'«Eurocorp», scorgendo in queste scelte una manifestazione d'inerzia europeista e federalista del Governo. I repubblicani hanno, perciò, esortato il Governo a una maggiore iniziativa volta, al tempo stesso, a sostenere e correggere la politica franco-tedesca[64].

6. Conclusioni

La costruzione di uno strumento militare europeo procede dunque fra notevoli contraddizioni e disomogeneità: da una parte, l'avvio di una limitata e graduale elaborazione intergovernativa delle decisioni e degli orientamenti politici e di sicurezza, che sarebbero alla base delle diverse specie di interventi militari possibili, cioè la Pesc; dall'altra, la creazione di istanze integrate di pianificazione nell'Ueo, restando però i comandi integrati solo a livello Nato; dall'altra ancora, la creazione di una forza integrata, con un suo proprio comando, da parte di Francia e Germania.
La tortuosità del dibattito e le ambiguità dei risultati sono dovute al fatto che la questione dello sviluppo del ruolo europeo di sicurezza e difesa è discussa fra gli europei più come un elemento dell'auspicato rafforzamento istituzionale dell'Unione europea che come risultato dell'analisi delle nuove minacce che gli europei percepiscono nel dopo guerra fredda. Lo stesso vale nei rapporti atlantici, dove la discussione riguarda più che altro gli equilibri di potere euro-americani che si delineano dopo la guerra fredda.
Assieme al problema dell'identificazione delle minacce, dei rischi, dei problemi e degli assetti nella nuova situazione internazionale, un altro più specifico elemento nell'organizzazione della sicurezza e della difesa europea è anche rimasto sullo sfondo, cioè il ruolo dei deterrenti nucleari della Francia e della Gran Bretagna[65]. Il presidente Mitterrand ha accennato al problema nel

---

[63] A. Occhetto, «Eppure Parigi non ha tutti i torti», UNT, 9 nov. 1991.

[64] «L'intesa anglo-italiana suscita perplessità», VRPB, 14 ott. 1991; «L'Italia vada oltre il solo rifiuto», VRPB, 27 mag. 1992.

[65] Si veda sulla questione R. Zadra, *L'Intégration européenne et la dissuasion nucléaire après la guerre froide*, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Ueo, Cahiers de Chaillot, n. 5, Paris, 1992.

discorso pronunciato all'apertuta dei «Rencontres nationales pour l'Europe» svoltisi a Parigi il 10 gennaio 1992: «Solo due fra i Dodici posseggono una forza atomica. Per quanto riguarda le loro politiche nazionali, la loro dottrina è chiara. È possibile concepire una dottrina europea? Questa questione diverrà ben presto una delle questioni più rilevanti della costruzione di una difesa europea».
Egli però non ha dato indicazioni sull'argomento né sulla volontà della Francia.

Sezione 3

LE ISTITUZIONI COMUNITARIE E LA CRISI JUGOSLAVA

di Ettore Greco

1. La Comunità europea

Una serie di ragioni ha indotto i paesi occidentali, di fronte allo scoppio del conflitto in Jugoslavia, ad assegnare alla Comunità europea un ruolo preminente nella gestione della crisi.
In primo luogo, si è per lungo tempo coltivata la speranza che, facendo leva sullo strumento delle sanzioni economiche, si potesse indurre le parti in conflitto ad accettare una sospensione delle ostilità e a negoziare una soluzione pacifica del conflitto. Dati i suoi importanti legami economici e commerciali con le repubbliche jugoslave, la Ce è apparsa come l'attore istituzionale che meglio avrebbe potuto rendere effettiva tale politica. I paesi comunitari, d'altronde, dopo la prova, tutt'altro che brillante, fornita durante la guerra del Golfo, ambivano a dimostrare di poter rappresentare un reale fattore di promozione della stabilità e della sicurezza in Europa.
In secondo luogo, l'assunzione da parte della Ce di un ruolo di primo piano è stata espressamente sollecitata dalla stessa Amministrazione americana, timorosa di impegnarsi in una crisi per la cui soluzione, a differenza della crisi del Golfo, mancava una chiara strategia politica e non sembravano praticabili opzioni militari a basso costo. L'atteggiamento di relativo disimpegno di Washington si è riflesso anche nella scarsa attenzione con cui l'evoluzione della crisi jugoslava è stata seguita in ambito Nato (v. parte 4, sez. 2).
In terzo luogo, le altre organizzazioni internazionali di sicurezza non sono apparse in grado, almeno in un primo tempo, di fornire un contributo incisivo alla gestione della crisi. È questo il caso in particolare della Csce che, pur essendo stata tempestivamente investita del problema jugoslavo, è stata subito paralizzata dalla regola del consensus (v. parte 4, sez. 2). Nella prima fase della crisi si è inoltre gravemente sottovalutato il ruolo potenziale delle Nazioni Unite. Lo stesso segretario generale dell'Onu, Pérez de Cuéllar, ha inizialmente escluso un intervento dell'organizzazione mondiale.
Durante il periodo in esame (ago. 1991-lug. 1992) la Ce si è trovata pertanto al

centro delle iniziative internazionali per tentare di fermare l'*escalation* in Jugoslavia e promuovere una soluzione politica del conflitto. I Dodici hanno cercato in effetti di assolvere un complesso di compiti – mediazione politica, promozione e controllo dei cessate il fuoco, invio degli aiuti umanitari, stimolo alle azioni della Csce, fino all'ipotesi di un intervento armato europeo – che erano in larga parte inediti per la Comunità e per i quali essa non era in realtà adeguatamente attrezzata. Il sostanziale fallimento delle iniziative comunitarie ha provocato una tipica reazione da «europessimismo» che è stata tanto più forte quanto più alte erano state le speranze – in parte sconsideratamente alimentate dagli stessi leader comunitari – riposte nell'effetto risolutivo dell'intervento europeo.

Prendendo atto dell'impossibilità di gestire da soli una crisi che si andava sempre più ingarbugliando, i Dodici, a partire dall'ottobre 1991, hanno sollecitato l'intervento dell'Onu, trasferendogli il compito di promuovere e controllare i cessate il fuoco e poi associandolo alla gestione del processo negoziale. Rivelatosi impraticabile un intervento armato europeo, l'Onu si è assunto anche il compito di cercare di garantire, attraverso l'invio dei caschi blu, il mantenimento della pace in Croazia e l'afflusso degli aiuti umanitari in Bosnia.

L'intervento nella crisi jugoslava è stato inevitabilmente visto come un *test* cruciale della capacità dei Dodici di condurre un'efficace e coerente politica estera e di sicurezza comune. Il dibattito sull'esperienza jugoslava è stato anzi parte integrante del più generale confronto sulle decisioni da assumere a Maastricht sul tema dell'integrazione politica. Se è risultata evidente, come mai forse prima, l'inadeguatezza del meccanismo della Cpe e di quello rotatorio della troika, divergenti sono le opinioni circa l'effetto che la procedura decisionale basata sul voto all'unanimità ha avuto sull'efficacia dell'azione comunitaria. Mentre alcuni commentatori hanno osservato come la regola del consenso abbia agito da incentivo alla ricerca di posizioni comuni, contribuendo a evitare che si producessero insanabili fratture, altri hanno sottolineato come essa si sia confermata – specie in occasione di alcune decisioni politicamente impegnative, come quella sul riconoscimento della Macedonia – un fattore paralizzante. È sullo spinoso tema del riconoscimento delle repubbliche secessioniste che in effetti i Dodici sono andati più vicini alla rottura. Alla fine ha comunque prevalso la volontà di preservare l'unità d'azione, presupposto indispensabile per assicurare alla Comunità una credibilità internazionale.

Il primo aspetto da sottolineare è che il ricorso all'arma economica si è rivelato del tutto inefficace. I Dodici hanno sin dall'inizio cercato di usare la

minaccia delle sanzioni economiche per ottenere la sospensione delle ostilità. I ripetuti accordi per il cessate il fuoco sottoscritti sotto questa minaccia sono stati però sistematicamente violati. Solo l'8 novembre, in una riunione straordinaria tenuta a Roma, i ministri degli Esteri della Ce varavano un meccanismo per l'adozione di sanzioni selettive. Una serie di misure di boicottaggio economico venivano decise nei confronti dell'intera Jugoslavia. Si decideva però, nel contempo, che «misure compensatrici» sarebbero state applicate a quelle repubbliche che avessero dimostrato di negoziare in buona fede. Il 2 dicembre i Dodici stabilivano, dopo un sofferto dibattito, che tutte le repubbliche avrebbero beneficiato delle misure compensatrici ad eccezione della Serbia e del Montenegro, individuate come le maggiori responsabili del fallimento dei colloqui di pace. Appariva tuttavia evidente l'insufficienza di una tale decisione senza un'iniziativa da parte dell'Onu per un embargo di più vasta portata che comprendesse anche i prodotti petroliferi.

Parallelamente i Dodici si impegnavano in uno sforzo di mediazione negoziale. Di fronte alla necessità di attivare al più presto un canale di dialogo diplomatico fra le parti in conflitto, i ministri degli Esteri della Ce decidevano il 27 agosto di dar vita a l'Aja a una conferenza di pace, nell'ambito della quale avrebbe operato un organo con compiti di arbitrato, la Commissione Badinter. La presidenza della conferenza veniva assegnata a Lord Carrington. Il 5 novembre i Dodici presentavano alla conferenza un piano di pace in base al quale il riconoscimento del diritto delle repubbliche secessioniste all'indipendenza avrebbe dovuto conciliarsi con il mantenimento di un minimo di cooperazione e di interdipendenza e con la garanzia del rispetto delle minoranze. La bocciatura del piano da parte della Serbia portava a un congelamento di fatto, per alcune settimane, della conferenza di pace (la cui sede veniva in seguito spostata prima a Bruxelles e poi a Londra).

Particolarmente travagliato, a tratti lacerante, è stato il dibattito sul riconoscimento delle repubbliche secessioniste.

Per tutta la seconda metà del 1991 si sono confrontate su questo tema due tesi contrapposte. Mentre il Governo tedesco ha sostenuto che il riconoscimento era necessario per convincere i leader serbi dell'insostenibilità della loro politica, inducendoli a modificarla, altri Governi europei, in particolare quelli di Parigi e Londra, appoggiati dagli Usa, hanno denunciato il rischio che, in assenza di un accordo per una soluzione generale della crisi jugoslava, il riconoscimento contribuisse a creare un clima favorevole alle forze nazionaliste meno inclini al compromesso, schiudendo così la strada a un ulteriore inasprimento e allargamento del conflitto.

Pur avendo prospettato fin da settembre la possibilità di un riconoscimento

unilaterale di Slovenia e Croazia, il Governo tedesco decideva di rinviare ogni iniziativa a dopo il Consiglio europeo di Maastricht, per evitare di comprometterne l'esito. La questione del riconoscimento veniva in effetti riproposta con forza da Bonn dopo la conclusione del Consiglio. I dirigenti tedeschi tornavano a riaffacciare la possibilità di un riconoscimento unilaterale. Francia e Regno Unito non mancavano di reagire, ottenendo, con l'appoggio di Washington, che il Consiglio di Sicurezza dell'Onu inserisse, nella risoluzione 724 approvata il 15 dicembre, un appello contro ogni azione che potesse danneggiare lo sforzo di mediazione e di pacificazione. Fra i Dodici prevaleva tuttavia lo spirito di compromesso. Il 16 dicembre, in sede di Cpe, veniva approvata una dichiarazione riguardante le «linee direttrici sul riconoscimento di nuovi Stati in Europa orientale e in Unione Sovietica». Come requisiti fondamentali per il riconoscimento venivano fissati la garanzia della tutela dei diritti di tutti i gruppi etnici e delle minoranze, il rispetto dell'inviolabilità dei confini e l'impegno a risolvere pacificamente le controversie pendenti. Parallelamente, in un'apposita dichiarazione sulla Jugoslavia, si assegnava alla Commissione Badinter il compito di verificare quali delle repubbliche secessioniste soddisfacevano tali condizioni.

Il 23 dicembre, rompendo la solidarietà comunitaria, il Governo di Bonn annunciava che a metà gennaio avrebbe in ogni caso allacciato relazioni diplomatiche con Slovenia e Croazia.

Quest'annuncio non mancava di condizionare pesantemente la decisione della Ce sul riconoscimento. In effetti il 15 gennaio i Dodici decidevano di riconoscere Slovenia e Croazia, nonostante la Commissione Badinter fosse giunta alla conclusione che solo Slovenia e Macedonia possedevano i requisiti richiesti. Si trattava pertanto di una decisione dettata più da motivazioni politiche che di principio.

Mentre il riconoscimento della Macedonia risultava impossibile a causa dell'opposizione della Grecia, nel caso della Croazia ci si accontentava di un generico impegno del presidente Tudjman a inserire nella costituzione nuove norme a tutela delle minoranze. Per quanto riguarda la Bosnia-Erzegovina, i Dodici, raccogliendo in questo caso i suggerimenti della Commissione Badinter, chiedevano che venisse effettuato un referendum in modo che si potesse stabilire l'effettiva volontà della popolazione. La schiacciante vittoria dei «sì» all'indipendenza – ma il referendum veniva disertato in massa dai serbi – portava il 7 aprile al riconoscimento da parte della Ce.

Con l'avvio, il 16 marzo, dello schieramento in Croazia della Forza di protezione dell'Onu (Forpronu), si consolidava una ripartizione dei compiti fra l'Onu e la Ce che si era venuta profilando sin da novembre. Mentre l'Onu

si adoperava per ottenere la pace sul terreno, la Ce continuava, nell'ambito della conferenza di pace, la ricerca di una soluzione politica globale. Questa politica, definita del «doppio binario», veniva sostenuta anche dagli Usa. In una dichiarazione comune, sottoscritta il 10 marzo, i ministri degli Esteri dei Dodici e il segretario di Stato americano Baker s'impegnavano a consultarsi sulla procedura da seguire per il riconoscimento delle repubbliche secessioniste (Washington doveva ancora riconoscere Croazia e Slovenia), nonché sull'atteggiamento da tenere nei confronti della Serbia e del Montenegro. L'iniziativa della Ce si concentrava su tre problemi: la ricerca di una soluzione politica per la Bosnia-Erzegovina dove la situazione si andava rapidamente deteriorando; la risposta da dare alla richiesta della nuova repubblica jugoslava costituita da Serbia e Montenegro di essere riconosciuta come Stato successore dell'ex Jugoslavia; il riconoscimento della Macedonia.
La questione bosniaca diveniva l'argomento centrale delle trattative alla conferenza di pace. Benché il 18 marzo i leader delle comunità serba, croata e musulmana raggiungessero un accordo, peraltro generico, sul principio che la Bosnia-Erzegovina sarebbe stata composta da tre unità costituenti, nelle settimane successive si assisteva a una progressiva intensificazione degli scontri e a un parallelo, inevitabile, deterioramento del quadro negoziale. Con una dichiarazione approvata il 16 aprile, i Dodici denunciavano per la prima volta le preminenti responsabilità serbe e dell'armata federale per l'aggravamento del conflitto in Bosnia. Durante il Vertice della Csce di Helsinki i paesi della Ce si esprimevano in favore dell'esclusione della federazione serbo-montenegrina dall'organizzazione. L'11 maggio richiamavano gli ambasciatori da Belgrado. Il giorno dopo, il Comitato degli alti funzionari della Csce decideva di escludere la federazione serbo-montenegrina fino al 30 giugno (l'esclusione veniva successivamente prolungata fino al 14 ott.). Il 1° giugno la Ce adottava le misure per l'attuazione dell'embargo commerciale contro Serbia e Montenegro deciso, su sollecitazione della stessa Ce, dal Consiglio di Sicurezza dell'Onu con la risoluzione 757.
La dichiarazione sulla crisi jugoslava adottata al Consiglio europeo di Lisbona (26-27 giu.) non aggiungeva alcuna novità sostanziale. Era il Vertice dei Sette di Monaco di Baviera (7 lug.) che, su richiesta della Francia, avanzava una nuova proposta: la convocazione di una conferenza di pace a più ampia partecipazione internazionale, con il coinvolgimento, in particolare, dell'Onu. Alla proposta i ministri degli Esteri della Ce davano il loro assenso in una riunione svoltasi il 20 luglio. Nel contempo, veniva raggiunto alla conferenza di pace un accordo per il trasferimento di tutte le armi pesanti sotto il controllo dell'Onu. Tale accordo, la cui attuazione avrebbe potuto rappresen-

tare una svolta importante nel conflitto, rimaneva però lettera morta. Diveniva anzi l'occasione della prima, seria, crisi della politica del «doppio binario». Il segretario generale delle Nazioni Unite, Boutros-Ghali, contestava ai responsabili della conferenza sulla Jugoslavia la precipitazione con cui si erano mossi: «È decisamente inconsueto – affermava – chiedere all'Onu di contribuire all'attuazione di un accordo politico-militare al cui negoziato non ha affatto partecipato»[66]. Le evidenti crepe che cominciava a manifestare la politica del «doppio binario» rendevano ancora più evidente la necessità di ripensare la formula su cui si era fino allora basata la conferenza di pace. Il Consiglio di Sicurezza approvava così una dichiarazione nella quale invitava la Ce ad esaminare la possibilità di allargare e intensificare i lavori della conferenza, associandovi il segretario generale dell'Onu.

La Ce, per altro verso, non è riuscita neppure a risolvere il problema del riconoscimento della Macedonia. Contro il parere degli altri partner, la Grecia ha infatti continuato a mantenere una posizione intransigente, denunciando il rischio che il nuovo Stato, una volta ottenuta la legittimazione internazionale, potesse avanzare rivendicazioni territoriali sulla Macedonia greca. Atene ha quindi posto, come condizione per il suo assenso al riconoscimento, la rinuncia da parte dei dirigenti di Skopje a inserire nella denominazione del nuovo Stato il termine «Macedonia».

Attorno alla questione macedone si è sviluppata un'accesa controversia fra i Dodici. In una conferenza stampa tenuta al termine del Consiglio affari generali del 3 marzo, il presidente di turno De Deus Pinheiro condannava apertamente il boicottaggio messo in atto da alcuni operatori economici greci contro i prodotti provenienti dall'Italia e dai Paesi Bassi in segno di protesta per la posizione, considerata troppo filomacedone, dei due paesi. De Deus Pinheiro s'impegnava anche in un'opera di mediazione tra Atene e Skopje, senza però riuscire ad ammorbidire le rispettive posizioni. In una riunione informale tenuta il 2 maggio, i ministri degli Esteri della Ce dichiaravano di essere disponibili a riconoscere la Macedonia, ma «con una denominazione che possa essere accettata da tutte le parti interessate»[67]. Mostrando un ottimismo poi rivelatosi infondato, alcuni leader comunitari, fra cui lo stesso De Deus Pinheiro, interpretavano tale dichiarazione come il preannuncio di un riconoscimento in tempi brevi. Nell'occasione, il ministro degli Esteri italiano De Michelis confermava che l'Italia si sentiva «vicina» alla Macedo-

---

[66] *Cit.* in *Europe*, 5777, 23 lug. 1992, p. 3.

[67] *Europe*, 5722, 4-5 mag. 1992, p. 5.

nia e che aveva un «vitale interesse» a evitare che si producessero situazioni destabilizzanti nella regione[68] (v. parte 3, sez. 2). Nelle settimane successive non veniva compiuto alcun sostanziale passo avanti sulla questione macedone. Nella dichiarazione approvata al Consiglio europeo di Lisbona i Dodici si limitavano a ribadire la generica posizione enunciata all'inizio di maggio.

2. L'Unione dell'Europa occidentale

Di fronte al progressivo aggravarsi, durante l'estate del 1991, degli scontri tra serbi e croati, i paesi comunitari hanno discusso la possibilità di inviare una forza militare europea in grado di svolgere un'opera di contenimento del conflitto. All'esame delle varie opzioni di intervento militare sono state dedicate due riunioni straordinarie del Consiglio dell'Ueo svoltesi il 19 e il 30 settembre. Entrambe le riunioni sono state convocate su sollecitazione dei Dodici, con lo scopo di preparare successive decisioni della Ce su un eventuale intervento militare che la stessa Ueo avrebbe dovuto attuare. È stata così di fatto resa operante quella subordinazione dell'Ueo al processo decisionale dei Dodici che era auspicata, come obiettivo generale, da alcuni partner comunitari.
In un'iniziativa comune, il presidente francese Mitterrand e il cancelliere tedesco Kohl si pronunciavano a favore dell'invio di una forza per il mantenimento della pace in grado di svolgere un ruolo di interposizione fra serbi e croati. La Francia si diceva pronta a sostenere anche l'opzione più impegnativa delle quattro elaborate dagli esperti dell'Ueo (l'invio di 20.000 effettivi più altre 10.000 persone di sostegno). Ma l'idea di un intervento europeo in Croazia si scontrava con l'aperta opposizione di alcuni paesi comunitari – in particolare Regno Unito, Portogallo e Danimarca – e con le riserve e i dubbi di altri. Si decideva alla fine di scartare ogni ipotesi di intervento, anche quella minima consistente nell'invio di una forza di dimensioni limitate (2.000-3.000 effettivi) per la protezione degli osservatori. Su ogni altra considerazione prevaleva, fra gli europei, il timore di rimanere invischiati a tempo indeterminato in un conflitto che tendeva manifestamente ad inasprirsi e ad allargarsi ad altre aree dell'ex Jugoslavia.
C'è da aggiungere che altri fattori hanno reso sin dall'inizio poco realistica l'ipotesi di un intervento armato europeo. I serbi hanno apertamente osteg-

[68] *Ibidem.*

giato tale ipotesi, accusando la Ce di favorire con la sua politica le repubbliche secessioniste. L'Unione Sovietica, dal canto suo, anche dopo il fallito golpe, ha più volte dichiarato la sua contrarietà a un'azione militare diretta e attuata dai soli paesi dell'Europa occidentale. In questo quadro, sarebbe stato in ogni caso molto difficile arrivare a un mandato da parte del Consiglio di Sicurezza dell'Onu.
Pur essendo tramontata, almeno nel breve periodo, la prospettiva di un'azione militare europea, in sede Ueo si è continuato, nei mesi successivi, a lavorare all'elaborazione di piani operativi per possibili interventi futuri. A tal fine è stata anche creata un'apposita cellula militare.
La possibilità di un impegno dell'Ueo tornava a farsi concreta in giugno, quando i paesi occidentali prospettavano il ricorso all'azione militare per far rispettare l'embargo contro la Serbia e garantire l'afflusso degli aiuti umanitari in Bosnia.
Al Consiglio di Petersberg (19 giu.) tutti i paesi dell'Ueo dichiaravano la disponibilità a contribuire con proprie unità militari a un eventuale intervento. Si decideva inoltre che da quel momento in poi si sarebbero svolte periodiche riunioni dei capi di Stato maggiore dei paesi membri. Nella prima di tali riunioni, tenuta il 26 giugno, venivano esaminate tutte le possibili opzioni di intervento nella crisi jugoslava. In una riunione straordinaria tenuta a Helsinki (10 lug.) il Consiglio Ueo decideva di mettere in opera un'operazione di sorveglianza marittima per controllare il rispetto dell'embargo contro Serbia e Montenegro deciso dall'Onu con le risoluzioni 713 e 757. Il coordinamento delle operazioni veniva affidato all'Italia in qualità di paese detentore della Presidenza di turno del Consiglio Ueo. Si stabiliva inoltre che la missione sarebbe stata condotta in stretto coordinamento con la Nato, che, a sua volta, subito dopo la conclusione del Consiglio Ueo, decideva l'invio della sua forza navale permanente (Stanavformed). È da notare che le navi Ueo e Nato si sono limitate alla semplice sorveglianza, non essendo ancora stata approvata dal Consiglio di sicurezza dell'Onu un'apposita risoluzione che autorizzasse l'imposizione dell'embargo con la forza. Il Consiglio Ueo rivolgeva infine un appello al Consiglio di Sicurezza affinché prendesse in considerazione la possibilità di un intervento militare per l'apertura in Bosnia di corridoi terrestri attraverso cui far affluire gli aiuti umanitari. Il 15 luglio il governo di Bonn decideva la partecipazione della Germania alle operazioni navali, nonostante il partito socialdemocratico (Spd) avesse preannunciato il ricorso alla Corte costituzionale contro tale decisione.
Nei giorni successivi i responsabili militari della Nato e dell'Ueo mettevano a punto i meccanismi di coordinamento fra le due flotte per quanto riguarda le

aree di rispettiva responsabilità, i metodi operativi, la sorveglianza aerea e le attività di sostegno e di rifornimento. Si stabiliva che la forza navale dell'Ueo avrebbe controllato lo stretto di Otranto e la Stanavformed l'Adriatico meridionale, all'altezza della costa del Montenegro[69].

[69] Per un'analisi delle iniziative attuate dalle istituzioni europee in relazione alla crisi jugoslava segnaliamo i seguenti studi: C. Deubner, *Die EG und Jugoslawiens Bürgerkrieg*, Ebenhausen, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen, 1991; J.E. Goodby, «Peacekeeping in the New Europe», *The Washington Quarterly*, 33, 4, Spring 1992, pp. 153-171; E. Greco, «La gestione delle crisi in Europa dopo la guerra fredda; il caso jugoslavo», in R. Spanò (a cura di), *Jugoslavia e Balcani: una bomba in Europa*, Franco Angeli, Milano, 1992, pp. 55-85; C. Guicherd, *L'heure de l'Europe. Premières leçons du conflict yougoslave*, Les cahiers du Crest, 10, mar. 1993; F.S. Larrabee, «Instability and Change in the Balkans», *Survival*, 34, 2, Summer 1992, pp. 31-49; P. Moore, «The New Europe's Humpty Dumpty on the International Stage», ROEE, 2, 51-52, 20 dic. 1991, pp. 32-8; P. Moreau Defarges, «Les organisations internationales et la crise yougoslave», *Politique étrangère*, 57, 2, été 1992, pp. 359-68; J. Newhouse, «Bonn, der Westen und die Auflösung Jugoslawiens. Das Versagen der Diplomatie: Chronik eines Skandals», *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 37, 10, ott. 1992, pp. 1190-1205; J.S. Steinberg, *The Role of European Institutions in Security after the Cold War: Some Lessons from Yugoslavia*, RAND Corporation, Santa Monica, CA, 1992; P. Simic, «After the Cold War: Europe, the Balkans and Yugoslavia», *The International Spectator*, 27, 4, ott.-dic. 1992, pp. 59-80; N. Svob Dokic, «The International Community and the Case of Croatia and Slovenia», *The International Spectator*, 27, 4, ott.-dic. 1992, pp. 81-94; W. Wagner, «Acht Lehren aus dem Fall Jugoslawien», *Europa Archiv*, 47, 2, 25 gen. 1992, pp. 31-41; M. Weller, «The International Response to the Dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia», *American Journal of International Law*, 86, 3, lug. 1992, pp. 569-607; J. Zametica, *The Yugoslav Conflict*, Adelphi Paper 270, Summer 1992, Iiss, Brassey's, Londra, 1992.

III Parte

LA TRANSIZIONE NELLE REGIONI A EST DELLA COMUNITÀ EUROPEA

INTRODUZIONE

di Marco Carnovale

Il periodo in esame ha visto il suggello definitivo della fine dell'era della contrapposizione politica e militare tra il blocco comunista guidato dall'Unione Sovietica e l'alleanza occidentale. Se già dal 1990 il processo di democratizzazione interna e di apertura internazionale in Europa orientale era apparso ormai irreversibile, è con il fallito colpo di stato in Urss che viene a cadere, almeno per il momento, ogni fondamento di minaccia reciproca, ideologica, economica o militare, tra i paesi dell'Europa ex comunista e l'Occidente capitalistico.

Una buona dose di cautela è comunque d'obbligo, in quanto, come si vedrà di seguito, sono ancora attive negli stati successori dell'Urss (e specialmente in Russia) forze politiche che non accettano questa nuova distensione, considerata una resa senza condizioni all'Occidente e prima di tutto agli Usa. Queste forze potrebbero negli anni a venire influenzare il processo politico in quel paese, e negli altri stati successori dell'Urss, nel senso di rallentarne la trasformazione interna e di cercare affermazioni internazionali in conflitto con l'Occidente.

Tuttavia, non è più possibile, dopo l'agosto del 1991, pensare ad una restaurazione dello *status quo ante*, e questo per due motivi di fondo. In primo luogo, l'Unione Sovietica è sparita, e la Russia, con eccezione del settore nucleare, non ne può emulare lo stesso peso geopolitico, soprattutto in Europa. In secondo luogo, l'ideologia marxista e soprattutto il partito comunista sovietico, che costituivano la spina dorsale su cui si era costruita la statura internazionale del vecchio regime, sono anch'essi irreparabilmente distrutti.

Se il vecchio era morto alla fine del periodo qui esaminato, il nuovo però stentava a nascere. Il sistema economico di piano si sfaldava a vista d'occhio, con produzione in caduta verticale e cessazione quasi totale degli investimenti; ma l'economia di mercato non prendeva forma al suo posto. Il presidente Eltsin si era rivelato un abile capopopolo rivoluzionario ma non sempre un accorto statista. La vecchia classe dirigente era stata in gran parte bruscamente pensionata ma non si individuava ancora il profilo della nuova. Così come

era stato per il tardo Gorbaciov, la maggiore forza di Eltsin, alla metà del 1992, non era il merito intrinseco ai suoi successi ma la mancanza di alternative.
Nel resto dell'Europa ex comunista l'irreversibilità dell'evoluzione iniziata nel 1989 è ancora più evidente. Con poche marginali eccezioni, non esistono qui significative forze a favore della restaurazione. Esse sono sommerse dal dilagare della riaffermazione delle identità nazionali, e del nazionalismo. Fattore unificante nella diversità delle molteplici opposizioni al comunismo è stato il fatto che il modello sovietico non era qui prodotto di genuine rivoluzioni, ma era stato forzosamente importato.
Inoltre, mentre l'ex Urss sprofondava in una grave depressione economica, in Europa centro-orientale si cominciavano ad intravvedere i primi risultati delle riforme economiche, iniziavano ad affluire investimenti stranieri, e si consolidava la percezione che il periodo più doloroso della transizione fosse passato. Diversa invece la situazione nei Balcani, dove il processo di trasformazione ha assunto caratteri più turbolenti. Paradossalmente, la trasformazione post-1989 è stata più difficile proprio nei paesi dove minore (Romania) o virtualmente assente (Jugoslavia e Albania) era l'influenza sovietica. In tutti questi paesi perdurava peraltro una condizione economica durissima, con la produzione che nel periodo 1990-1992 era scesa di circa il 48% in Albania; del 44% in Romania; del 40% in Bulgaria; del 35% in Cecoslovacchia e Polonia; del 30% circa in Ungheria e Russia[1].
Davanti a tutto questo l'Occidente ha assunto un ruolo generalmente attendista. Da una parte, c'è stato grande apprezzamento per la liberalizzazione politica e per gli sforzi di riforma economica, in linea con la lungamente auspicata enfasi sul mercato e sulle privatizzazioni.
Dall'altra, però, a questi generosi segnali di approvazione non sono corrisposti altrettanto grandiosi aiuti economici.
L'Occidente ha generalmente argomentato che le condizioni non erano ancora mature affinché massicce infusioni di risorse potessero essere utilizzate al meglio. Oltre che in termini di aiuti economici, l'Europa occidentale ha anche offerto una disponibilità politica in termini di graduale integrazione dell'Europa orientale (ma non dell'ex Urss). Anche in questo caso, però, alle dichiarazioni di intenti non sempre sono corrisposte azioni coerenti, ed in qualche caso (come ad esempio in materia di politica commerciale) si deve

[1] «Russia Reborn», *The Economist*, 5 dic. 1992.

registrare un comportamento dell'Europa occidentale di segno contrario alle dichiarazioni di apertura.
Un comportamento non molto diverso si registra sul piano della sicurezza. L'Occidente non ha risparmiato espressioni di solidarietà politica con i popoli più travagliati dell'Europa orientale (in particolare nei Balcani) ma ha esercitato grande cautela nell'evitare un coinvolgimento diretto. Ancora più distaccato l'atteggiamento degli Stati Uniti i quali, in parte a causa delle difficoltà interne dell'Amministrazione Bush, al di là dell'intervento presso gli Stati ex sovietici in materia di armi nucleari e delle iniziative in seno alla Nato, hanno teso a non interessarsi dei nuovi problemi di sicurezza che sorgevano in Europa, e specialmente nei Balcani.
Motivo di questo atteggiamento, oltre alle oggettive difficoltà che avrebbero comportato interventi più sostanziali, è che il periodo in esame vede anche un radicale ripensamento all'interno dello stesso Occidente e nelle sue istituzioni di integrazione economica e militare. Mentre l'Est chiedeva di entrare a far parte dei sistemi che venivano ivi percepiti come vincitori (Ce e Nato prima di tutti), l'Ovest era obbligato a ripensarne i fondamenti ideologici ed organizzativi. Inoltre, in Occidente, la domanda di allargamento delle istituzioni (ed in generale degli approcci multilaterali) verso l'Est veniva a cozzare contro un rinascente nazionalismo (ed in alcuni casi particolarismo) secondo il quale con la fine della guerra fredda veniva meno la *raison d'être* per l'approccio collettivo alla sicurezza cui si era stati obbligati durante la stessa.

Sezione 1

L'URSS E LA COMUNITÀ DEGLI STATI INDIPENDENTI

di Marco Carnovale

Nell'arco dei dodici mesi in esame, l'Urss è passata, prima, da un graduale scivolamento verso la restaurazione stalinista ad un colpo di stato fallito per dissidî tra gli stessi restauratori. Poi, da una subitanea e radicale liberalizzazione ad una rapidissima decentralizzazione del potere politico che è sfociata nella dissoluzione finale dello stesso Stato sovietico. Se questa successione di eventi ha sorpreso i più, altrettanto sorprendente è stato il fatto che si sia sviluppata in modo fondamentalmente pacifico.

Premessa degli eventi qui considerati è la sempre più profonda crisi economica che le timide riforme gorbacioviane non solo non avevano risolto, ma avevano contribuito a peggiorare, avendo intaccato il vecchio sistema di economia di piano senza porre le basi per la nascita di un'economia di mercato al suo posto. La concessione delle libertà di espressione, di stampa e di movimento aveva, inoltre, fatto crescere le aspettative (soprattutto nelle grandi città) ed acuito un senso generalizzato di frustrazione, che si traduceva in una sempre più esplicita sfida al sistema socialista nel suo insieme. È a questo punto, sul finire del 1990, che Gorbaciov aveva invertito la rotta politica, avvicinandosi sempre di più alle posizioni dei conservatori nel Pcus (forze armate, Kgb, apparato) e distanziandosi dai fautori di una democratizzazione più radicale (Shevardnadze, Eltsin, Jakovlev) fino ad indebolirli e costringerli ad uscire dal partito o dal Governo.

Ma l'inversione di rotta non aveva portato ad una stabilizzazione del sistema. Al contrario, ne aveva esaltato le contraddizioni. Conseguentemente, per la prima volta da quando aveva assunto il potere, verso la metà del 1991 Gorbaciov era isolato: i conservatori non erano più disposti ad appoggiare le sue riforme, per quanto parziali e diluite, mentre i radicali erano ormai irrimediabilmente alienati e miravano solo al superamento totale del regime sovietico.

1. Il colpo di stato

All'alba del mattino del 19 agosto, il mondo apprendeva che Gorbaciov era «malato», e che un sedicente Comitato per lo stato d'emergenza, presieduto dal vice presidente sovietico Janaev, e comprendente, tra gli altri, il capo del Kgb Kryuchkov, il primo ministro Pavlov, il ministro della Difesa Jazov, ed il ministro dell'Interno Pugo, aveva assunto il potere in sua vece. Il Comitato ammoniva che il paese si trovava davanti ad un «pericolo mortale» e dichiarava lo stato d'emergenza per sei mesi. Quello che appariva subito come un colpo di stato era però stato organizzato male ed eseguito peggio.
Già dalle prime ore era evidente che la giunta golpista non disponeva né della forza politica né degli strumenti militari per sottomettere l'esile baluardo di resistenza che si era subito andato consolidando intorno all'edificio del Parlamento russo, dove si era asserragliato il presidente della Russia, Boris Eltsin, diventato, dopo la sua uscita dal Pcus (set. 1990), la personificazione dei riformatori radicali di tutta l'Urss. Dopo circa ventiquattro ore di incertezza, il Comitato mostrava la sua palese impotenza e cominciava a sfaldarsi. Dopo meno di due giorni si registravano le tacite defezioni di Jazov, Kryuchkov e Pavlov, dimessisi o anch'essi «ammalatisi».
Eltsin poteva contrattaccare, chiedendo ed ottenendo il ritorno di Gorbaciov e l'arresto dei golpisti[2].
Nonostante Gorbaciov si fosse da ultimo decisamente spostato verso le posizioni politiche della giunta, il colpo di stato ha avuto luogo perché nella percezione dei garanti del sistema sovietico (burocrazia di partito e statale, forze armate, servizi segreti), il partito comunista, guidato da Gorbaciov, era irrimediabilmente scivolato sulla strada suicida del pluralismo interno e dell'arrendismo internazionale. Inoltre, questa strada passava inevitabilmente per l'eliminazione dei privilegi e la riduzione delle risorse per tutti i quadri del regime comunista. Non essendo queste forze riuscite a battere Gorbaciov all'interno del partito, e non potendo contare su una eventuale vittoria elettorale contro di lui, hanno cercato di scardinarne il potere con un colpo di mano istituzionale.

---

[2] Per una dettagliata analisi degli eventi del golpe descritti qui di seguito, cfr. M. Carnovale, «In the Wake of a Failed Coup: Moscow and the Fate of the Union», *The International Spectator*, Vol. XXVII, 1, January-March 1992 e «The End of an Empire», *Strategic Survey*, International Institute for Strategic Studies; e L. Shevtsova, «The August Coup and the Soviet Collapse», *Survival*, 34, 1, Spring 1992.

La causa occasionale del golpe era però l'imminenza della firma del nuovo trattato sull'Unione, prevista per il giorno dopo (20 ago. 1991) da parte di Gorbaciov e dei leader di tutte le repubbliche sovietiche, tranne quelle baltiche, che ormai non avrebbero accettato nulla di meno della completa indipendenza. Il trattato avrebbe notevolmente decentralizzato l'Unione, accrescendo il potere delle repubbliche soprattutto in materia economica, ma avrebbe mantenuto il controllo centrale in materia di politica estera, forze armate e moneta.
Avrebbe inoltre di fatto riconosciuto l'indipendenza degli Stati baltici. Con il golpe, la firma è stata impedita e il nuovo trattato accantonato, ma non col risultato di mantenere l'Unione sulle vecchie basi, bensì di accelerarne il disfacimento finale.
Il golpe è fallito per tre motivi. In primo luogo, il presidente russo, Eltsin, ha agito da catalizzatore di una resistenza probabilmente non prevista e comunque sottostimata.
I golpisti non si sono neppure dati la pena di arrestarlo. In secondo luogo, la meccanica del golpe è stata farraginosa e improvvisata. Il Comitato non aveva adeguatamente messo sotto controllo i *media* e le comunicazioni interne ed internazionali del paese, non aveva preparato un programma politico chiaro e neanche una chiara divisione delle responsabilità al suo stesso interno. Infine, le divisioni all'interno delle Forze armate, che avrebbero potuto facilmente soffocare le barricate di Mosca e San Pietroburgo, hanno fatto sì che il Comitato praticamente non disponesse di uno strumento militare, sebbene i loro vertici fossero rappresentati nel Comitato stesso.
All'estero, a parte l'euforia espressa per poche ore da Gheddafi, Arafat, Castro e Saddam Hussein, e la malcelata soddisfazione del Governo cinese, il golpe non ha raccolto i consensi che forse gli autori si aspettavano. D'altro canto, non c'è stata neanche la decisa condanna che la sua illegalità meritava. Nelle prime ore, l'Occidente, con l'eccezione di Gran Bretagna e Usa, è stato a guardare. Neanche il giorno dopo (20 ago.) i ministri degli Esteri dei Dodici prendevano una posizione più netta, limitandosi alla sospensione degli aiuti economici promessi. La posizione comunitaria è stata improntata al temporeggiamento. Può non sorprendere la passività italiana, ma è stata deludente anche la posizione tedesca, solo in parte giustificabile dalla necessità per Bonn di continuare, comunque e con chiunque, a far defluire i rimanenti 300.000 soldati sovietici dal proprio territorio.
Poche ore dopo il golpe, Bush e Major sospendevano tutti gli aiuti all'Urss. Circa ventiquattro ore dopo il golpe, Washington dichiarava ufficialmente di

non riconoscere il nuovo Governo in quanto incostituzionale, probabilmente contribuendo al suo fallimento.

2. La fine dell'Urss e la nascita della Csi

Dopo gli eventi di agosto nessuna delle repubbliche si è più dimostrata disposta a ristabilire legami istituzionali, per quanto riformati, con l'Unione Sovietica.
Immediata la dichiarazione di indipendenza di Estonia e Lettonia (la Lituania aveva già proclamato l'indipendenza nel mar. 1990), subito riconosciute dalla Russia di Eltsin e poco dopo (6 set.), dal Governo sovietico del ripristinato Gorbaciov. Seguivano l'Ucraina (24 ago.), quindi la Bielorussia (25 ago.) e via via le altre repubbliche. Dalla fine di agosto al 21 dicembre, giorno in cui Gorbaciov veniva fisicamente estromesso dal Cremlino, al moribondo potere centrale sovietico, riconosciuto ormai solo a livello internazionale ma senza quasi alcuna legittimità interna, si sono sovrapposti i poteri dei presidenti delle repubbliche.
Sono esistite durante questi quattro mesi due strutture parallele, che, fra l'altro, gestivano in competizione la politica estera.
In questa situazione, si formava un'alleanza opportunistica tra nazionalisti (preoccupati di risollevare i valori perduti della Russia) e democratici (proiettati verso Occidente) perché l'Urss veniva vista da entrambi come il maggiore impedimento ai proprî obiettivi politici. A loro si aggiungevano i nazionalisti delle altre repubbliche, che per la prima volta intravvedevano la possibilità di affermare le propria identità nazionale, in chiave antisovietica ma anche antirussa. Subito dopo il crollo dell'Urss, la contrapposizione fra questi compagni di strada si sarebbe riproposta prepotentemente.
Sul finire del 1991, la situazione politica sovietica non era più governabile, a causa dell'incompatibilità tra i vari poteri repubblicani e ciò che restava di quelli sovietici. Ad uno ad uno, i Governi delle repubbliche, dopo aver dichiarato la propria «sovranità», erano passati a dichiarazioni di indipendenza e procedevano di fatto a rilevare dal potere centrale quanti attributi gli fossero ancora rimasti. Il giorno 8 dicembre 1991 nasceva a Minsk la Comunità degli Stati indipendenti (Csi), di cui facevano parte Russia, Bielorussia ed Ucraina, che dichiarava che l'Urss cessava di esistere come soggetto internazionale. Nei giorni successivi entravano via via a far parte della Csi altre repubbliche ex sovietiche.
Alla fine del 1991, la Csi era stabilita come una confederazione di Stati

sovrani, che non aveva quindi personalità giuridica internazionale, costituita dalle ex repubbliche sovietiche, esse invece sovrane ed indipendenti.
Gli Stati baltici e la Georgia decidevano di non farne parte.
La nascita della Csi, se risolveva in parte il problema dell'incompatibilità dei poteri di fatto creatisi dopo il golpe di agosto, ne creava però di nuovi e non meno gravi.
La questione che più di ogni altra ha preoccupato l'Occidente è quella delle armi nucleari ex sovietiche, per le quali conviene distinguere tra armi tattiche e strategiche[3]. Le prime erano disperse in tutte le repubbliche ex sovietiche ad eccezione del Kirghizistan, ma già negli ultimi anni l'Urss aveva provveduto a ritirarle dal Caucaso e dai paesi baltici.
Il loro alto grado di dispersione, la loro trasportabilità e il loro numero elevato, accresceva il pericolo che esse fossero sottratte al controllo dell'autorità russa. Subito dopo la creazione della Csi, la Russia iniziava un raggruppamento generalizzato di tutte queste armi verso il proprio territorio e lo completava durante la primavera del 1992.
Più complesso, anche se meno preoccupante nel breve termine, era il problema delle armi strategiche, situate oltre che in Russia anche in Ucraina, Bielorussia e Kazakistan. Questo anche per i risvolti internazionali, derivanti dal fatto che queste armi erano soggette al Trattato Start 1, firmato da Usa e Urss nel 1991 (v. parte 4, sez. 3) ma non ancora ratificato.
Queste armi non potevano essere ritirate altrettanto rapidamente, sia per motivi pratici (nel caso dei missili fissi), sia perché, anche quando si sarebbe potuto ritirarle (come nel caso dei bombardieri o dei missili mobili) i Governi dei paesi ospitanti non lo consentivano.
Conviene qui distinguere due categorie di problemi.
Innanzitutto, si è paventata l'ipotesi che Ucraina, Bielorussia e Kazakistan potessero acquisire il «grilletto» nucleare, prendendo possesso delle armi sovietiche operative sul loro territorio. La probabilità di questa ipotesi è stata generalmente esagerata, dato che la Russia ha mantenuto su tutte queste armi uno stretto controllo operativo nazionale. I tre paesi in questione hanno piuttosto cercato di utilizzare la presenza di armi nucleari sul loro territorio da una parte per sottolineare verso Mosca la loro sovranità, e, dall'altra, come strumento negoziale verso l'Occidente per ottenere maggiore prestigio, visibilità politica e aiuti economici.

---

[3] Per una trattazione completa della questione delle armi nucleari ex sovietiche, cfr. K. Campbell, A. Carter, S. Miller e C. Zraket, *Soviet Nuclear Fission*, Center for Science and International Affairs, Harvard University, nov. 1991.

Più grave la seconda categoria di problemi: anche se tutte le armi esistenti rimanessero sotto controllo russo, almeno alcuni dei nuovi Stati potrebbero disporre di personale altamente specializzato in grado di sviluppare nuovi arsenali.
La cosa non sarebbe facile, anche perché tutti gli impianti di arricchimento e di ritrattamento sovietici si trovano in Russia, ma il problema si potrebbe porre nel medio e lungo termine. Di qui l'insistenza occidentale affinché tutti i nuovi Stati ad eccezione della Russia (che ereditava il seggio sovietico nel Consiglio di Sicurezza dell'Onu) firmassero il trattato di non proliferazione nucleare. Tutti questi Stati a ciò si sono impegnati ma non si sono affrettati a farlo, onde non svendere quella che poteva essere una leva negoziale per ottenere aiuti occidentali e garanzie di sicurezza dalla Russia. Gli Stati Uniti hanno anche offerto di pagare con un fondo speciale di 400 mln di dollari la distruzione delle armi nucleari dislocate fuori dalla Russia.
Infine, svariati paesi occidentali hanno contribuito ai fondi per la creazione di centri di ricerca scientifica dove gli scienziati nucleari militari ex sovietici avrebbero trovato nuova occupazione, riducendo così il rischio che qualcuno di essi potesse essere attratto da lucrosi impieghi nei programmi militari di paesi terzi.
Meno allarmante dal punto di vista occidentale, ma potenzialmente più problematico nel medio termine, era il problema della divisione delle forze armate convenzionali[4].

Tab. 1 – Suddivisione della quota ex sovietica degli armamenti convenzionali compresi nel Trattato Cfe, accordo di Tashkent, 15 maggio 1992

	Carri	Blindati	Artiglieria	Aerei	Elicotteri
Armenia	220	220	285	100	50
Azerbaijan	220	220	285	100	50
Georgia	220	220	285	100	50
Bielorussia	1.800	2.600	1.615	260	80
Moldavia	210	210	250	50	50
Ucrania	4.080	5.050	4.040	1.090	330
Russia	6.400	11.480	6.415	3.450	890
Attu (Urss)	13.150	20.000	13.175	5.150	1.500

Fonte: D. Clarke, «Implementing the Cfe Treaty», RRRR, vol. 1, n. 23, 5 giugno 1992.

[4] Cfr. M. Kramer, «The Armies of the post-Soviet State», *Current History*, 91, 567, ott. 1992.

I nuovi Stati indipendenti si accordavano in maggio per la suddivisione della quota sovietica di armamenti compresi nel trattato Cfe (v. tab. 1) ma rimanevano alla fine del periodo in esame alcune dispute riguardo ad armamenti non compresi nel trattato. Basti qui ricordare la più grave tra queste, che contrapponeva la Russia e l'Ucraina per il controllo della flotta ex sovietica di stanza nel mar Nero. La disputa in realtà riguardava più la sovranità sulla Crimea che non la flotta, anche per la difficoltà dell'Ucraina a giustificare l'acquisizione di una flotta che probabilmente non avrebbe potuto mantenere (ma forse avrebbe potuto vendere). Dopo alcuni mesi di trattative, le parti si accordavano per lasciare temporaneamente la flotta sotto comando comune e rimandavano la risoluzione del contenzioso.
Oltre alla citata questione della Crimea, in materia di confini, si ricorda che è continuato il conflitto azero-armeno sul Nagorno-Karabakh, l'*enclave* di etnia armena in Azerbaijan, entrato ormai nel quinto anno di guerra senza una soluzione probabile nel breve termine. Sempre nel Caucaso, la Georgia è stata afflitta da movimenti secessionisti in Abkhazia ed in Ossezia, in entrambi i casi con un grado di coinvolgimento russo difficile da quantificare ma sufficiente a causare seri attriti tra Mosca e Tbilisi.
Infine, gli Stati indipendenti si sono trovati a dover regolare i diritti delle rispettive minoranze etniche[5].
Decenni di convivenza all'interno dell'Urss, ed in alcuni casi la politica di emigrazione forzata e di russificazione di Mosca, hanno portato ad un alto grado di compenetrazione tra i popoli ex sovietici. In particolare, circa 25 mln di russi vivono fuori dal territorio della Federazione russa. In alcuni casi, come in Estonia, questi cittadini ex sovietici non godevano più del diritto di cittadinanza nel loro Stato di residenza, dove venivano considerati alla stregua di ex colonizzatori. Complessi negoziati sono stati avviati bilateralmente tra gli stati ex sovietici, ma una sistemazione definitiva del problema era ancora lontana alla fine del periodo in esame.

3. La Russia post-sovietica

All'inizio del 1992 si rompe in Russia l'alleanza tra Eltsin e i nazionalisti di cui si è detto sopra, ed è presto chiaro che il nazionalismo russo è incompatibile con la democratizzazione interna e l'apertura internazionale auspicata dal

[5] Per una trattazione della questione delle minoranze etniche nell'ex Urss, cfr. J. Snyder, «Nationalism and the Crisis of the post-Soviet State», *Survival*, 35, 1, Spring 1993.

presidente. Con un cambio di campo da parte dei nazionalisti russi si consolida un'alleanza di convenienza tra nazionalisti e comunisti, entrambi avversari (anche se per motivi contrapposti) della politica di occidentalizzazione perseguita da Eltsin e dal suo governo.
Sul piano economico, dopo il golpe d'agosto, dissolta l'Urss, il governo guidato da Gaidar imboccava decisamente la strada della cosiddetta «terapia d'urto», adottata sulla base di suggerimenti ottenuti da economisti occidentali e su pressione delle organizzazioni internazionali che avrebbero dovuto sostenere le riforme finanziariamente (Fmi, Banca mondiale, Bers, paesi del Gruppo dei Sette). Questa terapia consisteva in ambiziosi piani di privatizzazione, in una decisa apertura al commercio internazionale, e nella liberalizzazione della maggior parte dei prezzi all'interno nel gennaio del 1992[6].
Gli effetti di quanto detto si possono riassumere come segue: il tasso di crescita del prodotto interno, che già nel 1991 era sceso a zero, nella prima metà del 1992 precipitava ad un disastroso −25%; l'inflazione cominciava ad accelerare durante gli ultimi mesi di esistenza dell'Urss (a causa di una politica monetaria fortemente espansiva) e s'impennava dopo la liberalizzazione dei prezzi fino a raggiungere un tasso annualizzato di circa il 30% alla fine del periodo qui in esame; contemporaneamente, crollava anche il tasso di cambio del rublo, che scendeva da circa 30 a circa 500 per dollaro; i salari reali scendevano a circa il 90%, in termini reali, del livello del 1985[7].
Stentava invece a decollare la riforma agricola e quindi continuava ad essere precaria la situazione alimentare, migliorata solo parzialmente dagli aiuti alimentari occidentali che hanno continuato ad affluire durante tutto il periodo in esame. Questa riforma era osteggiata più o meno palesemente da quanto era sopravvissuto del vecchio apparato statale sovietico e dal Congresso dei deputati del popolo della Russia che era ancora quello eletto nel 1990 con preponderante influenza comunista.
Il Congresso russo aveva appoggiato Eltsin subito dopo il colpo di stato, principalmente allo scopo di aumentare le proprie competenze rispetto al Congresso sovietico, ed era rapidamente diventato il baluardo istituzionale dell'opposizione al radicalismo del presidente. Ciò non solo in virtù del fatto che i membri del Congresso, eletti ancora in larga parte sotto l'egida del Pcus nel 1990, vedevano nelle riforme un pericolo al loro *status* istituzionale, ma

---

[6] Cfr. M. Goldman, «Needed: A Second Russian Economic Revolution», *Current History*, 91, 567, ott. 1992.

[7] «Russia Reborn», *The Economist, cit.*

anche perché gli inevitabili sacrifici, e la mancanza di risultati tangibili, avevano contribuito a far emergere una genuina opposizione al presidente che il Congresso poteva pretendere di rappresentare.
Alla fine del periodo in esame, il vecchio sistema dell'economia di comando, con l'eccezione cruciale del settore primario, stava finendo di sfaldarsi, ma il nuovo sistema di mercato stentava a decollare. Ne conseguiva il crollo verticale della produzione industriale e dell'estrazione di materie prime, in particolar modo quelle energetiche, ed il continuo logoramento del settore agricolo.
Venendo alle relazioni esterne, tutta la politica estera è stata finalizzata all'ottenimento di legittimazione politica e aiuti umanitari, economici, finanziari e tecnologici dall'Occidente. Miglioramento formale, quindi, delle relazioni con tutti i paesi dell'area Ocse. Unica eccezione di rilievo il congelamento delle relazioni con il Giappone, a causa del perdurante rifiuto russo di discutere la questione della sovranità sulle isole Curili.
Più in generale, il ministro degli Esteri, Kozyrev, ha portato avanti un tentativo, anche se solo embrionale, di autocooptazione della Russia nel sistema occidentale. L'unico risultato è stato nel periodo l'ammissione della Russia, con tutti gli Stati ex sovietici ed ex membri del Patto di Varsavia, nel Consiglio di cooperazione del Nord Atlantico (v. *infra* § 5), interpretato da alcuni come anticamera per l'adesione alla Nato.
La Russia è stata in questo periodo pressoché assente nella formazione delle decisioni delle Nazioni Unite verso l'Iraq e la ex Jugoslavia. I tradizionali legami con Belgrado non si sono tradotti in opposizione aperta in contrasto con la crescente opposizione occidentale al nazional-comunismo serbo (v. *infra* sez. 2). La Russia succedeva anche al ruolo dell'Urss nel negoziato arabo-israeliano (v. parte 5, sez. 1), anche se la sua partecipazione ha avuto un ruolo del tutto secondario.

4. Orientamenti nelle altre repubbliche ex sovietiche

In Ucraina, il governo di Kravchuk non ha saputo abbinare all'attivismo in politica estera una coerente politica di riforme interne. La situazione economica è precipitata in misura maggiore che non nella stessa Russia[8]. In Bielorussia, al passaggio all'indipendenza è immediatamente seguito un

[8] Cfr. A. Karatnycky, «The Ukrainian Factor», *Foreign Affairs*, 71, 3, Summer 1992.

riavvicinamento alla Russia, con la quale il governo di Minsk, più di qualunque altro nella Csi, ha teso a mantenere strette relazioni politiche ed economiche.
Le repubbliche caucasiche sono state più preoccupate da questioni interne e subregionali che dalla definizione del loro ruolo nello scenario internazionale. In Azerbaijan ed in Georgia sono continuati i conflitti civili, rispettivamente nel Nagorno-Karabakh (con l'inevitabile coinvolgimento dell'Armenia) ed in Abkhazia ed Ossezia (con il crescente coinvolgimento della Russia).
Per quanto concerne le repubbliche dell'Asia centrale ex sovietica, nel periodo immediatamente successivo alla formazione della Csi si è verificato un sostanziale mantenimento degli stretti legami tra ciascuna di esse e la Russia.
Al di là delle inevitabili dichiarazioni nazionalistiche, per lo più ad uso interno, i Governi di questi nuovi Stati, costituiti in gran parte dalle vecchie *élites* dell'era sovietica, hanno continuato a considerare i rapporti economici e commerciali con Mosca alla stregua di relazioni interne e non internazionali. Tutti questi paesi sono rimasti nell'area del rublo[9].
Unico contrappeso a questo indirizzo centro-asiatico nei confronti della Russia è stato il crescente peso, politico e culturale prima che economico, assunto dalla Turchia[10].
Quest'ultima, cogliendo l'opportunità del vuoto di potere creatosi a seguito del crollo sovietico, ed in forza sia del proprio crescente peso economico, sia degli storici legami etnici e linguistici con i paesi della regione, ha riorientato verso est notevoli energie della propria diplomazia. Il Governo di Ankara ha così approfittato dell'indipendenza degli Stati centroasiatici per cogliere un'insperata occasione di riaffermazione nazionale di fronte alle continue frustrazioni derivanti dall'impossibilità di entrare a pieno titolo nell'Europa occidentale e comunitaria.

5. Reazioni dell'Occidente

È continuato nel periodo in esame il sostegno occidentale alle riforme in Urss prima ed in Russia poi. Tuttavia, l'impatto economico di questo sostegno, più politico e formale che economico e sostanziale, è stato marginale. Questo sia

[9] M. Brill Olcott, «Central Asia's Catapult to Independence», *Foreign Affairs*, 71, 3, Summer 1992.

[10] Cfr. R. Mauthner, «Horizon Shifts to Central Asia», FT, 21 mag. 1992.

per le dimensioni relativamente ridotte degli aiuti (v. tabb. 2 e 3), sia per le vicissitudini interne di cui si è detto sopra, che hanno sconvolto le istituzioni e quindi ostacolato le riforme.
A livello politico, l'Occidente ha preso atto della dissoluzione dello Stato sovietico e ha operato per favorire l'inserimento delle repubbliche ex sovietiche nella società internazionale. In concreto, i nuovi Stati indipendenti sono stati subito tutti riconosciuti e quindi sono stati rapidamente ammessi a far parte, tra la fine del 1991 ed i primi mesi del 1992, delle principali organizza-

Tab. 2 – Assistenza occidentale all'ex Urss, 1991-92 (*mln US $*)

	Globale	di cui Ce
Aiuti umanitari (alimentari/medici)	14.480	2.640
Assistenza tecnica	2.950	1.050
Crediti bilaterali	33.530	0
Aiuti bilancia pagamenti	3.100	0
Dilazione debito	7.000	0
Totale	61.060	3.690

Fonte: Background Brief, *Western assistance to the former Soviet Union*, Foreign and Commonwealth Office, Londra, dicembre 1992.

Tab. 3 – Aiuti della Comunità europea all'ex Urss, 1992 (*mln di Ecu*)

Paese		Settore	
Armenia	9,5	Amministrazione	36,8
Azerbaijan	12,5	Agricoltura	59,7
Bielorussia	14,6	Energia	119,8
Georgia	9,0	Trasporti	33,2
Kazakistan	20,6	Telecomunicazioni	6,8
Kirghizistan	9,2	Privatizzazioni	80,5
Moldavia	9,0	Risorse umane	41,5
Russia	111,0	Altri	71,8
Turkmenistan	8,8		
Ucrania	48,2		
Uzbekistan	18,7		
Totale	450,1		450,1

Fonte: *The Economist*, 10 aprile 1993, p. 23, da fonti della Ce.

zioni internazionali, quali l'Onu (dove la Russia rilevava per accordo unanime delle parti il seggio permanente ex sovietico nel Consiglio di Sicurezza) e la Csce. Sul piano della sicurezza militare, alla pressante richiesta da parte dei nuovi Stati di più stretti legami con la Nato, questa rispondeva con la creazione del Consiglio di cooperazione del Nord Atlantico (Nacc) nel novembre 1991.

A questo nuovo organismo veniva affidato il compito di avvicinare politicamente i nuovi Stati indipendenti, e con essi tutti gli ex membri del Patto di Varsavia, alla struttura militare della sicurezza occidentale. Il Nacc nasceva però con prospettive ambigue. Da parte occidentale si sottolineava che esso non costituiva un'anticamera all'adesione piena all'Alleanza, e comunque non comportava garanzie di sicurezza da parte dei membri della stessa. Da parte dei paesi dell'Est che ne entravano a far parte era però proprio questa l'aspettativa. Alla fine del periodo in esame si profilava quindi l'aggravarsi di un malinteso di fondo che avrebbe potuto portare a contrasti tra le parti. Da parte occidentale perché le sempre più assidue richieste economiche e di integrazione dell'Est male si conciliavano con i problemi economici e di bilancio e con le pressioni protezionistiche occidentali. E da parte orientale perché la aspettative di rapida integrazione economica, politica e militare venivano formalmente assecondate ma regolarmente frustrate.

In materia di aiuti economici, l'Occidente ha continuato a sviluppare svariati programmi, multilaterali e bilaterali, per favorire la trasformazione dell'economia di piano dell'Urss verso forme di mercato. La dissoluzione del paese ha ovviamente comportato notevoli ritardi nella realizzazione di questi programmi, anche perché quelli che erano stati negoziati dal Governo sovietico hanno dovuto essere ristrutturati per tener conto delle nuove realtà sovrane emerse dopo il dicembre 1991.

Le tabelle 2 e 3 qui di seguito sintetizzano il quadro degli aiuti per il periodo in esame. I problemi maggiori in questo campo non sono però sorti riguardo alla quantità di risorse dedicate ai programmi di aiuto, ma riguardo al loro utilizzo. Da una parte, si è spesso lamentata una generale lentezza e inefficienza della gestione degli aiuti da parte delle istituzioni o dei paesi occidentali donatori. Dall'altra, non sempre gli aiuti sono stati recepiti nell'ex Urss per quello che erano, e cioè contributi alla trasformazione interna. A volte sono stati visti, da chi in ex Urss questa trasformazione osteggiava, come una minaccia ai propri privilegi e i relativi programmi sono stati, quindi, osteggiati[11].

---

[11] «EC Aid to the East», *The Economist*, 10 apr. 1993.

6. La politica italiana

Durante il colpo di stato si è registrata una certa passività da parte italiana, con il ministro degli Esteri, De Michelis, che la sera del golpe, ad una domanda di un giornalista televisivo su quale posizione avrebbe preso l'Italia, prudentemente rispondeva che Roma avrebbe «aspettato una decisione europea», senza dire quale sarebbe stato il contributo italiano alla formazione di tale decisione. Il presidente della Camera, Iotti, e il radicale Pannella hanno invece prontamente condiviso le posizioni prese da Bush e Major contro l'incostituzionalità del golpe.
In sintesi, il dibattito sull'evoluzione nell'ex Urss è stato contraddistinto da un consenso pressoché unanime tra le forze politiche prima di appoggio a Gorbaciov e poi di riconoscimento graduale della realtà post-sovietica che si stava materializzando nei mesi successivi al colpo di stato.
Il Governo ed i principali esponenti politici italiani, con l'eccezione del periodo di crisi acuta dell'estate 1991, sono stati peraltro generalmente poco attenti agli sviluppi in Urss. Nel dibattito sulla politica estera svoltosi alla Camera il 22 ottobre 1991, l'argomento ha ricevuto solo poche e generiche attenzioni da parte dei deputati[12]. Il presidente russo Eltsin è stato ricevuto a Roma come capo di Stato già nel dicembre 1991, qualche giorno prima della dissoluzione formale dell'Urss.
Nel gennaio 1992, dopo il «sì» della Camera e un rapidissimo dibattito in aula, il Senato autorizzava il presidente della Repubblica a ratificare il Trattato di amicizia e cooperazione tra Italia e Urss, che era stato firmato a Roma nel novembre 1990 da Gorbaciov[13].
Sul piano finanziario, le banche italiane al dicembre 1991 erano esposte per 4,4 mld di dollari verso l'Urss, superate solo da quelle di Germania, Francia, Regno Unito e Giappone.
Nei mesi successivi esse concordavano una rinegoziazione dei pagamenti con la Russia e le altre repubbliche[14].
Si sottolineano, sul piano imprenditoriale, l'accordo firmato con la Russia dalla Fiat per la partecipazione ad un terzo della proprietà della casa automo-

---

[12] Camera dei Deputati, *Resoconto Sommario*, 22 ott. 1991.

[13] Cfr. Senato, *660° Resoconto Sommario*, 30 gen. 1992, pp. 61 ss.

[14] Cfr. S24OR, 18 dic. 1991, p. 5 e *ibidem*, G. Pelosi, «Il pagamento del debito Urss non preoccupa le banche italiane», 16 gen. 1992.

bilistica russa Vaz[15]; e quello dell'Agip, che, assieme alla British Gas, si è aggiudicata un contratto di 7 mld di dollari per lo sviluppo di un piano di estrazione di idrocarburi in Kazakistan[16].
Seppur con ritardo, l'Italia si è pure adeguata all'inizio del 1992 all'allentamento delle restrizioni alle esportazioni di tecnologie a «doppio uso» verso l'ex Urss che era stato deciso in sede Cocom nel settembre del 1991. In particolare, ne ha tratto beneficio il settore delle telecomunicazioni e dell'elettronica[17]. Successivamente, in giugno, con la partecipazione dell'Italia, il Cocom creava un foro consultivo, analogo al Nacc della Nato, per cooperare con i paesi ex comunisti nel controllo delle tecnologie oggetto del Cocom verso paesi terzi[18].

[15] STMP, 21 dic. 1991.

[16] Cfr. *The Economist*, 25 lug. 1992, p. 66.

[17] Cfr. G. Pelosi, «Export hi-tech: l'Italia si adegua al Cocom», S24OR, 15 gen. 1992.

[18] Cfr. G. Busetto, «Il Cocom si apre all'ex Urss», S24OR, 3 giu. 1992.

Sezione 2

L'EUROPA CENTRO-ORIENTALE E I BALCANI

di Giovanni Casa

1. L'Europa balcanica

1.1 La crisi dell'ex Jugoslavia

Nell'arco di tempo qui esaminato, si è verificata la disintegrazione dello Stato federale jugoslavo e ha avuto inizio un conflitto che ha coinvolto via via le principali repubbliche che lo componevano[19].
Emarginato il Governo di Markovic, la federazione jugoslava cessava di essere il quadro della lotta politica e lo scontro si radicalizzava tra la dirigenza serba, che aveva il controllo delle forze armate, e le altre repubbliche.
Il 25 giugno 1991 la proclamazione dell'indipendenza di Slovenia e Croazia infliggeva un colpo mortale alle già precarie strutture statali. La risposta di Belgrado era l'intervento armato in Slovenia, che si risolveva però con lo scacco dell'esercito federale e il suo ritiro (18 lug.). Da quel momento la Slovenia usciva di scena dalla crisi jugoslava[20].
Nelle settimane successive la tensione si spostava in Croazia.
Il Governo di Zagabria, infatti, non aveva ottenuto il ritiro delle truppe federali – di fatto serbe – che trovavano *in loco* la preziosa alleanza della consistente minoranza serba, pari al 12% della popolazione, politicamente favorevole alla formazione della Grande Serbia.
Gli scontri tra le due parti si tramutavano alla fine di luglio in un conflitto convenzionale generalizzato, che colpiva in modo particolare le regioni orientali (Slavonia) e la costa dalmata. Lo scoppio delle ostilità, intanto, aveva portato il presidente croato, Tudjman, a varare un Governo di unità nazionale

---

[19] S.P. Ramet, «War in the Balkans», *Foreign Affairs*, 71, 4, Fall 1992, pp. 79-98. Sull'impatto regionale della crisi v. F.S. Larrabee, «Instability and change in the Balkans», *Survival*, 34, 2, Summer 1992, pp. 31-49.

[20] L. Hansen, *Slovenian Identity: State Building on the Balkan Border*, Cpcr, Copenhagen, Working papers 14, 1993; D. Barouch, «Slovénie: les comptes de l'indépendance», LM, 10 set. 1991.

(1° ago.), la cui guida veniva affidata a Franjo Greguric, divenuto primo ministro già il 19 luglio. Il mese successivo i serbi bombardavano Zagabria e iniziavano l'assedio di Vukovar (26 lug.), città della Slavonia che sarebbe divenuta simbolo della resistenza croata. A settembre i serbi avevano ottenuto già il controllo del 20% della Croazia, dando il via alla politica di «purificazione etnica» nei territori conquistati, mentre i vari accordi per il cessate il fuoco, siglati con la mediazione delle istituzioni internazionali, venivano sistematicamente disattesi e si apriva il dibattito sull'intervento militare dell'Onu.

Intanto, anche la Macedonia proclamava l'indipendenza, con un referendum che vedeva uno schiacciante 95% pronunciarsi a favore della secessione (8 set.)[21].

Nel mese di ottobre, l'esercito di Belgrado iniziava una nuova offensiva contro la Croazia, attaccando Zagabria e Dubrovnik, mentre i serbi respingevano il piano di pace presentato dalla Ce (18), premessa per le sanzioni varate dai Dodici l'8 novembre.

Sul piano politico interno, la Presidenza collegiale federale cessava di fatto di esistere con la decisione del «blocco serbo» – formato al suo interno dai serbi, dai montenegrini e dai rappresentanti di Kosovo e Vojvodina – di assumere i pieni poteri (3 ott.) e il conseguente ritiro dei rappresentanti di Bosnia e Macedonia, che raggiungevano così sloveni e croati.

Tra novembre e dicembre, inoltre, cessavano di esistere formalmente gli altri simulacri del potere federale, con le dimissioni del presidente Mesic, del primo ministro, Markovic, e del ministro degli Esteri, Loncar.

Contemporaneamente, la crisi subiva una svolta a livello internazionale. Dapprima il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite decideva all'unanimità di inviare forze di pace (15 dic.), quindi il Governo tedesco annunciava il riconoscimento di Slovenia e Croazia (23 dic.). Dopo poche settimane le due repubbliche secessioniste venivano riconosciute anche dal Vaticano (13 gen.) e dagli altri paesi della Ce (15 gen.).

Il Governo serbo, intanto, cercava di creare una nuova federazione, contando anche sull'appoggio di Bosnia e Macedonia. Le due repubbliche, invece, respingevano le offerte di Belgrado, cercando l'immediato raggiungimento dell'indipendenza. Il 22 gennaio, la Macedonia decideva il ritiro dei suoi rappresentanti dal Parlamento federale, dopo aver emendato la sua costitu-

---

[21] C. Neyron de Saint Julien, «La nouvelle question macédonienne», *Défense nationale*, 49, mag. 1993, pp. 151-157.

zione al fine di ottenere il riconoscimento internazionale, incontrando però il rifiuto della Ce a causa del veto di Atene[22].
In Bosnia, la componente serba proclamava il 9 gennaio la repubblica dei serbi di Bosnia, ritirando i deputati dal Parlamento di Sarajevo, ormai composto solo da bosniaci e croati. Dopo due settimane, il Parlamento decideva di indire un referendum sull'indipendenza della Bosnia-Erzegovina per il 29 febbraio-1° marzo, tappa ulteriore di dissoluzione della vecchia federazione.
Il referendum vedeva i favorevoli all'indipendenza vincere con il 99,4%, ma l'affluenza era solo del 63%, stante il rifiuto dei serbi di partecipare. Il 3 marzo, il presidente bosniaco, Izetbegovic, proclamava ufficialmente l'indipendenza.
Il 12 febbraio, tuttavia, i rappresentanti di Serbia e Montenegro si accordavano per la nascita di una nuova federazione, che sarebbe poi nata il 27 aprile con il nome di Repubblica federale di Jugoslavia[23].
Intanto, il Consiglio di Sicurezza dell'Onu aveva deciso il 21 febbraio l'invio in Croazia di una forza di pace, composta da 14.000 uomini (Unprofor), il cui schieramento sarebbe iniziato il 16 marzo[24].
Veniva congelato così il conflitto tra serbi e croati, mentre poche settimane dopo la guerra avrebbe raggiunto la Bosnia[25]. Il 7 aprile, mentre la Ce e gli Usa riconoscevano la repubblica bosniaca, i caccia dell'aviazione federale bombardavano Sarajevo, iniziando un assedio che si sarebbe protratto per mesi[26].
Nel mese di maggio, si registrava un'intensificazione del conflitto. Di fronte a una comunità internazionale impotente, giungevano testimonianze inoppu-

---

[22] J. Pettifer, «The new Macedonian question», *International Affairs*, 68, 3, July 1992, pp. 475-485. Per la posizione di Atene si veda Eliamep (ed.), *Memorandum of Greece concerning the application of the former Yugoslav Republic of Macedonia for admission to the United Nations*, Athens, 1993.

[23] M. Roux, «La décomposition de la Yougoslavie : la Serbie et le "front Sud"», *Politique Etrangère*, 57, 2, été 1992, pp. 281-292.

[24] A. James, «The UN in Croatia: an exercise in futility?», *The World Today*, 49, 5, May 1993, pp. 93-96.

[25] J. Dempsey, «Le conflit serbo-croate et la Bosnie-Herzégovine», *Politique Etrangère*, 57, 2, été 1992, pp. 269-280.

[26] C. Gati, «From Sarajevo to Sarajevo», *Foreign Affairs*, 71, 4, Fall 1992, pp. 64-78.

gnabili sulla politica della «purificazione etnica»[27], intrapresa principalmente, ma non esclusivamente, dalla componente serba, mentre si acuiva il dramma dei rifugiati[28].
Il 27 maggio la Ce varava un embargo commerciale contro Belgrado, mentre tre giorni dopo, con la risoluzione 757, l'Onu imponeva delle sanzioni alla federazione serbo-montenegrina, nella speranza di contribuire all'indebolimento di Milosevic. Le elezioni del 31 maggio, tuttavia, si concludevano con il rafforzamento della *leadership* di Milosevic, in definitiva favorito dal boicottaggio dell'opposizione democratica. Infatti, il leader serbo veniva confermato alla presidenza, e il suo partito socialista (ex comunista) otteneva la maggioranza assoluta in Parlamento.
All'indomani del voto, lo scrittore serbo Dobrica Cosic veniva eletto presidente della federazione (15 giu.), mentre Milan Panic era nominato primo ministro (14 lug.). Entrambi si caratterizzavano con una posizione più moderata rispetto a Milosevic, ma l'evoluzione dei mesi successivi avrebbe dimostrato che il potere decisionale rimaneva fermamente nelle mani del leader serbo.
Va infine segnalato che il 17 giugno Bosnia e Croazia firmavano un'intesa militare contro la Serbia, che si sarebbe presto rivelata inconcludente, mentre i serbi di Bosnia proclamavano la nascita di uno Stato separato (26 lug.), unendosi così ai serbi di Croazia nel progetto politico della Grande Serbia.

1.2 Albania

Il Governo di «stabilità nazionale» di Ylli Bufi, insediatosi nel giugno 1991, ha perso in pochi mesi il controllo della situazione politica ed economica. A partire dall'estate, infatti, una serie di scioperi e di manifestazioni di protesta rendevano sempre più precari gli equilibri politici.
Nella contestazione si intrecciavano il malcontento per la crisi economica e la perdurante presenza di esponenti del regime deposto nel Governo e nei *mass media* ufficiali.
Solo gli aiuti internazionali consentivano il superamento della fase più acuta dell'emergenza. In questo contesto un ruolo di primo piano è stato svolto dal

---

[27] T. Mazowiecki, «A Massive Violation of Human Rights», IHT, 30 nov. 1992; F. Fejtö, «Les sources idéologiques du "nettoyage ethnique"», LM, 9 apr. 1993.

[28] «Près de 2 millions de personnes réfugiées ou déplacées», LM, 27 ago. 1992; E. Kulakowska, «Des réfugiés de l'ex-Yougoslavie "en danger de mort"», LM, 28 ott. 1992.

Governo italiano che, in base al memorandum bilaterale del 26 agosto, si impegnava a distribuire generi di prima necessità e a garantire l'assistenza sanitaria alla popolazione[29].
La gestione di Bufi veniva sempre più duramente contestata dal partito democratico, che accusava il primo ministro di avere un piano per destabilizzare il paese al fine di favorire il ritorno di un regime dittatoriale. Di qui la decisione di abbandonare il Governo, costringendo Bufi a rassegnare le dimissioni (1° dic.).
Il presidente, Ramiz Alia, conferiva l'incarico di guidare il nuovo esecutivo all'indipendente Vilson Ahmeti, con il compito di condurre il paese a elezioni anticipate. Il Governo era caratterizzato dalla presenza di numerosi tecnici e indipendenti. Intanto, il Parlamento varava una legge sull'ordine pubblico, per arginare le continue violenze provocate in modo particolare dalla penuria alimentare, e la nuova legge elettorale. Quest'ultima, approvata il 4 febbraio, riduceva sensibilmente il numero dei parlamentari (da 250 a 140) e introduceva un sistema misto che prevede l'elezione di 100 deputati con uno scrutinio maggioritario a due turni, e la quota residua ripartita proporzionalmente, con una clausola di sbarramento del 4%.
Le elezioni, svoltesi il 22 e 29 marzo, vedevano il trionfo del partito democratico, che otteneva il 62% dei voti e si aggiudicava 92 seggi. I socialisti (ex comunisti), vincitori delle prime consultazioni nell'aprile 1991, crollavano al 25%, conquistando 38 deputati. Infine, altri tre partiti riuscivano ad entrare in Parlamento: i socialdemocratici (7 seggi), i repubblicani (1) e l'Unione per i diritti umani, espressione della minoranza greca, con due seggi.
Il successo schiacciante consentiva ai democratici dapprima di eleggere il proprio leader, Sali Berisha, alla presidenza della Repubblica (6 apr.), quindi di varare il primo Governo senza ex comunisti. La guida dell'esecutivo veniva assunta da Alexander Meksi, che formava un gabinetto composto da democratici, socialdemocratici, repubblicani e indipendenti.
Il 20 aprile il Parlamento approvava il piano di riforme economiche di Meksi, con l'astensione socialista[30].
Per rafforzare la politica degli aiuti, il presidente Berisha si impegnava in una serie di missioni diplomatiche tese a ottenere un maggior sostegno politico ed

---

[29] L. Zanga, «Renewed Italian Interest in Albania», RRRR, 1, 19, 8 mag. 1992, pp. 22-25.

[30] R. Falaschi, «Albania: il progresso della democrazia», *Rivista di studi politici internazionali*, LIX, 4, ott.-dic. 1992, pp. 559-563.

economico. Spiccano in questo senso la visita alle istituzioni comunitarie (5-6 mag.), la missione negli Usa (15-21 giu.) e l'organizzazione a Tirana di un incontro con i rappresentanti del Gruppo dei 24 per un miglior coordinamento degli aiuti (22 lug.).
Un campanello d'allarme veniva per il Governo dalle elezioni amministrative, le prime a svolgersi dalla caduta del regime (26 lug.-2 ago.). I socialisti, infatti, recuperavano posizioni rispetto alle elezioni politiche, mentre i democratici perdevano la maggioranza assoluta, conservando tuttavia il controllo di Tirana e delle altre principali città, Durazzo, Scutari ed Elbasan.

1.3 Bulgaria

Il periodo in esame si apre con l'approvazione della nuova costituzione, votata il 12 luglio da 309 deputati su 400, dopo laceranti contrasti tra le forze politiche. Il modello adottato è quello della repubblica parlamentare, con l'elezione diretta del capo dello Stato.
Le elezioni politiche venivano indette il 13 ottobre, contestualmente alle amministrative, dopo che il Parlamento aveva approvato il 22 agosto la nuova legge elettorale, di tipo proporzionale con una clausola di sbarramento del 4%.
Rovesciando il risultato delle prime libere elezioni, l'Unione delle forze democratiche (Ufd), cartello delle forze moderate, riusciva a spuntarla con il 34,4%, battendo il partito socialista (ex comunista), che otteneva il 33,1%. Tra le altre forze politiche, solo il Movimento per i diritti e le libertà, espressione della minoranza turca, riusciva a entrare in Parlamento con il 7,5%, acquisendo così il ruolo di ago della bilancia.
Il voto consentiva comunque la formazione del primo Governo del dopoguerra senza esponenti comunisti. L'8 novembre il Parlamento votava la fiducia all'esecutivo, guidato dal leader dell'Ufd Filip Dimitrov, che vedeva una forte riduzione del numero dei dicasteri e la presenza, per la prima volta dal 1944, di un civile alla Difesa, Dimitur Ludzhev.
Sul fronte internazionale, il presidente Zhelev, preoccupato del possibile estendersi del conflitto nei Balcani, proponeva in un discorso al Consiglio atlantico (14 nov.) regolari consultazioni politiche tra Bulgaria, Grecia e Turchia. Il tema sarà ripreso dal ministro degli Esteri, Stoyan Ganev, nel corso di una visita in Turchia a dicembre.
Il 1991 si chiudeva con il congresso del Partito socialista (14-16 dic.), diviso tra una componente «nostalgica», una corrente determinata a recidere i legami con il passato e un'area centrale dal profilo politico imprecisato. Era quest'ul-

tima fazione a conquistare la *leadership* con Zhan Videnov, deputato di Plovdiv, che succede a Aleksandur Lilov.
Nel corso dei lavori del congresso, il partito ribadiva la propria intenzione di appellarsi alla Corte costituzionale contro la decisione del Governo Dimitrov di confiscare i beni di proprietà dell'ex partito di regime.
Il 12 e 19 gennaio 1992 si svolgevano le prime elezioni presidenziali a suffragio diretto. Zhelev, già leader dell'Ufd, veniva rieletto al ballottaggio con il 53% dei voti, contro il candidato indipendente Velko Valkanov, appoggiato dagli ex comunisti. Gli osservatori hanno attribuito alla grave crisi economica lo stretto margine con il quale il presidente ha superato l'avversario. Va aggiunto che Valkanov ha caratterizzato la propria campagna con toni di esasperato nazionalismo[31].
Nello stesso mese di gennaio, per stroncare sul nascere eventuali rivendicazioni, Zhelev decideva l'immediato riconoscimento della Macedonia (oltre a quello di Slovenia, Croazia e Bosnia-Erzegovina) suscitando le critiche del movimento nazionalista e di Atene[32].
Nel dibattito politico interno, l'attività di governo era fortemente ostacolata dalla ridotta maggioranza parlamentare e dai crescenti contrasti nell'Ufd. Per cercare di superare le difficoltà, Dimitrov decideva un rimpasto del gabinetto (20 mag.). In precedenza, il primo ministro aveva effettuato la sua prima visita ufficiale in Turchia, siglando un trattato bilaterale di cooperazione (6 mag.), mentre il 7 maggio veniva sancita l'adesione della Bulgaria al Consiglio d'Europa.

1.4 Romania

In Romania una grave crisi politica e sociale travolgeva a settembre il Governo guidato da Petre Roman, primo ministro dalla caduta di Ceausescu. Migliaia di minatori giungevano a Bucarest (25 set.) dando vita a una serie di violente manifestazioni contro la politica economica del Governo[33], chiedendo le dimissioni di Roman. Il bilancio degli scontri era di quattro morti e centinaia di feriti. L'annuncio delle dimissioni del primo ministro contribuiva ad allentare la tensione e al ritiro dei minatori.

---

[31] P.S. Tzvetkov, «The Politics of Transition in Bulgaria: Back to the Future?», *Problems of Communism*, XLI, 3, May-June 1992, pp. 34-43.

[32] S. Kauffmann, «Macédonie, le rêve perdu des Bulgares», LM, 12 dic. 1992.

[33] D. Labaronne, «Difficile et pénible transition de l'économie», LMD, nov. 1992, p. 24.

Il 1° ottobre il presidente Ion Iliescu affidava l'incarico di formare il nuovo Governo a Theodor Stolojan, ex ministro delle Finanze. L'esecutivo era formato dal maggioritario Fsn (Fronte di salvezza nazionale) e da esponenti liberali, ecologisti e agrari. Ottenuta la fiducia dall'Assemblea nazionale il 16 ottobre, Stolojan si impegnava a proseguire le riforme economiche e a mantenere la «neutralità politica» in vista delle elezioni generali.
Con un referendum popolare, svoltosi l'8 dicembre, il 77,3% dei romeni approvava la nuova costituzione, di tipo semipresidenziale. Alcune forze politiche di opposizione avevano criticato, in sede di dibattito parlamentare, gli eccessivi poteri conferiti al presidente. Inoltre, si registrava una dura opposizione da parte della minoranza ungherese, che non riteneva tutelati i propri diritti. Di qui la massiccia bocciatura della costituzione verificatasi nelle province transilvane di Harghita e Covasna. Va aggiunto che il tema della minoranza magiara è tuttora fattore di tensione nei rapporti tra Budapest e Bucarest[34].
Nel mese di febbraio si svolgevano le prime elezioni amministrative dalla caduta del regime. Il voto vedeva nettamente in calo il governativo Fsn, mentre il cartello delle opposizioni, Convenzione democratica, otteneva lusinghieri risultati, in particolar modo nelle principali città del paese, conquistando i sindaci a Bucarest, Timisoara, Brasov e Constanta. Il meccanismo del voto a due turni evidenziava alleanze tra il Fsn e l'ultranazionalista Partito dell'unità nazionale, che otteneva il sindaco a Cluj-Napoca[35].
All'indomani del voto si formalizzava la spaccatura all'interno del Fsn tra l'ala riformista e antinazionalista di Roman e la corrente di Iliescu, propensa ad un approccio assai cauto nelle riforme economiche e non priva di suggestioni filonazionaliste. Un contrasto tra i due partiti si proponeva anche sulla data delle elezioni politiche e presidenziali. Il partito di Roman proponeva infatti elezioni separate, mentre il gruppo di Iliescu, denominato Fronte democratico di salvezza nazionale, chiedeva, ottenendolo, un voto contestuale. Il 16 giugno il Parlamento fissava per il 27 settembre 1992 la data delle consultazioni.
L'avvenuta disintegrazione dell'Urss, intanto, poneva in primo piano il tema del rapporto con la Moldavia, separata dalla Romania nel 1940 in seguito

---

[34] «La minorité hongroise de Roumanie: perceptions et réalité», *Défense nationale*, 49, feb. 1993, pp. 121-124.

[35] M. Shafir, «Romanian Local Elections Herald New Political Map», RRRR, 1, 11, 13 mar. 1992, pp. 24-31.

all'annessione sovietica[36]. In due colloqui, svoltisi a Bucarest il 3 e 17 febbraio, i presidenti Iliescu e Snegur concordavano nella scelta di un graduale rafforzamento della cooperazione politica ed economica, rifiutando a medio termine le ipotesi di unificazione tra i due paesi.

2. L'Europa centro-orientale

2.1 Cecoslovacchia

Il dibattito sul mantenimento dell'integrità della federazione ha caratterizzato l'evoluzione politica in Cecoslovacchia nell'anno in esame[37].
Gli sforzi del presidente Havel di preservare la federazione si sono rivelati a lungo termine insufficienti, a causa di un crescente isolamento politico. Un primo scacco Havel lo aveva subìto sulla sua proposta di tenere un referendum sull'unità nazionale, avanzata nel discorso di apertura della sessione autunnale dell'Assemblea federale (24 set.). La soluzione veniva apertamente osteggiata dallo slovacco Meciar, avversario irriducibile del presidente e leader del Movimento per una Slovacchia democratica, che replicava invece avviando una campagna «Per una Slovacchia libera».
La posizione politica di Havel veniva ulteriormente indebolita dalle polemiche provocate dall'approvazione della legge sulla «decomunistizzazione» (4 ott.), da lui controfirmata con l'invito all'Assemblea federale a emendarla nei punti più controversi (17 ott.).
Infine, in entrambe le repubbliche, le forze politiche federaliste perdevano progressivamente terreno, fino a subire una clamorosa sconfitta in occasione delle elezioni del 5 e 6 giugno.
Le discussioni sulla nuova costituzione federale si rivelavano sempre più inconcludenti, anche perché le principali forze politiche, pur se profondamente divise sul tema della forma dello Stato, erano in realtà convergenti nel demandare la soluzione della controversia alle elezioni. Di qui il nuovo rifiuto del pacchetto di proposte avanzate da Havel il 3 novembre – approvazione della costituzione e varo di una legge costituzionale sul referendum – da parte dell'Assemblea federale (21 gen.). La situazione di stallo veniva risolta con la decisione di indire le elezioni politiche (3 mar.).

---

[36] A. Daubenton, «La Moldavie sous la menace étrangère», LMD, gen. 1993, p. 11; A.U. Gabanyi, «Moldova between Russia, Romania and the Ukraine», *Aussenpolitik*, 44, 1, 1993, pp. 98-107.

[37] J. Pehe, «Czechoslovakia: toward Dissolution», RRRR, 2, 1, 1° gen. 1993, pp. 84-88.

Il sistema dei partiti, intanto, aveva subìto profonde modifiche rispetto al quadro emerso dalle precedenti consultazioni. Il Forum civico, il cartello delle forze di opposizione al regime comunista, si era ormai frantumato in diversi partiti. Le due maggiori componenti avevano dato vita al Partito democratico civico (Pdc), guidato dal ministro delle Finanze, Klaus, e al Movimento civico (Mc), che aveva come leader il ministro degli Esteri, Dienstbier.

I due partiti erano in forte contrasto su tutti i punti più rilevanti della campagna elettorale. Il Pdc sosteneva una decisa sterzata in senso liberista all'economia, mentre il Mc auspicava un approccio più cauto. Sul fronte istituzionale, il Pdc non era disposto a troppi compromessi con gli slovacchi pur di mantenere l'integrità della federazione, a differenza del Mc. I due temi erano in realtà legati, perché in un contesto federale il Pdc temeva che la presenza slovacca sarebbe stata un fattore di freno nella marcia di avvicinamento a tappe forzate verso l'integrazione nelle istituzioni europee. Infine, il Pdc non considerava troppo rilevante la politica di cooperazione regionale, avviata da Havel con il triangolo di Visegrád, mentre il Mc era schierato *in toto* con il presidente.

Il quadro di divisioni si riproponeva anche nell'altra Repubblica. La corrente slovacca del Forum civico, denominata Pubblico contro la violenza e guidata dal primo ministro federale, Calfa, aveva dal canto suo cambiato nome in Unione civica democratica (Ucd), ed era stata abbandonata da Dubcek (lug. 1991), divenuto leader del piccolo Partito socialdemocratico (28 mar.). Anche il Movimento cristiano democratico di Carnogursky, primo ministro slovacco, subiva una scissione, dalla quale nasceva il Movimento cristiano democratico slovacco (7 mar.).

Il risultato elettorale produceva un quadro fortemente polarizzato, da tutti giudicato foriero di una divisione del paese divenuta ormai inevitabile, stante l'impossibilità di formare un Governo federale[38]. Nel voto per la Camera del popolo prevalevano il Pdc nella Repubblica cèca, con il 33,9%, e il partito di Meciar in Slovacchia (33,5%). Il Mc e l'Ucd erano duramente sconfitti, e non riuscendo a superare la soglia del 5%, rimanevano fuori dal Parlamento. Il cartello di sinistra, guidato dagli ex comunisti, otteneva in entrambe le repubbliche il 14%. Di rilievo il successo dell'estrema destra in Boemia, che conquistava con il Partito repubblicano poco meno del 7%. È da notare che il

[38] «One country, two elections», *The Economist*, 30 mag. 1992.

leader dei repubblicani, Miroslav Sládek, aveva ricoperto fino al 1989 incarichi direttivi nell'ufficio federale della censura.
Nel giro di poche settimane la situazione precipitava, segnando la fine dello Stato sorto nel 1918.
Klaus e Meciar, divenuti capi dei Governi delle rispettive repubbliche, si accordavano per un gabinetto di transizione, che aveva il compito esclusivo di gestire il divorzio tra boemi e slovacchi (1° lug.). Il 17 luglio, il Parlamento slovacco approvava una dichiarazione sulla sovranità della repubblica, e contemporaneamente Havel rassegnava le dimissioni da capo dello Stato, dopo aver cercato inutilmente una rielezione dall'Assemblea federale.
Il 23 luglio, infine, Klaus e Meciar raggiungevano l'accordo sulle tappe intermedie che avrebbero portato alla dissoluzione della Cecoslovacchia[39].

2.2 Polonia

Le elezioni per il rinnovo del Parlamento del 27 ottobre, le prime completamente libere del dopoguerra, costituiscono l'evento più significativo in Polonia nell'arco di tempo qui considerato. Le elezioni, comunque, non hanno consentito al paese di uscire dalla forte instabilità che lo caratterizza[40]. Infatti, le lacerazioni tra le principali formazioni politiche, la frantumazione di Solidarnosc in numerosi partiti e un meccanismo di tipo proporzionale portavano a eleggere un Parlamento fortemente frammentato. Solo due forze politiche, l'Unione democratica dell'ex primo ministro Mazowiecki e il cartello di sinistra egemonizzato dagli ex comunisti, riuscivano a superare il 10%. Altre sette liste superavano di poco il 5%, mentre 20 partiti ottenevano rappresentanza parlamentare con percentuali minime. Un'ulteriore spia della crisi politica era dimostrata dall'affluenza, che raggiungeva solo il 43,2% degli aventi diritto.
La formazione del nuovo Governo si rivelava assai laboriosa.
Dopo quasi due mesi di trattative, finalmente il 23 dicembre il Parlamento votava la fiducia al gabinetto presieduto da Jan Olszewski, esponente dell'Alleanza di centro. Il Governo era formato da cinque partiti di centro-destra.
Il 5 marzo il Parlamento bocciava il programma economico annunciato da

---

[39] B. Michel, «Tchécoslovaquie : le divorce de velours», *Politique internationale*, 58, hiver 1992-93, pp. 27-37; K. Bartak, «La destruction de la Tchécoslovaquie», LMD, gen. 1993, p. 10.

[40] A. Sabbat-Swidlicka, «Poland: a Year of three Governments», RRRR, 2, 1, 1° gen. 1993, pp. 102-107.

Olszewski il 17 febbraio. Il Governo aveva deciso un allentamento della stretta monetaria per fronteggiare la recessione, ma la convergenza delle opposizioni di destra e di sinistra rendevano inattuabile il piano di Olszewski. Prima della bocciatura, comunque, la divisa polacca era stata svalutata del 12%.
La crisi politica si accentuava con un tentativo fallito di allargare la maggioranza e con il contrasto tra il presidente, Walesa, e il ministro della Difesa, Jan Parys, avente come oggetto il controllo politico delle Forze armate.
La situazione precipitava alla fine di maggio, con un messaggio del presidente alle Camere in cui si auspicava la formazione di un nuovo esecutivo, dopo un violentissimo scontro con il primo ministro in merito alla gestione di elenchi di presunti collaboratori dei disciolti servizi.
Walesa conferiva l'incarico al leader del Partito dei contadini, Waldemar Pawlak, che otteneva l'approvazione del Parlamento (6 giu.). Tuttavia, dopo poche settimane Pawlak era costretto a gettare la spugna per contrasti interni all'eterogenea maggioranza che lo sosteneva.
La soluzione della lunga crisi avveniva con la nomina a primo ministro di Hanna Suchocka, esponente dell'Unione democratica, che otteneva l'11 luglio la fiducia. Il nuovo Governo era formato dai tre partiti della «piccola coalizione», e cioè Unione democratica, Congresso liberaldemocratico e Programma economico polacco, e da quattro dei cinque partiti democristiani e contadini nati da Solidarnosc.
Sul fronte diplomatico, invece, il bilancio dell'anno esaminato è indubbiamente positivo. Nelle settimane precedenti il voto, infatti, il Governo di Varsavia aveva ottenuto due successi: l'annuncio dell'accordo con l'Urss circa il ritiro dalla Polonia delle truppe dell'Armata rossa (8 ott.) e la ratifica del trattato con la Germania sui confini (18 ott.)[41].
Successivamente si registrava l'adesione della Polonia al Consiglio d'Europa (26 nov.), mentre in occasione di una visita in Germania (29 mar.-2 apr.) Walesa lanciava la proposta di creare nell'Europa centro-orientale un'associazione di cooperazione politica, economica e militare per facilitare la transizione della regione verso l'integrazione nelle istituzioni occidentali. Va infine aggiunto che dal 21 al 23 maggio, Walesa si recava a Mosca in una visita che simboleggiava la fine di una contrapposizione storica tra i due paesi.

[41] W. Czaplinski, «The New Polish-German Treaties and the Changing Political Structure of Europe», *American Journal of International Law*, 86, 1, gen. 1992, pp. 163-173.

Nel corso dei colloqui con Eltsin veniva firmato un trattato di amicizia e cooperazione, mentre i ministri degli Esteri siglavano un documento sul ritiro delle truppe dell'ex Armata rossa.

2.3 Ungheria

Una relativa stabilità ha caratterizzato la situazione politica ungherese nel periodo in esame. La coalizione guidata da Antall ha mantenuto una discreta capacità di governo, nonostante le ricorrenti tensioni con i partiti alleati. In particolare, il segretario dei piccoli proprietari, József Torgyan, ha continuato la sua politica di sostanziale opposizione ad Antall, nata dall'approvazione della legge sulla restituzione delle terre. Il gruppo parlamentare, tuttavia, prendeva le distanze dal leader, decidendone la sospensione (4 nov.). La reazione di Torgyan non si faceva attendere. Il 21 febbraio, veniva annunciato il ritiro del sostegno al Governo, mentre 33 dei 45 deputati venivano espulsi. I dissidenti, guidati da Gyula Pastor, ribadivano però l'appoggio al Governo, salvando così le sorti di Antall.
Nel mese di giugno si sarebbe sancita la spaccatura con la formazione di due distinti partiti.
Uno scacco per il Governo veniva dalla sentenza della Corte costituzionale che il 3 marzo bocciava per incostituzionalità la legge, approvata dal Parlamento il 4 novembre, sui crimini commessi tra il 1944 e il 1990. L'intervento della Corte era stato chiesto dal capo dello Stato, Göncz.
Sul fronte economico veniva iniziata l'11 marzo la seconda fase del programma di privatizzazioni, mentre tra aprile e maggio venivano completate le leggi di risarcimento per le vittime dei passati regimi.
Va infine segnalato che il 19 maggio il Governo annunciava l'abrogazione del trattato, siglato con la Cecoslovacchia nel 1977, relativo alla costruzione di una diga sul Danubio[42], tra Gabcikovo (Slovacchia) e Nagymaros (Ungheria). Secondo Budapest i lavori avrebbero portato a una modifica dei confini tra i due paesi e a notevoli danni ambientali. Il tema è destinato a costituire un altro fattore di contrasto tra Ungheria e Slovacchia, già aspramente divise sulla tutela della minoranza magiara in Slovacchia[43].

---

[42] N. Denton, A. Robinson, «Danube dam threatens to open floodgates of hostility», FT, 29 ott. 1992.

[43] C. Monroy, «L'inquiétude des Hongrois de Slovaquie», LM, 8 lug. 1992. Per un'analisi globale del tema delle minoranze magiare nella regione si veda G. Schöpflin, *Hungary and its neighbours*, Chaillot Paper 7, Paris, 1993.

3. L'Italia e la regione adriatico-danubiana

3.1 La cooperazione regionale

La crisi jugoslava ha profondamente influenzato l'attività della cooperazione regionale nell'area adriatico-danubiana, imprimendo un forte rallentamento al processo di collaborazione che si era aperto con la fine della contrapposizione Est-Ovest.

Proprio la Jugoslavia aveva assunto la Presidenza (dal mandato annuale) dell'Iniziativa Esagonale[44], l'associazione cui aderivano anche Italia, Austria, Ungheria, Cecoslovacchia e Polonia, in occasione del 2° Vertice dei capi di Governo, svoltosi a Dubrovnik il 26 e 27 luglio 1991. Il progressivo venir meno della federazione provocava la delegittimazione del Governo di Belgrado e le conseguenti richieste di adesione delle repubbliche sorte dalle ceneri della Jugoslavia.

Il 30 novembre si svolgeva a Venezia una riunione straordinaria dei ministri degli Esteri dell'Esagonale, assente il rappresentante di Belgrado, in cui si stabiliva di sospendere la Jugoslavia. Inoltre, veniva fatta assumere la Presidenza all'Austria con sei mesi di anticipo, a partire dal 1° gennaio 1992. Le decisioni venivano fortemente contestate dal Governo jugoslavo, ormai di fatto escluso dall'organizzazione.

In una successiva riunione dei ministri degli Esteri (Vienna, 27 gen. 1992), si modificava il nome in Iniziativa Centro-Europea[45], mentre due mesi dopo Slovenia e Croazia ottenevano lo *status* di osservatori (Klagenfurt, 20-21 mar.). Infine, in occasione del 3° Vertice dei capi di Governo, svoltosi a Vienna il 18 luglio all'indomani della riunione dei ministri degli Esteri, veniva sancita formalmente l'adesione di tre repubbliche della ex Jugoslavia, Slovenia, Croazia e Bosnia-Erzegovina, che portavano a otto il numero dei paesi aderenti. Al termine veniva approvata una dichiarazione politica dedicata alla Jugoslavia, mentre i ministri degli Esteri firmavano un accordo di cooperazione nel campo della protezione civile. Circa le nuove adesioni, il comunicato finale si limitava a «prendere atto con simpatia» delle richieste di ammissione avanzate da Bulgaria, Romania, Ucraina e Bielorussia. Infine, al Vertice partecipava

---

[44] V. Astraldi, «The Hexagonal Initiative: a Project to Overcome 45 Years of Division in the Adriatic-Danube Region», in R. Weichhardt (ed.), *External Economic Relations of The Central and East European Countries*, Bruxelles, 1992, pp. 95-109.

[45] M. Cremasco, *From the Quadrangolare to the Central European Initiative*, Istituto affari internazionali, doc. IAI9311, Roma, 1993 (ciclostilato).

anche una delegazione della Bers, che rendeva nota la decisione di costituire presso la banca un segretariato per i progetti dell'Iniziativa.
Anche la Comunità di lavoro interregionale Alpe-Adria, cui aderiscono 18 regioni delle Alpi centro-orientali e dell'Alto Adriatico, è stata investita dalla crisi nei Balcani.
Tuttavia, la dimensione regionale ha consentito un'attività più efficace. In particolare, l'Italia nord-orientale ha assunto un ruolo significativo nei confronti di alcune repubbliche dell'ex Jugoslavia. Il 5 dicembre 1991 le Regioni Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige, Veneto e le province autonome di Trento e Bolzano hanno firmato un protocollo di intesa per lo sviluppo dei rapporti economici con Slovenia e Croazia[46]. È da notare che queste ultime non erano ancora state riconosciute dalla comunità internazionale.
Gli strumenti finanziari per sostenere la cooperazione sono stati dati dalla legge n. 19 del 9 gennaio 1991, cui ha fatto seguito la legge n. 212 del 26 febbraio 1992.
Va infine segnalato che, su proposta del presidente della giunta regionale del Trentino-Alto Adige, la Comunità Alpe-Adria ha voluto far svolgere a Zagabria (feb.) l'assemblea plenaria dei presidenti delle regioni aderenti.

3.2 Il dibattito in Italia

Nel periodo considerato, il dibattito in Italia è stato quasi esclusivamente dedicato alla crisi jugoslava. Poca attenzione, infatti, è stata prestata dal Governo e dalle forze politiche all'evoluzione negli altri paesi della regione, con l'eccezione dell'Albania (v. parte 7, § 2.1).
Analizzando il comportamento del Governo nei confronti del conflitto nei Balcani[47], è possibile individuare tre diversi momenti. In un primo tempo, in continuità con i mesi precedenti, la diplomazia italiana ha ribadito il sostegno

---

[46] E. Ragusin, «È l'Italia il partner privilegiato dagli Stati del "dopo-Jugoslavia"», S24OR, 6 dic. 1991.

[47] Per la politica italiana nella regione si vedano, tra gli altri, M. Dassù, «Diplomazia internazionale e Italia: il rebus dei Balcani», *Politica ed economia*, 1, lug. 1993, pp. 64-68; S. Romano, «L'Italie et l'Europe du Danube et des Balkans», *Politique Etrangère*, 57, 2, été 1992, pp. 349-358; F. Bacchetti, «Italia e Jugoslavia», *Affari esteri*, XXIV, 93, inverno 1992, pp. 60-71; D. Caccamo, «La questione jugoslava (1989-gennaio 1992)», *Rivista di studi politici internazionali*, LIX, 1, gen.-mar. 1992, pp. 51-67; S. Furlan, E. Negusanti, «L'Italie face à la crise yougoslave : entre indifférence et illusions», *Hérodote*, 63, ott.-dic. 1991, pp. 107-115. Inoltre, vari articoli sul tema sono apparsi su *Limes*, 1/2, 1993.

al Governo jugoslavo, sostenendo gli sforzi del primo ministro Markovic, teso a mantenere l'integrità della federazione. Di qui il rifiuto di riconoscere le repubbliche di Slovenia e Croazia.
In questa fase, la maggioranza delle forze politiche, sia di governo sia di opposizione, hanno condiviso questa scelta.
Solo alcuni esponenti politici democristiani, tra cui il presidente della Commissione esteri della Camera, Piccoli, e i parlamentari eletti nelle liste radicali hanno contestato questa impostazione, ritenendo ormai destinati al fallimento gli sforzi di Markovic.
L'aggressione militare serba alle repubbliche proclamatesi indipendenti accentuava le critiche di settori democristiani e dei radicali alla linea perseguita dal ministro De Michelis, che veniva accusato di miopia per aver scelto un indirizzo politico che «si è risolto di fatto nel puntellamento dall'esterno dell'egemonia serba»[48].
Il consenso della maggioranza delle forze politiche era mantenuto dal Governo anche nelle due fasi successive, in cui la diplomazia italiana, in parallelo all'estendersi del conflitto, ha dapprima sostenuto l'ipotesi di una confederazione, poi, in sintonia con la Comunità europea, ha deciso il riconoscimento di Slovenia e Croazia.
Il legame con le scelte comunitarie, e il contributo italiano a queste, ha costituito il filo rosso della politica di De Michelis nella crisi jugoslava. Va aggiunto, però, che il nuovo contesto venutosi a creare nel gennaio 1992 con il ruolo assunto dall'Onu ridimensionava il peso diplomatico italiano.
Infatti, i limiti imposti alla partecipazione di forze di *peace-keeping* dei paesi confinanti e il peso decisionale acquisito dal Consiglio di sicurezza contribuivano a una marginalizzazione dell'Italia[49].
È da notare, infine, che nel periodo qui analizzato è rimasto in sordina il tema della revisione del Trattato di Osimo e della tutela delle minoranze italiane in Slovenia e Croazia, anche grazie all'atteggiamento moderato sostenuto dai Governi di Lubiana e Zagabria. Solo nei mesi successivi la questione avrebbe assunto una rilevanza politica maggiore, in primo luogo a causa di un diverso atteggiamento della *leadership* croata[50].

---

[48] Così il radicale Strik Lievers in Senato della Repubblica, *542° Resoconto sommario*, 5 lug. 1991, p. 9.

[49] M. Dassù, *op. cit.*

[50] G. de Vergottini, «La rinegoziazione del Trattato di Osimo», *Rivista di studi politici internazionali*, LX, 1, gen.-mar. 1993, pp. 77-91.

IV Parte

LA SICUREZZA INTERNAZIONALE

Sezione 1

LA POLITICA MILITARE ITALIANA

di Virgilio Ilari

1. Il dibattito sul nuovo modello di difesa

Il 26 novembre 1991, dopo vari rinvii determinati dal disaccordo tra gli Stati maggiori, ma anche dall'attesa del laborioso quanto deludente documento conclusivo di un'indagine conoscitiva condotta dalla Commissione difesa della Camera[1], il ministro della Difesa, Virginio Rognoni, presentava finalmente in Parlamento – con almeno un anno di ritardo rispetto ai colleghi europei – il più volte annunciato documento sul nuovo «modello di difesa»[2]. La congiuntura politica ne ha rinviato l'esame alla nuova legislatura, e di fatto all'autunno 1992. La manovra finanziaria del Governo Amato necessaria per onorare gli impegni di Maastricht, ha poi tolto attualità ad un «modello di difesa» che richiede un aumento delle spese militari del 27% in termini reali, mentre dubbia è apparsa la stessa rispondenza della pianificazione prevista nel 1991 alla successiva evoluzione del quadro strategico[3].
Convinto della «compatibilità» tra il nuovo modello e la «situazione in evoluzione», ma scettico sulla «reale volontà» di tradurlo in misure concrete per la mancata «assegnazione speciale» di 40-50 mila mld[4], il 26 giugno 1992 il

---

[1] Atti Camera, X Legislatura, Commissione difesa, *Indagine conoscitiva sull'evoluzione dei problemi della sicurezza internazionale e sulla ridefinizione del modello nazionale di difesa*, n. 29 (20 mar. 1991).

[2] Ministero della Difesa, *Modello di Difesa. Lineamenti di sviluppo delle FF.AA. negli anni 1990*, ott. 1991, cicl. Il testo è stato elaborato da un gruppo di lavoro interforze dello Stato maggiore della Difesa, presieduto dall'ammiraglio Angelo Mariani.

[3] Critiche in C.M. Santoro (cur.), *L'elmo di Scipio. Studi sul modello di difesa italiano*, Ispi, Il Mulino, Bologna, 1992.

[4] Definita «condizione irrinunciabile». D. Corcione, «Il nuovo modello di difesa è compatibile con la situazione in evoluzione?» (intervento alle Scuole di Guerra Riunite, 4 giu. 1992), IdD, 3, 1992, pp. 4-11.

capo di Stato maggiore della Difesa ha affermato[5] che un semplice rinvio dei finanziamenti aggiuntivi comporterebbe per l'immediato un «congelamento» delle strutture esistenti, tuttavia «al mero livello di sopravvivenza», con la conseguente impossibilità di «partecipare a qualsivoglia operazione»: qualora, invece, le «risorse postulate» risultassero «permanentemente improponibili», non sarà possibile limitarsi a «rimaneggiare» il modello: «se ne dovrà fare un altro» più modesto, con la conseguenza di «una decisa attenuazione del ruolo italiano».
Diversamente da Corcione, il generale Jean ha sostenuto apertamente che anche in termini strategici «negli ultimi sei mesi la situazione è cambiata in modo irreversibile» rendendo del tutto inutili le forze di mobilitazione a prontezza operativa ridotta e insufficienti le forze di intervento rapido previste dal modello Rognoni[6]. Oggi, ha sostenuto Jean, «l'unica minaccia diretta è costituita da un attacco missilistico da sud. Per il resto la difesa è divenuta un "optional" politico»: l'entità e il tipo delle forze, non più commisurati ad una minaccia diretta, non sono più determinabili con parametri tecnico-militari, bensì con un criterio essenzialmente politico: dipendono infatti «dal ruolo che l'Italia intende giocare in Europa e nel bacino del Mediterraneo. Al limite potrebbe anche non giocarlo affatto, lasciando fare agli altri»[7].

2. Il documento Rognoni

2.1 La politica di sicurezza

Il documento Rognoni pone al centro della politica di sicurezza gli «obiettivi economici» dei paesi industrializzati, consistenti nella «certezza delle materie prime», con conseguente estensione dei loro «interessi vitali» ben oltre i confini geografici tra gli Stati, «superati» dalla crescente «interdipendenza»: si ipotizzano perciò un «governo mondiale» e un «nuovo ordine internaziona-

---

[5] D. Corcione, «Verso una nuova sicurezza internazionale» (intervento al Casd, 26 giu. 1992), IdD, 4, 1992, p. 8.

[6] C. Jean, «La definizione degli obiettivi di forza in assenza di minaccia diretta. Il concetto di sufficienza», IdD, 4, 1992, p. 17.

[7] C. Jean, «Sulla bilancia della pace un bilancio povero», *L'Opinione mese*, XVI, 30, 28 lug. 1992, p. 59.

le» incentrato sulle Nazioni Unite, non più «paralizzate» dalla contrapposizione dei blocchi[8].
Alla minaccia definita, univoca e totalizzante propria del confronto Est-Ovest, si è sostituita una minaccia «multidirezionale propria di una condizione di rischio diffuso e generalizzato». Ai fattori di incertezza dell'Est europeo (rinascita del nazionalismo, problemi etnici e religiosi delle repubbliche ex sovietiche, possibili esodi di massa a Ovest), si aggiungono poi quelli dell'area mediterranea e mediorientale (divario di crescita demografica e di sviluppo economico-sociale, fondamentalismo islamico, proliferazione missilistica, corsa al riarmo, terrorismo internazionale).
La Nato non deve più proporre la «difesa dell'Europa occidentale», bensì il «mantenimento della stabilità» nell'intero continente europeo, mentre «la presenza di forze nord-americane» deve confermare gli interessi «europei» di Stati Uniti e Canada: resta «la vitale dipendenza dell'Alleanza dalla tempestività dei rifornimenti e dei rinforzi dal Nord America». La Germania unificata non è più l'«epicentro» politico-militare della Nato, ma impone una «più stretta integrazione europea per evitare eccessivi squilibri».
Il documento auspica per l'Europa (definita «ponte tra il Nord industralizzato e il Terzo mondo») «strumenti di coordinamento politico-militari» per «una politica di sicurezza comune, interconnessa con quella americana, ma autonoma soprattutto nel "fuori area"».
Il documento sottolinea la «dimensione bivalente – continentale e mediterranea» che ha «storicamente» caratterizzato, come «conseguenza naturale» della «posizione geografica», la politica di sicurezza dell'Italia. Essa si trova al crocevia tra Europa occidentale e area balcanico-danubiana, e tra Mitteleuropa e Mediterraneo; nonché al centro dell'«area geostrategica che si estende unitariamente da Gibilterra al Mar Nero, collegandosi, attraverso Suez, col Mar Rosso, il Corno d'Africa e il Golfo Persico».
Sotto l'aspetto economico, la bivalenza si esprime attraverso i «legami industriali e commerciali con l'Europa continentale» e la «dipendenza dall'importazione di materie prime strategiche», determinando una «vulnerabilità strategica» nei settori dell'interscambio commerciale e dell'approvvigionamento petrolifero, con la connessa presenza di interessi e di consistenti comunità italiane all'estero.

---

[8] Questa impostazione è stata fortemente criticata dalla sinistra pacifista: cfr. L. Castellina, «Nuovo modello di difesa o strumento di intervento?», *Giano*, 10, apr. 1992, pp. 11-29; U. Allegretti, M. Dinucci, D. Gallo, *La strategia dell'impero. Dalle Direttive del Pentagono al Nuovo Modello di Difesa*, Edizioni Cultura della Pace, S. Domenico di Fiesole, 1992.

Se obiettivo «superiore e generale» della politica di sicurezza è, conformemente al dettato costituzionale, «la salvaguardia e il consolidamento della pace nella sicurezza», obiettivi «permanenti» sono la «salvaguardia dell'indipendenza nazionale», l'«inviolabilità dei confini e dello spazio aereo» e la «tutela degli interessi nazionali, nell'accezione più vasta di tali termini, ovunque sia necessario». Tra essi, rivestono «preminente rilevanza» quelli che «direttamente incidono sul sistema economico e produttivo»; ma vi rientrano anche «la salvaguardia delle comunità italiane all'estero, la difesa della legalità internazionale, il mantenimento della garanzia e della protezione concordata con paesi alleati ed amici, il rispetto degli accordi e trattati, la tutela del ruolo e della credibilità internazionale del paese, e la sua presenza economica ed influenza culturale nei paesi terzi».
«Elementi salienti» della politica di sicurezza italiana sono: piena adesione alla Carta dell'Onu; politica delle alleanze, principio della sicurezza collettiva e solidarietà atlantica; impegno per il rafforzamento della Ce e per una crescente identità collettiva comprensiva anche di una comune politica di sicurezza e di difesa; sostegno alla Csce quale cornice di riferimento per le iniziative volte ad accrescere la sicurezza e la cooperazione in Europa, inclusi i rapporti bilaterali e le iniziative italiane (Esagonale e Cscm).

2.2 La politica militare

La politica militare italiana, ancora secondo il documento del ministro Rognoni, non persegue «obiettivi di velleitaria potenza, né di pura e semplice capacità di contrastare vittoriosamente, con azioni belliche, possibili ipotesi di offesa da parte dei potenziali avversari», bensì «obiettivi di più marcata connotazione politica» in un quadro esplicitamente definito come «sovranazionale»[9]. Pur mantenendo «un potenziale militare minimo indispensabile per dissuadere l'offesa», si punterà soprattutto sul «concorso e partecipazione attiva al raggiungimento e mantenimento di condizioni di stabilità e cooperazione». Al tradizionale principio della «sicurezza collettiva» in ambito Nato, si aggiunge in ambito europeo (Ueo/Ce) lo «sviluppo di una politica militare comune».

---

[9] Nel messaggio alle Forze armate per il 43° anniversario della Nato il ministro Rognoni ha affermato che «grazie all'Alleanza Atlantica si è... evitata la "rinazionalizzazione" delle politiche di difesa del mondo occidentale» (cfr. *Rivista Aeronautica*, 3, 1992, p. 49).

Nel contesto mediterraneo la politica militare italiana si porrà invece, «nella logica delle Alleanze e del diritto internazionale», quale:

a) «fattore di solidarietà e cooperazione con i paesi amici del Terzo mondo»;
b) «strumento di stabilizzazione, anche attraverso interventi militari, per la flemmatizzazione delle tensioni, la composizione delle controversie, il controllo e la gestione delle crisi»;
c) «elemento indispensabile di autorevolezza per assicurare la salvaguardia degli interessi vitali».

Basata su quella Nato, di cui costituisce adeguamento e integrazione, la «strategia militare nazionale» (formalizzata per la prima volta nel documento esaminato[10]) persegue la sicurezza non più attraverso la «dissuasione», bensì attraverso la cooperazione, il dialogo e il controllo degli armamenti (concezione della «pace protetta» e del «rischio reciprocamente concordato ed accettato»). Ne discendono quattro princìpi:

a) «sufficienza difensiva» in un quadro «sovranazionale» anziché «autonomo» (riduzione degli armamenti ai più bassi livelli possibili, connotazione rigorosamente difensiva degli strumenti militari e crescente trasparenza delle misure militari);
b) «multinazionalità» quale principale fattore di dissuasione («integrazione di interessi a livello sovranazionale e conseguente rinuncia ad un ruolo politico-militare completamente autonomo»; mantenimento dell'«autonomia» nazionale solo per «funzioni limitate» e livello qualitativo idoneo all'integrazione in forze multinazionali);
c) carattere «bilanciato» dello strumento (non «autosufficiente» né «specializzato» solo per alcune funzioni, ma atto a concorrere a tutte le funzioni difensive integrate nel quadro multinazionale);
d) «costante adeguamento della definizione dell'area di interesse strategico». Quest'ultima, contenuta nell'area Nato e nell'area mediterranea (includente Golfo, Corno d'Africa e Medio Oriente), non esclude «interventi militari a prevalente connotazione politica anche in aree esterne e più estese».

L'enfasi del documento Rognoni sul principio della «multinazionalità» non ha mancato di sollevare autorevoli riserve. Lo stesso capo di Stato maggiore della Difesa, il 4 giugno 1992 ha rilevato come non si possa «ragionevolmente

---

[10] «Vi è poi da rilevare che, fino ad oggi, la prevalenza del pensiero militare Nato, e l'identificazione in esso del pensiero militare nazionale, ha fatto sì che non esista una vera e propria espressione formale di una strategia militare nazionale» (p. 38).

pensare di costituire uno strumento militare comune per difendere interessi politici o economici differenti»[11]. Il generale Jean ha rilevato l'«attenuarsi della coesione dell'Alleanza e della *leadership* strategica statunitense», il tramonto delle prospettive di «specializzazione dei ruoli» delle forze nazionali, le «inarrestabili tendenze» ad una «rinazionalizzazione» di fatto delle difese, e il tentativo, anche delle «potenze minori», di «conferire autonomia alle strutture delle proprie forze, organizzandole secondo criteri modulari, proprio per riservarsi la capacità tecnica di partecipare ai vari interventi o di lasciare che altri Stati "tolgano le castagne dal fuoco" anche per loro» e magari avvantaggiarsi in vista della successiva normalizzazione dei rapporti «con il paese contro cui viene effettuato l'intervento da parte dei propri alleati». Tuttavia la «sufficienza degli obiettivi di forza non significherà autarchia strategica nazionale, ma capacità di svolgere un ruolo commisurato almeno all'interesse dell'Italia nel non essere esclusa da un "direttorio" o "concerto" europeo delle potenze che prima o poi verrà anche formalmente costituito per la gestione della sicurezza globale sul nostro continente», non garantita da organismi assembleari basati sulla regola del consenso o dell'unanimità come la Csce[12].

2.3 Le nuove missioni operative

Le cinque «missioni operative», solo formalmente «interforze», definite dal Libro bianco della Difesa del 1985 (difesa a Nord-Est, difesa a Sud, difesa aerea, difesa del territorio, missioni di pace), vengono sostituite da tre «funzioni interforze»[13] ispirate al concetto della «prevenzione attiva»:

a) «presenza e sorveglianza»: a carattere eminentemente nazionale, è una missione permanente e continuativa fin dal tempo di pace, e si esercita in tutta l'area di interesse strategico mediante: missioni (visite) a carattere politico-diplomatico; cooperazione militare e scambi addestrativi; controllo del disarmo e applicazione delle misure di sicurezza e fiducia; «presenza avanzata» a Nord-Est quale evoluzione della «difesa avanzata»; raccolta di informazioni e controllo dei movimenti delle forze non alleate o potenzialmente ostili; vigilanza (territorio, confini, coste, spazio aereo, zona economica esclusiva e bacini di interesse). Include anche: supporto alle forze

[11] IdD, 3, 1992, p. 7.

[12] IdD, 4, 1992, pp. 14-15.

[13] G. Cucchi, «Le tre funzioni», IdD, 1, 1992, pp. 52-54.

alleate presenti e/o di previsto schieramento; supporto funzionale e addestrativo alle forze nazionali; concorso alla salvaguardia delle libere istituzioni e al bene della collettività nazionale nei casi di pubblica calamità. È svolta da forze «in vita» in elevato grado di approntamento e addestramento e si avvale, per specifiche funzioni, del concorso dei corpi armati dello Stato;

b) «difesa degli interessi esterni e contributo alla sicurezza internazionale»: semipermanente e non continuativa, da assicurare fin dal tempo di pace fuori dagli spazi nazionali, con rischio di scontro armato, prevalentemente nell'ambito di azioni internazionali per: difesa di interessi comuni; partecipazione a forze multinazionali; supporto militare all'applicazione di risoluzioni dell'Onu e partecipazione a forze di pace; partecipazione alla difesa di paesi amici sulla base di trattati di assistenza; intervento su richiesta a favore di Governi amici; assistenza, protezione e/o sgombero di connazionali; protezione delle linee di comunicazione esposte a minaccia. È svolta da forze «in vita» in elevato grado di approntamento e addestramento, appositamente finalizzate e dotate di elevata mobilità, trasportabilità e flessibilità;

c) «difesa integrata degli spazi nazionali» e «difesa comune»: sintesi delle prime quattro missioni interforze («guerra classica»), ha carattere eminentemente nazionale, ma assume fin dal primo insorgere carattere internazionale per l'applicazione delle clausole Nato e Ueo, e include, in considerazione della loro reciprocità, la funzione della «difesa comune» (da esercitarsi fuori degli spazi nazionali): tuttavia i massimi livelli di pericolosità presentano il più basso grado di probabilità e il più elevato tempo di preavviso. È svolta da tutte le forze «in vita» e si avvale di tutte le capacità di mobilitazione e di rinforzo interno e internazionale.

2.4 La struttura delle forze

La nuova struttura delle Forze armate rappresenta un'applicazione, sia pure non integrale, di quella prevista dal «Nuovo Concetto strategico dell'Alleanza», approvato dal Vertice di Roma del 7-8 novembre 1991[14].
Il documento suddivide le forze in blocchi distinti a seconda della prontezza operativa: da 0 a 10 giorni quelle di immediata reazione; da 10 a 30 quelle di reazione rapida; da 30 a 90 quelle «di secondo tempo»; e «oltre» 90 giorni quelle «di riserva e mobilitazione».

[14] Testo in IdD, 6, 1991, pp. 23-25.

In realtà la modifica della struttura ordinativa riguarda solo l'Esercito; per le altre due forze armate la classificazione in blocchi è solo nominalistica: l'Aeronautica, che non allinea forze di mobilitazione, si limita a dichiarare «di secondo tempo» gli aviogetti da addestramento convertibili in ruoli aerotattici; la classificazione della Marina è fatta in riferimento al consueto avvicendamento delle unità navali (ciascuna delle quali è impiegabile in mare in media solo tre mesi all'anno, fra lavori in arsenale e «risparmi di usura»).
Anche riguardo all'Esercito, viene qualificata con parole nuove una ipotesi ordinativa ben altrimenti nota come «esercito lancia e scudo» o «esercito a due velocità»[15].
L'aliquota di mobilitazione era già prevista nella vecchia struttura (anche se nella nuova viene percentualmente raddoppiata, perché il rapporto tra brigate «quadro» e brigate «in vita» passa da 3:25 a 4:15), mentre l'aliquota «di riserva» continua ad essere costituita, come sempre, dalle unità cartacee da costituire *ex novo* «a Dio piacendo».
L'aliquota di pronto impiego dell'Esercito (a pieni organici e con personale in Spe e volontario) comprenderà:
- 5 brigate (1 motorizzata/meccanizzata aviotrasportabile, 1 corazzata, 1 di cavalleria blindata, 1 leggera aviolanciabile, 1 alpina) e relativi supporti tattici, logistici e di comando, di cui 4 disponibili per il corpo d'armata di riserva dello Shape[16] e una per «esigenze nazionali»[17];
- 2 reggimenti missili contraereo (Hawk/Samp-T) e 1 artiglieria «missili» (gruppi Lance, Firos 30 e M-110) con capacità nucleare (assegnati alle forze permanenti Nato);
- 4 raggruppamenti Aviazione leggera Esercito;

---

[15] La proposta ha suscitato una netta opposizione in seno all'Esercito, portando il 4 dic. 1991 alle dimissioni del presidente del Consiglio superiore delle Forze armate, Gen. Giannattasio, e a numerosi interventi del capo di Stato maggiore dell'Esercito, Gen. Canino. V. Ilari, «Il nuovo Modello di difesa italiano», *Relazioni Internazionali*, 20, dic. 1992. Per i precedenti storici v. s.a., *Storia del Servizio militare in Italia*, CeMiSS, ed. Rivista Militare, Roma, 1990, vol. III, pp. 68-90.

[16] Verrà costituito il 1° ott. 1992 a Bielefeld. L'Italia fornirà il vicecomandante ed alcuni ufficiali dello Stato maggiore, quattro brigate organiche inquadrate in tre diverse divisioni (una a base britannica, una a base italiana con una brigata portoghese, e una «multinazionale» paritetica dei paesi del Sud Europa), nonché supporti operativi e logistici – a livello di battaglione – sia per il corpo d'armata sia per le singole divisioni.

[17] Il 4 giu. 1992 il gen. Corcione ha peraltro affermato che anche la quinta brigata sarà assegnata alle dirette dipendenze del corpo d'armata come grande unità «esplorante» (IdD, 3, 1992, p. 7).

– battaglioni (lagunari, fanteria d'arresto e di «sicurezza», genio, trasmissioni, trasporti) e gruppi (cavalleria, artiglieria, elicotteri, Ale) per la «linea di presenza avanzata» alla frontiera Nord-Est, nel territorio peninsulare, nelle isole maggiori e in alcune isole minori (Pantelleria).

Le forze di «secondo tempo» comprenderanno 10 brigate (7 meccanizzate, 1 corazzata, 2 alpine) con livello di approntamento «normale» (fino a 30 giorni) o «ridotto» (fino a 90 giorni), e supporti tattici e logistici a livello superiore (organi centrali, 3 corpi d'armata e 7 regioni militari).

Le forze di mobilitazione (approntabili fra 90 e 180 giorni) comprenderanno 4 brigate «quadro» (2 meccanizzate, 1 corazzata, 1 alpina), unità a livello battaglione, supporti tattici e logistici e comandi operativi territoriali.

L'armamento principale comprenderà 700 carri (Leopard/Ariete), 400 blindo Centauro e 900 leggere, 2.229 blindati trasporto truppa e 241 carri ausiliari; 871 mortai, 641 artiglierie, 4 gruppi lanciarazzi Firos 30, 8 sistemi missilistici Lance; 13.482 armi controcarro di autodifesa, 1.432 lanciatori controcarro a media/lunga gittata e 60 elicotteri armati Mangusta; 20 batterie (80 rampe) missili contraereo Samp-T, 12 batterie (24 sezioni) Shorad (Skyguard/Aspide), 300 sistemi portatili Stinger/Mistral e 240 sistemi contraereo semoventi da 25 mm (più 110 da 40/70 ad esaurimento); 302 elicotteri/aerei leggeri (trasporto, collegamento, ricognizione).

Inoltre 251.478 armi leggere, 25.900 visori notturni, 25.415 automezzi, materiale da ponte (44 sezioni fisse e 31 unità galleggianti), 215 mila equipaggiamenti individuali difesa Nbc, comando e controllo (1 sistema Catrin completo, 25 mila stazioni radio, 885 complessi radio, 990 ponti radio).

Ridotta a 20 unità d'altura (2 incrociatori portaeromobili, 4 unità antiaeree Aaw e 14 fregate), di cui 10-11 con approntamento fino a 30 giorni, 5-6 fino a 90 e 4 con grado di approntamento superiore, più 3 unità rifornitrici di squadra, 80 elicotteri (2 gruppi medio-pesanti e 3 medio-leggeri) e 26 velivoli imbarcati (di cui 2 addestratori), la Marina avrà una disponibilità continuativa per l'impiego in mare di uno solo dei due gruppi d'altura organici (1 incrociatore con 18 aerei, 2 unità Aaw e 4-6 fregate). Una delle unità d'altura è permanentemente destinata alla Forza navale «su chiamata» del Mediterraneo (Navocformed), poi trasformata (30 apr. 1992) in forza permanente (Stanavformed: ovvero, se estesa a tutti i bacini marittimi d'interesse, Stanavfornato).

La Marina comprenderà inoltre: 20 unità costiere (8 corvette, 8 pattugliatori veloci da interdizione e 4 unità per la vigilanza delle attività marittime); 8 sommergibili (di cui 5 per pronto impiego e solo 1-2 impiegabili continuativamente in mare); 18 dragamine/cacciamine, 2 navi ausiliarie Contro misure mine, 10 mototrasporti costieri e posamine (con parco mine di 2.700 unità); 3

unità anfibie, di cui una con funzioni di nave scuola, e Battaglione San Marco. Completano le dotazioni 1 unità salvataggio e 1 appoggio incursori (con 2 reparti incursori), 3 navi idrografiche, 3 navi scuola, 25 rimorchiatori d'altura e costieri, mezzi minori portuali; rete radar e radiogoniometrica (28 stazioni costiere); reparti di difesa delle basi, incluse 4 batterie Shorad (Augusta e Taranto).

L'Aeronautica comprenderà le seguenti aliquote:

a) difesa aerea: 6 gruppi (1 addestrativo) con 130 caccia intercettori (F-104/Efa); 16 postazioni radar di scoperta; 2 radar aeroportati Aew; 9 batterie missilistiche a/a (e a/m) per la difesa d'area (Nike/Patriot); 12 per la difesa ravvicinata di basi aeree (Spada); 40 sistemi missilistici portatili e 20 sistemi contraereo radarasserviti per la difesa di punto; 10 sistemi di riparazione rapida piste;
b) forze aerotattiche: 4 gruppi (di cui 3 da interdizione e 1 Sead) con 100 cacciabombardieri Tornado; 6 gruppi ricognizione e attacco ravvicinato (di cui 1 addestramento) con 136 caccia Am-X; 50 velivoli non pilotati per compiti di ricognizione in profondità, attacco alle postazioni radar e saturazione delle difese aeree avversarie; 1 gruppo pattugliamento marittimo con 16 aerei;
c) forze di supporto: 4 velivoli cisterna rifornimento in volo, 8 aerofotogrammetrici; 3 gruppi trasporto aereo (60 C-130 e G-222); 1 gruppo sorveglianza e disturbo elettronico (7 Pd-808 e G-222); 1 radiomisure (10 aerei); 2 trasporto speciale (10 aerei); 1 soccorso aereo (50 elicotteri); 40 aerei e 50 elicotteri da collegamento;
d) forze di secondo tempo: 3 gruppi aviogetti da addestramento (90 Mb-339 convertibili in Cb leggeri e di appoggio tattico); 40 velivoli leggeri da addestramento.

Quanto alle forze di intervento, l'entità dei contingenti italiani di prevista assegnazione alle forze di reazione immediata (Irf) e rapida (Rrf) della Nato ammonta rispettivamente a circa un sesto e un quarto delle medesime[18]. La componente italiana per la Irf (corrispondente all'attuale Amf) comprende il Contingente cuneense (1 battaglione alpini, 1 batteria e 1 reparto sanità), nonché 2 gruppi cacciabombardieri (1 su Tornado e 1 su Am-X) e 1 unità antiaerea (missili Spada).

Quella per le Rrf comprenderà 1 reparto comando di divisione di fanteria, 4 brigate di fanteria, 1 squadrone di cavalleria, 2 battaglioni genio, 1 battaglione

[18] *Proposte per una Forza italiana di intervento rapido*, Casd, XLIII (1991-92), pp. 105-107.

anfibio eliportato coi relativi supporti, e 3 gruppi Cb su Amx.
Nel giugno 1992 uno studio collegiale del Casd ha stimato in 477,5 mld/anno il costo aggiuntivo di esercizio (comprensivo di una maggiorazione del 30% dei costi addestrativi) di una Forza nazionale di intervento rapido composta da: comando permanente interforze con proprio Stato maggiore e quartier generale; 1 reggimento trasmissioni; 2 brigate (una aviotrasportabile/aviolanciabile e una anfibia); 1 reggimento logistico; 1 ospedale da campo polivalente. L'onere salirebbe a 646,3 mld qualora alla Fir venisse aggiunta anche una brigata supporto con 3 reggimenti (1 blindo pesanti, 1 elicotteri da combattimento, 1 guastatori), 3 gruppi d'artiglieria (1 lanciarazzi Firos 30, 1 pesante campale semovente su SP-70 e 1 contraereo su Skyguard/Aspide) e altri 2 ospedali da campo polivalenti.

2.5 Il reclutamento misto

Dopo aver passato in rassegna gli aspetti «culturali» e «sociali» che incidono sul sistema di reclutamento, il documento Rognoni segnala che, pur mantenendo la ferma di 12 mesi, il gettito utile di leva è destinato a scendere, per ragioni demografiche, a 150.000 unità entro il 2000 e a 115.000 entro il 2010. Il nuovo modello riduce il personale militare da 360 a 287 mila uomini (Esercito −24%, Marina −12%, Aeronautica −14%), e quello civile da 56 a 45 mila. Diminuisce il personale di carriera (ufficiali −16%, sottoufficiali −13%), ma soprattutto quello di leva (da 214 a 123 mila: −42%), mentre i 13 mila volontari in ferma di leva prolungata (biennale) vengono sostituiti da 49.500 volontari in ferma di 3-5 anni (per i 4/5 destinati alla componente di «pronto impiego» dell'Esercito) (v. tab. 1).
Il reclutamento dei volontari, in un'aliquota minima di 10 mila all'anno, condiziona l'applicabilità del modello. Finora tutti i tentativi di reclutare volontari, nonostante i non indifferenti incentivi economici e le non trascurabili prospettive occupazionali a fine ferma, sono falliti non solo sotto il profilo qualitativo, ma anche sotto quello quantitativo. L'*extrema ratio* sembra ridursi al «racolage» degli aspiranti poliziotti, carabinieri e finanzieri, limitando l'ambitissimo accesso ai corpi di polizia a coloro che abbiano prestato almeno un triennio di servizio militare effettivo nelle Forze armate: ma, come ben si comprende, le resistenze delle forze dell'ordine (ufficialmente ammesse dal gen. Corcione[19]) rendono problematica, nonostante il forte impegno del

[19] «È proprio da queste Forze che provengono le più forti resistenze alla modifica dell'attuale quadro normativo», IdD, 3, 1992, p. 9.

Tab. 1 – Struttura del personale militare e civile (*migliaia*)

	Forza bilanciata 1992*				Nuovo Modello di Difesa**			
	Esercito	Marina	Aeronaut.	Totale	Esercito	Marina	Aeronaut.	Totale
Uff.li Spe	14,5	4,1	6,9	25,5	11,0	3,9	6,5	21,4
Uff.li Cpl	7,7	0,9	1,4	10,1	6,0	0,8	1,1	7,9
Totale Uff.li	22,3	5,0	8,3	35,6	17,0	4,7	7,6	29,3
Su Spe	28,0	15,7	32,5	76,2	24,0	14,0	28,5	66,0
Su non Spe	3,3	2,8	6,8	12,9	3,0	2,5	5,0	10,5
Totale Su	31,4	18,5	39,3	89,2	27,0	16,5	33,0	76,5
Vflp 2 anni	6,8	4,5	1,9	13,1	–	–	–	–
Volont. 3/5 a.	–	–	–	–	40,0	7,0	2,5	49,5
Allievi	4,7	1,4	1,9	8,0	3,5	1,9	2,9	8,3
Leva	168,5	20,0	25,6	214,1	90,0	13,5	20,0	123,5
Totale	233,7	49,5	77,1	360,2	177,5	43,6	66,0	287,0
Civili***	24,2	18,7	8,1	56,1	17,0	16,5	8,0	45,0

* Nota aggiuntiva al bilancio 1992 (9 ottobre 1991), all. D1-4 e 6.
** Modello di Difesa (26 novembre 1991), all. F.
*** Il totale include quelli dell'area interforze.

ministro Andò[20], la stessa presentazione di un ddl governativo in materia. Alle perplessità suscitate dal livello socio-culturale e perfino «professionale» dei volontari (prevedibilmente inferiore a quello medio del contingente di leva), si aggiungono poi quelle suscitate dalla loro maggiore onerosità (almeno quintupla), che appare in netto contrasto con la conclamata esigenza di ridurre i costi del personale per aumentare l'investimento.
La riduzione del contingente di leva di 60 mila unità (−22%) in tre anni (1988-91) ha già determinato una forte esuberanza del gettito; quella di altri 91 mila uomini prevista dal nuovo modello, che anticipa di almeno un decennio i livelli determinati dal calo demografico, nel medio termine non potrà essere riassorbita dall'incremento dell'obiezione di coscienza e dell'aliquota di «ausiliari» di leva dei corpi di polizia (già saliti da 24 a 32 mila, e

[20] «Agenti o carabinieri dopo 5 anni da soldato», RPBB, 4 ago. 1992.

incrementabili fino a 46 mila qualora il sistema fosse esteso alla polizia municipale). Una eccedenza così forte rischia di aggravare l'iniquità sociore-gionale della leva, e di accentuare la tendenza ad una riduzione della ferma sotto i 12 mesi (che tutti i capi di Stato maggiore, nelle loro recenti audizioni parlamentari in argomento, continuano a dichiarare improponibile[21]). In alternativa alla riduzione della ferma, il documento ministeriale prospetta l'istituzione di un servizio civile «nazionale» cui destinare gli eccedenti. Ma, a parte la difficoltà di selezionarli in modo non arbitrario, e gli oneri aggiuntivi che verrebbero a gravare sul bilancio dello Stato a fronte di una utilità molto dubbia, sarebbe poi molto difficile sopprimere tale servizio quando tutta l'eccedenza sarà stata riassorbita dal calo demografico.

2.6 I costi del modello Rognoni

Gravi gli squilibri nelle spese per la Difesa: dal 1991 l'incidenza sul Pil è scesa all'1,3% (2,2% in chiave Nato, contro una media del 3,6%), mentre gli oneri extraistituzionali (Arma dei Carabinieri, «funzioni esterne», pensioni provvisorie) e le spese del personale hanno raggiunto, rispettivamente, il 27% del totale e il 48% del residuo, e, nonostante la riduzione delle spese di «esercizio» (addestramento incluso) a livelli minimi, gli investimenti sono scesi al 25% (cfr. tab. 2).
La relazione Rognoni al bilancio di previsione 1992 osserva che, «a fronte di esigenze di ammortamento pari a 8.500 mld [su un valore patrimoniale stimato a 160 mila mld], l'amministrazione non è in grado di destinare più di 5.000 mld» agli investimenti. Benché essa enfatizzi che il bilancio è stato (per la prima volta!) impostato «per sommatoria di esigenze, valutate e confrontate in un quadro unitario interforze», in pratica, le «quote» attribuite ai singoli Stati maggiori hanno subito variazioni marginali, a vantaggio dell'Esercito e dell'«area interforze», restando nella media dell'ultimo quinquennio (37% Esercito, 20% Marina, 30% Aeronautica e 13% area interforze).
Secondo Rognoni occorre non solo espungere dal bilancio della Difesa gli oneri per i Carabinieri e le «funzioni esterne», ma soprattutto assegnare ratei annui di incremento differenziati alle varie categorie di spesa: in pratica si dovrebbe assicurare la totale copertura delle spese per il personale (inclusi gli incrementi dovuti ad automatismi o rinnovi contrattuali) e incrementare le spese correnti nella misura prevista dai documenti programmatico-finanziari del Governo.

---

[21] Cfr. Ipd, 6, 1991, 24-33 e 50-52.

Tab. 2 – Allocazione delle spese per Ente programmatore e settore di spesa *(1988-92)*[*]

	1988	1989	1990	1991	1992
1. Esercito[**]	n.d.	36,7	36,4	36,5	37,4
– personale	n.d.	53,2	53,8	59,1	57,7
– esercizio	n.d.	23,7	26,0	21,1	23,0
– investimento	n.d.	23,1	20,1	19,8	19,3
2. Marina[**]	n.d.	17,7	19,1	20,0	19,7
– personale	n.d.	39,7	44,9	50,2	47,0
– esercizio	n.d.	25,9	25,1	24,6	24,2
– investimento	n.d.	34,4	30,0	25,2	28,7
3. Aeronautica[**]	n.d.	30,5	30,1	32,1	30,6
– personale	n.d.	37,4	40,2	42,8	42,2
– esercizio	n.d.	27,6	28,6	32,3	28,9
– investimento	n.d.	35,0	31,2	24,9	28,8
4. Area Interforze[**]	n.d.	15,1	14,3	11,3	12,3
– personale	n.d.	26,3	17,9	25,7	29,1
– esercizio[a]	n.d.	42,3	43,8	49,8	43,2
– investimento	n.d.	31,3	38,3	24,5	27,7
5. Totale Funzione Difesa[***]	80,8	78,5	77,6	74,8	74,6
– personale	40,2	41,9	42,8	48,3	47,3
– esercizio (a)	27,6	28,1	29,2	28,6	27,5
– investimento	32,2	29,9	27,9	23,1	25,1
6. Arma dei Carabinieri[***]	17,1	16,4	17,0	19,5	19,1
– personale	87,3	87,9	86,5	85,6	84,3
– esercizio	10,6	9,2	11,2	10,9	10,7
– investimento	2,1	2,9	2,2	3,5	5,0
7. Funzioni "esterne"	2,1	1,3	1,3	1,2	1,1
8. Personale in quiescenza	([b])	4,0	4,0	4,5	5,2

[*] Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la Difesa, ed. 1988-1992.
[**] in % spese per la "Funzione Difesa".
[***] in % dell'intero bilancio della Difesa.
[a] Includono i fondi scorta e a disposizione.
[b] Le relative quote sono comprese nelle spese per il personale della "Funzione Difesa" e dell'Arma dei Carabinieri: ciò rende i dati del 1988 non esattamente confrontabili con quelli dei bilanci successivi.

Invece, le spese per «beni e servizi» (cioè quelle di esercizio e ammodernamento), dovrebbero essere equiparate alle spese «in conto capitale», e incrementate in relazione all'andamento del Pil.
Ma per «ricapitalizzare» le Forze armate secondo gli obiettivi dal nuovo «modello di difesa», occorre affiancare al bilancio ordinario una «legge speciale» (a carattere propriamente programmatico e non puramente finanziario) per il finanziamento dei programmi maggiori[22], il cui importo è valutato dal documento ministeriale sul nuovo «modello di difesa» in 40 mila mld in dieci anni (contro i 30 mila calcolati nel 1988).
Quest'ultima cifra è tuttavia puramente ipotetica: essa è stata infatti calcolata prendendo a base l'ammortamento dei principali sistemi d'arma e dei «programmi complementari» a costi 1991[23], e non già i costi analitici dei singoli programmi preventivati. Si tratta in totale di 55.021 mld (18.241 Esercito, 16.150 Marina e 20.630 Aeronautica): il 27% di questa cifra (15 mila mld) si spera di coprirlo con recuperi dagli altri settori di spesa, aumentando del 49% la quota investimenti del bilancio ordinario (+2.083 mld), e il resto, appunto, con la legge speciale. In totale, tra quest'ultima e la quota «investimenti» del progetto di bilancio consolidato (6.305 mld annui), si avrebbe una proiezione di spesa decennale di 103 mila mld (in lire 1991), di cui oltre metà per «ammodernamento e potenziamento» e il resto per «ricerca e sviluppo» e «infrastrutture». In sostanza la messa a regime e il mantenimento del nuovo «modello di difesa» richiede sia un consolidamento indicizzato del bilancio ordinario su livelli superiori del 6% a quelli del 1991 (20.335 mld contro 19.122[24]), sia un rilevante «sforzo aggiuntivo» pari ad altri 4 mila mld annui di finanziamento straordinario: in pratica un incremento di ben 5.200 mld a prezzi costanti (+27% in termini reali!): e ciò senza contare gli oneri non eliminati, bensì semplicemente trasferiti ad altre amministrazioni (come le spese per le pensioni provvisorie), ovvero aggiunti a carico di queste ultime (come per il servizio civile «nazionale» e gli oneri per la riduzione quadri).
Questa impostazione, malgrado il sostegno degli ambienti industriali[25], si scontra però non solo con la richiesta delle opposizioni di sinistra di ridurre le

---

[22] Nota aggiuntiva, pp. 23-25 (Ipd, 5, 1991, p. 23); Modello di difesa, *cit.*, pp. 59-70. Cfr. G. Mayer, «La spesa militare negli ultimi quarant'anni», *Rivista Aeronautica*, 1, 1992, pp. 34-41.

[23] Cfr. Modello di difesa, *cit.*, pp. C-3-1, D-3-1 e E-3-1.

[24] A condizione (peraltro molto aleatoria, soprattutto con l'adozione del reclutamento «misto») di ridurre del 7,7% le spese per il personale (−744 miliardi) e del 2,4% quelle di esercizio (−127 miliardi): cfr. Modello di difesa, *cit.*, pp. 124-125.

[25] Cfr. «Difesa ammaccata», *Mondo economico*, 26, 6 lug. 1991, pp. 32-42.

spese militari del 20%[26], ma soprattutto con l'esigenza di contenimento generalizzato della spesa pubblica.
Sostenendo l'aumento delle spese militari, il 4 novembre 1991, proprio alla vigilia del Vertice di Maastricht, la Commissione difesa della Camera ha espresso parere negativo sulla «finanziaria» 1992-94, riscontrando nel Governo la mancata volontà di garantire i fondi per il riassetto delle Forze armate.
Il 24 marzo 1992 il ministro del Tesoro, Carli, ha sollecitato ulteriori tagli al bilancio della Difesa e una «congrua diluizione temporale delle spese di ammodernamento e potenziamento», e ha richiesto inoltre la presentazione, in allegato al bilancio, dei «piani di spesa» relativi ai programmi finanziati da leggi speciali, e «apposite relazioni illustrative sulla complessiva spesa del personale». In giugno il Governo Amato ha deciso un «taglio» di 1.300 mld sulla previsione di spesa per il 1993.
Nel giugno 1992 il Parlamento ha inoltre bocciato lo stanziamento di 300 mld per l'acquisto delle 4 fregate classe Lupo già destinate all'Iraq, disposto con dl 31 gennaio 1992 n. 45.

3. Incertezze sui programmi

Nel bilancio 1992 sono stati finanziati 99 programmi: 31 Esercito, 21 Marina, 12 Aeronautica e 40 interforze. I programmi di ricerca e sviluppo sono 28, di cui 5 della Marina (guerra subacquea) e 23 interforze (sistema missilistico Fsaf, Euclid, elicottero Nh-90, 19 minori). Gli oneri più rilevanti riguardano (in ordine decrescente): i primi tre lotti del velivolo Am-X (730 mld), lo sviluppo e l'industrializzazione dell'Efa (515), la blindo armata Centauro (350), il Fsaf (209), il sistema missilistico contraereo Skyguard/Aspide (200), la seconda serie dei cacciamine Lerici (187), le infrastrutture Nato (183), gli aerei Av-8B (160), il sistema controcarro Polyphem (110) e le infrastrutture dell'Esercito (110 mld).
Sono stati invece accantonati o rinviati altri importanti programmi dell'Aeronautica: Mb-339, Tornado, Aew, 4° e 5° lotto Am-X.
In tre conferenze stampa nel corso della primavera 1992, il generale Nardini ha illustrato i programmi dell'Aeronautica, affermando che l'Italia è ormai priva di una difesa aerea, con una Forza armata «da parata aerea» e materiali

[26] Ipd, 5, 1991, pp. 39-41 (relazione di minoranza del Pds al bilancio 1992).

obsoleti (Nike Hercules e F-104), e ha sollecitato l'approvazione degli stanziamenti indicati dal nuovo «Modello di difesa»[27].
E rischia di bruciare ulteriori risorse il progetto Efa, compromesso dal ritiro della Germania per ragioni di bilancio, mentre già il Governo Andreotti, pur confermando l'intenzione di acquistare dagli Usa 20 batterie di Patriot, aveva rinviato alla futura «legge speciale» il concreto stanziamento dei 6 mila mld necessari[28].
Infine, i costi di alcuni programmi restano contenuti solo a spese dell'effettiva operatività dei sistemi. I 200 carri Ariete, prodotti da un consorzio Fiat-Iveco e Oto-Melara al costo unitario di 5,4 mld, saranno infatti privi di corazzatura aggiuntiva e di essenziali funzioni (brandeggio elettrico della torretta, caricamento automatico del cannone, ricerca computerizzata dei guasti, simulazione di carro colpito, possibilità di muovere a carro sommerso, segnalazione di puntamento laser da parte del nemico). Quanto ai lanciarazzi Firos 30 (prenotati ad un consorzio di cento ditte italiane), l'on. generale Viviani ha calcolato che il previsto munizionamento (per l'importo di 105 mld) consentirebbe appena 18 minuti di fuoco[29].
Lo stesso documento Rognoni sul Modello di difesa riconosce coraggiosamente che l'industria per la difesa (oltre 300 aziende e 100 mila addetti) attraversa una crisi determinata da «disarmonie strutturali, duplicazioni di specializzazioni, riluttanze imprenditoriali alla ricerca di produzioni alternative, concorrenzialità interna e perdita di massa critica rispetto a quella posseduta dalle aziende degli altri paesi occidentali», di modo che gli investimenti operati dalla Difesa «si sono dispersi a pioggia e senza sinergie su un arcipelago di strutture frazionate». Pertanto, la ristrutturazione delle Forze armate presuppone un contestuale riordino del polo industriale, promuovendone i settori traenti e integrabili nella cooperazione internazionale, e tagliando i «rami secchi»[30].

---

[27] V. Nigro, «La Difesa aerea italiana non esiste. Il generale Nardini lancia l'allarme», RPBB, 24 apr. 1992. Cfr. F. Del Priore, «Preparando il domani», *Rivista Aeronautica*, 3, 1992, pp. 4-10; P. Gianvanni, «Le scelte dell'Ami», *Panorama Difesa*, 89, giu. 1992, pp. 50-57.

[28] P. Gianvanni, «Il caso dei Patriot», *Panorama Difesa*, 89, giu. 1992, p. 5.

[29] *Epoca*, 2146, 27 nov. 1991. Cfr. F.M. Puddu, «Un lanciarazzi per l'Esercito», *Panorama Difesa*, 89, giu. 1992, pp. 64-67.

[30] V. anche L. Caligaris, «Tre politiche per l'industria della difesa (Estera, Militare, Industriale)», *Affari Esteri*, 24, 93, inverno 1992, pp. 3-23.

4. Sviluppo delle forze

Il 22 agosto 1991 l'incrociatore portaeromobili Garibaldi ha ricevuto a Norfolk (Usa) i primi caccia a decollo verticale Tav-8B Harrier. Il 25 settembre gli ultimi militari americani hanno lasciato la base di Comiso, già sede dei missili di crociera a testata nucleare: resta da definire la futura destinazione della base, che potrebbe essere anche riconvertita a usi civili. In esecuzione delle decisioni prese nella 50ª sessione del Gruppo di pianificazione nucleare della Nato (Taormina, 17-18 ott.) verranno ritirate dall'Italia circa 250 armi nucleari tattiche (tutte le testate dei missili a corto raggio Lance e le granate da 203 e 155 mm, e circa la metà delle 200 bombe per aereo destinate ai Tornado). Restano invariate le bombe nucleari antisommergibili. Il 13 dicembre il Comitato piani di difesa della Nato ha annunciato la rinuncia alla costruzione della base di Crotone che avrebbe dovuto ospitare i 76 caccia F-16 del 401° Stormo Usaf destinati ad essere ritirati nel maggio 1992 dalla base spagnola di Torrejón. Il 9 aprile 1992 si è conclusa ufficialmente la vita operativa del caccia da ricognizione e appoggio tattico G-91R[31].

5. Principali esercitazioni internazionali

Allo scopo di sperimentare la possibilità di potenziare, in caso di necessità, la difesa aerea dell'Italia meridionale o l'impiego di unità contraeree al di fuori del territorio nazionale, il Comando contraerei Esercito ha per la prima volta pianificato una esercitazione («Murge 91») di rischieramento a grande distanza (in Puglia) dalle aree di impiego tradizionali, di un gruppo artiglieria missilistica contraereo Hawk, svoltasi nel giugno 1991. Durante la guerra del Golfo le unità contraeree, composte prevalentemente di personale di carriera, furono le uniche componenti dell'Esercito ritenute impiegabili in operazioni belliche fuori del territorio nazionale[32].
Analoga esercitazione di rischieramento di unità Hawk («Peloritani 92») si è svolta il 13 maggio 1992: l'unità è stata inserita in un reggimento Triad (Triple Air Defence) dell'Aeronautica olandese (Patriot, Hawk, Stinger), preceden-

[31] S. Cosci, «Addio G-91», *Rivista Aeronautica*, 3, 1992, pp. 34-39.

[32] Cfr. IPD, 4, 1991, pp. 104-105.

temente schierato a Comiso, grazie all'«interfaccia» radar fornito dal 101st Tactical Control Squadron dell'Air National Guard del Massachusetts[33].
Dal 1° al 15 settembre il gruppo tattico Cuneense della brigata alpina Taurinense, supportato da velivoli G-222 della 46ª brigata aerea, ha partecipato nei Paesi Bassi (area dello Zeeland) all'esercitazione «Action Express 91» della Amf[34].
Dal 6 al 20 maggio 3.000 uomini del 3°, 4° e 5° Corpo d'armata hanno preso parte all'esercitazione della regione meridionale della Nato «Dragon Hammer 92» congiuntamente con unità americane, spagnole, portoghesi e olandesi.
Alle operazioni delle forze navali hanno preso parte la portaeromobili Garibaldi e il Battaglione San Marco. Sono state condotte operazioni anfibie nel Lazio e Sardegna assieme a unità americane, greche, britanniche, olandesi, francesi e spagnole. La componente aerea ha effettuato varie esercitazioni: di guerra elettronica integrata («Demon Jam»): operazioni di contraviazione e interdizione; di supporto aereo; intercettazione e attacco di convogli scortati[35].
Nel giugno 1992, 4 mila uomini della Fir hanno preso parte, unitamente a 8 mila uomini della Force d'Action Rapide e a unità aeronavali spagnole e britanniche, all'esercitazione in ambito Ueo «Farfadet 92» nel sud-ovest della Francia[36].
A seguito delle sanzioni decise dal Consiglio di Sicurezza dell'Onu contro la Libia, e nel ricordo del lancio di due missili libici Scud-B contro la stazione radar Loran della Guardia costiera americana a Lampedusa, per rappresaglia contro il bombardamento aereo di Tripoli (15 apr. 1986), è stato disposto, a scopo cautelativo, un più alto livello di «approntamento» della difesa aerea della Sicilia (1 Centro operativo ricerca elettronica a Lampedusa; 3 centri radar a Mezzogregorio, Marsala e Crotone; 9 ricognitori Br-1150 Atlantic del 41° stormo A/S e 4 intercettori F-104 Asa a Sigonella; 18 F-104 Asa del 37° stormo CI/CB a Trapani-Birgi).
Nel quadro dell'esercitazione Nato «Dragon Hammer 92», ma in concomitanza con l'inizio dell'embargo aereo (15 apr.) è stata dislocata a Lentini una mezza batteria di missili contraereo Hawk: vi si è aggiunta a Comiso, dal 29

---

[33] IdD, 3, 1992, pp. 76-77.

[34] Cfr. IdD, 6, 1991.

[35] R. Zoppis, «Dragon Hammer 92», IdD, 3, 1992, pp. 70-78.

[36] G. Simone, «Primi vagiti dell'armata Ueo», CdS, 22 giu. 1992.

aprile al 20 maggio, una batteria olandese di missili Patriot (con una unità radar e 5 lanciatori, senza però testate belliche). L'incrociatore Vittorio Veneto è stato inoltre spostato dalla base di Taranto a quella di Augusta in compiti di «picchetto radar».
La difesa locale di Pantelleria può contare su un distaccamento dell'Aeronautica con 6 caccia tattici Mb-326, sul 141° battaglione fanteria motorizzata Catanzaro e su 16 unità navali: 8 corvette (4 classe Minerva e 4 classe De Cristoforis) ad Augusta e 8 dragamine del 2° gruppo dragaggio (53ª squadriglia a Messina e 61ª a Trapani)[37].
Il 14 aprile lo Stato maggiore dell'Aeronautica ha diramato alle unità aeree le disposizioni per le operazioni di «riconoscimento, identificazione e scorta fuori dello spazio aereo nazionale o atterraggio forzato in aeroporto nazionale» di velivoli civili libici o provenienti da aeroporti libici eventualmente penetrati nei corridoi aerei nazionali, vietando in ogni caso l'uso delle armi, sia pure per «raffiche di avvertimento», nel rispetto dell'art. 3-bis della Convenzione di Chicago. Il 15 aprile un Boeing 727 della «Lybian Airlines» in volo per Zurigo, ha invertito la rotta rientrando a Tripoli dopo il decollo su allarme di una coppia di F-104 dalla base di Trapani.

6. Attività militari internazionali delle Forze armate

6.1 Missioni di pace, di soccorso e di cooperazione tecnico-militare all'estero[38]

Operazioni in Albania – Dopo l'impiego delle Forze armate in operazioni di «polizia» e «protezione civile» per contenere le ondate di albanesi che hanno tentato di entrare in Italia nel secondo semestre del 1991[39], il 2 settembre hanno avuto inizio le operazioni «Pellicano» e «Ippogrifo» in Albania. L'Esercito impiega un contingente (Italfor «Pellicano») di 771 militari, 1 impiegato civile, 405 automezzi, 2 elicotteri Ch-47 e 1 Ab-412, articolato in

---

[37] V. Nigro, «L'Italia teme la rabbia di Gheddafi», RPBB, 28 mar. 1992; G. Simone, «Per il nostro fronte Sud l'allerta è di routine», CdS, 4 apr. 1992; L. Caligaris, «Non bastano i Tornado per difendere la Sicilia», *L'Indipendente*, 14 apr. 1992.

[38] Cfr. «Le Forze Armate nel 1991», inserto al n. 12 di *Quadrante Rivista delle FF.AA.*; «Le missioni internazionali dei reparti militari italiani», IPD, 4, 1991, pp. 98-103. Cfr. pure «Guerra nel Golfo: l'impegno italiano», *Rivista Italiana di Difesa*, 1, 1992, suppl.

[39] V. INPI 1990-91, pp. 430 e ss.

comando (Durazzo), due centri logistici (Durazzo e Valona) e un centro smistamento. Il nucleo sanitario conta 10 medici, 2 farmacisti, 6 infermiere volontarie della Cri e 2 poliambulatori, e ha effettuato nel primo trimestre 30.400 interventi[40].
La Marina impiega 100 uomini costituenti il 22° Gruppo navale costiero, in particolare per il pattugliamento navale entro le acque territoriali albanesi allo scopo di prevenire l'immigrazione clandestina, in concorso e in collegamento con i competenti organismi locali[41].
L'Aeronautica concorre con elicotteri Hh-3F dell'84° Centro Sar del 15° stormo[42] e 25 velivoli C-130 e G-222.
La durata della missione era inizialmente prevista in tre mesi, con un costo base di 125 mld, più quelli del trasporto del materiale dall'Italia all'Albania e quelli del contingente (7 mld). Tuttavia le difficoltà incontrate nella distribuzione dei generi nei 27 magazzini provinciali gestiti dal Governo albanese, i nuovi tentativi di fuga in massa (con scontri nei porti) verificatisi il 15 ottobre e il 7 gennaio, e l'aggravamento della situazione economica e politica del paese hanno imposto il prolungamento della missione, che è stata visitata dal sottosegretario agli Esteri, Claudio Vitalone, il 16 ottobre e dal ministro della Difesa il 6 gennaio[43].

Operazioni in Curdistan – Il 15 luglio 1991 è cessata l'operazione «Airone 1», e dal 16 luglio al 7 ottobre è proseguita l'operazione «Airone 2» nell'estremo lembo settentrionale dell'Iraq (area di Zakho) per il soccorso alle popolazioni curde, nell'ambito dell'operazione interalleata «Provide Comfort». Complessivamente nelle due operazioni sono stati impiegati 1.896 uomini dell'Esercito, 8 infermiere volontarie della Cri, 400 veicoli, 4 elicotteri Ch-47 e 4 Ab-205, 58 velivoli C-130 e G-222 (967 missioni, 1.085 ore di volo), e la nave da trasporto e sbarco San Marco. Sono state montate 22 mila tende, ed effettuati 200 interventi chirurgici e 20 mila visite mediche[44].

---

[40] Cfr. IPD, 4, 1991, p. 122.

[41] *Guardia Costiera*, periodico del Ministero della Marina mercantile, 5 e 6, 1991 e 1, 1992.

[42] «Emergenza Albania», *JP4* mensile di aeronautica, 12, dic. 1991, pp. 62-66.

[43] «Albania: il significato umanitario dell'operazione "Pellicano"», *Lettera Istrid*, IV, 8, 16-30 apr. 1992.

[44] «Operazione "Airone": missione compiuta», *Rivista Militare*, 2, 1992, suppl. Cfr. pure F. Trementini, «Diario di un'operazione di pace: U e SU del Genio e delle Trasmissioni in Kuwait», *Rivista Militare*, 3, 1992, pp. 90-93.

Operazioni nel Corno d'Africa – Il 16 agosto 1991 sono stati completati i tre piani di evacuazione di 891 connazionali e profughi dalla Somalia sconvolta dalla guerra civile, attuati a partire dal 3 gennaio con l'impiego di 2 unità navali (fregata Orsa e rifornitrice Stromboli), 8 velivoli C-130 e G-222 (148 sortite e 814 ore di volo).
Analoga attività ha avuto luogo in Etiopia dal 26 maggio al 2 agosto (654 persone evacuate a mezzo di 3 velivoli G-222 e C-130, con 76 sortite e 146 ore di volo). In entrambe le circostanze sono stati impiegati in compiti di sicurezza elementi del battaglione paracadutisti Col Moschin.

Altre operazioni – Sono proseguite nel periodo considerato le missioni dei contingenti italiani inseriti nella forza dell'Onu in Libano (Italair /Unifil, Naqoura, dal 1978: 48 uomini, 5 elicotteri Ab-205, 5 automezzi) e in quella multinazionale nel Sinai (10° Gruppo costiero navale/Mfo, Sharm el Sheik, 1982: 92 uomini, 4 pattugliatori, 1 gruppo logistico), nonché nei gruppi di osservatori Onu di linee armistiziali a Rawalpindi (Unmogip, 1959), Gerusalemme (Untso, 1958) e Quasar (Unikom, 1991, confine Iraq-Kuwait).
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).
Il 3 agosto 1991 sono cessate le operazioni di sminamento condotte nelle acque del Kuwait dalla 54ª Squadriglia cacciamine (Milazzo, Sapri, Vieste) nel quadro del 20° Gruppo navale (fregata Libeccio e nave supporto Tremiti).

6.2 Scambi di visite internazionali

Il capo di Stato maggiore della Difesa, generale Corcione, ha effettuato una visita ufficiale negli Usa (11-16 nov. 1991) su invito del suo omologo americano, generale Colin L. Powell[45]: il 10 marzo 1992 ha effettuato una visita al personale militare italiano in Albania incontrando il ministro della Difesa e il suo omologo albanese, generale Kostaq Karoli[46].
Su invito del generale Corcione, e in restituzione della visita da questi compiuta in Cecoslovacchia nell'ottobre 1990, il capo di Stato maggiore dell'Armata cecoslovacca e vice ministro della Difesa, generale Karel Pezl, ha effettuato una visita in Italia dal 2 al 5 dicembre 1991[47]. Analoga visita, su

[45] Cfr. IdD, 6, 1991, p. 54.

[46] Cfr. IdD, 2, 1992, p. 14.

[47] Cfr. IdD, 1, 1992, p. 35.

invito del capo di Stato maggiore della Marina, ammiraglio Venturoni, è stata effettuata dal suo omologo russo, amm. Vladimir Cernavin, dal 22 al 29 maggio 1992[48].
Il capo e il sottocapo di Stato maggiore dell'Aeronautica, generale Stelio Nardini e Mario Arpino, hanno effettuato visite ufficiali rispettivamente in Brasile (27 apr.-2 mag. 1992) e Tunisia (18-21 mag.)[49].

7. Riflessi militari della guerra civile in Jugoslavia[50]

Fin dalla fine di maggio 1991, fase iniziale della guerra civile jugoslava, e in particolare durante le operazioni condotte dalle milizie slovene per sottrarre all'Armata federale il controllo dei valichi di frontiera, sono state intensificate le misure di sicurezza al confine orientale con la costituzione di posti di osservazione e pattuglie. In prossimità dei principali valichi sono state inoltre inviate 11 compagnie di pronto impiego (8 di fanteria e 3 di alpini), pari a 1.500 uomini, mentre sono stati tenuti in «allertamento» 4 gruppi tattici e 6 complessi minori delle brigate meccanizzate Mantova, Gorizia e corazzata Pozzuolo del Friuli. Complessivamente l'Esercito ha impiegato 20.000 uomimi e 1.600 automezzi, di cui metà per il sostegno logistico.
La Marina ha dislocato in Adriatico settentrionale con compiti di avvistamento, varie fregate, corvette e pattugliatori, mentre l'Aeronautica ha incrementato le misure di prontezza operativa dei velivoli intercettori.
Dall'ottobre 1991 l'Italia ha partecipato con un contingente di 23 funzionari e 54 militari, 4 elicotteri Ab-205/6 e 45 automezzi al corpo di 175 osservatori dei paesi della Ce (assistiti da 155 militari di supporto logistico) che dal luglio ha operato in Jugoslavia per favorire il rispetto dei successivi accordi di cessate il fuoco.
Il 7 gennaio 1992 due caccia Mig-21 dell'Aviazione federale hanno attaccato, sembra per un errore della catena di comando, un Ab-206 e un Ab-205 del 25° gruppo Eri Cigno mentre, disarmati e con le insegne della Ce, compivano una missione regolarmente annunciata, abbattendo l'Ab-205 e provocando la morte di 4 militari italiani e un francese. L'attacco è stato duramente condan-

---

[48] V. Nigro, «La flotta è russa, l'Ucraina capirà», RPBB, 30 mag. 1992.

[49] *Rivista Aeronautica*, 4, 1992, pp. 51 e 53.

[50] Cfr. A. Sema, «Analisi di un conflitto», in F. Molinari, *Jugoslavia, dentro la guerra*, Editrice Goriziana, Gorizia, 1992.

nato dalla Ce e dall'Italia, e il ministero della Difesa federale ha ammesso la responsabilità jugoslava, provvedendo a destituire e deferire alla giustizia i responsabili dell'ordine di attacco.
L'Italia ha altresì ufficialmente condannato i bombardamenti aerei effettuati dall'Aviazione federale il 21 dicembre e il 1° gennaio contro Fiume e località dell'Istria (fra Parenzo e Rovigno) non interessate da operazioni militari e con una forte minoranza italiana.
Fin dal 17 settembre l'Italia si è dichiarata disponibile a partecipare alla forza di interposizione proposta alla riunione congiunta dei ministri degli Esteri e della Difesa dell'Ueo riunita a l'Aja, e non approvata per l'opposizione britannica e spagnola.
Il 18 novembre l'Ueo si è dichiarata disponibile all'invio in Jugoslavia, su mandato delle Nazioni Unite e previ accordo tra le parti e cessate il fuoco effettivo, di una forza di interposizione di 10.000 uomini, integrata da contingenti di altri Stati europei ed extra-europei pari ad altri 40.000 uomini. Il contingente Ueo era preventivato inizialmente su 3 brigate di 3.500 uomini, una francese, una italiana e una mista belga-olandese. A fine novembre il gruppo di studio interarma della Commissione difesa dell'Ueo riunito a Metz, elevava tuttavia il contingente italiano a 6.000 uomini: tali forze avrebbero dovuto essere impiegate per il sostegno logistico e la protezione armata degli osservatori della Ce e per il controllo rafforzato del cessate il fuoco e «peacekeeping».
Peraltro la Serbia poneva il veto alla partecipazione dei paesi della Ce, ritenuti troppo favorevoli alla controparte, e la Croazia a quella dell'Italia, nel timore di eventuali fermenti irredentistici in Dalmazia.
Di fronte alle proteste dell'opinione pubblica triestina, emotivamente legata al ricordo dell'occupazione jugoslava del maggio 1945, e alla posizione contraria assunta da alcuni partiti (Pri, Msi-Dn, Pds, Verdi) e dal presidente della Commissione esteri della Camera, Piccoli (Dc), il Governo italiano ha negato il proprio assenso al transito per Trieste dell'armamento pesante dell'Armata federale ritirato dalla Slovenia, che era stato ipotizzato nel corso di contatti diplomatici trilaterali e reso pubblico il 4 ottobre dal Presidente della Repubblica in occasione di una riunione nella Prefettura del capoluogo giuliano.
Il 17 gennaio 1992, a Lubiana, latore del riconoscimento della repubblica di Slovenia, il presidente Cossiga ha prospettato la disponibilità italiana a fornire «assistenza e aiuto militare alla Slovenia per sistemare i suoi problemi di sicurezza e di difesa, nei limiti e nella prospettiva di quello che sarà il futuro assetto difensivo europeo». Il giorno successivo il ministro della Difesa ha

tuttavia ricordato che «l'eventuale intervento diretto nelle vicende jugoslave non rientra nelle opzioni a disposizione dei singoli paesi», mentre una nota del Ministero degli esteri ha escluso iniziative unilaterali dell'Italia non concordate in ambito Onu o Ce.
Sembrano accertate la presenza di mercenari italiani nelle milizie irregolari croate, nonché attività illegali di reclutamento e traffico di armi in favore delle parti in conflitto sul territorio italiano[51].
In novembre, per decisione del ministro della Difesa, d'intesa con il collega francese Pierre Joxe, è stato aperto un «corridoio umanitario» con Dubrovnik; scortate fino al limite delle acque territoriali dalla fregata Euro, le navi logistiche San Marco e Simeto hanno provveduto al trasporto dei materiali di soccorso (55 ton) e al trasferimento in Italia di 819 tra feriti, donne e bambini.
Dal 19 al 23 maggio circa 1.700 profughi provenienti dalla Bosnia sono stati accolti in tendopoli ed ex-caserme in Alto Adige (Vipiteno, Malles), Friuli (Gorizia, Cervignano, Paluzza, Pontebba), Trentino (Grigno), Romagna (Forlì), portando a circa 5 mila il totale dei profughi accolti in Italia dall'inizio del conflitto.
A seguito della risoluzione 757 del Consiglio di Sicurezza dell'Onu, il 2 giugno 1992 il ministro della Difesa ha convocato i capi di Stato maggiore per l'applicazione del blocco aereo contro la Jugoslavia, esteso anche ai velivoli «dati in leasing alle compagnie Tunis Air e British Air Ferries» («senza creare situazioni di pericolo per l'intercettato» e con esclusione «in ogni caso» dell'impiego di armi di bordo), e per la valutazione della minaccia di rappresaglia missilistica contro basi nazionali o Nato in territorio italiano eventualmente impiegate in operazioni contro la Serbia, formulata dal comandante dell'Aviazione federale, generale Bozzidar Stefanovic. Nel corso della riunione è stata altresì esaminata la partecipazione a un blocco navale, qualora deciso dal Consiglio di Sicurezza e attuato con il consenso di tutti i paesi della Ce e sotto il coordinamento Ueo.
Il 17 giugno, in risposta a numerose interrogazioni parlamentari, il ministro De Michelis ha confermato la disponibilità italiana a applicare eventuali misure di blocco navale adottate dall'Onu, ma ha «rifiutato» l'idea, definita

[51] F. Ravelli, «Un volontario italiano: "non sono mercenario"», RPBB, 25 set.; D. Castellarin, «I missini di Verona reclutano volontari», ibidem, 27 set.; trasmissione *TG2 Pègaso*, 16 ott.; B. Angelico e G. Cecchetti, «Armi, beffa italiana ai croati ("il cervello dei trafficanti ostaggio dei miliziani")», RPBB, 15 nov.

«inaccettabile», di un intervento militare in qualsiasi forma nella crisi dell'ex Jugoslavia[52].
Il 6 luglio 1992, durante il Vertice di Monaco, il Gruppo dei Sette ha rivolto alla Serbia un duro monito, e accolto in linea di massima il principio di un monitoraggio navale dell'embargo già deciso dall'Onu nei confronti di Serbia e Montenegro. Peraltro, in mancanza di una specifica autorizzazione del Consiglio di Sicurezza dell'Onu, il controllo deve limitarsi all'identificazione via radio dei mercantili in transito nell'Adriatico e alla richiesta di informazioni sul carico di quelli sospetti, senza possibilità di ispezioni a bordo.
Durante il successivo Vertice di Helsinki della Csce, la Francia e gli Stati Uniti hanno presentato proposte confliggenti per riservare l'azione di monitoraggio all'Ueo ovvero alla Nato. Il 10 luglio le due organizzazioni, riunitesi separatamente in margine alla Csce, hanno concordato, con la mediazione dell'Italia (presidente di turno dell'Ueo), lo svolgimento di tre distinte operazioni navali: una dell'Ueo («Sharp Vigilance») con unità italiane, francesi, inglesi, olandesi, spagnole e, in seguito, anche tedesche: una della Nato («Maritime Monitor») con unità americane, greche e turche: e una esclusivamente americana («Provide Promise») con unità della 6ª Flotta; le prime due per il monitoraggio e la terza per la copertura aerea. Inoltre la Stanavformed della Nato per fornire l'ombrello radar.
All'Italia, che vi ha partecipato con due fregate (Espero e Maestrale), una corvetta (Urania), 4 aerei da ricognizione marittima Br-1150 Atlantic e alcuni elicotteri di Maristaeli Grottaglie, è stato affidato il «coordinamento operativo» dell'operazione Ueo «Sharp Vigilance»: la responsabilità è stata assunta dal Cincnav, amm. Angelo Mariani. Il comando delle forze Nato spetterebbe invece ad un altro ammiraglio italiano, Vandini, nella sua qualità di Comnavsouth, con in sottordine il comandante della Stanavformed (un ufficiale turco, sostituito in settembre da un italiano). Tuttavia, per realizzare il principio dell'unicità del comando in mare, anche le altre due Forze potrebbero essere poste sotto il controllo operativo dell'ammiraglio Mariani, nella sua qualità di Comedcent.
Nel luglio 1992 l'Italia ha contribuito con 2 C-130 e 8 G-222 al ponte aereo per gli aiuti umanitari a Sarajevo, coordinato dall'Alto commissariato per i rifugiati (Unhcr), trasportando 8.000 razioni viveri e 45 ton. di medicinali. Alcune missioni sono state peraltro annullate a causa dei bombardamenti in corso.

---

[52] «De Michelis contrario ad interventi militari», RPBB, 18 giu. 1992.

Il 3 luglio 1992, in una intervista al Gr 2, il ministro Andò, richiamandosi alle precise decisioni assunte anche dall'Onu relative ai paesi confinanti con quelli in conflitto, ha qualificato giuridicamente «impossibile un attivo intervento dell'Italia nel conflitto in Bosnia, neanche attraverso operazioni di polizia alle quali collaboreremmo con altri»[53].
Lo stesso giorno, invece, il ministro degli Esteri Scotti ha affermato che «se sarà necessario proteggere chi porta gli aiuti, lo faremo in raccordo con gli organismi internazionali di cui facciamo parte. Se l'evoluzione della crisi lo esigerà, non potremo tirarci indietro»[54]. Scotti non ha tuttavia confermato, e il presidente del Consiglio Amato ha smentito le affermazioni del portavoce del presidente francese Mitterrand relative ad intese franco-italiane che sarebbero intercorse, addirittura su proposta italiana, durante il Vertice dei Sette di Monaco per l'eventuale invio di una forza congiunta, al di fuori dell'Onu, incaricata della scorta armata ai convogli terrestri per il rifornimento umanitario di Sarajevo[55].

---

[53] «Niente truppe italiane in Jugoslavia» promette il ministro della Difesa Andò, RPBB, 4 lug. 1992.

[54] P. Garimberti, «Scotti: "L'Italia in Europa non può solo chiedere"», RPBB, 4 lug. 1992.

[55] E. Caretto, «Truppe francesi e italiane in Bosnia». Parigi preme per un intervento, ma Roma aspetta l'Europa; Europa e Stati Uniti divisi sulla Bosnia, RPBB, 8 e 9 lug. 1992.

Sezione 2

LA TRANSIZIONE DELLE ISTITUZIONI INTERNAZIONALI DI SICUREZZA

di Ettore Greco

1. L'evoluzione della Nato e dei rapporti transatlantici nel nuovo contesto istituzionale europeo

Durante il periodo in esame il processo di riforma della Nato, avviato al Consiglio atlantico di Londra (5-6 lug. 1990), ha avuto rilevanti sviluppi soprattutto in tre aree: la revisione della strategia, l'instaurazione di legami più strutturati con i paesi dell'ex Patto di Varsavia e la definizione del ruolo dell'Alleanza nella gestione delle crisi.

La decisione più importante per quanto riguarda la revisione strategica è stata l'approvazione al Consiglio atlantico di Roma (7-8 nov. 1991) del documento sul «nuovo concetto strategico», nel quale sono stati definiti i nuovi compiti dell'Alleanza sulla base di un'analisi delle modificazioni intervenute nel panorama strategico europeo.

Un vero e proprio salto di qualità per quanto riguarda i rapporti con i paesi dell'Europa centro-orientale è stato realizzato con la creazione, anch'essa decisa al Consiglio atlantico di Roma, del Consiglio di cooperazione nord-atlantico (Nacc). Si è così dato avvio a quell'istituzionalizzazione dei legami con gli ex avversari dell'Est che era stata da tempo indicata come un'esigenza prioritaria da alcuni paesi membri dell'Alleanza (Germania e Usa, in particolare). Il Nacc funziona come sede permanente non solo di consultazione, ma anche di elaborazione di eventuali iniziative comuni[56].

---

[56] Per un'illustrazione generale delle decisioni adottate al Consiglio atlantico di Roma viste come completamento del processo di riforma avviato in quello di Londra v. M. Wörner, «La Nato trasformata: significato del Vertice di Roma», *Notizie Nato*, 9 (dic.), 1991, pp. 3-8. Fra le analisi generali dell'evoluzione della Nato, con particolare riguardo alle sue prospettive future, v. P. Corterier, «Transforming the Atlantic Alliance», *The Washington Quarterly*, 14, 1, Winter 1991, pp. 27-37; F. Heisbourg, «Whither Nato?», *ibidem*, 15, 2, Spring 1992, pp. 127-39; H. Kissinger, «The Atlantic Alliance Needs Renewal in a Changed World», IHT, 2 mar. 1992.

In materia di gestione delle crisi la decisione principale è stata invece adottata nella riunione del Consiglio atlantico di Oslo (4 giu. 1992). Nel documento finale della riunione gli alleati si sono dichiarati pronti a sostenere, sulla base di una valutazione «caso per caso», le operazioni di mantenimento della pace decise dalla Csce.

1.1 Il ruolo della Nato nell'emergente struttura istituzionale della sicurezza europea

Uno degli aspetti cruciali del dibattito sul futuro della Alleanza atlantica riguarda i suoi rapporti con le altre istituzioni europee di sicurezza, che stanno, peraltro, anch'esse attraversando un periodo di profonda trasformazione. La politica dell'Alleanza su questo punto si può riassumere nell'obiettivo di creare una «rete di istituzioni interconnesse» – per usare un'espressione molto in voga nel gergo ufficiale – che da un lato eviti inutili e costose duplicazioni, dall'altro consenta di valorizzare gli specifici strumenti e risorse di cui ciascuna istituzione dispone. Al Consiglio atlantico di Roma gli alleati si sono dichiarati in favore di «una nuova architettura di sicurezza europea in cui la Nato, la Csce, la Comunità europea, l'Ueo e il Consiglio d'Europa si integrino l'un l'altro»[57]. Il segretario generale della Nato, Manfred Wörner, ha insistito in numerosi interventi sul concetto che l'esistenza di molteplici istituzioni operanti nel campo della sicurezza non deve essere considerata di per sé come un inconveniente, poiché può anzi consentire, se si realizza il necessario coordinamento, di attivare, in ogni singola situazione, gli strumenti più appropriati di intervento[58].
Il dibattito fra gli alleati si è concentrato soprattutto sui rapporti che la Nato deve sviluppare da un lato con la Csce, dall'altro con le istituzioni comunitarie e l'Ueo.

---

[57] «Dichiarazione di Roma sulla pace e la cooperazione», in *Notizie Nato*, 9 (dic.), 1991, p. 19.

[58] V.M. Wörner, «From Confrontation to Partnership: The Role of Nato in East-West Relations», *Jane's Intelligence Review*, 4, 6, giu. 1992, pp. 242-3. Alcuni analisti ritengono invece indispensabile una semplificazione istituzionale, ad esempio, F. Heisbourg, «The European-US alliance: valedictory reflections on continental drift in the post-Cold War era», *International Affairs*, 68, 4, ott. 1992, p. 676. L'ex segretario di Stato americano, Henry Kissinger (*cit.*), ha posto l'accento sul rischio che una struttura istituzionale pletorica possa paradossalmente favorire il risorgente nazionalismo, permettendo a ciascuno Stato di «scegliere, su ogni singolo problema, l'istituzione che più si adatta ai suoi interessi nazionali immediati, come è infatti accaduto sul problema della Jugoslavia».

Al Consiglio atlantico di Roma gli alleati hanno nuovamente escluso la trasformazione della Nato in un'organizzazione di sicurezza paneuropea o in una sorta di «braccio armato» della Csce, sulla base della convinzione che «un orientamento siffatto diluirebbe gli impegni vincolanti tra alleati e intralcerebbe la capacità della Nato di tradurre in azione una finalità comune»[59]. La scelta che ha nettamente prevalso è quella di tenere distinte «la funzione di sicurezza cooperativa della Csce e la funzione di sicurezza collettiva della Nato»[60]. Tuttavia, in evidente contrasto con questa linea, la Francia ha riproposto l'idea di un «trattato di sicurezza» della Csce, che, se attuata, comporterebbe il rischio di uno svuotamento del ruolo della Nato.
È da notare che anche durante il periodo in esame la Nato ha svolto un importante ruolo propulsivo nello sviluppo del processo di istituzionalizzazione della Csce. Al Consiglio atlantico di Roma gli alleati hanno avanzato un articolato pacchetto di proposte miranti al rafforzamento dell'organizzazione paneuropea[61]. Tali proposte hanno costituito la principale base programmatica delle decisioni adottate sia nella riunione di Praga del Consiglio Csce sia nella riunione sui seguiti di Helsinki. Tuttavia, alcune iniziative intraprese dalla Nato hanno di fatto limitato lo spazio potenzialmente disponibile per un'ulteriore espansione della Csce. Al Nacc, in particolare, sono state attribuite funzioni (v. *infra*) che lo rendono per molti aspetti concorrenziale rispetto all'organizzazione paneuropea. È da notare che la maggioranza dei paesi alleati avrebbe voluto una diretta partecipazione della Nato, attraverso una sua delegazione, agli organi della Csce. L'idea è stata però bocciata a causa dell'opposizione di alcuni paesi (Francia e Belgio).
Più acceso e articolato è stato il dibattito fra gli alleati sulla struttura da dare ai rapporti della Nato con la Ce e l'Ueo e sull'atteggiamento da assumere nei confronti delle iniziative a partecipazione esclusivamente europea avviate nel campo della sicurezza, in particolare nei confronti del progetto del corpo d'armata franco-tedesco, o «Eurocorp», lanciato da Kohl e Mitterrand il 14 ottobre (v. parte 2, sez. 2).

---

[59] M. Wörner, «La Nato trasformata», *cit.*, p. 8.

[60] È la formula usata da Wörner nella sua allocuzione alla Conferenza interparlamentare straordinaria su «La sicurezza europea e la Csce» organizzata dall'Assemblea dell'Atlantico del Nord (12-14 feb. 1992). V. *Atlantic News*, 2379, 14 feb. 1992, p. 2. Secondo Wörner, «mentre la Nato ha anche l'*hardware* per proteggere la sicurezza, la funzione della Csce è piuttosto di creare il *software* per sviluppare la sicurezza» (*ibidem*). V. inoltre Assemblée de l'Atlantique Nord, *La sécurité européenne et la Csce*, Secrétariat international, Bruxelles, apr. 1992.

[61] «Dichiarazione di Roma», *cit.*, p. 21.

Di quest'ultimo si cominciava a discutere ufficialmente nella riunione del Gruppo di pianificazione nucleare (Npg) svoltasi a Taormina il 17 ottobre. Il ministro della Difesa britannico, Tom King, esprimeva il timore che la costituzione dell'«Eurocorp» potesse comportare, da parte dei paesi che vi avrebbero fatto parte, un indebolimento degli impegni assunti nel quadro della Nato. In risposta a questa preoccupazione, il ministro della Difesa tedesco, Gerhard Stoltenberg, dichiarava che l'«Eurocorp» avrebbe avuto un ruolo complementare e non sostitutivo rispetto alle strutture dell'Alleanza. In autunno, comunque, al centro dell'attenzione era soprattutto lo sviluppo del confronto in atto fra i Dodici sulla nuova politica di sicurezza comune. Appariva infatti evidente che le prospettive future della Nato sarebbero dipese anche dall'esito che tale confronto avrebbe avuto al Consiglio europeo di Maastricht.

Nella dichiarazione finale del Consiglio atlantico di Roma gli alleati ponevano l'accento sulla «necessaria complementarietà tra l'Alleanza e la componente emergente di difesa del processo di integrazione europea», impegnandosi a sviluppare «appropriati collegamenti e procedure di consultazione» con la Ce e l'Ueo[62].

Le decisioni adottate a Maastricht in materia di difesa europea venivano accolte favorevolmente in seno all'Alleanza.

Motivo di soddisfazione era in particolare l'affermazione, contenuta nel documento approvato dal Consiglio dell'Ueo, che l'organizzazione si sarebbe sviluppata non solo come «componente di difesa dell'Unione europea», ma anche come «lo strumento per rafforzare il pilastro europeo dell'Alleanza atlantica». A questa dichiarazione d'intenti faceva peraltro riscontro, nella sezione del documento dedicata ai «rapporti con l'Alleanza atlantica», l'indicazione di alcune misure per intensificare il coordinamento tra l'Ueo e la Nato[63].

Rimanevano comunque forti in seno all'Alleanza, soprattutto fra i paesi tradizionalmente più atlantisti – Usa, Regno Unito e Paesi Bassi – dubbi e diffidenze nei confronti del progetto franco-tedesco dell'«Eurocorp». D'altronde, compiti e struttura dell'«Eurocorp» sono stati chiariti da Bonn e Parigi solo per tappe successive. A febbraio Stoltenberg rendeva noto che era

---

[62] *Ibidem*, p. 20.

[63] Oltre all'impegno a introdurre nel processo di consultazione dell'alleanza le posizioni comuni definite in sede Ueo, veniva stabilita la sincronizzazione delle date e delle sedi dei rispettivi incontri e una stretta cooperazione tra i due Segretari generali (v. parte 2, sez. 2).

stato raggiunto un accordo fra i due paesi sulla possibilità che il costituendo corpo d'armata europeo operasse anche nel quadro Nato. In pratica, l'«Eurocorp» avrebbe potuto agire sia sotto l'ombrello Ueo – in caso di missioni decise dall'Unione politica – sia sotto il controllo operativo della Nato. I francesi tenevano tuttavia a precisare che la definizione dei termini della cooperazione tra l'«Eurocorp» e la struttura della Nato non avrebbe implicato alcuna modifica dello *status* della Francia nell'Alleanza. Nella riunione congiunta del Comitato di pianificazione della difesa (Dpc) e dell'Npg svoltasi il 26 maggio, il nuovo ministro della Difesa tedesco, Volker Rühe, precisava che, in caso di crisi, l'unità franco-tedesca sarebbe stata messa a disposizione della Nato, divenendo parte delle forze alleate sotto il comando del Saceur. Il ministro della Difesa italiano Rognoni, dal canto suo, non nascondeva le perplessità sul corpo d'armata franco-tedesco, dichiarando che l'Italia avrebbe appoggiato la sua costituzione solo se esso fosse stato messo a disposizione dell'Ueo. In tal modo Rognoni non faceva che ribadire la tradizionale politica italiana favorevole a iniziative autonome degli europei nel campo della difesa solo se inserite in un contesto istituzionale multilaterale. Ulteriori rassicurazioni sul ruolo dell'«Eurocorp» venivano fornite dal ministro della Difesa francese, Pierre Joxe, in un discorso all'Assemblea dell'Ueo. Joxe negava in particolare che l'«Eurocorp» fosse concepito come l'embrione di un futuro esercito europeo. Durante il periodo in esame sono state intraprese anche altre iniziative miranti al rafforzamento dei rapporti tra la Nato e l'Ueo. Il 21 maggio si è svolto il primo incontro tra il Consiglio atlantico e il Consiglio dell'Ueo. Il 25 maggio l'Eurogruppo – di cui fanno parte tutti i paesi europei dell'Alleanza ad eccezione della Francia – ha deciso di trasferire parte delle sue attività all'Ueo entro la fine del 1992. Infine, nella riunione del Consiglio Ueo di Petersberg (19 giu.) sono state messe a punto alcune misure pratiche per sviluppare la cooperazione tra l'Ueo, l'Unione europea e la Nato attraverso una stretta cooperazione tra i rispettivi segretariati[64].

1.2 L'evoluzione dei rapporti con i paesi dell'Europa centro-orientale

Al Consiglio atlantico di Londra gli alleati avevano lanciato la cosiddetta politica del «collegamento» (*liaison*) con i paesi dell'ex Patto di Varsavia. Ma già nei mesi successivi al Consiglio era emersa l'esigenza di andare al di là del

---

[64] Per due punti di vista differenti sui problemi dei rapporti euroamericani all'interno della Nato v. H. Kissinger, «Die künftigen Beziehungen zwischen Europa und die Vereinigten Staaten», *Europa Archiv*, 47, 23, 10 dic. 1992, pp. 671-9; F. Heisbourg, «The European-Us alliance», *cit.*

semplice scambio di contatti e di informazioni, puntando ad una consultazione più formale e sistematica. Durante il periodo in esame, con la creazione del Nacc, il processo di consultazione è stato istituzionalizzato e, nel contempo, esteso a tutti i principali problemi internazionali di interesse comune. È da notare che non tutti i paesi membri hanno condiviso senza riserve l'idea di rafforzare il ruolo della Nato nella promozione dei rapporti con i paesi dell'Europa centro-orientale. La Francia, in particolare, ha fortemente criticato la tendenza al progressivo allargamento dei compiti politici dell'Alleanza. La tesi sostenuta da Parigi è che i rapporti con l'Est dovrebbero essere sviluppati soprattutto attraverso l'Unione europea e la Csce. La «politicizzazione» della Nato rischia, secondo i dirigenti francesi, di andare a detrimento del ruolo di queste due organizzazioni.

Come avvenuto per precedenti iniziative adottate nei confronti dei paesi dell'ex Patto di Varsavia[65], l'impulso principale verso l'istituzionalizzazione del processo consultivo è venuto da un accordo bilaterale tra Usa e Germania. Durante un incontro svoltosi a Washington (2 ott.), i ministri degli Esteri dei due paesi, Baker e Genscher, lanciavano l'idea di creare una sede permanente per la consultazione e l'elaborazione dei programmi di cooperazione, identificando anche le aree nelle quali questa nuova forma di *partnership* avrebbe dovuto svilupparsi. L'iniziativa tedesco-americana veniva accolta con grande favore dai paesi dell'Est che vi scorgevano lo sforzo di venir incontro a un'esigenza che essi avevano posto da tempo. In una dichiarazione comune adottata al termine di un incontro svoltosi a Cracovia (6 ott.), il presidente della Cecoslovacchia Havel, quello della Polonia Walesa e il primo ministro ungherese Antall sostenevano la necessità di superare la politica del collegamento diplomatico, chiedendo la partecipazione dei loro paesi alle attività della Nato. Havel, in particolare, prospettava la possibilità di «una forma di associazione».

Nonostante le resistenze francesi, le proposte avanzate da Bonn e Washington venivano integralmente accolte al Consiglio atlantico di Roma. Nel documento politico approvato al termine della riunione gli alleati dichiaravano la loro intenzione di stabilire con i paesi dell'Europa centro-orientale «un rapporto più istituzionale di consultazione e cooperazione su temi politici e di sicurezza», proponendo una serie di attività, fra cui lo svolgimento di riunioni annuali fra i suddetti paesi e il Consiglio atlantico «in quello che potrebbe

[65] V. INPI 1990-91, p. 240.

essere definito un Consiglio di cooperazione nordatlantica»[66]. Fra i temi sui quali sviluppare il dialogo e la cooperazione venivano espressamente indicati «la pianificazione della difesa, le concezioni democratiche delle relazioni tra civili e militari, il coordinamento civile-militare della gestione del traffico aereo e la conversione a scopi civili delle produzioni per la difesa»[67]. La prima riunione del Nacc si svolgeva il 20 dicembre 1991 a Bruxelles. Vi partecipavano, oltre ai 16 ministri degli Esteri della Nato, rappresentanti di nove paesi dell'Europa centro-orientale[68]. Quest'ultimi esprimevano in maniera unanime la convinzione che la Nato costituisse l'istituzione di sicurezza più efficace esistente in Europa. Baker, dal canto suo, formulava l'auspicio che il Nacc potesse contribuire ad arginare i fenomeni di disintegrazione che si manifestavano in alcuni Stati e, più in generale, potesse svolgere un ruolo attivo nella gestione delle crisi. Nella riunione veniva approvato il programma di lavoro del Nacc concordato dagli alleati al Consiglio atlantico di Roma[69]. Rimaneva aperto il problema di quali altri paesi dell'Est coinvolgere nel nuovo processo di consultazione istituzionalizzata. Si trattava in particolare di decidere se accettare nel Nacc tutte le repubbliche dell'ex Urss o solo quelle europee. Benché alcuni alleati si dichiarassero favorevoli a questa seconda opzione, temendo un eccessivo allargamento dell'area di competenza geografica del nuovo organismo, era la prima opzione a prevalere. Veniva accolta la proposta avanzata da Genscher in gennaio di tenere una riunione straordinaria del Nacc per decidere l'integrazione delle altre repubbliche della Csi. Si

---

[66] V. «Dichiarazione di Roma», *cit.*, p. 20. È da notare che il nome «Consiglio di cooperazione nordatlantica» era stato proposto da Baker e Genscher. I paesi interessati a mantenere basso il profilo politico del nuovo organismo avevano invece proposto nomi meno impegnativi, come «Forum euro-atlantico» e «Forum consultivo». Le altre attività proposte erano le seguenti: «riunioni periodiche con il Consiglio atlantico a livello di ambasciatori; riunioni aggiuntive a livello di ministri o ambasciatori, ove le circostanze lo giustifichino; riunioni periodiche ad intervalli da fissare di mutuo accordo con: i Comitati subordinati della Nato, tra i quali quello politico e quello economico; il Comitato militare e, sotto la sua direzione, le autorità militari della Nato» (*ibidem*).

[67] *Ibidem*, pp. 20-21.

[68] Bulgaria, Cecoslovacchia, Polonia, Romania, Ungheria, Estonia, Lettonia, Lituania e Russia (in rappresentanza dell'ex Urss).

[69] Il 10 gennaio si svolgeva la prima riunione del Gruppo di lavoro ad alto livello (Hlwg) – l'organismo incaricato dell'elaborazione della politica sul disarmo convenzionale – allargata ai paesi aderenti al Nacc non membri della Nato. Nella riunione venivano discussi i problemi connessi con l'obiettivo di trasferire gli obblighi del trattato Cfe alle nuove repubbliche indipendenti della Csi senza ricorrere a una rinegoziazione del trattato.

avviava così concretamente quel progetto di comunità euroatlantica «da Vancouver a Vladivostok» attorno a cui si era venuto formando un crescente consenso. Nella riunione straordinaria del Nacc, che si svolgeva a Bruxelles il 10 marzo, oltre a sancire l'entrata delle altre 10 repubbliche facenti parte della Csi (l'ammissione della Georgia sarebbe stata decisa il 15 apr. durante un incontro a livello di ambasciatori), venivano discussi alcuni problemi di scottante attualità, come la ratifica del trattato Cfe, la proliferazione nucleare e la crisi nel Nagorno-Karabakh. La decisione principale era l'unanime riaffermazione dell'impegno a ratificare il trattato Cfe, senza rinegoziarlo, prima del Vertice di Helsinki della Csce, come concordato in seno all'Hlwg (v. nota 69). Veniva inoltre approvato un articolato programma di lavoro con l'indicazione dettagliata delle attività da sviluppare in futuro[70].

La tappa successiva era rappresentata dalla convocazione di riunioni del Nacc a livello di ministri della Difesa. I francesi si opponevano nettamente a questa «militarizzazione» del nuovo organismo, sostenendo che era priva di senso, considerata la decisione della Nato di escludere la concessione ai partner dell'Europa centro-orientale delle garanzie formali di sicurezza da essi richieste. Parigi rimaneva però isolata. Gli altri alleati sostenevano infatti che il coinvolgimento dei ministri della Difesa era necessario dato che molti dei temi su cui si tentava di sviluppare la cooperazione avevano evidenti aspetti militari. L'allargamento del processo di consultazione e cooperazione ai temi militari veniva inoltre visto come un modo per affermare l'«indivisibilità» della sicurezza di tutti i paesi appartenenti al Nacc.

La prima riunione dei ministri della Difesa del Nacc aveva luogo il 1° aprile senza la partecipazione della Francia. Temi principali del dibattito erano il disarmo convenzionale, la non-proliferazione nucleare e l'adattamento degli strumenti militari alla mutata situazione geopolitica. Gli Stati della Csi promettevano l'applicazione della politica sul controllo delle armi nucleari stabilita nelle riunioni di Alma Ata e di Minsk. Il 10 aprile si svolgeva inoltre la prima riunione dei capi di Stato maggiore dei paesi aderenti al Nacc (la Francia era rappresentata dal capo della sua missione militare presso la Nato). Si stabiliva fra l'altro che da quel momento tali riunioni si sarebbero svolte almeno una volta l'anno.

La terza riunione ministeriale del Nacc, svoltasi a Oslo il 5 giugno, era dedicata soprattutto all'esame della crisi nel Nagorno-Karabakh (nella quale

---

[70] V. il documento «Programma di lavoro per il dialogo, la colleganza e la cooperazione» in *Notizie Nato*, 3 (apr.), 1992, pp. 34-5.

sono coinvolti due paesi partecipanti, Armenia e Azerbaijan). Si concordava inoltre sull'urgenza di un ritiro delle truppe russe schierate nei paesi baltici. Gli Usa annunciavano l'intenzione di aiutare Mosca nell'effettuazione del ritiro. I paesi dell'Europa centro-orientale, dal canto loro, dichiaravano di essere pronti a cooperare con gli alleati nelle attività di mantenimento della pace, un campo d'intervento che il Consiglio atlantico svoltosi poco prima nella capitale norvegese aveva per la prima volta inserito nell'agenda della Nato (vedi *infra*). Si decideva inoltre l'ammissione nel Nacc dell'Albania come 37° paese partecipante.

Occorre aggiungere che durante il periodo in esame alcuni paesi dell'Europa centro-orientale hanno reiterato la richiesta di essere ammessi a pieno titolo nella Nato. Grande scalpore ha suscitato in particolare il messaggio inviato da Eltsin ai partecipanti alla prima riunione del Nacc (20 dic.) in cui il presidente russo ha prospettato l'entrata del suo paese nell'Alleanza. Pur non trattandosi di una richiesta formale di adesione, la mossa di Eltsin metteva in evidenza le straordinarie possibilità di cooperazione apertesi dopo il fallito golpe di agosto. D'altro canto, il tentativo di golpe ha anche convinto altri paesi – segnatamente Cecoslovacchia, Polonia e Ungheria – che il pericolo del ritorno a Mosca di un potere ostile è tutt'altro che scomparso, inducendoli a rinnovare la loro richiesta di adesione alla Nato, richiesta che invece, nei mesi precedenti, sembravano aver realisticamente accantonato. Il rifiuto degli alleati di accettare l'entrata nell'organizzazione delle nuove democrazie europee è dovuto a una serie di motivi[71]. Il principale sembra essere il timore di un automatico coinvolgimento in situazioni di crisi incontrollabili che dovessero verificarsi a Est. C'è poi la consapevolezza che un'eventuale decisione di accettare nella Nato solo alcuni paesi, escludendo la Russia, rischierebbe di alimentare le tendenze antioccidentali presenti a Mosca. Anche durante il periodo in esame, gli alleati hanno ripetutamente insistito sulla loro volontà di favorire una piena integrazione dell'Urss (e poi della Russia) nel nuovo sistema paneuropeo di sicurezza. Va notato tuttavia che sull'atteggiamento da adottare nei confronti di Mosca non vi è stata totale concordia fra gli alleati. La Francia, in particolare, si è dissociata dalla dichiarazione sull'Unione Sovietica approvata al Consiglio atlantico di Roma,

---

[71] Per un'illustrazione di tali motivi v. T. Taylor in «La Nato e l'Europa centrale», *Notizie Nato*, 7 (ott.), 1991, pp. 17-22. Altri autori ritengono invece che, per acquisire un nuovo strumento di influenza sulla politica dei paesi dell'Europa centro-orientale, la Nato dovrebbe definire un percorso e dei criteri precisi per la loro ammissione nell'organizzazione. V., ad esempio, J. Simon, «Does Eastern Europe Belong in Nato?», *Orbis*, 37, 1, Winter 1993, pp. 21-35.

adducendo ragioni sia di metodo (l'assenza di una preventiva consultazione) sia di merito (la pretesa, presente secondo Parigi nel documento, di esercitare una funzione di tutela nei confronti dei paesi dell'Est)[72].

1.3 Il nuovo concetto strategico e l'assetto delle forze

Il processo di revisione della strategia dell'Alleanza, i cui principî ispiratori erano già stati delineati nel Consiglio atlantico di Londra e poi ulteriormente precisati nella riunione del Consiglio atlantico di Copenhagen (6-7 giu. 1991), è sfociato nell'approvazione, al Consiglio atlantico di Roma, del documento sul «nuovo concetto strategico».
Quest'ultimo costituisce il nuovo testo fondamentale della strategia dell'Alleanza in sostituzione del Rapporto Harmel, la cui approvazione risale al 1967. La diade di principî su cui si fondava il Rapporto Harmel – la «difesa» e il «dialogo» – viene integrata, nella nuova strategia, da un terzo principio, la «cooperazione», che gli alleati stanno cercando di concretizzare soprattutto attraverso la promozione di rapporti sempre più stretti e impegnativi con gli ex avversari del Patto di Varsavia (v. *supra*). A ciò fa riscontro quella che è stata definita, nel documento sul nuovo concetto strategico, «un'impostazione ampia della sicurezza» che mira a integrare la dimensione della difesa con «elementi politici, economici, sociali e ambientali»[73].
Il documento approvato a Roma prende le mosse dalla presa d'atto dei radicali cambiamenti intervenuti negli equilibri geopolitici. Al venir meno di una «minaccia» monolitica e ben definita si è infatti accompagnato, secondo l'analisi svolta nel documento, il sorgere di un più ampio spettro di «rischi molteplici e multidirezionali», di intensità certamente minore rispetto al passato, ma anche più imprevedibili. Mentre viene considerata improbabile l'ipotesi di un'aggressione deliberata contro il territorio dell'Alleanza, si pone

---

[72] Nel documento si affermava fra l'altro la convinzione «che il cambiamento politico dovrebbe essere accompagnato dalla libertà economica e dall'edificazione dell'economia di mercato» («Sviluppi nell'Unione Sovietica», *Notizie Nato*, 9 (dic.), 1991, p. 24). Sui rapporti tra la Nato e la Russia v. inoltre l'intervista di Wörner a *Moscow News*, 41, 1992, p. 13. Per altre notizie sullo sviluppo dei rapporti con i paesi dell'Europa centro-orientale e in particolare sul Nacc v. S.J. Flanagan, «Nato and Central and Eastern Europe: From Liaison to Security Partnership», *The Washington Quarterly*, 15, 2 (Spring 1992), pp. 141-51; M. Wörner, «From Confrontation to Partnership», *cit.*; A. Dumoulin, «Le Conseil de coopération nord-atlantique (Cnna)», *Défense nationale*, 48, lug. 1992, pp. 103-14; T. Taylor, «La Nato e l'Europa centrale», *cit.*

[73] «Nuovo concetto strategico dell'alleanza», *Notizie Nato*, 9 (dic.), 1991, p. 27.

l'accento sul pericolo rappresentato dal possibile inasprimento e allargamento delle crisi in atto nell'Europa centrale e orientale. Pur riconoscendo l'importanza delle riduzioni subite dai potenziali convenzionale e nucleare dell'Urss (non ancora dissoltasi al momento del Vertice di Roma), il documento sottolinea come le capacità militari sovietiche continuino a rappresentare «il fattore più significativo di cui l'Alleanza deve tenere conto nel mantenere l'equilibrio strategico in Europa»[74].

Per quanto riguarda l'assetto delle forze, nel documento vengono ribaditi alcuni punti fondamentali già enunciati a Londra e Copenhagen: abbandono del concetto di «difesa avanzata» in favore di una «presenza avanzata ridotta»; modificazione del principio della «risposta flessibile» in modo da rispecchiare la «minore dipendenza dalle armi nucleari»; crescente enfasi sulla flessibilità e la mobilità delle forze, la loro multilateralizzazione e la capacità di accrescerle, in caso di necessità, mediante i rinforzi. È da notare che al riconoscimento del netto declino dell'importanza strategica dell'Europa centrale fa da contrappunto la constatazione dei «tempi di allerta più brevi cui le regioni settentrionale e meridionale saranno soggette rispetto a quella centrale»[75]. Il documento ribadisce il ruolo insostituibile delle armi nucleari come strumento di prevenzione della guerra, ma sottolinea come siano diventate sempre più remote le circostanze nelle quali può essere contemplato il loro impiego. I programmi di multilateralizzazione vengono motivati con considerazioni sia di ordine politico sia di ordine militare. Il documento afferma infatti che le forze multilaterali da un lato rappresentano un fattore di coesione e solidarietà all'interno dell'Alleanza, dall'altro permettono di «utilizzare in maniera più efficiente le scarse risorse disponibili per la difesa»[76]. Al Consiglio atlantico di Roma veniva inoltre confermata la divisione delle forze in tre categorie: «forze di difesa principali», «forze di reazione» e «rinforzi»[77].

Gli alleati concordavano una riduzione complessiva delle forze del 20-30%, con una distribuzione dei tagli assai differenziata nelle diverse aree. Si stabiliva, in particolare, che le forze stanziate in Europa centrale sarebbero state ridotte di oltre la metà. Veniva inoltre deciso un taglio del 25% delle

---

[74] *Ibidem*, p. 26.

[75] *Ibidem*, p. 30.

[76] *Ibidem*, p. 32.

[77] V. INPI 1990-91, p. 241-2.

forze appartenenti alle strutture di comando, da realizzare anche attraverso la riduzione da tre a due dei comandi alleati[78].
Per quanto riguarda la componente nucleare, si stabiliva che essa sarebbe stata costituita esclusivamente dagli aerei a doppia capacità. Veniva pertanto confermata l'eliminazione completa dell'artiglieria nucleare e dei missili nucleari a corto raggio, in conformità a quanto era già stato in precedenza concordato nella riunione del Npg svoltasi a Taormina (17-18 ott.), dove peraltro gli alleati non avevano fatto che approvare l'iniziativa di disarmo unilaterale lanciata da Bush il 27 settembre.
Le prime misure pratiche per l'attuazione del nuovo assetto delle forze deciso al Consiglio atlantico di Roma venivano adottate dal Comitato di pianificazione della difesa (Dpc) in una riunione svoltasi il 12 e 13 dicembre. Il Dpc decideva fra l'altro la creazione di una forza navale permanente per il Mediterraneo (Standing Naval Force in the Mediterranean, Stanavformed) da inquadrare tra le forze di reazione immediata (Immediate Reaction Forces, Irf). L'idea della Stanavformed era stata avanzata dal Saceur, John Galvin, sulla scorta dell'esperienza della guerra del Golfo che aveva evidenziato una crescente esposizione del fianco Sud dell'Alleanza agli sviluppi nel Medioriente. La Stanavformed, a cui partecipano otto nazioni – Germania, Grecia, Italia, Paesi Bassi, Regno Unito, Spagna, Turchia e Usa – e il cui comando è assegnato sulla base di un sistema di rotazione, è stata attivata il 30 aprile. In precedenza, la presenza Nato nel Mediterraneo era costituita dalla Navocformed, una forza che veniva attivata su chiamata.
È da notare infine che il documento sul concetto globale adottato a Roma è stato sottoscritto quasi interamente anche dalla Francia che pure solo dopo molte titubanze aveva accettato di partecipare al lavoro di revisione della strategia. Parigi si è dissociata solo da alcuni paragrafi relativi alla struttura militare integrata. Sono stati soprattutto i tedeschi ad adoperarsi affinché i francesi dessero il loro consenso al numero maggiore possibile di paragrafi[79].

---

[78] Il comando di cui si decideva l'eliminazione era quello della Manica (Acchan). Rimanevano quindi solo il comando alleato dell'Atlantico (Saclant) e quello dell'Europa (Saceur).

[79] Per informazioni più dettagliate sul processo di elaborazione del nuovo concetto strategico v. M. Legge, «La costruzione della nuova strategia della Nato», *Notizie Nato*, 9 (dic.), 1991, pp. 9-14. Sul nuovo assetto delle forze v. J.R. Galvin, «Dalla difesa immediata alla stabilità a lungo termine», *ibidem*, pp. 14-8 e V. Eide, «La dimensione militare nell'Alleanza trasformata», *ibidem*, pp. 20-5.

1.4 L'impegno della Nato nella gestione delle crisi e il dibattito sulle operazioni «fuori area»

Al Consiglio atlantico di Roma alcuni paesi – segnatamente Usa, Canada e Regno Unito – avrebbero voluto che fosse sancita l'estensione del ruolo della Nato al di là dell'area tradizionalmente considerata di sua competenza. Tali paesi hanno fra l'altro proposto che venisse prevista la possibilità che la logistica, l'*intelligence* e l'infrastruttura della Nato fossero messe a disposizione degli alleati impegnati nell'attuazione delle risoluzioni dell'Onu dirette a far rispettare il diritto internazionale o a garantire l'afflusso degli aiuti umanitari. L'idea non raccoglieva però il consenso necessario. In un intervento sui risultati del Consiglio, Wörner esprimeva tuttavia la convinzione che la distinzione tra «dentro» e «fuori area» andava sempre più perdendo il suo significato, poiché la Nato non avrebbe comunque potuto sottrarsi a un impegno nella gestione delle crisi attraverso il sostegno alle operazioni di mantenimento della pace e alle missioni umanitarie[80].
Questa convinzione si è andata sempre più affermando nei mesi successivi. I Paesi Bassi, in particolare, sostenevano con grande decisione l'idea di un impegno della Nato nelle operazioni di mantenimento della pace. Anche il cancelliere tedesco Kohl si dichiarava favorevole a tale idea, nella speranza che ciò potesse fra l'altro facilitare una partecipazione di forze tedesche a missioni esterne all'area tradizionale dell'Alleanza. I francesi, dal canto loro, pur essendo tendenzialmente contrari a un'espansione del ruolo della Nato, non vedevano con sfavore l'ipotesi che l'organizzazione contribuisse a operazioni di mantenimento della pace[81]. Si concordava anche sul principio di escludere qualsiasi subordinazione delle truppe Nato alla organizzazione – Csce o Onu – che avrebbe deciso l'intervento umanitario o di mantenimento della pace. Una tale subordinazione avrebbe infatti implicato un automatismo, unanimemente ritenuto inaccettabile, nell'impiego delle forze dell'Alleanza. Le richieste avanzate dall'Onu e dalla Csce sarebbero invece state vagliate «caso per caso». Si escludeva inoltre un impegno della Nato in operazioni dirette a imporre con la forza il diritto internazionale.
La decisione formale di includere fra le missioni della Nato la possibile partecipazione alle operazioni di mantenimento della pace decise dalla Csce veniva assunta nella riunione del Consiglio atlantico di Oslo (4 giu. 1992).

---

[80] V.M. Wörner, «La Nato trasformata», *cit.*, p. 8.

[81] V.J. Fitchett, «Nato as Peacekeeping Force: The Momentum Builds», IHT, 24 apr. 1992.

Nella parte del comunicato finale della riunione dedicata a quest'aspetto venivano peraltro messe in chiaro le condizioni di questa partecipazione: «L'Alleanza atlantica è in grado di contribuire ad azioni efficaci della Csce in conformità con i nuovi e più ampi compiti da quest'ultima assunti in materia di gestione delle crisi e di regolamento pacifico delle controversie. A tale riguardo siamo pronti a sostenere, caso per caso e conformemente alle nostre procedure, le attività di mantenimento della pace intraprese dalla Csce, anche mettendo a disposizione le nostre risorse e la nostra esperienza»[82].

2. L'evoluzione istituzionale della Csce

Nel precedente volume di questo annuario si è dato conto dello sviluppo del processo di istituzionalizzazione della Csce dal Vertice di Parigi (19-21 nov. 1990) alla riunione di Mosca della Conferenza sulla dimensione umana (10 set.-4 ott. 1991)[83]. In questo paragrafo vengono esaminate le tappe successive di tale processo, fino al Vertice di Helsinki (9-10 lug. 1992). Quest'ultimo si è chiuso con l'approvazione di un impegnativo documento che mira a un ulteriore rafforzamento della struttura istituzionale della Csce, nonché delle sue capacità operative soprattutto nei settori della sicurezza e della tutela dei diritti umani[84].

---

[82] «Comunicato della sessione ministeriale del Consiglio Atlantico – Oslo, 4 giu. 1992», *Notizie Nato*, 5 (giu.), 1992, p. 31. Sul ruolo della Nato nel mantenimento della pace e, più in generale, sulle operazioni «fuori area» v. D. Law, M. Rühle, «Die Nato und das 'Out-of-Area'-Problem», *Europa Archiv*, 47, 15-16, 25 ago. 1992, pp. 439-44; B. Heuser, G. Tan Eng Bok, «Otan: Continuité et Evolution», *Défense Nationale*, 47, dic. 1991, pp. 105-14; J. Sharp, «If Not Nato, Who?», *The Bulletin of the Atomic Scientists*, 48, 8, ott. 1992, pp. 29-32; F. Bonnart, «It Might Be Just the Job for Nato», IHT, 11 giu. 1992.

[83] V. Iai, INPI 1990-91, pp. 55-66.

[84] Per un inquadramento generale dell'evoluzione istituzionale della Csce v. G. Barberini, N. Ronzitti (ed.), *Cooperazione e sicurezza nella nuova Europa: istituzioni, meccanismi e aspetti operativi della Csce*, Franco Angeli, Milano, in corso di stampa; N. Ronzitti, «The Csce and its Institutions», *The International Spectator*, 28, 1, gen.-mar. 1993, pp. 31-46; V.-Y. Ghebali, «La Csce à la recherche de son rôle dans la nouvelle Europe», in M. Telò (ed.), *Vers une nouvelle Europe?*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1992, pp. 49-79; C. Anstis, «Obiettivo 2 della Csce: nuovamente ad Helsinki da Parigi, via Berlino e Praga», *Notizie Nato*, apr. 1992, pp. 18-22.

2.1 Il rafforzamento delle istituzioni

Nella sua seconda riunione, svoltasi a Praga il 30 e 31 gennaio 1991, il Consiglio dei ministri introduceva significative novità nella struttura istituzionale della Csce.

Veniva innanzitutto rafforzato il ruolo del Comitato degli alti funzionari (Caf) per quanto riguarda la supervisione e il coordinamento delle attività della Csce. Si stabiliva che esso si sarebbe riunito con maggiore regolarità (almeno ogni tre mesi) e avrebbe avuto la facoltà di delegare compiti ad altre istituzioni Csce o a gruppi *ad hoc* di Stati partecipanti.

Parallelamente, venivano adottate alcune misure miranti al rafforzamento del Centro di prevenzione dei conflitti (Cpc) di Vienna e all'allargamento della sua sfera di competenza. Si decideva che il Cpc avrebbe funzionato come foro per «consultazioni globali e regolari su questioni di sicurezza con implicazioni politico-militari»[85]. Fra le nuove competenze assegnate al Cpc venivano inclusi la facoltà di avviare e effettuare missioni di inchiesta e di monitoraggio e il compito di contribuire all'applicazione e alla verifica degli accordi di disarmo e di controllo degli armamenti.

Veniva prevista inoltre la possibilità che il Cpc agisse come braccio operativo del Consiglio dei ministri della Csce e del Caf per l'attuazione di compiti supplementari da essi attribuitigli. Obiettivo di questa subordinazione, peraltro parziale, del Cpc al Caf era il superamento degli inconvenienti, rivelatisi in particolare durante la crisi jugoslava, legati al dualismo fra i due organi. Entrambi sono infatti deputati a intervenire in situazioni di emergenza, ma utilizzano a tal fine due diversi meccanismi[86]. Analoghe decisioni venivano adottate per quanto riguarda la dimensione umana. L'organo della Csce competente per questo settore – l'Ufficio per le libere elezioni, con sede a Varsavia – veniva trasformato in Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (Odihr). Al mutamento di nome corrispondeva l'attribuzione di una serie di nuove competenze, fra cui l'organizzazione, ogni due anni, di una riunione per la verifica del rispetto dei diritti umani, la promozione di uno scambio costante di informazioni per facilitare il rinnovamento istituzionale nelle nuove democrazie, lo sviluppo dei contatti con le organizzazioni non governative, l'effettuazione di seminari specialistici, la gestione del meccanismo della dimensione umana creato nella riunione di Mosca[87]. In pratica,

---

[85] *Documento di Praga sull'ulteriore sviluppo delle istituzioni e delle strutture Csce*, sez. VI, par. 27.

[86] V. Iai, INPI 1990-91, pp. 60-2.

[87] Per un'illustrazione del meccanismo della dimensione umana v. *ibidem*, pp. 59-60.

l'Ufficio di Varsavia diveniva il braccio operativo del Caf per quanto riguarda tutte le attività attinenti alla dimensione umana. Veniva anche decisa l'istituzione nel quadro del Caf – quindi non come organo distinto – di un Foro economico per la promozione del dialogo sullo sviluppo dei sistemi di libero mercato e sulla cooperazione economica. Un'importante modifica, infine, veniva apportata ai meccanismi decisionali[88] con l'introduzione della regola del cosiddetto «consenso meno uno», che consente al Consiglio o al Caf, «in casi di violazioni chiare, gravi e non sanate» di impegni Csce di intraprendere azioni anche contro il parere dello Stato interessato. Tali azioni, tuttavia, hanno un'efficacia alquanto limitata, in quanto possono consistere solo «in dichiarazioni politiche o in altre iniziative politiche che si applicano al di fuori del territorio dello Stato interessato»[89].

Al Vertice di Helsinki dei capi di Stato e di Governo (9-10 lug.), svoltosi a conclusione della quarta riunione dei seguiti (24 mar.-8 lug.), è stato approvato un ampio e articolato documento, «Le sfide del cambiamento», che mira ad avviare una nuova, più avanzata, fase della vita istituzionale della Csce. Il documento, che è diviso in due parti – che contengono, rispettivamente, la dichiarazione politica del Vertice e le decisioni assunte durante la riunione dei seguiti –, introduce una serie di significative novità in tutti e tre i campi di attività – i cosiddetti «panieri» – della Csce (sicurezza, cooperazione economica e diritti umani). I due obiettivi fondamentali e strettamente correlati del programma varato a Helsinki sono da un lato il rafforzamento delle capacità operative della Csce, dall'altro la razionalizzazione della sua struttura istituzionale, in particolare dei rapporti funzionali fra i suoi diversi organi.

Sono stati innanzitutto meglio definite le rispettive competenze dei Vertici biennali dei capi di Stato e di Governo e delle Conferenze di riesame (i primi si svolgono a conclusione delle seconde). Mentre i Vertici avranno come compito primario quello di stabilire le priorità e fornire gli orientamenti generali, alle conferenze di riesame, che, a differenza del passato, saranno di breve durata, spetterà il compito di valutare l'insieme delle attività intraprese nel contesto del processo della Csce e di avanzare proposte per un suo rafforzamento. Ferma restando la centralità del Consiglio dei ministri come organo decisionale e di governo della Csce, sono state ulteriormente accresciute, in linea col processo avviato a Praga, le responsabilità del suo organo vicario, il Caf, per quanto attiene alla supervisione, alla gestione e al coordi-

---

[88] Per un'analisi delle procedure decisionali in vigore nella Csce v. *ibidem*, pp. 62-4.

[89] *Documento di Praga*, *cit.*, sez. IV.

namento delle attività dell'organizzazione. È il Caf che dovrà, in particolare, assicurare un'efficace e coerente utilizzazione dei vari meccanismi a disposizione della Csce. A tal fine il documento di Helsinki prevede che il presidente in carica – responsabile a nome del Consiglio e del Caf del coordinamento e delle consultazioni in merito agli affari correnti della Csce – possa avvalersi dell'assistenza del presidente precedente e di quello successivo (con i quali formerà una *troika*), di gruppi direttivi *ad hoc*, e di rappresentanti personali (analogamente al segretario generale dell'Onu).

Di notevole importanza sono le nuove misure adottate in materia di prevenzione dei conflitti. È questo in effetti il settore di attività della Csce che, almeno sulla carta, è stato maggiormente potenziato. Ciò è stato realizzato non tanto attraverso un ulteriore rafforzamento del Cpc, il cui ruolo, tutto sommato, è rimasto limitato (l'unico compito nuovo di rilievo che gli è stato attribuito è l'assistenza al Caf per la gestione delle crisi), ma attraverso la creazione di un organo completamente nuovo, l'Alto commissario per le minoranze nazionali, il cui compito è di contribuire a evitare che tensioni e conflitti latenti che coinvolgono minoranze nazionali si trasformino in conflitti aperti. A tal fine l'Alto commissario utilizzerà un meccanismo di «preallarme» (early warning). Quest'ultimo prevede, in sintesi, che l'Alto commissario, se, sulla base dello scambio di informazioni e dei contatti realizzati con le parti interessate (anche attraverso visite sul posto), giudica che sussiste il rischio di un conflitto potenziale, potrà emanare un preallarme, che sarà cura del presidente in carica inserire nell'ordine del giorno della successiva riunione del Caf. Quest'ultimo potrà dare mandato all'Alto commissario di intraprendere ulteriori contatti e consultazioni con le parti in vista di eventuali soluzioni. Il supporto logistico per le attività dell'Alto commissario verrà fornito dall'Odihr.

Con l'istituzione dell'Alto commissario per le minoranze nazionali, si è inteso avviare la costruzione di un sistema di prevenzione dei conflitti che, per la prima volta, connetta insieme la dimensione umana e quella della sicurezza. A fondamento di questo tentativo v'è la convinzione che una costante azione di controllo e verifica del rispetto dei diritti umani e segnatamente di quelli collettivi delle minoranze possa contribuire in modo significativo alla prevenzione dei conflitti interni, che possono, peraltro, trasformarsi talora in conflitti interstatali.

A Helsinki si è inoltre cercato di sviluppare le competenze e le capacità operative della Csce in materia di gestione delle crisi. Anche per le attività relative a questo settore la responsabilità generale è stata affidata al Caf, che, una volta decisa la procedura da applicare nel caso specifico, potrà delegare

determinati compiti agli altri organi. In particolare, il Caf potrà «decidere di creare un quadro per una soluzione negoziata, oppure di inviare una missione di *rapporteur* o di inchiesta» e «avviare o promuovere l'esercizio di buoni uffici, di mediazione o di conciliazione»[90]. Fra gli strumenti operativi per la gestione delle crisi sono state inoltre per la prima volta incluse le operazioni per il mantenimento della pace. È questa anzi una delle principali novità scaturite dalla riunione di Helsinki. Le operazioni di mantenimento della pace sotto l'egida della Csce potranno tuttavia essere effettuate solo entro limiti e nel rispetto di condizioni assai strette. Innanzitutto esse non potranno comportare azioni costrittive e potranno svolgersi solo con il consenso preventivo delle parti interessate. Dovranno in particolare essere soddisfatte le seguenti condizioni:

1) «instaurazione di un effettivo e durevole cessate il fuoco»;
2) «accordo sui necessari *memorandum* di intesa con le parti interessate»;
3) «concessione di garanzie per la sicurezza in ogni circostanza del personale coinvolto»[91].

La direzione operativa generale di ogni missione di mantenimento della pace sarà assegnata al presidente in carica che si avvarrà dell'assistenza di un gruppo *ad hoc* operante presso il Cpc. Al presidente in carica spetterà inoltre la nomina del capo missione, nomina che dovrà comunque essere approvata dal Caf.

Di notevole interesse – anche perché ha dato luogo a un acceso dibattito, soprattutto tra i paesi occidentali – è la parte del Documento di Helsinki relativa alla cooperazione con le organizzazioni regionali. Si è stabilito che, per l'effettuazione delle operazioni di mantenimento della pace, la Csce potrà beneficiare delle risorse e dell'esperienza della Ce, della Nato e dell'Ueo e richiedere il sostegno anche della Csi. L'argomento al centro della discussione fra i paesi occidentali sono state le forme che avrebbe dovuto concretamente assumere tale cooperazione. La Francia si è fermamente opposta all'idea, propugnata dagli Usa, che la Csce potesse utilizzare la Nato come suo braccio armato, ottenendo che nel Documento di Helsinki fosse precisato che il sostegno delle organizzazioni regionali alla Csce sarebbe stato deciso «caso per caso» e previa consultazione dei singoli paesi membri delle organizzazioni

---

[90] *Decisioni di Helsinki*, sez. III, par. 8.

[91] *Ibidem*, sez. III, par. 30. Il documento precisa inoltre che «le attività per mantenimento della pace potrebbero essere impiegate, tra l'altro, per sovrintendere e per contribuire a mantenere i cessate il fuoco, per controllare il ritiro delle truppe, per sostenere il mantenimento dell'ordine pubblico, per fornire aiuti umanitari e sanitari e per assistere i rifugiati» (par. 18).

interessate, anziché di quest'ultime in quanto tali. Si è inoltre deciso che anche laddove si renda operante il sostegno da parte delle organizzazioni regionali la direzione delle operazioni rimarrà di competenza della Csce[92]. È stata invece esclusa l'idea, avanzata fra gli altri dall'ex ministro degli Esteri tedesco Genscher, di creare delle forze direttamente dipendenti dalla Csce (sul modello dei caschi blu dell'Onu). È da notare che nella dichiarazione del Vertice i paesi partecipanti hanno dichiarato la Csce un «accordo regionale» ai sensi del Capitolo VIII della Carta dell'Onu, affermandone la funzione di «legame importante tra la sicurezza europea e quella mondiale»[93]. La principale decisione adottata a Helsinki nel campo della sicurezza cooperativa è stata l'istituzione di un Foro di cooperazione per la sicurezza per il quale è stato approvato un articolato «Programma di azione immediata».
L'attività del Forum si svolgerà attraverso due organi: un Comitato speciale, che si occuperà dei negoziati sul disarmo convenzionale e sulle misure di fiducia e di sicurezza (Csbm) e servirà come sede di dialogo e consultazione su vari argomenti riguardanti la sicurezza (rafforzamento dei regimi di non proliferazione, pianificazione delle forze, conversione della difesa, contatti militari); il Comitato consultivo del Cpc che avrà come obiettivo la messa a punto di nuove tecniche di prevenzione dei conflitti e di verifica degli accordi di controllo degli armamenti. È da notare che in seno al Comitato speciale si cercherà fra l'altro di arrivare a un'armonizzazione dei vari obblighi esistenti in materia di controllo degli armamenti e di Csbm. Una novità significativa è costituita dalle «misure regionali». È prevista infatti la possibilità di creare, all'interno del Comitato speciale, gruppi di lavoro con il compito di negoziare misure da applicare a determinate regioni o zone di confine[94].

---

[92] *Ibidem*, sez. III, parr. 53-54.

[93] *Dichiarazione del Vertice di Helsinki*, par. 25.

[94] Sul ruolo della Csce nella promozione della sicurezza in Europa v. A. Rosas, «Internal Conflicts and the Csce Process», *Helsinki Monitor*, 3 (1992), 2, pp. 5-9; R. Siebmann, «Some Thoughts about the Development of Csce Instruments in the Field of Peace and Security», *ibidem*, pp. 10-9; H. de Lange, «The Csce and Security in Europe», *Helsinki Monitor*, 3 (1992), 3, pp. 25-36; T.J. Hirschfeld, *Helsinki II. The Future of Arms Control in Europe*, Rand, Santa Monica, Ca, 1992; R. Wolf, «Kollektive Sicherheit und das neue Europa», Europa-Archiv, 13, 1992, pp. 365-74; S. Jaberg, *Ksze 2001*, Institut für Friedensforschung und Sichereitspolitik, Amburgo, 1992; N. Ropers, P. Schlotter (ed.), *The Csce: Multilateral Conflict Management in a Trasforming World Order; Future Perspectives and New Impulses for Regional Peace Strategies*, Sef, Bonn, 1993. Sul futuro del controllo degli armamenti nel contesto della Csce v. T.J. Hirschfeld, *Helsinki II. The Future of Arms Control in Europe*, Rand, Santa Monica, Ca, 1992; J. Dean, R.W. Forsberg, «Cfe and Beyond: The Future of Conventional Arms Control», *International Security*, 17, 1, pp. 76-121.

A Helsinki sono state inoltre ulteriormente precisate l'organizzazione e le funzioni del Foro economico creato a Praga e sottoscritti alcuni impegni per quanto riguarda la cooperazione in materia di protezione dell'ambiente. Meritano infine di essere ricordati la decisione di instaurare rapporti di più stretta cooperazione con le organizzazioni internazionali, con gli Stati non partecipanti, in particolare quelli mediterranei, e con le Ong, e l'invito espressamente rivolto al Giappone a partecipare alle principali riunioni della Csce[95].
Dal Vertice di Helsinki della Csce ci si attendeva un decisivo salto di qualità nel rafforzamento degli strumenti e della struttura dell'organizzazione. A farlo apparire come urgente contribuiva fra l'altro la consapevolezza della pressoché totale inefficacia dell'azione svolta dalla Csce nella crisi jugoslava[96]. Pur essendo stati compiuti alcuni significativi passi avanti in questa direzione, il bilancio della riunione è stato, nel complesso, al di sotto di questa aspettativa. Alcuni dei progetti più ambiziosi, come quello franco-tedesco volto alla creazione di una commissione di conciliazione e d'arbitrato, sono stati rinviati a successivi appuntamenti, altri, come quello per la codificazione degli impegni Csce in un trattato internazionale, hanno raccolto scarso consenso.
Va infine ricordato che dal 3 al 5 luglio 1992 si è svolta a Budapest la sessione inaugurale dell'Assemblea parlamentare della Csce, la cui creazione era già prevista dalla Carta di Parigi. Nella riunione, a cui hanno partecipato 244 parlamentari più due rappresentanti della Santa Sede, sono state approvate due dichiarazioni, la prima sul ruolo dei parlamentari nel processo Csce, la seconda sulla situazione in Jugoslavia. È previsto che l'Assemblea si riunisca una volta l'anno in sessioni di durata non superiore a cinque giorni. La sede del segretariato dell'Assemblea è stata fissata a Copenhagen[97].

---

[95] Per una più approfondita illustrazione dei risultati del vertice di Helsinki v. V.-Y. Ghebali, «Le decisioni di luglio della Csce: un passo nella direzione giusta», *Notizie Nato*, 7 (ago.), 1992, pp. 3-7; i vari articoli apparsi sul numero speciale di *Helsinki Monitor*, 3 (1992), 4; v., inoltre, gli articoli apparsi su *Disarmament*, 15 (1992), 4; H. Schneider, «Wolken über Gesamteuropa: Der Ksze-Prozess nach dem Gipfeltreffen in Helsinki», *Integration*, 4 (nov.), 1992, pp. 189-205.

[96] Per un'analisi delle iniziative intraprese dalla Csce in relazione al conflitto nell'ex Jugoslavia v. R.W. Zaagman, «The Csce and the Yugoslav Crisis», *Helsinki Monitor*, 3 (1992), 1, pp.43-50; R. Weitz, «The Csce and the Yugoslav Conflict», RRRR, 31 gen. 1992, pp. 24-6; V.-Y. Ghebali, «La reazione della Csce alla crisi jugoslava, 1991-1992», in G. Barberini e N. Ronzitti (ed.), *cit.*; H. Vetschera, «Die Ksze-Krisenmechanismen und ihr Einsatz in der Jugoslawien-Krise», *Österreichische Militärische Zeitschrift*, 5, 1992, pp. 405-13.

[97] Sull'Assemblea parlamentare della Csce v. R. Estrella, «La Csce e la creazione di un'Assemblea parlamentare», *Notizie Nato*, 7 (ott.), 1991, pp. 23-6.

2.2 L'ammissione dei nuovi Stati

Durante il periodo in esame, per effetto della dissoluzione dell'Urss e della Jugoslavia, il numero degli Stati partecipanti alla Csce è considerevolmente aumentato, passando da 34 a 52. Il processo di ammissione dei nuovi Stati si è svolto abbastanza rapidamente. È prevalsa infatti la convinzione che fosse necessario inserire al più presto tali Stati nel contesto della cooperazione paneuropea, onde evitare di lasciarli in un pericoloso isolamento e poter meglio gestire i contrasti e le rivalità fra essi emergenti. Questa preoccupazione ha riguardato in particolare le repubbliche secessioniste dell'ex Urss. Nel caso delle repubbliche dell'ex Jugoslavia la Csce si è di fatto conformata alle decisioni della Ce, il cui ruolo propulsivo, in seno all'istituzione paneuropea, è risultato ulteriormente confermato.

La nuova situazione determinatasi in Urss a seguito del fallito colpo di stato di agosto ha schiuso innanzitutto la strada all'ammissione delle tre repubbliche baltiche, la cui partecipazione ai lavori della Csce – anche solo con lo *status* di paesi osservatori – era stata fino ad allora impedita dal veto sovietico. La decisione di ammettere Estonia, Lettonia e Lituania veniva adottata il 10 settembre, in una riunione ministeriale appositamente convocata a Mosca, alla vigilia della riunione della Conferenza sulla dimensione umana. Senza alcun contrasto il Caf inoltre decideva, l'8 gennaio, di riconoscere la Russia come legittimo Stato successore dell'Urss. Unanime era infatti l'interesse a ottenere da Mosca una riaffermazione della permanente validità degli obblighi sottoscritti dall'Urss nell'ambito della Csce. Nella stessa riunione il Caf, accogliendo una proposta avanzata dalla Germania e dagli Usa, adottava il principio dell'ammissione in blocco delle repubbliche dell'ex Urss. Ciascuna repubblica avrebbe però dovuto dimostrare la sua intenzione di rispettare pienamente gli obblighi della Csce, ivi compresi quelli relativi al controllo degli armamenti convenzionali e alle Csbm, accettando, a tal fine, di ospitare una missione di *rapporteur* inviata dalla Csce. Nella riunione di Praga (30 gen.) il Consiglio dei ministri decideva di ammettere tutti i dieci Stati membri della Csi. Era evidente l'intenzione di offrire una consacrazione internazionale alla Csi, la cui creazione era stata salutata come un possibile fattore di stabilizzazione dei rapporti fra i nuovi Stati sorti dalla disgregazione sovietica. L'unica ex repubblica dell'Urss cui veniva rifiutata l'ammissione era la Georgia in quanto Stato ancora privo di riconoscimento internazionale e dove il potere era in mano ai militari. L'ammissione della Georgia veniva deliberata dal Consiglio dei ministri nella riunione supplementare del 24 marzo dopo l'insediamento a Tbilisi del nuovo Consiglio di Stato formato da civili.

Il caso delle repubbliche jugoslave veniva esaminato dal Caf in una riunione svoltasi il 27 gennaio. Occorre ricordare che in precedenza (15 gen.) la Ce aveva deciso di riconoscere Slovenia e Croazia. Gli Usa avevano tuttavia rifiutato di associarsi a tale decisione. Il riconoscimento della Macedonia era stato invece reso impossibile dal veto della Grecia. Per quanto riguarda la Bosnia-Erzegovina la Ce aveva chiesto lo svolgimento di un referendum per accertare la volontà della popolazione. L'unico Stato membro della Csce ad aver riconosciuto la Bosnia-Erzegovina era la Bulgaria. In questo contesto, il Consiglio dei ministri adottava, nella riunione del 30 gennaio, una soluzione di compromesso, concedendo a Slovenia e Croazia lo statuto di osservatore. Washington si preoccupava di precisare che tale decisione non avrebbe pregiudicato le future decisioni concernenti il riconoscimento delle due repubbliche. L'ammissione a pieno titolo dei due paesi veniva decisa dal Consiglio il 24 marzo. La Bosnia-Erzegovina, infine, veniva ammessa dal Caf il 24 aprile, dopo aver ottenuto il riconoscimento da parte dei paesi occidentali.

3. Prospettive di riforma del sistema delle Nazioni Unite

La fine della guerra fredda ha creato le condizioni per un rilancio dell'attività e del ruolo delle Nazioni Unite. Ciò ha effettivamente trovato riscontro non solo nel notevole rafforzamento della capacità di decisione e di iniziativa del Consiglio di Sicurezza[98], ma anche nel graduale allargamento del campo d'intervento dell'organizzazione mondiale.
Nonostante questo nuovo attivismo, è continuato a crescere, come effetto soprattutto dell'aumento dei fenomeni di crisi e di instabilità, il divario tra i compiti sempre più numerosi e complessi a cui le Nazioni Unite si trovano a far fronte e gli strumenti, ancora limitati, di cui esse dispongono. Si è di conseguenza intensificato il dibattito sulle misure più appropriate da adottare

[98] Nel suo rapporto «Un'Agenda per la Pace» (v. *infra*) il segretario generale dell'Onu ha sottolineato che, mentre durante la guerra fredda in ben 279 casi il Consiglio di Sicurezza è stato paralizzato dal veto di uno dei suoi membri permanenti, nessun nuovo veto è stato posto a partire dal 31 mag. 1990.

in vista di un adeguamento della struttura e del *modus operandi* dell'Onu alla crescente richiesta di governo e regolazione delle relazioni internazionali[99]. Durante il periodo in esame, il tema della riforma del sistema delle Nazioni Unite è entrato a far parte formalmente dell'agenda ufficiale dell'organizzazione. Il confronto si è concentrato in particolare sui problemi connessi con le accresciute responsabilità dell'Onu nel campo del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. A tale argomento è stata dedicata una riunione straordinaria del Consiglio di Sicurezza svoltasi il 31 gennaio 1992 a livello di capi di Stato e di Governo. Si è trattato del primo Vertice del Consiglio di Sicurezza nella storia dell'Onu.

La riunione ha avuto un carattere essenzialmente interlocutorio. La principale decisione adottata è stata infatti quella di invitare il segretario generale, Boutros Boutros-Ghali, a presentare, entro il 1° luglio 1992, un'«analisi» e delle «raccomandazioni» sui modi per rafforzare e rendere più efficiente la capacità delle Nazioni Unite nei settori della «diplomazia preventiva», della «pacificazione» (*peace-making*), e del «mantenimento della pace» (*peace-keeping*). È da notare che il Consiglio di Sicurezza ha espressamente chiesto al segretario generale di impostare il suo rapporto rimanendo nell'ambito delle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite, escludendo, quindi, almeno per il momento, eventuali emendamenti o integrazioni dell'atto fondativo dell'organizzazione[100].

---

[99] Per un'analisi generale dei nuovi problemi che l'Onu si trova ad affrontare e delle connesse esigenze di riorganizzazione della sua struttura e di rafforzamento delle sue capacità v. Aa.Vv., *Prospects of Reform of the United Nations System* (Atti della Conferenza organizzata dalla Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale – 15-17 mag. 1992), Cedam, Padova, 1993; B. Boutros-Ghali, «Empowering the United Nations», *Foreign Affairs*, 72, 5 (Winter 1992/1993), pp. 89-102; s.a. «Friedenserhaltung durch die Vereinten Nationen: Eine neue Chance für den Weltfrieden», *Europa Archiv*, 48, 5 (10 mar. 1993), pp. 123-131; B. Urquhart, «The United Nations in 1992: problems and opportunities», *International Affairs*, 68, 2 (April 1992), pp. 311-20; T.G. Weiss (ed.), *Collective Security in a Changing World*, Lynne Rienner Publishers, Boulder & London, 1993; C. Tomuschat, «Die Zukunft der Vereinten Nationen», *Europa Archiv*, 47, 2, pp. 42-50; E.C. Luck, «Whose Collective Security?», *The Washington Quarterly*, 15, 2 (Spring 1992), pp. 43-56.

[100] La procedura per l'emendamento e la revisione della Carta delle Nazioni Unite è fissata dagli articoli 108 e 109 della stessa Carta. In base all'articolo 108, ogni emendamento della Carta richiede l'approvazione di 2/3 degli Stati membri, inclusi i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza. L'articolo 109 stabilisce che per la convocazione di una Conferenza generale di revisione della Carta (*General Charter Review Conference*) è necessario il voto favorevole dei 2/3 dei membri dell'Assemblea generale, inclusi i membri del Consiglio di Sicurezza.

Durante il Vertice non sono state ufficialmente discusse ipotesi di modifica della composizione del Consiglio di Sicurezza. Anch'esse peraltro richiederebbero emendamenti della Carta. Il tema è stato tuttavia oggetto di importanti dichiarazioni politiche. Il primo ministro giapponese, Kiichi Miyazawa, ha sostenuto che la composizione del Consiglio dovrebbe riflettere più fedelmente la nuova realtà internazionale, aggiungendo che il Giappone si aspetta di ottenere un seggio permanente entro il 1995. Più caute sono state le prese di posizione dei dirigenti tedeschi. Alla vigilia del Vertice il cancelliere, Helmut Kohl, pur smentendo che la Germania fosse intenzionata a porre all'ordine del giorno la questione della composizione del Consiglio, si è detto interessato all'ipotesi di attribuire un seggio permanente alla Comunità europea[101]. Occorre ricordare che in un discorso tenuto all'Assemblea generale dell'Onu (set. 1991), il ministro degli Esteri italiano De Michelis ha proposto di aumentare il numero non solo dei membri permanenti ma anche di quelli ruotanti del Consiglio di Sicurezza, sostenendo fra l'altro che non necessariamente si dovrebbe attribuire il diritto di veto ai nuovi membri permanenti. Il ministro degli Esteri italiano ha inoltre suggerito l'adozione di un sistema di voto ponderato sia per l'Assemblea generale sia per il Consiglio di Sicurezza.

Varie motivazioni sono all'origine della riluttanza ad aprire formalmente la discussione sul problema della composizione del Consiglio di Sicurezza. V'è innanzitutto il timore che, una volta aperto questo capitolo, ben difficilmente potrebbe essere evitato l'allargamento della discussione ad altre proposte di modifica della Carta. Ciò comporterebbe un processo negoziale assai più complicato e dagli esiti imprevedibili. Alcuni Stati paventano inoltre che un aumento del numero di membri del Consiglio di Sicurezza possa riportare quest'organo alla paralisi di cui ha già sofferto, sia pure per altre ragioni – la contrapposizione tra i due blocchi – durante il periodo della guerra fredda. Rimane infine l'incertezza sui criteri da adottare per la selezione dei nuovi membri permanenti. C'è, per esempio, una consapevolezza crescente che, accanto alla potenza politico-militare e a quella economica, occorrerebbe prendere in qualche modo in considerazione anche il peso demografico dei singoli paesi, nonché la necessità di garantire un'equa rappresentanza regionale. In quest'ottica candidati naturali a un seggio permanente in seno al

[101] La creazione di un seggio per la Ce richiederebbe la modifica non solo dell'art. 23, che nomina i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, ma anche dell'art. 4, che limita agli Stati il diritto di diventare membri dell'Onu.

Consiglio appaiono, oltre alla Germania e al Giappone, anche alcuni paesi in via di sviluppo, come l'India, il Brasile e la Nigeria.
I paesi partecipanti al Vertice hanno comunque concordato sulla necessità che il Consiglio allarghi le sue competenze al di là del campo della sicurezza strettamente inteso, occupandosi di questioni rimaste finora sostanzialmente estranee alla sua attività, come l'assistenza umanitaria, l'intervento in caso di disastri naturali e il controllo del corretto svolgimento delle elezioni. Si è inoltre manifestato un ampio consenso attorno all'obiettivo di rendere il Consiglio sempre più attivamente partecipe della gestione dei problemi che hanno una dimensione chiaramente transnazionale come il terrorismo e il traffico di droga.
Rilevanti contrasti sono invece emersi sul tema dell'intervento umanitario. Mentre, ad esempio, il ministro degli Esteri Genscher ha sostenuto il dovere della comunità internazionale di intervenire in situazioni caraterizzate da flagranti violazioni dei diritti umani, i rappresentanti cinesi, ricorrendo all'obiezione tradizionale dei regimi autoritari, hanno messo in guardia contro il rischio che il tema dei diritti umani venga usato come pretesto per violare il principio della non-ingerenza negli affari interni di uno Stato. C'è da notare comunque che Boutros-Ghali – come aveva, d'altronde, già cominciato a fare il suo predecessore, Pérez de Cuéllar – ha avvalorato un'interpretazione restrittiva del principio di non-ingerenza, sottolineando come la pace mondiale possa essere messa in pericolo anche dall'abuso del concetto di sovranità. Nonostante le resistenze di alcuni Stati, anche in seno alle Nazioni Unite sembra affermarsi sempre più l'idea che il rispetto dei diritti umani rappresenti una delle condizioni essenziali per garantire la pace e la sicurezza.
I membri del Consiglio hanno inoltre dichiarato unanimemente che la proliferazione delle armi di distruzione di massa costituisce una «minaccia alla pace e alla sicurezza». Ciò significa che il Consiglio si ritiene abilitato a intraprendere azioni per affrontare questa minaccia, ricorrendo, laddove gli sviluppi nel campo della proliferazione siano particolarmente preoccupanti, al capitolo VII della Carta.
Vasta risonanza ha avuto in particolare il discorso pronunciato al Vertice dal presidente francese Mitterrand.
Oltre a insistere sulla necessità di sviluppare la diplomazia preventiva sulla base di un più forte legame tra l'Onu e le organizzazioni regionali, Mitterrand ha annunciato la disponibilità della Francia a mettere a disposizione del segretario generale in ogni momento, entro un termine di 24 ore, un contingente di 1.000 uomini da utilizzare per le operazioni di mantenimento della pace (più altri 1.000 uomini entro una settimana). Per l'impiego di tale forza

di dispiegamento rapido il presidente francese ha suggerito l'attivazione di un organismo previsto dalla Carta, anche se finora mai utilizzato: il Military Staff Committee, composto dei capi di Stato maggiore dei cinque paesi membri permanenti del Consiglio di Sicurezza. Mitterrand ha inoltre proposto l'istituzione di fondi per la riconversione dell'industria militare[102].

Nel suo rapporto al Consiglio di Sicurezza, intitolato «Un'agenda per la pace», Boutros-Ghali ha affrontato i vari problemi connessi con l'attività dell'Onu nel campo della gestione delle crisi. Particolare enfasi il segretario generale dell'Onu ha posto sulla necessità di rafforzare gli strumenti della diplomazia preventiva. Per quanto riguarda le missioni d'«inchiesta», Boutros-Ghali suggerisce che esse vengano decise dal Consiglio di Sicurezza o dall'Assemblea generale che sceglierebbero se inviare la missione sotto la propria diretta autorità o affidarne la direzione al segretario generale. Boutros-Ghali ha inoltre ricordato che le Nazioni Unite dispongono di una valida rete di sistemi di «allerta», ma ha proposto di rafforzare le procedure che consentono di valutare se esiste una minaccia alla pace e in che modo potrebbe essere affrontata. Sotto il capitolo della diplomazia preventiva il segretario generale ha incluso anche il «dispiegamento preventivo» di truppe dell'Onu, sottolineandone l'importanza per garantire l'assistenza umanitaria e suggerendo di farvi ricorso quando vi è il rischio dell'esplosione di un conflitto o quando uno Stato ha ragione di temere un attacco ai confini (in entrambi i casi sarebbe naturalmente necessario il consenso degli Stati interessati).

Nella parte del rapporto dedicata alle azioni di «pacificazione» (*peace-making*) Boutros-Ghali ha suggerito che vengano conclusi gli accordi speciali, previsti dell'art. 43 della Carta, attraverso i quali gli Stati membri s'impegnerebbero a mettere a disposizione forze armate, assistenza e strutture per eventuali azioni coercitive dirette al mantenimento o al ripristino della pace e della sicurezza internazionali. Nel rapporto si sottolinea fra l'altro che la pronta disponibilità di forze da utilizzare su chiamata potrebbe avere, già di per sé, una generale efficacia dissuasiva non trascurabile. Tuttavia, per ammissione dello stesso segretario generale, la costituzione di queste forze non può che essere un obiettivo di lungo termine. A più breve scadenza

---

[102] Sul Vertice del Consiglio di Sicurezza del 31 gennaio 1992 v. T. Daley, «Can the U.N. stretch to fit its future?», *The Bulletin of Atomic Scientists*, 48, 3 (apr. 1992), pp. 38-42; T.R. Pickering, «The Post-Cold War Security Council: Forging an International Consensus», *Arms Control Today*, 22, 5 (giu.1992), pp. 7-10.

Boutros-Ghali ha prospettato la possibilità che gli Stati membri mettano a disposizione del Consiglio di Sicurezza delle unità da utilizzare, sempre su chiamata, per missioni di «rafforzamento della pace» (*peace-enforcement*), cioè essenzialmente per missioni dirette a garantire il rispetto degli accordi di cessate il fuoco. Tali unità, che sarebbero distinte dalle tradizionali forze di «mantenimento della pace» (*peace-keeping*) in quanto dotate di armi più pesanti (il loro mandato sarebbe infatti più esteso e impegnativo), opererebbero sulla base dell'art. 40 (relativo alle misure provvisorie per impedire l'aggravamento delle crisi). Nel rapporto vengono inoltre avanzate una serie di proposte per venire incontro alle crescenti esigenze che le operazioni di mantenimento della pace pongono nel campo della logistica, dell'equipaggiamento, del personale e del finanziamento[103].
Agli argomenti assegnatigli dal Consiglio di sicurezza Boutros-Ghali ha aggiunto, di sua iniziativa, il tema della «costruzione della pace dopo il conflitto» (*post-conflict peace-building*), cioè delle misure per consolidare la pace dopo conflitti interstatali o prolungate guerre civili. Fra queste misure rientrano per esempio la custodia e la distruzione delle armi, il rimpatrio dei rifugiati, la supervisione sulle elezioni, l'assistenza tecnica, la riforma e il rafforzamento delle istituzioni governative. L'insistenza del segretario generale su questo punto scaturisce dalla consapevolezza che in futuro l'Onu potrebbe essere sempre più spesso investito del compito di ristabilire le condizioni necessarie per la ripresa della vita civile e di una normale attività economica e sociale in Stati dove manca un'autorità in grado di assicurare

---

[103] Negli ultimi anni vi è stato un incremento notevole delle operazioni di mantenimento della pace delle Nazioni Unite. Secondo i dati forniti dallo stesso segretario generale, mentre solo 13 operazioni sono state attivate in tutto il periodo compreso tra il 1945 e il 1987, ne sono state attivate altrettante successivamente. A metà 1992 erano in corso le seguenti operazioni: l'Untso in Medioriente; l'Unmogip in India e Pakistan; l'Unficyp a Cipro; l'Undof nel Golan; l'Unifil in Libano; l'Onuca in America centrale; l'Onusal in El Salvador; l'Unikom in Iraq e Kuwait; la Minurso in Sahara Occidentale; l'Unavem II in Angola; l'Untac in Cambogia; l'Unprofor in Croazia; l'Unosom in Somalia (v. Iiss, *The Military Balance 1992-1993*, Brassey's for the Iiss, London, 1992, pp. 247-50). Sulle operazioni di mantenimento della pace dell'Onu v. J.Q. Blodgett, «The Future of UN Peacekeeping», *The Washington Quarterly*, 14, 1, Winter 1991, pp. 207-20; P.F. Diehl, C. Kumar, «Mutual Benefits from International Intervention: New Roles for United Nations Peace-keeping Forces», *Bulletin of Peace Proposals*, 22, 4, dic. 1991, pp. 369-75; J. Mackinlay, J. Chopra, «Second Generation Multinational Operations», *The Washington Quarterly*, 15, 3, Summer 1992, pp. 113-31; T.G. Weiss, «New Challenges for UN Military Operations: Implementing an Agenda for Peace», *The Washington Quarterly*, 16, 1, Winter 1993, pp. 51-66.

l'autogoverno o un'effettiva autodeterminazione (il caso più significativo di un'operazione di questo tipo attualmente in corso è costituito dall'Untac in Cambogia).
Pur riaffermando la responsabilità primaria del Consiglio di sicurezza nel mantenimento della pace e della sicurezza, nel suo rapporto Boutros-Ghali ha riconosciuto l'importanza fondamentale del ruolo delle organizzazioni regionali «come soggetto di decentralizzazione, delega e cooperazione con gli sforzi delle Nazioni Unite». Oltre ad alleggerire il compito del Consiglio, le organizzazioni regionali possono contribuire, secondo il segretario generale dell'Onu, «a un più profondo senso di partecipazione, consenso e democratizzazione negli affari internazionali»[104]. Occorre ricordare che in effetti negli ultimi anni numerose organizzazioni regionali hanno cooperato con l'Onu, più o meno proficuamente, nelle attività di gestione delle crisi: la Ce, la Csce, la Nato e l'Ueo nell'ex Jugoslavia; l'Oua, la Lega Araba e l'Oci in Somalia; l'Asean in Cambogia; l'Osa in Nicaragua. Boutros-Ghali ha escluso che per la cooperazione e la relativa divisione del lavoro tra l'Onu e le organizzazioni regionali – che sono disciplinate dal Capitolo VIII della Carta – possa essere applicato un modello unico e universalmente valido, affermando che esse «devono adattarsi alla realtà di ciascun caso con flessibilità e creatività»[105].
Va infine ricordato che, per far fronte alla sempre più acuta crisi finanziaria dell'organizzazione, il rapporto, oltre a rilanciare alcune proposte già avanzate in passato da Pérez de Cuéllar, prospetta una serie di nuove misure, quali un'imposta sulla vendita delle armi, la facoltà di ottenere prestiti dalla Banca mondiale e dal Fmi, la creazione di un fondo di riserva, l'immediata copertura di un terzo del costo stimato di ogni nuova operazione di mantenimento della pace.
Fra le iniziative più rilevanti assunte in sede Onu durante il periodo in esame va ricordata la decisione dell'Assemblea generale (9 dic. 1991) di istituire un registro dei trasferimenti internazionali delle armi convenzionali in cui saranno raccolte fra l'altro anche le informazioni relative alla consistenza degli arsenali e alle acquisizioni di armi realizzate attraverso la produzione nazio-

---

[104] Boutros Boutros-Ghali, *Un'Agenda per la Pace*, Nazioni Unite, New York, 1992, p. 47.

[105] *Ibidem*, p. 46. Sul tema del rapporto tra l'Onu e le organizzazioni regionali v. inoltre B. Boutros-Ghali, «Les ententes régionales et la construction de la paix», *Défense nationale*, 48, ott. 1992, pp. 11-20; B. Rivlin, «Regional Arrangements and the UN System for Collective Security and Conflict Resolution», *International Relations*, 11, 2 (ago. 1992), pp. 95-110.

nale[106]. L'idea del registro dei trasferimenti delle armi convenzionali era stata originariamente lanciata dai cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza nel corso di una riunione svoltasi a Parigi l'8-9 luglio 1991, ottenendo successivamente l'appoggio del Gruppo dei Sette durante il Vertice di Londra (15-17 lug.). È da notare che alcuni paesi del Terzo Mondo hanno chiesto l'inclusione nel registro anche delle informazioni relative agli arsenali e ai trasferimenti delle armi di distruzione di massa. Un'analoga proposta è stata peraltro avanzata anche da Giappone e Regno Unito nel corso del Vertice del Consiglio di Sicurezza[107].

[106] La risoluzione dell'Assemblea sul registro delle armi convenzionali è stata approvata con 150 voti a favore e 2 astensioni (Cuba e Iraq). L'unico grande paese esportatore a non averla appoggiata è la Cina che non ha partecipato al voto.

[107] Sul registro delle armi convenzionali v. H. Wagenmakers, «The UN Register Of Conventional Arms: A New Instrument for Cooperative Security», *Arms Control Today*, 23, 3 (apr. 1993), pp. 16-21.

Sezione 3

CONTROLLO DEGLI ARMAMENTI E DISARMO

di Ettore Greco

Anche nel periodo in esame sono da registrare numerosi passi avanti nel processo di controllo degli armamenti. Per quanto riguarda le armi nucleari, le novità più significative sono venute dalle decisioni di disarmo unilaterale adottate da Mosca e da Washington. Sull'onda di tali decisioni, le due principali potenze nucleari hanno inoltre raggiunto un nuovo accordo (Start II) per un'ulteriore, massiccia, riduzione delle armi strategiche. Di grande rilevanza sono anche i nuovi accordi per il controllo delle forze convenzionali e per il rafforzamento delle misure di fiducia e sicurezza firmati nel contesto della Csce. A livello multilaterale, si è poi raggiunto un risultato di portata storica: il completamento della Convenzione per la messa al bando delle armi chimiche.
Negli altri settori interessati dal sempre più preoccupante fenomeno della proliferazione, non si sono però verificati progressi sostanziali.

1. Armi nucleari

I principali sviluppi relativi al controllo degli armamenti nucleari hanno avuto origine da una serie di iniziative unilaterali lanciate da Washington e da Mosca. Il 27 settembre 1991, in un discorso a sorpresa, il presidente americano, George Bush, annunciava l'adozione di alcune drastiche misure di disarmo unilaterale e avanzava all'Urss alcune proposte di disarmo reciproco. Fra le misure unilaterali figuravano, in particolare, le seguenti: completa eliminazione di tutte le armi nucleari a corto raggio basate a terra (distruzione di tutte le testate); ritiro di tutte le armi nucleari tattiche dalle unità navali (testate in parte smantellate, in parte distrutte); revoca dello stato di allerta per i bombardieri a lungo raggio e per i 450 missili basati a terra (Icbm) Minuteman; cancellazione dei programmi per la produzione di un missile Mx mobile e di un missile più piccolo (Sicbm) mobile. A Mosca Bush proponeva, fra l'altro, di avviare colloqui in vista dell'eliminazione di tutti gli Icbm a testata

multipla e di cooperare alla costruzione delle difese antimissilistiche, al perfezionamento dei sistemi di comando e controllo delle armi nucleari e dei metodi per garantire la sicurezza delle testate. L'iniziativa di Bush implicava il ritiro della maggior parte delle armi nucleari americane schierate in Europa e di tutte quelle schierate nella Corea del Sud.
Il 3 ottobre il presidente sovietico, Mikhail Gorbaciov, annunciava, a sua volta, misure di disarmo unilaterale analoghe a quelle americane. Rendeva inoltre noto che l'Urss avrebbe ridotto a 5.000 le testate montate sulle sue forze strategiche (1.000 in meno di quante previste dal Trattato Start). Fra le proposte aggiuntive rispetto a quelle di Bush figuravano l'eliminazione totale delle armi nucleari ritirate dalle navi, i sottomarini e le basi aeree, un'ulteriore riduzione della metà delle armi strategiche e la cessazione della produzione di materiale fissile per scopi militari.
Infine, Gorbaciov annunciava una nuova moratoria di un anno sui test nucleari.
Nel discorso sulla stato dell'Unione (28 gen. 1992), Bush allargava ulteriormente il suo pacchetto di proposte per il disarmo nucleare. In particolare, in cambio dell'accettazione da parte dell'Urss della messa al bando degli Icbm a testata multipla, dichiarava che gli Usa erano pronti, fra l'altro, a ridurre di circa 1/3 il numero delle testate sui missili balistici lanciati dai sottomarini (Slbm) rispetto al livello fissato dallo Start e a eliminare tutti gli Mx. Il presidente americano annunciava inoltre altre misure unilaterali, fra cui la costruzione di soli 20 bombardieri B-2 (anziché i previsti 75) e la cessazione della produzione degli Mx e delle testate nucleari destinate ai missili Trident II.
La risposta di Mosca non si faceva attendere. Il presidente russo, Boris Eltsin, proponeva, in un discorso pronunciato il 29 gennaio, che Usa e Russia riducessero le loro forze nucleari strategiche a un livello di circa 2.000-2.500 testate ciascuno. Si trattava di una cifra pari a circa la metà di quella suggerita da Bush il giorno prima. Eltsin rendeva note alcune riduzioni realizzate di recente e annunciava la volontà di interrompere alcuni importanti programmi di modernizzazione e di accelerare il periodo di attuazione del Trattato Start. Il presidente russo tornava infine a chiedere la cessazione della produzione di materiale fissile per le armi nucleari e una moratoria sui test.
Durante il Vertice di Washington (16-17 giu. 1992) Bush ed Eltsin concludevano un accordo per nuove riduzioni nelle armi strategiche (Start II). I due presidenti decidevano, in particolare, le seguenti misure: eliminazione di tutti gli Icbm a testata multipla; riduzione a 1.750 delle testate montate sugli Slbm (equivalente a un taglio del 50% per gli americani); l'adozione di regole di conteggio più realistiche per le testate trasportate dai bombardieri; la riduzio-

ne a 3.000-3.500 di tutte le testate nucleari possedute da ciascuna delle due parti entro il 2003.
Occorre aggiungere che durante il periodo in esame il processo di ratifica del primo accordo Start, firmato il 31 luglio 1991[108], è stato ritardato dalla necessità di ottenere preventivamente la disponibilità di Bielorussia, Kazakistan e Ucraina a rinunciare alle armi nucleari strategiche dell'ex Urss rimaste sul loro territorio. Gli Usa si sono impegnati in un intenso sforzo diplomatico per raggiungere quest'obiettivo.
I principali ostacoli sono venuti dall'Ucraina che ha mostrato ripetutamente di volersi riservare la carta nucleare almeno come strumento per ottenere concessioni dai paesi occidentali.
I ministri degli Esteri dei cinque paesi interessati hanno comunque raggiunto il 23 maggio 1992 a Lisbona un accordo, in base al quale, oltre a Usa e Russia, anche Bielorussia, Kazakistan e Ucraina si sono impegnati ad aderire allo Start.
Tutte le armi nucleari rimanenti sul territorio di queste tre repubbliche verranno eliminate entro il periodo di sette anni previsto dallo Start.

2. Armi convenzionali e Csbm

2.1 Il processo di ratifica del Trattato Cfe

La dissoluzione dell'Urss ha determinato inaspettate complicazioni per il processo di ratifica del Trattato Cfe, firmato nel novembre 1990[109].
Estonia, Lettonia e Lituania, le prime repubbliche ad ottenere l'indipendenza dall'Urss (set. 1991), dichiaravano in ottobre la loro volontà di dissociarsi da ogni obbligo che l'Urss si era assunta firmando il trattato. In un incontro svoltosi a Vienna il 18 ottobre, gli Stati firmatari decidevano di escludere il territorio delle tre repubbliche baltiche dall'area di applicazione del trattato, stabilendo però, nel contempo, che il materiale militare schieratovi dall'Urss avrebbe continuato a essere incluso nei tetti sovietici e sarebbe pertanto rimasto soggetto alle ispezioni.
Il definitivo crollo dell'Urss (dic. 1991) poneva il non facile problema di quali Stati avrebbero dovuto ereditare gli obblighi assunti dall'Urss in base al

[108] Sullo Start v. INPI 1990-91, pp. 206-8.

[109] Sul trattato Cfe v. INPI 1990-91, pp. 209-17.

Trattato Cfe e di quali procedure seguire per attuare questo trasferimento di obblighi. Al fine di risolvere tale problema attraverso un accordo tra tutti gli Stati interessati, alla riunione del Nacc (v. *supra*, sez. 2) del 20 dicembre veniva decisa l'istituzione del Gruppo di lavoro ad alto livello (Hlwg), costituito dai rappresentanti di tutti i paesi firmatari del Trattato Cfe, comprese tutte le repubbliche ex sovietiche con territorio nella zona di applicazione del trattato. In una riunione dello Hlwg svoltasi il 10 gennaio 1992, si raggiungeva l'accordo su una serie di punti, fra cui il principio che il trattato sarebbe entrato in vigore senza essere rinegoziato e che gli obblighi previsti a carico dell'Urss sarebbero stati distribuiti tra gli Stati successori in un modo accettabile a tutti gli Stati firmatari del trattato. Il 21 febbraio lo Hlwg delineava un percorso articolato in due tappe: in una prima fase, di carattere «informale», le repubbliche ex sovietiche avrebbero raggiunto un accordo tra loro; in una seconda fase, di carattere «formale», che avrebbe preso la forma di una «conferenza straordinaria», sarebbe stato approvato un documento che avrebbe schiuso la strada all'entrata in vigore del trattato.
L'accordo tra le repubbliche ex sovietiche sulla distribuzione del materiale militare soggetto al Trattato Cfe veniva raggiunto a Tashkent il 15 maggio 1992. Veniva così spianata la strada alla ratifica del trattato. Durante una riunione del Nacc, svoltasi il 5 giugno, 29 paesi – i 16 della Nato, i cinque ex alleati dell'Urss e le otto repubbliche ex sovietiche interessate[110] – firmavano un documento in cui veniva sancito che l'accordo del 15 maggio conteneva gli elementi necessari per l'entrata in vigore del trattato. Il 10 luglio, durante il Vertice di Helsinki, i capi di Stato e di Governo della Csce decidevano che il Trattato Cfe sarebbe entrato in vigore il 17 luglio.

2.2 L'accordo Cfe 1A

Il 26 novembre 1990 si era formalmente aperto a Vienna, sempre nel contesto della Csce, un nuovo ciclo di negoziati sulle forze convenzionali, con l'obiettivo di fissare un tetto massimo di effettivi militari per ciascuno Stato partecipante (il Trattato Cfe riguarda cinque categorie di armamenti, ma non gli effettivi). In realtà, i negoziati erano effettivamente iniziati solo nel giugno 1991, dopo la risoluzione del contezioso sui dati forniti dai sovietici e sul materiale da essi trasferito al di là degli Urali alla vigilia della firma del Trattato Cfe[111].

[110] Armenia, Azerbaijan, Bielorussia, Georgia, Kazakistan, Moldavia, Russia, Ucraina.

[111] INPI 1990-91, pp. 215-7.

L'accordo finale è stato firmato il 10 luglio 1992 a Helsinki, durante il Vertice della Csce, dai 29 paesi aderenti al Trattato Cfe. Esso stabilisce un tetto per il personale militare di ciascuno Stato partecipante all'interno dell'area prevista nel mandato negoziale (dall'Atlantico agli Urali). È da notare che solo alcuni tetti nazionali sono più bassi del numero effettivo di personale militare detenuto dai paesi a cui si applicano. I tetti nazionali non sono stati, d'altronde, frutto di un negoziato. Ciascuno Stato ha deciso autonomamente il proprio. Consistenti tagli dovranno essere effettuati, in particolare, da Bielorussia, Germania, Polonia, Turchia e Ucraina. L'Italia ha fissato un tetto nazionale (315.000) superiore agli effettivi dichiarati (294.900).
I tetti riguardano il personale militare schierato a terra in servizio a tempo pieno e, in particolare: le forze terrestri e aeree; il personale dei quartier generali e dei comandi; le forze navali schierate a terra equipaggiate con materiale soggetto al Trattato Cfe; tutte le altre forze dotate di materiale Cfe; le riserve chiamate per svolgere un servizio a tempo pieno per più di 90 giorni. Ciascuno Stato ha la facoltà di rivedere sia verso il basso sia verso l'alto il proprio tetto nazionale, dandone preventiva notifica agli altri Stati firmatari con la specificazione della data a partire dalla quale il nuovo tetto verrà applicato. In caso di innalzamento del tetto, gli Stati sono tenuti a spiegarne anche le ragioni. Qualora vengano sollevate obiezioni contro la revisione di un tetto, è diritto di ogni Stato chiedere la convocazione di una conferenza straordinaria per esaminarne le ragioni e cercare un accordo sul futuro tetto. Il trattato prevede inoltre una serie di misure di stabilizzazione, per lo scambio di informazioni e per la verifica. Le ispezioni verranno effettuate in base a procedure mutuate dal Trattato Cfe.

2.3 Il Documento di Vienna 1992 sulle Csbm

Nel quadro della Csce è stato anche raggiunto un nuovo accordo per l'ampliamento e il rafforzamento del sistema delle misure di fiducia e sicurezza (Csbm). Il nuovo documento sulle Csbm, noto come Documento di Vienna 1992, è stato firmato il 4 marzo 1992 da tutti gli Stati partecipanti alla Csce ed è entrato in vigore il 1° maggio.
Una delle principali novità contenute nel nuovo accordo, rispetto al Documento di Vienna 1990[112], riguarda lo scambio annuale delle informazioni sulle forze militari. Esso è stato esteso anche agli aumenti programmati degli

[112] Per un'illustrazione del contenuto del Documento di Vienna 1990 v. INPI 1990-91, pp. 217-8.

effettivi e ai nuovi tipi di sistemi d'arma che si programma di dispiegare in futuro. Ciascun Stato è tenuto a organizzare, nella prima occasione possibile, una «dimostrazione» dei nuovi tipi di sistemi d'arma dispiegati, a beneficio dei rappresentanti di tutti gli altri Stati partecipanti. È stato inoltre stabilito che dovranno essere notificate preventivamente tutte le attività militari nelle quali vengano impegnati almeno 9.000 effettivi o 2.500 carri armati (l'obbligo di notifica si applicava in precedenza alle attività militari che implicavano l'impiego di almeno 13.000 effettivi o 3.000 carri armati).
Saranno invece soggette a osservazione tutte le attività militari nelle quali vengano impegnati almeno 13.000 effettivi (il tetto precedente era di 17.000 effettivi). Sono state poi introdotte una serie di nuove disposizioni limitative delle attività militari. Per quanto riguarda le ispezioni, è stata per la prima volta prevista la possibilità di squadre ispettive multinazionali. Per dissipare eventuali preoccupazioni riguardanti le proprie attività militari, ciascuno Stato potrà invitare altri Stati partecipanti a compiere una visita nelle aree del suo territorio in cui possano sussistere motivi per tali preoccupazioni. Infine, la verifica delle informazioni scambiate è stata estesa anche alle unità attivate per un periodo temporaneo[113].

2.4 Il Trattato sui cieli aperti

L'idea di aumentare la trasparenza delle attività militari attraverso un accordo che consenta a ciascun Stato l'effettuazione di voli di osservazione sul territorio degli altri Stati era stata originariamente lanciata da Eisenhower nel 1955. Riproposta da Bush nel maggio 1989, tale idea è stata al centro di un negoziato che ha portato alla firma, il 21 marzo 1992 a Helsinki, del Trattato sui cieli aperti (Open Skies). Il trattato è stato firmato dai 16 paesi membri della Nato, dai cinque ex alleati dell'Urss nel Patto di Varsavia (Bulgaria, Cecoslovacchia, Polonia, Romania, Ungheria) e da tre repubbliche ex sovietiche (Russia, Bielorussia e Ucraina).
Data l'importanza di una futura partecipazione al regime dei cieli aperti delle rimanenti repubbliche ex sovietiche, è stato stabilito che ciascuna di esse – con l'eccezione dei paesi baltici – potrà aderirvi «in qualsiasi momento». Il trattato è inoltre espressamente aperto a ogni altro Stato partecipante alla Csce che ne faccia domanda dopo la sua entrata in vigore.

---

[113] Sul Documento di Vienna 1992, v. G. Blais, «Sviluppi futuri del processo Csbm», *Rivista Militare*, 3, 1993, pp. 49-56.

Il regime dei cieli aperti fissa un tetto numerico sia per i voli di osservazione che ciascuno Stato può effettuare (quota attiva) sia per quelli che è tenuto a ricevere (quota passiva). Ciascuno Stato ha il diritto di effettuare sul territorio di un altro Stato un numero di voli d'osservazione pari a quello che quest'ultimo ha il diritto di effettuare sul primo. Inoltre, ciascuno Stato non può effettuare un numero complessivo di voli superiore a quello che è tenuto a ricevere. La quota passiva di ciascun Stato è stata stabilita al momento della firma del trattato; quella attiva viene fissata di anno in anno. È da notare che i paesi della Nato hanno deciso di effettuare voli solo sul territorio dei paesi ex membri del Patto di Varsavia. Quest'ultimi, invece, si osserveranno reciprocamente.

Per i voli d'osservazione saranno utilizzati velivoli disarmati e non equipaggiati per il trasporto e l'impiego di armi. Ogni Stato designerà i modelli di velivoli che intende utilizzare. Un esemplare di ogni modello verrà sottoposto a certificazione. Nel trattato vengono dettagliatamente definiti i limiti delle prestazioni dei sensori di cui i velivoli potranno essere muniti. L'obiettivo è impedire che gli Stati che dispongono, nel campo dell'avionica, di una tecnologia più avanzata, possano trovarsi in una posizione di vantaggio rispetto agli altri. Anche i sensori, come i velivoli, saranno sottoposti a certificazione. Precise norme regolano inoltre la registrazione, il trattamento e la diffusione delle informazioni acquisite durante i voli.

Il velivolo da utilizzare per il volo viene fornito dallo Stato osservato, ma se quest'ultimo rinuncia ad avvalersi di questa facoltà, essa passa allo Stato osservante, il quale può servirsi di un proprio velivolo o di un velivolo messo a disposizione da uno Stato terzo.

Gli Stati sono tenuti ad accettare ogni richiesta di sorvolo del loro territorio che venga avanzata secondo le modalità e nei termini previsti. Non vi sono zone precluse all'osservazione. Tuttavia, in alcune zone determinate, l'attività di osservazione è soggetta ad alcune restrizioni.

Un apposito organo, la Commissione consultiva cieli aperti, con sede a Vienna, ha il compito di sovrintendere all'attuazione del trattato e di esaminare eventuali proposte di modifica. Il trattato entrerà in vigore 60 giorni dopo il deposito di almeno 20 strumenti di ratifica[114].

---

[114] Sul Trattato cieli aperti v. M. Sardo, «Il Trattato sui cieli aperti», *Rivista Militare*, 6, 1992, pp. 49-59; A.E. Smithson, «Open Skies ready for takeoff», *The Bulletin of Atomic Scientists*, 48, 1, gen.-feb. 1992, pp. 17-21; E. Golovko, «Treaty on the Open Skies», *Nato's Sixteen Nations*, 38, 3, 1993, pp. 24-8; R. Hartmann, «Der Vertrag über den Offenen Himmel», *Europa Archiv*, 47, 17, 10 sett. 1992, pp. 483-90.

3. Armi chimiche

Il 3 settembre 1992 si è positivamente concluso alla Conferenza dell'Onu sul disarmo (Cd) il negoziato sulla Convenzione per la messa al bando delle armi chimiche (Cwc) che era cominciato più di dodici anni prima (marzo 1980). La Cwc è stata aperta alla firma durante una riunione svoltasi a Parigi dal 13 al 15 gennaio 1993.
Mentre il Protocollo di Ginevra (1925) si limitava a mettere al bando solo l'uso bellico delle armi chimiche, la Cwc ne proibisce, oltre all'uso, lo sviluppo, la produzione, lo stoccaggio e il trasferimento. Ciascuno Stato che aderisce alla convenzione è tenuto a distruggere tutte le armi chimiche e gli impianti di produzione in suo possesso, nonché le armi chimiche che ha abbandonato sul territorio di un altro Stato.
I prodotti chimici controllati sono compresi in tre elenchi in base all'entità del rischio che rappresentano per le finalità della convenzione. A ciascun elenco corrisponde un diverso livello di verifica.
È previsto che la distruzione degli agenti chimici, delle armi e dei componenti cominci entro due anni – quella degli impianti chimici entro un anno – dall'entrata in vigore del trattato e che venga completata entro dieci anni dalla stessa data. La distruzione avverrà secondo un preciso calendario di scadenze, ma è ammessa la possibilità di proroghe. Ciascuno Stato si assumerà i costi della distruzione e delle relative attività di verifica (a meno che non si verifichino «circostanze eccezionali»). Tutte le attività negli impianti di produzione delle armi chimiche devono cessare al momento dell'entrata in vigore della convenzione.
La supervisione del rispetto della Cwc è affidata all'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (Opcw) che avrà sede a L'Aja. L'Opcw è composta di tre organi: la conferenza degli Stati partecipanti, il consiglio esecutivo e il segretariato tecnico.
La conferenza, a cui partecipano tutti gli Stati che hanno ratificato la convenzione, si riunisce una volta l'anno, ma può svolgere, se necessario, anche delle sessioni speciali.
Essa decide su qualsiasi decisione che le venga sottoposta dal consiglio esecutivo o da uno degli Stati partecipanti. Ha il compito, in particolare, di prendere le misure necessarie per assicurare il rispetto del trattato e per sanare le violazioni. A tal fine, può decidere di sospendere i diritti e i privilegi degli Stati violatori e raccomandare l'adozione di sanzioni. In casi di particolare gravità, può rivolgersi all'Assemblea generale e al Consiglio di Sicurezza dell'Onu.

Del consiglio esecutivo fanno parte i rappresentanti di 41 Stati, scelti dalla conferenza per un periodo di due anni sulla base di un sistema di rotazione e del principio della rappresentanza regionale. Compito del consiglio esecutivo è un organo esecutivo, il cui compito è sovrintendere all'attuazione della convenzione. Esso, fra l'altro, prende in esame i casi di violazione o sospetta violazione del trattato e, in casi di particolare gravità e urgenza, può rivolgersi direttamente all'Assemblea generale o al Consiglio di Sicurezza dell'Onu. Il segretariato tecnico, che è presieduto da un direttore generale, è responsabile dell'elaborazione dei dettagli relativi all'attuazione e verifica della convenzione, nonché della protezione dell'informazione confidenziale acquisita attraverso l'attività di controllo e verifica.

Il regime di verifica della Cwc si basa su un articolato sistema di ispezioni *in loco*. Oltre alle ispezioni per verificare la correttezza delle varie dichiarazioni cui gli Stati sono tenuti, sono previste ispezioni regolari e sistematiche negli impianti chimici dichiarati e ispezioni «a sfida». Quest'ultime vengono richieste da uno Stato che ha ragione di sospettare una violazione del trattato.

Un'ispezione a sfida può essere bloccata dal consiglio esecutivo con un voto a maggioranza qualificata (2/3) se giudica che la richiesta è immotivata o si presta ad abusi. Lo Stato sfidato ha la facoltà di negoziare il perimetro dell'area da ispezionare, ma, nel proporre un perimetro alternativo, deve attenersi ad alcuni criteri fissati nel trattato. Lo Stato soggetto a ispezione ha inoltre il diritto di usare alcune definite tecniche di «accesso gestito» per proteggere le informazioni confidenziali. È da notare che la Cwc è il primo trattato di disarmo globale, nel campo delle armi di distruzione di massa, che prevede la possibilità di effettuare ispezioni a sfida ovunque, in ogni momento e senza possibilità di rifiuto. La convenzione contiene anche disposizioni per indagare sulle accuse di uso delle armi chimiche.

Gli Stati aderenti alla convenzione che siano fatti oggetto di una minaccia o di un attacco chimico hanno il diritto di ricevere assistenza, compreso il necessario equipaggiamento difensivo. Il trattato prevede inoltre che gli Stati rivedano le loro legislazioni nazionali in materia di restrizioni al commercio di prodotti chimici, con l'obiettivo di rimuovere i controlli all'esportazione verso gli Stati che rispettano il trattato. Vi è invece proibizione assoluta di esportare i prodotti chimici più facilmente utilizzabili per la produzione di armi chimiche ai paesi che non aderiscono alla Cwc.

La convenzione entrerà in vigore 180 giorni dopo il deposito del 65° strumento di ratifica e comunque non prima di due anni dalla data in cui è stata aperta alla firma (cioè non prima del 13 gen. 1995). Nel frattempo, una

commissione preparatoria lavorerà alla creazione dell'Opcw e metterà a punto i dettagli per l'effettuazione delle attività di verifica[115].

4. Missili balistici

Durante il periodo in esame, gli sforzi volti a porre un argine alla diffusione della tecnologia missilistica attraverso il potenziamento del Mtcr[116] hanno conseguito risultati, nel complesso, modesti.
Cinque nuovi Stati hanno aderito al Mtcr – Grecia, Irlanda, Nuova Zelanda, Portogallo e Svizzera – portando il totale a 22[117]. Altri due Stati – Argentina e Urss – avevano, già in precedenza, dichiarato di volersi attenere alle linee guida del Mtcr. Sono continuati, in particolare, i colloqui per un'adesione formale di Mosca al Mtcr. Ma la principale novità è rappresentata dall'annuncio da parte del Governo di Israele (3 ott.) di aver deciso di aderire alle linee guida del Mtcr.
Sono invece falliti i tentativi americani di ottenere l'adesione anche della Rsa.
Durante una riunione plenaria svoltasi a Oslo dal 29 giugno al 2 luglio 1992, i paesi partecipanti al Mtcr hanno deciso di applicare le restrizioni previste dalle linee guida, oltre che ai missili capaci di trasportare armi nucleari, anche a quelli capaci di trasportare armi biologiche e chimiche.
Il 21 febbraio 1992 l'amministrazione Bush ha deciso di revocare le restrizioni sulle esportazioni alla Cina, dopo l'impegno, assunto dal Governo di Pechino nel corso di colloqui con Baker (nov. 1991), di attenersi alle linee guida del Mtcr e, in particolare, di non esportare i missili M-9 alla Siria e gli M-11 al

---

115 Per maggiori dettagli sulla Cwc v. gli articoli apparsi su *Arms Control Today*, 22, 8, ott. 1992; *Chemical Weapons Convention Bulletin*, 18, dic. 1992; *Disarmament*, 16, 1, 1993; *Unidir Newsletter*, 20, dic. 1992. V. inoltre J. Compagnon, «La Convention d'interdiction des armes chimiques», *Défense nationale*, 49, apr. 1993, pp. 87-96; T. Bernauer, «The End of Chemical Warfare», *Security Dialogue*, 24, 1, mar. 1993, pp. 97-110; B. Roberts (a cura di), *The Chemical Weapons Convention: Implementation Issues*, The Center for Strategic and International Studies, Washington, 1992.

116 Il Mtcr 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 spaziali – con un raggio di almeno 300 km e un carico utile di almeno 500 kg.

117 Si tratta dei seguenti paesi: i 12 della Ce, altri 5 paesi europei – Austria, Finlandia, Norvegia, Svezia e Svizzera –, Canada, Usa, Giappone, Australia e Nuova Zelanda.

Pakistan o a altri paesi. Tale decisione è stata oggetto di forti contestazioni negli Usa. In realtà, la Casa Bianca non ha fornito elementi persuasivi a conferma delle dichiarazioni dei dirigenti cinesi. Sono anzi continuate le denunce sulla vendita da parte di Pechino di missili e tecnologia missilistica ai paesi del Terzo mondo.

Sezione 4

TENDENZE NELL'ACQUISIZIONE, PRODUZIONE E COMMERCIO DEGLI ARMAMENTI

di Alessandro Politi

1. I programmi Nbc e missilistici

Il periodo 1991-92 è contrassegnato da una forte riduzione nello sviluppo dei programmi di armamento nucleare sotto l'impulso della firma del trattato Start (31 lug. 1991). Già sotto la presidenza Bush gli Usa hanno: congelato a 20 (dagli iniziali 75) gli esemplari da acquistare del bombardiere B-2 a caratteristiche *stealth*; cancellato il programma per un nuovo sottomarino d'attacco nucleare Seawolf; cancellato il missile leggero intercontinentale Sicbm (Small Icbm) soprannominato Midgetman.

Inoltre tutte le produzioni dei maggiori sistemi d'arma strategici sono state unilateralmente fermate per la prima volta dal 1945, cioè il missile intercontinentale MX Peacekeeper, il missile da crociera Acm e le testate W88 per il missile lanciato da sottomarini Trident II/D5.

Da parte sovietica si è risposto con: il taglio dello sviluppo di un nuovo missile a breve raggio per i bombardieri strategici e di un nuovo missile intercontinentale mobile ed in genere di ogni R&S nel settore. Il numero dei missili mobili su ferrovia SS-24 viene bloccato a 36.

Eltsin ha confermato gli orientamenti di Gorbaciov annunciando: la fine della produzione e modernizzazione della flotta di bombardieri strategici; l'arresto dei programmi per nuovi missili da crociera lanciabili da nave o aereo; la fine della produzione di plutonio per scopi militari entro il 2000.

Valutazioni della Cia confermavano alla fine del 1991 la nuova tendenza di Mosca.

Francia e Gran Bretagna continuano i loro programmi di ammodernamento, ma con crescenti difficoltà finanziarie e dubbi politici. La Gran Bretagna continua a ritenere necessario un missile da crociera americano o sviluppato con la Francia per rimpiazzare obsolete bombe nucleari a caduta libera. La Francia ha rinunziato all'elemento della triade nucleare schierato nei silos del Plateau d'Albion ed ha drasticamente ridotto a 30 (−75%) il numero dei

nuovi missili tattici Hadès, che non verranno comunque schierati, bensì mantenuti in deposito.
Solo la Cina continua sia pure lentamente a migliorare le sue capacità strategiche.
I più ambiziosi programmi di difesa antimissile come l'Sdi sono stati arrestati per la mutata situazione strategica, mentre in compenso sopravvivono alcune tecnologie come i «Brilliant Eyes» (Occhi Geniali) e i «Brilliant Pebbles» (Ciottoli Geniali), entrambi progettati per un dispiegamento spaziale, ma solo nel più limitato contesto Gpals (Global Protection Against Limited Strikes).
Il dibattito sulle difese antimissile e sulla possibiltià di creare sistemi di missili intercettori mobili e fissi continua grazie all'impatto esercitato dai lanci di Scud iracheni nella guerra del Golfo. Gli Usa tendono a sviluppare ed imporre, con o senza la cooperazione russa, i loro programmi, mentre l'industria europea intende sviluppare in proprio almeno le capacità di allerta satellitare ed un sistema di difesa di punto interoperabili con i sistemi americani.
Nel campo degli armamenti chimici esistono i pericoli di una proliferazione orizzontale di agenti più conosciuti, ma gli sviluppi tecnologici sembrano essersi fermati. Le armi batteriologiche possono invece conoscere una rivoluzione tecnologica per mezzo dell'ingegneria genetica.
In controtendenza appaiono soprattutto diverse nazioni del Medio ed Estremo Oriente che invece investono in programmi Nbc e particolarmente in quelli missilistici. Il caso dell'Iraq ha fornito un notevole esempio di come sia possibile sviluppare credibili, anche se rozze, capacità missilistiche, un consistente arsenale chimico ed avviare un temibile programma nucleare. L'Iran, nonostante l'insuccesso del vicino, non ha desistito nei suoi analoghi sforzi.

2. La produzione di armamenti

La tendenza nell'area Nato mostra un generalizzato ricorso ai tagli della forza lavoro soprattutto nei settori di produzione per rispondere ad una accetuata riduzione della spesa militare.
Sia negli Usa sia in Europa è continuata la razionalizzazione della base produttiva intorno a pochi produttori o ad un solo polo dedicato all'aerospazio ed alla difesa. Dopo la stagione del 1990-91 dedicata alla pratica delle fusioni e delle acquisizioni, i maggiori complessi industriali sono impegnati fortemente nelle razionalizzazioni interne che assorbono molte energie per-

ché richiedono il più delle volte complessi negoziati sindacali, resi necessari dall'esigenza di non aggravare gli effetti sociali della generalizzata recessione economica. Le stime della riduzione dei posti di lavoro, indotto incluso, oscillano tra un −30% ed un −50% verso la fine del decennio con la possibilità della perdita di oltre un milione di posti di lavoro nell'intera aera Nato.
Strategie, a lungo propagandate, di riconversione al civile oppure di diversificazione nel settore aerospaziale si sono dimostrate inconsistenti o meno redditizie del previsto. La riconversione al civile di industrie militari si è ottenuta solo uscendo definitivamente dal mercato, come ha fatto la Philips, oppure è realizzabile creando nuove attività completamente sganciate dalla logica di progettazione, produzione e commercializzazione militari, magari finanziate dai proventi delle vendite di sistemi bellici a scapito dello sviluppo di nuovi prodotti.
La diversificazione verso l'alta elettronica civile o l'aerospazio, una strategia da tempo riconosciuta come valida dalle maggiori industrie del settore, ha urtato contro la crisi della produzione sia del naviglio mercantile sia degli ordinativi delle aerolinee civili. Inoltre la generale contrazione delle spese governative ha rallentato la spesa spaziale e non ha dato impulso ad un *business* ecologico di alto livello. In quest'ultimo campo la frammentazione a livello regionale degli interlocutori gioca a sfavore di apparati commerciali abituati a trattare con pochi clienti ben definiti e capaci di generare specifiche.
Nel processo di concentrazione della base industriale solo le ditte più grandi, meglio dotate finanziariamente e sostenute politicamente dimostrano di poter sopravvivere, mentre le piccole e medie industrie, specie se subcontraenti, assorbono in pieno la crisi.
Nell'ex Urss la situazione è ancora più grave perché se teoricamente il passaggio da un'economia quasi di guerra (vista l'assoluta preminenza del complesso militar-industriale) dovrebbe favorire un vigoroso impulso ad una vera riconversione al civile, in pratica le enormi difficoltà di liberalizzazione dell'economia impediscono la creazione di uno sviluppo economico adeguato alla formazione di un vero mercato civile. Si assiste perciò più spesso allo spreco non coordinato di risorse umane e tecnologiche oppure alla loro svendita che non ad un rapido passaggio a nuove produzioni.
Il panorama industriale cinese offre invece segnali più incoraggianti alla fine di un tormentato processo di modernizzazione del sistema economico nazionale avviato un decennio prima.
Il successo della doppia strategia di riconversione e diversificazione è stato

tuttavia ottenuto non abbandonando quote del mercato degli armamenti, bensì adottando una politica commerciale aggressiva e spregiudicata. Insieme al fondamentale e più generale processo di liberalizzazione economica, un contributo non secondario è stato apportato dalla capacità di ottenere valuta pregiata e di incorporare progressivamente tecnologie militari più avanzate per avviare il volano di un ampliamento verso gamme di prodotti civili ma complementari.
Il Giappone infine ha una struttura industriale più protetta sia da un forte mercato interno, sia dalle relativamente favorevoli condizioni del mercato del lavoro, sia dall'esistenza di grossi conglomerati *multibusiness*. Lo sforzo maggiore dell'industria di Tokio è piuttosto di continuare la cooperazione a senso unico con le industrie americane attraverso l'importazione di tecnologie critiche in modo da ridurre la dipendenza in quel settore e sviluppare una forte industria aerospaziale.

3. Il commercio degli armamenti

La guerra del Golfo prometteva il rilancio di un mercato in declino e sempre più competitivo, ma ha soltanto confermato che le petromonarchie dell'area sono uno dei mercati più attraenti del globo. Tutti gli eserciti più avanzati che hanno partecipato alle operazioni contro l'Iraq hanno al massimo proceduto al rimpiazzo dei materiali di consumo corrente, ma non hanno deciso di rafforzare numericamente i loro strumenti militari.
L'altra area aperta ad una limitata competizione è l'Estremo Oriente per la percepita diminuzione della presenza stabilizzatrice statunitense e per la relativa disponibilità di risorse finanziarie.
Le industrie soffrono a livello globale sia della riduzione dei loro mercati interni, sia della crisi economica che riduce fortemente il mercato dell'esportazione di nuovi sistemi.
Il mercato dei paesi Nato è stato ridimensionato sia dalle riduzioni dei bilanci della difesa, sia dal riversamento dei sistemi d'arma più recenti resi disponibili dai tagli del Trattato Cfe ai paesi più bisognosi e meno dotati finanziariamente.
Il caso più clamoroso è stato dato dagli Usa dove la riduzione degli acquisti governativi ha spinto ad una più aggressiva penetrazione dei mercati esteri.
La risposta commerciale è stata molteplice a seconda delle infrastrutture industriali, dei livelli tecnologici e della forza contrattuale politico-finanziaria.
I paesi a tecnologia medio-bassa hanno tentato la strada della riduzione dei

prezzi, ma senza troppo successo come dimostrato dalla crisi dell'industria militare brasiliana per mancanza di grandi tensioni e conflitti. La presenza di guerre locali di intensità non superiore a quella media favorisce la vendita di pezzi di ricambio e munizioni o di sistemi al prezzo più basso, anche usati. I paesi a tecnologia medio-alta tentano di rafforzare l'ormai indispensabile supporto politico e governativo integrato alle esportazioni. Si sono sempre più diffusi i pacchetti integrati di assistenza tecnica, supporto creditizio e trasferimento di tecnologie.
Insieme ai competitori di alto livello questi paesi hanno preparato una linea di prodotti adatta al miglioramento, al *retrofit* o all'estensione della vita operativa dei sistemi d'arma più costosi (tipicamente carri armati, navi ed aerei da combattimento) nel tentativo di assicurarsi mercati prima considerati marginali o spinti da necessità di continuo ammodernamento durante la guerra fredda.
I maggiori esportatori invece perseguono simultaneamente diverse strategie commerciali: vendita di prodotti reclamizzati dalla guerra del Golfo (tipico è l'esempio dei Patriot e degli elicotteri d'attacco Ah-64 Apache); vendita a costi competitivi di sistemi sofisticati (Russia); sviluppo di pochi sistemi avanzati per i mercati Nato, ma nell'ottica di una graduale ripresa degli acquisti nel corso del prossimo decennio dopo l'attuale fase recessiva.
Spettacolare è la crisi dell'industria dell'ex Urss. Nonostante la buona qualità dei prodotti, lo sviluppo di una rete commerciale moderna e competitiva, che superi la precedente gestione burocratica, statalizzata e a prezzi politici, procede lentamente. Inoltre l'instabilità politica e finanziaria della Russia e delle maggiori repubbliche ex sovietiche danneggiano per ora l'immagine di affidabilità logistica di queste industrie.
La Cina ha puntato considerevolmente sull'esportazione di tecnologie missilistiche poste invece sotto controllo dai maggiori esportatori aderenti al Mtcr. Francia, Gran Bretagna e Germania rimangono i maggiori esportatori. I primi due seguono il più possibile il dominio americano degli spazi di mercato rimasti nel Golfo, mentre la Germania ha colto i suoi maggiori successi in campo navale, oltre ad aver proceduto alla vendita di stock di armi dell'ex Patto di Varsavia disponibili dopo l'unificazione.

4. La situazione italiana

L'industria della difesa italiana ha risentito in pieno sia la contrazione del mercato nazionale, sia la debolezza politica del dibattito sulla sicurezza, sia lo

scarso supporto governativo alle esportazioni, sia infine l'accresciuta competizione nei mercati internazionali.
Il mercato nazionale è rimasto con una quota approssimativa di 3-4.000 mld annui largamente impegnati da programmi pluriennali. Il modello di difesa presentato dal ministro Rognoni non è riuscito a superare le perplessità politiche sulla reperibilità delle risorse (almeno 40.000 mld in un decennio) e nemmeno a convincere sul fondato dubbio che le liste di programmi delle tre Forze armate non fossero tutt'ora adeguatamente coordinate.
Tuttavia da parte governativa l'applicazione della nuova legge n. 185 sulle esportazioni di armamenti ha permesso di smaltire rapidamente importanti quantità di ordini in arretrato e di ridare una maggiore credibilità al sistema della concessione di licenze prima quasi completamente fermo.
In questo quadro la situazione delle industrie a partecipazione statale si è complessivamente deteriorata sia sotto il profilo dei debiti sia dell'occupazione. Verso l'estate 1992 l'Efim appariva come il gruppo maggiormente in crisi, dove si sommavano gli effetti negativi dei comparti civili dell'alluminio e del vetro alla debolezza delle industrie della difesa (Agusta, Breda, Oto-Melara, Sma, Galileo).
Questa debolezza, unita al cambio di Governo, ha portato il 17 luglio 1992 alla decapitazione dei vertici Efim per decreto e alla messa in liquidazione del gruppo. La decisione del nuovo Governo è stata il primo storico passo verso lo smantellamento del sistema delle partecipazioni statali e il tentativo di rendere più competitivo un importante settore dell'intera industria italiana.
Precedentemente erano continuati i programmi di razionalizzazione interna nei tre maggiori gruppi presenti nelle produzioni militari.
La Finmeccanica ha concentrato le produzioni aerospaziali e militari nell'Alenia, ponendo le basi per una concentrazione dell'intero settore a livello nazionale, progetto fallito un decennio prima con il tentativo di creare un unico polo aeronautico.
L'Efim ha approvato un energico piano di riorganizzazione industriale per l'Agusta, ma non è riuscita a concretizzare nessuna possibile, per quanto difficile, alleanza strategica con il gruppo franco-tedesco Eurocopter o l'americana Sikorsky o la britannica Westland. In compenso la riorganizzazione interna dell'Agusta ha registrato lo scorporo degli addestratori della Siai Marchetti in lizza con la Grumman per il lucroso contratto americano J-Pats (Joint Primary Aircraft Training System).
La Fiat, unico attore privato di rilievo rimasto, ha creato l'apposito raggruppamento Sistemi Difesa e Spazio con partecipazione paritetica dei suoi

gruppi Gilardini e Bpd, lasciando però fuori la produzione di componenti e per i corazzati (Fiat-Iveco).
Sul piano della partecipazione ai grandi programmi internazionali accanto alla prosecuzione non sempre facile di progetti come l'elicottero tattico Nh-90, quello antisom Eh-101 e dell'aereo multiruolo a decollo verticale Av-8B Plus Harrier II, si è assistito nel luglio 1992 al silenzioso tramonto dell'ipotesi di una collaborazione italo-americana per la produzione di missili antiaerei Patriot e per un paio di aerei radar Awacs.
Ancora più agitata è stata la prosecuzione dello strategico programma quadrinazionale (Gran Bretagna, Germania, Italia, Spagna) per il caccia Efa. La Germania ha scatenato con il suo ministro della Difesa, Volker Rühe, una violenta offensiva politica e finanziaria contro il progetto. Il motivo ufficiale della crisi era l'alto costo del programma e la sua sostanziale inutilità in un mutato contesto strategico. La proposta era di abbandonare lo sviluppo o al massimo sviluppare un caccia leggero con prestazioni molto più ridotte. Le reali motivazioni della crisi sono dovute a motivi di politica interna tedesca che comprendevano: un latente dissidio industriale con il più dominante partner britannico; la caduta di legittimazione dello strumento militare tedesco dopo la fine della guerra fredda e la paura di una recessione economica in conseguenza dell'unificazione con i cinque più disastrati Länder dell'ex Rdt. La mediazione politica tra le fortemente contrapposte posizioni tedesche e britanniche da parte del ministro della Difesa, Andò, ha permesso di preparare le basi per una nuova intesa a costi più ridotti.

V Parte

IL MEDITERRANEO E IL MEDIO ORIENTE

INTRODUZIONE

di Laura Guazzone

L'avvio della Conferenza di pace arabo-israeliana (sez. 1) inaugurata a Madrid il 30 ottobre 1991 ha costituito il principale evento sulla scena mediorientale nel periodo qui esaminato. A definire il complesso panorama politico della regione hanno tuttavia contribuito in modo sostanziale almeno altri due processi: la ridefinizione degli equilibri strategici nell'area del Golfo dopo la guerra per il Kuwait (sez. 2) e la difficile liberalizzazione politico-economica intrapresa, tra gli altri, da alcuni paesi chiave della regione (Algeria, Egitto, Giordania).

L'avvio del processo di pace arabo-israeliano ha suscitato grandi speranze nella regione, mobilitato la diplomazia internazionale e permesso di superare pregiudiziali negative, tanto radicate da costituire ormai dei veri e propri tabù politici, quali l'incontro e la trattativa diretta tra israeliani e palestinesi e israeliani e siriani. Tra i risultati positivi già conseguiti dalla Conferenza di pace, va senz'altro registrato il fatto che il processo avviato a Madrid è riuscito a generare una dinamica autonoma, così che ormai non solo le politiche estere, ma anche le politiche interne dei paesi coinvolti nel negoziato sono definite in relazione al processo di pace; sintomatico è il caso israeliano, dove questo elemento ha senz'altro contribuito a riportare al governo i laburisti (giu. 1992).

Tuttavia alla fine del periodo qui considerato risultava evidente che la Conferenza di pace rischia di arenarsi a causa degli stessi compromessi che ne hanno reso possibile l'avvio.

In particolare, la sfasatura temporale tra il calendario negoziale israelo-palestinese e quello del negoziato tra Israele, Siria, Libano e Giordania rischia di costituire un ostacolo politico decisivo; infatti, secondo la «formula di Madrid»[1], Israele e gli Stati arabi negoziano da subito l'insieme del loro conten-

[1] Il contenuto della «formula di Madrid» è illustrato nelle lettere di invito inviate da Usa e Urss il 18 ott. 1991 e specificato dalle lettere di assicurazioni inviate dagli Stati Uniti ad Israele, palestinesi, Siria, Libano e Giordania.

zioso e lo stato finale delle loro relazioni, mentre il negoziato con i palestinesi riguarda soltanto le condizioni dell'autonomia per un periodo transitorio che durerà cinque anni.
Quanto agli sviluppi nell'area del Golfo, il dopoguerra è caratterizzato dal riemergere di interessi parzialmente contraddittori tra l'Occidente e i suoi alleati regionali.
Infatti il complesso meccanismo di tutela sull'Iraq regolato dalla risoluzione 687 dell'Onu si è dimostrato incapace di generare un cambio di regime o quantomeno di *leadership*, mentre ha incoraggiato processi di autonomia locale (soprattutto nel Nord curdo, ma anche nel Sud sciita) che preoccupano sia la Turchia sia l'Arabia Saudita, soprattutto alla luce del rinnovato attivismo iraniano. In effetti l'Iran ha condotto una politica estera più aggressiva, che si è manifestata su tutto lo scacchiere regionale: dal riarmo convenzionale all'opposizione alla Conferenza di pace arabo-israeliana, dal sostegno alle opposizioni islamiste alla riattivazione delle dispute territoriali nel Golfo. Questo attivismo è, almeno in parte, una reazione ai tentativi in corso di costituire nel Golfo un nuovo ordine petrolifero e di sicurezza fondato sulle intese Riad-Washington. Tale ordine, escludendo l'Iran, è da questi percepito come intrinsecamente ostile.
La terza dinamica al centro degli sviluppi del periodo è la difficile prosecuzione del processo di liberalizzazione politico-economica in corso in una serie di paesi-chiave della regione. Questo processo, indubbiamente positivo per una maggiore integrazione della regione al suo interno e per la sua piena integrazione nella cooperazione internazionale, si svolge tuttavia in quadro internazionale recessivo, ed è reso estremamente complesso dalle contraddizioni che genera all'interno delle società arabe. Mentre da un lato le misure di pluralismo politico e di passaggio al multipartitismo hanno fatto emergere i movimenti islamisti quale principale forza dell'opposizione, dall'altro il mancato rispetto delle regole sostanziali della democrazia e le perduranti difficoltà economiche interne inaspriscono il contrasto di interessi tra gli islamisti, l'élite al potere e i gruppi dell'opposizione laica, rendendo estremamente problematica l'integrazione dell'elemento islamista nel processo di riforma. Come testimonia la crisi algerina, il fallimento del processo di liberalizzazione rischia di sfociare nella guerra aperta tra due fronti contrapposti (sez. 3, § 2).
Agli sviluppi intrecciati di questi tre processi fondamentali[2] si è aggiunto un

[2] Alcuni aspetti di questi tre processi sono approfonditi nelle sezioni seguenti, che analizzano in dettaglio le tappe del processo di pace arabo-israeliano (sez. 1), la tutela sull'Iraq e i suoi effetti sull'area del Golfo (sez. 2), la situazione in Nord Africa e crisi politica in Algeria (sez. 3).

quarto processo, quello dell'espansione geopolitica della regione sia verso le repubbliche musulmane ex sovietiche del Caucaso e dell'Asia centrale, sia verso i Balcani. Quest'espansione si è sin qui realizzata sia in termini cooperativi, tramite una nuova rete di intese regionali[3], sia in termini potenzialmente conflittuali attraverso l'estensione della competizione turco-iraniana-saudita all'Asia centrale, e il sostegno islamico ai musulmani di Bosnia[4].
In questo difficile quadro regionale la permanenza delle strutture conflittuali «tradizionali» (conflitto arabo-israeliano, equilibrio strategico del Golfo) si salda con le incertezze e le opportunità del dopo guerra fredda, ponendo con forza la questione della gestione internazionale dei conflitti regionali e confermando la centralità della regione mediorientale nella sicurezza globale.
Nel periodo in esame, la concertazione internazionale ha continuato ad essere orientata dalla *leadership* americana, la quale ha direttamente presieduto sia alla concezione della Conferenza di pace arabo-israeliana, sia all'applicazione del meccanismo di tutela sull'Iraq. Non sono tuttavia mancati episodi che hanno evidenziato le contraddizioni interne di questo meccanismo: gli alleati europei, che pure hanno sostenuto molto più ampiamente che nel passato le iniziative americane nella regione, hanno manifestato insoddisfazione per alcuni aspetti (ad esempio, per il ruolo marginale riservato alla Comunità europea nella Conferenza di pace arabo-israeliano) e hanno continuato a praticare politiche bilaterali parzialmente divergenti (ad esempio nei confronti dell'Iran e della Libia). Altrettanto difficile si è rivelato il contributo dell'Onu alla gestione dei conflitti nella regione: emarginata dal negoziato arabo-israeliano, l'Onu ha agito nei confronti dell'Iraq in modo solo parzialmente coincidente con l'approccio Usa.

---

[3] Nel corso del 1992 sono state attivate due istituzioni per la cooperazione regionale: la Zona di cooperazione del mar Caspio (Cscz; membri: Iran, Azerbaijan, Kazakistan, Turkmenistan e Russia) e la Comunità del mar Nero (membri: Albania, Armenia, Azerbaijan, Bulgaria, Georgia, Grecia, Moldavia, Romania, Russia, Turchia e Ucraina). Inoltre, l'Organizzazione per la cooperazione economica (Eco; membri: Turchia, Iran e Pakistan) ha visto l'adesione di cinque repubbliche dell'ex Urss (Azerbaijan, Kirghizistan, Tajikistan, Turkmenistan e Uzbekistan) e dell'Afghanistan.

[4] Il 6 giu. 1992 l'Organizzazione della conferenza islamica, che riunisce tutti i paesi musulmani, ha adottato a Istanbul una risoluzione di condanna contro Belgrado e i serbi della Bosnia; Turchia e Arabia Saudita guidano la campagna politico-finanziaria a sostegno dei musulmani bosniaci, mentre la presenza di guerriglieri «islamici» è segnalata sul terreno (cfr. «Desperate Bosnian Muslims Turn to Arabs for Aid», IHT, 25 ago. 1992).

Tuttavia la centralità della *leadership* americana nella gestione internazionale dei conflitti del Medioriente, che è apparsa molto legata agli specifici orientamenti dell'Amministrazione Bush, rischia di essere messa in discussione dalla revisione delle priorità della nuova Amministrazione. Sembra improbabile che quest'ultima possa disimpegnarsi dalla regione; al tempo stesso, il prevalere nella regione di una visione legata agli interessi nazionali americani invece che a quelli derivanti dalla sicurezza globale rischierebbe di disintegrare il già fragile meccanismo di concertazione per la gestione delle crisi.
Va infine segnalata la progressiva trasformazione della politica estera italiana verso il Medioriente e il Mediterraneo, dettata soprattutto dall'evoluzione del quadro internazionale e regionale che ha ristretto il campo d'intervento dell'azione italiana. Com'è noto[5], a partire dal 1989 l'Italia si è fatta promotrice di uno specifico approccio globale e multilaterale ai rapporti occidentali con i paesi dell'area mediterranea e mediorientale; questo approccio, condiviso da alcuni partner occidentali e considerato troppo ambizioso da altri, è stato sintetizzato nella proposta italo-spagnola del settembre 1990 per una Conferenza per la sicurezza e la cooperazione nel Mediterraneo (Cscm), ed è alla base della partecipazione italiana alla cooperazione istituzionalizzata tra i paesi del Mediterraneo occidentale, vista dall'Italia come un passo complementare alla Cscm.
Tuttavia, al di là delle difficoltà specifiche che la Cscm avrebbe plausibilmente incontrato se fosse stata effettivamente lanciata, la fattibilità politica di una grande iniziativa regionale guidata dagli europei è stata annullata dai mutamenti generati dalla guerra del Golfo, non soltanto nella regione ma anche tra gli alleati occidentali. In questo mutato quadro politico, l'insistenza della diplomazia italiana (e in particolare del ministro degli Esteri De Michelis) sulla possibilità di realizzare la Cscm è stata forse eccessiva per credibilità stessa dell'iniziativa, la cui filosofia rimane tuttavia valida e coincide almeno in parte con quella che informa la dimensione multilaterale della Conferenza di pace arabo-israeliana.
Alla vigilia dell'apertura della Conferenza di Madrid De Michelis dichiarava che non vi era concorrenza, bensì complementarietà tra la Cscm e il nuovo negoziato di pace arabo-israeliano; anche la quasi contemporaneità tra la riunione del Gruppo del Mediterraneo occidentale (26-27 ott. 1991) e l'apertura del negoziato a Madrid, veniva presentata in questa luce dal

---

[5] Per un'analisi dettagliata v. INPI 1989-90 pp. 345-346 e INPI 1990-91 pp. 114-116 e le fonti ivi citate.

ministro[6]. Poiché il Gruppo respingeva la proposta italiana di accogliere l'Egitto tra i suoi membri, De Michelis tentava un'ulteriore iniziativa preparatoria della Cscm, immaginando la costituzione di un Gruppo del Mediterraneo orientale con Grecia, Egitto e Turchia[7].
Fallita anche questa opzione per la rivalità greco-turca, la diplomazia italiana sembra essersi rassegnata ad archiviare, in attesa di condizioni politiche più propizie, l'iniziativa Cscm.
Venuta meno la possibilità di perseguire l'ipotesi Cscm, nella seconda metà del periodo la politica italiana verso la regione ha perso ogni visibilità, concentrandosi sulla diplomazia bilaterale e sulla partecipazione alla definizione delle posizioni europee nella dimensione multilaterale del negoziato arabo-israeliano[8], dimensione rimasta sinora marginale per il ristagno dei negoziati bilaterali.

---

[6] «De Michelis: "Nascerà a Madrid la Helsinki del Mediterraneo"», UNT, 27 ott. 1992.

[7] L'ipotesi è stata discussa nella riunione trilaterale con i ministri degli esteri di Egitto e Grecia tenuta a Roma il 18 dic. 1991. Nel relativo comunicato stampa della Farnesina si legge: «I ministri si sono dichiarati a favore della creazione di un Forum mediterraneo ... così come del lancio della Cscm».

[8] Il 20-21 feb. 1992 si è svolto a Taormina un incontro tra i ministri degli Esteri italiano e francese per colloqui riguardanti «i principali aspetti del processo di pace in Medioriente», nei quali si affermava «l'interesse di tutte le parti acché l'Europa accresca il suo ruolo nel processo di pace» e si adombrava un ruolo propulsore dei due paesi in questa prospettiva (v. *Comunicato congiunto*, Roma, Ministero degli Esteri, 21 feb. 1992).

Sezione 1

LA CONFERENZA DI PACE ARABO-ISRAELIANA

di Laura Guazzone e Federica Moroni

1. Il quadro generale

Dietro il perseguimento di un obiettivo di pace nominalmente comune si sono contrapposte per anni due visioni assai distanti del meccanismo diplomatico più adatto a sostenere un processo di pace arabo-israeliano. Da un lato l'Urss, l'Olp, gran parte dei paesi arabi ed alcuni paesi europei sostenevano l'avvio di una Conferenza internazionale per il Medioriente a carattere multilaterale e sotto l'egida dell'Onu, che avrebbe predeterminato e garantito i termini generali sia della soluzione della questione palestinese, sia di quella dei contenziosi bilaterali tra Israele e gli Stati confinanti.
Dall'altro lato gli Usa, alcuni paesi europei e, almeno in parte, Israele sostenevano che il negoziato dovesse essere sostanzialmente bilaterale, benché aiutato da una mediazione internazionale non costrittiva e fondato sul principio della risoluzione 242 (territori in cambio della pace).
L'avvio della Conferenza di pace arabo-israeliana a Madrid il 30 ottobre 1991 costituisce in questo senso il successo delle posizioni tenacemente sostenute dalla diplomazia americana, reso possibile dal declino dell'Urss e dalla guerra del Golfo.
Per quanto riguarda la questione palestinese, cardine del negoziato, le formule proposte dagli Usa recepiscono, precisandole, quelle dei precedenti piani americani, dagli «accordi quadro per la pace in Medioriente» di Camp David (1978), ai piani Shultz (1988) e Baker (1989): un periodo transitorio di sperimentazione dell'autonomia palestinese nei Territori, preparatorio alla negoziazione d'uno «statuto» permanente basato sui principi della risoluzione 242.
D'altra parte, l'idea di sostenere le negoziazioni bilaterali con gli incentivi provenienti dal più ampio quadro delle conferenze multilaterali sulla cooperazione regionale ricalca anch'essa la formula di Camp David, dove il trattato di pace israelo-egiziano era stato messo in relazione ai già ricordati «accordi quadro».

Gli scopi e il meccanismo della Conferenza sono chiariti nelle lettere di invito all'inaugurazione di Madrid: «Dopo consultazioni approfondite con gli Stati arabi, Israele e i palestinesi, gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica credono che esista un'occasione storica di procedere verso una pace autentica nella regione. Gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica sono pronte a fornire la loro assistenza a tutte le parti per giungere ad un accordo globale, giusto e durevole, attraverso negoziazioni dirette su un doppio registro [bilaterale e multilaterale] ... negoziazioni basate sulle risoluzioni 242 e 338 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite»[9].

Il meccanismo diplomatico della Conferenza prevede dunque due strumenti formalmente distinti, ma politicamente collegati: da un lato i tre negoziati bilaterali di Israele con Siria, Libano, Giordania e palestinesi (che negoziano in una delegazione congiunta giordano-palestinese)[10]; dall'altro un sistema di conferenze multilaterali, a cui partecipano anche altri paesi regionali ed extra-regionali, sulle principali questioni funzionali da cui dipende la stabilità del Medioriente nel lungo periodo: cooperazione economica, ambiente, rifugiati, risorse idriche, controllo degli armamenti e sicurezza regionale. I negoziati bilaterali hanno come obiettivo finale il perfezionamento «di trattati di pace e relazioni diplomatiche piene e complete»[11], e affrontano i contenziosi bilaterali che oppongono Israele ai paesi arabi confinanti ed ai palestinesi. Il negoziato siro-israeliano è incentrato sullo *status* delle alture siriane del Golan, occupate da Israele nel 1967 e successivamente annesse nel 1981. Richiamandosi alla risoluzione Cs/Onu 425 del 1978, il Libano negozia il ritiro completo delle truppe israeliane dal sud del paese[12].

---

[9] Per il testo completo delle lettere di invito si veda «U.S.-Soviet Letter of Invitation to Peace Talks in Madrid, 18 October 1991» in JPS, 21, 2, Winter 1992, pp. 120-121.

[10] La costituzione della delegazione congiunta e la composizione della sua componente palestinese rappresentano una delle controversie politico-procedurali più spinose; all'apertura della Conferenza vigeva un compromesso che precludeva *de facto* la partecipazione ai palestinesi appartenenti all'Olp, e a quelli residenti all'estero (diaspora) o a Gerusalemme Est.

[11] Dal testo della lettera di assicurazione inviata dagli Usa ad Israele, così come apparso sul *Jerusalem Post*, 16 nov. 1991 (*cit.* in «Vers la paix au Moyen Orient?», MMM, n. 134, 1992, pp. 97-127).

[12] Oltre alla cosiddetta «security zone», stabilita unilateralmente da Israele nel 1985 dopo il ritiro delle proprie truppe dal Libano, e che si estende in un'area di 11-20 km all'interno del territorio libanese per tutta la lunghezza del confine fra i due Stati, Israele controlla la città di Jezzine.

Giordania e Israele, oltre a negoziare questioni economico-funzionali bilaterali (risorse idriche e minerarie, cooperazione portuale, turismo), discutono la revisione del tracciato di frontiera nella valle di Araba.
Il negoziato israelo-palestinese ha per oggetto l'autodeterminazione palestinese nei Territori occupati, attraverso la «fine dell'occupazione israeliana» e la creazione di «una nuova relazione di scambio attraverso la quale israeliani e palestinesi possano rispettare reciprocamente i rispettivi diritti politici e il loro diritto alla sicurezza e all'identità»[13]. Per questo negoziato sono previste due fasi distinte: la prima fase prevede la creazione di un regime di autonomia temporaneo (quinquennale) nei Territori che permetta il trasferimento dell'autorità da Israele ai palestinesi[14]. A partire dal terzo anno di autonomia *ad interim*, avrà inizio la seconda fase negoziale che determinerà lo statuto permanente (dei palestinesi e dei Territori).
Come ricordato, patrocinatori della Conferenza sono Usa e Russia[15]; paesi ed organizzazioni extra-regionali hanno ruolo di osservatori. Nondimeno, dalla seconda tornata di incontri multilaterali, Giappone e Ce hanno assunto il ruolo di co-organizzatori dei gruppi di lavoro sulla cooperazione economica, l'ambiente e le risorse idriche, e si alternano nella presidenza e nell'organizzazione degli incontri. Per quanto riguarda i seminari sulla sicurezza regionale la Ce ha ottenuto, nonostante le riserve israeliane, di partecipare al dibattito in seduta plenaria, in cui assume la presidenza[16].
L'Onu, pur aspirando ad un ruolo più significativo, partecipa su invito dei patrocinatori e dei co-organizzatori ai colloqui sui rifugiati (al tavolo negoziale siede un rappresentante delle Nazioni Unite che guida una sottocommissione composta da membri dell'Unrwa), ai seminari sullo sviluppo economico regionale (dove è rappresentata dalla Banca mondiale) ed a quelli sull'ambiente.
Nei due paragrafi che seguono si dà conto in dettaglio dell'andamento dei negoziati bilaterali e di quelli multilaterali. L'andamento può apparire negativo. In realtà, in una prospettiva che va oltre il periodo considerato nel volume,

---

[13] Dalla lettera di assicurazione degli Usa ai palestinesi, *cit.*

[14] Nelle intenzioni espresse nella lettera di assicurazione degli Usa ai palestinesi questa prima fase avrebbe dovuto concludersi entro e non oltre il primo anno di negoziato.

[15] Dopo il dissolvimento dell'Urss, la Russia ha ereditato il patrocinio.

[16] Si tratta di una presenza a geometria variabile: la presidenza è assunta, di volta in volta, o da un rappresentante della Comunità o da uno degli Stati membri. In ogni caso, l'Europa è esclusa dai seminari «a porte chiuse».

si registra il fatto che il negoziato – come già si è accennato – appare ormai un fattore irreversibile nella politica estera dei protagonisti. Nel periodo successivo, dopo la sospensione di fatto dovuta alle elezioni americane e la crisi seguìta alla deportazione di 417 palestinesi di Hamas, i negoziati riprenderanno all'inizio del maggio 1993.

2. I negoziati bilaterali[17]

Alla seduta plenaria di inaugurazione della Conferenza di pace, tenuta a Madrid il 30 ottobre 1991, partecipano i patrocinatori, le delegazioni delle parti impegnate nel negoziato bilaterale (Israele, Siria, Libano e la delegazione congiunta giordano-palestinese), vari paesi ed organizzazioni regionali (Egitto, Arabia Saudita, Lega Araba, Ccg, Uma) e, con statuto di osservatori, Ce ed Onu. Nella seconda giornata le delegazioni impegnate nei negoziati tengono discorsi introduttivi molto fermi; la prima fase della Conferenza si conclude, in un clima teso, il 1° novembre. I lavori riprendono il 3 novembre con l'inizio dei colloqui bilaterali.
Israele e la delegazione giordano-palestinese convengono sull'opportunità di concentrare il negoziato sul regime di autonomia palestinese nei Territori occupati; i colloqui bilaterali fra Siria ed Israele e fra Libano ed Israele, incentrati su questioni procedurali, iniziano con difficoltà e non hanno esito rilevante.
Nella seconda sessione, che si svolge a Washington dal 10 al 18 dicembre 1991, il dialogo fra Israele, Giordania e palestinesi appare bloccato, poiché i palestinesi vogliono negoziati separati per le sezioni giordana e palestinese della delegazione comune, mentre Israele insiste sul principio della negoziazione trilaterale. Anche se non vengono registrati progressi sostanziali, il dialogo fra Israele e Libano è giudicato «costruttivo». Nei colloqui fra Israele e Siria continua invece a dominare un'atmosfera di tensione.
Constatando un sostanziale stallo nelle trattative, le parti si accordano per riprendere i colloqui all'inizio del 1992.
Con l'apertura della terza sessione a Washington, dal 13 al 16 gennaio 1992, Israele accetta di portare avanti i negoziati con Giordania e palestinesi su due

[17] La cronologia dei colloqui bilaterali e multilaterali è stata stabilita sulle fonti seguenti: JPS, vol. 21, nn. 1-4, vol. 22, n. 1 (Autumn 1991-Summer 1992); KROWE, vol. 38, 1992; MMM, 134, ott.-dic. 1991, 135, gen.-mar. 1992, 136, apr.-giu. 1992, 137, lug.-set. 1992, 138, ott.-dic. 1992; *Política exterior*, vol. V, n. 23, 1991.

piani separati, a condizione che ai colloqui siano presenti due rappresentanti della terza parte. I palestinesi presentano una proposta per il regime di autonomia nei Territori occupati: la transizione di cinque anni verso la piena indipendenza dovrebbe essere gestita da un organo di autogoverno palestinese (Palestinian Interim Self-Government Authority-Pisga), un'assemblea di 180 membri (avente autorità legislativa, esecutiva e amministrativa) eletta dagli abitanti dei Territori sotto il controllo internazionale. La proposta prevede che, dopo le elezioni dei rappresentanti dell'assemblea, i soldati israeliani di stanza nei Territori occupati vengano sostituiti con personale Onu. Ancora nessun progresso nei colloqui fra Israele e Giordania, né nei colloqui Israele-Libano. Israele e Siria continuano a confrontarsi sulle rispettive posizioni: i siriani chiedono l'impegno ad evacuare il Golan, gli israeliani il riconoscimento esplicito del loro Stato.
Non vengono raggiunti risultati apprezzabili neppure nella quarta sessione di colloqui che, apertisi il 24 febbraio a Washington, si protraggono per 10 giorni. Israele presenta una controproposta per l'autonomia dei Territori occupati nel periodo di transizione che non fa menzione di un'autorità palestinese eletta, ma prevede un Consiglio amministrativo con giurisdizione limitata (sanità, educazione, giustizia etc.) ed il mantenimento dei legami esistenti fra Israele e Territori occupati. Rifiutando la proposta, i palestinesi presentano una versione più dettagliata del piano di gennaio, e richiedono elezioni nei Territori entro il 29 ottobre 1992.
Nel corso del quinto incontro al tavolo negoziale (Washington, 27-30 apr.), Israele propone di convocare elezioni municipali in cinque città della Cisgiordania; tale proposta viene considerata «manovra dilatoria» dalla controparte, che torna a chiedere elezioni legislative generali. Nel dialogo fra Israele e Giordania, incentrato sulle risorse idriche, viene raggiunto un accordo per un'agenda negoziale comune. Il Governo siriano annuncia di voler porre fine alle restrizioni sull'espatrio della comunità ebraica residente in Siria; non vi sono progressi nei negoziati ma, per la prima volta, l'atmosfera è di relativa cordialità. I negoziati fra Israele e Libano esaminano le condizioni dell'eventuale ritiro israeliano dal sud del Libano.

3. I negoziati multilaterali

Il 28 gennaio 1992 si apre a Mosca la fase multilaterale dei colloqui di pace. Partecipano (oltre ai patrocinatori, Usa e Russia) Giordania, Israele, Egitto, Yemen, i paesi del Ccg e dell'Uma (ad eccezione della Libia), della Ce,

Turchia, Cina, Giappone, Canada. Siria e Libano boicottano la conferenza lamentando l'assenza di progressi nei colloqui bilaterali. La delegazione palestinese non partecipa per protesta contro l'esclusione di rappresentanti della diaspora (alla luce della decisione palestinese, anche le delegazioni di Algeria e Yemen lasciano Mosca). Viene costituito un Comitato di orientamento (composto dai patrocinatori, dalle parti interessate, dall'Egitto e dall'Arabia Saudita) incaricato della supervisione dei lavori delle cinque commissioni che si incontreranno in maggio e vengono definiti calendario, modalità e sedi degli incontri successivi.
Fra l'11 ed il 29 maggio hanno luogo le prime riunioni delle conferenze multilaterali. Siria e Libano restano assenti; Israele non partecipa alle sessioni sui rifugiati e sullo sviluppo economico regionale per la presenza di palestinesi della diaspora; i palestinesi non presenziano ai colloqui sulla sicurezza regionale, poiché ad essi sono invitati solo i paesi che hanno un esercito. A Bruxelles (11-12 mag.) si tengono i colloqui sullo sviluppo economico regionale, sotto la presidenza della Ce; vi partecipano circa 40 delegazioni.
Le esperienze americana e sovietica nel corso della guerra fredda vengono esaminate nei seminari a porte chiuse sul controllo degli armamenti e la sicurezza regionale (Washington, 11-13 mag.) a cui partecipano, sotto la presidenza russa, 21 paesi.
Esperti e diplomatici di 38 paesi (presidenza Usa) analizzano la questione delle risorse idriche in Medioriente il 13 e 14 maggio, a Vienna. Sotto la presidenza canadese, delegazioni di 35 paesi riunite ad Ottawa analizzano la questione dei rifugiati. I palestinesi reclamano l'applicazione della risoluzione Cs/Onu 194 (1948) che stabilisce il diritto al ritorno, o ad un indennizzo, per i rifugiati palestinesi. Si stabilisce che, nei prossimi colloqui, vengano privilegiate le questioni umanitarie (riunificazione delle famiglie, sanità, problemi legati alla formazione professionale). Infine, il 18 e 19 maggio, a Tokio, viene affrontato il problema della situazione ambientale in Medioriente; assistono ai seminari 37 delegazioni. La riunione del Comitato di orientamento a Lisbona (27-29) chiude questa prima serie di consultazioni con un invito a Siria e Libano a partecipare alle discussioni.

Sezione 2

LA TUTELA SULL'IRAQ E L'EVOLUZIONE NEL GOLFO

di Roberto Aliboni

Nel periodo qui esaminato, l'Onu, appoggiata in particolare dai membri occidentali del Consiglio di Sicurezza e dalla Russia, ha messo in moto il meccanismo di tutela sull'Iraq previsto dalla risoluzione 687 del Consiglio di Sicurezza, la risoluzione del cessate il fuoco (3 apr. 1991). Nello stesso periodo alla zona di esclusione aerea nel Curdistan (a nord del 36° parallelo), corredata dalla presenza di forze multinazionali aeree e terrestri al confine con la Turchia[18], già posta in essere nei mesi successivi al cessate il fuoco, il 27 agosto 1992 si è aggiunta una zona di esclusione aerea a sud del 32° parallelo, riguardante la zona popolata dagli iracheni di religione sciita; il rispetto del divieto di sorvolo è affidato al controllo di forze aeree americane, britanniche e francesi stanziate nei paesi del Ccg.
Queste misure di forte affievolimento della sovranità dell'Iraq hanno incontrato dapprima reticenza e opposizione da parte di questo paese e poi, con l'evolversi della situazione, preoccupazioni da parte dei paesi della regione.

1. Il disarmo dell'Iraq

Le misure di disarmo dell'Iraq hanno il loro fondamento nella parte C (§§ 7-14) della risoluzione 687. Quest'ultima richiedeva all'Iraq, entro 15 giorni dalla sua adozione, di dichiarare ubicazione, tipo e ammontare delle armi da eliminare, rimuovere o rendere inoffensive: le armi chimiche, quelle biologiche, gli stock dei loro agenti, i relativi sottosistemi e componenti e tutti i loro dispositivi di ricerca, sviluppo, supporto e fabbricazione; i missili balistici con una gittata superiore ai 150 km, le loro parti principali e i dispositivi per la loro riparazione e produzione; le armi nucleari, i materiali

[18] Si veda INPI 1990-91, p. 91 e ss.

impiegabili nella produzione di armi nucleari e ogni loro dispositivo di ricerca, sviluppo, supporto e fabbricazione.
Con la risoluzione 715 dell'11 ottobre 1991, inoltre, il Consiglio di Sicurezza ha approvato il dettaglio esecutivo dei due piani, menzionati dalla risoluzione 687, destinati alla sorveglianza e alle verifiche atte a impedire che l'Iraq nel futuro utilizzi, sviluppi, fabbrichi e acquisisca le armi oggetto di eliminazione. I due piani riguardano rispettivamente le armi non nucleari e quelle nucleari. Perché le Nazioni Unite potessero condurre a buon fine questi compiti è stata costituita all'inizio del maggio 1991 la United Nation Special Commission on Iraq (Unscom), incaricata di condurre le necessarie ispezioni, di eliminare, rimuovere o rendere inoffensive le armi chimiche, quelle biologiche, i missili balistici e di applicare il relativo piano di sorveglianza e verifica. Per le analoghe operazioni relative alle armi nucleari e ai materiali impiegabili nella produzione di dette armi l'incarico è svolto da un Gruppo d'azione dell'Aiea, sotto la supervisione del direttore generale di questo organismo; l'Unscom assiste l'Aiea e coopera con essa nel raggiungimento dei suoi scopi[19].
L'Unscom e l'Aiea, oltre a ispezionare i siti indicati dal Governo iracheno in base alle disposizioni della risoluzione 687, possono munirsi delle informazioni necessarie a indicare esse stesse i siti non dichiarati. È l'Unscom che ha la responsabilità di designare i siti non dichiarati che debbono essere ispezionati. Poiché l'Iraq ha seguìto una politica di forte reticenza e ostruzionismo nei confronti delle operazioni di disarmo imposte dall'Onu, queste designazioni hanno svolto un ruolo essenziale nel lavoro dell'Unscom e dell'Aiea. In conseguenza di tale atteggiamento dell'Iraq, il Consiglio di sicurezza ha poi ampliato il mandato dell'Unscom con la risoluzione 707 del 15 agosto 1991, sottolineando il dovere dell'Iraq di sottoporsi alle ispezioni in qualsiasi momento e senza condizioni.
Dalla sua istituzione fino alla metà del 1992, l'Unscom ha condotto circa 30 missioni, di cui 13 guidate dall'Aiea. Esse hanno portato all'identificazione di un numero di siti e di armi assai superiore e assai più significativo di quanto

[19] Per i dettagli su questi organismi e il loro lavoro si veda: R. Ekéus, «The United Nations Special Commission on Iraq», in SIPRI 1992, pp. 509-524; S. Sur, *La résolution 687 (3 avril 1991) du Conseil de Sécurité dans l'affaire du Golfe: problèmes de rétablissement et de garantie de la paix*, Unidir, Travaux de recherches n. 12, Nations Unies, New York, 1992; de J. Molander, «The United Nations and the Elimination of Iraq's Weapons of Mass Destruction: the Implementation of a Cease – Fire Condition», in F. Tanner (ed.), *From Versailles to Baghdad: Post-War Armament Control of Defeated States*, Unidir and the Graduate Institute of International Studies in Geneva, United Nations, New York, 1992, pp. 137-157.

dichiarato dal Governo iracheno. Hanno inoltre consentito una prima sostanziale distruzione o rimozione delle armi identificate[20].

2. Le misure economiche

Le misure economiche nei confronti dell'Iraq riguardano, da una parte, le sanzioni (ris. Cs/Onu 661 del 6 ago. 1990), ossia il divieto al paese di compiere transazioni con l'estero oltre le modalità e gli scopi umanitari imposti dalle risoluzioni dell'Onu e, dall'altra, i meccanismi previsti al fine di finanziare a valere sulle risorse dell'Iraq i costi dell'attuazione delle misure di tutela e regolamentazione approvate dall'Onu (incluse le spese per il disarmo e quelle della commissione incaricata di demarcare il confine fra Iraq e Kuwait) e le riparazioni di guerra.
Il ritiro delle sanzioni da parte del Consiglio di Sicurezza è condizionato all'adempimento totale delle numerose risoluzioni che sono state emesse prima, durante e dopo il conflitto nei riguardi dell'Iraq. Secondo la procedura stabilita dalla risoluzione 661, le sanzioni sono state rinnovate ogni 60 giorni dal Consiglio di Sicurezza e sono tuttora in vigore.
Esse sono amministrate da un apposito Comitato. Poiché, come si è detto, il permanere delle sanzioni è condizionato alla moltitudine degli adempimenti imposti all'Iraq, questo Comitato valuta l'insieme delle operazioni che riguardano tali adempimenti.
Il principio della responsabilità finanziaria dell'Iraq per i costi della sua stessa tutela da parte dell'Onu e le riparazioni di guerra è stato tradotto in più precise regole dalle risoluzioni 706 (15 ago. 1991) e 712 (19 set. 1991)[21]. Le due risoluzioni autorizzano l'Iraq a vendere petrolio per un controvalore massimo di 1,6 mld di dollari a semestre, secondo delle procedure e con vincoli dettagliamente stabiliti dal Comitato delle sanzioni (il 15 ott. 1991).

---

[20] Oltre a R. Ekéus, *op. cit.*, si vedano L. Thorne, «Iaea nuclear inspections in Iraq», *Iaea Bulletin*, 1, 1992, pp. 16-24; T.J. Gander, «Iraq – The Chemical Arsenal», *Jane's Intelligence Review*, 4, 9, set. 1992, pp. 413-415. Per i dettagli sull'armamento nucleare: D. Albright, M. Hibbs, «Iraq's Quest for the Nuclear Grail: What Can We Learn?», *Arms Control Today*, lug.-ago. 1992, pp. 3-11.

[21] Gli aspetti economici e le conseguenze economiche della crisi sono stati oggetto di alcuni studi: A. Alnasrawi, «Iraq: economic consequences of the 1991 Gulf War and future outklook», *Third World Quarterly*, 13, 2, 1992, pp. 335-352; J. Drèze, H. Gazdar, «Hunger and Poverty in Iraq, 1991», *World Development*, 20, 7, 1992, pp. 921-945.

I proventi delle vendite vanno per il 30% in un Fondo di compensazione destinato a finanziare le riparazioni e i danni di guerra e per il resto all'acquisto di alimenti e medicine da distribuire in Iraq, al finanziamento delle spese delle varie missioni umanitarie e di disarmo dell'Onu e alle spese della commissione incaricata di demarcare il confine fra Iraq e Kuwait. Le risoluzioni stabiliscono, infine, che – secondo quanto già previsto dalla risoluzione 666 del 13 set. 1990 – la distribuzione degli alimenti, delle medicine e in generale dei sostegni umanitari alle popolazioni deve essere realizzata dall'Onu, dalle sue agenzie e dalla Croce rossa internazionale e non dal Governo iracheno.
Questo meccanismo, a causa dell'opposizione dell'Iraq, non è mai entrato in funzione. Nell'estate del 1992, mentre in sede Onu si palesavano rilevanti carenze di fondi per procedere all'attuazione delle risoluzioni riguardanti l'Iraq, specialmente gli Usa premevano affinché si procedesse alla confisca degli averi iracheni congelati all'estero, valutati a circa 3,74 mld di dollari (in Italia 160 mln), onde reperire i necessari mezzi finanziari. A parte limitatissime e puntuali eccezioni, questa misura non si è poi realizzata.

3. Il contenzioso fra Iraq e Onu

L'Iraq, come si è appena detto, non ha mai accettato di applicare le risoluzioni 706 e 712. Astenendosi dall'esportare petrolio ne ha semplicemente impedito l'attuazione. Inoltre l'Iraq non ha rinnovato la convenzione con l'Onu circa il personale di servizio in Iraq e le sue garanzie, scaduta il 30 giugno 1992. Per quanto riguarda il disarmo, il Governo iracheno, alternando compiacenze e reticenze, nell'insieme ha posto in essere un costante ostruzionismo nei confronti dell'Unscom e dell'Aiea. La politica irachena è sembrata preoccupata più delle implicazioni dei due piani previsti dalla risoluzione 715, destinati a impedire il riarmo dell'Iraq nel futuro, e delle implicazioni di lungo termine sull'industria del paese (in particolare i divieti e i controlli sulle tecnologie a doppio uso) che dello smantellamento del potenziale bellico accumulato prima dell'invasione del Kuwait. Infine, l'Iraq non ha accettato le conclusioni della Commissione per la demarcazione del confine con il Kuwait, che allo scadere del periodo qui osservato, doveva ancora completare il tracciato *offshore*, ma aveva già determinato quello terrestre, privando l'Iraq, a favore del Kuwait, di una decina di pozzi petroliferi e soprattutto delle istallazioni militari del porto di Umm Kasr.
Il contenzioso fra l'Iraq e l'Onu ha visto numerose crisi. Nel periodo che qui rileva, due sono state quelle più significative. All'inizio del 1992, il Consiglio

di Sicurezza, dopo una missione del presidente dell'Unscom, Rolf Ekéus, che confermava l'insoddisfacente propensione dell'Iraq à collaborare, convocava il Governo iracheno a New York per dare spiegazioni. L'11 e 12 marzo 1992 il vice primo ministro iracheno confermava la posizione del suo Governo davanti al Consiglio di Sicurezza, sottolineando che l'Iraq, ritenendo di essersi già largamente conformato alle decisioni di disarmo dell'Onu, percepiva la continuazione e l'approfondimento della missione dell'Unscom come un illegittimo tentativo di impedire all'Iraq di sviluppare la propria industria, impiegare l'energia atomica a fini pacifici ed essere una potenza militare. Successivamente, all'inizio dell'estate 1992, di nuovo si erano accumulati gli elementi per un confronto. Scaduta, come si è detto, la convenzione per il personale dell'Onu, alcuni componenti di tale personale venivano assaliti e uccisi nel Curdistan. I lunghi negoziati sulla vendita di petrolio ai termini delle risoluzioni 706 e 712 non avevano messo capo al minimo risultato e gli ispettori dell'Unscom confermavano l'atteggiamento fondamentalmente non cooperativo del'Iraq.
Sulla stampa irachena apparivano nuove rivendicazioni irredentistiche sul Kuwait. D'altra parte, il Comitato delle sanzioni continuava a negare le autorizzazioni alle transazioni estere richieste dall'Iraq, non ravvedendone il necessario carattere umanitario. La Giordania, restata il canale più importante per l'importazione clandestina in Iraq, era stata convinta ad accettare la supervisione sulle sanzioni di ispettori dell'Onu. Una seconda missione di Ekéus a Baghdad non cambiava né le cose né le rispettive interpretazioni. Il ministro degli Esteri iracheno (11 lug. 1992) inviava una lettera al Segretario generale dell'Onu che spiegava in dettaglio il punto di vista del suo Governo, sostenendo ancora una volta che l'Iraq aveva largamente adempiuto agli obblighi derivantigli dalle risoluzioni dell'Onu e che le pretese di quest'ultimo non avevano più fondamento. Perciò, l'Iraq si rifiutava di conformarvisi.

4. Le prospettive della vertenza

La posizione dell'Iraq, più volte affermata, è contenuta in modo assai chiaro in una dichiarazione al *New York Times* di Usama al-Hiti, il ministro del Petrolio dell'Iraq: «Stanno cercando di cambiare il nostro Governo e questo non avverrà»[22]. Tale dichiarazione si rispecchia in un'altra dichiarazione fatta

[22] La dichiarazione (*cit.* in MEES, 35, 4, 28 ott. 1991) è del 24 ott. 1991.

a Manama dal vicesegretario di Stato americano per il Vicino oriente e l'Asia sud-occidentale, Djerejian: «Manterremo le sanzioni sull'Iraq finché Saddam Hussein resta al potere»[23]. Il fatto è che gli Usa, animatori indiscussi della politica dell'Onu verso l'Iraq, hanno inteso mantenere ferreamente le sanzioni e l'insieme delle altre misure onde rendere la pressione sull'Iraq insopportabile e raggiungere l'obiettivo che la conclusione data alla guerra non aveva raggiunto: la caduta del regime di Saddam Hussein. Questo regime ha, di contro, difeso soprattutto la sua sopravvivenza.

Va sottolineato, inoltre, il ruolo dell'Onu, che spesso non ha condiviso la politica degli Usa, mostrandosi più possibilista sulle modalità e gli obiettivi della tutela, specialmente in campo economico. Mentre gli Usa hanno appoggiato l'estrema intrusività delle misure di disarmo allo scopo di far cadere il regime (pronti forse a essere più flessibili con un regime diverso), il motivo per cui l'Unscom conduce la sua opera con la massima determinazione è che la vede come la prima attuazione di una zona mediorientale libera da armi nucleari e non convenzionali in cui l'Onu, soprattutto nel futuro, avrebbe un responsabilità preminente[24]. Malgrado la diversità delle visioni, si è realizzata una forte convergenza fra gli Usa e l'Unscom che ha avuto come risultato un rafforzamento delle operazioni di disarmo, convergenza probabilmente destinata ad affievolirsi o a trasformarsi in contrasto qualora il regime di Saddam Hussein dovesse essere sostituito da un regime moderato e filoccidentale.

Alla fine del periodo qui considerato, il confronto emerso fra l'Onu e gli Usa (sostenuti da Francia e Regno Unito), da una parte, e l'Iraq, dall'altra, appariva in un vicolo cieco, mentre le percezioni delle potenze regionali apparivano mutate rispetto al periodo in cui emerse la coalizione contro l'Iraq.

L'Arabia Saudita e altri paesi del Ccg non vedono con favore la protezione degli sciiti nella zona di esclusione nel sud dell'Iraq. Turchia, Siria e Iraq, malgrado le numerose controversie che li separano, temono che la continuazione della zona di esclusione in Curdistan favorisca l'indipendentismo curdo e minacci la loro integrità e stabilità. In Turchia e nel Curdistan, il Partito

---

[23] La dichiarazione è del 17 feb. 1992 (*cit.* in MEES, 35, 21, 24 feb. 1992, p. A5).

[24] H. Blix, «Verification of Nuclear Nonproliferation: The Lesson of Iraq», *The Washington Quarterly*, 15, 4, 1992, pp. 57-65; R. Ekéus, «The Iraqi Experience and the Future of Nonproliferation», *ibidem*, pp. 67-73; E. Chauvistré, *The Implications of Iaea Inspections under Security Council Resolution 687*, Unidir, Research Paper n. 11, United Nations, New York, 1992, parte II e conclusioni.

curdo dei lavoratori (Pkk) ha condotto un'estesa e sanguinosa campagna militare (con un iniziale appoggio siriano, poi ritirato).
D'altra parte, l'Iran, certamente soddisfatto della condizione di minorità in cui è messo il suo acerrimo avversario di qualche anno fa, valuta però negativamente lo stallo della tutela sull'Iraq, perché implica una crescente presenza di forze occidentali nella regione. Da questa presenza l'Iran si sente minacciato. Infine, il mondo arabo avverte un eccesso di volontà punitiva nei confronti dell'Iraq da parte dell'Occidente e degli Usa e la percepisce come una politica destinata a servirsi dell'Onu e delle sue risoluzioni per colpire unilateralmente gli arabi, mentre Israele, con il suo armamento nucleare e le sue politiche altrettanto irrispettose dei diritti umani di quelle dell'Iraq, non viene messo in causa. I paesi arabi, valutando le minacce interne e internazionali che derivano dal rinnovato attivismo ideologico dell'Iran, e valutando altresì il fallimento dei progetti di sicurezza collettiva emersi nel corso della guerra contro l'Iraq[25], cominciano a pensare che la situazione creata dalla politica apparentemente senza sbocco dell'Onu e dell'Occidente impedisce all'Iraq di adempiere alla sua tradizionale funzione di argine contro l'Iran e costituisce dunque una minaccia per la loro sicurezza.
Tutto ciò non è bilanciato da rapidi successi nei negoziati arabo-israeliani e sta cambiando notevolmente la posizione di centralità e favore che gli Usa si erano guadagnati all'indomani della guerra contro l'Iraq. La crisi dell'Iraq, perciò, sia pure trasformata nei suoi termini, resta aperta e rischia di complicarsi.

[25] Ci si riferisce in particolare al Patto di Damasco del 6 mar. 1991: cfr. INPI 1990-91, pp. 94-95.

Sezione 3

L'EVOLUZIONE IN NORD AFRICA

di Laura Guazzone

1. Gli sviluppi a livello regionale

Alla fine degli anni ottanta[26], il Nord Africa sembrava aver avviato un ciclo virtuoso capace di eliminare gli endemici conflitti regionali, sostenere l'integrazione regionale ed assicurare la definitiva uscita dei paesi della regione dal sottosviluppo politico-economico. Tuttavia nel periodo analizzato in questo volume nella regione si sono verificati avvenimenti – tra i quali spicca la crisi politica in Algeria – che segnano un'inversione di tendenza: dalla stabilità all'instabilità, dall'integrazione alla disintegrazione regionale, dalla moltiplicazione dei fori di cooperazione, al ristagno del partenariato tra la riva Sud e la riva Nord del Mediterraneo occidentale.
La prima vittima di queste nuove tendenze sembra essere il processo di integrazione regionale. Di fatto l'Unione del Magreb Arabo (Uma), nonostante l'istituzionalizzazione nel settembre 1991 di una serie di organi permanenti (primo fra tutti il segretariato con sede in Marocco), non ha fatto alcun passo avanti nella realizzazione del calendario per l'integrazione adottato durante la presidenza algerina (prima metà del 1990), calendario che prevedeva, tra l'altro, l'unione doganale entro il 1995. La seconda vittima sembra essere la cooperazione per la risoluzione dei conflitti regionali: non è casuale che la stampa algerina, persa la libertà goduta fino all'assassinio del presidente Boudiaf (*infra* § 2), sia stata nuovamente «ispirata» a criticare la politica marocchina sulla questione del Sahara occidentale. Il Governo marocchino, da parte sua, sembra aver perso interesse ad una soluzione di compromesso ed il referendum per l'autodeterminazione dei sahrawi, previsto dal piano di pace dell'Onu (apr. 1991) e fissato per il gennaio 1992, è di fatto procrastinato *sine die*.

---

[26] cfr. INPI 1990-91, pp. 340-3.

Infine, si è arenata la cooperazione multilaterale tra i paesi del Mediterraneo occidentale (paesi dell'Uma, Italia, Francia, Spagna e Portogallo) formalizzata in apposito quadro istituzionale nell'ottobre 1990[27]. La seconda riunione dei ministri degli Esteri dei paesi del Mediterraneo occidentale, tenutasi il 26-27 ottobre 1991 ad Algeri, ha accolto l'adesione di Malta (sostenuta dall'Italia), discusso della sicurezza nel Mediterraneo, della definizione di una Carta dell'immigrazione rivendicata dai paesi dell'Uma, così come della levata delle sanzioni contro la Libia da parte della Ce[28]. Tuttavia la successiva riunione del Gruppo, ormai divenuto dei «Cinque più Cinque», prevista per il gennaio 1992 veniva procrastinata indefinitamente per l'addensarsi delle crisi nella regione: al già ricordato indebolimento dell'Uma e al precipitare della crisi algerina, si aggiungeva ormai la crisi diplomatica con la Libia.
Dopo che il 30 ottobre 1991 la magistratura francese aveva spiccato un mandato di arresto internazionale per quattro agenti dei servizi libici in relazione all'attentato contro il DC10 della Uta (19 set. 1989, 160 morti) e che il 14 novembre la magistratura britannica e statunitense avevano incriminato altri due agenti libici per l'attentato contro l'aereo Pan Am, esploso su Lockerbie (21 dic. 1988, 270 morti), la Libia è stata assoggettata all'embargo dei collegamenti aerei e delle forniture militari sino a che non ottempererà alla richiesta di consegnare i presunti responsabili dell'attentato di Lockerbie alla giustizia inglese o americana. Il 21 gennaio 1992 il Consiglio di Sicurezza aveva adottato all'unanimità la risoluzione 731 che imponeva alla Libia di ottemperare alle domande di estradizione di Usa e Gran Bretagna (e di collaborare all'inchiesta della magistratura francese) entro il 29 febbraio; il 31 marzo 1992, scaduto l'ultimatum previsto dalla 731, il Consiglio decretava l'embargo a partire dal 15 aprile con la risoluzione 748 che prevede, in caso di continuata inadempienza libica, la possibilità di adottare ulteriori sanzioni. Alla risoluzione si è giunti dopo che i paesi occidentali interessati ed una serie di mediatori arabi ed occidentali avevano vanamente cercato di convincere Gheddafi ad estradare i colpevoli[29].

---

[27] Sulle origini di questa iniziativa e l'importanza attribuitale nel quadro della politica estera italiana cfr. INPI 1989-90, pp. 345-346 e INPI 1990-91, p. 116.

[28] cfr. «Le Maghreb et l'Europe du Sud», LM, 29 ott. 1991; per il testo della dichiarazione e il programma adottato dal vertice cfr. il comunicato stampa del Ministero degli Esteri algerino, *Deuxième réunion des ministres des affaires étrangères des pays de la Méditérranée occidentale – Déclaration ministérielle d'Algers*, Algeri, 28 ott. 1991.

[29] Per maggiori dettagli sulla complessa trattativa internazionale che ha visto la Libia appellarsi, tra l'altro, alla Corte internazionale di giustizia dell'Aja v. KROWE 1992, p. 38839.

L'imposizione dell'embargo ha dimostrato una volta di più l'isolamento internazionale del regime di Tripoli. Nonostante una serie di prese di posizioni moderatrici della Lega araba e dell'Uma, i partners arabi hanno più o meno esplicitamente consigliato alla Libia di ottemperare alle richieste occidentali prendendo coscienza, secondo le parole del defunto leader algerino Boudiaf, «della realtà dei rapporti internazionali».

2. La crisi algerina

È nel periodo giugno-luglio 1991 che si situa l'inizio dell'involuzione del processo di riforma politico-economica iniziato in Algeria nel 1988[30]. Infatti, la radicalizzazione dei metodi di lotta del Front Islamique du Salut (Fis) e l'intervento diretto dei militari hanno determinato il precipitare di una crisi politica che si è progressivamente aggravata.
Nel giugno 1991, nonostante il divieto delle autorità, riprendevano[31] le agitazioni del Fis a sostegno dell'abrogazione della nuova legge elettorale e di elezioni presidenziali anticipate. Il 5 giugno, dopo l'intervento dei carri armati contro i manifestanti, veniva dichiarato lo stato di emergenza per quattro mesi, il posponimento delle previste elezioni legislative e la dissoluzione del Governo in carica.
Il 18 giugno Sid Ahmed Ghozali formava un nuovo Governo all'insegna della continuità del processo di riforma e prometteva elezioni legislative entro l'anno. Nell'ultima settimana di giugno, tuttavia, riprendevano gli scontri, sempre più violenti, tra i militanti del Fis e l'esercito. I capi storici del Fis, Abbas Madani e Ben Haji, chiamavano i loro seguaci alla guerra santa e il 30 giugno venivano arrestati.
Nel mese di luglio il Governo lanciava una serie di misure di risanamento economico e conciliazione politica e, nel periodo luglio-settembre 1991, l'orientamento riformatore del nuovo Governo e il timore che il ripetersi di scontri potesse precipitare il paese nella crisi spingevano i partner economici internazionali dell'Algeria a compiere dei visibili gesti di sostegno[32]. Da parte italiana venivano perfezionati gli accordi sostenuti dai prestiti del maggio

---

[30] Cfr. INPI 1989-90, pp. 340-3.

[31] Per gli avvenimenti precedenti cfr. INPI 1990-91, pp. 104-105.

[32] Il 27 lug. il presidente del Fmi visita Algeri e il 19 ago. viene annunciato il programma di prestiti stipulato ancora nell'apr. con il Fondo; il 20 set. un gruppo di banche commerciali creditrici decide il riscaglionamento del credito.

1991[33]: dopo la firma di un nuovo accordo Eni-Sonatrach, il presidente dell'Eni visitava Algeri il 26 luglio, mentre il ministro degli Esteri De Michelis vi si recava il 22 settembre.
Tuttavia tra settembre e novembre 1991 l'azione riformatrice del Governo Ghozali veniva in gran parte vanificata dal deteriorato quadro politico. La «Conferenza di Conciliazione» tra partiti e Governo era inficiata dall'assenza del Fis e dal ritiro dello stesso Fln (1° set.); nella riorganizzazione interna del Fis le divergenze emerse durante il periodo degli scontri si risolvevano, in solidarietà coi leader arrestati, a vantaggio dell'ala più radicale. Il Parlamento, designato prima dell'avvio del processo di riforma, ostacolava l'azione del Governo Ghozali procrastinandone per tutto il mese di ottobre il progetto di revisione della nuova legge elettorale.
Il 29 settembre lo stato d'assedio veniva revocato, ma il ministero della Difesa chiedeva la modifica della legge sulle manifestazioni pubbliche e una legge che rendesse automatico l'intervento dell'Esercito in funzioni di ordine pubblico (legge approvata il 1° dic.).
La preparazione per le elezioni legislative (primo turno 26 dic. 1991, secondo 16 gen. 1992) avveniva dunque in un clima di grande incertezza e di semiparalisi dell'azione del Governo. Ad un mese dalle elezioni (29 nov.), inoltre, un gruppo armato islamista[34] attaccava un posto di frontiera uccidendo tre gendarmi; all'assalto faceva seguito una retata antislamista che provocava 27 morti. Tra i partiti in lizza, solo il Fis e il berbero Rassemblement pour la culture et la démocratie (Rcd) riuscivano a mobilitare significative manifestazioni di sostegno.
Il 26 dicembre il primo turno della consultazione elettorale si svolgeva ordinatamente, ma la partecipazione era scarsa (58,55%); il Fis otteneva il 43% dei voti e 188 seggi (su 430), gli mancavano dunque solo 28 seggi per conquistare la maggioranza assoluta in Parlamento (sufficiente per la modifica della Costituzione)[35].

---

[33] Si tratta di un credito finanziario per 2,7 mld di dollari e di un credito commerciale di 4,5 mld di dollari (cfr. INPI 1990-91, pp. 451-2).

[34] L'attacco è ufficialmente attribuito al Fis, che smentisce; al processo per direttissima davanti ad un tribunale militare gli arrestati risultano appartenenti al gruppo detto degli «Afghani» (reduci algerini della guerriglia anti-sovietica in Afghanistan) (cfr. «Chronologies», MMM, n. 135, 1992, p. 109).

[35] I risultati ufficiali del primo turno sono i seguenti: 7,8 milioni di votanti (su 13,2 aventi diritto); 232 seggi (su 430) attribuiti al primo turno di cui: 188 al Fis (3.260.222 voti), 16 al Fln (1.612.947 voti), 25 al Ffs (510.661 voti), 3 agli indipendenti. Nelle 199 circoscrizioni rimaste in ballottaggio, il Fis è in vantaggio in 171, il Fln in 46. Sono depositati (principalmente dal Fln) 341 ricorsi per presunte irregolarità, relativi a 145 circoscrizioni/50 seggi assegnati.

Seppure per motivi diversi, i risultati del primo turno preoccupavano tutti gli attori politici nazionali (e molti attori internazionali): il primo ministro, il Fln e il Front de Forces Socialistes (Ffs) sostenevano il rispetto del processo elettorale, ma chiamavano le forze democratiche ad una maggiore partecipazione elettorale al secondo turno; il Ffs proponeva un fronte unico per sbarrare la strada al Fis; i sindacati, le organizzazioni studendesche e femminili formavano un comitato nazionale e organizzavano con il Ffs una grande manifestazione ad Algeri per la «salvaguardia della democrazia» (2 gen. 1992). L'Rcd e altri partiti minori chiedevano invece l'arresto del processo elettorale e l'annullamento del voto. Il Fis, col quale si allineano i partiti islamici minori (Hamas, al-Nahda) dichiarava (8 gen.) che in caso di maggioranza assoluta avrebbe accettato la coabitazione con la presidenza Benjedid, ma denunciava al contempo i dispiegamenti militari in tutto il paese e l'assenza di preparativi per il secondo turno elettorale.
In effetti, la vittoria elettorale del Fis aveva già risolto a favore dei conservatori la lotta all'interno del gruppo dirigente che, sin dal 1988, li aveva visti contrari alla politica di autoriforma del sistema patrocinata dal presidente Benjedid anche per rafforzare il proprio potere personale.
Abbandonato da molti dei suoi precedenti sostenitori, il presidente era costretto ad annunciare le proprie dimissioni l'11 gennaio 1992, aprendo così la strada ad una serie di misure che, benché formalmente rispettose della costituzione, si configuravano come un colpo di stato. Il 12 il Consiglio supremo di sicurezza (organo costituzionale consultivo che riunisce Governo e Stato maggiore) annullava il secondo turno elettorale e proclamava la creazione di un Haut Comité d'Etat (Hce) che assumeva le funzioni del presidente della Repubblica «sino alla riunione delle condizioni necessarie al normale funzionamento dell'ordine costituzionale». Mohamed Boudiaf (capo dell'Fln in esilio in Marocco dalla rottura con Ben Bella nel 1963) veniva richiamato in patria per presiedere l'Hce[36].
Il 16 gennaio i maggiori partiti (Fln, Ffs, Fis) denunciavano congiuntamente l'incostituzionalità dei provvedimenti, ma non adottavano alcuna strategia di opposizione comune. Il Fis esortava i suoi seguaci alla calma, ma con la vasta ondata di arresti che li colpiva avevano inizio anche gli attacchi armati contro le forze dell'ordine che non sarebbero cessati per tutto il periodo qui considerato.

---

[36] Gli altri quattro membri dell'Hce erano Khaled Nezzar, capo di Stato maggiore e ministro della Difesa; Ali Kafi, segretario dell'Ordine dei combattenti; Tedjini Haddam, rettore della Grande Moschea di Parigi; Ali Haroun, ministro per i Diritti umani dal giu. 1991.

La reazioni della comunità internazionale al golpe in Algeria erano improntate ad una cautela al limite dell'ambiguità; alle prime critiche ufficiali francesi[37], le autorità algerine rispondevano con una formale protesta diplomatica, mentre gli Usa manifestavano prima un sostanziale appoggio alla costituzione dell'Hce, per poi ripiegare su toni più sfumati[38], auspicando assieme alla Ce «un ritorno rapido alla democrazia» (10 feb.)[39]. Quanto alla reazione degli altri Stati regionali, a parte l'Iran, che denunciava chiaramente l'interruzione del processo elettorale ed esprimeva sostegno al Fis, i Governi dei paesi vicini si affrettavano a rinnovare il loro sostegno all'Algeria e al suo nuovo leader Boudiaf[40].

Il 9 febbraio l'Hce proclamava lo stato di emergenza per 12 mesi che, tra l'altro, prevedeva il diritto di sciogliere i consigli comunali e di deferire ai tribunali militari i rei di atti contro la sicurezza dello Stato.

Anche nel periodo successivo al golpe prevaleva l'incertezza: le misure riformatrici e il pluralismo politico venivano formalmente mantenuti, ma progressivamente erosi. Il Fis, bandito per decreto (6 mar.) subiva la confisca dei beni, l'espulsione dalle moschee pubbliche, lo scioglimento di tutti i consigli comunali di cui era alla guida, la condanna a morte di 20 «terroristi», l'internamento nei campi sahariani di almeno 8.000 sospetti militanti. La risposta degli islamisti, decapitati nelle loro strutture organizzative centrali, era una resistenza armata di tipo terroristico non generalizzata: fino all'inizio di maggio 1992 si registravano attacchi sporadici ma continui contro le forze dell'ordine, mentre da maggio anche incendi di edifici pubblici.

Il Governo continuava ad essere paralizzato dallo scontro tra restauratori e riformatori e dalla mancanza del ruolo di bilanciamento di Benjedid. Boudiaf tentava di rilanciare il dialogo di conciliazione nazionale, in particolare insediando il Consiglio consultivo nazionale (24 apr.)[41], annunciando la

---

[37] Il presidente Mitterrand considerava l'arresto del processo elettorale «un atto perlomeno anomalo» (14 gen.) e dichiarava che la Francia desidera sviluppare le sue relazioni con l'Algeria «a condizione che la democrazia e i diritti umani siano rispettati» (27 gen.).

[38] «Algerian military sets up ruling body», FT, 15 gen. 1992.

[39] Il Parlamento Europeo approvava il 15 gen. un prestito Ce all'Algeria, ma il 17 feb. ne condizionava l'attivazione al rispetto dei diritti dell'uomo e del pluralismo politico.

[40] Cfr. J. Rowland, «Relief among the neighbours», MEI, 24 gen. 92, p. 7.

[41] Il Consiglio consultativo nazionale, in assenza del Parlamento, è incaricato di consigliare l'esecutivo; è composto di 60 membri designati dall'Hce che rappresentano le forze «moderniste» del paese e le sue varie componenti regionali, senza comprendere figure partitiche di primo piano.

costituzione di commissioni di inchiesta sulla corruzione e ribadendo la necessità di rivedere la Costituzione ed indire elezioni presidenziali prima di quelle legislative. Così facendo Boudiaf guadagnava credibilità nel paese, ma si inimicava i vertici che l'avevano chiamato al potere: privo di un'autonoma base politica all'interno del gruppo dirigente, diveniva una facile preda per le congiure di palazzo.
Subito dopo l'apertura del processo ai due capi storici del Fis (27 giu.), Boudiaf veniva ucciso ad Annaba durante un comizio (29 giu.) da un agente dei servizi di sicurezza, i cui mandanti restano ignoti.
All'indomani dell'assassinio, il Fis rilanciava le accuse di incostituzionalità all'Hce e dichiarava che il Governo doveva ormai scegliere tra una ripresa del processo democratico ed un nuovo, più intenso ciclo di violenza. Il 2 luglio, Ali Kafi assumeva la presidenza dell'Hce; il 17 il tribunale militare di Blida condannava Madani e Ben Haji a dodici anni di reclusione, condanna lieve rispetto all'ergastolo richiesto dal pubblico ministero.
Con l'assassinio di Boudiaf la corrente riformista all'interno del vecchio gruppo dirigente era ormai completamente esautorata, come testimoniava l'affidamento (8 lug.) della guida di un nuovo Governo a Belaid Abdessalam[42]. Le prime mosse del nuovo Governo conservatore si orientavano da un lato verso una politica di restaurazione centralista, dall'altro verso un tentativo di patteggiamento condizionato con il Fis.
In questo quadro si inserivano le condanne «miti» ai capi del Fis, l'appello al dialogo con tutti gli islamisti contrari alla violenza (3 set.) e l'appello di Abdessalam ad una «economia di guerra»[43].
Tuttavia la frammentazione in gruppi di potere sia del vecchio gruppo dirigente, sia dell'opposizione laica ed islamista era ormai troppo avanzata perché la crisi algerina potesse essere risolta dal patteggiamento tra alcuni soltanto di questi gruppi. Solo il recupero di una piena legittimità politica per Governo e opposizione può ormai riconciliare una società come quella algerina, profondamente alienata alla politica, pauperizzata e dilaniata tra le sue multiple identità tradizionali e moderniste. Alla metà del 1992, gli strumenti e gli attori di questo recupero non si erano ancora manifestati e il paese sembrava avviato ad un lungo periodo di instabilità, se non alla guerra civile.

---

[42] Ministro dell'Industria dal 1965 al 1977, Abdessalam, «padre-padrone» della politica petrolifera algerina, è considerato il più autorevole degli eredi di Boumedienne.

[43] Di fatto il programma economico del nuovo Governo algerino ripudiava molti degli elementi centrali del precedente programma di riforma (liberalizzazione commerciale, privatizzazione, svalutazione) (cfr. MEED, 7 ago. 1992, p. 7).

VI Parte

LE POLITICHE SETTORIALI

Sezione 1

LA COOPERAZIONE NEL CAMPO DELLA SICUREZZA E DELLA POLIZIA

di Andrea de Guttry

1. Premessa

L'esigenza di rafforzare la cooperazione internazionale in materia di sicurezza e di polizia ha conosciuto un notevole incremento negli ultimi anni. La diffusa consapevolezza della dimensione internazionale di varie forme di criminalità e di terrorismo, il diverso grado di efficienza delle forze nazionali impegnate nell'opera di prevenzione e di repressione dei reati (si pensi, in particolare, ai difficili problemi dell'organizzazione dell'apparato delle forze di polizia, di vigilanza doganale, di polizia investigativa nei paesi di recente formazione nell'Est europeo), l'accertata constatazione della capacità e della grande abilità delle forze criminali di approfittare di ogni più piccola lacuna nel sistema di sicurezza nazionale, il completamento della fase di preparazione del mercato unico europeo con tutto ciò che ne consegue[1], hanno rappresentato forti stimoli per incentivare le varie forme di cooperazione.
D'altronde anche il clima delle relazioni internazionali è sembrato particolarmente idoneo a favorire, tanto dal punto di vista quantitativo quanto dal punto di vista qualitativo, lo sviluppo di rapporti più intensi tra forze investigative d'oltre confine.
In questa sezione, dopo avere esaminato brevemente le grandi tendenze in materia di terrorismo, narcotraffico e criminalità organizzata, si procede ad un esame 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 l'indagine è dedicata soprattutto all'insieme delle iniziative comunitarie: una particolare attenzione è comunque conferita alle novità introdotte nel settore che qui rileva con il Trattato di Maastricht sull'Unione europea.

---

[1] G. Falcone, «Cosa nostra all'assalto dell'Europa unita», CdS, 23 giu. 1992. Si veda, poi, M. Brown, «The single market after 1992 – free movement for criminals?», *Commonwealth Law Bulletin*, 17, 1991, p. 1438 ss.

Per finire viene esaminata l'attività italiana e il contributo dato dal Governo di Roma non solo all'intensificazione della cooperazione internazionale ma anche, più in generale, alla lotta alle varie forme di criminalità.

2. Terrorismo, narcotraffico e criminalità organizzata: principali tendenze

I dati statistici disponibili riguardo ai fenomeni in esame confermano la precisa tendenza, che si è consolidata negli anni più recenti e in modo particolare nel periodo che qui rileva, di una forte diminuzione degli atti di terrorismo e di un significativo incremento, invece, dei reati di narcotraffico nonché delle forme di attività criminale organizzata.
In particolare, per quanto concerne il versante del terrorismo, non vi sono stati i temuti attacchi contro obiettivi sul territorio spagnolo in occasione dei Giochi olimpici di Barcellona e dell'Expo Universale di Siviglia. Non si sono verificate, neppure, attività terroristiche collegabili in qualche modo ad alcune forze irregolari dei disciolti servizi segreti dei paesi dell'Est.
Il rapporto per il 1992 del Dipartimento di Stato sottolinea che gli incidenti terroristici registrati nel 1992 sono diminuiti al punto da fare di detto anno il minimo storico nel corso degli ultimi 17 anni[2].
Questo dato importante della riduzione del numero complessivo degli attentati terroristici deve essere valutato anche dal punto di vista qualitativo. Sotto questo profilo emergono alcuni aspetti interessanti: le attività terroristiche, oltre a continuare ad essere concentrate in alcune aree geografiche tradizionali (Irlanda del Nord, Medio Oriente, Turchia, Perú), si sono estese ad alcune nuove realtà, ad esempio i paesi islamici (Algeria, Egitto, etc.), a seguito del rafforzarsi del movimento integralista islamico, e ad alcuni paesi coinvolti nell'attività di narcotraffico[3]. Inoltre, alle tradizionali motivazioni «politiche» dei gruppi terroristi se ne sono aggiunte, in quest'ultimo periodo, altre a sfondo religioso ed ecologico[4].

---

[2] US Department of State, *Pattern of Global Terrorism: 1992*, Washington DC, apr. 1993.

[3] Sui legami tra narcotraffico e terrorismo si veda anche R. Ehrenfeld, *Narco-terrorism*, Basic Books, New York, 1990.

[4] Cfr. sul punto A. Frean, «Corsica hit by eco terrorism», *The European*, 11-14 June, 1992 nonché, per un profilo particolare, A.L. Moskowitz, «Criminal environmental law: stopping the flow of hazardous waste to Mexico», *California Western International Law Journal*, 22 (1991-92), p. 159 ss.

Sono proprio queste ultime due tipologie che hanno conosciuto un incremento nel periodo temporale che qui rileva.
Ad ogni modo, la generale riduzione del fenomeno trova una spiegazione, tra l'altro, anche nelle seguenti considerazioni:

a) la fine del conflitto ideologico ha ridotto significativamente l'*humus* culturale e politico sul quale si erano inseriti vari gruppi terroristi;
b) l'intensificarsi delle forme di cooperazione internazionale tra organi inquirenti e tra autorità investigative ha certamente reso da un lato più efficace l'attività repressiva e, dall'altro lato, ha reso più difficile certe forme di collaborazione, di assistenza reciproca e di solidarietà attiva tra i vari gruppi armati (si ricorderà, ad esempio, che negli ultimi giorni del mese di marzo 1992 sono stati arrestati, in Francia ed in Spagna, i vertici dell'Eta);
c) l'isolamento in cui si sono trovati i gruppi terroristi, che comunque non avevano mai trovato solidarietà significative nell'opinione pubblica nazionale ed internazionale, ha ulteriormente indebolito la loro attività;
d) in quarto luogo, l'esigenza dei gruppi di ridefinire strategie ed obiettivi della propria azione alla luce della nuova realtà internazionale ha provocato una riduzione della capacità operativa dei gruppi stessi. Sintomatico è, al riguardo, il documento di «resa» della Raf, documento reso noto il 12 aprile 1992, che, nel riconoscere il sostanziale fallimento delle proprie strategie, afferma comunque la perdurante volontà di incidere, in forme da definirsi, sulla struttura sociale[5].

In tema di reati collegati con il fenomeno «droga», i dati statistici disponibili sollevano forti preoccupazioni ed allarme.
Nel rapporto annuale dell'Onu sugli stupefacenti edito dalla Commissione internazionale per il controllo delle droghe[6], i drammatici dati accertati e resi pubblici possono così essere riassunti: un'espansione delle coltivazioni di cocaina e di oppio, l'aumento del giro d'affari legato alla droga ed al riciclaggio del denaro sporco, una nuova offensiva della criminalità internazionale.
Particolarmente preoccupanti sono i dati relativi all'incremento del consumo di sostanze stupefacenti nei paesi dell'Est europeo che si presentano, per molte ragioni, come un mercato in grande espansione e di grande interesse per i narcotrafficanti. I dati moderatamente positivi provenienti dagli Usa dove si è iniziato ad osservare un decremento della domanda, attenuano solo in parte la gravità della situazione.

---

[5] Cfr. T. Paterson, «Red Army Faction raises white flag and political row», *The European*, 23-26 April 1992.

[6] E/INCB/1991/1.

Infine, per quanto riguarda il terzo fenomeno, e cioè quello della criminalità organizzata, si è ulteriormente accentuato un dato, già emerso negli anni precedenti: quello del costante aumento delle attività criminose, con punte di particolare gravità nel settore della criminalità finanziaria, tecnologica e ambientale. In modo particolare, in Italia il fenomeno ha conosciuto momenti di grave intensità tra i quali si segnalano, per la loro oggettiva drammaticità, gli attentati mafiosi all'eurodeputato Salvo Lima, al giudice Falcone e al giudice Borsellino.

3. La cooperazione a carattere universale

La diversa evoluzione dei tre fenomeni evidenziati in precedenza ha avuto conseguenze pratiche sul piano delle forme e della qualità della cooperazione internazionale.
Conviene, pertanto, esaminare separatamente i singoli punti che pur si presentano, per molti versi, accomunati da problematiche sostanzialmente simili.

3.1 Il terrorismo

Già si è detto del calo complessivo delle attività terroristiche.
A livello internazionale, peraltro, gli sforzi per combattere il fenomeno non sono diminuiti. Da un lato sono stati utilizzati, in maniera sempre più incisiva, gli strumenti di cooperazione previsti in precedenti accordi (ad esempio, la Convenzione sugli esplosivi al plastico dell'Icao, la Convenzione di Roma del 1988 contro il terrorismo marittimo, etc.).
Dall'altro lato si sono intensificati gli sforzi per cercare di arrivare ad individuare ed a punire i responsabili di azioni terroristiche particolarmente gravi svoltesi nel recente passato.
Così, in relazione ai due gravissimi attentati – rispettivamente del 1988 e del 1989 – contro aerei della Pan Am e dell'Uta, si è cercato di indurre la Libia (Stato che era sospettato di connivenza con i terroristi) non solo a porre fine alla propria azione di sostegno a favore dei gruppi terroristi, ma anche a cooperare nella punizione dei colpevoli[7]. Significativa è, a questo riguardo, la

[7] Come è noto, il Governo libico era sospettato di coinvolgimento diretto nell'attentato del 21 dic. 1988 all'aereo della Pan Am che era esploso in volo sopra Lockerbie provocando la morte di 270 persone e nell'attentato del 19 set. 1989 che aveva provocato l'esplosione di un aereo della compagnia francese Uta in volo sopra il Niger causando la morte di 160 passeggeri.

dichiarazione comune sottoscritta dagli Usa, dalla Francia e dalla Gran Bretagna e presentata al Segretario generale dell'Onu il 20 dicembre 1991: nella loro dichiarazione i tre Stati sottolineano che, a loro parere, «the responsibility of States begins whenever they take part directly in terrorist actions, or indirectly through harbouring, training, providing facilities, arming or providing financial support, or any form of protection, and that thery are responsible for their actions before the individual States and the United Nations»[8].

Di fronte al comportamento evasivo del Governo di Tripoli, comportamento che durava da molti mesi, il Consiglio di Sicurezza ha adottato, il 31 marzo 1992, la risoluzione 748[9] nella quale si chiede alla Libia di cooperare concretamente con Francia, Gran Bretagna e Usa nell'accertamento delle responsabilità dell'incidente, di impegnarsi in termini definitivi a porre fine a qualsiasi forma di assistenza a gruppi di terroristi e di rendere manifesta, con precisi atti e comportamenti, la rinuncia a qualsiasi forma di terrorismo.

Ove la Libia non si fosse conformata a tali richieste entro la data del 15 aprile 1992, sarebbe scattato un embargo totale di ogni tipo di armi nonché altre sanzioni accessorie, quali, ad esempio, l'interruzione del traffico aereo.

Per assicurare la sorveglianza ed il puntuale rispetto delle sanzioni così decise, il Consiglio di Sicurezza, nella medesima risoluzione, ha proceduto ad istituire un Comitato *ad hoc* tra i cui compiti rientrava anche quello di autorizzare, caso per caso, voli da e per la Libia con finalità esclusivamente umanitarie.

In verità, il Consiglio di Sicurezza, già prima della risoluzione 748 si era pronunciato in termini chiari sull'intera vicenda: infatti, nella risoluzione 731 del 21 gennaio 1992, deliberando all'unanimità, non solo aveva deplorato l'abbattimento dei due aerei, ma aveva anche chiesto alla Libia di cooperare concretamente con Francia, Usa e Regno Unito nella punizione dei colpevoli e di contribuire all'eliminazione del terrorismo internazionale.

Nel corso delle sedute del Consiglio di Sicurezza che hanno preceduto l'adozione della risoluzione 748, oltre ad esaminare due specifici rapporti del Segretario generale dell'Onu sul tema[10], gli Stati membri hanno ripetutamen-

---

[8] S/23309. Il testo della dichiarazione è riprodotto anche in *The British Yearbook of International Law*, 1991, p. 654-5.

[9] La risoluzione è stata approvata con 10 voti a favore e 5 astensioni tra le quali quelle della Cina, di Capo Verde, dell'India, del Marocco e dello Zimbabwe.

[10] Cfr., rispettivamente, S/23574 dell'11 feb. 1992 e S/23672 del 3 mar. 1992.

te inteso sottolineare che la Comunità internazionale non poteva più tollerare minacce alla pace ed alla sicurezza internazionale ed era pronta a rispondere con azioni politiche concrete al terrorismo sponsorizzato da Stati.
Il meccanismo sanzionatorio previsto nella 748 divenne operativo allo scadere dell'*ultimatum*, il 15 aprile 1992. In tale data il Consiglio di Sicurezza ha proceduto alla nomina del Comitato *ad hoc* cui era stato affidato il compito di sorvegliare il rispetto delle sanzioni deliberate nei confronti della Libia. Presidente di tale Comitato è stato nominato l'ungherese Erdos.
Agli Stati membri dell'Onu è stato richiesto di notificare a tale Comitato i provvedimenti nazionali adottati per dare esecuzione alle sanzioni deliberate dal Consiglio. Il 30 aprile il Comitato ha rivolto un appello a tutti gli Stati perché venissero segnalate eventuali violazioni o sospetti di violazione delle sanzioni deliberate nella risoluzione 748.
Soltanto il 14 maggio la Libia, modificando radicalmente la precedente posizione, ha informato il Consiglio di Sicurezza[11] di accettare la risoluzione 731, di rinunciare definitivamente ad ogni forma di terrorismo internazionale, di non consentire l'uso del proprio territorio per la preparazione e l'esecuzione di attività terroristiche e di impegnarsi ad espellere dalla Libia chiunque sia stato coinvolto in attività terroristiche (sempreché ciò sia stato adeguatamente provato)[12].

3.2 L'affaire Libia di fronte alla Corte internazionale di giustizia

Di fronte alla crescente pressione internazionale esercitata nei confronti della Libia affinché consentisse l'estradizione degli individui ritenuti responsabili dei due attentati del 21 dicembre 1988 e del 19 settembre 1989, il Governo di Tripoli decise di rivolgersi alla Corte internazionale di giustizia perché quest'ultima definitivamente dichiarasse che:
1) la Libia aveva puntualmente rispettato gli obblighi ad essa incombenti in virtù della Convenzione di Montreal del 23 settembre 1971 per la soppressione degli atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile;
2) era stato il Regno Unito, invece, a violare ripetutamente tale Convenzione;
3) il Regno Unito doveva porre immediatamente fine a qualsiasi minaccia di uso della forza nei confronti della Libia;

---

[11] Cfr. S/23918.

[12] Quest'ultimo punto è stato precisato nella lettera della Libia al Segretario generale delle Nazioni Unite: cfr. S/23917 del 14 mag. 1992.

4) a titolo di misura provvisoria, la Libia chiese inoltre alla Corte che essa stabilisse che il Regno Unito doveva astenersi da qualsiasi azione avente quale obiettivo quello di costringere la Libia a consegnare gli individui accusati dell'attentato terroristico a una giurisdizione diversa da quella libica.

Il 14 aprile 1992, la Corte dell'Aja, nel pronunciarsi preliminarmente sulla richiesta di misure provvisorie, ha emanato, con 11 voti a favore e 5 contrari, un'ordinanza nella quale esclude l'esistenza dei presupposti che legittimano l'adozione delle misure provvisorie da parte della Corte stessa[13]. Pur senza entrare ancora nel merito della controversia, i giudici dell'Aja hanno comunque voluto ribadire che sia la Libia sia il Regno Unito, in quanto membri delle Nazioni Unite, hanno l'obbligo di rispettare le decisioni del Consiglio di Sicurezza. Gli obblighi eventualmente previsti in tali decisioni, tra le quali deve essere annoverata anche la risoluzione 748, prevalgono, alla luce dell'art. 103 della Carta, su qualsiasi altro obbligo internazionale vigente per gli Stati membri della Carta.

3.3 La questione droga

Il drammatico dato relativo all'incremento dell'abuso di sostanze stupefacenti è stato costantemente all'attenzione delle varie istituzioni internazionali a vocazione universale.

Il Segretario generale dell'Onu in un apposito rapporto[14] ha sottolineato l'importanza, tra l'altro, di un forte rilancio della cooperazione internazionale in materia di riciclaggio, evidenziando che le tecniche che vengono utilizzate oggigiorno sono divenute sempre più sofisticate e consentono spesso di nascondere la vera provenienza illecita delle risorse finanziarie.

Anche l'Assemblea generale dell'Onu ha dedicato al tema in esame più di una risoluzione durante la sessione 1991-92: non solo è stata ribadita, con fermezza, la condanna di qualsiasi forma di traffico illecito di sostanze psicotrope[15] ma è stato altresì rivolto un pressante invito agli Stati ad accentuare la cooperazione per reprimere tali attività illecite.

---

[13] *Questions of interpretation and application of the 1971 Montreal Convention arising from the aerial incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom), Provisional Measures, Order of 14 April 1992, I.C.J. Reports, 1992*, p. 3.

[14] E/CN.15/1992/4/Add.5.

[15] Cfr. la risoluzione dell'Assemblea generale 46/103.

L'Assemblea generale, peraltro, pur dichiarandosi allarmata e preoccupata delle relazioni sempre più strette che si sono venute a creare tra narcotraffico e terrorismo, sottolinea che la lotta contro tali fenomeni deve essere comunque condotta nel rispetto del diritto internazionale e degli obblighi codificati nella Carta delle Nazioni Unite e, in particolare, nel rispetto del diritto dei popoli di determinare liberamente il proprio *status* politico.
In questa sede non si può certo tralasciare di menzionare il prezioso lavoro svolto dalla Un Commission on Narcotic Drugs.
Rivitalizzata nel 1991 anche attraverso un aumento dei membri che la compongono[16], la Commissione ha adottato, nel corso dei lavori della sua 35ª sessione (6-15 apr. 1992) una serie di decisioni e raccomandazioni quanto mai interessanti.
Anzitutto ha deciso di porre sotto controllo internazionale, in conformità con le previsioni codificate nella Convenzione di Vienna del 1988 contro il traffico illecito di droga e di sostanze psicotrope, 10 precursori chimici che possono essere usati nella preparazione di sostanze illecite.
In secondo luogo, dopo aver ribadito il proprio appoggio all'Unctad il cui ruolo dovrà essere decisamente valorizzato, la Commissione ha invitato gli Stati membri a rafforzare la cooperazione internazionale contro il traffico illecito via mare, a creare meccanismi per prevenire esportazioni illecite dei precursori e ad adottare regole normative che rendano più semplice la cooperazione giudiziaria internazionale.
Infine è ancora da menzionare che l'International Narcotics Control Board ha soffermato la propria attenzione, durante i lavori della 52ª sessione (Vienna, 4-15 mag. 1992), sui mezzi per controllare in termini più efficaci il commercio internazionale di sostanze chimiche che possono essere utilizzate nella fabbricazione di sostanze stupefacenti.

3.4 Le Nazioni Unite e la «questione criminale»

La preoccupata constatazione dell'aumento della criminalità organizzata unitamente alla considerazione dei mezzi ad elevato contenuto tecnologico cui fanno ricorso le forze criminali, hanno indotto gli Stati e poi le Nazioni Unite a rilanciare la cooperazione internazionale in materia.

---

[16] Su richiesta della stessa Commissione il Consiglio economico e sociale dell'Onu aveva adottato, il 21 giu. 1991, una specifica risoluzione (1991/49) nella quale era stato deciso di allargare a 53 il numero dei componenti la Commissione stessa.

Dapprima il Vertice di Versailles del novembre 1991, cui hanno partecipato ministri competenti di 114 Stati e, poi, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione 46/152 del 18 dicembre 1991 hanno creato le basi per costituire una nuova Commissione per la prevenzione del crimine e per la giustizia penale. Tale nuova Commissione dovrà fungere da organo consultivo del Consiglio economico e sociale dell'Onu sostituendosi al precedente Committee on Crime Prevention and Control.
Nel corso della sessione inaugurale della nuova Commissione (Vienna 21-30 apr. 1992) è stato deciso di dare attuazione ad un programma di lavoro che avrà le seguenti priorità: criminalità nazionale e transnazionale, crimine organizzato, criminalità economica (ivi incluso il fenomeno del riciclaggio dei narcodollari), il ruolo del diritto penale nella protezione dell'ambiente, la questione della criminalità giovanile[17].
Nell'ambito delle attività del programma sono indicate anche le consulenze che la Commissione dovrà fornire agli Stati in tema di miglioramento dell'efficacia dell'amministrazione della giustizia e di assistenza tecnica nella fase di elaborazione delle norme penali, soprattutto nel settore del riciclaggio dei proventi derivanti da attività illecite nel settore delle sostanze stupefacenti.

3.5 Il Progetto di codice dei crimini contro la pace e la sicurezza dell'umanità

In conformità al mandato ricevuto dall'Assemblea generale, la Commissione del Diritto internazionale ha presentato, nel settembre 1991, il proprio rapporto di lavoro[18]: in questo ambito è stato reso pubblico il Codice dei crimini contro la pace e la sicurezza dell'umanità. Tale Codice rappresenta, per il momento, una semplice proposta di possibile testo negoziale da trasformare, ove il caso, in un successivo trattato internazionale.
In questa sede il Codice assume un certo rilievo in quanto, anzitutto, il terrorismo internazionale viene annoverato espressamente tra i crimini contro l'umanità: da questa qualificazione discendono varie conseguenze pratiche (ad esempio, l'obbligo – per lo Stato sul cui territorio si trovi il presunto responsabile – di procedere alla sua punizione o di estradarlo) immediatamente rilevanti sul piano internazionale.

---

[17] Sull'attività dell'Onu in relazione alla questione della criminalità giovanile vedi, di recente, H. Schuler-Springtorum, «Die Richtlinien der Vereinten Nationen für die Praevention von Jugendkriminalitaet», *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 42 (1992), p. 169 ss.

[18] Cfr. A/46/405 dell'11 set. 1991. Il documento è riprodotto anche in *International Legal Materials*, 1991, p. 1563 ss.

In secondo luogo, il Codice risulta quanto mai importante perché in esso viene proposta una definizione di terrorismo internazionale sponsorizzato da Stati che dovrebbe consentire di superare incertezze sulla qualificazione di determinati atti. Più in particolare, secondo l'art. 24 di tale codice, la fattispecie del terrorismo internazionale si realizza quando un individuo, nella sua qualità di agente o di rappresentante di uno Stato, commette o ordina la commissione di uno dei seguenti atti: «Undertaking, organizing, assisting, financing, encouraging or tolerating acts against another State directed at persons or property and of such nature as to create a state of terror in the minds of public figures, group of persons or the general public».

4. La cooperazione regionale in sede comunitaria

4.1 La questione droga

L'attività delle istituzioni comunitarie in relazione alla questione droga si è indirizzata, sempre di più, verso la prevenzione.
Dapprima con il regolamento Ce 3677/90 del 13 dicembre 1990 recante misure intese a scoraggiare la diversione di talune sostanze verso la fabbricazione illecita di stupefacenti e di sostanze psicotrope e, successivamente, con la direttiva del Consiglio del 10 giugno 1991 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi da attività illecite[19], si era aperta in seno alle istituzioni comunitarie una fase tendente proprio a rafforzare la prevenzione del fenomeno. È in quest'ottica che deve essere letta la modifica introdotta, il 31 marzo 1992, al regolamento Ce 3677/90 ricordato in precedenza[20]. Il nuovo regolamento costituisce un concreto *follow up* delle conclusioni del Vertice dei Sette di Londra (lug. 1991) nel corso del quale era stato ribadito con forza che la sorveglianza sui prodotti precursori costituisce un mezzo rilevante per circoscrivere, a livello mondiale, la produzione illegale di droghe.
Con il nuovo atto, la disciplina normativa comunitaria nel settore diviene, indubbiamente, una delle più severe a livello mondiale.

---

[19] Cfr, in proposito, J.L. Quillen, «The international attack on money laundering: European initiatives», *Duke Journal of Comparative and International Law*, 1991, p. 213 ss. e K.D. Magliveras, «Defeating the money launderer – the international and European framework», *The Journal of Business Law*, 1992, p. 161 ss.

[20] Il nuovo regolamento 900/92 del 31 mar. 1992 è pubblicato in Guce L 96 del 10 apr. 1992.

La sua articolazione può essere così riassunta:

a) *Vigilanza sugli operatori.* Gli operatori economici interessati al commercio dei precursori chimici devono tenere dei registri di ogni transazione e devono, altresì, indicare alle competenti autorità nazionali qualsiasi attività di vendita o di acquisto che sollevi sospetti. Inoltre, tali operatori dovranno essere iscritti in appositi registri.

b) *Sorveglianza amministrativa.* Le autorità nazionali competenti dovranno esercitare incisive forme di controllo sulle varie operazioni.

c) *Autorizzazione ad esportare.* A seconda delle caratteristiche di ogni singolo prodotto, sono richieste delle autorizzazioni all'esportazione attraverso le quali sia possibile identificare i vari passaggi della merce.

A prescindere da questo rafforzamento del dispositivo di controllo dei precursori chimici, la Comunità ha elaborato proposte anche in altri settori qualificanti. A questo proposito si deve ricordare che la Commissione ha avanzato (27 nov. 1991) una specifica proposta relativa alla creazione di un Osservatorio europeo delle droghe. L'opportunità di creare un simile organismo era già stata discussa nel Consiglio europeo di Lussemburgo del giugno 1991 ed era stata pienamente condivisa dal Celad, il Comitato europeo di lotta alla droga, che da anni aveva suggerito di accelerarne il processo di costituzione.

Secondo la Commissione, l'Osservatorio dovrà raccogliere, schematizzare, vagliare e diramare informazioni nei seguenti settori prioritari:

a) riduzione della domanda di droga;

b) strategie politiche nazionali e comunitarie;

c) cooperazione internazionale per quanto riguarda l'offerta;

d) traffico di droga;

e) economia della droga.

Attraverso la creazione di questo Osservatorio ci si propone, in sostanza, di creare una rete di collegamento tra i centri di informazione già operanti nel settore della droga al fine di fornire ai *decision makers* – siano essi nazionali o comunitari – dati uniformi, credibili e paragonabili, in modo tale da consentire loro di affrontare, nelle migliori condizioni possibili, l'arduo compito di elaborare un piano nazionale ed europeo contro la droga.

Nella proposta della Commissione l'Osservatorio europeo sulle droghe dovrebbe poter contare su una dotazione finanziaria annuale di circa 5,2 mln di Ecu[21].

---

[21] Cfr. *Europe*, 5663 del 7 feb. 1992.

Il Consiglio europeo di Lisbona del 26 e 27 giugno 1992 ha valutato in termini positivi la proposta della Commissione nonché l'accordo politico di massima raggiunto tra gli Stati membri su tale proposta[22].
Infine, ancora un breve cenno ad un avvenimento che ha avuto una certa risonanza sugli organi di informazione, specie italiani. Si tratta dell'approvazione, da parte della Commissione d'inchiesta del Parlamento europeo sulla diffusione, nei paesi della Comunità, della criminalità organizzata collegata al traffico di droga, di una relazione nella quale si auspica di superare l'attuale fase della repressione del consumo. Più precisamente, nella risoluzione si raccomanda ai Governi della Comunità non solo di «non considerare un reato penale il possesso di stupefacenti per uso personale» ma anche «di organizzare la disponibilità di stupefacenti non adulterati e giustamente dosati allo scopo di consentire la riduzione dei decessi e dei problemi sanitari»[23].
Impropriamente è stato riferito che era stato il Parlamento europeo a pronunciarsi a favore della depenalizzazione di alcuni reati in materia di consumo di sostanze stupefacenti: la relazione della Commissione di inchiesta è stata approvata, invece, solo dalla Commissione stessa e non è stata fatta propria dal Parlamento europeo.

4.2 La Comunità europea di fronte al fenomeno della criminalità

La questione della criminalità organizzata è stata esaminata, nei suoi vari aspetti, da ognuna delle istituzioni comunitarie. Il Parlamento europeo ha avuto occasione di dedicare la propria attenzione al problema in ripetute occasioni. Due sembrano, comunque, i momenti fondamentali: intendiamo riferirci alla discussione ed alle successive risoluzioni adottate a seguito, rispettivamente, dell'assassinio, ad opera della mafia, dell'imprenditore Libero Grassi avvenuto a Palermo il 29 agosto 1991 e dell'assassinio del giudice Giovanni Falcone, avvenuto il 23 maggio 1992 nelle vicinanze di Palermo.
Nella prima risoluzione, il Parlamento europeo, invita la Commissione ad adottare, d'intesa con il Governo italiano ed altri governi interessati, «misure tempestive ed efficaci contro la criminalità organizzata ed in particolare ... a rimuovere il segreto bancario al fine di impedire e controllare il riciclaggio del denaro di illecita provenienza»[24].

---

[22] Le conclusioni del Consiglio europeo sono riprodotte in *Europe*, 5760 del 28 giu. 1992.

[23] Cfr. L. Manconi, «Droga: novità dalla Ce. E in Italia?», UNT, 2 dic. 1991.

[24] La risoluzione del Parlamento europeo è riprodotta in Guce C 267 del 14 ott. 1991, p. 133-4.

Nella risoluzione sull'assassinio di Falcone, il Parlamento europeo ribadisce, anzitutto, che «il fenomeno mafioso e la criminalità organizzata assumono oggi carattere, diffusione e struttura internazionale ... che come tali chiamano in causa l'impegno e la partecipazione delle istituzioni comunitarie e degli altri Stati membri della Comunità»[25].
Si tratta di un'affermazione decisamente significativa in quanto evidenzia l'insufficienza dell'attività nazionale per combattere il fenomeno e l'esigenza di una forte risposta comunitaria al fenomeno mafioso.
Questa considerazione viene espressa, in modo esplicito, nel punto 6 della stessa risoluzione, dove viene chiesto a tutti gli Stati membri «di intensificare la loro cooperazione nella lotta alla criminalità organizzata, che richiede norme legislative e comunitarie per l'istituzione di un corpo di polizia della Comunità e misure, applicabili in tutti gli Stati membri, intese a porre fine alle attività di organizzazioni come la mafia, per esempio per quanto riguarda il riciclaggio del denaro sporco».
Il dossier criminalità è stato più volte anche sul tavolo del Consiglio dei ministri delle Ce.
I problemi più scottanti, che peraltro già erano stati sollevati negli anni precedenti, erano sostanzialmente quelli relativi alla realizzazione di una politica comune dell'immigrazione, all'intensificazione della cooperazione tra organi investigativi ed organi inquirenti, alla creazione dell'Europol e, infine, alla lotta comune contro alcune forme specifiche di criminalità (ad, es., quella ecologica).
Per ciò che concerne l'Europol è da segnalare che sono stati fatti significativi passi in avanti per conseguire questo ambizioso obiettivo di creare una vera e propria unità di cooperazione tra i servizi polizieschi dei dodici Stati membri. Al contempo, però, si è rafforzata la convinzione che la fase di avvio di questa nuova organizzazione dovrebbe caratterizzarsi, prevalentemente, quale centro di raccolta e di elaborazione di informazioni.
Sintomatica, è, al riguardo, la posizione espressa sul punto dal Consiglio europeo di Lisbona del 26-27 giugno 1992. In quell'occasione, i capi di Stato e di Governo, non solo hanno formalmente chiesto che venga finalmente preparata la Convenzione necessaria per la creazione di Europol, ma hanno altresì approvato «la costituzione di un gruppo di lavoro incaricato di agevolare la rapida creazione di un'unità europea di informazioni sugli stupefacenti, concepita come la prima fase dello sviluppo di Europol»[26].

---

[25] Guce C 176 del 13 lug. 1992, p. 120-1.

[26] Le conclusioni del Vertice di Lisbona sono pubblicate in *Europe*, 5760 del 28 giu. 1992.

Questa decisione, d'altronde, si ispira largamente al contenuto della Dichiarazione sulla cooperazione di polizia adottata alla conclusione della Conferenza di Maastricht. In questa Dichiarazione gli Stati membri avevano dichiarato che nel breve periodo essi sarebbero stati disposti a prendere in considerazione l'adozione di misure per facilitare le seguenti attività di scambio di informazioni e di esperienze:

- assistenza alle autorità nazionali incaricate delle azioni in materia penale e della sicurezza, segnatamente al fine del coordinamento di indagini e ricerche;
- costituzione di banche dati;
- valutazione e utilizzazione centralizzate delle informazioni, per fare un bilancio della situazione ed individuare i metodi di indagine;
- raccolta e utilizzazione di informazioni sui sistemi nazionali di prevenzione, ai fini di una loro trasmissione agli Stati membri e della definizione di strategie preventive su scala europea;
- misure concernenti la formazione complementare, la ricerca, la criminologia e il servizio di antropometria giudiziaria.

Nella stessa Dichiarazione, infine, gli Stati membri hanno convenuto di esaminare, al più tardi durante il 1994, sulla base di una specifica relazione, l'opportunità di estendere questa cooperazione.

5. La cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni nell'ambito del Trattato di Maastricht

Il lungo lavoro di riflessione e di sviluppo della cooperazione regionale nei settori che qui rilevano hanno trovato una sintesi nel Trattato di Maastricht dove l'intero Titolo VI è stato espressamente dedicato alle tematiche qui oggetto di esame.

Anzitutto viene prevista l'istituzione di un Comitato di coordinamento composto da alti funzionari: compito di questo Comitato sarà quello di svolgere un ruolo di coordinamento, di formulare pareri al Consiglio, su richiesta di quest'ultimo o di propria iniziativa e di contribuire alla preparazione dei lavori del Consiglio nei settori della giustizia e degli affari interni.

Alla luce dell'art. K.1, fatte salve le competenze della Comunità europea, gli Stati considerano questioni di interesse comune i seguenti settori: la politica di asilo; le norme che disciplinano l'attraversamento delle frontiere esterne; la politica di immigrazione; la lotta contro la tossicodipendenza; la lotta contro la frode su scala internazionale; la cooperazione giudiziaria in materia civile; la

cooperazione giudiziaria in materia penale; la cooperazione doganale; la cooperazione di polizia ai fini della prevenzione della lotta contro il terrorismo, il traffico illecito di droga ed altre forme gravi di criminalità internazionale.
Nelle materie rientranti in questo elenco il Consiglio potrà:

a) adottare posizioni comuni e promuovere, nella forma e secondo le procedure appropriate, ogni cooperazione utile al conseguimento degli obiettivi dell'Unione;
b) adottare azioni comuni, nella misura in cui gli obiettivi dell'Unione, data la portata o gli effetti dell'azione prevista, possono essere realizzati meglio con un'azione comune anziché con azioni dei singoli Stati membri;
c) elaborare convenzioni e raccomandarne l'adozione da parte degli Stati membri conformemente alle loro rispettive norme e procedure costituzionali.

Regole particolari disciplinano, infine, le modalità di coinvolgimento delle altre istituzioni comunitarie (Commissione e Parlamento europeo) a tale nuova attività dell'Unione.

6. La cooperazione bilaterale

Negli anni precedenti l'attività di cooperazione bilaterale aveva conosciuto un grande sviluppo quantitativo e qualitativo.
Numerosi erano, infatti, gli accordi che venivano stipulati, a livello bilaterale per intensificare e rendere più efficienti le varie forme di collaborazione interstatuale in tema di prevenzione e repressione di certi fenomeni criminosi.
Nel periodo che qui rileva, l'attività in questione, pur evidenziando un certo rallentamento, ha continuato ad essere alquanto intensa: dimostrazione ne siano, ad esempio, gli accordi stipulati dall'Italia rispettivamente con l'Albania e con il Messico.
Il primo accordo firmato dall'Italia a Tirana il 24 agosto 1991 ha per oggetto la disciplina della cooperazione tra i due Stati nella lotta contro il traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope e contro la criminalità organizzata[27].
Per conseguire tali fini viene prevista, anzitutto, l'istituzionalizzazione della cooperazione attraverso la creazione di un Comitato bilaterale che dovrà riunirsi con una certa regolarità. Inoltre sono previsti scambi di informazioni, scambi di specialisti, svolgimento in comune di attività di formazione professionale dei quadri direttivi di polizia, etc.

---

[27] Il testo dell'accordo è riportato in *Gazzetta Ufficiale*, suppl. ordinario n. 11 del 15 gen. 1992.

È interessante segnalare che in occasione della firma dell'accordo è stato sottoscritto un protocollo aggiuntivo che estende il campo della cooperazione bilaterale anche ai seguenti settori:

a) scambio di informazioni, prevenzione e contrasto dei flussi migratori illegali tra i due paesi;
b) contrabbando di tabacchi lavorati esteri;
c) accoglimento di funzionari delle forze di Polizia dell'altro paese allo scopo di stabilire un collegamento diretto nelle materie oggetto dell'accordo e del protocollo.

Tale estensione tematica trovava evidente fondamento nello sviluppo degli eventi verificatisi nei mesi immediatamente precedenti in Albania.
Il secondo accordo, stipulato con il Messico l'8 luglio 1991 ma entrato in vigore solo il 19 dicembre dello stesso anno, ha per oggetto la cooperazione in un settore più limitato: quello della lotta contro l'abuso ed il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope[28].
Anche in questo caso vengono organizzate forme specifiche di cooperazione in tema, ad esempio, di produzione, traffico ed uso di stupefacenti, di riciclaggio e trasferimenti di capitale provenienti dal traffico illecito di stupefacenti, di tecniche di recupero dei tossicodipendenti, etc.
Per dare concretezza a questi impegni di cooperazione sono state nominate due autorità nazionali di coordinamento che dovranno, tra le altre cose, vigilare sull'applicazione dell'accordo stesso.
Questo accordo tra Italia e Messico si presenta, indubbiamente, meno ambizioso di quello stipulato tra Italia ed Albania: ciò non solo perché l'oggetto è limitato alla «questione droga» ma anche perché le concrete forme di cooperazione disciplinate risultano meno incisive rispetto a quelle previste nell'accordo con l'Albania. Tutto ciò conferma, peraltro, l'utilità dello strumento dell'accordo bilaterale che consente di meglio plasmare la cooperazione a seconda delle concrete esigenze e problematiche esistenti tra i due Stati interessati.

7. L'Italia e la cooperazione internazionale in materia di sicurezza interna

La questione della cooperazione internazionale in materia di sicurezza interna e, più in generale, l'insieme dei problemi connessi con l'aggravarsi di determinati fenomeni criminosi, si sono posti ripetutamente all'attenzione delle autorità italiane che, peraltro, si sono dimostrate quanto mai attive nel

[28] Per il testo vedi *Gazzetta Ufficiale*, suppl. ordinario n. 89, del 15 apr. 1992.

tentativo di individuare risposte concrete, sia a livello nazionale sia a livello internazionale.

7.1 Il dibattito e l'attività normativa in tema di terrorismo

In un periodo in cui il terrorismo nazionale ed internazionale non provocava seri problemi, in Italia si assiste ad un importante sforzo teso ad utilizzare questa pausa di attività terroristiche per organizzare adeguatamente la prevenzione contro future attività.
Da un lato, infatti, risulta molto intensa l'attività di *intelligence*, di raccolta dati e individuazione delle possibili origini di attacchi terroristici cui si accompagna una puntuale opera di sensibilizzazione a non trascurare il fenomeno. In un quadro internazionale che presenta grandi incertezze, esso, infatti, potrebbe facilmente riaffiorare pericolosamente.
È questa la filosofia che ha ispirato, ad esempio, la Relazione sulla politica informativa e della sicurezza per il secondo semestre 1991, presentata al Parlamento dal presidente del Consiglio Andreotti a norma dell'art. 11 della legge n. 801 del 1977 (la c.d. legge sui servizi). In questa relazione viene adeguatamente sottolineato che la situazione nel sud del Mediterraneo (Medioriente, Nord Africa etc.) riporta in primo piano il rischio di una recrudescenza di iniziative terroristiche, anche in Europa, ad opera di gruppi oltranzisti islamici e palestinesi ostili ad una soluzione negoziata dei problemi del Medioriente.
D'altronde, il radicalismo islamico, la cui diffusione va espandendosi, costituisce una pericolosa forza propulsiva del terrorismo internazionale a causa, soprattutto, della forte capacità di influenzare correnti estremistiche attive in alcuni paesi.
Di qui l'urgenza, debitamente segnalata nella relazione, di prestare una grande attenzione ad ogni mutamento di rilievo e ad ogni sospetto significativo.
I gruppi nei confronti dei quali occorre accentuare l'opera di controllo e di prevenzione secondo i servizi di sicurezza italiani sarebbero essenzialmente tre: 1) quelli collegati con il terrorismo mediorientale[29]; 2) l'area di autonomia operaia che, aggregando centri sociali autogestiti, avrebbe interesse a creare, in occasione delle Colombiane, un fronte di ribellione contro il

[29] In questo senso deve essere interpretato l'arresto, nel dic. 1991, del palestinese Hussein Hassan Khalid Thamer Birawi, sospettato di essere l'ispiratore di una ripresa della lotta terroristica a livello europeo.

simbolo del colonialismo e dell'imperialismo (pericolo non verificatosi[30]) e 3) l'agglomerato di gruppi stranieri di varia formazione ma con accentuazione indipendentista (frange dell'Eta, dell'Ira, dei corsi etc.) che hanno iniziato a svolgere azioni terroristiche all'estero[31].

7.2 La questione della droga nel dibattito politico e istituzionale italiano

La questione droga ha continuato ad essere al centro del dibattito politico italiano con alcune punte di particolare accentuazione.
La discussione ha avuto per oggetto i vari profili del mondo della droga e, in primo luogo, la questione della pena da comminare a quanti siano stati colti in flagranza di reato consistente nella detenzione di quantitativi di droga che eccedano la così detta «dose media giornaliera».
La vigente disciplina normativa penale aveva causato una serie di problemi interpretativi e di compatibilità con alcune disposizioni garantiste del codice di procedura penale oltre che con alcune sentenze della Corte costituzionale e della Corte di cassazione. La severa applicazione della disciplina penale con il conseguente arresto degli imputati ed il loro trasferimento in carcere aveva comportato conseguenze drammatiche che in alcuni casi si sono concretizzate addirittura nel suicidio degli imputati di tali reati.
Per far fronte alla rigidità della legge stessa è stato adottato, il 7 agosto 1991, un dl che contiene l'interpretazione autentica dell'art. 73 del testo unico sugli stupefacenti (legge n. 309 del 1990, meglio nota come legge Jervolino-Vassalli). In base al nuovo dl, l'arresto di chi viene colto in flagranza di reato, consistente nel possesso di quantità di droga eccedenti la «dose media giornaliera», non sarà più obbligatorio ed automatico ma rimesso alla discrezionalità del giudice. Sarà, infatti, quest'ultimo a dover vagliare l'effettiva necessità dell'arresto alla luce dell'eventuale pericolosità del soggetto e delle altre circostanze del caso concreto.
Su un fronte assai diverso, quello del riciclaggio dei narcodollari, l'opera del legislatore italiano si è sviluppata nella direzione di intensificare i controlli preventivi limitando l'uso del contante e dei titoli al portatore nelle transazioni.

---

[30] Vedi M.A. Calabrò, «Terroristi, appuntamento a Genova», CdS, 14 apr. 1992.

[31] In questo contesto si rammenteranno i molteplici attentati dell'Eta effettuati contro obiettivi spagnoli in Italia ed in altri paesi comunitari: cfr. D. Mugnaini, «Il terrorismo basco colpisce in Toscana», PPL, 24 ago. 1991 e C. Bradac, «Explosionan dos artefactos de Eta en los consulados españoles de Munich y Dusseldorf», *Diario 16*, 12 lug. 1991.

Al riguardo si deve segnalare sia la legge 197 del 5 luglio 1991 che contiene una specifica disciplina della materia qui in esame, sia le regole integrative ed applicative di tale legge adottate dal ministro del Tesoro durante i primi giorno dell'agosto 1991[32].
Attraverso tale disciplina vengono previsti alcuni oneri procedurali a carico delle società esercenti attività finanziaria: tra tali oneri deve essere menzionato quello dell'obbligo di iscrizione di tali soggetti in un apposito elenco che sarà tenuto dall'Ufficio italiano dei cambi.
L'Italia ha dimostrato grande attivismo anche nel campo della cooperazione internazionale. Già si è ricordato (v. *supra* § 6) l'impegno dell'Italia a stipulare accordi bilaterali con altri Stati interessati a rafforzare la cooperazione transnazionale. In questa sede merita ricordare ancora le molteplici operazioni navali congiunte realizzate nel Mediterraneo, in collaborazione con altri Stati, per prevenire e reprimere il fenomeno del narcotraffico via mare.
Esempi di operazioni congiunte sono quelle svolte nel mare antistante Palma de Mallorca (operazione Marsiglia 91 Bravo[33]) nonché quelle svolte nei primi mesi del 1992 dalla Guardia di finanza italiana e dai servizi doganali marittimi di Spagna e Francia[34].

7.3 La lotta alla criminalità organizzata

Rendere più efficiente la lotta alla criminalità comune ed organizzata è stato sicuramente uno degli impegni più rilevanti delle autorità legislative in Italia nel periodo in esame.
Quattro sembrano i momenti più significativi in cui si è articolata l'iniziativa legislativa.
In primo luogo deve essere menzionata la costituzione della Direzione investigativa antimafia (Dia) avvenuta con dl 345 del 29 ottobre 1991[35] successivamente convertito in legge n. 410 del 30 dicembre 1991[36] avente per

---

[32] Il provvedimento del ministro del Tesoro è riportato in *Gazzetta Ufficiale* n. 184 del 7 ago. 1991.

[33] Su questa operazione vedi ultra D. Mastrogiacomo, «Sfida alla droga nel mare di Albaran», RPBB, 19 ott. 1991.

[34] Cfr. le interessanti indicazioni raccolte da G. Simone, «Flotta europea antidroga», CdS, 12 feb. 1992.

[35] *Gazzetta Ufficiale* n. 256 del 31 ott. 1991.

[36] *Gazzetta Ufficiale* n. 304 del 30 dic. 1991.

oggetto «Disposizioni urgenti per il coordinamento delle attività informative e investigative nella lotta contro la criminalità organizzata».
In base a tale nuova legge la Dia è chiamata ad assolvere ai seguenti compiti: «Assicurare lo svolgimento, in forma coordinata, delle attività di investigazione preventiva attinenti alla criminalità organizzata, nonché ... effettuare indagini di polizia giudiziaria relative esclusivamente ai delitti di associazione di tipo mafioso o comunque ricollegabili all'associazione medesima»[37].
Per consentire alla Dia di fare fronte ai compiti ad essa assegnati, le verrà assegnato personale e mezzi idonei alle concrete esigenze.
In secondo luogo si deve menzionare la creazione della Direzione nazionale antimafia (Dna) disposta con dl 367 del 20 novembre 1991 «Coordinamento delle indagini nei procedimenti per reati di criminalità organizzata»[38].
Alla luce della nuova disciplina normativa, presso le procure di tutti i capoluoghi regionali e quelle di alcuni comuni, opereranno *pool* di giudici *ad hoc* cui verrà demandato il compito della lotta alla mafia. Diventerà, inoltre, obbligatoria la connessione delle inchieste; pertanto, i procedimenti che hanno per oggetto fatti collegati tra di loro dovranno essere affidati ad un unico magistrato. Infine viene prevista la nomina di un Procuratore nazionale antimafia cui sono affidate le funzioni di svolgere attività di impulso nei confronti dei procuratori distrettuali al fine di rendere effettivo il coordinamento delle indagini, di garantire la funzionalità dell'impiego della polizia giudiziaria nelle sue diverse articolazioni e di assicurare la completezza e tempestività delle investigazioni[39].
Il terzo settore su cui si è incentrata l'attività normativa italiana è quello relativo alla revisione di alcune parti del codice di procedura penale per meglio contrastare l'attività criminale mafiosa. In questo contesto il dl 306 dell'8 giugno 1992[40] rappresenta sicuramente una risposta decisa dello Stato contro la mafia, risposta divenuta non più prorogabile dopo la terribile strage di Capaci nella quale aveva trovato la morte il giudice Falcone, sua moglie ed alcuni uomini della scorta.
Il dl si caratterizza per la presenza in esso di tre filoni portanti: le modifiche al processo penale, le modifiche all'ordinamento penitenziario e la nuova disciplina concernente il «trattamento dei pentiti».

---

[37] Cfr. l'art. 3 della legge.

[38] *Gazzetta Ufficiale* n. 273 del 21 nov. 1991.

[39] Cfr. art. 7 della nuova legge.

[40] *Gazzetta Ufficiale* n. 133 dell'8 giu. 1992.

Infine, il quarto settore che è stato oggetto di significative innovazioni legislative è quello della riorganizzazione e del potenziamento delle forze di polizia. Con il dl 9 del 18 gennaio 1992[41] è stato finalmente completato l'adeguamento degli organici delle forze di polizia e del corpo dei Vigili del fuoco nonché il potenziamento delle infrastrutture, degli impianti e delle attrezzature delle forze di polizia. In tal modo si è posto rimedio ad una situazione di carenza ravvisata da diverso tempo: il programma di ammodernamento e di potenziamento previsto dal dl dovrebbe consentire di rendere più efficace l'attività delle forze di polizia nella lotta al fenomeno mafioso.

[41] *Gazzetta Ufficiale* n. 15 del 19 gen. 1992.

Sezione 2

LA POLITICA AGRICOLA

di Saverio Torcasio

1. La riforma della politica agricola comune

Si è concluso, a fine giugno 1992, dopo oltre quindici mesi di negoziati ed una lunga serie di incontri infruttuosi tra i ministri dell'Agricoltura dei Dodici, l'*iter* di approvazione delle proposte di riforma della politica agricola comune (Pac), presentate dalla Commissione Ce nel gennaio 1991.
Alle soglie dell'autunno 1992 l'intero quadro normativo e la relativa strumentazione amministrativa si sono andati precisando anche se su molti aspetti tutt'altro che secondari della riforma restavano ancora, a tale epoca, non poche zone d'ombra. Malgrado ciò, si può senz'altro affermare che la riforma della Pac è stata adottata con largo anticipo rispetto alla sua data di entrata in vigore, vale a dire l'inizio delle campagne di commercializzazione 1993-94 (il 1° lug. 1993, per i cereali).
Peraltro, al fine di facilitare l'adattamento degli agricoltori alle nuove disposizioni, e onde diluire l'impatto di alcune misure sull'apparato produttivo, la riforma della Pac sarà messa in atto progressivamente, su un periodo di tre anni a partire dal 1993.
Nel complesso, l'impostazione generale del progetto di riforma è stata accettata dai ministri dell'Agricoltura dei Dodici. Per rendere possibile l'accordo la Commissione aveva dovuto tuttavia ammorbidire alcune delle misure proposte, anche se nel settore della carne bovina alcune delle misure adottate vanno piuttosto nel senso di un rafforzamento delle misure di limitazione delle eccedenze rispetto alle proposte iniziali della Commissione.
Gli obiettivi principali perseguiti dalla Commissione possono essere così sintetizzati:
- un migliore equilibrio dei mercati agricoli, attraverso un più efficace controllo della produzione e una più incisiva azione sulla domanda;
- una maggiore competitività dell'agricoltura europea, sia sui mercati interni sia sui mercati internazionali, mediante una decisa azione sui prezzi che consenta di stimolare la crescita dei consumi (soprattutto nell'alimentazio-

ne animale), sviluppando nel contempo, su una sana base economica, la produzione agricola per scopi non alimentari;
- una estensivizzazione dei metodi di produzione, sia per contribuire al contenimento delle eccedenze sia per garantire la salvaguardia dell'ambiente;
- 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;
- il mantenimento in attività di un numero sufficientemente elevato di agricoltori, favorendo al tempo stesso una certa mobilità dei fattori di produzione, ed in primo luogo della terra.

Le misure adottate per raggiungere detti obiettivi possono così riassumersi:

1) una riduzione sostanziale dei prezzi dei cereali intesa a frenare o, piuttosto, ad invertire la perdita di competitività di questi ultimi nell'alimentazione animale rispetto ai prodotti sostitutivi. A fronte, infatti di una riduzione annuale del consumo dei cereali nell'alimentazione animale da 1 a 2 mln di ton, dal 1984 in poi, la Commissione stima che la riforma della Pac dovrebbe tradursi, da qui al 1997, in un aumento del consumo interno dei cereali di oltre dieci mln di ton rispetto al livello attuale. La riduzione (su tre anni) dei prezzi dei cereali di circa il 30% rispetto ai livelli precedenti (contro il 35% proposto inizialmente dalla Commissione) dovrebbe inoltre consentire un abbassamento dei costi di produzione nel settore dell'allevamento, in particolare per quanto riguarda il settore porcino e avicolo e in misura inferiore nell'allevamento bovino. Ciò ha motivato in gran parte la riduzione dei prezzi istituzionali della carne bovina del 15% e dei prezzi d'intervento del burro del 5%. Nel caso della carne bovina si è tenuto tuttavia anche conto della necessità di non deteriorare la competitività della carne bovina rispetto alle carni bianche concorrenti (carne suina e pollame), i cui prezzi sono destinati a diminuire a seguito della forte riduzione del prezzo dei cereali;
2) misure più efficaci di gestione dell'offerta e di controllo della produzione, quale strumento essenziale per il conseguimento di un migliore equilibrio dei mercati agricoli. Fra queste misure, quella che è destinata a giocare un ruolo essenziale è il nuovo regime di ritiro dei seminativi dalla produzione, che dovrebbe consentire di diminuire sensibilmente le eccedenze produttive nel settore cerealicolo. La maggiore efficacia del nuovo regime di ritiro dei seminativi dalla produzione rispetto ai precedenti regimi annuali e pluriannuali di messa a riposo delle terre deriva dal fatto che la messa fuori coltura di una parte della superficie a seminativi (pari al 15%) costituirà

una condizione essenziale per beneficiare delle compensazioni previste per la riduzione dei prezzi istituzionali. Tale obbligo si applica, tuttavia, solo alle aziende che superano un potenziale di produzione di 92 ton di cereali, vale a dire, in media, l'equivalente di una superificie a cereali di 20 ha per la Comunità nel suo insieme;

3) il terzo strumento previsto dalla riforma è rappresentato dall'introduzione di una serie di aiuti compensativi ai produttori per le riduzioni di prezzo previste nel settore dei cereali e della carne bovina. Tali aiuti dovrebbero consentire una compensazione più o meno soddisfacente, a seconda delle aziende, della perdita di reddito derivante dalla riduzione dei prezzi istituzionali. Anche la messa fuori coltura dei seminativi usufruisce di un regime di compensazione parziale per la perdita di reddito che ne deriva. Onde favorire metodi di produzione più estensivi, gli aiuti compensativi sono in parte sganciati dalla produzione effettiva (sono cioè calcolati sulla base di rese medie regionali) oppure, come nel caso dell'allevamento bovino, sono concessi nei limiti di determinati livelli di densità degli allevamenti rispetto alle superfici foraggere disponibili.

Accanto a queste misure di riforma delle organizzazioni comuni di mercato, sono state adottate una serie di misure integrative che sono destinate a giocare un ruolo decisivo per il futuro dell'agricoltura europea. Si tratta, essenzialmente, di tre tipi di azioni:

a) un ambizioso programma d'azione agro-ambientale, che 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, etc., 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, creazione di parchi naturali, etc.);

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;

c) un nuovo e più efficace regime di prepensionamento degli agricoltori più anziani, che potrebbe interessare alcune centinaia di migliaia di aziende a livello comunitario.

Va osservato che, contrariamente alla proposta iniziale della Commissione il regime adottato dal Consiglio è facoltativo per gli Stati membri. Il che significa che proprio gli Stati membri che sarebbero potenzialmente più interessati a questo regime, e fra questi al primo posto può certamente annoverarsi l'Italia, rischiano di lasciare inapplicate queste misure intese a favorire lo svecchiamento della popolazione agricola e la ristrutturazione delle aziende agricole. Se così fosse, ancora una volta l'Italia perderebbe un'altra occasione – forse l'ultima – per attuare un riordino ed un adeguamento strutturale delle unità produttive, che sono notoriamente fra le più fragili di tutta la Comunità.

Vale la pena di rilevare che il varo di questa riforma coincide con quella che avrebbe dovuto essere la fase finale del negoziato multilaterale dell'Uruguay Round.

In sostanza, due erano le obiezioni fondamentali al varo di una riforma della Pac prima della conclusione del negoziato Gatt, avanzate dalla maggior parte dei ministri dell'Agricoltura:

a) con l'adozione preventiva della riforma della Pac, la Comunità si privava di fatto di un'arma negoziale per pretendere anche dalle altre parti contraenti al Gatt, primi fra tutti gli Stati Uniti, l'adozione di misure equivalenti a quelle adottate al di qua dell'Atlantico onde limitare le eccedenze produttive e il sostegno alle esportazioni agricole sui mercati mondiali;

b) in assenza di un accordo definitivo sul *volet* agricolo dell'Uruguay Round, la Comunità non aveva alcuna garanzia che la riforma della sua politica agricola sarebbe stata considerata in seguito conforme ai vincoli imposti da tale accordo. Questa incertezza riguardava, in particolare, uno dei postulati centrali difeso dai negoziatori comunitari, vale a dire che gli aiuti compensativi accordati nel quadro della riforma come contropartita alla riduzione dei prezzi e alla messa fuori coltura dei seminativi, fossero disgiunti dai livelli di produzione effettivi e come tali fossero esclusi dall'obbligo di ridurli progressivamente del 20%, obbligo applicabile all'insieme del sostegno all'agricoltura.

In realtà, dietro queste obiezioni, si celava probabilmente anche la volontà di ritardare il più possibile l'entrata in vigore della riforma della Pac, o addirittura di affossarla definitivamente, nel caso in cui non si fosse raggiunto un accordo in sede Gatt. Su queste preoccupazioni ha finito tuttavia col prevalere la consapevolezza che, anche senza un accordo in sede Gatt, la situazione dei mercati agricoli a livello comunitario e la difficoltà di proseguire la politica del passato imponeva un cambiamento fondamentale negli indirizzi e negli strumenti della Pac. È, del resto, assai significativo il fatto che, proprio a

seguito dell'adozione della riforma della Pac, si sia pervenuti, alla fine del 1992, ad un accordo di massima tra la Comunità e gli Stati Uniti sull'insieme del dossier agricolo, che costituisce da sempre uno dei principali ostacoli alla conclusione del negoziato sull'Uruguay Round.

2. L'Italia e la riforma della Pac

Malgrado le svariate prese di posizione da parte della delegazione italiana, quasi sempre improntate ad un aprioristico rigetto delle proposte presentate al riguardo dalla Commissione, è opinione assai diffusa fra gli osservatori che quello della riforma della Pac non costituisca certamente un capitolo particolarmente esaltante per l'Italia. E ciò, non tanto perché tale riforma penalizzi in maniera particolare l'agricoltura italiana rispetto a quella di altri paesi o perché le rivendicazioni italiane non siano riuscite a far presa sui partner, ma semplicemente perché, al di là delle generiche dichiarazioni di principio, l'Italia non è probabilmente mai entrata, su questo dossier, in una logica di negoziato vero e proprio, a livello comunitario. Vero è che molte delle concessioni ottenute dai ministri dell'Agricoltura nel compromesso finale rispondono talvolta anche alle esigenze dell'agricoltura italiana. È anche vero, d'altra parte, che la discussione sulla riforma della Pac ha costituito per la delegazione un'occasione propizia per riaprire, non senza qualche prospettiva di successo, uno dei dossier più spinosi del contenzioso italiano con la Comunità europea nel quadro della Pac, quello della rinegoziazione delle quote-latte. Resta il fatto, tuttavia, che, a parte qualche innegabile e tutt'altro che marginale progresso su questo fronte, è difficile trovare nel compromesso finale sulla riforma della Pac tracce significative dell'iniziativa politica della delegazione italiana. È sintomatico, del resto, che l'accordo del maggio 1992 sia stato raggiunto malgrado il voto contrario dell'Italia, una situazione, quest'ultima, che, forse non a caso, si è ripetuta più di una volta da quando il dicastero dell'Agricoltura è stato assunto da Giovanni Goria.
Con questo, non si vuole necessariamente concludere che Goria abbia fatto prova di inerzia negoziale lungo tutti i quindici mesi di discussioni a livello comunitario sulla riforma della Pac. Quando, tuttavia, ci si rifiuta fino all'ultimo di accettare le grandi linee di un piano di riforma, quando cioè si resta al di fuori della logica che ha ispirato tale piano, è obiettivamente difficile correggerne eventuali difetti o apportarvi correttivi atti a rispondere ad esigenze specifiche dell'agricoltura italiana. Del resto, più che di tali esigenze, Goria si è soprattutto fatto portatore, anche quando si era ormai alla vigilia di un

accordo politico tra i Dodici, della necessità di procedere ad una riflessione di fondo sugli obiettivi e sugli strumenti della riforma, esercizio, questo, che in realtà aveva già avuto luogo, proprio nel corso della Presidenza italiana, vale a dire prima che Goria fosse nominato al dicastero dell'Agricoltura. Ciò spiega perché questa esigenza non sia stata raccolta, di fatto, da nessuno degli altri partner comunitari o dalla stessa Commissione e l'Italia si sia trovata su questo punto del tutto isolata in seno al Consiglio.
Anche il documento presentato da Goria, alla fine del Consiglio Agricoltura del 21-22 ottobre 1991, quale «contributo della delegazione italiana alle riflessioni sulla riforma della Pac» non ha praticamente avuto alcun esito negoziale concreto, anche a causa della genericità del suo contenuto rispetto allo stato di avanzamento delle discussioni in seno al Consiglio dei ministri della Ce.
Del resto, non è soltanto Goria ad aver scelto l'opposizione ad oltranza alla riforma della Pac. Sul medesimo fronte, anche quando erano ormai consapevoli dell'impossibilità di cambiare minimamente il corso degli eventi e dell'ineluttabilità di un accordo sulla riforma, visto che quasi tutti gli altri paesi avevano finito – volenti o nolenti – con l'aderirvi, si sono schierati i responsabili delle principali organizzazioni agricole italiane. La riforma della Pac è stata anzi il banco di prova della volontà dei dirigenti di queste organizzazioni di ricercare una più grande unità di azione all'interno del mondo agricolo. In effetti, al di là della diversità degli accenti su questo o quell'aspetto della riforma, forse mai in passato si era constatato un allineamento delle posizioni delle tre principali organizzazioni agricole come nel caso dell'opposizione frontale alla riforma della Pac. Si è trattato, tuttavia, in parte anche di un'opposizione strumentale, in quanto essa è diventata di fatto un comodo capro espiatorio contro cui scaricare tutte le tensioni di un mondo agricolo alle prese coi cambiamenti intervenuti negli ultimi anni nell'agricoltura italiana, a cominciare dalla crisi della Federconsorzi e dal ridimensionamento dell'intervento pubblico in agricoltura.
L'eccessiva drammatizzazione dell'impatto della riforma della Pac che si è osservata in Italia può dunque interpretarsi anche come un espediente tattico per mobilitare e ricompaginare un mondo agricolo attraversato da venti di fronda e da movimenti secessionisti, in modo da poter offrire al potere politico – sempre più sordo alle esigenze corporative – una prova di forza che sarebbe stato difficile ignorare sul piano interno. In questo contesto, anche la stampa agricola ha giocato, nel complesso, un ruolo negativo, per non dire deleterio, coltivando spesso la disinformazione o abbandonandosi alla pura demagogia. Si è così assistito in Italia ad una sorta di esorcizzazione collettiva

dalla riforma della Pac, coronata da grandi manifestazioni di piazza nelle quali il promotore della riforma, Ray Mac Sharry, veniva bruciato in effige o esposto al ludibrio generale, quale autore di una riforma «che solo un malato molesto può proporre», come ha scritto, in un editoriale, il direttore di uno dei più diffusi settimanali agricoli italiani. La furia iconoclasta contro la riforma è arrivata al punto che, ad avvenuta approvazione della riforma, lo stesso organo di stampa è rimasto vittima di un clamoroso incidente professionale, avendo scritto che l'obbligo a ritirare il 15% dei seminativi dalla produzione sarebbe scattato solo a partire dalle semine dell'autunno 1993 (e non da quelle del 1992), vale a dire un anno dopo la sua effettiva entrata in vigore. Si è dovuto attendere ancora molti mesi dall'adozione della riforma della Pac perché si incominciassero a leggere, in Italia, e spesso proprio negli stessi organi di stampa che erano stati più critici durante la fase negoziale, degli articoli più sereni e più obiettivi non solo sulle conseguenze tutt'altro che drammatiche della riforma sull'agricoltura italiana, ma anche sui contenuti stessi della riforma.

3. La revisione delle quote-latte

Sin dal suo avvio, il regime delle quote di produzione nel settore del latte, introdotto nell'ormai lontano 1984, è stato fonte, soprattutto in Italia, di difficoltà e di tensioni tanto sul piano interno che a livello comunitario. Queste difficoltà sono dovute in parte a fattori obiettivi, come il frazionamento delle strutture produttive nel settore lattiero-caseario o l'inadeguatezza della amministrazione italiana a gestire meccanismi così complessi di controllo della produzione, ed in parte a fattori più soggettivi, come ad esempio la refrattarietà degli allevatori italiani a qualunque imposizione di vincoli quantitativi sui livelli produttivi che non siano quelli dettati dal proprio tornaconto individuale, la fiducia di potersi sottrarre a qualunque penalità in caso di non applicazione delle quote o di superamento dei livelli produttivi prestabiliti, etc.
A ciò si aggiunga anche il fatto che per molto tempo è prevalsa la convinzione, nella testa di molti allevatori, che le quote-latte non dovessero applicarsi in un paese largamente deficitario in questo settore. Convinzione, quest'ultima, che purtroppo è stata anche alimentata da dichiarazioni e comportamenti di molti responsabili agricoli.
Quando si è incominciato, seppure tardivamente, a prendere coscienza dell'inevitabilità dell'applicazione delle quote-latte e delle sanzioni che vi sono

connesse, ci si è resi conto che le quote-latte erano diventate ancora più stringenti. Tanto più che la zootecnia da latte, pur uscendo da un severo processo di ristrutturazione aziendale che aveva comportato un drastico ridimensionamento del numero degli allevatori, si era nel frattempo attestata su livelli produttivi ancora più elevati di quelli esistenti al momento dell'introduzione delle quote e tali peraltro da mettere in crisi anche settori tradizionalmente sicuri, come quello dei formaggi tipici. A preoccupare produttori e responsabili agricoli non era soltanto la necessità, divenuta ormai improrogabile, di adottare finalmente la disciplina delle quote dopo anni di ripieghi ed espedienti in sede nazionale e comunitaria, ma anche la prospettiva sempre più allarmante e sempre più vicina di dover pagare alla Comunità multe salatissime per la mancata applicazione delle quote e per il superamento negli anni precedenti dei quantitativi di produzione attribuiti all'Italia. Una prospettiva, quest'ultima, che, se si considera l'ordine di grandezza delle cifre in gioco, e commisurabile ad alcune migliaia di mld di lire a carico degli allevatori, può a giusto titolo configurarsi come una vera e propria bomba a ritardamento, non solo sul piano economico e finanziario, ma anche su quello politico. Di fronte ad una situazione così esplosiva, e nel tentativo di disinnescare in tempo la miccia, a poco più di un mese dalla consultazione elettorale del 5 aprile 1992, che si annunciava particolarmente critica soprattutto nelle province lattiero-casearie della pianura padana, è stato lo stesso presidente del Consiglio, Giulio Andreotti, a sottoporre all'attenzione della Commissione Ce l'urgenza di trovare una soluzione alla problematica dell'applicazione delle quote-latte.

Andreotti avanzava una serie di richieste, che possono riassumersi in questi termini:

- un aumento della quota nazionale «non inferiore a 1.500.000 ton» e l'esenzione dell'Italia dalle riduzioni delle quote proposte dalla Commissione (pari a una riduzione del 3% su tre anni);
- un «programma di abbandono» della produzione, specificatamente destinato all'Italia, per un ammontare di circa 500.000 ton;
- la suddivisione del territorio italiano in due aree distinte: una, formata dalle regioni di produzione più competitive, in cui le quote si sarebbero applicate individualmente, in base al regime ordinario; l'altra, formata soprattutto dalla montagna e dalle zone svantaggiate, in cui si chiedeva l'instaurazione di un bacino di produzione unico, sul modello di quello vigente in Grecia, tale da consentire la fissazione di una quota collettiva per l'insieme di questi produttori (all'interno della quale erano possibili compensazioni tra produttori) in maniera da evitare lo spopolamento delle aree in questione;

– la costituzione di un gruppo tecnico misto (Italia-Commissione) «per un monitoraggio dei complessi problemi giuridici che rendono problematico attualmente l'applicazione delle quote in Italia».

Al di là di queste richieste specifiche, tre erano principalmente gli elementi della lettera di Andreotti che assumevano una particolare valenza politica: a) anzitutto, l'ammissione implicita che, nonostante gli sforzi fatti negli ultimi anni dal Governo italiano, il regime delle quote-latte non era ancora, di fatto, integralmente e correttamente applicato; b) in secondo luogo, il riconoscimento esplicito che la produzione effettiva di latte era di gran lunga superiore ai livelli ufficiali comunicati finora dal Governo a Bruxelles e allo stesso tempo ben al di là della quota, vale a dire una produzione di circa 11.100.000 ton, a fronte di una quota nazionale di circa 9.000.000 ton; c) infine, l'invito al presidente della Commissione affinché fossero trovate soluzioni «capaci di risolvere i problemi del passato e di permettere una corretta applicazione del regime per il futuro».

Si tratta, come si vede, di un'iniziativa condotta al massimo livello, proprio in considerazione della particolare gravità della situazione creatasi in questo settore, nonché dell'esigenza di ricercare soluzioni in ambito politico, che consentissero di sormontare le prevedibili difficoltà che richieste di questo genere avrebbero inevitabilmente suscitato a livello comunitario.

Modificare le quote-latte attribuite ai vari paesi è rimasto, infatti, per molti anni un vero tabù, anche se col tempo sono stati introdotti nel regime vari accorgimenti per pervenire, di fatto, ad aggiustamenti delle quote di taluni Stati membri, ivi compresa l'Italia. La richiesta italiana di un aumento della propria quota di oltre il 16% appariva peraltro in flagrante contraddizione con la necessità, enunciata dalla Commissione, di una ulteriore riduzione delle quote per tutti gli Stati membri.

Malgrado queste prevedibili difficoltà, questa volta la richiesta italiana presentava qualche *chance* in più rispetto al passato, e ciò essenzialmente per tre ragioni: a) essa veniva presentata allorché ci si avvicinava a quella che sembrava dovesse essere la fase conclusiva del negoziato sulla riforma della Pac, vale a dire in un momento in cui era necessario il più largo consenso per chiudere questo negoziato; b) essa faceva seguito ad una richiesta analoga già presentata da altri due Stati membri, la Grecia e la Spagna; c) al di là dell'impegno verbale rituale, questa volta il Governo italiano sembrava realmente determinato a chiudere il capitolo della disapplicazione delle quote-latte nel nostro paese, purché ci fosse fornita un'ultima àncora di salvataggio da parte della Comunità.

Nel replicare alla lettera di Andreotti, il presidente della Commissione,

Jacques Delors, non aveva tuttavia mancato di rilevare come le informazioni contenute in questa lettera fossero di natura tale da «suscitare le più vive inquietudini», tanto più che la non applicazione delle quote-latte in Italia aveva già fatto oggetto di frequenti discussioni tra il Governo italiano e la Commissione, la quale aveva a più riprese ricevuto l'assicurazione che questo problema sarebbe stato risolto rapidamente. «È chiaro – continuava Delors – che dobbiamo trovare d'urgenza il modo per assicurare un controllo effettivo della produzione italiana di latte se vogliamo salvaguardare la stessa credibilità del sistema delle quote, tanto a livello comunitario che nelle sedi internazionali». Nel dichiararsi pronto ad accettare la proposta della creazione di un gruppo di lavoro Italia-Commissione, il presidente Delors teneva tuttavia a precisare: «È chiaro, comunque, che le conclusioni che potranno scaturirne non avranno un'utilità reale che nella misura in cui esse saranno accettate dal Consiglio. Questo implica che occorrerà trovare l'equilibrio necessario tra le obbligazioni e i vantaggi dei produttori italiani e quelli degli altri Stati membri della Comunità. In ogni caso – concludeva Delors – una decisione a questo riguardo non potrebbe essere trovata che nel contesto generale della riforma della Pac».

È proprio nel quadro dell'accordo globale sulla riforma della Pac, raggiunto nella riunione del Consiglio Agricoltura del 18-21 maggio 1992, che il nodo delle quote-latte italiane è venuto al pettine in vista di una decisione finale. Con grande sorpresa degli osservatori e dei più diretti interessati, tuttavia, il testo dell'accordo finale non menziona affatto la questione, mentre esso accorda un aumento di 500.000 ton alla Spagna e uno di 100.000 alla Grecia. A quanto si è infatti appreso, la delegazione italiana, dopo una convulsa consultazione con lo stesso capo del Governo, aveva rifiutato di accettare l'offerta di un aumento della nostra quota di circa 800.000 ton che i partner sembravano disposti ad accordare all'Italia nel quadro di un accordo d'insieme sulla riforma della Pac, a condizione che l'Italia si fosse impegnata seriamente e definitivamente a rispettare la disciplina imposta da questo regime. Ciò aveva indotto il ministro dell'Agricoltura, Giovanni Goria, a votare contro il progetto di accordo globale e a dichiarare: «A fronte dell'indisponibilità del Consiglio a trovare una soluzione giusta e praticabile, non resta che dichiarare formalmente, nelle condizioni di oggi, l'impossibilità dell'Italia di rispettare il meccanismo delle quote di produzione del latte». È soltanto dodici mesi dopo, a seguito di altri negoziati defatiganti, di ulteriori approfondimenti e discussioni sul piano tecnico e politico, e soltanto allorché il Governo ha potuto dimostrare in maniera inoppugnabile l'effettiva applicazione delle quote-latte nel paese, che è stato possibile trovare un accordo su un aumento

della quota italiana di 900.000 ton. Malgrado il fatto che tale incremento sia largamente inferiore all'aumento richiesto dalla delegazione italiana, si tratta indubbiamente di un successo negoziale non trascurabile, tenuto conto delle comprensibili resistenze politiche a modificazioni di questo genere da parte delle delegazioni degli altri Stati membri. Come in qualunque negoziato, tuttavia, è da supporre che anch'esse abbiano tratto qualche vantaggio politico da questa «concessione». Resta, inoltre, il fatto che soltanto nove anni dopo l'introduzione del regime delle quote di produzione nel settore lattiero-caseario l'Italia è riuscita ad applicarle realmente e a liberarsi del fardello di sospetti, di recriminazioni e di infrazioni accumulato in nove anni di inadempienze.

Sezione 3

LA CONFERENZA DI RIO DE JANEIRO E LA POLITICA AMBIENTALE

di Patrizia Neri

1. La fase preparatoria

La Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo (Unced), convocata sulla base della risoluzione dell'Assemblea generale dell'Onu 44/228 del 22 dicembre 1989, è stato l'evento centrale della politica ambientale internazionale nel periodo di riferimento dell'annuario. La sua preparazione si è svolta attraverso i lavori di un apposito Comitato preparatorio aperto a tutti gli Stati membri dell'Onu (Prepcom). L'Italia ha partecipato ai lavori preparatori con una delegazione coordinata dal Ministero degli Affari esteri e formata dai rappresentanti di tutti i settori della pubblica amministrazione competenti per le tematiche oggetto della Conferenza nonché di altri enti pubblici in grado di contribuire alla messa a punto delle posizioni italiane. Alle sessioni del Prepcom sono state ammesse a partecipare con qualifica di osservatori, ma con possibilità di intervenire con proprie comunicazioni, le organizzazioni non governative ambientaliste (Ong) che rispondevano a determinati requisiti valutati dal Segretariato dell'Unep.
Obiettivo principale dei lavori preparatori è stato quello di favorire l'avvicinamento delle posizioni ai fini della formulazione, a Rio de Janeiro, sia dei principi generali (Carta della Terra) sia del programma d'azione (Agenda 21) che dovranno guidare, nel prossimo decennio, la cooperazione internazionale in tema di ambiente e sviluppo. Questo sforzo di armonizzazione delle differenti posizioni si è svolto a vari livelli: a livello di Comunità europea, fra i 12 paesi membri, a livello di gruppo occidentale, fra i 24 paesi membri dell'Ocse, nell'ambito dell'Est europeo e dell'Unione Sovietica, a livello del Gruppo dei 77 (paesi in via di sviluppo).
Il Prepcom ha tenuto la prima riunione organizzativa dal 5 al 16 marzo 1990 a New York, una prima sessione a Nairobi dal 6 al 31 agosto 1990 e una seconda dal 18 marzo al 5 aprile 1991, a Ginevra. La terza sessione si è tenuta, sempre a Ginevra, dal 12 al 30 agosto 1991, mentre la quarta ed ultima ha avuto luogo a New York nel febbraio-marzo 1992. La Conferenza è stata anche preceduta

da una serie di riunioni a livello regionale, promosse dalle diverse Commissioni regionali dell'Onu. Parallelamente al negoziato preparatorio su ambiente e sviluppo, sono stati avviati altri due negoziati autonomi: uno per la Convenzione internazionale sul clima, promosso dalla seconda Conferenza mondiale sul clima tenutasi nell'ottobre-novembre 1990 a Ginevra; e uno per la Convenzione sulla biodiversità, svoltosi in ambito Unep.
Lo stretto grado di interdipendenza esistente tra le varie questioni ha finito per influenzare negativamente il dibattito preparatorio. Questa tendenza si è manifestata soprattutto a causa dell'inconcludente confronto sul problema delle risorse finanziarie. I paesi del Gruppo dei 77, insoddisfatti dell'atteggiamento dilatorio posto in essere dai paesi occidentali, hanno a loro volta svolto un'azione ritardatrice su tutte le altre questioni.
Su questo specifico tema non è stato possibile raggiungere un'intesa, non essendo stati i paesi occidentali in grado di quantificare l'entità dello sforzo che dovranno intraprendere sia nel campo degli aiuti allo sviluppo sia in quello della cooperazione ambientale vera e propria. Tale difficoltà ha influenzato l'intero processo negoziale, ritardando considerevolmente i lavori del Prepcom. Infatti i Pvs, consapevoli dell'importanza del loro contributo al risanamento dell'ambiente e alla conservazione delle risorse naturali, rimettono sul tappeto tutte le loro tradizionali rivendicazioni nei confronti dei paesi industrializzati (materie prime, sbocchi commerciali, indebitamento), aggiungendovi la richiesta di un compenso adeguato per la rinuncia ad uno sfruttamento intensivo della parte dell'ecosistema da essi controllata.
La posizione italiana nelle varie sedi sopra ricordate si è ispirata sostanzialmente al criterio dello «sviluppo sostenibile», che cerca di trovare un giusto equilibrio tra esigenze della conservazione delle risorse naturali e prospettive generali di espansione dell'economia, in particolare delle condizioni di vita dei Pvs. Per quanto riguarda l'erogazione delle risorse, da parte italiana si è sostenuta l'esigenza di aumentare i flussi di aiuti, sia a titolo di cooperazione allo sviluppo sia a titolo di contributo al risanamento ambientale.
Quello dei meccanismi finanziari è stato un altro degli argomenti più scottanti. In materia esistono già due iniziative: la prima è il Fondo interinario triennale costituito in occasione della revisione del Protocollo di Montreal e operativo dal 1° gennaio 1991; la seconda è la decisione assunta nel novembre 1990 di costituire una Global Environmental Facility (Gef) presso la Banca mondiale, con il compito di sostenere i programmi ambientali dei Pvs destinati alla salvaguardia della coltre di ozono e della biodiversità e alla lotta contro l'effetto serra e l'inquinamento delle acque internazionali.
Il segretario generale della Conferenza, Maurice Strong, aveva stimato in più

di 700 mld di dollari statunitensi all'anno la somma necessaria per assicurare ai paesi del Terzo mondo uno sviluppo sostenibile. Tale stima ha destato allarme nei paesi industrializzati che hanno accettato il principio della necessità di incrementare gli aiuti, ma sono spaventati da richieste concrete e si dimostrano riluttanti a consolidare i loro impegni di elevare la quota percentuale di Pil destinata ai paesi in via di sviluppo. Pertanto, in termini di aiuto, la Unced ha fallito nel suo scopo di dar vita a più consistenti flussi finanziari già prima di iniziare.

2. I risultati conseguiti

Il bilancio complessivo della Unced non è esaltante, soprattutto se rapportato alle attese che ne hanno preceduto la vigilia e all'immane sforzo organizzativo che ha comportato. Tuttavia, va sottolineato che con la Unced il concetto di uno sviluppo economico compatibile con il risanamento ambientale si è imposto all'attenzione generale e ha guadagnato unanime consenso, portando in primo piano le priorità ecologiche del pianeta Terra.
Capi di Stato e di Governo – seppure con sottolineature diverse – sono stati concordi su questo punto e la sensibilità ecologica mondiale si è indubbiamente acuita, dopo la Conferenza di Rio.
Sul piano più pragmatico, le realizzazioni non sono state numerose: quattro risultano i documenti principali sui quali è stato raggiunto l'accordo. Tra questi, la Convenzione sul clima – firmata da 155 paesi – il cui obiettivo finale è stabilizzare le quantità di gas che provocano l'effetto serra nell'atmosfera a livelli tali da prevenire interferenze col sistema climatico.
Peraltro, se per la prima volta si riconosce positivamente la necessità di fermare le emissioni di anidride carbonica e altri gas a effetto serra, fissandone i livelli dell'anno 2000 agli stessi del 1990, nessun vincolo temporale risulta stabilito per l'opposizione degli Stati Uniti.
La Convenzione sulla biodiversità – firmata da 157 paesi – sottolinea, invece, l'urgenza di preservare gli ecosistemi che rappresentano un prezioso serbatoio di biodiversità vegetale e animale (si pensi alle foreste tropicali) e fissa i criteri per uno sfruttamento equilibrato dal patrimonio genetico e degli altri materiali biologici, regolando altresì la brevettazione di scoperte e i diritti economici sugli impieghi industriali.
Tuttavia, la mancanza della firma da parte degli Stati Uniti – che hanno ritenuto che l'accordo avrebbe limitato lo sviluppo della biotecnologia e la tutela dei brevetti sulle invenzioni in campo biologico – ne ha indebolito

l'importanza complessiva. I paesi partecipanti alle due convenzioni hanno concordato di utilizzare la Gef come meccanismo di finanziamento internazionale (in attesa della conclusione del negoziato sulla ristrutturazione della Gef previsto per dic. 1993) dei costi incrementali derivanti dall'attivazione di programmi e progetti destinati alla conservazione della biodiversità e del cambiamento climatico.
Risulta inoltre raggiunto un accordo, nell'impossibilità di varare la Carta della Terra, su una sorta di codice di condotta etico-ambientale chiamato Dichiarazione di Rio, che contiene princìpi di carattere generale che riguardano l'etica ambientale.
Tra i più significativi, figurano quelli che l'essere umano è al centro dello sviluppo sostenibile, che gli Stati hanno sovranità sullo sfruttamento delle proprie risorse e non devono causare danni all'ambiente dei paesi confinanti, che l'eliminazione della povertà è prerequisito per il raggiungimento dello sviluppo sostenibile, che i modi di produzione antiecologici devono essere ridotti ed eliminati, che bisogna migliorare la ricerca ambientale, sviluppando nuove tecnologie e trasferendole.
Infine, è stato raggiunto un accordo su Agenda 21 che rappresenta il programma operativo che dovrà essere sviluppato dai paesi firmatari nei prossimi decenni, al fine di risanare l'ambiente e assicurare la transizione verso uno sviluppo sostenibile. Tra i capitoli principali, racchiusi nelle sue 800 pagine, si ricorda la gestione degli ecosistemi fragili (atmosfera, mari, suolo, foreste), i modi di produzione eco-compatibili, la gestione dei rifiuti, il ruolo socio-economico ecologico della famiglia e della donna, le funzioni delle comunità scientifiche e delle organizzazioni ambientaliste.
Un capitolo specifico è dedicato ai mezzi e agli strumenti per rendere concretamente operativi i vari comportamenti suggeriti. I paesi del Nord si impegnano a finanziare l'economia sostenibile di quelli del Sud portando allo 0,7% i loro contributi rispetto al Pil, non appena possibile. Peraltro, l'intero programma non risulta vincolante e il capitolo sui finanziamenti – come si è già visto – viene ritenuto assolutamente inadeguato dai paesi in via di sviluppo. Le altre due convenzioni, invece, una sulle foreste, l'altra sulla desertificazione, sono rimaste a livello di vaghe dichiarazioni d'intenti, essendosi rifiutati i Pvs di impegnarsi in un vero e proprio trattato internazionale.
La Ce non è riuscita ad adottare una posizione comune sulla carbon tax, al punto da indurre il commissario per l'Ambiente, Ripa di Meana, a disertare i lavori di Rio. Da parte degli Usa è stato chiesto un ridimensionamento degli obiettivi di contenimento delle emissioni di gas-serra, per non compromettere lo sviluppo. Per quanto riguarda le questioni dell'effetto serra e del

riscaldamento globale, sottese dalla Convenzione sul clima, è auspicabile arrivare a una qualche forma di tassazione sulle emissioni di gas-serra o sull'utilizzo di combustibili fossili.
La proposta avanzata al vertice di Rio dal ministro dell'Ambiente italiano, Ruffolo, di una tassa generalizzata di un dollaro al barile – che consentirebbe di raccogliere decine di mln di dollari da destinare al trasferimento di tecnologie ai Pvs – si muove in tal senso. Il progetto di rifinanziamento della Gef ha deluso le attese, essendosi limitati gli impegni ad alcune centinaia di mln di dollari. Mentre l'ambizioso obiettivo che si era proposto Strong era la creazione di una nuova istituzione dalle Nazioni Unite per l'ambiente incaricata di gestire il gigantesco fondo richiesto.
Sul piano più propriamente istituzionale, le decisioni assunte a Rio possono essere così riassunte: per prima cosa, la Unced ha richiesto la creazione di una Commissione ad alto livello delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile, che inizierà i suoi lavori a New York nel giugno del 1993, allo scopo di verificare i progressi fatti nell'applicazione di Agenda 21 e al fine di razionalizzare il processo decisionale intergovernativo sulle questioni dell'ambiente e dello sviluppo, nonché sulle convenzioni internazionali in materia ambientale. I dettagli organizzativi della nuova Commissione – di cui l'Italia è entrata a far parte – sono stati definiti nell'autunno 1992 dall'Assemblea generale dell'Onu.
In secondo luogo, la Unced ha suggerito che, non più tardi del 1997, sia convocata una speciale sessione per rivedere e valutare Agenda 21. All'Ecosoc è affidata la responsabilità di coordinare i differenti programmi e agenzie dell'Onu, mentre la Commissione amministrativa per il coordinamento, composta dai direttori di ciascuna agenzia e presieduta dal segretario generale, deve essere rivitalizzata per promuovere un'effettiva collaborazione tra le diverse agenzie sull'ambiente e lo sviluppo. Un aspetto importante comune a entrambe le commissioni è il rafforzamento dei legami tra sistema delle Nazioni Unite e istituzioni finanziarie, Banca mondiale, Fmi e banche regionali di sviluppo.
Inoltre, nel settore della raccolta dei dati e del monitoraggio ambientale per l'applicazione di Agenda 21, è stato incoraggiato il rafforzamento dell'Osservatorio della Terra, l'agenzia di monitoraggio ambientale coordinata dall'Unep, ed è stata richiesta la creazione di un Osservatorio dello sviluppo per coordinare i dati statistici economici e sociali. Infine, iniziative regionali e sub-regionali sono valorizzate da Agenda 21 che riconosce l'esistenza di molte istituzioni e conferenze regionali autonome, la cui collaborazione è essenziale per il perseguimento di certi obiettivi, e suggerisce di creare

meccanismi di consultazione regionale che includano le Ong, per uno scambio di esperienze e un esame dei progressi effettuati nell'applicazione di Agenda 21. All'Assemblea generale è richiesto poi di esaminare i modi di intensificare il coinvolgimento delle Ong e far loro conoscere informazioni, rapporti e altri dati prodotti all'interno del sistema, per un loro migliore contributo al processo decisionale.
Se dunque, risultati clamorosi, all'indomani della Conferenza di Rio, non emergeranno facilmente, può sicuramente affermarsi che le questioni di compatibilità di ambiente e sviluppo rappresentano ormai un punto focale del dialogo e della cooperazione internazionale.

VII Parte

LA DIPLOMAZIA BILATERALE

LA DIPLOMAZIA BILATERALE
Agosto 1991 - luglio 1992

di Federica Moroni

1. Nord America

1.1 Canada

marzo

8, Toronto: il presidente del Consiglio, Andreotti, incontra il primo ministro canadese, Brian Mulroney. Al centro dei colloqui l'intenzione del Governo canadese di ritirare le proprie truppe presenti in Europa nell'ambito dell'Alleanza atlantica, intenzione che il Governo italiano vorrebbe fosse riconsiderata. Fra gli altri argomenti affrontati nei colloqui, le relazioni transatlantiche, in vista dei negoziati Gatt; il sostegno alle repubbliche dell'ex Urss, nel quadro del Gruppo dei Sette; la conferenza di pace per il Medioriente.

1.2 Usa

ottobre

22, Roma: incontro fra il segretario statunitense alla Difesa, Richard Cheney, ed il ministro della Difesa, Rognoni. Cheney, che ha partecipato la settimana precedente alla riunione di Taormina del Gruppo di programmazione nucleare, ribadisce l'impegno statunitense a rimuovere dall'Europa tutte le armi nucleari lanciabili da terra, pur confermando che gli Usa rimangono impegnati nel mantenere in Europa un deterrente nucleare «che possa colpire dall'aria in modo efficace, sicuro e pronto».

dicembre

6, Washington: al termine del colloquio fra il ministro italiano dell'Agricoltura, Goria, ed il suo omologo statunitense, Edward Madigan, il ministro italiano, constatando profonde divergenze nelle prospettive delle parti, esprime il proprio pessimismo sul futuro dei negoziati Gatt.

febbraio

Washington: il ministro della Giustizia, Martelli, compie un viaggio negli Stati Uniti allo scopo di presentare al suo omologo, William Barr, scopi e funzioni della Dna e della Dia. In particolare, il guardasigilli affronta il tema della cooperazione fra la magistratura e le forze dell'ordine dei due paesi nella lotta alla criminalità e al traffico

di stupefacenti, sottolineando come, grazie all'istituzione della Dna, gli investigatori americani abbiano come interlocutore una struttura unitaria del pubblico ministero con cui dialogare e lavorare.

giugno

9, Roma: il direttore dell'Fbi nei colloqui con Martelli valuta molto positivamente le nuove strutture Dna e Dia, sottolineando l'importanza della cooperazione internazionale nella lotta alla mafia.

luglio

23: il segretario americano di Stato, Baker, chiede alle delegazioni arabe ed israeliana impegnate nei colloqui di pace in Medioriente di cancellare la sessione del negoziato che avrebbe dovuto svolgersi in ago. a Roma, e di tornare a riunirsi a Washington.

2. Europa

2.1 Albania

settembre

11-12, Roma: una delegazione albanese, guidata dal vice primo ministro Gramoz Pashko e composta dai ministri del Commercio estero, Ylli Cabiri, e dell'Energia, Drini Mezini, viene ricevuta dal ministro degli Esteri, De Michelis, il quale illustra le modalità del programma di aiuti varato dal Governo italiano a favore dell'Albania. Come spiega lo stesso giorno il ministro della Difesa, Rognoni, alla Commissione difesa della Camera, parte degli aiuti di emergenza verranno distribuiti nell'arco di tre mesi da 700 militari «in uniforme da combattimento ma senza armamenti» che partiranno il 17 set. su navi della Marina e verranno dislocati nei due centri logistici di Durazzo e Valona; oltre alle forze terrestri verrà impiegato un contingente navale. De Michelis e Pashko firmano un accordo per la promozione e la protezione degli investimenti italiani in Albania; viene inoltre formalizzato lo scambio di lettere per utilizzare la seconda *tranche* da 30 mld di crediti di aiuto per l'importazione di beni primari necessari alla ripresa della produzione dell'industria albanese. La delegazione albanese ha anche una serie di incontri con rappresentanti di organizzazioni imprenditoriali e con i principali gruppi industriali italiani. In particolare, viene raggiunta un'intesa con l'Eni per la concessione di una superficie marina di circa 3.000 km^2 per la ricerca di idrocarburi. Il contratto prevede un periodo esplorativo di 5 anni (durante i quali verranno investiti 30 mld) mentre lo sfruttamento durerà 25 anni; la struttura che verrà creata utilizzerà mano d'opera albanese addestrata in Italia. Nel corso della giornata successiva giunge a Roma anche il primo ministro albanese, Ylli Bufi, che viene ricevuto dal presidente del Consiglio, Andreotti. Nell'incontro, alla presenza dei ministri De Michelis, Martelli, Boniver e Scotti, viene firmato un protocollo contenen-

te le cifre dell'aiuto economico dell'Italia all'Albania: 130 mld a fondo perduto per l'emergenza alimentare; 60 mld di crediti di aiuto per la ripresa industriale; 5 mld per l'acquisto di materiale didattico. Il ministro De Michelis annuncia inoltre un impegno complessivo italiano di 120 mld di aiuti a medio termine, da impegnare per infrastrutture e trasporti.

18, Durazzo: inizia l'«operazione Pellicano»: partita da Trieste il 16 set., la nave «Golfo del Sole» della Marina, con a bordo 500 militari che coordineranno l'afflusso e la consegna di aiuti alimentari e medicinali, giunge in Albania.

20, Valona: un secondo contingente di 200 militari arriva in Albania. Le derrate alimentari sbarcate nei porti di Durazzo e Valona verranno smistate in ventinove centri di raccolta; i trecento km di costa albanese verranno pattugliati da motovedette italiane, in accordo con le autorità albanesi, allo scopo di prevenire tentativi di esodo di massa.

ottobre

16, Tirana: il sottosegretario agli Esteri Vitalone, in visita per verificare l'andamento dell'«operazione Pellicano», incontra le autorità albanesi ed i militari italiani dell'Esercito e della Marina. Il Governo albanese chiede nuovi aiuti logistici: il contingente italiano dovrebbe farsi carico anche della distribuzione degli aiuti in arrivo dagli altri paesi della Ce, e quindi potrebbe essere raddoppiato. I dirigenti albanesi spiegano inoltre a Vitalone di aver deciso di vendere gli aiuti italiani a prezzi controllati per non aumentare l'inflazione.

dicembre

12, Tirana: un decreto del Governo albanese affida a Giuliano Amato, già ministro del Tesoro, l'incarico di negoziatore ufficiale del debito estero del Paese.

13, Tirana: il vice capo di gabinetto del ministero degli Esteri incontra esponenti del Partito democratico albanese, uscito dalla coalizione di maggioranza; in particolare ha un colloquio con il dirigente del Pda, Sali Berisha, il quale esprime piena soddisfazione sull'andamento dei programmi di assistenza alimentare italiana.

gennaio

1°, Durazzo: il presidente della Commissione difesa della Camera, Raffaele Costa, in visita in Albania, valuta positivamente i risultati della missione umanitaria italiana.

7, Tirana: il ministro della Difesa, Rognoni, incontra il suo omologo albanese, Alfred Moisiou; è il primo viaggio in Albania di un ministro italiano della Difesa dalla fine della seconda guerra mondiale. Rognoni, nel rendere noto che la missione del contingente italiano che opera in Albania verrà prolungata, auspica un maggiore coinvolgimento degli altri paesi della Ce.

24, Roma: viene approvata l'erogazione di un credito di 80 mld all'Albania ed abolito il sistema delle quote per i prodotti importati dal paese balcanico.

febbraio

3, Roma: si costituisce l'Associazione parlamentare di amicizia Italia-Albania, che

si propone di sottolineare la solidarietà dei liberi Parlamenti dei due paesi. Presidente dell'associazione è Filippo Caria, presidente del gruppo Psdi alla Camera.

marzo

18, Durazzo: Boniver, ricevuta dal primo ministro Vilson Ahmeti, visita la base militare italiana presso il porto di Durazzo, dove il generale dell'esercito Antonio Quintana, responsabile dell'«operazione Pellicano», le illustra l'operato della missione semestrale. La missione, come conferma il ministro dell'Immigrazione, verrà prolungata almeno per un altro anno.

24, Tirana: all'indomani della vittoria nelle elezioni per il rinnovo del Parlamento albanese, il presidente del Pda, Sali Berisha, rifiuta di ricevere una delegazione del Parlamento italiano guidata da Michele Achilli, del Psi, presidente della Commissione esteri del Senato. Secondo Achilli, il rifiuto è provocato da un «equivoco», per cui il Pda vedrebbe gli aiuti inviati in Albania come sostegno al Psa ed accuserebbe il Governo italiano di aver appoggiato il Partito socialista albanese. Nel corso di una conferenza stampa, Berisha puntualizza che «le critiche formulate dal Pda nei confronti dell'Italia erano rivolte ad alcune televisioni ed organi di stampa italiani», e afferma di non aver potuto ricevere la delegazione italiana per problemi di tempo; tuttavia, nel ringraziare il Governo italiano per l'aiuto dato all'Albania, aggiunge di volere anche «esprimere rammarico per l'appoggio del Psi agli ex comunisti albanesi». Boniver, nella doppia veste di ministro dell'Immigrazione e di responsabile esteri del Psi, replica alle critiche di Berisha sostenendo che gli esponenti del Pda sono sempre stati considerati interlocutori privilegiati e che l'Italia ha aiutato l'Albania senza favorire alcuna parte politica.

26: il ministro degli Esteri, De Michelis, in una lettera inviata al leader del Pda, Berisha, esprime le proprie congratulazioni per la vittoria riportata nelle elezioni del 22 marzo.

31: conclusa la prima fase dell'«operazione Pellicano», che ha riguardato la distribuzione degli aiuti d'emergenza italiani, ha inizio una seconda fase in cui il contingente delle forze militari italiane si occuperà dello smistamento degli aiuti della Ce (380 mila ton di derrate).

aprile

3, Durazzo: De Michelis, in Albania per visitare il contingente militare italiano, viene ricevuto da Berisha. Nel corso dell'incontro, in cui vengono fra l'altro chiarite le polemiche sorte dopo le elezioni di mar., Berisha ringrazia l'Italia, chiedendo «di prendere per mano l'Albania e portarla in Europa». Riferendosi ai problemi legati all'emigrazione, De Michelis ipotizza l'istituzione di permessi temporanei d'ingresso in Italia per i lavoratori stagionali albanesi.

23, Tirana: il ministro albanese degli Esteri, Alfred Serreqi, in un'intervista a *il Manifesto*, dichiara che il Governo albanese, conscio degli stretti legami fra i due paesi e grato per il supporto dato alla popolazione, considera «preferenziali» i rapporti con l'Italia.

maggio

7-8, Roma: il neopresidente albanese Sali Berisha viene ricevuto dal presidente del Consiglio, Andreotti. Al termine dell'incontro, cui partecipano anche i ministri Boniver e Rognoni, appare chiaro che il pericolo di un nuovo «esodo» estivo non è scongiurato; le parti si dichiarano pessimiste sulla possibilità di limitare l'esodo con la prevenzione. Nel corso della visita, Berisha incontra anche Giuliano Amato, negoziatore del debito pubblico albanese, al quale riferisce sull'avvio del processo verso l'economia di mercato. Nella giornata successiva Berisha è a colloquio a Villa Madama con De Michelis con il quale affronta le questioni degli aiuti di emergenza (di cui l'Albania necessita almeno fino all'estate 1993) e delle prospettive della cooperazione economica fra i due paesi. Per quanto riguarda l'emergenza, De Michelis propone di convocare una riunione trilaterale, a livello tecnico, cui dovrebbero partecipare Italia, Ce ed Albania, per delineare il quadro esatto delle necessità e dei possibili contributi delle varie parti. Sulle possibilità di cooperazione, oltre all'appoggio italiano attraverso la cooperazione allo sviluppo, vengono individuati i settori-chiave della collaborazione, turismo ed energia, per i quali De Michelis auspica di definire al più presto un pacchetto economico complessivo per i prossimi tre-quattro anni.

luglio

8, Brindisi: 103 albanesi, a bordo di una chiatta militare con cui forzano il blocco navale di fronte ai porti albanesi, giungono al porto di Punta Riso. La speranza di rimanere in Italia dura poche ore: un aereo speciale decolla da Brindisi nella tarda serata, rimpatriando i fuggiaschi.

27, Brindisi: a bordo di un motopeschereccio sfuggito ai controlli delle autorità albanesi, la polizia marittima del porto di Brindisi trova quarantasette clandestini, che vengono subito rimpatriati. I quindici componenti dell'equipaggio vengono arrestati per aver violato le norme sull'ingresso in Italia di cittadini extracomunitari.

2.2 Austria

settembre

4, Roma: colloquio telefonico fra il ministro degli Esteri, De Michelis, ed il suo omologo austriaco, Mock. Vengono ribaditi i cordiali rapporti fra le parti e le posizioni di sostanziale accordo sia per quanto riguarda l'adesione dell'Austria alla Ce sia per il completamento del pacchetto sull'autonomia altoatesina.

10, Roma: nel corso del vertice italo-austro-tedesco dei ministri dei Trasporti, Bernini, Streicher e Krause raggiungono un accordo di massima per la realizzazione del tunnel ferroviario del Brennero e per l'ammodernamento dell'asse ferroviario Monaco di Baviera-Innsbruck-Verona.

24, Roma: la Camera approva in via definitiva il ddl di ratifica dell'accordo fra Italia ed Austria in materia di esenzione dalla legalizzazione, trasmissione di atti di stato civile e semplificazione delle formalità preliminari per contrarre matrimonio.

ottobre

22, Lussemburgo: firmato un accordo per il transito dei camion dei paesi della Ce in Austria e Svizzera; in particolare, come illustra il ministro Bernini, questo nuovo accordo prevede un aumento dell'8% dei permessi di transito in Austria, oltre ad un impegno di Austria, Svizzera ed Italia per la creazione di infrastrutture che permettano il trasferimento dei camion per via ferroviaria.

30, Roma: De Michelis incontra il presidente del Parlamento austriaco, Heinz Fischer, con il quale esamina, oltre ad argomenti di interesse comune (prospettive della richiesta austriaca di adesione alla Ce, sviluppi per la chiusura del pacchetto altoatesino), l'evoluzione della situazione in Jugoslavia.

novembre

20-21, Roma: prima visita ufficiale in Italia del cancelliere austriaco Franz Vranitzky. Nel corso della prima giornata, dopo l'incontro con il presidente del Senato Spadolini, Vranitzky è a Villa Madama dove viene ricevuto da Andreotti e De Michelis; i colloqui affrontano questioni bilaterali ed internazionali. In particolare, Andreotti chiede all'Austria di porre fine al contenzioso sull'Alto Adige concedendo la «quietanza liberatoria» in tempi brevi; la richiesta avviene proprio mentre la Camera approva l'ultimo articolo del pacchetto altoatesino, relativo alla ridefinizione dei collegi senatoriali. Per quanto riguarda la questione del riconoscimento delle repubbliche della ex Jugoslavia, visto l'inasprimento della posizione serba, Andreotti non esclude che Italia, Austria e Germania possano procedere al riconoscimento di Slovenia e Croazia senza attendere una decisione in tal senso fra tutti i paesi della Ce. Nella giornata seguente, Vranitzky incontra il presidente Cossiga.

marzo

5, Vienna: nell'ambito di un convegno euroaustriaco, il cancelliere Vranitzky afferma che l'Austria non può garantire il rilascio della quietanza liberatoria per l'Alto Adige entro il 1992 poiché esistono alcune questioni aperte fra Roma e la Svp; l'Austria «deciderà soltanto dopo che i sudtirolesi avranno dato il loro assenso».

aprile

23, Roma: il segretario generale della Farnesina, Bruno Bottai, consegna all'ambasciatore austriaco una copia della documentazione relativa all'attuazione del pacchetto altoatesino. L'Austria, come stabilito negli accordi del Calendario del 1969, dovrà rilasciare la quietanza liberatoria entro 50 giorni.

maggio

30, Merano: il congresso straordinario della Svp approva a larga maggioranza la chiusura della vertenza sull'Alto Adige tra Italia ed Austria.

giugno

11, Vienna: il ministro austriaco degli Esteri, Mock, consegna all'ambasciatore italiano la quietanza liberatoria con cui Vienna riconosce formalmente l'adempimento da parte italiana dello statuto di autonomia dell'Alto Adige.

19, New York: con la consegna di due lettere al segretario generale dell'Onu, Boutros-Ghali, i Governi italiano ed austriaco dichiarano conclusa ufficialmente la vertenza per l'Alto Adige.

luglio

31, Strasburgo: Italia ed Austria trasmettono al Consiglio d'Europa la notifica della conclusione della vertenza altoatesina.

2.3 Bielorussia

aprile

13-14, Roma: Vyachaslau Kebich, primo ministro bielorusso, è in Italia in visita ufficiale accompagnato dal ministro degli Esteri, Pyotr Krauchanka. Nel corso del colloquio con Andreotti, a cui partecipano anche i capi delle due diplomazie, Kebich dipinge la Bielorussia come un paese relativamente stabile che si muove verso l'economia di mercato, privo di problemi etnici e determinato a divenire un paese denuclearizzato e neutrale. L'incontro fra i due primi ministri porta anche la firma di due documenti bilaterali: il protocollo per lo stabilimento dei rapporti diplomatici ed un accordo di cooperazione economica che prevede la concessione, da parte dell'Italia, di una linea di credito di 100 mld di lire da stornare dai *plafond* Sace già destinati all'Urss.

2.4 Bosnia-Erzegovina

gennaio

17, Roma: incontro alla Farnesina fra De Michelis ed il ministro bosniaco degli Esteri, Haris Siladzic, sulla questione del riconoscimento dell'indipendenza della Bosnia-Erzegovina. Siladzic auspica un rapido riconoscimento. De Michelis sostiene l'opportunità di attendere il dispiegamento dei caschi blu dell'Onu in Croazia e a Banja Luka in Bosnia per poi svolgere il referendum per l'indipendenza: un affrettato riconoscimento potrebbe comportare il rischio di scontri militari in Bosnia-Erzegovina e compromettere le operazioni della forza di pace delle Nazioni Unite.

aprile

10, Roma: il Governo italiano, prendendo atto della volontà espressa dalla popolazione nel referendum del 29 feb., riconosce la Bosnia-Erzegovina come repubblica indipendente e sovrana.

maggio

3, Roma: la Farnesina esprime la protesta ufficiale del Governo italiano per la condotta in Bosnia dell'Esercito federale jugoslavo.

18-22: scambio di lettere fra Andreotti ed il presidente americano Bush sulla situazione in Bosnia. Il presidente del Consiglio propone un coinvolgimento di tipo

umanitario degli Usa e della Nato in Bosnia, attraverso l'invio nelle zone di combattimento di «strutture di primo accoglimento» per i civili in fuga.

18, Trieste: il presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia, dopo l'arrivo di seicento profughi bosniaci, ed in relazione alle notizie su un possibile massiccio afflusso dalla ex repubblica jugoslava, chiede l'intervento del Governo.

19, Roma: il Consiglio dei ministri, per fronteggiare l'ondata di profughi bosniaci che premono alle frontiere italiane, autorizza gli atti amministrativi necessari per l'accesso con procedura d'urgenza ai fondi destinati agli aiuti umanitari.

21, Zagabria: il ministro italiano per l'Immigrazione, Boniver, dopo aver visitato i campi di profughi bosniaci in Croazia e Slovenia, incontra il viceprimo ministro croato; alla richiesta di accogliere parte dei profughi in Italia, Boniver risponde con una disponibilità di massima, ribadendo però che il Governo italiano ritiene che l'assistenza ai rifugiati debba essere portata *in loco*.

26, Roma: il Governo italiano approva un decreto che prevede la messa a disposizione di 125 mld di lire per far fronte, nei territori della ex Jugoslavia, agli interventi straordinari richiesti per l'assistenza dei profughi bosniaci.

giugno

17, Roma: il ministro degli Esteri, De Michelis, intervenendo alla Camera sulla situazione in Bosnia-Erzegovina, giudica «inaccettabile» l'idea di schierare una forza di interposizione sul territorio bosniaco sottolineando invece che l'Italia sarà pronta a collaborare qualora l'Onu decidesse l'adozione di misure di blocco aereo o navale per applicare le sanzioni alla Serbia, «la cui esigenza però oggi non si presenta». De Michelis torna inoltre a confermare la linea del Governo sui profughi, con la scelta di portare aiuti nel territorio piuttosto che accoglierli in Italia.

30, Roma: il neoministro degli Esteri, Scotti, annuncia che l'Italia ha deciso di inviare in Bosnia un contributo «massiccio» per alleviare le sofferenze della popolazione; in sede Ueo, inoltre, l'Italia porrà il problema del supporto logistico agli aiuti umanitari.

luglio

3, Roma: parte la prima missione dell'Aeronautica militare impegnata nell'operazione umanitaria decisa dall'Italia in favore della popolazione di Sarajevo. Gli aerei trasportano medicinali e viveri; all'operazione, coordinata dall'Unhcr, partecipano anche Usa, Francia e Gran Bretagna.

4-5, Pisa: la seconda missione italiana, che parte da Pisa il 4, viene annullata dopo una sosta all'aereoporto di Zagabria a causa dell'intensità dei bombardamenti in corso a Sarajevo. La terza missione, il 5, ha successo. L'Aeronautica militare rende noto che per un periodo di tre settimane, compatibilmente con le condizioni di sicurezza, verranno svolte missioni quotidiane.

7, Monaco di Baviera: in margine ai lavori del Gruppo dei Sette, il presidente francese, Mitterrand, propone ad Amato l'invio di un contingente di terra franco-italiano per proteggere il trasporto degli aiuti umanitari in Bosnia-Erzegovina, qualora

l'Onu ordinasse l'apertura di corridoi a terra in aggiunta al ponte aereo in corso. La notizia, data dal portavoce di Mitterrand, non viene confermata dall'Italia.

8, Roma: nel corso dei lavori del Senato viene affermato che ogni ipotesi di protezione militare del trasporto degli aiuti in Bosnia dovrà prima essere valutata in ambito Ueo e Csce e poi nelle altre sedi di concertazione con gli alleati, e che ogni iniziativa in questo campo dovrà comunque avere luogo in conformità con le decisioni del Consiglio di Sicurezza dell'Onu.

13: il ministro degli Esteri, Scotti, incontra a Londra e a Parigi i suoi omologhi britannico, Hurd, e francese, Dumas, con i quali discute della necessità di accentuare la pressione internazionale sulle parti in lotta in Bosnia, in particolare nei confronti dei serbi.

18, Vienna: in margine ai lavori dell'Iniziativa centroeuropea, Scotti annuncia che l'Italia accoglierà circa 600 profughi bosniaci, donne e bambini in fuga da Bosanski Brod, al confine fra Bosnia e Croazia. Scotti, che sottolinea il carattere di eccezionalità del provvedimento, afferma che l'Italia «non vuole in alcun modo alimentare la diaspora» e che pertanto questa decisione non rappresenta un cambiamento di linea del Governo.

2.5 Bulgaria

agosto

28, Santorini: vertice trilaterale dei ministri degli Esteri di Italia, Grecia e Bulgaria. Fra gli argomenti affrontati nell'incontro, il problema dei rifugiati albanesi, la cooperazione adriatica e la situazione nella ex Jugoslavia.

gennaio

9, Roma: De Michelis ed il collega bulgaro Stoyan Ganev firmano a Villa Madama il trattato di amicizia e collaborazione ed un trattato di estradizione fra Italia e Bulgaria.

2.6 Cecoslovacchia

dicembre

17-18, Roma: il primo ministro cecoslovacco, Marian Calfa, in visita ufficiale accompagnato da una delegazione ministeriale, incontra Andreotti e De Michelis. Nei colloqui viene espressa soddisfazione per la firma, il 16, degli accordi decennali di associazione alla Ce da parte di Cecoslovacchia, Polonia ed Ungheria. Nell'incontro con il ministro del Commercio estero, Lattanzio, vengono definiti i modi per intensificare le relazioni commerciali fra i due paesi, con l'obiettivo di concretizzare l'accordo di cooperazione italo-cecoslovacco firmato nel lug. 1992 dalle parti, e l'applicazione della linea di credito di 150 mld di lire deliberata dal Governo italiano.

2.7 Croazia

settembre

15, Ancona: al ritmo di centinaia al giorno, nel corso della seconda settimana di settembre giunge nel porto marchigiano un consistente numero di profughi croati.

25, Roma: rispondendo alla Camera ad interrogazioni sulla crisi jugoslava, il presidente del Consiglio Andreotti dichiara che «il Governo italiano non ha preclusioni di carattere politico al riconoscimento di Croazia e Slovenia. Il problema è però quello del momento e l'interrogativo cui rispondere è se sia opportuno continuare a privilegiare la via negoziale piuttosto che forzare la mano rischiando di porre la situazione fuori controllo ... È indispensabile che la crisi jugoslava trovi una soluzione definitiva e globale, attraverso un negoziato a livello bilaterale sostenuto nel quadro dei Dodici».

ottobre

2, Roma: visita del presidente croato, Franjo Tudjman, in Italia per consultazioni. Nei colloqui Andreotti e De Michelis tornano a ribadire la necessità di rilanciare il dialogo fra le parti nella ex Jugoslavia, puntando sull'opzione politica; nonostante esista un rischio concreto di conflitto generalizzato, l'Italia, in conformità con la linea della Ce, ritiene che non vi siano altri strumenti che quelli della diplomazia e del negoziato politico.

31, Roma: colloquio alla Farnesina fra i ministri degli Esteri di Croazia, Zvonimir Separovic, e d'Italia, in cui viene esaminata la situazione nella ex Jugoslavia ed in particolare in Croazia. Italia e Croazia guardano con fiducia al processo di pace auspicato dalla Ce e alla riunione prevista il 4 nov. all'Aja, e concordano nel ritenere che tutte le parti debbano collaborarvi attivamente; tale processo dovrebbe portare, nello spazio di due mesi, al riconoscimento internazionale di Croazia, Slovenia e delle altre repubbliche che lo desiderino. Separovic manifesta apprezzamento per l'azione italiana a favore della pace sia in ambito europeo sia nei contatti bilaterali con i paesi vicini. L'Italia, che si impegna ad adoperarsi per far cessare il blocco aereo e marittimo in Croazia, invierà una delegazione governativa a Zagabria per discutere di problemi economici; verrano accolti rifugiati croati, con speciale attenzione ai bambini. Viene inoltre stabilito che la Croazia, con altre repubbliche, succederà alla Jugoslavia nel Trattato di Osimo.

31, L'Aja: una delegazione dell'Unione italiana, organismo che riunisce gli italiani di Croazia e Slovenia, accompagnata da un funzionario del Ministero italiano degli Esteri, viene ricevuta dal vicepresidente della Conferenza sulla Jugoslavia; i rappresentanti dell'Unione illustrano un *memorandum* contenente le richieste della minoranza italiana, incentrate sulla necessità di una tutela internazionale della minoranza stessa (sulla base di un accordo trilaterale fra Italia, Croazia e Slovenia) e sul riconoscimento dell'indivisibilità di una minoranza autoctona di fronte all'emergere di nuove frontiere.

novembre

11, Venezia: i carabinieri arrestano sette persone nell'ambito di un'indagine sul contrabbando di una grossa fornitura di armi destinate alle forze regolari croate.

29, Zagabria: il ministro croato degli Esteri, Separovic, riferendosi all'annuncio dato da Roma del prossimo riconoscimento della repubblica croata da parte italiana, in conformità con la decisione Ce, dichiara la propria gratitudine; intervenendo a proposito delle polemiche sulla stampa croata, circa l'eventuale presenza di soldati italiani nella regione dalmata in seno alle forze di pace Onu, Separovic dichiara che «i caschi blu italiani saranno i benvenuti in Croazia».

dicembre

5, Roma: a differenza di quanto avverrà nel corso del 1993, nel periodo in esame il Governo croato sembra riservare un'attenzione particolare alla minoranza etnica italiana. Dopo l'approvazione da parte del Parlamento croato della legge costituzionale sui diritti delle minoranze, avvenuta il 4 ott., il viceprimo ministro croato, Tomac, invia una lettera a De Michelis per illustrare i contenuti di tale legge ed in particolare i miglioramenti che riguardano la minoranza italiana. Il portavoce della Farnesina rende noto che il testo della legge, che in origine mirava in modo particolare alla tutela della minoranza serba in territorio croato, è stato modificato in modo tale da garantire la tutela di altre minoranze di ridotta consistenza, quale quella italiana. Nella lettera, Tomac afferma di aver preso a modello la normativa italiana a tutela della minoranza in Alto Adige; la Croazia si impegna a mantenere tutti gli obblighi derivanti dal Trattato di Osimo; estenderà l'insegnamento della lingua materna a partire dalla quarta classe elementare alle minoranze esistenti in comuni dove abitano gli italiani; verrà consentito l'uso di vessilli e simboli con i colori italiani e la possibilità di avere un seggio garantito alla Camera di Zagabria. Inoltre, il Parlamento croato accetta di pervenire ad un accordo trilaterale con Italia e Slovenia per garantire uniformità di trattamento della minoranza in Istria sia in Slovenia sia in Croazia.

gennaio

15, Roma: De Michelis e Separovic siglano un *memorandum* fra i due Governi che ha per oggetto la protezione della minoranza italiana in Croazia; tale *memorandum* rimane aperto anche alla firma della Repubblica di Slovenia, il cui governo si dichiara comunque pronto a rispettarne i dettami fin da questo momento.

17, Zagabria: il presidente della Repubblica, Cossiga, consegna al suo omologo croato Tudjman i documenti con cui il Governo italiano riconosce la Repubblica di Croazia.

febbraio

12, Roma: un comunicato del Ministero degli esteri rende nota la soddisfazione per la lettera inviata dal presidente croato Tudjman al segretario generale dell'Onu in cui vengono accettate pienamente le condizioni poste per l'invio di caschi blu in Croazia. Nel corso di colloqui avvenuti fra la fine di gen. e l'inizio di feb., De Michelis aveva chiesto a Tudjman e a Separovic che il loro Governo non ostacolasse l'operazione di pace delle Nazioni Unite in Croazia.

maggio

18: colloquio telefonico fra De Michelis e Separovic sulla situazione dei profughi

della Bosnia-Erzegovina. Con riferimento alla situazione dei profughi giunti in Croazia, De Michelis assicura il massimo impegno delle autorità e del Governo italiano sia sul piano bilaterale sia internazionale; in questa ottica, l'Italia ha chiesto alla Presidenza comunitaria di attivare riunioni straordinarie nell'ambito dei Dodici per intraprendere iniziative urgenti di carattere umanitario.

21, Zagabria: il ministro dell'Immigrazione, Boniver, incontra il viceprimo ministro croato, Mate Granic, con il quale discute delle possibili soluzioni per assistere i profughi bosniaci rifugiati in Croazia (v. *supra* § 2.4). Granic chiede che l'Italia ospiti dodicimila profughi, ma la richiesta si scontra con la linea adottata dal Governo italiano, più propenso ad inviare aiuti *in loco*.

25, Zagabria: il Governo croato chiede ufficialmente all'Italia di accogliere immediatamente duemila profughi bosniaci accampati a Fiume.

giugno

24, Spalato: Boniver e Granic firmano un'intesa con cui il Governo italiano si impegna a fornire assistenza economica e tecnica alla Croazia attraverso il potenziamento e riadattamento delle strutture in cui sono ospitati i profughi bosniaci.

2.8 Danimarca

dicembre

17, Roma: il Senato approva in via definitiva il ddl di ratifica dell'accordo fra Italia e Danimarca per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio e per prevenire le evasioni fiscali.

2.9 Estonia

agosto

29-30, Roma: il presidente della Repubblica Cossiga invia un messaggio al presidente Ruutel. Il messaggio viene consegnato nel corso della visita del 30 ago. nelle capitali baltiche del sottosegretario agli Esteri Vitalone; la visita, dopo il fallito colpo di stato dello stesso agosto contro il Governo sovietico, ha lo scopo di riallacciare le relazioni diplomatiche fra l'Italia e l'Estonia, la Lettonia e la Lituania.

2.10 Francia

ottobre

17-18, Viterbo: il presidente Mitterrand apre con Andreotti i lavori del 12° Vertice italo-francese. Oggetto dei primi colloqui fra il presidente francese ed il presidente del Consiglio italiano sono un rapido esame dello stato dei negoziati comunitari, in vista del Consiglio europeo di Maastricht, e la questione della politica europea di difesa. Quest'ultimo argomento domina i colloqui della seconda giornata, ai quali partecipano anche i ministri degli Esteri. All'intesa italo-inglese sancita il 4 ott. (v. *infra*, § 2.18 e

parte 2, sez. 2), che promuove una forza di difesa europea sotto il controllo della Ueo, ma con un esplicito legame con la Nato, Francia e Germania oppongono la proposta (del 16 ott.) di una forza di difesa europea autonoma, sotto l'egida della Ueo ed il controllo politico della Ce. Ridimensionata l'interpretazione antinomica data da molti osservatori sui due progetti, Andreotti sottolinea come «non sia affatto impossibile trovare forme di apprezzamento comune». Posizioni divergenti fra le parti si riscontrano sui poteri del Parlamento europeo, che Roma vorrebbe ampliati, mentre Parigi guarda ad un rafforzamento del Consiglio europeo; accordo invece sul tema dell'unione economica e monetaria, sulla necessità di una convergenza fra le politiche economiche dei Dodici e sulla riduzione del differenziale d'inflazione e del rapporto debito pubblico-Pil per accedere all'Uem. Per quanto riguarda altri problemi di politica internazionale, le parti manifestano preoccupazione per la ex Jugoslavia, per la quale viene ribadito il principio dell'autodeterminazione nel rispetto dei diritti delle minoranze e dell'inviolabilità delle frontiere. Sul piano strettamente bilaterale va segnalato il progresso, di cui prendono atto i ministri dei Trasporti italiano e francese, verso un accordo per la realizzazione della galleria del Moncenisio ed un collegamento ferroviario ad alta velocità Lione-Torino.

novembre

29, Roma: incontro al Viminale fra il ministro dell'Interno, Scotti, ed il collega francese Philippe Marchand, impegnati ad esaminare la situazione dell'immigrazione e gli strumenti di cooperazione utilizzabili per frenare il flusso illegale di profughi. Affrontati anche i temi della lotta alla criminalità organizzata, del traffico della droga e del terrorismo internazionale. Scotti ravvisa «sensibili progressi» nella collaborazione tra i due paesi e fra i rispettivi servizi di sicurezza.

dicembre

17, Roma: il Senato approva in via definitiva il ddl di ratifica della convenzione tra il Governo italiano ed il Governo francese per evitare le doppie imposizioni e prevenire le evasioni fiscali in materia di imposte sul reddito.

gennaio

20-21, Roma: il primo ministro francese, Edith Cresson, effettua una visita in Italia allo scopo di presentare il piano francese di rilancio dell'industria pubblica. In particolare, nell'incontro con Andreotti, la signora Cresson sollecita il Governo italiano ad aderire al piano di ricapitalizzazione della Sgs-Thomson, società statale italo-francese che opera nel settore della microelettronica.

febbraio

20-21, Taormina: sotto la presidenza dei ministri degli Esteri italiano e francese, De Michelis e Dumas, e con la partecipazione di diplomatici di Egitto, Israele, Giordania, Libano e Siria, si tiene un convegno sul processo di pace in Medioriente. Nel comunicato diffuso alla fine dei lavori Francia e Italia sostengono che l'Europa debba svolgere nel processo di pace «un ruolo rinnovato e dinamico che tenga conto

della sua dimensione politica, così come consacrata a Maastricht, e della sua volontà di contribuire alla stabilità e alla sicurezza della regione».

21, Annecy: la polizia francese arresta due pregiudicati italiani, uno dei quali ex membro dei Nap già condannato all'ergastolo dalla corte d'assise di Parigi.

marzo

2, Parigi: il presidente Cossiga, in visita in Francia, viene ricevuto da Mitterrand, con il quale intrattiene colloqui.

aprile

23: il tribunale di Parigi condanna a pene da due a sei anni di reclusione otto italiani presunti membri delle Br.

giugno

15, Parigi: il primo ministro francese, Pierre Bérégovoy, riceve Andreotti, con il quale parla del prossimo Consiglio europeo di Lisbona (26 e 27 giu.) e delle prospettive dell'Unione europea alla luce dell'esito negativo del referendum danese sul Trattato di Maastricht.

luglio

13, Parigi: breve visita del ministro italiano degli Esteri, Scotti, per una prima presa di contatto personale con il collega francese Dumas; l'attenzione delle parti è concentrata sulla crisi jugoslava.

29, Parigi: le prospettive della difesa europea e il futuro della Ueo (sulla base dell'esperienza di collaborazione in atto con la forza navale internazionale creata per garantire l'embargo in Jugoslavia) sono i temi del colloquio fra il ministro italiano della Difesa, Andò, ed il suo omologo francese, Pierre Joxe.

30, Roma: il ministro francese della Giustizia, Michel Vauzelle, viene ricevuto dal collega italiano Martelli, al quale manifesta solidarietà ed appoggio per le misure che il Parlamento si accinge ad approvare per l'azione di contrasto alla criminalità organizzata.

2.11 Grecia

agosto

28, Santorini: colloquio trilaterale dei ministri degli Esteri di Italia, Grecia e Bulgaria. Fra gli argomenti affrontati nell'incontro, il problema dei rifugiati albanesi, la cooperazione adriatica e la situazione nella ex Jugoslavia.

gennaio

14, Roma: alla vigilia della scadenza fissata dai Dodici per il riconoscimento di Slovenia e Croazia, il presidente del Consiglio, Andreotti, incontra il primo ministro greco Mitsotakis. Italia e Grecia, i due paesi della Ce contigui all'area della crisi jugoslava, intendono agire «in stretto collegamento» nella ricerca di soluzioni pacifi-

che, anche per evitare che la crisi possa allargarsi. Per quanto riguarda il riconoscimento delle altre repubbliche, ed in particolare della Macedonia, l'Italia sottolinea che agirà in coordinamento con gli altri Governi europei e non prenderà iniziative unilaterali.

19, Atene: il quotidiano *Elefterotypia* pubblica un'intervista in cui De Michelis si dichiara favorevole al riconoscimento della repubblica ex jugoslava di Macedonia. L'intervista suscita sdegno e malumore in Grecia.

febbraio

1°: Andreotti invia una lettera al presidente della Repubblica di Grecia, Karamanlis, in risposta alle due missive con cui Karamanlis, in gen., aveva esposto la posizione greca sul problema macedone. Le missive di Karamanlis sottolineavano che «la Grecia ha il dovere di impedire nei suoi confini settentrionali la creazione di condizioni che permetterebbero a qualsiasi combinazione di potenze di minacciare in futuro la sua sicurezza e la sua integrità territoriale»: nella sostanza, il Governo greco teme che il nuovo Stato (qualora venisse riconosciuto come «Repubblica di Macedonia») possa nutrire mire espansionistiche nei confronti della Macedonia egea; è per questo che Karamanlis chiede «quali siano gli interessi dell'Italia nella repubblica di Skopje che inducono membri del suo Governo a pubbliche contrapposizioni con la Grecia», riferendosi all'intervista di De Michelis del 19 gen. (v. *supra*). Nella sua risposta, Andreotti afferma che l'Italia non è disposta ad accettare che la Grecia diventi obiettivo di minacce ed azioni ostili, che onorerà pienamente i suoi obblighi di difesa, e che agirà in piena solidarietà con Atene, nel rispetto delle decisioni della Comunità europea.

7: Flaminio Piccoli, presidente della Commissione esteri della Camera, in un intervento sul quotidiano *Il Popolo*, propone di risolvere la questione della Macedonia egea attraverso un accordo quale quello sull'Alto Adige: ferma restando la sovranità greca, la regione potrebbe beneficiare di uno statuto speciale. La proposta provoca dure reazioni ed accuse d'ingerenza da parte della stampa greca.

17: mentre si svolge a Lisbona il Consiglio europeo (in cui verrà esaminata la dichiarazione di indipendenza della Macedonia jugoslava), ha inizio in Grecia una campagna popolare di boicottaggio di prodotti italiani ed olandesi che si protrarrà per due settimane. Tale iniziativa, promossa per protestare contro il sostegno offerto da Italia e Paesi Bassi al riconoscimento della repubblica macedone, è sostenuta da un'ampia campagna di stampa.

29, Atene: l'ambasciatore italiano effettua un passo formale di protesta presso il Governo greco per condannare «comportamenti contrari a precise norme comunitarie, oltreché non in sintonia con i buoni rapporti esistenti fra i due paesi», e per chiedere che Atene si adoperi per porre fine al boicottaggio di prodotti italiani da parte della popolazione. Da parte greca si assicura un intervento nel senso richiesto dalle autorità italiane. Sulla vicenda interviene De Michelis che reputa fondamentale evitare che questa situazione, «creata dalle richieste legittime ma psicologicamente esagerate dei greci», turbi la politica dei Dodici.

aprile

15, Atene: breve visita di De Michelis, nel corso della quale incontra il primo ministro Mitsotakis (ministro interinario degli Esteri dopo l'allontanamento di Antonis Samaras, silurato per aver estremizzato la politica greca sulla questione macedone). De Michelis ribadisce che non vanno temute da parte italiana posizioni unilaterali sulla Macedonia, ed invita la Grecia a lasciare la sua politica di isolamento su tale questione e a collaborare nell'ottica della Ce e della Csce.

maggio

6, Roma: Andreotti riceve a Palazzo Chigi Mitsotakis; all'incontro partecipa anche De Michelis. Le conseguenze della dissoluzione della ex Jugoslavia ed il definitivo chiarimento delle polemiche bilaterali sulla questione macedone sono al centro dei colloqui, da cui emerge una sostanziale concordanza delle posizioni di Roma e di Atene.

2.12 Jugoslavia

La scheda seguente è relativa ai rapporti tra Italia e la disciolta federazione jugoslava, tra Italia e la nuova federazione, istituita nell'apr. 1992, e tra Italia e Serbia.

agosto

26, Roma: il ministro degli Esteri De Michelis dichiara che se il Governo federale jugoslavo non dovesse accettare la presenza degli osservatori Ce per garantire il cessate il fuoco, l'Italia si schiererebbe con quelle repubbliche «che accettano l'iniziativa di pace dei Dodici». Con un evidente riferimento al presidente serbo Slobodan Milosevic, il monito di De Michelis sottolinea: «Respingiamo la tentazione di qualsivoglia parte di creare con la forza una nuova situazione *de facto* in Jugoslavia»; l'irrigidimento della posizione italiana è dovuto alla degenerazione della situazione in Croazia dove, secondo il titolare degli Esteri, esiste ormai «un vero e proprio stato di guerra non dichiarata».

settembre

21, Roma: il portavoce della Farnesina dà notizia dei contatti telefonici avuti da De Michelis con il primo ministro jugoslavo Markovic ed il ministro degli Esteri Loncar. L'attenzione è concentrata sull'accerchiamento delle caserme federali in Croazia. Markovic suggerisce che il presidente della Conferenza sulla Jugoslavia, Lord Carrington, o suoi inviati, si rechino al più presto nella regione. Tale richiesta viene inoltrata, e caldeggiata, dall'Italia.

ottobre

4, Trieste: il presidente della Repubblica, Cossiga, al termine di una visita alla città, annuncia che il Governo italiano ha deciso di dare l'assenso alla richiesta delle autorità jugoslave di far transitare attraverso Trieste i propri carri armati che lasciano la Slovenia. La notizia provoca viva protesta in Parlamento (all'oscuro della faccenda) e

reazioni estreme da parte dei triestini. Un comunicato della Farnesina del 5 ott. ridimensiona l'atteggiamento assunto dal Governo italiano parlando di «disponibilità» all'operazione.

6, Haarzuilen: al termine di una riunione dei ministri degli Esteri della Ce, il sottosegretario agli Esteri Vitalone dichiara che la Ce, in pieno accordo con l'Italia, ritiene che non esistano nella situazione jugoslava «le condizioni essenziali per rendere operativa» la scelta del transito di truppe ed armamenti jugoslavi in Italia.

7, Roma: un comunicato della Farnesina rende noto che l'Italia «deplora gli attacchi condotti dalle forze federali contro la città di Zagabria» e «rivolge un appello alle parti affinché pongano fine alle ostilità» secondo le direttive fissate dai ministri degli Esteri dei Dodici nella riunione di Haarzuilen; in caso contrario, spiega il comunicato, il Governo attuerà le misure, stabilite nella medesima riunione, volte a sanzionare le responsabilità della continuazione degli scontri armati.

novembre

13, Belgrado: il ministro italiano dell'Immigrazione, Boniver, ed il ministro francese per gli Affari umanitari, Bernard Kouchner, dopo colloqui con rappresentanti del Governo serbo e del Governo federale, ricevono l'assenso per un piano umanitario, sotto l'egida dell'Unicef e della Ce, che mira ad evacuare la popolazione in difficoltà (prioritariamente i bambini) nelle zone della ex Jugoslavia colpite dalle azioni militari. Il piano prevede l'invio di navi con aiuti umanitari e l'apertura di «corridoi umanitari» in due direzioni: la prima area interessata è quella di Dubrovnik, l'altra quella di quattro centri della Slavonia (Vukovar, Daruvar, Grubienpolie, Virovitica).

17, Roma: il portavoce della Farnesina comunica che le autorità federali jugoslave hanno concesso l'autorizzazione a raggiungere il porto di Dubrovnik alla nave «San Marco», che parte dal porto di Brindisi. La «San Marco», trasportando 820 profughi, rientra a Brindisi il 19 novembre. Altre unità navali Ce si avvicenderanno nel porto croato per distribuire aiuti.

dicembre

19, Roma: De Michelis rilascia un'intervista al quotidiano di Belgrado *Politika* in cui, ricordando la scadenza del 23 dic., invita la Serbia a rispondere positivamente alle proposte europee poiché «in caso negativo sarebbe come se la Serbia decidesse volontariamente di rimanere l'unica realtà fuori dalla famiglia europea». La decisione della redazione del quotidiano di non pubblicare l'intervista suscita «stupore e delusione» da parte italiana.

gennaio

3, Roma: con una nota diffusa dalla Farnesina, il Governo italiano esprime «profonda preoccupazione» per i bombardamenti effettuati dall'Aviazione federale jugoslava sulla città di Fiume, sottolineando il carattere intimidatorio dell'operazione svolta contro un territorio non interessato da operazioni militari dove risiede un'importante minoranza italiana.

7, Zagabria: l'Aviazione federale jugoslava abbatte nel cielo di Madzarevo (40 km

a nord-est della capitale croata) un elicottero dell'Esercito italiano con a bordo quattro militari italiani ed uno francese in missione di pace come osservatori Ce. Da Roma un comunicato ufficiale di Palazzo Chigi condanna con forza l'accaduto, «tragico ed inescusabile episodio che coinvolge membri inermi di una missione di pace» «aggressione che ha tutte le sembianze di un premeditato atto di sabotaggio degli ulteriori sforzi di pacificazione», informando che il Governo italiano ha assunto tutte le iniziative necessarie ad accertare le responsabilità dell'evento; l'ambasciatore a Belgrado viene richiamato a Roma «per consultazioni», e viene richiesta la convocazione immediata del Consiglio dei ministri degli Esteri della Ce.

8, Roma: il ministro dei Trasporti, Bernini, annulla l'accordo aereo fra Italia e Jugoslavia. La decisione comporta la sospensione dei collegamenti aerei fra i due paesi, precedentemente assicurati da un volo settimanale Roma-Belgrado della compagnia jugoslava Jat.

28, Roma: il ministro della Giustizia, Martelli, richiede alla procura della Repubblica di Roma di aprire un'inchiesta per individuare le responsabilità, in seno all'aviazione serba, dell'incidente del 7 gennaio.

febbraio

6, Roma: nel colloquio con il capo della diplomazia serba, Vladislav Jovanovic, De Michelis chiede che la Serbia e tutte le parti coinvolte nella crisi jugoslava accettino senza condizionamenti la proposta dell'Onu per l'invio dei caschi blu. Jovanovic, che non pone nessun veto all'arrivo dei caschi blu, sottolinea piuttosto la posizione serba sul riconoscimento delle repubbliche ex jugoslave: «La continuità della Jugoslavia è una realtà. Nessuno può pensare di poterla cancellare dalle mappe del mondo. Non riteniamo che ulteriori riconoscimenti prematuri possano favorire la soluzione della crisi jugoslava». A proposito dell'abbattimento dell'elicottero italiano del 7 gen., De Michelis ribadisce che l'Italia «ha il dovere e non solo il diritto» di vedere individuate le responsabilità dell'incidente.

aprile

22, Roma: un comunicato della Farnesina informa che, dato l'inasprimento dei combattimenti in Bosnia-Erzegovina, in cui l'Italia riconosce «una prevalente responsabilità di forze irregolari serbe, fiancheggiate in taluni casi dall'armata federale», il Governo italiano «è favorevole ad azioni appropriate sul piano internazionale per garantire il pieno rispetto dell'indipendenza e dell'integrità territoriale della Bosnia-Erzegovina». Fra tali azioni sono contemplate la sospensione della Jugoslavia dalla Csce ed un inasprimento delle sanzioni Ce in aggiunta a quelle decise nel nov. 1991.

maggio

2, Roma: l'ambasciatore di Jugoslavia viene convocato alla Farnesina «al fine di far pervenire a Belgrado una vibrata protesta del Governo italiano per la condotta in Bosnia dell'esercito federale, che ha finora reso vani gli sforzi compiuti per lo stabilimento di una tregua». Da parte italiana, inoltre, viene reiterato l'invito al ritiro dalla Bosnia-Erzegovina dell'esercito federale.

giugno

4, Roma: il Governo italiano, a seguito della risoluzione 757 del Consiglio di Sicurezza dell'Onu ed in conformità del regolamento del Consiglio europeo, rende operative le sanzioni economiche nei confronti delle repubbliche jugoslave di Serbia e Montenegro. Fra le misure introdotte, il divieto di importazione ed esportazione da e verso tali paesi (a partire dal 31 mag. 1992); mantenimento del blocco dei collegamenti aerei (già in atto dal gennaio 1991, v. *supra*) e divieto di sorvolo del territorio italiano; blocco dei fondi e risorse finanziarie (con esclusione dei pagamenti aventi scopi sanitari o umanitari); sospensione della cooperazione scientifica e tecnica e degli scambi culturali. Il Governo italiano, inoltre, ridurrà l'organico dell'ambasciata jugoslava, a cominciare dall'ambasciatore.

15, Roma: i deputati del Pri presentano alla Camera un'interpellanza in cui sollecitano la rottura delle relazioni diplomatiche fra Roma e Belgrado.

luglio

17, Roma: in sosta prima di recarsi a Parigi, il primo ministro federale, Milan Panic, ha un breve colloquio con il ministro degli Esteri Scotti, al quale assicura che, grazie al suo intervento presso esponenti oltranzisti serbo-bosniaci, lo scontro militare in Bosnia verrà limitato.

2.13 Lettonia

30, Riga: con la consegna di un messaggio del presidente Cossiga al presidente Gorbunovs vengono riallacciate le relazioni diplomatiche fra l'Italia e la Lettonia.

2.14 Lituania

30, Vilnius: il sottosegretario agli Esteri Vitalone consegna al presidente Landsbergis il documento con il quale l'Italia formalizza il ripristino dei rapporti diplomatici con la Lituania.

novembre

18, Roma: Landsbergis viene ricevuto a Palazzo Giustiniani dal presidente del Senato, Spadolini.

2.15 Macedonia

gennaio

14, Roma: un comunicato della Farnesina rende noto, a proposito del riconoscimento della soggettività internazionale della Macedonia, che le decisioni che saranno assunte dal Governo italiano si collocano nella cornice sostanziale e procedurale definita dalla Ce il 16 dic. 1991 a Bruxelles, con particolare riferimento all'esito delle

valutazioni della Commissione di arbitrato operante nell'ambito della Conferenza di pace sulla Jugoslavia.

2.16 Malta

settembre

18-19, La Valletta: il presidente Cossiga, in visita ufficiale, incontra il presidente Tabone ed il primo ministro Fenech Adami. Nei colloqui Cossiga conferma l'appoggio italiano alla richiesta maltese di ingresso nella Ce.

gennaio

30, Roma: il Senato approva il ddl di ratifica ed esecuzione del protocollo relativo all'assistenza finanziaria, economica e tecnica fra la Repubblica italiana e la Repubblica maltese. L'accordo prevede una spesa complessiva di 250 mld di lire entro il 1994.

2.17 Polonia

settembre

24, Roma: il Parlamento ratifica la convenzione tra la Repubblica italiana e la Repubblica popolare di Polonia per l'assistenza giudiziaria e per il riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze in materia civile.

ottobre

11, Varsavia: il ministro degli Esteri, De Michelis, ed il suo omologo, Krzysztof Skubiszewski, firmano il trattato di amicizia e cooperazione fra Italia e Polonia.

novembre

7, Roma: al termine dell'ottava sessione della Commissione mista italo-polacca, il ministro del Commercio estero, Lattanzio, e il suo collega polacco siglano un accordo di cooperazione economica fra i due paesi.

dicembre

17, Roma: il Senato approva il ddl di ratifica ed esecuzione dell'accordo fra Italia e Polonia sulla promozione e protezione degli investimenti.

gennaio

30-31, Roma: visita ufficiale del primo ministro polacco, Jan Olszewski. Ricevuto il 30 dal presidente Cossiga, nella giornata seguente Olszewski intrattiene colloqui con il presidente del Consiglio, Andreotti. Nel corso della visita il primo ministro polacco incontra anche rappresentanti di Fiat e Confindustria.

maggio

20, Varsavia: il responsabile esteri della Fiat e il ministro polacco delle Finanze firmano un documento d'intesa per l'acquisto da parte della casa automobilistica italiana del 90% della Fsm, la principale fabbrica di automobili polacca.

ottobre

4: viene emesso contemporaneamente a Londra, Roma e Bruxelles un comunicato congiunto italo-britannico sulla sicurezza e la difesa europea (v. parte 2, sez. 2). L'Alleanza atlantica, secondo il documento, «resta il foro essenziale per accordi su politiche che incidono sugli impegni dei suoi membri in materia di sicurezza e difesa», ma all'Ueo verrebbe affidato un ruolo operativo immediato attraverso una forza di reazione «autonoma, separata dalla struttura della Nato e dotata di una propria unità di pianificazione» per interventi fuori dall'area di competenza dell'Alleanza.

novembre

27, Roma: Andreotti riceve a Palazzo Chigi il primo ministro britannico, John Major. I colloqui, ai quali partecipano anche i ministri degli Esteri De Michelis e Hurd, sono dominati dalle questioni europee, in vista del Consiglio europeo di Maastricht del 9 e 10 dicembre.

maggio

15, Roma: il ministro britannico degli Esteri, Douglas Hurd, incontra De Michelis. Nel colloquio viene dedicata particolare attenzione all'annuncio britannico del 14 mag. della messa a disposizione della Ueo di proprie forze, decisione che l'Italia vede – come si legge in un comunicato della Farnesina – «quale significativo contributo all'istituzione di una difesa europea compatibile con gli impegni di sicurezza collettiva della Nato». Le parti poi, in vista delle responsabilità che i Governi di Roma e Londra avranno dal lug. prossimo, quando l'Italia assumerà la presidenza annuale della Ueo ed il Regno Unito presiederà la Ce, si ripropongono di stabilire una stretta concertazione.

luglio

6, Monaco di Baviera: il progetto Efa, l'aereo da guerra coprodotto da Germania, Italia, Francia e Gran Bretagna, è al centro dei colloqui fra Amato e Major in margine agli incontri del Gruppo dei Sette. La decisione del Governo di Bonn di ritirarsi dal progetto, annunciata il 30 giu., impone una revisione dell'accordo.

13, Londra: i titolari degli Esteri italiano e britannico, Scotti ed Hurd, analizzano la situazione nell'ex Jugoslavia e la necessità di accentuare la pressione internazionale sulle parti in lotta nella Bosnia-Erzegovina, in particolare nei confronti dei serbi. Altri temi affrontati, l'approvazione del Trattato di Maastricht ed i rapporti fra Ueo, Nato e Ce.

14, Londra: il ministro della Difesa, Salvo Andò, incontra i suoi colleghi del Regno Unito, Malcolm Rifkind, e di Spagna, Julián García Vargas, con i quali stabilisce di convocare un vertice a quattro con la Germania per discutere una revisione del progetto Efa sulla base di congrue riduzioni dei costi. Il recupero della partecipazione tedesca, secondo quanto affermato dai ministri italiano e spagnolo, costituisce una condizione politica preliminare alla realizzazione del progetto; Rifkind è invece più determinato a proseguire in ogni caso.

2.19 Repubblica federale tedesca

settembre

14-15, Venezia: i ministri degli Esteri italiano e tedesco, De Michelis e Genscher, presenti gli ambasciatori dei due Stati nei Balcani, si incontrano per la prima di una serie di consultazioni bilaterali periodiche che avranno lo scopo di trattare temi d'interesse bilaterale e varare strategie congiunte, nel quadro del rilancio della cooperazione fra i due paesi. In questa occasione, dedicata alla crisi balcanica, Genscher si pronuncia in favore di una linea europea comune per il riconoscimento dell'indipendenza delle repubbliche jugoslave.

ottobre

18-19, Bonn: alla presenza dei capi dei due Governi e dei due ministri degli Esteri, si svolge la prima sessione del forum «L'Italia e la Repubblica federale di Germania: protagonisti dell'integrazione europea». La seconda si svolge a Venezia il 22-23 novembre.

novembre

28, Bonn: la preparazione del Consiglio europeo di Maastricht del 9-10 dic. è il tema centrale dell'8° Vertice annuale italo-tedesco. Il presidente del Consiglio, Andreotti, ed il cancelliere Helmut Kohl sostengono l'irreversibilità dell'integrazione politico-economica della Comunità, e manifestano l'intenzione di lavorare insieme per individuare compromessi accettabili che consentano il raggiungimento di questo obiettivo. Per quanto riguarda la crisi jugoslava, Kohl sottolinea che la decisione di riconoscere Slovenia e Croazia va presa entro la metà di dic.; Andreotti, pur continuando ad auspicare una decisione a livello comunitario, afferma che il riconoscimento delle repubbliche avverrà «di pari passo e simultaneamente con la Germania». Sempre riguardo alla ex Jugoslavia, i ministri degli Esteri ed i due titolari della Difesa, Rognoni e Stoltenberg, si consultano sul tema del possibile invio dei «caschi blu» dell'Onu.

gennaio

10, Roma: il sottosegretario all'Interno, Giancarlo Ruffino, riceve al Viminale il ministro dell'Interno tedesco, Rudolf Seiters, con il quale esamina varie tematiche di interesse comune in tema di ordine e sicurezza pubblica, con particolare riguardo alla prevenzione e lotta del traffico di stupefacenti.

febbraio

21, Roma: incontro di lavoro, dedicato soprattutto ai problemi della difesa europea, fra il ministro della Difesa, Rognoni, ed il collega tedesco, Stoltenberg. Ribadito l'interesse a favorire un sistema cooperativo di sicurezza, ricercando comunque l'equilibrio strategico al più basso livello possibile di forze; in questo quadro, le parti danno massima priorità ad intese in ambito europeo conformi agli obiettivi fissati sia dall'Alleanza atlantica sia dal Consiglio europeo di Maastricht. Il nodo essenziale da sciogliere è la ricerca di un coordinamento, fra la Nato e la futura struttura di difesa

europea, che assicuri compatibilità e complementarietà tra i due organismi. Il colloquio, dopo un'analisi della situazione politica internazionale e dei nuovi equilibri politici e strategici, esamina inoltre la cooperazione militare bilaterale.

2.20 Romania

dicembre

5, Roma: colloqui a Palazzo Chigi fra il presidente del Consiglio Andreotti e il primo ministro rumeno, Theodor Stolojan, affiancati dai rispettivi ministri degli Esteri, De Michelis e Adrian Nastase. Vengono constatati rapporti eccellenti fra Italia e Romania e De Michelis si farà portavoce a livello comunitario dell'interesse della Romania a diventare membro del Consiglio d'Europa e associato alla Comunità.

marzo

26, Roma: il Comitato di gestione della Sace dà la propria garanzia ad una commessa dell'Ansaldo che prevede lavori e forniture per il completamento di una centrale elettronucleare ed altre forniture per la costruzione di una seconda centrale in Romania. Il valore dell'operazione è di circa 300 mld di lire.

2.21 San Marino

dicembre

21, Roma: De Michelis ed il suo omologo, Gabriele Gatti, firmano l'accordo relativo al rinnovo della convenzione monetaria bilaterale per il periodo 1992-2001. Viene inoltre sottoscritto un protocollo di sicurezza sociale che amplia la sfera di applicazione della convenzione in vigore fra le parti dal 1975.

2.22 Slovenia

agosto

1°, Roma: la stampa italiana dà conto dell'incontro, avvenuto alla fine di lug., del presidente sloveno Milan Kucan con il ministro degli Esteri De Michelis. Kucan rende noto che la Slovenia ha già avviato con la Presidenza federale i negoziati per la secessione previsti dagli accordi di Brioni e chiede aiuto economico per la Slovenia indipendente. De Michelis si impegna a trovare al più presto una soluzione di concerto con il ministero del Tesoro. Di fatto l'Italia, seguendo l'esempio di Germania ed Austria, abrogherà a favore della sola Slovenia, nella prima settimana di ago., l'embargo sui crediti alla Jugoslavia deciso nel giu. 1991.

21, Roma: l'incontro fra De Michelis ed il suo omologo sloveno, Dimitrij Rupel, è dominato dalla preoccupazione per gli avvenimenti in Urss poiché, come sottolinea il ministro sloveno, un successo del colpo di stato potrebbe incoraggiare l'Esercito federale jugoslavo ed il Governo serbo ad assumere posizioni ancora più rigide. Rupel enuncia poi le linee essenziali della proposta slovena per l'avvio di un processo

negoziale di tipo Csce limitato alle sole repubbliche ex jugoslave. De Michelis, che illustra la posizione italiana circa l'evoluzione della crisi jugoslava, spiega che solo dopo il raggiungimento di un'intesa fra le parti in causa l'Italia potrà prendere in considerazione, nell'ambito di una soluzione comunitaria, il riconoscimento delle entità che emergeranno dal processo negoziale.

settembre

25, Roma: in un intervento alla Camera, il presidente del Consiglio Andreotti precisa la linea del Governo italiano rispetto alla questione del riconoscimento di Slovenia e Croazia: pur non essendoci nessuna preclusione politica al riconoscimento, l'attesa nel compiere il passo è giustificata da ragioni strategiche, nella speranza di trovare una soluzione globale alla crisi nella ex Jugoslavia (v. anche *supra*, § 2.7).

ottobre

8, Roma: i cinque parlamentari italiani all'Assemblea slovena inviano un messaggio ad Andreotti in cui, oltre a sollecitare il riconoscimento delle repubbliche di Croazia e Slovenia, esprimono critiche per le azioni di alcune forze politiche italiane (in particolare il Msi) volte a rimettere in discussione i confini sanciti dal Trattato di Osimo.

9, Roma: al termine di una breve visita in Germania, De Michelis annuncia di aver concordato con i suoi colleghi di Austria e Germania una posizione comune che riconosce la validità del passaporto sloveno come documento di riconoscimento personale, senza che ciò comporti il riconoscimento formale della repubblica slovena.

10, Roma: protesta del presidente sloveno Milan Kucan perché l'Italia non avrebbe consultato il Governo sloveno a proposito dell'eventualità (poi rientrata) di far transitare da Trieste i carri armati e le truppe federali che debbono lasciare la Slovenia a seguito della dichiarazione di indipendenza, in conformità con gli accordi presi dalle parti e sottoscritti dalla Ce. De Michelis respinge la protesta.

15, Roma: il ministro sloveno degli Esteri, Rupel, alla guida di una delegazione governativa, analizza con De Michelis le prospettive dei rapporti bilaterali. Dai colloqui emergono interessi comuni nelle relazioni commerciali (gli scambi con l'Italia rappresentano il 20% del commercio internazionale sloveno) e nella salvaguardia delle rispettive minoranze presenti nei due paesi. Sul tema delle minoranze De Michelis, che sottolinea la necessità di negoziare lo stesso statuto per gli italiani di Slovenia e Croazia, annuncia che anche la minoranza slovena in Friuli-Venezia Giulia otterrà nuove garanzie formali.

25, Roma: riunione del Gruppo di lavoro informale italo-sloveno. La delegazione slovena illustra le principali misure economiche e finanziarie adottate dal Governo di Lubiana; vengono inoltre studiate soluzioni pratiche per assicurare il normale svolgimento degli scambi Italia-Slovenia.

31, L'Aja: una delegazione dell'Unione italiana, accompagnata da un rappresentante della Farnesina, viene ricevuta dal vicepresidente della Conferenza sulla Jugoslavia.

novembre

3, Nova Gorica: breve visita del presidente della Repubblica, Cossiga, che viene ricevuto da Kucan e dal primo ministro Peterle.

dicembre

21, Lubiana: De Michelis, intervenendo alla Conferenza del Partito democratico sloveno, annuncia il prossimo riconoscimento della repubblica di Slovenia da parte della Ce. La visita ha anche lo scopo di preparare i negoziati trilaterali fra Italia, Slovenia e Croazia sulla tutela delle minoranze.

gennaio

14, Gorizia: il sottosegretario agli Esteri, Vitalone, incontra il ministro sloveno degli Esteri, Rupel, per discutere i dettagli dell'accordo trilaterale sulla tutela delle minoranze italiane in Slovenia e Croazia. La discussione si arena però sulla questione della reciprocità della rappresentanza politica, poiché Lubiana ritiene che, così come vengono garantiti agli italiani di Slovenia due seggi in Parlamento, altrettanto deve avvenire per gli sloveni d'Italia. Commentando la questione, De Michelis afferma che non è possibile ragionare nella prospettiva di una assoluta parità di trattamento: «Si tratta di realtà storiche e politiche molto diverse. Gli sloveni in Italia sono una minoranza che non è turbata dal 1918, e sarebbe un errore introdurre nelle trattative un concetto di reciprocità».

15, Roma: il Governo italiano riconosce la Slovenia come repubblica indipendente e sovrana.

Roma: il memorandum firmato da Roma e Zagabria sulla minoranza italiana (v. *supra*, § 2.7) non viene siglato dalla Slovenia; una lettera del ministro Rupel assicura tuttavia la volontà di continuare nel dialogo e l'impegno del Governo di Lubiana a rispettare il memorandum come se fosse stato firmato.

18, Lubiana: il presidente Cossiga consegna al suo omologo sloveno, Milan Kucan, i documenti con cui l'Italia riconosce la repubblica di Slovenia.

febbraio

4, Roma: nel colloquio fra Andreotti ed il primo ministro Peterle torna il tema della mancata firma da parte slovena del memorandum per la tutela delle minoranze (v. *supra*). Andreotti esprime la convinzione che «occorra utilizzare al massimo la potenzialità delle minoranze per farne un elemento di attrazione reciproca»; Peterle, che si dice d'accordo con questa impostazione, ritiene che sia necessario tempo per dare alla problematica soluzioni di qualità, e spiega che la Slovenia non pone la questione in termini di reciprocità meccanica, ma auspica che la difesa delle minoranze sia ad un livello equivalente agli standard europei. Sul piano della cooperazione economica bilaterale, viene avviato un progetto per la creazione di un gruppo di lavoro e di studio composto da esponenti governativi e da imprenditori per dare nuovo impulso, a breve termine, all'economia slovena.

marzo

26, Udine: il presidente Kucan, accompagnato dal presidente della Camera dell'e-

conomia di Lubiana incontra un gruppo di imprenditori friulani. Nel colloquio con il presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia viene riaffermata la disponibilità – confermata dallo stanziamento di 94 mld di lire – del Governo italiano alla costruzione di bretelle autostradali per collegare Trieste e Gorizia a Lubiana, e la capitale slovena a Maribor, verso l'Ungheria. Un impegno analogo da parte slovena permetterebbe di dare inizio ai lavori; tuttavia la Slovenia sembra dare priorità ad un altro progetto autostradale, sostenuto da interessi tedeschi, che prevede il collegamento di Lubiana all'Europa centro-settentrionale via Zagabria.

maggio

14, Roma: la Sace apre un credito ad esaurimento di 50 mld di lire per le operazioni commerciali a medio e lungo termine; altri 40 mld di lire vengono concessi alla Banca di Lubiana per assicurare operazioni a breve termine.

21, Lubiana: colloquio del ministro dell'Immigrazione, Boniver, con il ministro sloveno degli Interni, Igor Bavcar, al fine di cercare soluzioni per i profughi della Bosnia-Erzegovina. Bavcar chiede ospitalità per diecimila profughi all'Italia ed all'Europa comunitaria; come già avvenuto con la controparte croata (v. *supra*), Boniver chiarisce che il Governo italiano non intende accogliere profughi bosniaci, ma è orientato ad inviare aiuti prioritariamente in Croazia (dove sono rifugiati circa mezzo milione di bosniaci) e quindi in Slovenia (dove il fenomeno ha dimensioni più contenute).

giugno

22, Lubiana: il Governo sloveno dà il suo assenso al progetto per la realizzazione dell'asse stradale Italia-Ungheria.

2.23 Spagna

marzo

12: il ministro spagnolo degli Esteri Francisco Fernández Ordóñez, in un'intervista ripresa dal quotidiano *La Stampa*, lamenta la scarsa collaborazione fra Italia e Spagna in materia di politica internazionale.

luglio

14, Londra: incontro dei ministri della Difesa italiano, spagnolo ed inglese per discutere del futuro del progetto Efa (v. *supra*, § 2.18). Sostanziale identità di vedute fra il ministro spagnolo, García Vargas, ed il suo collega italiano, Andò.

2.24 Svizzera

settembre

24, Roma: la Camera approva il ddl di ratifica ed esecuzione della convenzione fra la repubblica italiana e la confederazione svizzera concernente una rettifica del confine nel settore della Diga di Livigno.

ottobre

23-25: visita ufficiale in Svizzera del presidente della Repubblica, Cossiga.

2.25 Turchia

gennaio

17, Roma: al termine del colloquio tenuto a Villa Madama con il collega turco Hikmet Cetin, il ministro degli Esteri De Michelis giudica che sarebbe un errore lasciare fuori dal processo di integrazione europea la Turchia. Oltre a garantire l'appoggio italiano alla domanda turca di adesione alla Ce, De Michelis sottolinea la necessità di cooperazione fra Italia e Turchia per un'evoluzione positiva della situazione nel Mediterraneo orientale.

febbraio

7: scambio di lettere fra Italia e Turchia per la concessione da parte del Governo italiano di un credito di 38 mld di lire per il finanziamento dell'esportazione di beni italiani in Turchia.

2.26 Ucraina

dicembre

11, Kiev: una delegazione italiana, guidata dal vice direttore degli Affari economici del Ministero degli esteri, consegna al presidente ucraino Leonid Kravchuk i messaggi di congratulazioni di Cossiga, Andreotti e De Michelis per la sua elezione a presidente della repubblica e per i risultati del referendum sull'indipendenza (svoltosi il 1° dic.). L'Italia è pronta a riconoscere l'Ucraina, ma i tempi ed i modi saranno concordati in sede Ce (il riconoscimento avverrà il 28 dic.).

gennaio

29, Kiev: De Michelis viene ricevuto dal presidente Kravchuk e dal ministro degli Esteri, Anatoly Zlenko. De Michelis assicura agli interlocutori ucraini la disponibilità del Governo italiano a trasferire parte dei fondi destinati all'ex Urss all'Ucraina; nondimeno, l'Italia condiziona tale disponibilità all'accettazione, da parte di Kiev, del memorandum del Gruppo dei Sette sul ripagamento della quota di debito estero dell'ex Unione Sovietica. In occasione della visita viene firmato il protocollo che stabilisce le relazioni diplomatiche fra i due paesi.

aprile

15-16, Roma: visita di una delegazione del Governo ucraino guidata dal primo ministro, Vitold Fokin, accompagnato dal ministro degli Esteri, Zlenko, oltre che dai ministri degli Investimenti e del Commercio estero, e dal governatore della banca centrale. Fokin, insieme al presidente del Consiglio, Andreotti, sottoscrive una dichiarazione sulle relazioni economiche fra i due paesi che prevede la concessione entro il 1992, da parte dell'Italia, di un credito di 250 mld di lire (a valere sui crediti Sace previsti per l'ex Urss per il biennio 1990-1991). Nell'incontro del 16 con De Michelis, Fokin sottolinea la volontà del suo paese di agire come tramite nei rapporti fra la Ce e le repubbliche più lontane della Csi. Per quanto riguarda i rapporti fra Ucraina e

Russia, Fokin ammette che esistano difficoltà di dialogo fra Kiev e Mosca, ma esclude che la situazione possa inasprirsi. La delegazione ucraina conclude la visita con incontri di carattere economico: con i rappresentanti della Confindustria vengono esaminati i settori prioritari per gli investimenti (agroindustria, industria leggera, siderurgia, energia, trasporti, telecomunicazioni).

2.27 Ungheria

maggio

28, Roma: breve soggiorno del ministro ungherese delle Finanze, Mihály Kupa, in Italia per incontrare il presidente dell'Iri ed esponenti dell'imprenditoria e della finanza. Con questi colloqui viene avviato un progetto per l'istituzione di una camera di commercio italo-ungherese.

2.28 Urss/Russia

La scheda seguente è relativa ai rapporti tra Italia e Urss, fino al dissolvimento della federazione avvenuto nel dic. 1991, e ai rapporti tra Italia e Russia, erede dell'Urss nelle organizzazioni internazionali. Per le altre repubbliche si vedano in Europa le schede di Bielorussia, Estonia, Lettonia, Lituania e Ucraina e in Asia quelle di Azerbaijan e Kazakistan.

agosto

2, Roma: viene firmato alla Farnesina un accordo fra Italia e Urss per l'acquisto di beni di consumo in Italia per un valore di 1.500 mld di lire.

19-21, Roma: con una lettera del 19 ago. indirizzata al presidente del Consiglio, Andreotti, Ghennadi Janaev, capo del Comitato per lo stato di emergenza, informa il Governo italiano dell'evoluzione in atto in Urss, tentando di darne legittimazione (v. parte 3, sez. 1). Il ministro degli Esteri, De Michelis, senza parlare della possibilità di sospendere gli aiuti all'Urss, chiede continuità nella politica delle riforme, incolumità e libertà per Gorbaciov, rispetto degli impegni assunti in materia di disarmo. Da più parti si esprimono riserve per l'eccessiva prudenza e l'attendismo del Governo italiano; Andreotti, in un'intervista rilasciata al Tg2, replica alle critiche indicando che «l'essenziale in questo momento non è fare delle cose per la facciata, ma fare tutto ciò che può essere utile».

21-22, Roma: il Consiglio di gabinetto discute la sospensione degli aiuti economici all'Urss, sulla base delle decisioni prese dalla Ce all'Aja il 20 di procedere in questo senso. La notizia del ritorno di Gorbaciov alla guida dell'Urss e della normalizzazione della situazione influenza la decisione. Il giorno seguente De Michelis, respingendo le accuse dell'opposizione, ricorda che come secondo partner commerciale con l'Unione Sovietica l'Italia ha il dovere di spingere per un'intensificazione dei finanziamenti internazionali a favore dell'Urss; in questo quadro, il Governo intende impegnarsi per intensificare la cooperazione economica e per fare entrare al più presto l'Unione

Sovietica nel Fmi. In linea con questi orientamenti, archiviate tutte le ipotesi di congelamento degli aiuti ai sovietici, il ministro del Commercio con l'estero, Lattanzio, firma due provvedimenti per sbloccare il contingentamento di alcune merci provenienti dall'Urss (in particolare, viene quasi raddoppiato il contingente di importazione di auto sovietiche e vengono eliminate le restrizioni quantitative su alcuni prodotti chimici e su pelli, legno, carta, vasellame, vetro, calzature) e dà l'assenso al varo di una linea di credito di 1.500 mld di lire. Questo prestito rientra nel credito di 5.000 mld di lire accordato dall'Italia all'Urss nell'ott. 1990 che, secondo quanto stabilito dal Cipes, avrebbe dovuto essere utilizzato in quote di 1.000 mld all'anno fino al 1994.

settembre

6, Roma: il Consiglio dei ministri approva un ddl per lo stanziamento di 900 mld di lire di aiuti all'Unione Sovietica per il triennio 1991-93; il progetto legislativo prevede l'assistenza tecnica in vari settori dell'industria sovietica fra cui trasporti, telecomunicazioni ed energia.

10-11, Mosca: De Michelis, nei suoi incontri con le autorità sovietiche, esprime la volontà italiana di mantenere il rapporto «particolarmente intenso» sviluppato con l'Urss negli ultimi anni. Valutando le prospettive della nascente unione di repubbliche indipendenti, De Michelis insiste sulla necessità che le nuove repubbliche rimangano fedeli alle decisioni collettive del Congresso del popolo poiché «ulteriori spinte centrifughe renderebbero tutto più difficile». Nel colloquio fra Silaev e De Michelis, il primo ministro russo, in qualità di presidente del Comitato di coordinamento economico interrepubblicano, assicura il suo interlocutore che tutte le repubbliche dell'Urss, comprese quelle che non parteciperanno all'unione politica (come le tre repubbliche baltiche), intendono comunque partecipare ad un'unione economica.

16-18, Mosca: i nuovi scenari della sicurezza europea, i nuovi equilibri politico-strategici, oltre al rafforzamento dei rapporti sovietico-italiani in campo militare, sono le principali tematiche affrontate dal ministro della Difesa, Rognoni, con il suo collega Shaposhnikov.

23, Mosca: di passaggio nella capitale sovietica al ritorno da una visita di Stato in Cina, Andreotti viene ricevuto da Gorbaciov. Argomento centrale dei colloqui è la nascente unione di repubbliche. Gorbaciov assicura che le Forze armate e le armi nucleari dell'Urss resteranno sotto un comando centrale anche dopo la creazione della nuova confederazione di repubbliche. Sul piano bilaterale, viene confermato l'impegno italiano per la cooperazione economica.

24, Roma: la Camera approva il ddl di ratifica dell'accordo fra il Governo italiano ed il Governo dell'Unione delle Repubbliche socialiste sovietiche per l'attuazione di scambi giovanili.

ottobre

2, Roma: De Michelis riceve alla Farnesina il suo omologo russo, Kozyrev. Nell'illustrare gli sviluppi politico-istituzionali in corso in Unione sovietica, ed in particolare i rapporti fra le varie repubbliche e fra queste e l'Unione, Kozyrev

sottolinea l'importanza che riveste ai fini di un loro sviluppo stabile l'incremento dei rapporti economici delle singole repubbliche con i paesi occidentali; De Michelis, che afferma la disponibilità del Governo italiano ad attivare in tempi brevi gli strumenti di cooperazione economica sia con l'Urss sia con le singole repubbliche, rileva d'altro canto l'urgenza di una definizione dei rapporti istituzionali nell'Unione che permetta di individuare gli interlocutori con i quali esaminare, per ogni paese, le singole necessità di aiuti e le relative priorità. In quest'ottica viene convenuta l'istituzione di un gruppo di lavoro bilaterale per esaminare l'insieme degli accordi italo-sovietici e valutare, caso per caso, l'opportunità di un adattamento all'emergente realtà istituzionale in Unione Sovietica.

4, Roma: il ministro sovietico dell'Agricoltura, Kulik, in un colloquio con il ministro italiano del Tesoro, Carli, esprime preoccupazione che la drammatica situazione alimentare dell'Urss possa causare un peggioramento della situazione politica del paese; la concessione di nuove linee di credito per l'acquisto di generi di prima necessità, secondo Kulik, ha una crescente e fondamentale importanza.

8, Mosca: il presidente della Confindustria, Pininfarina, ricevuto al Cremlino da Gorbaciov, è in Urss per porre le basi del costituente Comitato imprenditoriale misto che avrà lo scopo di promuovere rapporti d'affari diretti fra le imprese italiane e sovietiche e di attirare investimenti di capitale privato italiano nell'Urss.

novembre

12, Roma: in una lettera ad Andreotti, Gorbaciov sottolinea la situazione di difficoltà dell'economia e dei servizi nelle repubbliche dell'Urss. In particolare, il leader sovietico ricorda l'urgenza e la grande importanza, specialmente nel campo dell'approvvigionamento e della distribuzione dei generi alimentari, rivestita dall'accordo fra Italia e Urss che, firmato in ago. (v. *supra*), non è ancora operativo.

14, Roma: il tema della riorganizzazione dei rapporti bilaterali italo-russi, nella prospettiva della nuova situazione che si sta creando con la disgregazione dell'Urss, viene analizzato dai ministri russo ed italiano degli Esteri, Kozyrev e De Michelis.

15, Roma: una nota del ministero del Tesoro informa che la Sace ha deciso di rinviare nuovamente, come già deliberato nella riunione del 5 set., ogni decisione sulla garanzia da accordare al credito all'Urss di 1.500 mld per l'acquisto di beni di prima necessità in Italia. Il Comitato di gestione della Sace, infatti, subordina l'assicurazione di tutti i crediti a due condizioni: la verifica di un accordo raggiunto a Mosca fra le repubbliche (che si sarebbero impegnate a versare in valuta una parte dei proventi delle esportazioni per ripagare il debito estero) e l'individuazione di una precisa controparte sovietica, come debitore e garante, cui fare riferimento in caso di sinistri. L'esame delle richieste di garanzia, conclude la nota ministeriale, riprenderà non appena l'identità istituzionale ed il merito di credito degli importatori dell'area sovietica riceveranno nuovo riconoscimento internazionale.

20, Roma: intervenendo ad un convegno di imprenditori De Michelis afferma che, almeno nel breve periodo, le aziende italiane interessate al mercato sovietico non potranno contare su nessun tipo di garanzia da parte del Governo.

dicembre

5, Roma: viene siglato un nuovo protocollo intergovernativo con cui si conferma l'impegno di Italia e Urss al rispetto del memorandum del 2 ago. 1991 e della annessa lista di commesse italiane per 1.500 mld di lire. La parte italiana impegna il Comitato della Sace a riesaminare l'impegno in sintonia con il comunicato sulle garanzie di ripagamento dei crediti dell'Urss emesso a Mosca il 21 nov. 1991 dopo incontri con i rappresentanti del Gruppo dei Sette e delle repubbliche dell'Urss. Resta comunque in sospeso un altro credito, stabilito con la legge n. 397 del 17 dic. 1990, che prevedeva che l'Italia fornisse all'Urss o alla Banca per le relazioni economiche con l'estero crediti fino ad un importo globale di 2.200 mld di lire per il miglioramento della bilancia dei pagamenti. Con un decreto successivo (20 mag. 1991) l'erogazione del credito veniva affidata a varie banche italiane guidate dal Mediocredito centrale. Dell'importo stanziato, i 1.000 mld di lire destinati a sanare gli insoluti di pagamento di cui erano rimaste vittime alcune imprese italiane sono stati erogati; dei restanti 1.200 mld destinati a finanziare acquisti sovietici in Italia, 950 mld sono stati impegnati per contratti fino alla fine di nov. 1991 (ma le erogazioni effettive non superano i 50 mld), mentre l'ultima *tranche* di 250 mld viene sospesa poiché, con la dissoluzione dell'Urss, è venuto a mancare l'interlocutore previsto dalla legge n. 397, l'unico soggetto al quale il Mediocredito può addebitare le erogazioni.

19, Roma: il Cipes dà il via libera allo sblocco della linea di credito di 1.500 mld di lire a favore dell'Urss; destinataria dell'operazione, dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica, sarà la Repubblica federativa russa. Come spiega De Michelis, questo orientamento è stato favorito dalla decisione della Russia di accettare gli impegni pregressi; lo storno alla Russia della linea di credito avverrà alle condizioni indicate dal Gruppo dei Sette e dalla Ce.

19-20, Roma: la visita in Italia del presidente russo Eltsin, accompagnato dal ministro degli Esteri Kozyrev, rappresenta il riconoscimento *de facto* da parte italiana dell'indipendenza della repubblica (il riconoscimento formale, in linea con la Ce, avverrà il 23 dic.). Nel corso della prima giornata, dopo essere stato ricevuto al Quirinale da Cossiga, Eltsin è a Palazzo Chigi dove con Andreotti, oltre ad esaminare i possibili sviluppi della nascente Comunità di Stati indipendenti (v. parte 3, sez. 1), il presidente russo firma tre accordi bilaterali: il primo riguarda un'intesa sui «princìpi delle relazioni fra la Repubblica italiana e la Repubblica socialista federativa russa»; il secondo accordo conferma l'impegno dell'Italia nella riconversione dell'industria bellica russa, mentre il terzo disegna le linee della cooperazione culturale bilaterale. Nei colloqui con De Michelis viene stabilito che l'Italia appoggerà la richiesta russa per la formazione di un fondo internazionale (di circa 10 mld di dollari) per facilitare la convertibilità del rublo. La seconda giornata della visita romana di Eltsin è dedicata agli incontri con i rappresentanti dei gruppi industriali statali (i presidenti di Iri ed Eni) e con gli imprenditori della Confindustria.

gennaio

2, Roma: nel quadro delle determinazioni politiche generali assunte dal Consiglio

dei ministri della Ce il 28 dic. 1991, l'Italia riconosce le repubbliche dell'Armenia, Azerbaijan, Bielorussia, Kazakistan, Moldavia, Turkmenistan ed Uzbekistan, dopo aver riconosciuto la Russia (23 dic.) e l'Ucraina (28 dic.); il portavoce della Farnesina sottolinea inoltre che l'Italia è disponibile a riconoscere la personalità internazionale del Kirghizistan e del Tajikistan nel momento in cui anche queste ultime avranno fatto pervenire le assicurazioni richieste dai Dodici per il riconoscimento di nuovi stati in Unione sovietica.

9, Roma: il Comitato di gestione della Sace sblocca i crediti alla repubblica russa per 1.500 mld di lire; impostata la polizza assicurativa per i contratti (che avrà una copertura del 90%), vengono deliberate le prime sei operazioni, per un totale di 420 mld di lire; la seconda *tranche*, di 790 mld di lire, viene approvata nella successiva riunione del Comitato, il 16 gennaio.

28-29, Mosca: in Russia per presenziare alla prima riunione della fase multilaterale dei colloqui di pace arabo-israeliani, De Michelis incontra il suo omologo russo, Kozyrev, col quale discute della politica di aiuti alla Csi ed alla Russia. In questo quadro, De Michelis formalizza due accordi economici: il primo riguarda l'impegno assunto dalla Banca per le relazioni economiche con l'estero per i crediti previsti dalla legge n. 397 (il Governo della Russia si impegna ad autorizzare la Banca o il suo successore legale ad agire come debitore); il secondo consentirà di sbloccare 750 mld di lire di una prima *tranche* di 1.000 mld prevista dalla Sace per il 1990.

30, Roma: il Senato approva in via definitiva il ddl di ratifica ed esecuzione del trattato di amicizia e cooperazione tra la repubblica italiana e l'Urss. Pur essendo stato stipulato con l'ex Urss, il trattato avrà valore immediato per la Repubblica federativa russa, che intende far propri i trattati sottoscritti dall'Urss; per quanto riguarda le altre repubbliche facenti parte della Csi, viene auspicato che vengano loro estesi i contenuti del trattato.

febbraio

9, Roma: il ministero degli Esteri rende noto che l'Italia parteciperà all'iniziativa umanitaria «Operazione speranza» lanciata dal segretario di Stato americano James Baker, che prevede l'istituzione di un ponte aereo in favore delle repubbliche della Csi; dodici voli organizzati dal ministero della Difesa trasporteranno viveri e materiale sanitario a Mosca, San Pietroburgo, Kiev e Minsk. Il primo C-130 dell'Areonautica militare italiana parte da Francoforte alla volta di Minsk il 10 feb.; le altre undici missioni partiranno direttamente dall'Italia.

marzo

30-31, Mosca: nel corso della visita di Cossiga, De Michelis, che accompagna il presidente, firma con il ministro dell'Economia, Nechaev, un memorandum d'intesa sull'utilizzo delle linee di credito già accordate all'Urss ed ora trasferite in gran parte alla Russia.

giugno

18, Roma: al termine dell'incontro del procuratore generale russo, Valentin

Stepankov, col ministro degli Interni, Scotti, viene affermato che le parti intendono cooperare attivamente per combattere la criminalità organizzata.

24, Roma: si tiene alla Farnesina una riunione della Commissione mista italo-russa; le parti siglano un accordo sulla cooperazione scientifica e tecnologica fra Italia e Russia.

3. Nord Africa e Medioriente

3.1 Algeria

settembre

22, Algeri: incontro di De Michelis con il presidente Chadli Benjedid, con il capo del Governo Sid Ahmed Ghozali e con il ministro degli Esteri, Lakhdar Brahimi. La questione palestinese, alla luce delle proposte per la Conferenza arabo-israeliana, è al centro dei colloqui; De Michelis coglie l'occasione della visita per insistere sull'importanza della partecipazione algerina alla Conferenza in qualità di osservatrice e in rappresentanza dell'Uma, di cui l'Algeria ha nel semestre corrente la Presidenza. Sul piano bilaterale, la visita di De Michelis è un segnale della ripresa dei rapporti di cooperazione economica fra le parti.

ottobre

24, Roma: il Comitato di gestione della Sace autorizza l'erogazione di una prima *tranche* di 300 mln di dollari del prestito commerciale all'Algeria di 4,5 mld destinato all'acquisto di beni e servizi in Italia.

febbraio

5-6, Roma: la Sace approva la promessa di garanzia dei primi due crediti stanziati per il raddoppio del gasdotto fra l'Italia e l'Algeria. Si apre così la fase realizzativa dell'accordo firmato nel 1990 fra la Snam e la Sonatrach che porterà l'importazione di metano dall'Algeria da 11 a 19 mld di metri cubi di gas all'anno dal 1994.

giugno

16, Algeri: il ministro dell'Industria Keramane ed il rappresentante della Fiat, Ruggiero, siglano l'atto costitutivo della Fatia, la società mista per la creazione e la gestione dell'impresa automobilistica di Tiaret. L'accordo prevede due fasi: per tre anni la casa torinese, in collaborazione con la Saada, avvierà l'attività commerciale per l'importazione, la vendita e l'assistenza di 12.000 auto Fiat (prodotte in Italia) l'anno. Nel frattempo verrà costruito lo stabilimento di Tiaret, che dal 1995 produrrà auto utilizzando serie staccate fornite dagli stabilimenti italiani.

luglio

23, Roma: la Sace assicura fondi per oltre 53 mld di lire destinati alla fornitura di tubi per il raddoppio del gasdotto sottomarino che porta in Italia il metano algerino.

3.2 Arabia Saudita

ottobre

15-17, Roma: una delegazione saudita guidata dal ministro dell'Industria, Abdul Aziz al-Zamil, in visita in Italia per presentare alcuni progetti industriali suscettibili di investimenti stranieri, incontra il ministro dell'Industria, Guido Bodrato, il ministro del Commercio estero, Vito Lattanzio, ed i presidenti di Confindustria, Iri ed Eni. I progetti illustrati dalla delegazione saudita abbracciano i settori agroalimentare, elettronico, manifatturiero e chimico.

3.3 Egitto

agosto

2, Roma: il colloquio fra il ministro egiziano degli Esteri, Amr Mussa, ed il presidente del Consiglio, Andreotti, verte sulla preparazione della Conferenza di pace arabo-israeliana.

settembre

26, New York: in margine ai lavori dell'Assemblea generale dell'Onu, il colloquio fra De Michelis ed il suo omologo egiziano, Mussa, ha per oggetto la convocazione della Conferenza di pace arabo-israeliana.

novembre

18, Roma: visita del presidente Hosni Mubarak, accompagnato dal ministro degli Esteri Mussa. Tema centrale dell'incontro con Andreotti e De Michelis sono le accuse di Stati Uniti, Regno Unito e Francia alla Libia per l'attentato di Lockerbie del 1988, e la richiesta di estradizione dei due cittadini libici ritenuti responsabili di questo attentato e dell'attentato ad un aereo francese. Italia ed Egitto concordano che sia necessario «agire per vie legali e non per atti di forza» per ottenere la collaborazione del Governo libico. Altri temi dei colloqui sono i negoziati di pace arabo-israeliani e le prospettive di cooperazione nel Mediterraneo (in particolare la proposta italiana di creare una Cscm), oltre all'analisi dei problemi delle comunità egiziana in Italia (circa 10.000 persone) ed italiana in Egitto (5.000 persone).

dicembre

2, Bruxelles: il ministro Mussa riferisce a De Michelis dell'incontro avvenuto fra il presidente Mubarak ed il colonnello Gheddafi. L'Egitto cerca di assumere un ruolo di mediazione nella crisi libica, reso ancora più necessario alla luce della decisione della Ce di seguire la linea di fermezza già adottata da Usa, Regno Unito e Francia, che chiedono alla Libia di estradare i presunti autori degli attentati aerei.

febbraio

13, Roma: il sottosegretario agli Esteri, Lenoci, ed il ministro egiziano della Cooperazione internazionale finalizzano un accordo per la concessione di un aiuto straordinario di 215 mld di lire per assistere l'Egitto nell'affrontare gli effetti sociali ed economici della crisi del Golfo.

3.4 Giordania

maggio

10-12, Amman: una delegazione italiana è in Giordania per consultazioni sul protocollo concernente il programma di cooperazione tecnica e finanziaria per il periodo 1991-93.

3.5 Iran

luglio

11, Roma: il rappresentante dei verdi alla Commissione esteri della Camera, Sergio Andreis, chiede chiarimenti a proposito di una delibera del Comitato interministeriale sugli scambi di materiali di armamento per la Difesa (Cisd) del 26 giu. con cui l'Italia dà il via libera alla fornitura di parti di ricambio di elicotteri Agusta all'Iran; Andreis chiede la revoca della decisione, che ritiene rappresenti una violazione alla legge di regolamentazione del commercio di armamenti.

agosto

3, Roma: settanta deputati, appartenenti a vari partiti, chiedono in una lettera al presidente del Consiglio Andreotti di abbandonare il progetto della visita che dovrebbe tenere in set. in Iran «per evitare che il regime iraniano abusi del suo viaggio per legittimare i suoi crimini».

settembre

27, Teheran: il ministro per il Commercio estero, Vito Lattanzio, è in Iran per assistere all'inaugurazione di un impianto siderurgico realizzato dall'Italimpianti.

ottobre

5, Teheran: una delegazione di imprenditori italiani guidati dal sottosegretario al Commercio estero, Alberto Rossi, viene ricevuta dal ministro iraniano delle Miniere e dei metalli, Mahloji, il quale fornisce assicurazione formale dell'impegno del Governo iraniano a versare in tempi brevi l'ultima *tranche* di 210 mln di dollari relativa ai lavori effettuati da società dell'Iri a partire dal 1978 per la costruzione del porto di Bandar Abbas.

14, Rimini: tre giovani identificati come mujahiddin del popolo iraniano, in occasione di una visita di diplomatici del loro paese, manifestano e lanciano oggetti contundenti contro la delegazione iraniana. Le scuse del Governo italiano vengono definite «inaccettabili» dall'ambasciata iraniana a Roma e vengono immediatamente chiusi gli uffici per i visti. A Teheran l'ambasciatore italiano, convocato al Ministero degli esteri per dare spiegazioni dell'incidente, viene informato che il Governo iraniano ritiene che questo episodio sia ricollegabile ad altri analoghi avvenuti in Svizzera, Germania e Francia, con l'obbiettivo di deteriorare i rapporti fra questi Stati e la repubblica islamica. Nei giorni successivi, Andreotti invia un messaggio al ministro degli Esteri Velayati in cui esprime «vivo dispiacere» per l'incidente di Rimini.

gennaio

16, Roma: una delegazione iraniana è in Italia per preparare la riunione della Commissione mista italo-iraniana (che, prevista per febbraio, di fatto verrà ulteriormente rinviata).

marzo

26, Roma: il Comitato di gestione della Sace autorizza una copertura assicurativa di 117 mld di lire per la costruzione di un impianto per la produzione di etilene e uno per il sorbitolo. Vengono inoltre accettate promesse di garanzia per altre operazioni dall'importo complessivo di circa 500 mld di lire.

maggio

10, Teheran: un articolo pubblicato dal quotidiano *Tehran Times* chiede al Governo iraniano di non concedere il gradimento alla nomina di un consigliere italiano appena designato presso l'ambasciata italiana a Teheran; il diplomatico sarebbe, secondo il quotidiano, «legato a circoli sionistici» e l'Italia dovrebbe «mostrare sensibilità» scegliendo un altro rappresentante. Alla richiesta di chiarimenti della Farnesina, il Governo iraniano risponde dissociandosi dalle affermazioni del quotidiano, ribadendo che i rapporti fra i due paesi sono buoni e sottolineando la volontà di fare piena luce sull'episodio.

giugno

8, Roma: in occasione di un convegno sulle prospettive di cooperazione fra Italia ed Iran il direttore generale degli Affari economici della Farnesina afferma di ritenere che la Commissione mista italo-iraniana, rinviata più volte, possa tenersi entro l'estate; con l'occasione, verrebbero finalmente appianati i contenziosi che vedono l'Italia in credito dell'ultima *tranche* del pagamento dei lavori del porto di Bandar Abbas, e l'Iran in attesa dei pezzi di ricambio e manutenzione di elicotteri Agusta.

luglio

3, Roma: 377 parlamentari italiani firmano una lettera al segretario generale dell'Onu per condannare un raid aereo di Teheran del 5 apr. contro una base dell'esercito di liberazione nazionale iraniano e per sollecitare il Consiglio di Sicurezza a condannare il regime iraniano per tale aggressione. Nella lettera, oltre ad affermare lo sdegno per la gravità delle violazioni ai diritti umani in Iran e le attività terroristiche del regime contro gli oppositori, i parlamentari dichiarano di ritenere «opportuno che il Governo italiano riesamini i rapporti politici ed economici con il regime di Teheran».

15, Roma: il ministro degli Esteri Scotti riceve l'ambasciatore iraniano, con il quale concorda una visita in Italia del ministro iraniano degli Esteri, Velayati.

27, Roma: l'annuncio della Farnesina dell'imminente visita di Velayati in Italia provoca vive proteste da parte dei sindacati e di alcune forze politiche.

29-30, Roma: la visita di Velayati, pur giungendo in un momento di confusione per la diplomazia italiana (il ministro Scotti si dimette dall'incarico subito dopo aver

ricevuto il suo omologo iraniano), rappresenta un momento di verifica per i rapporti di cooperazione economica fra le parti. Velayati viene ricevuto nel corso della prima giornata dal presidente della Repubblica, Scalfaro, che lo accoglie richiamando «il principio che ogni collaborazione e ogni intesa fra i popoli parte dalla difesa di due grandi valori strettamente collegati fra loro: il rispetto dei diritti dell'uomo e la pace. Non esiste pace senza il rispetto dell'uomo, e su queste basi il nostro paese darà ogni collaborazione all'Iran». Nell'incontro del 30, il ministro del Commercio estero, Vitalone, sottolinea l'attenzione con cui molte grandi aziende italiane guardano al processo di crescita economica iraniana; ricordando i settori di tradizionale interesse per la cooperazione bilaterale (energetico, petrolchimico, telecomunicazioni, trasporti, impiantistica industriale), Vitalone osserva come essi siano oggetto di rinnovato interesse, visto che il piano di sviluppo del Governo iraniano ne prevede il potenziamento. Al termine di una visita al Parlamento, dove viene ricevuto dal presidente della Camera, Napolitano, Velayati viene contestato da un simpatizzante dell'opposizione iraniana, che si getta sul cofano della sua vettura mentre lascia Montecitorio.

3.6 Iraq

luglio

30, Roma: una risoluzione di parlamentari della Commissione esteri della Camera, fra i quali il presidente Piccoli, si esprime a favore di un'eventuale rimozione dell'embargo all'Iraq sui prodotti farmaceutici, il materiale sanitario ed i generi alimentari di prima necessità, in accordo con il parere delle agenzie specializzate delle Nazioni unite.

agosto

6, Roma: Jalal Talabani, presidente dell'Unione patriottica del Curdistan, alla fine di un giro di consultazioni che lo ha visto in varie capitali europee, viene ricevuto a Roma dal presidente del Consiglio Andreotti e dal ministro della Difesa, Rognoni. Secondo Talabani, dalla fine della guerra del Golfo la questione curda è seguita con maggiore attenzione dall'Occidente e ciò può contribuire alla realizzazione delle aspirazioni del popolo curdo; la soluzione dei problemi dei curdi iracheni, in particolare, può essere favorita dal mantenimento della forza multinazionale nel sud della Turchia, deterrente contro eventuali attacchi delle forze irachene, in attesa che il dialogo in corso fra i curdi e Baghdad porti ad un progetto di autonomia accettabile per la popolazione curda dell'Iraq.

settembre

7, Pisa: il presidente Cossiga ed il ministro Rognoni accolgono il rientro del contingente italiano che ha partecipato alla missione umanitaria «Airone» in aiuto dei profughi curdi nel nord dell'Iraq. Sul confine fra Turchia ed Iraq sono ancora presenti 150 paracadutisti italiani che fanno parte della missione «Airone due», in stretto contatto con le altre forze multinazionali chiamate a far rispettare la risoluzione 688 dell'Onu che prevede il rientro dei curdi nei loro villaggi in condizioni di sicurezza.

gennaio

10, Roma: a un anno dalla guerra del Golfo, il Governo italiano scongela parte dei fondi iracheni bloccati con l'embargo per una somma complessivamente valutabile fra i 500 e i 1.000 mld di lire. Un decreto del presidente del Consiglio, in deroga al decreto del 6 ago. 1990 sul blocco dei beni iracheni in Italia, stabilisce che i fondi accreditati dalla repubblica dell'Iraq o da istituti di credito iracheni presso le banche italiane anteriormente a tale data sono utilizzabili per il pagamento delle esportazioni italiane di prodotti umanitari (farmaceutici e sanitari, generi alimentari di prima necessità) verso quel paese; il decreto stabilisce però che le somme impegnate non dovranno superare la quota del 10% delle somme liquide disponibili presso ciascun istituto di credito.

30, Roma: la Commissione difesa della Camera approva all'unanimità la proposta di inviare una missione dell'Esercito nel Curdistan iracheno allo scopo di sminare il territorio ai confini con la Turchia.

febbraio

25, Roma: il tribunale di Roma condanna cinque cittadini iracheni a quattro anni di reclusione ciascuno per aver tentato di esportare nel loro paese oltre un milione di bombe «cluster» (anticarro) fra il 1987 ed il 1988.

giugno

18, Roma: raccogliendo l'iniziativa di associazioni umanitarie, 80 parlamentari presentano una mozione che ha come obbiettivo l'invio immediato di aiuti umanitari alla popolazione irachena.

23, Roma: la Commissione difesa della Camera, riunita per esaminare il decreto sul potenziamento dei mezzi delle Forze armate, si schiera all'unanimità contro l'articolo 4 del provvedimento, che prevede l'acquisto da parte dell'Italia di quattro delle fregate originariamente destinate all'Iraq e mai consegnate.

3.7 Israele

settembre

4-5, Gerusalemme: la visita in Israele offre al ministro degli Esteri De Michelis l'occasione per lanciare al suo interlocutore, il primo ministro Yitzhak Shamir, la proposta di entrare a far parte dello Spazio economico europeo: Israele potrebbe partecipare al negoziato in corso con i paesi dell'Efta per la realizzazione di uno spazio economico comune. Secondo De Michelis questa possibilità, che già sarebbe all'esame dei Dodici, potrebbe attuarsi non appena cominceranno a vedersi risultati nel negoziato israelo-palestinese in seno alla Conferenza di pace arabo-israeliana, la cui tenuta in tempi brevi appare sempre più probabile. Shamir mostra apprezzamento per la proposta ed auspica che altri paesi europei si allineino con questa iniziativa; soddisfazione del primo ministro anche per le parole di De Michelis che annunciano che l'Italia si adopererà all'Onu per arrivare all'abolizione della risoluzione che equipara il sionismo al razzismo. I colloqui di De Michelis con il suo omologo David Levy vertono sulla

necessità di appianare gli ostacoli ancora presenti per la convocazione della Conferenza di pace; come farà anche nell'incontro con il titolare della Difesa, Moshe Arens, De Michelis richiama il diritto all'autodeterminazione del popolo palestinese, ricordando che la colonizzazione viola il diritto internazionale.

12, Roma: visita dell'ex primo ministro e leader del partito laburista israeliano, Shimon Peres.

dicembre

6, Roma: l'ambasciatore israeliano a Roma, in un'intervista al quotidiano *la Repubblica* sottolinea il nuovo spirito di collaborazione e di amicizia manifestatosi fra Italia ed Israele dalla fine della guerra del Golfo, e manifesta apprezzamento per l'iniziativa di De Michelis che ha proposto di inserire Israele nello Spazio economico europeo (v. *supra*, 4-5 set.).

17, Roma: l'ambasciatore israeliano, in un incontro ufficiale con Andreotti, ringrazia l'Italia per il contributo dato all'abrogazione della risoluzione Onu che equiparava il sionismo al razzismo.

26-30, Gerusalemme: visita ufficiale del ministro della Difesa Rognoni, su invito del collega israeliano Arens. Nelle conversazioni sono dominanti i temi del processo di pace israelo-arabo e le ripercussioni che può avere sulla sicurezza del Medioriente e dell'Europa la disgregazione dell'Urss – anche in considerazione di una temuta proliferazione clandestina di armi – ed il rafforzamento dei movimenti islamisti.

gennaio

25-27, Gerusalemme: nel corso della visita di una delegazione italiana, il ministro dell'Industria, Bodrato, ed il primo ministro Shamir (ministro *ad interim* dell'Energia) siglano un accordo quinquennale di collaborazione nel settore energetico.

29, Mosca: De Michelis, che partecipa alla prima riunione delle commissioni multilaterali in seno alla Conferenza di pace arabo-israeliana, si intrattiene in colloqui con il suo omologo israeliano, Levy. Ricordando l'importanza di non creare ostacoli in questa fase del negoziato, per non precludere possibilità di compromessi, De Michelis insiste sul fatto che nuovi insediamenti israeliani nei territori occupati rappresentano la difficoltà maggiore, anzi «un pericolo», per l'esito positivo dei negoziati.

marzo

22, Gerusalemme: il presidente del Senato, Spadolini, incontra il presidente Herzog. Nel corso della visita, Spadolini propone che sia Roma ad ospitare la quarta sessione dei colloqui bilaterali nell'ambito dei negoziati arabo-israeliani.

3.8 Kuwait

novembre

19, Roma: breve visita dell'emiro Jabir al-Sabah, accompagnato da una delegazione ministeriale; incontra il presidente del Consiglio, Andreotti, ed il presidente della Repubblica, Cossiga.

dicembre

17, Roma: il Senato ratifica in via definitiva la Convenzione fra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo dello Stato del Kuwait per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le evasioni fiscali.

giugno

15, Roma: Andreotti riceve una delegazione kuwaitiana guidata dal ministro dell'Informazione e della Cultura.

3.9 Libano

ottobre

25-28, Roma: soggiorno del presidente della Repubblica del Libano, Elias Hrawi, in Italia per incontrare il presidente del Consiglio, Andreotti. Nei colloqui tenuti a palazzo Chigi, Hrawi parla in termini positivi dell'accordo con la Siria, spiegando che, non appena l'Esercito libanese sarà in grado di mantenere l'ordine, la Siria lascerà definitivamente il Libano; per quanto riguarda la Conferenza di pace in Medioriente, Beirut la considera «un'occasione da non perdere» per una soluzione definitiva dei problemi dell'area. Sul piano bilaterale, Andreotti informa il suo interlocutore che il Governo italiano ha messo in bilancio circa 500 mld di lire (linee di credito e cooperazione allo sviluppo) come aiuto alla ricostruzione in Libano.

novembre

27-29, Beirut: riunione intergovernativa sulla cooperazione economica fra Italia e Libano. La delegazione italiana è guidata dal sottosegretario agli Esteri, Lenoci.

febbraio

20, Roma: il sottosegretario agli Esteri, Lenoci, ed il presidente libanese del consiglio per lo Sviluppo e la Ricostruzione, al-Fadl Chalak, firmano un protocollo di intesa per il finanziamento italiano del programma di cooperazione bilaterale per un totale di 194 mld di lire (di cui 150 mld a titolo di aiuto straordinario per coprire i bisogni del Libano in conseguenza della crisi del Golfo).

3.10 Libia

agosto

29, Bengasi: inaugurando una diga a pochi chilometri da Bengasi, in un luogo che avrebbe ospitato un campo di concentramento italiano per oppositori libici, Gheddafi pronuncia un discorso in cui contrappone l'impianto libico «simbolo di vita» al colonialismo italiano, «portatore di morte».

ottobre

26, Roma: in occasione dell'ottantesimo anniversario dell'invasione italiana una delegazione del Comitato popolare dei parenti dei deportati libici invia una nota di

protesta, la terza, al Governo italiano affinché l'Italia riconosca le sue «colpe coloniali» e si impegni a risarcire la Libia per i danni morali e materiali subiti durante l'occupazione e per «le conseguenze che la Libia sta ancora pagando». Il senatore Giulio Orlando, intervenuto alla presentazione del documento, assicura la disponibilità dell'Italia a riparare i danni compiuti dai Governi prima della seconda guerra mondiale, ricordando in proposito l'accordo di cooperazione siglato da Andreotti e Gheddafi nel giu. 1991.

novembre

15, Roma: la magistratura statunitense e scozzese incrimina due alti funzionari dei servizi segreti libici ritenuti autori dell'attentato al volo Pan Am esploso sulla città scozzese di Lockerbie il 21 dic. 1988. Il segretario del Psi, Craxi, che avrebbe dovuto recarsi in Libia per una visita di due giorni, appena giunge la notizia dell'incriminazione annulla il viaggio. De Michelis, che invia al Governo libico «un fermo ed inequivocabile» invito a rispettare il diritto internazionale, ricorda però che «l'Italia non può non essere interessata a un rapporto costruttivo con un paese che di fatto si configura come nostro immediato confinante»; questo atteggiamento viene criticato dal Pri che, nelle pagine de *La Voce repubblicana*, si augura che «il Governo faccia il suo dovere, uscendo da quella ambiguità intollerabile che ha sempre contraddistinto il nostro paese nei suoi rapporti con un regime destabilizzatore e terrorista [...] devono finire gli ammiccamenti, i contatti più o meno ufficiali, le visite a Tripoli e gli omaggi ad un dittatore sanguinario e spietato».

17, Tripoli: l'ambasciata italiana a Tripoli viene incaricata dal Foreign Office di inoltrare al Governo libico la richiesta di estradizione dei due agenti libici accusati della strage di Lockerbie (l'Italia rappresenta gli interessi britannici a Tripoli dal 1984, quando il Regno Unito decise di interrompere i rapporti diplomatici con la Libia dopo che un funzionario dell'ambasciata libica a Londra, sparando dalla sede dell'ambasciata su un gruppo di manifestanti, uccise un'agente di polizia).

gennaio

10, Roma: il maggiore Jallud è in Italia per incontrare il segretario del Psi, Craxi, nella veste di rappresentante del segretario generale dell'Onu. Poiché la Libia contesta il fatto che gli Usa abbiano sottoposto al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite la questione del presunto coinvolgimento libico negli attentati di Lockerbie e del Ténéré, Jallud propone di affidare alla Corte internazionale di Giustizia un'indagine per stabilire se il Consiglio di Sicurezza sia davvero competente ad occuparsi della questione.

marzo

21, Roma: il portavoce del Ministero degli esteri rende noto che la collettività italiana residente in Libia è stata informata dalle autorità diplomatico-consolari italiane delle iniziative in corso al Consiglio di Sicurezza nei confronti della Libia: in prospettiva di un possibile embargo dei voli aerei, viene raccomandato ai cittadini italiani di lasciare temporaneamente il paese.

aprile

15, Roma: entra in vigore l'embargo del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite contro la Libia; le misure stabilite sanciscono il blocco delle comunicazioni aeree, l'embargo del commercio militare ed una riduzione della presenza diplomatica in Libia. La Farnesina informa che l'Italia, nel rispetto della risoluzione 784 delle Nazioni Unite, ha chiesto a sei diplomatici libici di lasciare il paese entro quattro giorni.

15: a sei ore dall'entrata in vigore delle sanzioni, un Boeing 727 della Lybian Arab Airlines in rotta per Zurigo cerca di penetrare lo spazio aereo italiano; nonostante le autorità di controllo maltesi avvisino i piloti libici che lo spazio è chiuso alla Libia, l'aereo prosegue fino ad arrivare a 14 km dallo spazio aereo italiano. Nel frattempo, due caccia F-104 dell'Aeronautica militare lasciano la base di Sigonella per intercettare l'aereo libico, che ha però ormai invertito la rotta per rientrare a Tripoli.

16, Tripoli: il Governo libico espelle sei diplomatici italiani. Il portavoce della Farnesina giudica la misura «un atto di pura rappresaglia, e non di reciprocità».

3.11 Marocco

novembre

1°, Marrakesh: breve visita del presidente del Consiglio, Andreotti, che si intrattiene in colloqui con re Hassan II, con il quale condivide «soddisfazione» per l'avvio della Conferenza di Madrid.

25-27, Roma: re Hassan II è in Italia per la sua prima visita dall'ascesa al trono, che è anche la prima visita in Italia di un sovrano marocchino dalla dichiarazione di indipendenza del 1956. Ricevendo il sovrano al Quirinale, il presidente Cossiga definisce il Marocco «un partner essenziale» per l'Italia «non soltanto per la collaborazione bilaterale economico-politica, ma anche e soprattutto nell'ottica del comune impegno per l'edificazione ed il rafforzamento della stabilità e della pace nel Mediterraneo»; all'incontro è presente Andreotti, oltre al ministro degli Esteri De Michelis che, con il suo collega Abdellatif Filali, firma un Trattato di amicizia, buon vicinato e cooperazione fra Italia e Marocco. L'argomento della cooperazione economica fra Italia e Marocco è al centro dei colloqui del 26 fra re Hassan ed Andreotti il quale, dopo aver passato in rassegna le principali aree di collaborazione (individuate nel potenziamento delle reti autostradale e ferroviaria marocchine e nel rafforzamento dell'industria cantieristica e della pesca), afferma che il sostegno italiano al Nord Africa è «nell'interesse non solo dell'Italia ma di tutta l'Europa, per evitare che dai paesi della riva sud del Mediterraneo giungano grandi ondate di immigrazione». La visita di re Hassan si conclude il 27 con un incontro con la comunità marocchina in Italia.

gennaio

25, Marrakesh: De Michelis presiede, insieme al collega marocchino Filali, i lavori della Commissione mista italo-marocchina; il protocollo firmato prevede l'erogazione di 360 mld di lire (di cui 80 mld a fondo perduto) per il finanziamento di investimenti italiani in Marocco. Nel corso del soggiorno, De Michelis viene ricevuto da re Hassan II

e intrattiene colloqui con Filali; negli incontri emerge la forte preoccupazione della classe dirigente marocchina per l'avanzata del fondamentalismo islamico in Nord Africa, con particolare riferimento alla situazione venutasi a creare in Algeria dopo la forte progressione degli islamisti del Fis alle elezioni ed i successivi contraccolpi interni: la preoccupazione comune è, fra l'altro, giustificata dall'involuzione in senso autoritario che l'Algeria potrebbe subire con la presa del potere da parte dei militari.

26-28, Marrakesh: su invito personale del sovrano giunge in Marocco il ministro italiano della Difesa, Rognoni, per una visita di lavoro di due giorni. Nei colloqui con re Hassan Rognoni, che sottolinea l'attenzione particolare dell'Italia per il ruolo politico che il Marocco può assumere in un periodo delicato per la stabilità maghrebina, si sofferma sul tema della strategia per la difesa e la sicurezza, in vista della possibile convocazione di una Cscm. Sul piano bilaterale, viene affermato l'interesse di Rabat all'acquisto di equipaggiamento italiano per le forze di polizia (in particolare strumenti da destinare alla guardia costiera per il controllo del traffico di stupefacenti) e all'intensificazione dello scambio di collaborazione fra ufficiali, già sperimentato con successo dall'arma dei carabinieri e dalla gendarmeria marocchina.

luglio

23, Roma: il Comitato di gestione della Sace autorizza la copertura assicurativa di merci e servizi per 123 mld di lire al Marocco. Questi fondi sono destinati alla costruzione dell'impianto idroelettrico di M'Jara.

3.12 Olp

settembre

5, Gerusalemme: presso il consolato italiano di Gerusalemme si svolge una riunione cui partecipano De Michelis ed una delegazione di otto palestinesi (in rappresentanza di tutte le organizzazioni dell'Olp) guidata da Faysal Husseini. L'incontro, incentrato sulla convocazione della Conferenza di pace arabo-israeliana, viene definito «costruttivo» da Husseini che sottolinea positivamente alcune posizioni di principio espresse dall'Italia (diritto all'autodeterminazione palestinese, accettazione del ruolo dell'Onu da parte di Israele, cooperazione futura nella regione); De Michelis si dichiara inoltre d'accordo sul fatto che, con l'avvio della Conferenza, debbano interrompersi i progetti di insediamenti israeliani nei territori occupati.

ottobre

14: in un'intervista televisiva all'emittente Tmc, Arafat esprime apprezzamento per l'Italia, da lui considerata come «Stato arabo».

3.13 Qatar

settembre

7, Roma: firma di un contratto da parte della società Condotte (Iri) per la costruzione del porto di Ras Laffan, sulla costa nord-orientale del Qatar, destinato a

diventare uno dei più grandi terminali di gas naturale liquefatto del mondo; la commessa è del valore di circa 800 mln di dollari, e l'intera opera dovrà essere completata entro la fine del 1997.

gennaio

15-17, Roma: accompagnato da una delegazione ministeriale, l'emiro del Qatar Khalifa ibn Hamad al-Thani effettua una visita di stato in Italia. Nel corso della visita, a cui partecipano anche i ministri degli Esteri, dell'Industria e del Commercio con l'estero, viene siglato un accordo di cooperazione bilaterale.

3.14 Siria

ottobre

9-10, Roma: al termine di un incontro intergovernativo, il sottosegretario agli Esteri Lenoci firma un protocollo d'intesa con cui l'Italia conferma la propria disponibilità a fornire 60 mld di lire per gli obbiettivi della cooperazione allo sviluppo nel periodo 1991-1993; viene inoltre annunciata la decisione italiana di stanziare 30 mld di lire per assistere l'economia siriana nell'affrontare le difficoltà economiche conseguenti alla crisi del Golfo.

3.15 Tunisia

novembre

20-22, Roma: si riunisce la Commissione mista italo-tunisina per definire nei dettagli la destinazione di 150 mld di lire di aiuti italiani già decisi nel mar. 1991 per il triennio 1991-93. La cooperazione economica interesserà principalmente i settori dell'energia, dei trasporti, delle telecomunicazioni, ambiente, turismo e servizi. L'accordo viene firmato dal ministro degli Esteri De Michelis e dal suo collega tunisino, Habib Ben Yahya; secondo il ministro italiano, si tratta di «un momento molto importante nello sforzo di interconnessione delle economie italiana e tunisina, nella prospettiva di un maggior collegamento tra i paesi del Maghreb e l'Europa».

dicembre

2-3, Tunisi: le prospettive di una Cscm, la Conferenza di pace avviata a Madrid, la crisi libica, sono gli argomenti dei colloqui che il ministro della Difesa, Rognoni, tiene durante la visita di due giorni su invito del collega Abdelaziz Ben Dhia. Viene ricevuto da Ben Ali, dal primo ministro Hamed Karawi, dal ministro degli Esteri Ben Yahya, e dai ministri degli Interni e della Giustizia.

gennaio

27, Roma: il direttore generale degli Affari economici del Ministero degli Esteri convoca l'ambasciatore tunisino in Italia per esprimere la protesta del Governo per il sequestro di tre motopescherecci italiani da parte di una motovedetta tunisina, avvenuto il 25 gen. al largo dell'isola La Galite. In esito a tale passo, l'ambasciata

tunisina comunica il 28 gen. che – anche se le autorità tunisine considerano l'incidente avvenuto nelle loro acque territoriali – il presidente Ben Ali, con misura eccezionale fondata sugli eccellenti rapporti fra i due paesi, ha personalmente disposto il rilascio dei motopescherecci e dei loro equipaggi.

3.16 Yemen

febbraio

12, Roma: la situazione in Medioriente e nel Corno d'Africa e l'andamento delle relazioni bilaterali (delle quali viene auspicata l'intensificazione) sono gli argomenti dei colloqui fra De Michelis ed il suo omologo yemenita, Abdal-Karim al-Iriyani.

4. Corno d'Africa

4.1 Eritrea

agosto

30, Massaua: sei cittadini italiani, fermati il 9 ago. insieme ad altre sette persone di nazionalità inglese e statunitense, vengono rilasciati dalle autorità del Governo provvisorio eritreo; la barca su cui navigavano era stata sorpresa senza autorizzazione nelle acque eritree al largo dell'arcipelago delle isole Dahlak.

dicembre

16, Asmara: una delegazione delle Commissioni esteri di Camera e Senato viene accolta nella «libera Eritrea» (il referendum che sancirà l'autodeterminazione del popolo eritreo è previsto per il 1993) dal capo del Governo provvisorio di Asmara, Isaias Afeworki. Il nuovo Governo, composto da esponenti del Fple, pur non dimenticando l'appoggio offerto dal Governo italiano al deposto regime di Menghistu, ma in considerazione dei forti legami storici e culturali che legano i due paesi, guarda con fiducia alla ripresa dei rapporti con l'Italia ed al rilancio della cooperazione economica. Nel corso della conferenza stampa che segue all'incontro il senatore Achilli, che guida la delegazione italiana, prendendo atto della difficoltà della situazione e della necessità di finanziamenti per aiutare la ricostruzione eritrea, auspica una pronta mobilitazione della Farnesina che faciliti la ripresa degli aiuti.

gennaio

24, Asmara: il ministro italiano per l'Immigrazione, Boniver, primo esponente di un Governo occidentale a recarsi nell'Eritrea liberata, viene ricevuta da Afeworki al quale esprime «il più grande interesse del Governo italiano» e l'auspicio di relazioni sempre più intense fra i due paesi.

febbraio

27-28, Roma: visita in Italia di Afeworki, accompagnato dai ministri degli Esteri e delle Finanze. Nell'incontro alla Farnesina con De Michelis, Afeworki illustra il programma di stabilizzazione e democratizzazione perseguito dal Governo di transi-

zione; il ministro italiano ribadisce la massima disponibilità italiana ad assicurare aiuti di emergenza e umanitari, in attesa che, dopo lo svolgimento del referendum per l'indipendenza, si avvii una «nuova epoca di cooperazione» fra Roma e Asmara. La delegazione eritrea viene ricevuta anche dal presidente del Consiglio, Andreotti.

4.2. Etiopia

settembre

20, Roma: il ministro etiopico degli Esteri, Seyoum Mesfin, nel colloquio con il suo omologo italiano, De Michelis, descrive la situazione nel suo paese dopo la fine della guerra civile, in giugno, e l'insediamento del Governo di transizione. Secondo Seyoum si apre in Etiopia una fase delicata ma costruttiva poiché favorita dallo «spirito di riconciliazione nazionale» e dal rispetto dei diritti umani.

dicembre

14, Addis Abeba: una delegazione delle Commissioni esteri di Camera e Senato, guidata dal senatore Achilli, è in Etiopia per incontrare esponenti del Governo di transizione fra cui il presidente, Meles Zenawi. Nel corso di una conferenza stampa, Achilli afferma di aver potuto verificare che il cambiamento in atto in Etiopia «è molto profondo sia nella struttura dello Stato sia nell'economia».

gennaio

25, Addis Abeba: il ministro dell'Immigrazione, Boniver, incontra il presidente Zenawi ed i ministri etiopici dell'Estero e del Commercio estero.

5. Africa subsahariana

5.1 Angola

novembre

14-18, Luanda: alla presenza del sottosegretario agli Esteri, Borruso, si riunisce la Commissione mista Italia-Angola allo scopo di fare un primo bilancio annuale delle relazioni bilaterali, nel quadro degli obbiettivi del programma di cooperazione firmato a Luanda il 30 nov. 1990.

gennaio

15, Luanda: il ministro degli Esteri De Michelis incontra il presidente angolano, José Eduardo Dos Santos, ed i principali esponenti del Governo; nei colloqui con gli interlocutori angolani De Michelis, che guarda con soddisfazione al processo di pacificazione e democratizzazione in corso nel paese, ricorda l'impegno italiano nella cooperazione ed auspica l'apertura di nuove prospettive di collaborazione economica, in particolare nel campo dell'energia. De Michelis ha poi un incontro con il presidente dell'Unita, Jonas Savimbi.

5.2 Gabon

marzo

11, Roma: i ministri della Marina mercantile d'Italia e Gabon, Ferdinando Facchiano e Joachim Mahotes-Magouindi, firmano l'accordo di navigazione tra i due paesi.

5.3 Mozambico

agosto

9, Roma: con una riunione plenaria, svolta presso la Comunità di S. Egidio, si conclude la tornata negoziale iniziata il 1° ago. tra il Governo della repubblica del Mozambico e la Renamo per il raggiungimento della pace nel paese. Partecipa agli incontri, in rappresentanza del Governo italiano e come coordinatore del gruppo dei mediatori, l'ex sottosegretario agli Esteri, Mario Raffaelli.

ottobre

18, Roma: il Governo italiano esprime soddisfazione per la firma, da parte dei rappresentanti del Governo mozambicano e della Renamo, del protocollo che fissa i princìpi fondamentali, le garanzie reciproche ed il quadro istituzionale entro il quale dovrà svilupparsi il processo di pace, nel quadro dei negoziati di riconciliazione nazionale in Mozambico svolti a Roma con la mediazione dell'Italia, della Comunità di S. Egidio e dell'arcivescovo di Breira.

novembre

12-14, Roma: in margine ai lavori dei negoziati di pace, il presidente della Renamo, Alfonso Dhlakama, viene ricevuto dal presidente del Consiglio, Andreotti, e dal ministro degli Esteri, De Michelis. Negli incontri viene ribadita la soddisfazione per gli sviluppi positivi dei colloqui, ed in particolare per la firma, il 13, del Protocollo relativo ai criteri ed alle modalità per la formazione ed il riconoscimento dei partiti politici, che costituisce un ulteriore progresso verso l'accordo fra le parti e la pace in Mozambico.

gennaio

21, Roma: dopo l'interruzione dell'ottava sessione di colloqui, il 20 dic. 1991, riprendono i lavori dei negoziati fra il Governo mozambicano e la Renamo. In questa nona sessione verrà conclusa la discussione sulla legge elettorale.

marzo

12, Roma: viene firmato alla Farnesina dalle delegazioni del Governo mozambicano, della Renamo, e dai mediatori (Raffaelli, per l'Italia, ed i rappresentanti della Comunità di S. Egidio e della Chiesa mozambicana), il protocollo di accordo sul sistema elettorale.

luglio

16, Roma: la Farnesina rende noto che, nell'ambito della decima tornata di negoziati di pace sul Mozambico, iniziata il 10 giu., è stata firmata una dichiarazione congiunta del Governo di Maputo e della Renamo sui criteri che regoleranno l'invio e la distribuzione degli aiuti umanitari nel paese. Alla firma sono presenti i mediatori, gli osservato-

ri (Francia, Portogallo, Regno Unito, Stati Uniti e Nazioni Unite) e rappresentanti di organizzazioni umanitarie internazionali. Il Governo italiano confida che i colloqui possano proseguire verso una rapida conclusione delle questioni militari in agenda, per pervenire in breve al «cessate il fuoco» in Mozambico.

24, Roma: firma dell'Accordo di consolidamento del debito tra il Governo della repubblica italiana ed il Governo della repubblica del Mozambico.

5.4 Nigeria

gennaio

14, Abuja: a venti anni dall'ultima visita in Nigeria di un rappresentante italiano degli Esteri, De Michelis viene ricevuto dal presidente Ibrahim Babangida. Nei colloqui il ministro italiano, che afferma che l'Italia segue il processo di democratizzazione in Nigeria con grande interesse, osserva che le relazioni fra i due paesi, pur essendo molto buone per quanto riguarda l'economia, non sono soddisfacenti dal punto di vista politico, e ne auspica l'intensificazione.

5.5 Repubblica sudafricana

agosto

14-16, Johannesburg: missione del ministro per il Commercio estero, Vito Lattanzio, nella Rsa per inaugurare la Camera di commercio italo-sudafricana e per presiedere alla firma di un accordo che permetterà alla Rsa di usufruire di una linea di credito di 150 mln di dollari; questo prestito, garantito da Mediobanca, sarà utilizzato dalla Industrial Development Corporation per il rilancio dell'economia, penalizzata dalle sanzioni, con particolare attenzione allo sviluppo dell'imprenditoria tra la popolazione di colore.

ottobre

15-16, Roma: Lattanzio riceve il ministro sudafricano del Commercio, Industria e Turismo, Gorg Marais, con il quale esamina il rilancio della cooperazione bilaterale che assume, con il superamento del problema politico rappresentato in passato dal regime di *apartheid*, nuove prospettive. Nell'analizzare queste prospettive, le parti individuano vari settori di interesse comune, quali siderurgia, telecomunicazioni ed energia. Marais sottolinea le possibilità di investimento offerte dal Sudafrica alle piccole e medie imprese; attraverso la costituzione di società miste, si potrebbero aprire per gli investitori italiani le porte del mercato dell'Africa meridionale. Sempre nel quadro dello sviluppo dei nuovi rapporti bilaterali, la Rsa manifesta forte interesse per il porto di Trieste, individuato come punto ideale per lo smistamento delle merci dirette ai paesi dell'Est europeo.

dicembre

12, Roma: il comitato di gestione della Sace riduce il premio di assicurazione per le operazioni commerciali con la Rsa, abbassandolo dal precedente 3,6% del valore del capitale assicurato all'1,6%.

marzo

6, Bari: il ministro del Commercio estero, Lattanzio, ed il suo collega sudafricano, Derek Kejs, firmano l'accordo di cooperazione fra Italia e Rsa; si tratta della prima intesa del genere firmata da Pretoria con un paese europeo dalla fine delle sanzioni economiche. Il protocollo prevede fra l'altro gruppi di lavoro congiunti, scambio di delegazioni commerciali e collaborazione nello sviluppo dell'Africa subsahariana.

18, Roma: un comunicato della Farnesina esprime il vivo compiacimento del Governo italiano per il risultato del referendum svolto in Sudafrica, che testimonia un chiaro orientamento in favore di una trasformazione negoziata delle istituzioni del paese verso un assetto democratico.

giugno

12, Pretoria: viene siglato un accordo fra Italia e Sudafrica per la cooperazione nell'Africa australe; l'intesa mira a fornire, attraverso finanziamenti italiani e sudafricani, assistenza tecnica e finanziaria a progetti di sviluppo in alcuni paesi dell'area.

5.6 Senegal

gennaio

9, Roma: firma di un accordo per il consolidamento del debito tra il Governo italiano ed il Governo senegalese.

5.7 Tanzania

giugno

23, Daar es Salam: firma di un accordo per la ridefinizione del debito della Tanzania verso l'Italia.

5.8 Zambia

dicembre

11-13, Lusaka: si riunisce la Commissione mista italo-zambiana, allo scopo di individuare il quadro della cooperazione fra le parti e delineare il programma di cooperazione per il periodo 1991-1994.

5.9 Zimbabwe

luglio

4, Roma: il presidente dello Zimbabwe, Robert Mugabe, ricevuto dal presidente del Consiglio, Andreotti, esprime un giudizio cautamente positivo sull'evoluzione della situazione nella Rsa, ma chiede che le sanzioni nei confronti di quel paese vengano abolite con gradualità, e soppresse solo quando ogni retaggio dell'*apartheid*

sarà definitivamente scomparso. Nel colloquio Mugabe esterna «profonda riconoscenza» per l'aiuto italiano al suo paese; alla preoccupazione di Mugabe per la possibile diminuzione del sostegno europeo ai paesi africani, viste le nuove emergenze all'interno del continente, Andreotti risponde rassicurando l'interlocutore, e sottolineando che l'Africa «avrà la stessa attenzione che nel passato».

dicembre

16-17, Harare: si svolge la terza sessione della commissione mista Zimbabwe-Italia che delinea il programma di cooperazione per il periodo 1992-94.

6. Asia

6.1 Azerbaijan

ottobre

29, Roma: il primo ministro azero, Gasan Gasanov, ed il sottosegretario all'Industria, Giuseppe Fornasari, siglano un accordo per la costituzione di una Camera di commèrcio mista per la promozione dei rapporti fra le piccole e medie imprese italo-azere. Gasanov ha poi un colloquio con Andreotti.

6.2 Bangladesh

febbraio

5-6, Roma: si riunisce la Commissione mista Italia-Bangladesh. Firmati un accordo quadro di cooperazione fra le parti ed un protocollo d'intesa con cui l'Italia stanzia 97 mld di lire a favore del Bangladesh.

24, Roma: Andreotti riceve a Palazzo Chigi il ministro degli Esteri del Bangladesh, Mustafizur Rahman. Il colloquio esamina i rapporti bilaterali ed il ruolo che l'Italia può svolgere per collaborare allo sviluppo del paese asiatico.

giugno

16, Dhaka: viene siglato un memorandum d'intesa fra Italia e Bangladesh relativo al progetto bilaterale di preparazione e di risposta alle calamità, dopo il ciclone dell'apr. 1991. L'Italia stanzia, come contributo al progetto, 1,7 mld di lire.

6.3 Cambogia

dicembre

9, Roma: la Farnesina rende noto che il presidente Cossiga ha inviato al principe Norodom Sihanouk una lettera in cui esprime vivo compiacimento per l'avvio del processo di pace, nel quadro degli Accordi di Parigi, e sottolinea come da parte italiana si consideri il Consiglio nazionale supremo quale titolare unico della sovranità

e protettore dell'unità ed indipendenza della Cambogia. Nella lettera viene inoltre espresso il desiderio di stabilire piene relazioni diplomatiche fra l'Italia e la Cambogia.

gennaio

6-8, Phnom Penh: De Michelis, in Cambogia su invito del presidente del Consiglio nazionale supremo, principe Sihanouk, viene ricevuto, fra gli altri, dal primo ministro Hun Sen. Nel corso dell'incontro il titolare degli Esteri comunica che, per favorire il processo di democratizzazione e ricostruzione del paese, il Governo italiano ha deciso di destinare alla Cambogia 25 mln di dollari. In particolare, verranno stanziati 5 mln come primo contributo al piano dell'Onu che mira a disarmare le singole fazioni e portare il paese a libere elezioni; altri 5 mln verranno destinate alle attività di soccorso, mentre 15 mln saranno utilizzati per la cooperazione bilaterale.

6.4 Cina

agosto

29, Rimini: il Dalai Lama, rappresentante tibetano in esilio, oppositore del regime di Pechino, partecipa ad un incontro pubblico organizzato dal gruppo cattolico Comunione e liberazione. L'incontro è preceduto da varie polemiche causate dal rifiuto di ricevere il leader religioso tibetano da parte di Cossiga e di Andreotti, in nome dei «buoni rapporti» diplomatici con Pechino.

settembre

11, Roma: alla vigilia della visita di stato di Andreotti nella Rpc, la sezione italiana di Amnesty International invia un messaggio con cui esorta il presidente del Consiglio a sollevare, nel corso dei colloqui che intratterrà in Cina, la questione del mancato rispetto dei diritti umani. La lettera è accompagnata da una lista contenente i nomi di nove prigionieri politici dei quali, auspica Amnesty, Andreotti dovrebbe perorare la causa. Analoghi interventi sono effettuati dalle opposizioni italiane. Il Pds ha chiesto che, in occasione del viaggio, venissero sollevati «formalmente e concretamente» non solo il problema dei diritti umani ma anche «la cruciale situazione del Tibet», mentre il Pr organizzava di fronte a Palazzo Chigi una manifestazione in difesa dei diritti umani in Cina ed in Tibet.

15-21, Pechino: inizia il viaggio di Andreotti in Cina, inteso a sancire la normalizzazione dei rapporti fra le parti a due anni dai tragici episodi di Tien Anmen, che vedrà il presidente del Consiglio impegnato nella capitale per due giornate di colloqui prima di recarsi in visita a Shangai, Canton ed infine Hong Kong. Nel corso della prima giornata Andreotti viene ricevuto dal primo ministro Li Peng; nel lungo incontro, accanto a temi di interesse bilaterale ed internazionale, vengono affrontate, seppure con prudenza, questioni attinenti al rispetto dei diritti umani. Per quanto riguarda la ripresa dei rapporti economici bilaterali, viene annunciata la prossima visita a Pechino del governatore della Banca d'Italia, Ciampi, e del presidente dell'Iri. Nella seconda giornata, dopo aver ricevuto un'onoreficenza dall'Università di Blida (fatto che suscita

non poche critiche in Italia, dato che si tratta dell'Università che fu teatro della repressione studentesca del 1989), Andreotti viene ricevuto dal segretario del Pcc, Jiang Zemin. Concludendo il soggiorno nella capitale, Andreotti invita Li Peng a rendersi a Roma, tornando in questo modo ad attirare su di sé commenti negativi e critiche di metodo e di contenuto sia da parte delle opposizioni sia di forze governative. La visita di Stato di Andreotti è la seconda di un rappresentante della Ce dopo la rottura decisa nel 1989; la settimana precedente, si era recato in Cina il primo ministro britannico Major. Parte delle critiche ad Andreotti nascono dal confronto sull'atteggiamento adottato dai due rappresentanti europei: Major, infatti, aveva impostato i colloqui su un tono di marcata condanna per le questioni legate ai diritti umani.

ottobre

14-16, Roma: riunione della Commissione mista italo-cinese. Viene firmato un protocollo di intesa per il triennio 1991-1993 che prevede, da parte italiana, una donazione di 100 mld di lire e lo stanziamento di un prestito di 550 mld di lire.

novembre

18-23, Pechino: il ministro del Commercio estero, Lattanzio, è in Cina per partecipare ai lavori della Commissione mista. La Commissione mista analizza l'andamento dell'interscambio fra i due paesi e le sue prospettive, e valuta iniziative di collaborazione nelle zone franche cinesi; viene inoltre siglato un verbale che rende operativi gli accordi di cooperazione stipulati nelle precedenti riunioni.

dicembre

9-11, Pechino: una missione di senatori della Dc, guidata da Nicola Mancino, presidente del gruppo a Palazzo Madama, è a Pechino su invito del Comitato permanente dell'Assemblea del popolo. La delegazione esprime agli interlocutori la convinzione che la Cina debba adoperarsi per ristabilire rapporti con il Vaticano e debba offrire maggiori garanzie in tema di rispetto dei diritti umani.

gennaio

26-28, Roma: accompagnato da nuove proteste provenienti dai più diversi ambienti culturali e politici italiani, giunge a Roma il primo ministro cinese Li Peng, alla guida di una delegazione di cui fanno parte i ministri degli Esteri e del Commercio estero. La visita ufficiale ha inizio il 27 con i colloqui a Villa Madama fra Li Peng ed Andreotti, alla presenza dei rappresentanti degli Esteri dei due paesi, Qian Qichen e De Michelis. Il presidente del Consiglio, in questa occasione, sottolinea il tema dei diritti umani, e afferma che in questo campo «è importante che non ci siano grandi differenze fra paese e paese»; fra l'altro, Andreotti chiede che vengano revocate le misure restrittive adottate per alcuni dissidenti, e fornisce una lista dettagliata di nomi (comprendente alcuni vescovi cattolici). Nonostante la presenza a Roma di circa settanta esuli tibetani, giunti per protestare contro la visita, Andreotti e Li Peng non toccano il tema del Tibet. Dal suo canto, Li Peng afferma che in Cina «oltre alle riforme di mercato si fanno quelle politiche», e che tali riforme tendono «verso la

democrazia e la legalità», anche se si tratta di «un paese con grandissimi problemi, che ha quindi bisogno di stabilità politica». Li Peng viene poi ricevuto dai presidenti di Camera e Senato, Iotti e Spadolini, prima di recarsi al pranzo ufficiale offerto da Cossiga al Quirinale. Nel corso della seconda giornata di visita la delegazione cinese incontra i presidenti di Iri, Eni e Confindustria; infine, il primo ministro tiene un conferenza stampa nel corso della quale sostiene l'interesse cinese a partecipare alla costruzione del nuovo ordine internazionale e contribuire alla pace ed allo sviluppo ma, con toni meno pacati di quelli usati nel colloquio con Andreotti, dichiara chiaramente che «in questo ordine il primo principio da rispettare è quello della non ingerenza negli affari interni degli altri paesi».

febbraio

25, Pechino: una delegazione dell'Iri guidata dal presidente Nobili è in Cina per una missione esplorativa di una settimana. Ricevendo la delegazione, Li Peng parla del nuovo corso delle relazioni bilaterali Italia-Cina, ed afferma l'interesse del Governo cinese ad ampliare i rapporti con il gruppo italiano.

luglio

13-14, Pechino: si tiene presso la sede del Parlamento cinese un seminario sulla cooperazione economica e commerciale fra Italia e Cina cui partecipano più di cento dirigenti italiani e duecento cinesi. Nel corso dei lavori viene sottolineata la complementarietà delle economie dei due paesi e le occasioni offerte agli imprenditori italiani dall'«accelerazione» data dalla Cina alle proprie riforme. Il viceministro cinese degli Esteri, Yang Fuchang, intervenendo al seminario, ricorda che «l'Italia ha tecnologia e macchinari, noi materie prime e manodopera a basso costo, e questa complementarietà va sfruttata anche perché l'Italia occupa un posto troppo modesto negli investimenti in Cina». Secondo i dati diffusi in una conferenza stampa del 7 lug. dal neoministro del Commercio con l'Estero, Vitalone, i già floridi rapporti economici fra le parti, che vedevano fino al 1991 l'Italia nella posizione di secondo partner commerciale della Rpc in ambito Ce, e sesto a livello mondiale, hanno subìto un netto calo, facendo passare l'Italia rispettivamente al quarto e decimo posto nell'arco di soli due anni.

23, Roma: il Comitato di gestione della Sace autorizza la copertura assicurativa per la realizzazione di un impianto di polietilene a Zhong Yorkuan, per un valore di 106 mld di lire, sulla base di un contratto firmato dalla Snam.

6.5 Corea del Nord

novembre

6-12, Roma: una folta delegazione nordcoreana, guidata dal viceministro degli Esteri, Kang Sok-zo, incontra rappresentanti del Ministero degli esteri e del commercio estero. Scopo della visita della delegazione nordcoreana in Italia è ottenere una formale riapertura dei rapporti commerciali bilaterali.

6.6 Corea del Sud

luglio

10-12, Seul: in occasione dell'istituzione della linea aerea diretta Roma-Seul e dell'inaugurazione del Centro di studi italiani, una folta delegazione italiana guidata dal vice presidente del Senato, De Giuseppe, è nella capitale sudcoreana, dove intrattiene incontri con personalità politiche ed economiche.

dicembre

17, Roma: il Parlamento approva il ddl di ratifica dell'accordo fra la repubblica italiana e la repubblica di Corea relativo alla reciproca promozione e protezione degli investimenti.

gennaio

30, Roma: il Parlamento approva il ddl di ratifica ed esecuzione della convenzione fra Italia e Corea in materia di imposte fiscali per evitare le doppie imposizioni e per prevenire le evasioni.

6.7 Giappone

ottobre

24, Roma: incontro dell'Italy-Japan Business Group. Il presidente dell'organismo, Umberto Agnelli, nel ricordare che le relazioni economiche fra Italia e Giappone sono lontane dal raggiungimento di un livello corrispondente alla dimensione dei rispettivi sistemi nel contesto mondiale, attribuisce tale situazione alla non adeguata informazione e conoscenza fra le parti. Auspicando maggiori contatti e fiducia tra le comunità imprenditoriali italiana e giapponese, Agnelli rileva inoltre la necessità di superare ogni forma di neoprotezionismo commerciale in ogni settore, compreso quello automobilistico.

6.8 India

gennaio

30-31, Roma: incontro della Commissione mista italo-indiana. La riunione sancisce il rinnovo dell'accordo intergovernativo per la concessione di un credito di circa 500 mld di lire e stabilisce l'impegno delle parti per la creazione di gruppi di lavoro, a cui parteciperà anche la Confindustria, per definire iniziative industriali di interesse comune.

6.9 Indonesia

dicembre

10, Giacarta: nel quadro della partecipazione italiana ai programmi di cooperazione fra Italia e Indonesia, viene finalizzato un accordo di credito di 28,9 mld di lire da

utilizzare per il progetto di un Centro per la valutazione e applicazione delle biotecnologie industriali ed agricole in Indonesia.

febbraio

28, Giacarta: firma di un accordo di credito tra il Governo italiano ed il Governo indonesiano per il finanziamento della seconda fase del progetto per la costruzione di un impianto per la produzione di farmaci essenziali a Bekasi. Il credito italiano ammonta a 1,55 mln di dollari.

6.10 Kazakistan

luglio

1°, Roma: annunciata la firma di un protocollo di intenti di Agip e British Gas con la repubblica del Kazakistan per lo sfruttamento in collaborazione paritetica del giacimento di idrocarburi di Karachaganak. L'accordo prevede investimenti per circa 7.000 mld di lire, in dieci anni, per la realizzazione degli impianti necessari alla fase mineraria e di trattamento industriale.

6.11 Pakistan

febbraio

13, Islamabad: viene finalizzato un accordo di credito fra il Governo italiano ed il Governo pakistano, del valore di 50 mln di dollari, volto a finanziare il progetto di sviluppo energetico nel settore privato in Pakistan.

6.12 Viet Nam

gennaio

5, Hanoi: visita del ministro degli Esteri, De Michelis, che viene ricevuto dal segretario del partito comunista del Viet Nam, Do Muoi, dal primo ministro Vo Van Kiet e dal ministro degli Esteri, Nguyen Manh Cam. Fra le numerose questioni affrontate nei colloqui, assume particolare rilievo l'intenzione del Viet Nam di integrarsi nei processi di mutamento in atto nello scenario internazionale; in quest'ottica, il Governo vietnamita vede nell'Italia un appoggio indispensabile per proseguire la sua evoluzione, e chiede in particolare un contributo perché gli Stati Uniti revochino l'embargo, in vigore dal 1964, in tempi brevi. De Michelis rileva, d'altra parte, una crescita della presenza economica europea nell'area sarebbe decisiva anche per una soluzione stabile del problema cambogiano. Sul piano bilaterale, il primo ministro Vo Van Kiet esprime grande apprezzamento per la cooperazione italiana.

aprile

21-22, Roma: riunione della Commissione mista Italia-Viet Nam. Le delegazioni, oltre ad esaminare l'andamento dei progetti per lo sviluppo tecnico e finanziario,

definiscono il nuovo programma di cooperazione allo sviluppo per il periodo 1992-94, che prevede la concessione da parte italiana di 22 mld di lire a dono e di 86 mld di crediti.

7. America del Sud

7.1 Argentina

ottobre

21, Roma: il ministro argentino dell'Economia, Domingo Cavallo, ed il ministro italiano del Commercio estero, Lattanzio, firmano un credito all'esportazione da parte dell'Italia per 100 mln di dollari; il 35% di questa somma è destinata a favorire l'export delle piccole e medie imprese italiane verso l'Argentina.

gennaio

28, Roma: il Parlamento approva in via definitiva il ddl di ratifica ed esecuzione della convenzione di estradizione tra la repubblica italiana e la repubblica argentina.

febbraio

21, Roma: viene siglato l'accordo fra il Governo d'Italia e di Argentina per il consolidamento del debito estero argentino.

7.2 Bolivia

settembre

24, Roma: il Parlamento approva il ddl di ratifica ed esecuzione dell'accordo fra Italia e Bolivia in materia di promozione e protezione degli investimenti.

novembre

21-25, Roma: accompagnato dal ministro degli Esteri, Carlos Iturralde, il presidente boliviano Jaime Paz Zamora compie una visita in Italia. Paz Zamora, che viene ricevuto dal presidente Cossiga e da Andreotti, nel colloquio con De Michelis manifesta il vivo interesse del proprio paese per approfondire le relazioni con l'Italia; il titolare italiano degli Esteri, nel confermare l'attenzione italiana per gli sviluppi politici, sociali ed economici in America Latina, conferma la disponibilità del paese a contribuire allo sviluppo dell'economia boliviana. In questo quadro, vengono esaminati alcuni progetti nei settori della sanità e della riconversione delle coltivazioni.

febbraio

26, La Paz: vengono sottoscritti dal direttore del Servizio centrale antidroga della Guardia di finanza e dal sottosegretario boliviano alla Difesa sociale una serie di accordi di cooperazione italo-boliviani in materia di lotta al narcotraffico.

7.3 Brasile

settembre

24, Roma: il Parlamento approva il ddl di ratifica dell'accordo quadro di cooperazione economica, industriale, scientifico-tecnologica, tecnica e culturale tra Italia e Brasile.

dicembre

10-12, Roma: il presidente Fernando Collor De Mello è in visita ufficiale in Italia. Ricevuto al suo arrivo da Cossiga, Collor De Mello incontra poi a Palazzo Madama Andreotti, con il quale firma un protocollo di cooperazione allo sviluppo per 245 mld di lire (200 mld come credito di aiuto e 45 come dono). Il presidente brasiliano, che è accompagnato dal ministro degli Esteri Francisco Rezek, ha anche una serie di incontri con esponenti economici.

17, Roma: il Parlamento ratifica il ddl concernente il trattato fra l'Italia ed il Brasile per l'assistenza giudiziaria in materia penale.

marzo

17, Brasilia: il ministro brasiliano dell'Economia, Finanze e Pianificazione, Marques Moreira, e l'ambasciatore d'Italia in Brasile firmano l'accordo fra il Governo italiano ed il Governo della federazione del Brasile per il consolidamento del debito estero brasiliano.

7.4 Colombia

ottobre

8, Bogotá: firma di un accordo di cooperazione fra il Governo italiano e il Governo colombiano per l'istituzione del Centro di meccanizzazione agricola di Bucaramanga. Il contributo italiano è di circa 9 mld di lire.

7.5 Ecuador

luglio

28, Roma: viene siglato l'accordo di consolidamento fra la repubblica italiana e la repubblica dell'Ecuador per la ristrutturazione del debito estero ecuadoriano.

7.6 Perú

ottobre

25-26, Roma: è in Italia, concludendo una visita in Europa che lo ha già visto in Francia e Spagna, il presidente peruviano Alberto Fujimori. Il principale oggetto dei colloqui con Andreotti, come già con gli altri interlocutori europei, è il progetto del presidente per combattere il narcotraffico, che punta essenzialmente sulla riconversione delle piantagioni di coca (di cui il Perú detiene il 60% della produzione

mondiale), e che necessita dell'appoggio concreto e coordinato dell'Europa. In questo quadro, viene firmato un accordo italo-peruviano relativo al comune impegno nella lotta contro il traffico di droga; viene inoltre siglato il protocollo di scambi culturali italo-peruviano per il triennio 1992-1994.

7.7 Uruguay

gennaio

23, Montevideo: viene finalizzato il protocollo esecutivo di cooperazione fra Italia ed Uruguay relativo al programma integrato di edilizia sociale; l'impegno italiano nel programma è di circa 13 mld di lire.

luglio

15, Roma: ha luogo un incontro tecnico tra la delegazione italiana ed uruguayana per la verifica delle attività di cooperazione in corso tra i due paesi e per un primo consulto sul futuro programma di cooperazione triennale che verrà definito nella prossima riunione della Commissione mista italo-uruguayana.

7.8 Venezuela

agosto

16, Roma: la Camera dei deputati approva in via definitiva il ddl di ratifica ed esecuzione della convenzione di sicurezza sociale fra Italia e Venezuela.

settembre

24, Roma: la Camera approva in via definitiva la ratifica dell'accordo fra Italia e Venezuela sulla promozione e protezione degli investimenti.

gennaio

30, Roma: il Senato approva in via definitiva il ddl di ratifica ed esecuzione della convenzione fra il Governo italiano e venezuelano per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire l'elusione, l'evasione e la frode fiscali.

8. America Centrale

8.1 Cuba

gennaio

3, L'Avana: il ministro italiano della Sanità, De Lorenzo, a Cuba su invito del Governo, viene ricevuto da Fidel Castro con il quale visita i principali centri e istituti di ricerca medica del paese.

febbraio

5, Roma: il ministero degli Esteri conferma che due cittadini cubani, dichiaratisi perseguitati politici, sono rifugiati dalla fine di gen. nella residenza dell'ambasciatore italiano a L'Avana.

8.2 Honduras

novembre

28, Tegucigalpa: viene finalizzato l'accordo fra il Governo italiano ed il Governo dell'Honduras per il riscadenzamento del debito dell'Honduras verso l'Italia.

8.3 Messico

settembre

16, Città del Messico: il sottosegretario alla Difesa, Mastella, compie una visita in Messico su invito del ministro messicano della Difesa, Antonio Riviello, nel corso della quale viene ricevuto dal presidente della Repubblica, Carlos Salinas de Gortari.

8.4 Nicaragua

ottobre

4-5, Roma: breve visita di Violeta Chamorro, presidente del Nicaragua. Obiettivo del viaggio, come viene delineato nell'incontro con il presidente del Consiglio, Andreotti, è rafforzare i legami economici fra Roma e Managua, «bisognosa di aiuti esterni da parte di paesi amici» in numerosi campi, dalla sanità all'agricoltura. La signora Chamorro, nel corso della seconda giornata di soggiorno a Roma, viene ricevuta dal presidente della Repubblica, Cossiga.

DOCUMENTAZIONE

1. Cronologia dei principali eventi internazionali riguardanti il mondo occidentale, agosto 1991-luglio 1992

1991

agosto

19-23 Mosca: fallisce un tentativo di colpo di Stato contro il Governo dell'Urss. Il 24 Gorbaciov si dimette da segretario generale del Pcus e il partito viene sottoposto a una serie di limitazioni e controlli.

20-21 Estonia (20) e Lettonia (21) dichiarano l'indipendenza; la Lituania riafferma la dichiarazione d'indipendenza già pronunciata nel 1990. Ugualmente fanno la maggior parte delle altre repubbliche sovietiche: l'Ucraina (24), seguita dalla Bielorussia (25), dalla Moldavia (27), dall'Azerbaijan (30), dall'Uzbekistan e dal Kirghizistan (31) e dal Tajikistan (9 set.).

23-28 Algeri: il Consiglio nazionale palestinese approva la partecipazione palestinese alla conferenza sulla pace in Medio Oriente (che si aprirà il 30 ott. a Madrid).

29 Mosca: il Soviet supremo bandisce il Pcus a tempo indeterminato.

settembre

4 Kuwait e Usa sottoscrivono un accordo decennale di sicurezza che dà agli americani la possibilità di preposizionare materiale in Kuwait e di condurre nel paese esercitazioni militari.

7 New York: inaugurazione della 46ª sessione dell'Assemblea generale dell'Onu.

10 Mosca: conferenza dei ministri degli Esteri della Csce sui diritti umani.

27 Washington: l'Amministrazione annuncia una serie di misure di disarmo unilaterale: rimozione dai teatri europei e distruzione dei missili tattici americani e dei proiettili d'artiglieria, rimozione dei missili di crociera armati di testate nucleari dalle navi da guerra, la fine dell'al-

lertamento 24 ore su 24 dei bombardieri strategici, la cancellazione dei programmi di produzione dei missili Mx e Sicbm.

ottobre

3 Mosca: il Governo sovietico, in risposta all'iniziativa americana del 27 set., procede ad analoghi tagli negli armamenti nucleari sovietici: fine dell'allertamento dei bombardieri strategici, eliminazione di tutte le armi nucleari a breve raggio, disattivazione di 503 missili balistici intercontinentali.

3 Israele annuncia la sua adesione alle linee guida del Mtrc.

4 Viene emessa la Dichiarazione italo-britannica sulla sicurezza e la difesa europea nell'ambito della Cig sulla Upe.

7-13 Bangkok: il Gruppo dei Sette si conferma nella decisione di provvedere un adeguato sostegno all'Urss per aiutarla a riformare la sua economia; gli Usa chiedono senza successo che la Germania abbassi i tassi di interesse.

13 Sofia: la coalizione delle opposizioni, l'Unione delle forze democratiche, vince le elezioni; il successivo 8 nov. il Parlamento nomina come capo del Governo il leader dell'Ufd, Filip Dimitrov.

16 Francia e Germania inviano al presidente di turno della Ce una lettera comune sulla Pesc e la difesa nell'ambito dell'Upe, accompagnata da una articolata proposta.

17 Taormina: nell'ambito del Gruppo di pianificazione nucleare i ministri della Difesa della Nato approvano una riduzione del 50% delle bombe tattiche nucleari in dotazione in Europa agli aerei americani e britannici.

18 Israele e Urss riprendono le relazioni diplomatiche, interrotte sin dalla guerra del 1967.

20 Ankara: il Partito della vera via di Demirel vince le elezioni.

27 Varsavia: le elezioni polacche non danno la maggioranza a nessun partito; la crisi sarà risolta solo il 23 dic. con la nomina di un esecutivo capeggiato da Jan Olszewski (sostituito il 5 giu.1992 da Waldemar Pawlak).

30 Madrid: si inaugura la conferenza sulla pace in Medio Oriente.

novembre

7-8 Roma: il Consiglio Atlantico approva il nuovo «concetto strategico» dell'Alleanza e la Dichiarazione di Roma sulla pace e la cooperazione, definisce una nuova strutturazione delle forze e istituisce il Nacc.

9 L'Aja: una riunione atlantica nell'ambito dell'Uruguay Round si conclude solo con accordi marginali.

21 Il Gruppo dei Sette si accorda con la Russia e altre 8 repubbliche per

rinviare di un anno le restituzioni sul principale del debito; dette repubbliche, per parte loro, accettano la supervisione del Fmi sulle riforme.

25 Mosca: la riforma dell'Unione delle repubbliche sovietiche proposta da Gorbaciov è respinta.

dicembre

1° Kiev: gli elettori ucraini approvano mediante referendum l'indipendenza dichiarata in agosto.

4 New York: l'egiziano Boutros Boutros-Ghali viene eletto segretario generale dell'Onu al posto di Javier Pérez de Cuéllar.

4 Beirut: è liberato il giornalista Terry Anderson, l'ultimo ostaggio americano detenuto dalla Jihad islamica sin dal 16 mar. 1985.

8 Russia, Bielorussia e Ucraina dichiarano la fine dell'Urss e formano la Comunità degli Stati indipendenti (Csi), aperta alle altre repubbliche dell'ex Unione Sovietica; il 15 dic. si uniscono alla Csi le cinque repubbliche dell'Asia centrale; il 21 si aggiungono Armenia, Azerbaijan e Moldavia.

9-10 Maastricht: riunione del Consiglio europeo, che approva il Trattato istituente l'Unione economica e monetaria e l'Unione politica europea.

10-18 Washington: dopo una falsa partenza (4 dic.), inizia la seconda sessione dei colloqui bilaterali arabo-isrealiani.

15 Mosca: il segretario di Stato Baker, dopo che l'ambasciatore americano a Mosca ha riconosciuto il Governo della Russia come l'interlocutore degli Usa, visita la capitale russa dove ha colloqui che riguardano soprattutto il destino delle armi nucleari nel processo di successione all'Urss.

16 Bruxelles: sono firmati gli Accordi europei fra Ce, da una lato, e Cecoslovacchia, Polonia e Ungheria, dall'altro.

17 Mosca: il presidente russo e quello sovietico si accordano per fare ereditare la banca centrale sovietica alla Russia, che prende altresì possesso del Ministero degli esteri e del Kgb.

20 Bruxelles: prima riunione del Nacc.

20 Ginevra: il direttore generale del Gatt, Arthur Dunkel, invia alle parti dell'Uruguay Round una proposta di «atto finale» per risolvere il negoziato.

21 Le 11 repubbliche della Csi decidono di dare alla Russia il seggio permanente dell'ex Urss nel Consiglio di Sicurezza dell'Onu.

25 Mosca: Gorbaciov si dimette da presidente dell'Urss e annuncia di passare il controllo sull'armamento nucleare al presidente Eltsin.

26 Algeri: vittoria del Fis alle elezioni parlamentari.

1992

gennaio

11 Algeria: colpo di Stato dei militari; il presidente Benjedid è estromesso, i risultati delle elezioni del 26 dic. sono annullati e il Fis sarà presto dichiarato illegale.

13-16 Washington: terza sessione dei negoziati bilaterali arabo-israeliani.

19 Sofia: il presidente in carica, Zhelev, vince le elezioni presidenziali.

28 Washington: nel discorso sullo stato dell'Unione il presidente Bush annuncia ulteriori misure di disarmo nucleare unilaterale, cui il presidente Eltsin corrisponde annunciando (29) analoghe misure da parte russa.

30 Londra: firma di una dichiarazione di amicizia anglo-russa fra Major e Eltsin; è aperta una linea di credito di £ 280 mln.

25-26 Long Island: inconclusiva riunione del Gruppo dei Sette in merito ai rapporti macroeconomici fra i paesi del Gruppo.

28-29 Mosca: riunione di avvio dei colloqui multilaterali nell'ambito dei negoziati arabo-israeliani.

31 New York: Vertice dei capi di Stato e di Governo dei 15 paesi membri del Consiglio di Sicurezza dell'Onu; confermano l'impegno dell'Onu per l'esercizio della diplomazia preventiva e per le funzioni di *peacekeeping* e *peacemaking*.

febbraio

7 Parigi: accordi di cooperazione fra Francia e Russia: le autorità francesi trasferiscono alla Russia accordi di baratto con l'ex Urss per 405 mln di Us $, concedono assistenza tecnica per 22 mln e un credito di 370 mln per l'importazione di grano francese.

9 Romania: elezioni amministrative. Il partito al governo, il Fronte di salvezza nazionale, mantiene la maggioranza.

22 Malta: le elezioni riconfermano al potere il presidente Fenech Adami e il suo Partito nazionalista.

24 Washington: quarta sessione dei negoziati arabo-israeliani (che si protrae fino al 5 mar.).

25 New York: il Gruppo dei Sette registra perduranti dissensi sui tassi d'interesse; i ministri decidono di affrettare l'associazione della Russia al Fmi.

marzo

1° Riad: il Re saudita emette una serie di decreti che istitutiscono un consiglio consultivo e definiscono alcuni diritti fondamentali dei cittadini.

4 Vienna: nell'ambito della Csce viene siglato un «Documento di Vienna 1992», nel quale si rafforzano e si ridefiniscono le Csbm dell'analogo documento del 1990.

7 Belgio: 15 settimane dopo le elezioni (25 nov. 1991) è nominato primo ministro il cristiano-democratico fiammingo Jean-Luc Dehaene.

22 Albania: il Partito democratico albanese vince le elezioni e il suo *leader*, Berisha, diventa presidente del paese.

31 Washington: il Fmi approva formalmente il piano di riforma economica della Russia, che può dunque diventare membro dell'organizzazione e ricevere il previsto prestito di 4 mld di Us $.

aprile

1° Usa e Germania annunciano separatamente il pacchetto di 24 mld di Us $ del Gruppo dei Sette destinato a sostenere la Russia (18 mld di aiuti vari e 6 per la stabilizzazione del rublo).

5 Italia: la coalizione al governo perde le elezioni politiche nazionali; sulla base di un'esile maggioranza parlamentare sarà nominato il 28 giu. un Governo presieduto dal socialista Giuliano Amato.

9 Regno Unito: il Partito conservatore sotto la *leadership* di John Major vince le elezioni, ancorché con una modesta maggioranza.

15 Libia: entrano in vigore l'embargo aereo e le altre misure previste dalla risoluzione 748 del Consiglio di Sicurezza dell'Onu.

22 Washington: insuccesso dell'incontro fra il presidente Bush e alcuni leader della Ce nel quadro dell'Uruguay Round.

26 Washington: il Gruppo dei Sette approva il pacchetto di sostegno alla Russia annunciato da Usa e Germania il 1° aprile.

27-30 Washington: quarta sessione dei negoziati bilaterali arabo-israeliani.

29 Washington: gli Usa annunciano la cessazione della produzione di uranio arricchito per le armi nucleari.

maggio

2 Oporto: 19 paesi europei appartenenti alla Ce e all'Efta firmano il Trattato per la costituzione dello Spazio economico europeo, che sarà in vigore dal gen. 1993.

8 Iran: al secondo turno elettorale legislativo, è confermata la vittoria dei sostenitori del presidente Rafsanjani.

14 Londra: in un discorso al Centre for Defence Studies, il ministro britannico della Difesa, Malcolm Rifkind, rilancia la proposta di assegnare all'Ueo corpi comuni destinati alle operazioni fuori area.

21 Bruxelles: i ministri della Ce avviano una riforma della Pac, considerata come un passo importante anche nel quadro dell'Uruguay Round.

22 La Rochelle: nell'ambito del 59° Vertice franco-tedesco viene definiti-

vamente costituito l'«Eurocorp», con l'impegno di realizzarlo entro il 1995.

22 Mosca: Russia e Polonia firmano un secondo Trattato di amicizia e cooperazione; i russi s'impegnano al ritiro dei 40.000 soldati ex sovietici ancora stazionati in Polonia entro il novembre.

23 Lisbona: Bielorussia, Kazakistan e Ucraina s'impegnano ad aderire al Trattato Start.

24 Austria: dopo due turni elettorali, Thomas Klestil, del Partito popolare conservatore, è nominato presidente della Repubblica.

24 Lisbona: in una conferenza sotto gli auspici della Ce, i ministri di 62 paesi s'incontrano per coordinare gli aiuti all'ex Urss.

giugno

1° Washington: la Russia diventa membro del Fmi.

2 Danimarca: con una stretta maggioranza i danesi respingono con un referendum la ratifica del Trattato di Maastricht.

5 Oslo: 29 paesi firmano la revisione del Trattato Cfe che alloca fra gli Stati successori dell'Urss le riduzioni previste dal Trattato stesso.

5-6 Cecoslovacchia: le elezioni nella repubblica cèca sono vinte dal Partico civico democratico; il leader del partito, Klaus, è nominato primo ministro il 7. Nelle repubblica slovacca vince il Movimento per una Slovacchia democratica. Questi due eventi costituiscono di fatto la premessa della divisione del paese (che sarà disposta il 23 lug., con un accordo fra Klaus e il leader slovacco Meciar, a partire dal gen. 1993).

15 Londra: il Governo inglese annuncia una riduzione unilaterale delle armi nucleari tattiche.

16-17 Washington: Vertice Usa-Russia; i presidenti Bush e Eltsin decidono che entro il 2003 gli Usa avranno non più di 3.500 testate nucleari e la Russia non più di 3.000 (Trattato Start II). Gli Usa concedono alla Russia la clausola della nazione più favorita.

17 Libano: i due ultimi ostaggi occidentali, i tedeschi Strübig e Kemptner, vengono liberati.

18 Irlanda: è approvata per referendum la ratifica del Trattato di Maastricht.

23 Israele: il Partito laburista vince le elezioni legislative.

26-27 Lisbona: il Consiglio europeo decide di continuare il processo verso la realizzazione del Trattato di Maastricht senza la Danimarca; riconferma il mandato del presidente della Commissione esecutiva della Ce, Delors.

luglio

2 Washington: il Governo americano rende noto di aver ritirato tutte le sue armi tattiche terrestri dall'Europa.

6-8	Monaco di Baviera: Vertice dei capi di Stato e di Governo del Gruppo dei Sette, che registra il perdurare del disaccordo nel quadro dell'Uruguay Round e approva in via definitiva, ricevendo il presidente Eltsin, il pacchetto di aiuti stabilito il 26 aprile.
9-10	Helsinki: Vertice dei capi di Stato e di Governo della Csce; nell'occasione viene firmato l'accordo Cfe 1A (v. *supra* 5 giu.).
17	Entra in vigore il Trattato Cfe.
31	Atene: il Parlamento greco ratifica il Trattato di Maastricht.

2. Cronologia della crisi jugoslava, giugno 1991-luglio 1992

1991

giugno

25	Croazia e Slovenia proclamano 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) consentono di raggiungere una fragile tregua.

luglio

8	Slovenia e Croazia accettano il piano presentato dalla Ce per il cessate il fuoco e sospendono per tre mesi le dichiarazioni di indipendenza. Dopo pochi giorni l'esercito federale bombarda villaggi croati, provocando il fallimento dei colloqui di pace a Brioni (16).
9	La Ce si dice disposta a inviare una missione di osservatori in Croazia se le parti raggiungeranno un nuovo cessate il fuoco.

agosto

4	Belgrado: la Presidenza federale annuncia un nuovo cessate il fuoco, sùbito violato da bombardamenti dei separatisti serbi contro centri croati (7).
8	Praga: riunione Csce per giungere alla fine dei combattimenti.
19	L'esercito federale inizia il bombardamento di Zagabria. Una settimana dopo i serbi assediano Vukovar.
27	Croati ed esercito federale firmano un nuovo cessate il fuoco.

settembre

1°	Il piano di pace proposto dalla Ce viene accettato da sei repubbliche.
5	Zagabria: 150 osservatori della Ce giungono nella capitale croata.
7	L'Aja: si apre la Conferenza di pace promossa dalla Ce, sotto la presidenza dell'ex segretario generale della Nato, Lord Carrington.

25 New York: il Consiglio di Sicurezza dell'Onu adotta la risoluzione 713 che impone l'embargo sulla fornitura di armi a tutte la parti in guerra, dopo che sono state disattese le tregue raggiunte nei giorni precedenti.

ottobre

1° L'esercito federale sferra un nuovo attacco contro la Croazia. Dubrovnik viene colpita da terra, mare e cielo (2), mentre Zagabria è di nuovo bombardata (7).

8 Slovenia e Croazia, scaduta la moratoria, riaffermano l'indipendenza.

15 Mosca: colloqui tra i presidenti di Croazia e Serbia, con la mediazione del leader sovietico, Gorbaciov. Raggiunta l'intesa per un immediato cessate il fuoco. La tregua regge per 24 ore.
Intanto, Slovenia e Croazia rompono gli ultimi legami formali con la vecchia federazione (8), mentre il Parlamento della Bosnia-Erzegovina proclama la sovranità della repubblica (15).

28 Dubrovnik: continuano gli attacchi federali. La Ce minaccia sanzioni contro la Serbia.

novembre

6-7 Si intensificano gli attacchi serbi in Croazia.

8 La Ce decide sanzioni commerciali contro le repubbliche dell'ex Jugoslavia.

18 Cade Vukovar, città simbolo della resistenza croata.

23 Entra in vigore il primo cessate il fuoco negoziato a Ginevra con la mediazione Onu, dopo la missione nell'ex Jugoslavia dell'inviato delle Nazioni Unite, Vance.

27 New York: il Consiglio di Sicurezza dell'Onu adotta la risoluzione 721 sull'invio di forze di pace nell'ex Jugoslavia.

28 Zagabria: le forze armate federali cominciano a lasciare la città.

dicembre

2 La Ce annulla le sanzioni contro Slovenia, Croazia, Bosnia-Erzegovina e Macedonia. Il 10 gen. 1992 analoga misura sarà presa nei confronti del Montenegro.

4 Zagabria: il Parlamento croato approva la legge per la tutela delle minoranze.

5 Belgrado: il croato Mesic, presidente della Presidenza collettiva federale, annuncia le dimissioni dichiarando che «la Jugoslavia non esiste più». Analoga decisione sarà presa dai principali esponenti del Governo federale (11 e 20).

12 Kiev: l'Ucraina riconosce l'indipendenza di Slovenia e Croazia.

15 New York: il Consiglio di Sicurezza dell'Onu decide con la risoluzione 724 l'invio di osservatori nell'ex Jugoslavia per preparare lo schieramento delle forze di pace.

16 La Ce approva una dichiarazione riguardante le «linee direttrici sul riconoscimento di nuovi Stati in Europa orientale e in Unione Sovietica».

19 Due *enclaves* serbe in Croazia proclamano la repubblica serba di Krajina.

23 Bonn: la Germania riconosce l'indipendenza di Slovenia e Croazia.

23 Lubiana: il Parlamento sloveno adotta la nuova costituzione.

26 Zagabria: giungono 12 osservatori dell'Onu.

1992

gennaio

3 Nuovo cessate il fuoco tra esercito federale e Croazia, mentre i serbi della Bosnia-Erzegovina dichiarano l'indipendenza (9). Il piano di pace è stato siglato grazie all'inviato dell'Onu, Vance.

7 L'Aviazione federale abbatte nel cielo di Madzarevo (40 km a nord-est di Zagabria) un elicottero dell'Esercito italiano con a bordo quattro militari italiani ed uno francese in missione di pace.

14 Giungono in Jugoslavia 50 ufficiali delle Nazioni Unite, dopo la decisione del Consiglio di sicurezza (8) di preparare l'invio di oltre 10.000 caschi blu (risoluzione 727).

13 Il Vaticano riconosce Slovenia e Croazia.

15 La Ce e i suoi Stati membri annunciano il riconoscimento di Slovenia e Croazia.

22 La Macedonia decide il ritiro dei propri deputati dal Parlamento federale.

febbraio

7 New York: il Consiglio di Sicurezza adotta la risoluzione 740 in cui si chiede ai serbi di accettare il piano di pace delle Nazioni Unite.

12 Serbia e Montenegro raggiungono l'accordo per la creazione di una nuova federazione.

13 Sarajevo: con la mediazione di Lord Carrington, iniziano i colloqui sul futuro della Bosnia-Erzegovina.

21 New York: con la risoluzione 743, il Consiglio di Sicurezza decide l'invio di 14.000 caschi blu in Croazia, Unprofor.

marzo

29/2-1° Bosnia: referendum sull'indipendenza. Il 99,4% dei votanti si esprime a favore, ma la consultazione è boicottata dalla comunità serba della repubblica. Il leader serbo-bosniaco, Radovan Karadzic, dichiara che «i serbi non accetteranno una Bosnia-Erzegovina indipendente». Primi scontri tra i tre gruppi etnici della Bosnia, musulmani, croati e serbi.

3 Sarajevo: il presidente, Alija Izetbegovic, proclama l'indipendenza della Bosnia.

5 Sarajevo: missione in Bosnia dell'inviato Onu, Vance.

18 Bosnia: i rappresentanti dei tre gruppi etnici firmano un accordo, negoziato con la mediazione Ce, sul futuro della repubblica.

27 I serbi di Bosnia proclamano la «Repubblica serba di Bosnia-Erzegovina». I musulmani chiedono la protezione dell'Onu. Si intensificano, intanto, gli scontri, in questa fase particolarmente cruenti tra croati e serbi.

aprile

6-7 Ce e Usa riconoscono l'indipendenza della Bosnia-Erzegovina.

7 I leader dei serbo-bosniaci dichiarano l'indipendenza della «Repubblica serba di Bosnia-Erzegovina».

7 New York: l'Onu raccomanda il pieno schieramento dell'Unprofor.

23 Bosnia: con la mediazione di Lord Carrington, viene raggiunto un nuovo cessate il fuoco, firmato da Izetbegovic, Karadzic e il leader dei croati di Bosnia, Mate Boban.

27 Belgrado: l'Assemblea federale adotta la Costituzione di un nuovo Stato jugoslavo, la Repubblica federale di Jugoslavia. Vi aderiscono solo Serbia e Montenegro.

maggio

5 Sarajevo: il presidente Izetbegovic chiede alla comunità internazionale di intervenire in Bosnia per «porre fine all'aggressione serba».

11 Belgrado: i paesi Ce annunciano il ritiro degli ambasciatori.

15 New York: con la risoluzione 752, l'Onu chiede la fine dei combattimenti in Bosnia e il ritiro dei militari croati e federali.

22 Slovenia, Croazia e Bosnia-Erzegovina sono ammesse all'Onu.

26 Embargo commerciale deciso dalla Ce contro la Serbia.

30 New York: il Consiglio di Sicurezza delibera l'embargo commerciale, petrolifero e aereo contro Serbia e Montenegro (risoluzione 757).

31 Elezioni in Serbia e Montenegro. Boicottate dall'opposizione, le consultazioni registrano una bassa partecipazione (rispettivamente il 55,8% e il 57,4%). Il partito di Milosevic ottiene 73 seggi su 138.

giugno

2 Nei pressi di Sarajevo milizie serbe attaccano un convoglio di aiuti umanitari Onu.

8 New York: l'Onu decide l'invio di 1.000 caschi blu a Sarajevo.

15 Belgrado: il Parlamento federale elegge lo scrittore nazionalista Dobrica Cosic alla presidenza della Repubblica.

17 Un patto di alleanza militare contro i serbi viene firmato dai presidenti di Bosnia-Erzegovina e Croazia.

28 Sarajevo: visita del presidente francese, Mitterrand.

29 New York: l'Onu decide di trasferire in Bosnia 1.000 caschi blu canadesi, schierati in Croazia, per proteggere l'aeroporto di Sarajevo, in precedenza controllato dai serbi.

luglio

2 Giungono all'aeroporto di Sarajevo i primi viveri e medicinali grazie a un ponte aereo Usa.

3 I croati di Bosnia proclamano l'indipendenza.

10 Nato e Ueo iniziano operazioni navali congiunte nell'Adriatico per rafforzare l'embargo decretato dalle Nazioni Unite.

14 Belgrado: Milan Panic è eletto primo ministro federale.

17 Londra: le tre parti in guerra firmano una tregua e accettano la supervisione Onu sul disarmo.

19 Nuovi attacchi su Sarajevo.

26 Secessione dei deputati serbo-bosniaci, che istituiscono un parlamento separato.

3. Cronologia della politica ambientale internazionale, giugno 1991-giugno 1992

1991

giugno

21-23 Dobris, Cecoslovacchia, riunione paneuropea dei ministri dell'Ambiente.

luglio

31 Ancona, accordo con l'Albania sulla cooperazione in campo turistico ed ambientale.

agosto

12-30 Ginevra, III sessione organizzativa del Prepcom in vista della Conferenza dell'Onu su ambiente e sviluppo (Unced).

settembre

30 Bruxelles, comunicazione della Commissione al Consiglio Ce: «Una piattaforma comune: linee guida per la Comunità europea in vista della Conferenza Unced 1992».

ottobre

1° Strasburgo, Parlamento europeo, la Commissione per la protezione dell'ambiente, la sanità pubblica e la tutela dei consumatori elabora un progetto di relazione sulla partecipazione della Ce alla Unced.

14-18 Copenhagen, l'Unido organizza, in collaborazione con il Governo danese, una conferenza mondiale a livello ministeriale sullo sviluppo industriale ecologicamente sostenibile, con particolare attenzione ai problemi dei Pvs. Scopo della conferenza è redigere un documento da presentare alla Unced.

21-25 Milano, Seminario internazionale sulle tecnologie energetiche pulite e sul loro trasferimento ai Pvs e ai paesi dell'Est, promosso dal ministro dell'Ambiente, Ruffolo, sotto l'egida delle Nazioni Unite nel quadro della trattativa per una Convenzione sul clima. Il ministro presenta una proposta per l'introduzione di tasse sul CO_2 e sull'energia, viste anche come veicolo di possibile finanziamento ai Pvs e ai paesi dell'Est per uno sviluppo sostenibile delle loro politiche energetiche.

25-26 Chambéry, riunione annuale franco-italo-svizzera dei tre ministri dell'Ambiente per l'esame dei problemi comuni. Nella riunione è stato dato il via ai lavori di una Conferenza transfrontaliera che creerà uno «spazio protetto» nell'area del Monte Bianco.

novembre

7 Salisburgo, firma della Convenzione per la conservazione delle Alpi. La sua applicazione sarà garantita da una serie di protocolli in via di negoziazione.

dicembre

2-3 Parigi, partecipazione dell'Italia alla Conferenza ministeriale Ocse dei ministri dell'Ambiente e dello Sviluppo per lanciare la strategia dei paesi industrializzati dell'Occidente in vista della Unced.

9-10 Maastricht, Consiglio europeo. Il Consiglio europeo di Maastricht, decidendo la riforma del Trattato di Roma, estende le competenze comunitarie a difesa dell'ambiente e rafforzato il ruolo del Parlamento europeo nei meccanismi decisionali comunitari. Le stesse procedure decisionali sono rese più spedite, limitando l'obbligo della unanimità a pochi settori (disposizioni di natura fiscale, misure riguardanti

l'assetto del territorio e la destinazione del suolo, gestione delle risorse idriche). In tutti gli altri casi basterà la maggioranza qualificata.

1992

gennaio

23-26 Dublino, Conferenza internazionale sull'acqua e l'ambiente. Indetta per la messa a punto di strategie relative alla gestione delle risorse in acque dolci: obiettivo di fondo, trovare un equilibrio tra lo sviluppo economico – cui è connesso un maggior uso delle acque naturali – e la conservazione di una risorsa che va progressivamente esaurendosi. La Dichiarazione di dublino è stata trasmessa agli organizzatori della Unced.

marzo

22-29 New York, IV sessione organizzativa del Prepcom.

maggio

22-23 Rio de Janeiro, riunione dei rappresentanti delle associazioni ambientaliste di tutto il mondo.

giugno

1°-13 Rio de Janeiro, Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo.

1°-13 Rio de Janeiro, Global Forum, manifestazione parallela promossa delle Ong.

4. Statistiche sugli immigrati extracomunitari in Italia

Le seguenti statistiche sugli immigrati extracomunitari in Italia sono elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno a cura della Presidenza del Consiglio dei ministri – Osservatorio sull'immigrazione.

Tab. 1 – Immigrati extracomunitari in Italia al 31 dic. 1991. Regioni di residenza

Regioni e ripartizioni	Valori assoluti
Piemonte	44.367
Valle d'Aosta	1.380
Lombardia	128.950
Liguria	19.426
Trentino-A.A.	10.129
Veneto	43.475
Friuli-Venezia Giulia	20.479
Emilia-Romagna	53.161
Nord	321.307
Toscana	55.763
Umbria	12.883
Marche	11.218
Lazio	189.298
Centro	269.162
Abruzzo	9.679
Molise	1.295
Campania	45.221
Puglia	23.628
Basilicata	1.748
Calabria	8.533
Sud	90.104
Sicilia	59.494
Sardegna	7.243
Isole	66.737
Sud e Isole	156.841
Totale Italia	747.310

Tab. 2 – Stranieri extracomunitari regolarmente soggiornati in Italia, secondo il paese di origine e la graduatoria delle presenze alla data del 31 dic. 1991

	Soggiorni al 31-12-1991	%
Marocco	91.009	12,18
Tunisia	47.793	6,38
Filippine	42.072	5,63
Jugoslavia	35.171	4,71
Senegal	28.041	3,75
Albania	26.816	3,58
Egitto	23.576	3,15
Cina	21.425	2,86
Polonia	19.755	2,64
Brasile	17.685	2,36
Argentina	15.413	2,06
Sri Lanka	15.358	2,06
Etiopia ed Eritrea	14.035	1,88
Romania	13.965	1,86
Iran	13.586	1,81
Ghana	13.044	1,74
India	12.783	1,71
Somalia	12.432	1,66
Urss	9.784	1,31
Pakistan	7.593	1,01
Nigeria	6.856	0,91
Colombia	6.749	0,90
Perú	6.647	0,88
Is. Mauritius	6.051	0,81
Libano	5.927	0,79
Rep. Dominicana	5.712	0,76
Venezuela	5.695	0,76
Bangladesh	5.550	0,74
Is. Capo Verde	5.505	0,73
Turchia	4.957	0,66
Cile	4.883	0,65
Bulgaria	4.825	0,64
Ungheria	4.710	0,63
Algeria	4.611	0,61
Cecoslovacchia	4.230	0,56
Giordania	3.976	0,53
Altri paesi (compresi Psa[1])	179.090	24,10
Totale	747.310	100,00

[1] Paesi a sviluppo avanzato

5. Riunioni al vertice delle principali organizzazioni occidentali

5.1 Vertici dei capi di Stato e di Governo dei sette paesi più industrializzati d'Occidente, 1975-1993

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)
7-9	luglio	1993	Tokio (Giappone)

Il prossimo Vertice si svolgerà nel luglio 1994 in Italia, a Napoli.

5.2 Delegazioni italiane ai Vertici dei Sette, 1975-1993

Anno	presidente del Consiglio	ministro degli Esteri	ministro del Tesoro
1975	Moro	Rumor	Colombo
1976	Moro	Rumor	Colombo
1977	Andreotti	Forlani	Stammati
1978	Andreotti	Forlani	Pandolfi
1979	Andreotti	Forlani	Pandolfi
1980	Cossiga	Colombo	Pandolfi
1981	Spadolini	Colombo	Andreatta
1982	Spadolini	Colombo	Andreatta
1983	Fanfani	Colombo	Goria
1984	Craxi	Andreotti	Goria
1985	Craxi	Andreotti	Goria
1986	Craxi	Andreotti	Goria

1987	Fanfani	Andreotti	Goria
1988	De Mita	Andreotti	Amato
1989	De Mita	Andreotti	Amato
1990	Andreotti	De Michelis	Carli
1991	Andreotti	De Michelis	Carli
1992	Amato	Scotti	Barucci
1993	Ciampi	Andreatta	Barucci

5.3 Consigli europei, 1975-1993

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
25-26	marzo	1977	Roma
29-30	giugno	1977	Londra
5-6	dicembre	1977	Bruxelles
7-8	aprile	1978	Copenhagen
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	Copenhagen
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	Copenhagen
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
16	ottobre	1992	Birmingham
11-12	dicembre	1992	Edimburgo
21-22	giugno	1993	Copenhagen
29	ottobre	1993	Bruxelles

Il prossimo Consiglio europeo si svolgerà il 10 e 11 dicembre 1993 a Bruxelles, al termine del semestre di Presidenza belga.
Nel 1994 la Presidenza della Ce sarà assunta da Grecia (1° sem.) e Rft (2° sem.).

5.4 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

Il prossimo Vertice è stato convocato per il 10 gennaio 1994 a Bruxelles.

INDICE DELLE TABELLE

I Parte

Sezione 2 p.

Tab. 1 – Fondi raccolti sui mercati internazionali (mld Us $) » 43
Tab. 2 – Principali gruppi di prenditori sui mercati internazionali (%) » 47
Tab. 3 – Prestiti sindacati internazionali (mld Us $) » 49
Tab. 4 – Spread sui prestiti bancari internazionali (punti base) » 51

Sezione 3

Tab. 1 – Commercio internazionale per aree geografiche (tassi di crescita in volume) » 53
Tab. 2 – Saldi delle partite correnti nei maggiori paesi industrializzati » 55
Tab. 3 – Bilancia commerciale dell'Italia per grandi settori (mld di lire) » 57
Tab. 4 – Italia: valore, valore medio unitario e volume degli scambi di merci (variazioni %) » 58
Tab. 5 – Credito agevolato all'esportazione: ripartizione per tipo di provvista e peso sul totale delle esportazioni italiane (mld di lire) » 70
Tab. 6 – Assicurazione delle esportazioni italiane: domande di copertura, garanzie concesse e importo assicurato » 71
Tab. 7 – Legge 394: finanziamenti per programmi di penetrazione commerciale » 72

Sezione 4

Tab. 1 – Pvs: popolazione e Pil pro capite » 74
Tab. 2 – Prezzi dei prodotti di base (differenza %) » 74
Tab. 3 – Indicatori della posizione finanziaria estera dei Pvs debitori netti 1986-92 » 79
Tab. 4 – Risorse finanziarie previste per il VII Fondo europeo di sviluppo (in Mecu) » 83
Tab. 5 – Aps dell'Italia: impegni 1982-91 (mld di lire) » 87
Tab. 6 – Aps dell'Italia: erogazioni 1982-91 (mld di lire) » 87
Tab. 7 – Aps dell'Italia: stanziamenti 1982-91 (mld di lire) » 88
Tab. 8 – Priorità geografiche per la cooperazione italiana stabilite nel 1991-92 » 91

Tab. 9 – Ripartizione delle erogazioni 1991 per aree geografiche e per strumenti di intervento (doni e crediti di aiuto) (mld di lire) » 92

Sezione 5

Tab. 1 – La crescita multinazionale dell'industria italiana, 1986-92 » 100
Tab. 2 – Gli investimenti delle imprese italiane all'estero, distribuzione settoriale e geografica (numero di addetti) » 100
Tab. 3 – Il tasso di rotazione degli investimenti italiani all'estero, 1990-92 (numero di imprese) » 101
Tab. 4 – Gli investimenti delle imprese straniere in Italia, distribuzione settoriale e geografica (numero di addetti) » 103

III Parte

Sezione 1

Tab. 1 – Suddivisione della quota ex sovietica degli armamenti convenzionali compresi nel Trattato Cfe, accordo di Tashkent, 15 mag. 1992 » 175
Tab. 2 – Assistenza occidentale all'ex Urss, 1991-92 (mln US $) » 180
Tab. 3 – Aiuti della Comunità europea all'ex Urss, 1992 (mln di Ecu) » 180

IV Parte

Sezione 1

Tab. 1 – Struttura del personale militare e civile (migliaia) » 214
Tab. 2 – Allocazione delle spese per Ente programmatore e settore di spesa (1988-92) » 216

Documentazione

Tab. 1 – Immigrati extracomunitari in Italia al 31 dic. 1991. Regioni di residenza » 422
Tab. 2 – Stranieri extracomunitari regolarmente soggiornati in Italia, secondo il paese di origine e la graduatoria delle presenze alla data del 31 dic. 1991 » 423

LISTA DELLE ABBREVIAZIONI

Sigle e acronimi

Acm	Advanced Cruise Missile
Acp	Africa, Caraibi e Pacifico (Stati associati alla Ce di)
Afsouth	Allied Forces, Southern Europe (Nato)
Aiea	Agenzia internazionale per l'energia atomica
Ale	Aviazione leggera Esercito
Aps	Aiuto pubblico allo sviluppo
Asean	Association of South-East Asian Nations
Awacs	Airborne Warning and Control System
Bei	Banca europea degli investimenti
Bers	Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo
Br	Brigate rosse
Bri	Banca dei regolamenti internazionali
Cad	Committee Aid for Development
Caf	Comitato alti funzionari (Csce)
Casd	Centro alti studi sulla difesa
Ccg	Consiglio di cooperazione del Golfo
Cd	Conferenza sul disarmo (Onu)
Ce	Comunità europea
Celad	Comitato europeo di lotta alla droga
Cespi	Centro studi di politica internazionale
Cfe	Conventional Armed Forces in Europe
Cia	Central Intelligence Agency
Cics	Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo
Cig	Conferenza intergovernativa (Ce)
Cipes	Comitato interministeriale per la politica economica estera
Cisd	Comitato interministeriale sugli scambi di materiali di armamento per la Difesa
Cocom	Coordinating Committee for Multilateral Export Controls
Comecon	Consiglio di mutua assistenza economica
Cpc	Centro di prevenzione dei conflitti (Csce)

Cpe	Cooperazione politica europea
Cri	Croce rossa internazionale
Cs/Onu	Consiglio di Sicurezza dell'Onu
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
Cscz	Caspian See Cooperation Zone
Csi	Comunità degli Stati indipendenti
Ctm	Commissione tecnico militare
Cwc	Chemical Weapons Convention
Dc	Democrazia cristiana
ddl	disegno di legge
Dgcs	Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (Mae)
Dia	Direzione investigativa antimafia
dl	decreto legge
Dna	Direzione nazionale antimafia
Dpc	Defence Planning Committee
Dsp	Diritti speciali di prelievo
Eco	Economic Cooperation Organization
Ecosoc	Consiglio economico e sociale (Onu)
Ecu	European Currency Unit
Efa	European Fighter Aircraft
Efta	European Free Trade Association
Eta	Euzkadi ta Askatasuna (Patria basca e libertà)
Fai	Fondo aiuti italiani
Fbi	Federal Bureau of Investigation
Ffs	Front de forces socialistes (Algeria)
Fis	Front islamique du salut (Algeria)
Fln	Fronte di liberazione nazionale (Algeria)
Fmi	Fondo monetario internazionale
Forpronu	Forza di protezione dell'Onu
Fple	Fronte popolare per la liberazione dell'Eritrea
Frn	Floating Rate Notes
Fsn	Fronte di salvezza nazionale (Romania)
Gatt	General Agreement on Tariffs and Trade
Gef	Global Environmental Facility
Gpals	Global Protection Against Limited Strikes
Guce	*Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee*
ha	ettaro/i
Hce	Haut Comité d'Etat
Hlwg	High Level Working Group
Icao	International Civil Aviation Organization

Icbm	Intercontinental Ballistic Missile
Ice	Istituto nazionale per il commercio estero
Ida	International Development Association
Irf	Immediate Reaction Forces
Isle	Istituto italiano di studi legislativi
Ispi	Istituto per gli studi di politica internazionale
Istrid	Istituto studi e ricerche difesa
Iva	Imposta sul valore aggiunto
J-Pats	Joint Primary Aircraft Training System
Kgb	Komitet Gosudarstvennoi Bezopasnosti
km	chilometro/i
Maristaeli	Stazione elicotteri Marina militare
Mc	Movimento civico (Cecoslovacchia)
Mfo	Multinational Force and Observers
Miatm	Missione italiana assistenza tecnico-militare a Malta
Minurso	Mission des Nations Unies pour l'organisation du référendum au Sahara occidental
mld	miliardo/i
mln	milione/i
Msi-Dn	Movimento sociale italiano - Destra nazionale
Mtcr	Missiles Technology Control Regime
Nacc	North Atlantic Cooperation Council
Nafta	North America Free Trade Agreement
Nap	Nuclei armati proletari
Nato	North Atlantic Treaty Organization
Navocformed	Naval On-Call Force, Mediterranean
Nbc	Nucleari, batteriologiche, chimiche (armi)
Npg	Nuclear Planning Group
Oci	Organizzazione della conferenza islamica
Ocse	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
Odihr	Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (Csce)
Oil	Organizzazione internazionale del lavoro
Olp	Organizzazione per la liberazione della Palestina
Ong	Organizzazioni non governative
Onu	Organizzazione delle Nazioni Unite
Onuca	United Nations Observer Group in Central America
Onusal	United Nations Observer Mission in El Salvador
Opcw	Organization for the Prohibition of Chemical Weapons
Opec	Organization of Petroleum Exporting Countries
Osa	Organizzazione degli Stati americani
Oua	Organizzazione per l'unità africana
Pac	Politica agricola comune

Pcc	Partito comunista cinese
Pcus	Partito comunista dell'Unione sovietica
Pda	Partito democratico albanese
Pdc	Partito democratico civico (Cecoslovacchia)
Pds	Partito democratico della sinistra
Peco	Paesi dell'Europa Centrale e Orientale
Pesc	Politica estera e di sicurezza comune
Pil	Prodotto interno lordo
Pisga	Palestinian Interim Self-Government Authority
Pkk	Partiya Karkerén Kirdistan
Pnl	Prodotto nazionale lordo
Pr	Partito radicale
Prepcom	Comitato preparatorio (Unced)
Pri	Partito repubblicano italiano
Psa	Partito socialista albanese
Psdi	Partito socialista democratico italiano
Psi	Partito socialista italiano
Pvs	Paesi in via di sviluppo
Raf	Rote Armee Fraktion
Rcd	Rassemblement pour la culture et la démocratie (Algeria)
Rdt	Repubblica democratica tedesca
Renamo	Resistência nacional moçambicana
Rft	Repubblica federale tedesca
Rpc	Repubblica popolare cinese
Rrf	Rapid Reaction Force
Rsa	Repubblica sudafricana
Sace	Sezione autonoma del credito all'esportazione
Saceur	Supreme Allied Commander, Europe
Sar	Search and Rescue
Sdi	Strategic Defense Initiative
Sebc	Sistema europeo di banche centrali
See	Spazio economico europeo
Shape	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
Sicbm	Small Icbm
Slbm	Submarine-Launched Ballistic Missile
Sme	Sistema monetario europeo
Spd	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Stanavformed	Standing Naval Force, Mediterranean
Stanavfornato	Standing Naval Force, Nato
Start	Strategic Arms Reduction Treaty
Svp	Südtiroler Volkspartei
Tmc	Tele Monte Carlo

ton	tonnellata/e
Ucd	Unione civica democratica (Slovacchia)
Uem	Unione economica e monetaria
Ueo	Unione dell'Europa occidentale
Ufd	Unione delle forze democratiche (Bulgaria)
Uma	Unione del Maghreb arabo
Unavem II	United Nations Angola Verification Mission II
Unced	United Nations Conference on Environment and Development
Unctad	United Nations Conference on Trade and Development
Undof	United Nations Disengagement Observer Force
Undp	United Nations Development Programme
Unep	United Nations Environment Programme
Unesco	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
Unficyp	United Nations Peacekeeping Force in Cyprus
Unhcr	United Nations High Commissioner for Refugees
Unicef	United Nations Children's Fund
Unido	United Nations Industrial Development Organization
Unifil	United Nations Interim Force in Lebanon
Unikom	United Nations Iraq-Kuwait Observer Mission
Unita	União Nacional para a Independência Total de Angola
Unmogip	United Nations Military Observer Group in India and Pakistan
Unosom	United Nations Operation in Somalia
Unprofor	United Nations Protection Force
Unrwa	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
Unscom	United Nations Special Commission on Iraq
Untac	United Nations Transition Authority in Cambodia
Untso	United Nations Truce Supervision Organization
Upe	Unione politica europea
Urss	Unione delle repubbliche socialiste sovietiche
Usa	United States of America
Usaf	United States Air Forces

INDICE ANALITICO

54ª Squadriglia cacciamine 224
401° Stormo Usaf 220
Ab-205 223-225
Ab-205/6 225
Ab-206 225
Ab-412 222
abbigliamento 62, 71, 77
acciaio 139
accordi di associazione con i paesi dell'Europa centro-orientale 64, 68, 139, 355, 411
- di Brioni 369
- di cooperazione italo-boliviani in materia di lotta al narcotraffico 402
- di Parigi (sulla Cambogia, 23 ott. 1991) 396
- quadro per la pace in Mediorente 284
- stipulati nel maggio 1992 fra Ce ed Albania, Lituania, Estonia, Lettonia 68
accordo aereo fra Italia e Jugoslavia 364
- Ce-Efta (Oporto, 2 mag. 1992) 139, 413
- Cfe 1A 262, 415
- di consolidamento del debito tra Italia e Mozambico 394
- di cooperazione economica fra Italia e Polonia 366
- di cooperazione fra Italia e Rsa 395
- di cooperazione italo-cecoslovacco 355
- di navigazione tra Italia e Gabon 393
- Italia-Albania sulla cooperazione in campo turistico ed ambientale 419
- Italia-Argentina per il consolidamento del debito estero argentino 402
- Italia-Austria in materia di esenzione dalla legalizzazione, trasmissione di atti di stato civile e semplificazione delle formalità preliminari per contrarre matrimonio 351
- Italia-Bielorussia di cooperazione economica 353
- Italia-Bolivia in materia di promozione e protezione degli investimenti 402
- Italia-Brasile per il consolidamento del debito estero brasiliano 403
- Italia-Corea relativo alla reciproca promozione e protezione degli investimenti 400
- Italia-Danimarca per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio e per prevenire le evasioni fiscali 358
- Italia-Ecuador per la ristrutturazione del debito estero ecuadoriano 403
- Italia-Honduras per il riscadenzamento del debito dell'Honduras verso l'Italia 405
- Italia-Polonia sulla promozione e protezione degli investimenti 366
- Italia-Sudafrica per la cooperazione nell'Africa australe 395

– Italia-Urss per l'acquisto di beni di consumo in Italia 374
– Italia-Urss per l'attuazione di scambi giovanili 375
– Italia-Venezuela sulla promozione e protezione degli investimenti 404
– italo-peruviano relativo al comune impegno nella lotta contro il traffico di droga 404
– multifibre 62
– per la promozione e la protezione degli investimenti italiani in Albania 348
– per la ridefinizione del debito della Tanzania verso l'Italia 395
– per il consolidamento del debito tra Italia e Senegal 395
– per il transito dei camion dei paesi della Ce in Austria e Svizzera 352
– quadro fra Italia e Brasile 403
– quinquennale di collaborazione nel settore energetico fra Italia e Israele 385
– sulla cooperazione scientifica e tecnologica fra Italia e Russia 379
Acm 270
aereo/i 208, 211, 218, 221, 222, 236, 298, 310, 311, 351, 354, 355, 364, 378, 380, 382, 387, 388, 410, 413, 418, 419
– addestratori 211, 275
– a doppia capacità 241
– da combattimento 274
– da ricognizione 228
– leggeri 211
– radar 276
– multiruolo a decollo verticale 276
Aeronautica 210, 212, 213, 215, 217, 218, 220, 222, 223, 225, 354, 388
aerospazio (settore) 271, 272
Agenda 21 339, 342-344
aggiustamento strutturale 31
Agip 183, 401
agroalimentare (settore) 94, 380
agroindustria 81, 374
Agusta 275, 381, 382
Ah-64 274
Aiea 291, 293
«Airone» 383
«Airone due» 383
aiuti 35, 90, 175, 180, 181, 188, 189, 229, 330, 341, 348-350, 354, 355, 358, 363, 372, 375, 376, 378, 390, 391, 405, 413-415
– alimentari 177, 349
– all'Urss 172, 374, 375
– alle esportazioni 61
– allo sviluppo 340
– bilaterali 36
– compensativi 330, 331
– di emergenza 348, 350, 351, 392
– economici 168, 172, 174, 181, 349, 369
– finanziari 35
– internazionali 187
– logistici 349
– multilaterali 36
– straordinari 380, 386
– umanitari 156, 162, 178, 228, 242, 354, 363, 384, 393, 419
Alenia 275
alimentazione animale 328, 329
alimenti 293
allargamento (Ce) 18, 110, 112, 124, 130, 140, 149
Alleanza (v. anche Alleanza atlantica) 143, 145-147, 149, 181, 205, 208, 209, 230, 231, 233-235, 238-242, 367, 410
– atlantica (v. anche Alleanza) 243, 347, 368
– di centro (Polonia) 194
allevamento bovino 329, 330

alluminio 275
alta tecnologia 102, 106
Alto commissario per le minoranze nazionali (Csce) 246
Am-X 212, 212, 218
ambiente 39, 80-82, 90, 95, 249, 285, 286, 315, 329, 330, 339, 340, 342-344, 390, 420, 421
«American Depositary Receipts» 52
Amnesty International 397
anidride carbonica 341
Ansaldo 369
antidumping 77
antisom 276
«Apache» 274
apartheid 394, 395
appalti 88, 89
Aps 85, 86, 92, 93
area di libero scambio 64, 67
Ariete 211, 219
armamenti 176, 207, 259, 262, 270, 273, 348, 363, 381, 410
– chimici 271
– convenzionali 250
armamento nucleare 270, 296
Armata federale (jugoslava) 225, 226
– rossa 195, 196
armi batteriologiche 140, 271
– biologiche e chimiche 268, 290, 291
– chimiche 259, 266, 267, 290, 291
– controcarro 211
– convenzionali 257, 258
– di distruzione di massa 254, 258, 267
– non nucleari 291
– nucleari 169, 174, 175, 237, 240, 260, 268, 290, 291, 347, 375, 410
– nucleari a corto raggio 259
– nucleari e non convenzionali 295
– nucleari strategiche 261
– nucleari tattiche 220, 259, 414
– pesanti 159
– strategiche 174, 259, 260
– tattiche terrestri 414
arsenale chimico 271
artiglieria 210, 211, 213
– missilistica contraereo 220
– nucleare 241
Asean 257
Aspide 211, 213, 218
Assemblea dell'Ueo 234
– federale (Cecoslovacchia) 192, 194
– federale (Jugoslavia) 418
– generale dell'Onu 21, 253, 255, 257, 266, 267, 313-315, 343, 344, 380, 409
– nazionale romena 191
– parlamentare della Csce 249
– popolare cinese 398
– slovena 370
assicurazione delle esportazioni 69, 70
assistenza alimentare 349
– finanziaria 36, 140, 366
– tecnica 81, 140, 256, 274, 315, 375, 395, 412
– umanitaria 254, 255
Associazione parlamentare di amicizia Italia-Albania 349
aste pubbliche 88, 401
attività criminale mafiosa 326
Atto unico (Lussemburgo, 17 feb. 1986) 112, 114
auto giapponesi 65
– sovietiche 375
autodeterminazione 257, 286, 297, 359, 385, 389, 391
autolimitazione volontaria delle esportazioni 65
autonomia dei Territori 288
autorità palestinese 288
Av-8B 218
Av-8B Plus «Harrier» II 276
Aviazione federale (jugoslava) 225, 227, 363, 417

– leggera Esercito 210, 354
aviogetti da addestramento 210, 212
avionica 265
Awacs 276
B-2 260, 270
banca africana per lo sviluppo 81
– asiatica per lo sviluppo 81
– centrale europea 132, 134
– del Giappone 29
– d'Italia 24, 41, 57, 58, 397
– europea 123
– interamericana per lo sviluppo 81
– mondiale 33
– per le relazioni economiche con l'estero 377, 378
banche 46, 47, 49, 50, 52, 78, 79, 82, 88, 182, 320, 377, 384
– centrali 29, 32, 131, 132
– internazionali 46, 49, 50
– regionali di sviluppo 80, 81, 343
Battaglione San Marco 212, 221
batterie missilistiche 212
beni iracheni in Italia 384
Bers 177, 198
bilance dei pagamenti 132
bilancio Ce 117-119
– comune 110
biodiversità 81, 340-342
biotecnologia 341
blindo 211, 213, 218
blocchi regionali 63, 64
blocco aereo e marittimo 356
– comunista 15, 40, 167
– dei collegamenti aerei 365
– navale 227, 351
– sovietico 38, 44, 45
Boeing 727 222, 388
boicottaggio 157, 160, 187, 361
bombardiere/i 174, 212, 260, 270
– a lungo raggio 259
– strategici 270, 410
bombe nucleari a caduta libera 270
– nucleari antisommergibili 220
– per aereo 220
– tattiche nucleari 410
– «cluster» 384
bosniaci 186, 354, 355, 358, 365, 372, 418, 419
Bpd 276
Br 360
Br-1150 Atlantic 221, 228
Breda 275
brevetti 63, 341
Bri 39
brigata franco-tedesca 147
Brilliant Eyes 271
– Pebbles 271
British Air Ferries 227
– Gas 183, 401
Bundesbank 29, 33, 35, 37, 44, 127
burro 329
C-130 223, 224, 228
caccia 186, 212, 220, 222, 225, 276, 388
– a decollo verticale 220
cacciamine 211, 218
Cad 86
Caf 159, 244-247, 250, 251
calzature 375
cambiamenti climatici 81
cambio 34, 44, 45, 48, 52, 56, 58, 59, 138
Camera dei deputati 124, 152, 182, 350-352, 354, 356, 365, 370, 372, 375, 383, 399, 404
– del popolo 193
– di commercio italo-azera 396
– di commercio italo-sudafricana 394
– di Zagabria 357
Camp David (Accordi di, 20 set. 1978) 284
cannone 219
capitale di rischio 52, 75

– privato 78, 79, 376
capitali 37, 44, 46, 98
carabinieri 213, 356, 389
carbon tax 342
carne 61
– bovina 328-330
– suina 329
carri 211, 219
– armati 264, 274, 299, 362, 370
carta 246, 261, 375
– dell'immigrazione 298
– dell'Onu (San Francisco, 26 giu. 1945) 206, 248, 252, 314
– della Terra 339, 342
– di Parigi (Csce, 21 nov. 1990) 249
Casa Bianca 269
caschi blu 156, 248, 353, 357, 364, 368, 417, 419
Catrin 211
cavalleria 210-212
Ccg 287, 288, 290, 295
Cd 266
Ce (v. anche Comunità) 19, 54, 58-61, 64-68, 78, 82-84, 86, 90, 109-112, 114, 116-120, 125, 130, 137, 139, 140, 143, 155, 157-162, 169, 185-187, 206, 225-227, 232, 233, 247, 250, 251, 257, 286-288, 302, 319, 328, 335, 342, 349-352, 356, 357, 359, 360, 362-367, 370, 371, 373, 374, 377, 380, 398, 399, 410, 411, 413-418, 420
Celad 317
Centauro 211, 218
centrale elettronucleare 369
cereali 61, 328, 329, 330
cessate il fuoco 156, 157, 185, 225, 226, 247, 256, 290, 362, 394, 415-418
Ch-47 222, 223
Chiesa mozambicana 393
chimico (settore) 267, 380
Cia 270
Cics 91, 94, 95
Cig 123, 124, 126, 127, 133, 134, 144, 410
cinque maggiori esportatori mondiali di armi 16
«Cinque più Cinque» 298
Cipes 375, 377
circolazione delle persone 67
– di beni, servizi, capitali e persone 64, 68
Cisd 381
cittadinanza 121, 176
clausola della nazione più favorita 63, 414
coca 403
cocaina 309
Cocom 183
codecisione 122, 125
Codice dei crimini contro la pace e la sicurezza dell'umanità 315
colloqui di pace in Medioriente 348
colonizzazione 385
Comecon 76
comitato consultivo della cooperazione allo sviluppo 90
– dei governatori 133
– delle sanzioni 292, 294
– imprenditoriale misto 376
– per lo stato di emergenza 374
– piani di difesa della Nato 220
– popolare dei parenti dei deportati libici 386
Commissione (Ce) 82, 94, 90, 111, 116-119, 121, 122, 126-128, 137, 140, 150, 317, 318, 321, 328, 329, 331-333, 335-337, 414
– ad alto livello delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile 343
– Badinter 157, 158
– consultiva cieli aperti 265
– del Diritto internazionale 315

– difesa dell'Ueo 226
– difesa della Camera 203, 218, 348, 349, 384
– esteri del Senato 350
– esteri della Camera 124, 199, 226, 361, 381, 383
– internazionale per il controllo delle droghe 309
– mista Italia-Angola 392
– mista Italia-Bangladesh 396
– mista Italia-Viet Nam 401
– mista italo-cinese 398
– mista italo-indiana 400
– mista italo-iraniana 382
– mista italo-marocchina 388
– mista italo-polacca 366
– mista italo-russa 379
– mista italo-tunisina 390
– mista italo-uruguayana 404
– mista italo-zambiana 395
– mista Zimbabwe-Italia 396
– per la demarcazione del confine con il Kuwait 293
– per la prevenzione del crimine e per la giustizia penale 315
– per le Politiche comunitarie 124
Commissioni esteri di Camera e Senato 391, 392
– miste 94
– regionali dell'Onu 340
Committee on Crime Prevention and Control (Onu) 315
compensazioni 330, 335
comune politica di sicurezza e di difesa 206
comunicato anglo-italiano (4 ott. 1991) 144, 145, 149, 151, 367, 410
comunicazione 82, 122, 420
Comunione e liberazione 397
comunisti 15, 177, 188-190, 193, 194, 350
Comunità (v. anche Ce) 15, 16, 18, 30, 40, 59, 83, 86, 97, 102, 104, 110-114, 117, 118, 120-124, 126, 129, 130, 132, 138-141, 144-146, 148, 150, 155, 156, 199, 231, 253, 281, 317-320, 330-332, 335-337, 339, 361, 368, 369, 377, 411, 420
– di lavoro interregionale Alpe-Adria 198
– di S. Egidio 393
– ebraica residente in Siria 288
– euroatlantica 237
– europea (v. Ce e Comunità)
– italiane all'estero 205, 206
– serba, croata e musulmana 159
concimi 330
concorrenza 30, 62, 64, 68, 70, 89, 101, 282
Condotte 389
conferenza dei ministri degli Esteri della Csce sui diritti umani 409
– arabo-israeliana 379
– dell'Onu su ambiente e sviluppo 339, 419-421
– di Conciliazione (Algeria) 300
– di Madrid 282, 388
– di pace arabo-israeliana 279-284, 287, 380, 384-386, 389, 390, 415
– di pace per il Medioriente 347, 409, 410
– di Rio 339, 341, 344
– internazionale sull'acqua e l'ambiente 421
– ministeriale Ocse dei ministri dell'Ambiente e dello Sviluppo 420
– mondiale sul clima 340
– sul coordinamento dell'aiuto alle repubbliche della Csi 139
– sulla cooperazione allo sviluppo 82, 89, 93
– sulla dimensione umana (Csce) 243, 250

– sulla Jugoslavia 356, 362, 366, 370
Conferenze di riesame (Csce) 245
Confindustria 366, 374, 376, 377, 380, 399, 400
confine/i 110, 139, 176, 196, 204, 208, 224, 225, 248, 255, 290, 307, 355, 361, 370, 372, 383, 384
– tra Iraq e Kuwait 292, 293
conflitti regionali 281, 297
– arabo-israeliano 281
Congresso dei deputati del popolo della Russia 177, 375
– liberaldemocratico (Polonia) 195
«Consensus» 72
Consiglio atlantico 189, 234, 235
– atlantico di Copenhagen (6-7 giu. 1991) 239
– atlantico di Londra (5-6 lug. 1990) 230, 234, 239
– atlantico di Oslo (4 giu. 1992) 231
– atlantico di Roma (7-8 nov. 1991) 147, 151, 209, 230-233, 235, 236, 239-242, 410
– Csce 232, 244
– d'Europa 190, 195, 231, 353, 369
– dei ministri della Ce 82, 115, 137, 333, 377
– del Gatt 62
– dell'Ueo 161, 233, 234
– di Petersberg (19 giu. 1992) 162, 234
– di Sicurezza dell'Onu 15, 16, 158, 159, 162, 175, 186, 199, 221, 227, 228, 256, 257, 266, 267, 285, 291, 293, 355, 365, 382, 411, 412, 416, 417
– Ecofin 133, 137
– europeo 121, 133, 359, 365, 420
– di Lussemburgo (28-29 giu. 1991) 317
– di Lisbona (26-27 giu. 1992) 119, 130, 140, 143, 159, 161, 318, 319, 360, 361, 414
– di Maastricht (9-10 dic. 1991) 114, 122, 158, 218, 233, 358, 367, 368, 411, 420
– informale dei ministri di Asolo 144
– nazionale palestinese 409
– per lo sviluppo e la ricostruzione 386
consolidamento 27, 37, 50, 67, 82, 147, 148, 206, 217
consolidamento del debito 49, 402, 403
contingentamento 65, 375
contingenti quantitativi 77
contributo finanziario 68
controlli all'esportazione 267
controllo degli armamenti 143, 207, 244, 248, 259, 285, 289
convenzione con l'Onu circa il personale di servizio in Iraq 293
– democratica (Romania) 191
– di Chicago 222
– di estradizione tra la Repubblica italiana e la Repubblica argentina 402
– di Lomé IV (15 dic. 1989) 82, 83
– di Montreal (1971) 312
– di Roma del 1988 contro il terrorismo marittimo 310
– di sicurezza sociale fra Italia e Venezuela 404
– di Vienna del 1988 contro il traffico illecito di droga e di sostanze psicotrope 314
– fra Italia e Corea in materia di imposte fiscali per evitare le doppie imposizioni e per prevenire le evasioni 400
– fra Italia e Francia per evitare le doppie imposizioni e prevenire le evasioni fiscali in materia di imposte sul reddito 359
– fra Italia e Kuwait per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le evasioni fiscali 386

- fra Italia e Polonia per l'assistenza giudiziaria e per il riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze in materia civile 366
- fra Italia e Svizzera concernente una rettifica del confine nel settore della Diga di Livigno 372
- fra Italia e Venezuela per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire l'elusione, l'evasione e la frode fiscali 404
- internazionale sul clima 340, 341, 343, 420
- per il personale dell'Onu 294
- per la conservazione delle Alpi 420
- per la messa al bando delle armi chimiche 266
- sugli esplosivi al plastico 310
- sulla biodiversità 340, 341
convertibilità 36, 377
cooperazione ambientale 340
- culturale 377
- doganale 321
- economica 15, 39, 245, 285, 286, 351, 371, 374-376, 379, 383, 386, 388, 390, 391, 399
- giudiziaria in materia civile 320
- giudiziaria in materia penale 321
- portuale 286
- scientifica e tecnica 365
corpo d'armata europeo 234
- franco-tedesco 232
corridoi 162, 222, 227, 355
«corridoi umanitari» 363
corruzione 19, 303
Corte costituzionale (bulgara) 190
- (italiana) 324
- (tedesca) 18, 162
- (ungherese) 196
- di cassazione 324
- di giustizia (Ce) 117, 140
- internazionale di giustizia 312, 313, 387
corvette 211, 222, 225
cotone 75
Cpc 244, 246-248
Cpe 142, 156, 158
credito/i 42, 46, 49-52, 72, 79-81, 93, 94, 274, 349, 369, 372, 373, 375-379, 382, 384, 400-403, 412
- agevolati all'esportazione 69, 70
- all'esportazione 72, 402
- di aiuto 69, 72, 93, 348, 349
Cremlino 173, 376
Cri 223, 293
criminalità 307-310, 315, 318, 319, 321, 325, 347
- giovanile 315
- organizzata 307, 308, 310, 314, 318, 319, 321, 325, 326, 359, 360, 379
crisi del Golfo 155, 380, 386, 390
- valutaria 42, 44, 45
croati 161, 185, 186, 356, 415, 418, 419
Csbm 248, 250, 261, 263, 413
Csce 143, 152, 153, 155, 156, 181, 206, 208, 231, 232, 235, 242-251, 257, 259, 262-264, 355, 362, 364, 370, 409, 413, 415
Cscm 206, 282, 283, 380, 389, 390
Csi 15, 35, 44, 48, 139, 140, 170, 173, 174, 179, 236, 237, 247, 250, 373, 377, 378, 411
Ctm 224
curdi 383
- iracheni 383
Cwc 266, 267
danni di guerra 293
dazi 60, 61, 77
Dc 398
DC10 298
De Cristoforis (classe) 222

debito 46, 49-51, 78, 79, 81, 117, 405
– estero 56, 78, 79, 81, 349, 373, 376, 403
– internazionale 73, 78, 80
– pubblico 37, 41, 45, 76, 134-136, 351, 359
deficit di bilancio 134, 136
– e debito pubblico 132
– pubblico 38, 41, 124, 129
delegazione congiunta giordano-palestinese 285, 287
democratizzazione 21, 75, 83, 84, 122, 167, 170, 176, 257, 391, 392, 394, 397
denaro sporco 309, 319
deportazione 287
desertificazione 342
deterrenti nucleari 153
Dgcs 95
Dia 104, 325, 326, 347, 348
diaspora 289, 355
dichiarazione di Petersberg 146, 150, 151
– di Rio 342
– di Roma sulla pace e la cooperazione 147, 410
– sull'Unione dell'Europa occidentale 143, 146, 150
– sulla cooperazione di polizia 320
– sulle relazioni euro-magrebine 140
difesa avanzata 208
– comune 109, 142, 151, 209
– europea 143-145, 147, 152-154, 233, 359, 360, 367, 368, 410
difese antimissile 271
dimensione umana 84, 244-246
dinamiche demografiche 73, 90
diritti d'autore 63
– delle minoranze 357, 359
– di tutti i gruppi etnici e delle minoranze 158
– umani 17, 82, 188, 243-246, 254, 296, 382, 383, 392, 397, 398, 409
diritto al ritorno 289
– comunitario 115, 116
– di veto 253
– internazionale 207, 242, 314, 385, 387
– societario 68
disarmo 143, 208, 219, 244, 259, 260, 266, 267, 290-295, 374, 412, 419
– convenzionale 237, 248
– unilaterale 241, 259, 260, 409
disavanzo pubblico 37, 117
dismissioni 102
disoccupati 16, 27
dispute territoriali 280
dissuasione 207
Dna 326, 347, 348
Documento di Helsinki (Csce, 10 lug. 1992) 247
– di Vienna 1992 (Csbm, 4 mar. 1992) 263, 413
Dodici 60, 117-119, 127, 139, 140, 154, 156-161, 172, 185, 233, 328, 333, 356, 358-363, 378, 384
dollaro 34, 36, 177, 343
donna 342
dono 88, 89, 93, 94, 402
«doppio cappello» 146
Dpc 234, 241
dragamine 211, 222
droga 39, 309, 313, 314, 316, 317, 321, 322, 324, 359
Dsp 36, 80
eccedenze 328, 329, 331
economia di comando 178
– di guerra 303
– di mercato 32, 86, 138, 167, 170, 351, 353
– di piano 44, 170, 181
– sommersa 118
economie ex pianificate 48
Ecosoc 315, 343
Ecu 68, 70, 78, 93, 132, 317, 403

Efa 212, 218, 219, 276, 367, 372
effetto serra 340-342
Efta 64, 67, 68, 140, 413
Eh-101 276
elettronica 183, 221, 272
elettronico (settore) 212, 380
elezioni 16, 22, 110, 136, 187-192, 194, 244, 254, 256, 288, 299, 300, 303, 350, 389, 397, 410-414
– americane (4 nov. 1992) 287
– comunali 121
elicottero/i 211-213, 218, 222-225, 228, 274, 276, 364, 381, 382, 417
embargo 157, 159, 162, 187, 221, 228, 298, 299, 311, 360, 369, 383, 384, 387, 388, 401, 413, 416, 418, 419
emigranti 76
energetico (settore) 57, 383, 401
energia 81, 94, 351, 374, 375, 390, 392, 394
– atomica a fini pacifici 294
Eni 300, 348, 380, 399
enti locali 95
Esercito 210, 213, 215, 217, 218, 220, 222, 223, 225, 300, 349, 353, 364, 369, 384, 386, 417
– di liberazione nazionale iraniano 382
– europeo 234
– federale (jugoslavo) 184, 364, 415-417
– «lancia e scudo» 210
Espero 228
esportazioni agevolate 69
– di armi 143, 275
Est-Ovest 110, 197, 205
estradizione 298, 312, 355, 380, 387
Eta 301, 309, 324
etilene 382, 399
etnia 84, 176
Euclid 218
Euro Commercial Paper 42
Eurocopter 275
«Eurocorp» 145, 147-149, 151-153, 232-234, 414
Eurogruppo 146, 234
euromercato 50
Europa dei Dodici 114
Expo Universale 308
F-16 220
F-104 212, 219, 222, 388
– Asa 221
fanteria 211, 212, 222, 225
Fbi 348
Federal Reserve 29
federalisti 111
federazione serbo-montenegrina 159
– socialista jugoslava 15
Federconsorzi 333
ferma 213, 215, 361
Ffs 301
Fiat 182, 275, 366, 379
Fiat-Iveco 219, 276
finanziamenti 33, 47-49, 71, 118, 204, 342, 391, 395
– internazionali 32, 374
finanzieri 213
Finmeccanica 275
Firos 210, 211, 213, 219
Fis 299-303, 389, 411, 412
Fln 300, 301
«Floating Rate Notes» 52
flotta, 6ª 228
– ex sovietica di stanza nel mar Nero 176
flussi migratori 68, 90, 322
Fmi 32, 33, 35-37, 40, 41, 75, 80, 177, 257, 343, 375, 411-414
fondamentalismo 205, 389
fondi di sviluppo internazionali 82
– strutturali 119
Fondo africano per lo sviluppo 81
– di coesione 119, 140

- di cooperazione 94
- europeo di sviluppo 83
- interinario triennale 340
- rotativo 94
Force d'Action Rapide 221
foreste 342
- tropicali 341
formazione professionale 88, 289, 321
Foro di cooperazione per la sicurezza 248
- economico 245, 249
Forpronu 158
Forum civico (Cecoslovacchia) 193
forza di dispiegamento rapido 254
- di interposizione 226, 354
- di pace 186, 353
- europea di reazione 149
- multinazionale nel sud della Turchia 383
- navale internazionale 360
- nazionale di intervento rapido 213
forze aeree 290
- armate 170-172, 195, 209, 210, 213, 217-219, 222, 255, 275, 375, 384
- armate convenzionali 175
- armate federali 184, 416
- convenzionali 259, 262
- dell'ordine 213, 301, 302, 347
- di difesa principali 240
- di mobilitazione 204, 210, 211
- di pace 185, 209, 357, 416, 417
- di reazione immediata 212, 241
- multilaterali 149, 240
- multinazionali 207, 209, 290, 383
- nucleari strategiche 260
- tedesche 148, 242
Fple 391
fregata/e 211, 218, 224-228, 384
frode 320, 404
Fronte democratico di salvezza nazionale 191
- di salvezza nazionale 191, 412
frontiera/e 115, 225, 286, 300, 354, 356
- esterne 320
- nord-est 211
«fuori area» (Nato) 149, 205, 242
G-91R 220
G-222 212, 221, 223, 224, 228
Galileo 275
«Garibaldi» 220, 221
gas 341, 367, 372, 379
- a effetto serra 341-343
- naturale liquefatto 390
gasdotto fra l'Italia e l'Algeria 379
Gatt 28, 29, 60, 62, 63, 65, 77, 112, 331, 347, 369, 411
Gef 81, 340, 342, 343
gendarmeria 389
General Arrangement to Borrow 36
genio 211, 212
gestione delle crisi 207, 230, 231, 236, 242, 243, 246, 247, 255, 257, 282
Gilardini 276
Giochi olimpici 308
Giunta per gli affari delle Comunità europee (Senato) 115, 124
«Golfo del Sole» 349
Gpals 271
granate 220
«grande mercato» 114
Grande Serbia 184, 187
Grumman 275
Gruppo dei 24 189
- dei 77 339, 340
- dei Dieci 36
- dei Sette 15, 32-41, 177, 228, 258, 347, 354, 367, 373, 377, 410, 412, 413, 415
- dei Tre 40
- del Mediterraneo occidentale 282
- del Mediterraneo orientale 283
- di programmazione nucleare 347
- navale, 10° 224

– navale, 20° 224
– navale, 22° 223
guardia costiera 389
– costiera americana 221
– di finanza 325
guastatori 213
guerra del Golfo 54, 55, 73, 76, 95, 114, 155, 220, 241, 271, 273, 274, 282, 284, 383-385
– fredda 15, 17, 19-21, 153, 169, 251, 253, 274, 276, 281, 289
– per il Kuwait 279
– santa 299
– subacquea 218
guerre locali 274
Hadès 271
Hamas 287, 301
Hawk 220, 221
Hawk/Samp-T 210
Hce 301-303
Hh-3F 223
Hlwg 237, 262
Icao 310
Icbm 259, 260, 270
Ice 67, 69
Ida 80, 81
idrocarburi 183, 348, 401
immigrazione 319, 320, 359, 388
– clandestina 223
impianti di arricchimento e di ritrattamento 175
impiantistica industriale 383
impianto siderurgico 381
importazioni indirette 65
imprese straniere 99, 102, 103, 106
incrociatore 211, 222
– portaeromobili 220
incursori 212
indebitamento 45, 46, 78-80, 340
– estero 35
indipendentismo curdo 295
indipendenza 130, 132, 157, 158, 172, 173, 178, 179, 184-186, 206, 261, 288, 353, 361, 364, 368, 370, 373, 377, 388, 392, 397, 409, 411, 415-419
industria aerospaziale 273
– bellica russa 377
– cantieristica e della pesca 388
– leggera 374
– militare 255, 274
– per la difesa 219
industrie a partecipazione statale 275
– automobilistiche 66
– militari 272
inflazione 33, 36-39, 41, 44, 45, 56, 58, 129, 132, 134, 136, 177, 349, 359
infrastrutture 83, 94, 217, 218, 273, 327, 349, 352
ingegneria genetica 271
ingerenza 16, 17
Iniziativa Centro-Europea 197, 198, 355
– Esagonale 197, 206
innovazione 97, 103, 106, 121
inquinamento delle acque internazionali 340
insediamenti israeliani 385, 389
integrazione regionale 30, 297
intelligence 242, 323
interessi vitali 204, 207
interforze 208, 209, 213, 215, 218
International Narcotics Control Board 314
interventi di emergenza 95
intervento umanitario 242, 254
investimenti di portafoglio o diretti 75
– diretti 29, 79, 98, 102
– privati 76
– stranieri 168, 380
investimento 50, 52, 94, 102, 105, 214, 394
inviolabilità dei confini 158, 206, 359

Irf 212, 241
Iri 374, 377, 380, 381, 389, 391, 397, 399
islamisti 280, 302, 303, 389
ispezioni 228, 261, 263, 264, 267, 291
– «a sfida» 267
istituti di credito 50, 384
– di credito internazionale 49
– finanziari 78
– monetario europeo 131, 133
Italair 224
Italfor «Pellicano» 222
italiani 24, 48, 78, 90, 102, 104, 120, 129, 182, 212, 224, 225, 227, 318, 323, 334, 337, 348-350, 357, 360, 361, 364, 370, 371, 373, 375, 379, 381-383, 387, 388, 390, 391, 394, 395, 398-400, 417
– di Croazia e Slovenia 356
Italimpianti 381
Italy Japan Business Group 400
Iva 118
J-Pats 275
Jihad islamica 411
Kgb 170, 171, 411
laburisti (Israele) 279, 414
lagunari 211
Lance 210, 211, 220
lanciarazzi 211, 213, 219
lanciatori 211, 222
Länder 44, 127, 276
laser 219
latte 117, 119, 120, 203, 232, 233, 238, 294, 298, 313, 322, 334-337, 340, 341, 360, 363, 370, 374, 380, 383, 387, 389, 398, 402
Lega Araba 257, 287
legge comunitaria 115, 116
– elettorale 188, 189, 299, 300, 393
– finanziaria 41, 86, 89, 90, 130
– Jervolino-Vassalli 324
– La Pergola 115
– n. 801 (1977) 323
– n. 349 (1981) 72
– n. 49 (1987) 88, 94
– n. 309 (1990) 324
– n. 397 (1990) 377
– n. 19 (1991) 198
– n. 106 (1991) 79
– n. 185 (1991) 275
– n. 197 (1991) 325
– n. 304 (1991) 71
– n. 410 (1991) 325
– n. 212 (1992) 85, 93, 198
– sui servizi 323
– sulle manifestazioni pubbliche 300
legno 375
Leopard 211
Lerici 218
leva 213-215
Libeccio (fregata) 224
Libro bianco della Difesa (1985) 208
– bianco sul mercato interno 115
licenze 275
linea di credito 353, 355, 375-377, 386, 394
– di comunicazione 209
lira 45, 46, 58, 70, 136, 138
Lupo (classe) 218
Lybian Airlines 222, 388
M-9 268
M-11 268
M-110 210
Maestrale (fregata) 228
mafia 318, 319, 326, 348
Mangusta 211
manifatturiero (settore) 57, 380
mantenimento della pace 156, 161, 231, 238, 242, 243, 247, 252, 254, 256, 257
marco 44, 45, 48, 127, 138
Marina 210, 211, 213, 215, 217, 218, 223, 225, 348, 349, 393
Maristaeli 228

materiale fissile 260
– sanitario 378, 383
materie prime 178, 204, 340, 399
– prime strategiche 205
Mb-339 212, 218
medicinali 228, 293, 349, 354, 419
Mediobanca 394
Mediocredito 71, 377
mercati agricoli 328, 329, 331
– azionari 52
– dei cambi 34
– dei capitali 46, 78
– finanziari 42, 43, 45, 46, 48, 49, 52
– monetari 45
– valutari 36, 43, 46
– bancario 49, 50
– interno 52, 117, 273
– mobiliare 51
– obbligazionario 51
– unico 65, 112, 115, 118, 140, 307
mercenari 227
messa a riposo 329, 330
– fuori coltura 329-331
metano 379
Mezzogiorno 119
Mfo 224
Miatm 224
microelettronica 359
«Midgetman» 270
Mig-21 225
migrazioni 30, 83
«Milazzo» 224
Military Staff Committee (Onu) 255
milizie irregolari croate 227
– slovene 225
minatori 62, 65, 190
mine 211
Minerva (classe) 222
minoranza/e 157, 158, 176, 246, 356, 357, 370, 371, 416
– greca 188
– italiana 199, 226, 356, 357, 363, 371
– magiara 191, 196
– serba 184, 357
– slovena 370
– turca 189
– ungherese 191
Minuteman 259
missile da crociera 270
– intercontinentale 270
– intercontinentale mobile 270
missili 204, 210-212, 218, 221, 222, 227, 259, 260, 268-271, 274, 410
– a corto raggio 220
– antiaerei 276
– balistici 260, 290, 291
– balistici intercontinentali 410
– contraereo 210, 211, 221
– di crociera 220, 409
– fissi 174
– intercettori 271
– mobili 174, 270
– nucleari a corto raggio 241
– tattici 271, 409
missioni umanitarie 242, 293
Mistral 211
misure antidumping e di salvaguardia 67
– di fiducia 143, 248
– di fiducia e sicurezza 259, 263
– di salvaguardia 62
– di sicurezza e fiducia 208
– di sostegno alle esportazioni 62
– limitative delle importazioni 61
– parataríffarie 77
Mitteleuropa 205
mondo arabo e musulmano 17
montenegrini 185
moratoria 35, 260, 416
motopescherecci 351, 390, 391
motovedetta 390
motovedette 349

movimenti di capitale 132
– islamisti 280, 385
movimento integralista islamico 308
– civico (Cecoslovacchia) 193
– cristiano democratico (Slovacchia) 193
– per i diritti e le libertà (Bulgaria) 189
– per una Slovacchia democratica 192
Msi-Dn 226
Mtcr 268, 274
mujahiddin del popolo 381
Multilateral Trade Organization 63
munizioni 36
muro di Berlino 93
musulmani 281, 418
MX 270
Nacc 178, 181, 183, 230, 232, 235-238, 262, 410, 411
Nafta 65
al-Nahda 301
Nap 360
narcodollari 315, 324
narcotraffico 307, 308, 314, 325, 402, 403
Nato 19, 130, 143-153, 155, 162, 169, 178, 181, 183, 205-207, 209, 210, 212, 215, 218, 220, 221, 227, 228, 230-238, 241, 242, 247, 257, 262, 264, 265, 271-274, 354, 359, 367, 368, 410, 415, 419
nave/i 162, 212, 223, 224, 260, 270, 272, 274, 348, 349, 363, 391
– ausiliarie 211
– da guerra 409
– idrografiche 212
– logistiche 227
– scuola 212
Navocformed 211, 241
nazional-comunismo 178
nazionalismo 20, 109, 111, 138, 168, 169, 176, 190, 205
nazionalisti 21, 22, 24, 111, 173, 176, 177, 179
Nazioni Unite (v. anche Onu) 155, 160, 178, 185, 205, 226, 251, 252, 254, 255, 257, 286, 291, 313-315, 339, 343, 353, 357, 387, 388, 394, 416, 417, 419-421
Nbc 211, 270, 271
negoziato arabo-israeliano 178, 281-283, 286, 380
– Gatt 110
neutralità 150, 191
Nh-90 218, 276
Nike 212, 219
Nissan 66
non ingerenza 254, 399
norme di tutela della concorrenza 68
Npg 220, 233, 234, 241
nuovo ordine internazionale 16, 17, 21, 23, 110, 204, 399
obbligazioni a tasso variabile 52
obiezione di coscienza 214
Occidente 17, 19-21, 32, 49, 111, 167-169, 172-174, 178-181, 280, 296, 383, 420
occupazione 27, 33, 37, 38, 41, 44, 59, 76, 83, 84, 88, 94, 101, 102, 124, 127, 145, 150, 152, 175, 226, 233, 250, 275, 286, 359, 363, 369, 376, 387, 389, 396
Oci 257
Ocse 27, 40, 41, 43, 47, 48, 50, 54, 56, 72, 73, 86, 178, 339, 420
Oil 84
oleaginose 75
olî minerali 76
Olp 284, 389
Ong 95, 249, 339, 344, 421
Onu (v. anche Nazioni Unite) 16, 17, 21, 23, 24, 155-160, 162, 181, 185, 187, 199, 209, 224, 227-229, 242, 246, 248, 252, 254-257, 266, 280, 281, 284, 286-288, 290-297, 312, 339, 343, 353-355, 357, 364, 368, 382-385, 387, 389, 397, 411-413, 416-419

Opcw 266, 268
Opec 54, 70
operazione «Airone 1» 223
– «Airone 2» 223
– interalleata «Provide Comfort» 223
– «Pellicano» 349, 350
– «speranza» 378
operazioni di mantenimento della pace 231
– «Pellicano» e «Ippogrifo» 222
oppio 309
opposizioni islamiste 280
ordine pubblico 188, 300
organizzazioni agricole italiane 333
– ambientaliste 342
organo di autogoverno palestinese 288
Orsa 224
Osa 257
osservatori 59, 111, 127, 129, 150, 151, 161, 190, 197, 224-226, 250, 286, 287, 332, 337, 339, 359, 362, 364, 393, 415, 417
Osservatorio della Terra 343
– europeo delle droghe 317
Oto-Melara 219, 275
Oua 257
ozono 340
Pac 61, 112, 119, 120, 328, 329, 331-334, 336, 337, 413
pacchetto altoatesino 351, 352
– Delors II 118, 119
pace protetta 207
pacificazione 17, 158, 252, 255, 364, 392
paesi a statuto neutrale 150
– africani 65, 396
– arabi 284, 285, 296
– baltici 174, 238, 264
– comunitari 27, 66, 155, 161
– debitori 48, 79
– del Golfo 76
– dell'Efta 384
– dell'Est 32, 33, 68, 139, 181, 235, 236, 239, 308, 309, 394, 420
– donatori 86
– europei 37, 76, 234, 284, 384, 413
– ex comunisti 98, 102, 183
– ex socialisti 67, 68, 70
– fortemente indebitati 81
– industriali 27, 52-54, 58, 62, 63, 71, 72
– industrializzati 32, 40, 76, 77, 86, 204, 340, 341
– islamici 308
– meno sviluppati 102
– neutrali e non allineati 150
– occidentali 32, 33, 45, 110, 155, 162, 175, 181, 219, 247, 251, 261, 298, 340, 376
– socialisti 54
– sviluppati 98, 102
palestinesi 279, 280, 285-289, 323, 389
Pan Am 298, 310, 387
paracadutisti 224, 383
parchi naturali 330
parlamenti 68, 350
– nazionali (paesi Ce) 111
Parlamento (italiano) 85, 88, 90, 115, 125, 137, 203, 218, 323, 350, 360, 362, 366, 383, 400, 402, 403
– albanese 188, 350
– algerino 300
– austriaco 352
– bosniaco 186, 416
– bulgaro 189, 410
– cecoslovacco 193
– cinese 399
– croato 357, 416
– europeo 82, 121-126, 130, 318, 319, 321, 359, 420
– greco 415
– inglese 133
– jugoslavo 185, 419
– polacco 194, 195

– romeno 191
– russo 171
– serbo 187
– slovacco 194
– sloveno 371, 417
– ungherese 196
partecipazioni statali 275
partiti 128, 188, 191, 193-196, 226, 280, 300, 301, 381, 393
partito civico democratico (Cecoslovacchia) 193, 414
– comunista del Viet Nam 401
– democratico (Albania) 188, 349, 350
– socialista (ex comunista) (Albania) 187, 189, 350
– conservatore (Gb) 413
– curdo dei lavoratori 295, 296
– dei contadini (Polonia) 195
– dell'unità nazionale (Romania) 191
– della vera via (Turchia) 410
– democratico albanese 349, 413
– democratico sloveno 371
– laburista (Israele) 414
– nazionalista (Malta) 412
– popolare (Austria) 414
– repubblicano (Cecoslovacchia) 193
– socialdemocratico (Slovacchia) 193
«Patriot» 274, 276
Patto di Varsavia 178, 181, 230, 234, 235, 239, 264, 265, 274
pattugliatori 211, 224, 225
Pcc 398
Pcus 15, 167, 170, 171, 177, 409
Pds 125, 152, 153, 226, 397
peace-enforcement 256
peace-keeping 199, 226, 256, 412
peace-making 252, 255, 412
«Peacekeeper» 270
Peco 76, 81, 85, 93
pelli 375
penuria alimentare 188
Pesc 121, 123, 142, 144, 147, 149, 153, 410
pesticidi 330
petrolchimico 383
petrolio 57, 74, 76, 292-294
petromonarchie 273
pezzi di ricambio 274, 382
Philips 272
piani Shultz (1988) e Baker (1989) 284
pianificazione militare 145, 146
– militare europea integrata 146
Piano Brady 78
piccole e medie imprese 394, 396, 402
– e medie industrie 272
Pil 44, 54, 56, 57, 73, 75, 76, 98, 118, 134-136, 215, 217, 341, 342, 359
Pisga 288
pluralismo 171, 280, 302
plutonio 270
Pnl 85, 86
politica agricola e commerciale 82
– comune di sicurezza e di difesa 112, 146, 205, 233
– dei redditi 41
– di aiuto allo sviluppo 72
– di cooperazione 82, 193
– di difesa 142, 149
– di sicurezza 125, 204-206
– economica 24, 31, 36, 38, 45, 46, 49, 56, 137, 190
– economica e finanziaria 43, 45
– economica e monetaria 44
– estera e di sicurezza comune 121, 142, 145, 156
– europea di difesa 358
– fiscale 35, 38
– forestale 330
– militare comune 206
– monetaria 35, 37, 41, 44, 132, 177
– sociale 120, 124
– sociale ed ambientale 68

politiche ambientali 84
- di bilancio 86, 132
- di cooperazione 75, 76, 82, 84
- economiche 18, 36, 39-41, 44, 45, 84, 132, 359
- economiche e monetarie 44
- fiscali 29
- monetarie 29, 132
- monetarie e fiscali 39
- strutturali 119
polizia 213-215, 222, 229, 307, 319, 321, 326, 327, 351, 360, 387, 389
poliziotti 213
polo aeronautico 275
Polyphem 218
popolo palestinese 385
portaeromobili 211, 221
posamine 211
povertà 80, 82, 342
Pr 152, 397
precursori 314, 316
- chimici 314, 317
Prepcom 339, 340, 419, 421
Presidenza inglese (Ce) 119, 140
- italiana dell'Ueo 152
pressione demografica 82
prestiti 42, 45, 49, 50, 78-81, 257, 299
- bancari consortili 49
- bancari e sindacati 42
- consortili 50
prestito commerciale 379
prevenzione dei conflitti 244, 246, 248
Pri 152, 153, 226, 365, 387
primo rapporto mondiale sull'istruzione dell'Unesco 84
privatizzazione/i 46, 168, 177, 196
problemi etnici e religiosi 205
procedure di sorveglianza multilaterale 33, 40
processo di pace 356, 393, 396
- arabo-israeliano 279, 284, 359, 385
Procuratore nazionale antimafia 326
prodotti agricoli delle regioni temperate 78
- alimentari 57
- chimici 266, 267, 375
- energetici 57
- farmaceutici 383
- petroliferi 157
- tropicali 77
- umanitari 384
produzioni aerospaziali e militari 275
profughi 224, 227, 354-359, 363, 372
- curdi 383
programma di convergenza 136, 137
- nucleare 271
- economico polacco 195
programmazione familiare 83
programmi di penetrazione commerciale 69, 71
- integrati mediterranei 119
- strutturali 119
- paese 94
proiettili d'artiglieria 409
proliferazione 31, 248, 254, 259, 271, 385
- missilistica 205
- nucleare 21, 143, 175, 237
proprietà intellettuale 63
protezione civile 197, 222
- dei consumatori 122
protezionismo 59, 65, 400
protocollo di Ginevra (1925) 266
- di Montreal (1988) 340
- di scambi culturali italo-peruviano per il triennio 1992-1994 404
- di sicurezza sociale (Italia-San Marino) 369
- per lo stabilimento dei rapporti diplomatici (Italia-Bielorussia) 353
- relativo all'assistenza finanziaria, economica e tecnica fra Italia e Malta 366

province autonome di Trento e Bolzano 198
– transilvane 191
Psdi 350
Psi 350, 387
Pubblico contro la violenza (Slovacchia) 193
purificazione etnica 185, 187
Pvs 32, 38, 48, 52, 54, 62, 63, 69, 70, 73, 76-80, 82, 85, 87, 90, 92-95, 340, 342, 343, 420
– meno avanzati 62, 63
questione curda 383
– macedone 160, 161, 362
– palestinese 284, 379
«quietanza liberatoria» 352
quote per i prodotti importati 349
– latte 112, 119, 332, 334-337
radar 21, 212, 221, 222, 228, 298, 315, 380
– aeroportati Aew 212
radicali (Italia) 152, 199
– (Russia) 170, 171, 177
radicalismo islamico 323
Raf 309
rapporti di cambio 43
rapporto annuale dell'Onu sugli stupefacenti 309
– annuale sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario 117
– Craxi 78
– dell'Ocse sull'Italia nel biennio 1990-91 41
– Harmel 239
– Mondiale sul Lavoro 84
– su Democratizzazione e Sviluppo 84
razza 84, 210, 211, 219, 225, 276
razzismo 384, 385
Rcd 300, 301
reazione rapida 149, 209
referendum 140, 158, 185, 186, 191, 192, 251, 297, 353, 373, 391, 392, 395, 411, 418
– danese (2 giu. 1992) 114, 127, 130, 136, 138, 360
– francese (20 set. 1992) 110, 130
– irlandese (18 giu. 1992) 114, 414
regime di autonomia 286-288
regionalismo 30, 63
regionalizzazione 29-31, 59, 63, 64, 140
regioni 95, 198
registro dei trasferimenti internazionali delle armi convenzionali 257, 258
relazione sulla politica informativa e della sicurezza 323
religione 84
Renamo 393
repubbliche baltiche 250, 261, 375
– caucasiche 179
– dell'ex Jugoslavia 80, 155, 197, 198, 250, 251, 352, 364, 365, 370, 416
– dell'ex Urss 173, 174, 178, 180, 205, 236, 250, 262, 264, 274, 347
– musulmane (ex Urss) 281
restrizioni quantitative 62, 375
– sulle esportazioni 268
riarmo 205, 280, 293
riassetto strutturale 81, 85
ricerca applicata 97
– e sviluppo 64, 67, 217, 218, 290, 291
riciclaggio 309, 313, 315, 316, 318, 319, 322, 324
ricognitori 221
riconversione 255, 272, 377
– delle coltivazioni 402
ricostruzione 16, 32, 37, 38, 48, 54, 73, 76, 94, 391, 397
riduzioni del servizio del debito 81
rifinanziamento della Ce 118
riforme economiche 33, 34, 168, 188, 191

– economiche e politiche 75
– strutturali 75
rifugiati 187, 228, 256, 285, 286, 289, 354-356, 358, 360, 372, 405
rimesse 76
rimorchiatori 212
rinazionalizzazione 20, 128, 208
riparazioni 293
– di guerra 292
risanamento della finanza pubblica 85, 86
riscadenzamento e riduzione del debito 78
risoluzione 46/152 (Onu) 315
– 194 289
– 242 284
– 425 285
– 661 292
– 666 293
– 687 280, 290, 291
– 688 383
– 707 291
– 713 416
– 715 291, 293
– 721 416
– 724 158, 417
– 731 298, 311, 312
– 743 417
– 748 298, 311-313, 413
– 752 418
– 757 159, 187, 227, 365, 418
– 784 388
risoluzioni 242 e 338 285
– 706 e 712 293, 294
– 713 e 757 162
risorse idriche 285, 286, 288, 289, 421
– idriche e minerarie 286
– naturali 340
– umane 44, 84, 272
risparmio 33, 37, 39
«risposta flessibile» 240
ristrutturazione 30, 50, 54, 219, 331, 335, 342, 403
– del debito estero 78, 79, 81
ritiro dei seminativi 329
riunificazione delle famiglie 289
Rrf 212
rublo 36, 177, 179, 377, 413
russi 81, 173, 174, 176-178, 197, 261, 263, 264, 353, 374, 376, 378, 409, 411, 414
Sace 70, 234, 241, 353, 369, 372, 373, 376-379, 382, 389, 394, 399
Saceur 234, 241
«San Marco» 363
sanità 94, 122, 212, 288, 289, 402, 405, 420
Santa Sede 249
sanzioni 132, 185, 187, 221, 266, 292, 294, 295, 298, 311, 312, 334, 354, 364, 388, 394, 416
– economiche 155, 157, 365, 395
«Sapri» 224
Sar 223
scambi culturali 365
scienza 94, 299, 334
scienziati nucleari 175
sciiti 295
Scud 271
Scud-B 221
Sdi 271
«Seawolf» 270
Sebc 132
secessione 185, 369
segreto bancario 318
seguiti di Helsinki 232
Senato (italiano) 125, 126, 131, 182, 352, 355, 358, 359, 365, 366, 378, 385, 386, 399, 400, 404
sensori 265
sequestro 390

serbi 157, 158, 161, 185, 186, 355, 367, 415-419
– di Bosnia 187, 418
– di Croazia 187
servizi doganali 325
– segreti 171, 308, 387
servizio civile 215, 217
– centrale antidroga della Guardia di Finanza 402
Sette (v. Gruppo dei Sette)
settore ambientale 81
– cerealicolo 329
– lattiero-caseario 334, 338
– privato 80, 401
settori protetti della Comunità 139
Shape 210
Shorad 211, 212
Sicbm 259, 270, 410
siccità 75
sicurezza alimentare 83
– regionale 285, 286, 289
siderurgia 67, 374, 394
Sikorsky 275
Simeto 227
sindacati 301, 382
sionismo 384, 385
sistema bancario internazionale 50
sistemi d'arma 217, 264, 270, 273, 274
Skyguard 211, 213, 218
Slbm 260
slovacchi 192-194, 196, 197, 414
sloveni 185
– d'Italia 371
Sma 270, 275
Sme 24, 37, 44, 45, 56, 58, 110, 138
sminamento 224
Snam 379, 399
società miste 84, 94, 394
Società italiana di monitoraggio 95
Solidarnosc 194, 195
sommergibili 211
Sonatrach 379
soppressione dei controlli alle frontiere 115, 116
sorveglianza aerea 146, 163
– marittima 162
sostanze chimiche 314
– psicotrope 313, 314, 316, 322
– stupefacenti 309, 313-315, 318, 321
sostegno a favore delle imprese agricole 329
– ai prezzi e ai redditi 60
– alle esportazioni 331
Spada 212
Spazio economico europeo 64, 68, 140, 384, 385, 413
Spd 162
spesa pubblica 37, 41, 76, 86, 88, 218
spese militari 203, 218, 271
spinte migratorie 92
«spread» 50
SS-24 270
stabilizzazione 33, 36, 54, 76, 170, 207, 250, 263, 391, 413
Stanavformed 162, 163, 211, 228, 241
Stanavfornato 211
Start (Mosca, 31 lug. 1991) 174, 260, 261, 270, 414
Start II (Mosca, 3 gen. 1993) 259, 260, 414
Stati arabi 279, 285
– baltici 172, 174
– centroasiatici 179
– ex socialisti 16
– membri con deroga 135
stato di emergenza 299, 302
stealth 270
sterlina 45, 133
Stinger 211, 220
strage di Capaci 326
«Stromboli» 224
strumenti a tasso variabile 52

sudtirolesi 352
sufficienza difensiva 207
suolo 342, 421
sussidi 60, 61, 77
– agricoli 59, 60
sussidiarietà 110, 111, 121
svalutazione 24, 105, 132, 134, 138
sviluppo economico regionale 286, 289
– sostenibile 80, 81, 84, 340-342, 420
– umano 90
Svp 352
tabacchi 322
tariffa 65
tariffazione 60, 61
tassazione sulle emissioni 343
tasse sul CO_2 e sull'energia 420
tassi agevolati 69, 70
– di cambio 43, 58, 78, 132, 177
– di interesse 33-35, 37-39, 43, 132, 134, 410
– ufficiali di sconto ed anticipazione 45
– di sconto 41
Tav-8B Harrier 220
tecnologie a doppio uso 293
telecomunicazioni 183, 374, 375, 383, 390, 394
territori occupati 94, 385, 389
terrorismo 254, 307, 308, 310, 314, 321, 323
– internazionale 205, 311, 312, 315, 316, 323, 359
Terzo mondo 15, 17, 102, 205, 207, 258, 269, 341
– rapporto sullo sviluppo umano dell'Undp 84
tessile (settore) 62, 67, 71, 139
testate W88 270
titoli obbligazionari 42
Tornado 212, 218, 220
tossicodipendenza 320
Toyota 66
traffico di armi 227
– di droga 254, 317, 318, 404
– di stupefacenti 347, 368, 389
trasferimenti di tecnologie 143
– finanziari 75, 119
trasmissioni 211, 213
trasporti 146, 211, 349, 374, 375, 383, 390
– su strada 140
Trattati di Roma (Ce, 25 mar. 1957) 117, 121, 122, 420
Trattato Cfe (Parigi, 19 nov. 1990) 176, 237, 261-263, 273, 414, 415
– dell'Atlantico del Nord (Washington, 4 apr. 1949) 147, 151
– di amicizia, buon vicinato e cooperazione fra Italia e Marocco 388
– di amicizia e collaborazione fra Italia e Bulgaria 355
– di amicizia e cooperazione (Russia-Polonia) 414
– di amicizia e cooperazione fra Italia e Polonia 366
– di amicizia e cooperazione fra Italia e Urss 182, 378
– di Maastricht (7 feb. 1992) 18, 44, 82, 90, 109, 112, 114, 118-121, 123, 126, 128, 132, 137, 138, 141-143, 146, 147, 149, 150, 152, 307, 320, 360, 367, 414
– di non proliferazione nucleare 175
– di Osimo (10 nov. 1975) 199, 356, 357, 370
– di pace israelo-egiziano (26 mar. 1979) 284
– fra l'Italia ed il Brasile per l'assistenza giudiziaria in materia penale 403
– modificato di Bruxelles (Parigi, 23 ott. 1954) 151
– Polonia-Germania sui confini 195
– sui cieli aperti 264
«Tremiti» 224

tribunale 17, 303, 360, 384
Trident 270
Trident II 260
truppe federali 184, 370
Tunis Air 227
turismo 76, 286, 351, 390
ucraini 32, 373, 411
Uem 44, 112, 121, 122, 125, 127, 130-137, 359
Ueo 123, 142-153, 161-163, 206, 209, 221, 226-228, 231-234, 247, 257, 354, 355, 359, 360, 367, 413, 419
Ufd 189, 190, 410
Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (Csce) 244, 246
Uma 287, 288, 297-299, 379
UN Commission on Narcotic Drugs 314
Unced 81, 339, 341, 343, 419-421
Unctad 314
Undp 84
Unep 339, 340, 343
Unesco 84
Unhcr 228, 354
Unicef 363
Unido 420
unificazione 101, 123, 134, 192
– tedesca 35, 37, 38, 40, 55, 110, 114, 274, 276
Unifil 224
Unikom 224
Unione civica democratica (Slovacchia) 193
– democratica (Polonia) 194, 195
– doganale 297
– europea 23, 114, 120, 123, 125, 128, 131, 142, 143, 146, 147, 149-153, 233-235, 307, 360
– italiana 356, 370
– monetaria 133, 138
– patriottica del Curdistan 383
– per i diritti umani (Albania) 188
– politica (Ce) 120, 123, 125, 126, 234
– politica ed economica 138
Unita 392
unità Aaw 211
– rifornitrici 211
– tecnica centrale (Dgcs) 95
Unmogip 224
Unprofor 186, 417, 418
Unrwa 286
Unscom 291, 293-295
Untac 257
Untso 224
Upe 123, 124, 126, 410
Urania 228
uranio arricchito 413
Uruguay Round 29, 59, 61, 63, 68, 77, 331, 332, 410, 411, 413
Variable Rate Notes 52
vasellame 375
Vaticano 185, 398, 417
Vaz 183
velivoli imbarcati 211
– intercettori 225
Verdi 226, 381
Vertice dei capi di governo (Esagonale, Dubrovnik, 26-27 lug. 1991) 197
– dei capi di governo (Iniziativa Centro-Europea, Vienna, 18 lug. 1992) 197
– dei Sette (ministeriali) 33-36
– dei Sette di Londra (15-17 lug. 1991) 39, 258, 316
– dei Sette di Monaco di Baviera (6-8 lug. 1992) 35, 37, 38, 159, 228, 229, 415
– dei Sette di Tokio (7-9 lug. 1993) 16
– del Consiglio di Sicurezza Onu (31 gen. 1992) 252-254, 258, 412
– della Csce di Helsinki (9-10 lug. 1992) 159, 228, 237, 243, 245, 248, 249, 262, 263, 415

– della Csce di Parigi (19-21 nov. 1990) 243
– di Versailles 315
– di Washington (Usa-Russia, 16-17 giu. 1992) 260, 414
– franco-tedesco 148, 149, 413
– italo-francese 151, 358
– italo-tedesco 368
Vertici biennali dei Capi di Stato e di Governo (Csce) 245
vetro 275, 375
«Vieste» 224
Vigili del fuoco 327
violazioni alle normative comunitarie 117
«Vittorio Veneto» 222
voli di osservazione 264, 265
volontari 210, 213, 214
Westland 275
yen 34, 401
zona di esclusione 295
– di esclusione aerea 290
– economica esclusiva 208
zone di cooperazione e di libero scambio 64

INDICE DEI NOMI

Abdessalam, Belaid 303
Achilli, Michele 350, 391, 392
Afeworki, Isaias 391
Ahmeti, Vilson 188, 350
Alia, Ramiz 188
Amato, Giuliano 22, 116, 119, 137, 200, 218, 229, 349, 351, 354, 367, 413, 425
Anderson, Terry 411
Andò, Salvo 214, 229, 276, 360, 367, 372
Andreatta, Beniamino 23, 24, 131, 424, 425
Andreis, Sergio 381
Andreotti, Giulio 116, 117, 124, 125, 127, 131, 152, 219, 323, 335, 336, 345, 348, 351-353, 355, 356, 358-362, 366-371, 373-377, 380, 381, 383, 385-388, 392, 393, 395-399, 402, 403, 405, 424, 425
Antall, József 196, 235
Arafat, Yasser 172, 389
Arens, Moshe 385
Arpino, Mario 225
Babangida, Ibrahim 394
Badinter, Robert 157, 158
Baker, James Addison 159, 235, 236, 268, 284, 348, 378, 411
Barr, William 345
Barucci, Piero 119, 425
Bavcar, Igor 372
Ben Ali, Zin al-Abidin 390, 391
Ben Bella, Ahmed 301
Ben Dhia, Abdelaziz 390
Ben Haji, Ali 299, 303
Benjedid, Chadli 301, 302, 379, 412
Ben Yahya, Habib 390
Bérégovoy, Pierre 360
Berisha, Sali 188, 349-351, 413
Bernini, Carlo 351, 352, 364
Boban, Mate 418
Boniver, Margherita 348, 350, 351, 354, 358, 363, 372, 391, 392
Borruso, Andrea 392
Borsellino, Paolo 310
Bottai, Bruno 352
Boudiaf, Mohamed 297, 299, 301-303
Boutros-Ghali, Boutros 17, 160, 252, 254-257, 353, 411
Brahimi, Lakhdar 379
Bufi, Ylli 187, 188, 348
Bush, George Herbert 16, 169, 172, 182, 241, 259, 260, 264, 268, 270, 282, 353, 412-414
Cabiri, Ylli 348
Calfa, Marian 193, 355
Caria, Filippo 350
Carli, Guido 33, 37, 119, 128, 133, 134, 136, 218, 376, 425
Carnogursky, Jan 193
Carrington, Peter 157, 362, 415, 417, 418
Castro, Fidel 172, 404
Cavallo, Domingo 402
Ceausescu, Nicolae 190

Cernavin, Vladimir 225
Cetin, Hikmet 373
Chamorro, Violeta 405
Cheney, Richard 345
Ciampi, Carlo Azeglio 22, 41, 59, 397, 425
Clinton, Bill 16
Collor De Mello, Fernando 403
Corcione, Domenico 200, 204, 210, 213, 224
Cosic, Dobrica 187, 419
Cossiga, Francesco 226, 352, 357, 358, 360, 362, 365, 366, 371-373, 377, 378, 383, 385, 388, 396, 397, 399, 402, 403, 405, 424
Costa, Raffaele 116, 119, 349
Craxi, Bettino 78, 387, 424
Cresson, Edith 359
Croce, Benedetto 20
Dalai Lama (Gyatso Tenzin) 397
De Deus Pinheiro, João 160
De Giuseppe, Giorgio 400
Dehaene, Jean-Luc 413
De Lorenzo, Francesco 404
Delors, Jacques 111, 114, 116-119, 130, 337, 414
De Michelis, Gianni 86, 90, 93, 123-127, 135, 152, 160, 182, 199, 227, 228, 253, 282, 283, 300, 348-359, 361-364, 366-371, 373-380, 384, 385, 387-394, 397, 398, 401, 402, 425
Demirel, Suleyam 410
Dhlakama, Alfonso 393
Dienstbier, Jiri 193
Dimitrov, Filip 189, 190, 410
Djerejian, Edward 295
Do Muoi 401
Dos Santos, José Eduardo 392
Draghi, Mario 134
Dubcek, Alexander 193
Dumas, Roland 145, 355, 359, 360
Dunkel, Arthur 60, 61, 77, 411
Dunning, J.H. 99, 104
Eisenhower, Dwight 264
Ekéus, Rolf 291, 292, 294, 295
Eltsin, Boris N. 32, 164, 168, 170-173, 176, 177, 182, 196, 238, 260, 270, 377, 411, 412, 414, 415
Erdos, Andrè 312
Facchiano, Ferdinando 393
al-Fadl Chalak 386
Falcone, Giovanni 304, 310, 318, 319, 326
Fazio, Antonio 24
Fenech Adami, Edward 366, 412
Filali, Abdellatif 388, 389
Fischer, Heinz 352
Fokin, Vitold 373, 374
Fontana, Gianni 120
Fujimori, Alberto 403
Gaidar, Egor 177
Galvin, John 241
Ganev, Stoyan 189, 355
García Vargas, Julián 367, 372
Gasanov, Gasan 396
Gatti, Gabriele 369
Genscher, Hans-Dietrich 139, 145, 235, 236, 248, 254, 368
Gheddafi, Muammar 172, 222, 298, 380, 386, 387
Ghozali, Sid Ahmed 299, 300, 379
Göncz, Árpád 196
González, Felipe 110
Gorbaciov, Mikhail S. 32, 168, 170-173, 182, 260, 270, 374-376, 408, 411, 416
Gorbunovs, Anatolijs 365
Goria, Giovanni 119, 332, 333, 337, 345, 424, 425
Granic, Mate 358
Grassi, Libero 318
Greguric, Franjo 185
Hassan II del Marocco, re 323, 388
Havel, Václav 192-194, 235
Herzog, Chaim 385

al-Hiti, Usama 294
Hrawi, Elias 386
Hun Sen 397
Hurd, Douglas 355, 367
Hussein, Saddam 172, 295, 323
Husseini, Faysal 389
Iliescu, Ion 191, 192
Iotti, Nilde 182, 399
al-Iriyani, Abdal-Karim 391
Iturralde, Carlos 402
Izetbegovic, Alija 186, 418
Jakovlev, Aleksandr 170
Jallud, Abdul Salem 387
Janaev, Ghennadi 171, 374
Jazov, Dimitri 171
Jean, Carlo 204, 208
Jiang Zemin 398
Jovanovic, Vladislav 364
Joxe, Pierre 227, 234, 360
Kafi, Ali 301, 303
Kang Sok-zo 399
Karadzic, Radovan 418
Karamanlis, Konstantinos 361
Karawi, Hamed 390
Karoli, Kostaq 224
Kebich, Vyachaslau 353
Kejs, Derek 395
Kemptner, Thomas 414
Keramane, Abdelrahman 379
King, Tom 233
Klaus, Václav 193, 194, 414
Klestil, Thomas 414
Kohl, Helmut 110, 145, 161, 232, 242, 253, 368
Kouchner, Bernard 363
Kozyrev, Andrei 178, 375-378
Krauchanka, Pyotr 353
Krause, Gunther 351
Kravchuk, Leonid M. 178, 373
Kryuchkov, Vladimir 171
Kucan, Milan 369-371
Kulik, Ghennadi 376
Kupa, Mihály 374
Landsbergis, Vytautas 365
Lattanzio, Vito 61, 355, 366, 375, 380, 381, 394, 395, 398, 402
Lenoci, Claudio 380, 386, 390
Levy, David 384, 385
Lilov, Aleksandur 190
Lima, Salvo 310
Li Peng 397-399
Loncar, Budimir 185, 362
Ludzhev, Dimitur 189
Mac Sharry, Ray 334
Madani, Abbas 299, 303
Madigan, Edward 345
Mahloji, Mohammed Hossein 381
Mahotes-Magouindi, Joachim 393
Major, John 110, 172, 182, 367, 398, 412, 413
Mancino, Nicola 398
Marais, Gorg 394
Marchand, Philippe 359
Mariani, Angelo 200, 228
Markovic, Ante 184, 185, 199, 362
Marques Moreira, Marcílio 403
Martelli, Claudio 345, 348, 360, 364
Mastella, Clemente 405
Mazowiecki, Tadeusz 187, 194
Meciar, Vladimir 192-194, 414
Meksi, Alexander 188
Mesfin, Seyoum 392
Mesic, Stipe 185, 416
Mezini, Drini 348
Millan, Bruce 119
Milosevic, Slobodan 187, 362, 418
Mitsotakis, Konstantinos 360, 362
Mitterrand, François 110, 130, 145, 152, 153, 161, 229, 232, 254, 255, 302, 354, 355, 358, 360, 419
Miyazawa, Kiichi 253
Mock, Alois 351, 352
Moisiou, Alfred 349
Monti, Mario 128, 131, 134, 135

Mubarak, Hosni 380
Mugabe, Robert 395, 396
Mulroney, Brian 345
Mussa, Amr 380
Napolitano, Giorgio 117, 125, 383
Nardini, Stelio 218, 219, 225
Nastase, Adrian 369
Nechaev, Andrei 378
Nguyen Manh Cam 401
Olszewski, Jan 194, 195, 366, 410
Ordóñez, Francisco Fernández 145, 372
Orlando, Giulio 387
Padoa Schioppa, Tommaso 136
Pandolfi, Filippo Maria 127, 424
Panic, Milan 187, 365, 419
Pannella, Marco 182
Parys, Jan 195
Pashko, Gramoz 348
Pastor, Gyula 196
Pavlov, Valentin 171
Pawlak, Waldemar 195, 410
Paz Zamora, Jaime 402
Peres, Shimon 385
Pérez de Cuéllar, Javier 155, 254, 257, 411
Peterle, Lojze 371
Pezl, Karel 224
Piccoli, Flaminio 199, 226, 361, 383
Pininfarina, Sergio 376
Powell, Colin L. 224
Pugo, Boris 171
Qian Qichen 398
Quintana, Antonio 350
Raffaelli, Mario 393
Rafsanjani, Hashemi 413
Rahman, Mustafizur 396
Rezek, Francisco 403
Rifkind, Malcom 149, 367, 413
Ripa di Meana, Carlo 126, 127, 342
Riviello, Antonio 405
Rognoni, Virginio 148, 200, 204, 206, 207, 213, 215, 219, 234, 275, 345, 348, 349, 351, 368, 375, 383, 385, 389, 390
Roman, Petre 190, 191
Rossi, Alberto 381
Ruffino, Giancarlo 368
Ruffolo, Giorgio 343, 420
Ruggiero, Renato 128, 135, 136, 379
Rühe, Volker 148, 234, 276
Rupel, Dimitrij 369-371
Ruutel, Arnold 358
al-Sabah, Jabir 385
Said, Edward 17
Salinas de Gortari, Carlos 405
Samaras, Antonis 362
Savimbi, Jonas 392
Scotti, Enzo 229, 348, 354, 355, 359, 360, 365, 367, 379, 382, 425
Seiters, Rudolf 368
Separovic, Zvonimir 356, 357
Serreqi, Alfred 350
Shamir, Yitzhak 384, 385
Shaposhnikov, Yevgeny 375
Shevardnadze, Eduard A. 170
Sihanouk, Norodom 396, 397
Siladzic, Haris 353
Silaev, Ivan 375
Skubiszewski, Krzysztof 366
Sládek, Miroslav 194
Snegur, Mircea 192
Spadolini, Giovanni 352, 365, 385, 399, 424
Spaventa, Luigi 128, 131
Stefanovic, Bozzidar 227
Stepankov, Valentin 379
Stolojan, Theodor 191, 369
Stoltenberg, Gerhard 233, 368
Streicher, Rudolf 351
Strong, Maurice 340, 343
Strübig, Heinrich 414
Suchocka, Hanna 195
Tabone, Vincent 366

Talabani, Jalal 383
al-Thani, Khalifa ibn Hamad 390
Tomac, Zdravko 357
Torgyan, József 196
Tudjman, Franjo 158, 184, 356, 357
Vaciago, Giacomo 135
Valkanov, Velko 190
Vance, Cyrus 416-418
Vandini, Carlo Alberto 228
Vauzelle, Michel 360
Velayati, Ali Akbar 381-383
Venturoni, Guido 225
Videnov, Zhan 190
Vitalone, Claudio 124, 223, 349, 358, 363, 365, 371, 383, 399
Viviani, Ambrogio 219
Vo Van Kiet 401
Vranitzky, Franz 352
Walesa, Lech 195, 235
Wörner, Manfred 230-232, 239, 242
Yang Fuchang 399
Yavlinskij, Grigorj 32
al-Zamil, Abdul Aziz 380
Zenawi, Meles 392
Zhelev, Zhelyu 189, 190, 412
Zlenko, Anatoly 373

INDICE DEI NOMI GEOGRAFICI

Abkhazia 176, 179, 394
Abuja 394
Addis Abeba 392
Adriatico 225, 228, 419
– meridionale 163
Afghanistan 76, 142, 281, 300
Africa 19, 83, 389, 396
– a sud del Sahara 73, 79, 83, 92, 93, 392, 395
– australe 75, 395
– meridionale 394
– orientale ed australe 75
Albania 69, 80, 85, 92, 95, 168, 187, 198, 222-224, 238, 281, 321, 322, 348-351, 413, 419
Algeri 298-301, 379, 408, 411
Algeria 94, 277, 280, 289, 297, 299, 302, 308, 379, 389, 412
Alma Ata 237
Alpi centro-orientali 198
Alto Adige 227, 352, 353, 357, 361
Alto Adriatico 198
America 30, 64, 256,
– Centrale 404
– del Sud 402
– Latina 48, 52, 73, 75-79, 83, 84, 92, 93, 402
Amman 381
Ancona 356, 419
Angola 142, 256, 392
Ankara 179, 410
Annaba 303
Annecy 360
Apeldoorn 133
Araba (valle di) 286
Arabia Saudita 280, 281, 287, 289, 295, 380
area balcanico-danubiana 19, 197, 205
– mediterranea e mediorientale 205, 282
Argentina 65, 75, 78, 79, 93, 268, 402
Armenia 179, 238, 262, 281, 378, 411
Asia 30, 52, 64, 75, 77, 83, 92, 93, 374, 396
– centrale 179, 281, 411
– continentale 65
– del Pacifico 30
– dell'Est 54
– meridionale 76
– sud-occidentale 295
– sud-orientale 79
Asmara 391, 392
Asolo 144
Atene 160, 186, 190, 361, 362, 415, 425
Atlantico 178, 241, 263, 331
Augusta 212, 222
Austria 140, 141, 150, 151, 197, 268, 351-353, 369, 370, 414
Azerbaijan 142, 176, 179, 238, 262, 281, 374, 378, 396, 408, 411
Baghdad 294, 383
Balcani 93, 168, 169, 189, 198, 281, 368
Bandar Abbas 382
Bangkok 32, 33, 41, 410

Bangladesh 76, 396
Banja Luka 353
Barcellona 308
Bari 395
Beirut 386, 411
Bekasi 401
Belgio 149, 232, 413
Belgrado 159, 178, 184, 185, 187, 197, 281, 363-365, 415, 416, 418, 419
Bengasi 386
Bielorussia 81, 173, 174, 178, 197, 261-264, 353, 374, 378, 408, 411, 414
Blida 303, 397
Boemia 193
Bógotá 403
Bolivia 78, 93, 402
Bonn 127, 146, 158, 162, 172, 233, 235, 367, 368, 417, 424, 426
Bosanski Brod 355
Bosnia (v. anche Bosnia-Erzegovina) 156, 159, 162, 185-187, 227, 229, 281, 353-355, 364, 365, 418, 419
Bosnia-Erzegovina (v. anche Bosnia) 80, 142, 158, 159, 186, 190, 197, 251, 353, 354, 358, 364, 367, 372, 416-419
Brasile 65, 79, 225, 254, 403
Brasilia 79, 403
Brennero 351
Brindisi 351, 363
Brioni 369, 415
Bruxelles 61, 82, 111, 116, 117, 119, 120, 123, 127, 133, 135, 137, 139, 143, 147, 150, 151, 157, 236, 237, 243, 289, 336, 365, 367, 380, 411, 413, 420, 425, 426
Bucarest 190-192
Budapest 191, 196, 249
Bulgaria 76, 78, 80, 139, 168, 189, 190, 197, 236, 251, 264, 281, 355, 360
Cambogia 256, 257, 396, 397
Camerun 78
Canada 23, 65, 205, 242, 268, 289, 345, 424
Canton 397
Caucaso 174, 176, 281
Cecoslovacchia 44, 48, 64, 68, 69, 80, 139, 168, 192, 194, 196, 197, 224, 235, 236, 238, 264, 355, 411, 414, 419
Cervignano 227
Chambéry 420
Chicago 222
Ciad 75
Cile 52, 75
Cina 75, 92, 93, 258, 268, 271, 274, 289, 311, 374, 397-399
Cipro 150, 151, 256
Cisgiordania 288
Città del Messico 405
Cluj-Napoca 191
Colombia 403
Comiso 220, 221
Constanta 191
Copenhagen 239, 240, 249, 420, 425, 426
Corea del Nord 399
– del Sud 52, 75, 260, 400
Corno d'Africa 95, 205, 207, 224, 391
Costa d'Avorio 78
Covasna 191
Cracovia 235
Crimea 176
Croazia 80, 156, 158, 159, 161, 184-187, 190, 197-199, 226, 251, 256, 352-358, 360, 362, 368, 370-372, 415-419
Crotone 220, 221
Cuba 258, 404
Curdistan 16, 223, 290, 294, 295, 383, 384
Curili 178
Daar es Salam 395
Dahlak 391
Dalmazia 226

Danimarca 111, 133, 148, 150, 161, 358, 414
Danubio 196
Daruvar 363
Derby 67
Dhaka 396
Dobris 419
Dublino 421, 425, 426
Dubrovnik 185, 197, 227, 363, 416
Durazzo 189, 223, 348-350
Ecuador 78, 93, 403
Edimburgo 130, 426
Egitto 94, 277, 283, 287-289, 308, 359, 380
Elbasan 189
Eritrea 391
Est europeo (v. anche Europa orientale) 30, 32, 44, 48, 69, 111, 112, 139, 304, 339, 394
Estonia 69, 80, 173, 176, 236, 250, 261, 358, 374, 408
Estremo Oriente 273
Etiopia 93, 224, 392
Europa 20, 24, 25, 28, 30, 56, 64, 66, 67, 76, 86, 89, 92, 93, 113, 114, 118, 120, 122, 123, 125, 126, 128, 130, 131, 135-140, 143, 145, 147, 155, 164, 168, 169, 195, 204-206, 229, 236, 240, 241, 248, 260, 271, 283, 286, 323, 345, 348, 350, 353, 359, 369, 372, 374, 385, 388, 390, 403, 404, 410, 414
- balcanica 184
- centrale 139, 240
- centro-orientale 64, 73, 76, 79, 138, 139, 168, 192, 195, 230, 234-240
- continentale 205
- occidentale 44, 50, 142, 143, 146, 149, 150, 161, 162, 168, 169, 179, 205
- orientale (v. anche Est europeo) 40, 54, 139, 143, 158, 164, 168, 169, 417
Federazione russa (v. anche Russia) 80, 81, 139, 176
Finlandia 140, 150, 151, 268
Fiume 226, 358, 363
Forlì 227
Francia 22, 56, 58, 66, 67, 118, 119, 133, 135, 144, 145, 147, 148, 151, 153, 154, 158, 159, 161, 182, 221, 228, 232, 234, 235, 237, 238, 241, 247, 254, 270, 274, 295, 298, 302, 309, 311, 325, 354, 358-360, 367, 380, 381, 394, 403, 410, 412, 424
Francoforte 35, 378
Friuli-Venezia Giulia 198, 225, 227, 354, 370, 372
Gabcikovo 196
Gabon 78, 393
Georgia 174, 176, 179, 237, 250, 262, 281
Germania (v. anche Rft) 22, 28, 29, 33-35, 37, 39-41, 44, 54, 55, 111, 118, 127, 133, 135, 144, 145, 147, 149, 151, 153, 162, 182, 195, 205, 219, 230, 235, 241, 250, 253, 254, 263, 274, 276, 352, 359, 367-370, 381, 410, 413, 417
Gerusalemme 224, 285, 384, 385, 389
Giacarta 400, 401
Giappone 16, 25, 28, 29, 34, 37, 39, 40, 44, 48, 50, 54, 55, 66, 67, 72, 97, 178, 182, 249, 253, 254, 258, 268, 273, 286, 289, 400, 424
Gibilterra 205
Ginevra 61, 266, 339, 340, 411, 416, 419
Giordania 78, 277, 285-288, 294, 359, 381
Golan 256, 285, 288
Golfo 32, 38, 54, 55, 73, 76, 95, 114, 155, 205, 207, 220, 241, 271, 273, 274, 277, 280-282, 284, 380, 383-386, 390
- Persico (v. Golfo)
Gorizia 225, 227, 371, 372
Gran Bretagna (v. anche Regno Unito) 22, 111, 120, 123, 126, 133, 134, 144, 149, 153, 172, 270, 274, 276, 298, 311, 354, 367

Grecia 151, 158, 160, 189, 241, 251, 268, 281, 283, 335-337, 355, 360-362, 426
Grigno 227
Grottaglie 228
Grubienpolie 363
Guyana 78
Haarzuilen 363
Hanoi 401
Harare 396
Harghita 191
Helsinki 159, 162, 228, 232, 237, 243, 245-249, 262-264, 415
Honduras 78, 405
Hong Kong 397
India 76, 93, 254, 256, 311, 400
Indonesia 94, 400, 401
Innsbruck 351
Iran 271, 280, 281, 296, 302, 381-383, 413
Iraq 16, 76, 178, 218, 223, 224, 256, 258, 271, 273, 280, 281, 290-296, 383, 384
Irlanda 86, 150, 151, 268, 414
Irlanda del Nord 308
Isole Marshall 80
Islamabad 401
Islanda 140, 151
Israele 16, 268, 277, 284-289, 296, 359, 384, 385, 389, 410, 414
Istria 226, 357
Italia 18, 20-24, 31, 37, 40, 41, 45, 46, 48, 56, 57, 66, 67, 76, 78-80, 82-86, 89, 91-94, 102, 103, 105-107, 110, 112, 113, 115-120, 124-131, 133-137, 144, 148, 160, 162, 182, 183, 197-199, 204, 205, 208, 210, 218, 220, 222-229, 234, 241, 263, 276, 282, 293, 298, 310, 321-325, 331-339, 343, 348-367, 369-374, 376-382, 384-405, 413, 420, 422, 424
Johannesburg 394
Jugoslavia 16, 80, 95, 107, 155-161, 168, 178, 186, 197, 198, 225-228, 249, 250, 257, 352, 354-356, 359, 360, 362-364, 366-370, 416-418
Karachaganak 401
Kazakistan 81, 174, 183, 261, 262, 281, 374, 378, 401, 414
Kiev 373, 374, 378, 411, 417
Kirghizistan 81, 174, 281, 378, 408
Klagenfurt 197
Kosovo 185
Krajina 417
Kuwait 224, 256, 277, 292-294, 385, 386, 408
La Galite 390
La Paz 402
La Rochelle 148, 149, 413
La Valletta 366
L'Aja 266, 356, 370, 410, 415, 425, 426
Lampedusa 221
L'Avana 404, 405
Lazio 221
Lentini 221
Lettonia 69, 80, 173, 236, 250, 261, 358, 365, 374, 408
Libano 94, 224, 256, 277, 285, 287-289, 359, 386, 414
Liberia 75
Libia 16, 221, 281, 288, 298, 299, 310-313, 380, 386-388, 413
Liechtenstein 140
Lione 359
Lisbona 130, 139-141, 143, 159, 161, 261, 289, 360, 361, 414, 426
Lituania 69, 80, 173, 236, 250, 261, 358, 365, 374, 408
Lockerbie 298, 310, 313, 380, 387
Londra 143, 157, 230, 234, 239, 240, 258, 316, 355, 367, 372, 387, 412-414, 419, 424-426
Long Island 34, 412
Luanda 392

Lubiana 199, 226, 370-372, 417
Lusaka 395
Lussemburgo 140, 317, 352, 425, 426
Maastricht 110-112, 114, 118, 120-131, 134, 136-138, 142, 144, 145, 147, 148, 150, 151, 156, 158, 200, 233, 320, 358, 360, 367, 368, 411, 420, 425, 426
Macedonia 156, 158-160, 185, 190, 251, 361, 362, 365, 416, 417
Madrid 277, 282, 284, 285, 287, 388, 390, 408, 410, 426
Madzarevo 363, 417
Maghreb 140, 143, 390
Malesia 52, 75
Malles 227
Malta 150, 151, 224, 298, 366, 412
Managua 405
Manama 295
Maputo 393
mar Nero 205
– Rosso 205
Maribor 372
Marocco 94, 224, 297, 301, 311, 388, 389
Marsala 221
Massachusetts 221
Massaua 391
Medio ed Estremo Oriente 271
Medioriente 16, 19, 76, 83, 84, 92-94, 143, 207, 241, 256, 282-285, 289, 308, 323, 345, 348, 359, 379, 385, 386, 391, 408, 410
Mediterraneo 19, 20, 24, 93, 140, 204, 205, 211, 241, 323, 325, 380, 388
– occidentale 282, 297, 298
– orientale 283, 373
Merano 352
Messico 65, 75, 321, 322, 405
Metz 226
Mezzogregorio 221
Milano 243, 420, 425
Minsk 173, 179, 237, 378
Moldavia 191, 262, 281, 378, 408, 411
Monaco di Baviera 16, 35, 38, 159, 351, 354, 367, 415
Moncenisio 359
Mongolia 80, 81
Monte Bianco 420
Montenegro 157, 159, 162, 163, 186, 228, 365, 416-418
Mosca 34, 172, 174, 176, 179, 195, 238, 243, 244, 250, 259, 260, 268, 270, 288, 289, 374, 376-378, 385, 408, 410-412, 414, 416
Mozambico 78, 81, 93, 142, 393, 394
Nagorno-Karabakh 176, 179, 237
Nagymaros 196
Nairobi 339
Namibia 80
Naqoura 224
Nauru 81
Nepal 76
New York 294, 339, 343, 353, 380, 408, 411, 412, 416-419, 421
Nicaragua 257, 405
Niger 78, 81, 310
Nigeria 78, 81, 254, 394
Noordwijk 123
Nord Africa 76, 83, 84, 92-94, 280, 297, 323, 379, 388
– America 30, 65, 67, 205, 345
Norfolk 220
Norvegia 140, 151, 268
Nova Gorica 371
Nuova Zelanda 268
Oporto 139, 413
Oslo 130, 231, 237, 242, 268, 414
Ossezia 176, 179
Otranto 163
Ottawa 289
Paesi Bassi 67, 123, 148, 149, 160, 221, 233, 241, 242, 361
Pakistan 76, 94, 256, 269, 281, 401
Palermo 318

Palestina 94
Palma de Mallorca 325
Paluzza 227
Pantelleria 211, 222
Paraguay 65
Parenzo 226
Parigi 35, 56, 127, 143, 145, 154, 157, 229, 233, 235, 237, 239, 241, 243, 249, 258, 266, 301, 355, 359, 360, 365, 396, 412, 420, 424-426
Pechino 268, 269, 397-399
Perú 93, 308, 403
Petersberg 146, 150, 151, 162, 234
Phnom Penh 397
Pisa 354, 383
Plovdid 190
Polonia 44, 64, 68, 69, 78, 139, 168, 194, 195, 197, 235, 236, 238, 263, 264, 355, 366, 411, 414
Pontebba 227
Portogallo 139, 161, 268, 298, 394
Praga 232, 243-245, 249, 250, 415
Pretoria 395
Puglia 220
Punta Riso 351
Qatar 389, 390
Quasar 224
Rabat 224, 389
Rawalpindi 224
Rdt 44, 48, 276
Regno Unito (v. anche Gran Bretagna) 56, 67, 158, 161, 182, 233, 241, 242, 258, 295, 311-313, 367, 380, 387, 394, 413, 424
Repubblica cèca 48, 193
– Dominicana 78
– sudafricana 394
Rft (v. anche Germania) 424, 426
Riad 280, 412
Riga 365
Rimini 381, 397
Rio de Janeiro 81, 339, 421
Roma 41, 116, 117, 119, 125, 126, 131, 147, 151, 157, 182, 209, 229-231, 235, 236, 238-242, 283, 308, 310, 345, 348, 349, 351-360, 362-374, 376-405, 410, 425, 426
Romagna 227
Romania 139, 168, 190, 191, 197, 236, 264, 281, 369, 412
Rovigno 226
Russia (v. anche Federazione russa) 16, 36, 139, 142, 164, 168, 171, 173-179, 181, 182, 236, 238, 239, 250, 260-262, 264, 274, 281, 286, 288, 290, 374, 377-379, 410-414
Sahara occidentale 297
Sahel 75
Salisburgo 420
San Marino 369
San Pietroburgo 172, 378
Santorini 355, 360
Sarajevo 186, 228, 229, 354, 417-419
Sardegna 221
Scutari 189
Senegal 395
Serbia 157, 159, 162, 184, 186, 187, 226-228, 354, 362-365, 416-418
Seul 400
Shangai 397
Sharm el Sheik 224
Sicilia 221
Sigonella 221, 388
Sinai 224
Siria 268, 277, 285, 287-289, 295, 359, 386, 390
Siviglia 308
Skopje 160, 361
Slavonia 184, 185, 363
Slovacchia 48, 192, 193, 196, 414
Slovenia 80, 158, 159, 184, 185, 190, 197-199, 226, 251, 352, 354, 356, 357, 360, 362, 368-372, 415-418
Sofia 410, 412

Somalia 16, 18, 23, 24, 75, 93, 142, 224, 256, 257
Spagna 66, 67, 86, 119, 126, 145, 148, 241, 276, 298, 309, 325, 336, 337, 367, 372, 403
Spalato 358
Sri Lanka 76
Stati Uniti (v. anche Usa) 28, 29, 33-35, 39-41, 43, 50, 52, 54, 59, 60, 65, 67, 72, 73, 76, 78, 86, 169, 175, 205, 228, 229, 277, 285, 331, 332, 341, 380, 394, 401
Strasburgo 148, 353, 420, 425, 426
Sud Europa 210
Sudan 75
Suez 205
Svezia 23, 140, 141, 150, 151, 268
Svizzera 80, 140, 268, 352, 372, 381
Taiwan 52
Tajikistan 142, 281, 378, 408
Tanzania 80, 93, 395
Taormina 220, 233, 241, 283, 345, 359, 410
Taranto 212, 222
Tashkent 262
Tbilisi 176, 250
Tegucigalpa 405
Teheran 381, 382
Ténéré 387
Thailandia 75
Thunderland 67
Tiaret 379
Tibet 397, 398
Timisoara 191
Tirana 189, 321, 349, 350
Tokio 16, 273, 289, 424
Torino 359
Toronto 345, 424
Torrejón 220
Trapani 221, 222
Trentino 227
Trentino-Alto Adige 198
Trieste 226, 349, 354, 362, 370, 372, 394
Tripoli 221, 222, 299, 311, 312, 387, 388
Tunisi 224, 390
Tunisia 94, 224, 225, 390
Turchia 81, 151, 179, 189, 190, 241, 263, 280, 281, 283, 289, 290, 295, 308, 373, 383, 384
Turkmenistan 281, 378
Ucraina 173, 174, 176, 178, 197, 261-264, 281, 373, 374, 378, 408, 411, 414, 417
Udine 371
Umm Kasr 293
Ungheria 44, 48, 64, 68, 69, 76, 139, 168, 196, 197, 236, 238, 264, 355, 372, 374, 411
Unione Sovietica (v. anche Urss) 32, 33, 35, 36, 54, 76, 80, 139, 158, 162, 164, 173, 238, 285, 339, 373, 374, 376, 377, 411, 417
Urali 262, 263
Urss (v. anche Unione Sovietica) 18, 19, 44, 79, 142, 164, 168, 170-174, 176-179, 181-183, 191, 195, 236, 238, 240, 250, 259-262, 264, 268, 272, 274, 277, 281, 284, 286, 345, 353, 369, 373, 374, 376-378, 385, 408, 410-412, 414
Uruguay 65, 404
Usa (v. anche Stati Uniti) 16-18, 21, 42, 60, 65, 97, 98, 142, 148, 157, 159, 164, 172, 174, 186, 189, 219, 220, 224, 230, 233, 235, 238, 241, 242, 247, 250, 251, 260, 261, 268-271, 273, 277, 281, 284-286, 288, 289, 293, 295, 296, 298, 302, 309, 311, 342, 345, 354, 380, 387, 408, 410, 411, 413, 414, 418, 419, 424
Uzbekistan 281, 378, 408
Valona 223, 348, 349
Vancouver 237
Varsavia 195, 244, 245, 366, 410
Veneto 198
Venezia 197, 356, 368, 424, 425
Venezuela 75, 92, 404

Verona 351
Vienna 197, 244, 261-265, 289, 314, 315, 352, 355, 413
Viet Nam 401
Vilnius 365
Vipiteno 227
Virovitica 363
Visegrád 193
Viterbo 152, 358
Vladivostok 237
Vojvodina 185
Vukovar 185, 363, 415, 416
Washington 35, 36, 155, 158, 159, 172, 235, 251, 259, 260, 280, 287-289, 345, 348, 408, 411-414, 426
Yemen 288, 289, 391
Zagabria 184, 185, 198, 199, 354, 356-358, 363, 371, 372, 415-417
Zakho 223
Zambia 395
Zeeland 221
Zhong Yorkuan 399
Zimbabwe 311, 395, 396
Zurigo 36, 222, 388

Finito di stampare nel mese di novembre 1993

Fotocomposizione: Ingraf srl – 00146 Roma – Via Vincenzo Brunacci, 10
Stampa: Veant srl – Roma

«Progetto Rondinini»

In un mondo in rapido cambiamento, dopo la caduta del rigido sistema bipolare del dopoguerra, il ruolo della politica estera di un Paese diventa elemento essenziale nella definizione della sua collocazione internazionale.

Come conseguenza si sta assistendo alla ripresa di un ampio dibattito e allo sviluppo di studi, convegni e pubblicazioni sia sulla difficile costruzione di un nuovo sistema internazionale sia sugli orientamenti da dare alla politica estera dell'Italia.

Per tali motivi, la Banca Nazionale dell'Agricoltura e l'Istituto Affari Internazionali hanno ritenuto opportuno favorire occasioni di incontro e di dibattito sui temi della politica e dell'economia internazionali, dando congiuntamente vita a un programma di iniziative specifiche. Prima fra queste, la pubblicazione del presente volume annuario, giunto ormai alla sua ventesima edizione. Particolare importanza assumono inoltre, nell'ambito di tale programma, gli incontri internazionali promossi e organizzati per discutere dello sviluppo delle relazioni economiche fra i paesi, delle istituzioni internazionali e delle iniziative per il consolidamento della pace.

Il programma è intitolato «Progetto Rondinini», dal bel palazzo settecentesco, espressione fra le più prestigiose della Roma barocca, nel quale si svolgono le manifestazioni e dove, dal 1990, l'Istituto Affari Internazionali, in occasione del 25° anniversario della sua fondazione, ha stabilito la sua sede.

L'Istituto Affari Internazionali desidera qui esprimere il più alto apprezzamento per la sensibilità dimostrata dalla Banca Nazionale dell'Agricoltura nel sostenere la realizzazione del Progetto e la pubblicazione di questo volume.

Un ringraziamento è rivolto altresì all'ABI e a cinque istituti di credito che hanno contribuito a rendere possibile l'edizione dell'annuario: Banca Commerciale Italiana, Banca Nazionale del Lavoro, Centrobanca, Credito Romagnolo, Istituto di Credito delle Casse Rurali ed Artigiane.

L'annuario sulla politica internazionale italiana dell'Istituto Affari Internazionali, ha raggiunto, con l'edizione 1993, il suo ventesimo 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 di carattere globale, regionale e settoriale in cui l'Italia ha avuto un ruolo e ha degli interessi: la cooperazione economica internazionale, l'integrazione europea, i rapporti con le regioni a est della Comunità europea, la sicurezza internazionale, l'evoluzione nel Medio Oriente e nel Mediterraneo, l'ambiente, la politica agricola e la cooperazione internazionale nella lotta al traffico di droga, alla criminalità organizzata e al terrorismo. Questi capitoli di analisi sono accompagnati da alcune cronologie e documentazioni, fra cui delle schede per paese sui rapporti diplomatici bilaterali dell'Italia.

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 88-7153-408-5

L. 50.000