



*Istituto Affari Internazionali*

# L'ITALIA NELLA POLITICA INTERNAZIONALE

ANNO VENTUNESIMO



EDIZIONE 1994

  
SIPI

**L'Italia nella politica internazionale**  
**Anno ventunesimo, edizione 1994**

*Direttore:* Roberto Aliboni

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

*Segretaria di redazione:* Maresa Mura

*Redattori:* Giovanni Casa (giornalista della RAI), Maurizio Cremasco (consigliere scientifico dell'IAI), Maria Cristina Ercolessi (professore associato di Sistemi politici africani, Istituto universitario orientale di Napoli), Ettore Greco (responsabile del Programma di studi sull'Europa orientale dell'IAI), Cristina Mastropasqua (Servizio studi della Banca d'Italia), Marinella Neri Gualdesi (ricercatrice di Storia delle relazioni internazionali, Università di Pisa), Pier Carlo Padoan (professore di Economia politica, Università «La Sapienza» di Roma), Giuseppe Pennisi (direttore dell'Ufficio per l'Italia dell'Organizzazione internazionale del lavoro), Alessandro Politi (ricercatore dell'IAI), Stefano Silvestri (vicepresidente dell'IAI)

La cronologia italiana è a cura di Maresa Mura

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

L'ITALIA NELLA  
POLITICA  
INTERNAZIONALE

ANNO VENTUNESIMO  
EDIZIONE 1994

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

ISBN 88-7153-747-5

---

© SIPI srl - 1994

## INDICE

<b>Introduzione</b> <i>di Roberto Aliboni</i> .....	9
--	---

### I Parte

## INTERDIPENDENZA E INTEGRAZIONE

### Sezione 1 – Le prospettive per l'economia italiana in un anno di grandi cambiamenti in Europa

<i>di Pier Carlo Padoan</i> .....	23
1. Un anno di grandi cambiamenti in Europa .....	23
2. La posizione dell'Italia. Un cambiamento strutturale? .....	25
3. Integrazione e allargamento in Europa .....	27
3.1 Gli effetti del Mercato interno europeo sulle scelte delle imprese .....	28
3.2 Vantaggi comparati in Europa .....	29
4. Le prospettive delle relazioni monetarie in Europa .....	32
5. Le implicazioni per il futuro dell'Italia. Considerazioni tratte dall'esperienza recente .....	34
6. Conclusioni .....	36

### Sezione 2 – L'Italia e l'integrazione europea

<i>di Marinella Neri Gualdesi</i> .....	38
1. L'Italia e l'adempimento degli obblighi comunitari .....	40
2. La ratifica italiana del Trattato di Maastricht .....	42
3. L'Italia e il dibattito sull'Europa del dopo Maastricht .....	50
4. I collegamenti dell'Italia con i maggiori partner europei .....	55
5. Un nuovo «patto» tra Roma e Bruxelles? .....	57

## II Parte

### ALLEANZE E STRUTTURE MILITARI-INDUSTRIALI

#### Sezione 1 – L'Italia e la sicurezza internazionale

<i>di Maurizio Cremasco</i> .....	63
1. Le convergenze parallele: l'Italia e la politica di sicurezza europea .....	63
1.1 L'identità europea di sicurezza e difesa e il Corpo d'armata franco-tedesco .....	63
1.2 L'UEO .....	68
1.3 La NATO .....	70
1.4 L'architettura di sicurezza europea .....	71
2. Tra concretezza e velleitarismo: la gestione delle crisi .....	72
3. Il controllo degli armamenti .....	78
4. Conclusioni .....	79

#### Sezione 2 – Il dibattito sul nuovo modello di difesa

<i>di Stefano Silvestri</i> .....	81
1. Cambiamenti internazionali e difesa italiana .....	81
2. Il modello Rognoni .....	83
3. Il modello Andò .....	84
4. Le esigenze prospettate dal nuovo modello .....	87
5. Tendenze del nuovo modello: un'analisi comparativa .....	89

#### Sezione 3 – L'industria degli armamenti italiana nel contesto internazionale

<i>di Alessandro Politi</i> .....	100
-----------------------------------	-----

## III Parte

### L'ITALIA NELL'ARCO DELLE CRISI

#### Sezione 1 – L'Italia e la crisi balcanica

<i>di Ettore Greco</i> .....	107
1. Introduzione .....	107
2. Il contributo dell'Italia alle iniziative internazionali per la gestione della crisi .....	109
3. Il problema dei confini orientali e gli accordi di Osimo .....	114
4. Il regionalismo in Istria e la minoranza italiana .....	120

5. I negoziati con Slovenia e Croazia .....	122
6. La cooperazione centroeuropea .....	125
7. Considerazioni conclusive .....	126
<b>Sezione 2 – L'Italia e l'Albania</b>	
<i>di Giovanni Casa</i> .....	129
<b>Sezione 3 – L'Italia e l'intervento dell'ONU in Somalia</b>	
<i>di Maria Cristina Ercolessi</i> .....	134
1. La politica dell'Italia in Somalia prima dell'intervento .....	134
2. Il dibattito sulla partecipazione italiana a «Restore Hope» .....	137
3. La ricerca di una maggiore visibilità della politica italiana e lo scontro con ONU e USA .....	145
4. Conclusioni .....	151

#### IV Parte

### LE POLITICHE DI AIUTO E DI COOPERAZIONE

#### Sezione 1 – La cooperazione allo sviluppo dell'Italia

<i>di Giuseppe Pennisi</i> .....	157
1. Il 1993 come anno di riflessione e di svolta per la cooperazione allo sviluppo dell'Italia .....	157
2. Caratteristiche generali della cooperazione nel 1993 .....	158
3. Il dibattito sulla cooperazione nell'ultimo scorcio del 1992 .....	160
4. Il rapporto Bottai-De Rita .....	162
5. Il Libro bianco sulla cooperazione .....	164
6. Il programma per la ristrutturazione della cooperazione allo sviluppo .....	166
7. La «Relazione previsionale e programmatica» sull'attività di cooperazione allo sviluppo per l'anno 1994 .....	168

#### Sezione 2 – La cooperazione economica dell'Italia con la CSI e i paesi dell'Europa centro-orientale

<i>di Cristina Mastropasqua</i> .....	170
1. Aspetti generali .....	170
2. La cooperazione con la CSI .....	174
3. La cooperazione con i paesi dell'Europa centro-orientale .....	176
4. Conclusioni .....	177

## DOCUMENTAZIONE

1. Cronologia dei principali eventi internazionali riguardanti le alleanze occidentali, agosto 1992-dicembre 1993 .....	181
2. Cronologia della politica estera italiana, gennaio-dicembre 1993 <i>a cura di Maresa Mura</i> .....	191
3. Statistiche sugli immigrati extracomunitari in Italia, 31 dicembre 1993 .....	218
4. I programmi di politica estera dei principali partiti per le elezioni del 27-28 marzo 1994 .....	221
4.1 Forza Italia .....	221
4.2 Lega Nord .....	226
4.3 Movimento sociale italiano-Destra nazionale .....	230
4.4 Partito della rifondazione comunista .....	237
4.5 Partito democratico della sinistra .....	241
4.6 Patto per l'Italia .....	247
5. «L'eclissi del bipolarismo ed il nuovo multipolarismo instabile: riflessioni sulla ricomposizione del sistema internazionale a livello globale e regionale», intervento del presidente del Consiglio dei ministri, Carlo Azeglio Ciampi, all'Istituto affari internazionali, 14 marzo 1994 .....	251

### Indici

Indice delle tabelle .....	259
Lista delle abbreviazioni .....	261
Indice analitico .....	265
Indice dei nomi .....	275
Indice dei nomi geografici .....	279

## INTRODUZIONE

di Roberto Aliboni

### **Lo scenario occidentale nel 1994**

Alla fine del marzo 1994 il grosso delle forze dell'ONU ha lasciato la Somalia, senza che una soluzione sia stata apportata alla grave crisi politica e sociale che aveva motivato l'intervento. Il ritiro dalla Somalia può essere considerato come la prova più chiara del fallimento del progetto di gestione delle crisi che, chiamato «nuovo ordine internazionale» dall'ex presidente americano Bush e «Agenda per la pace» dal segretario generale dell'ONU Boutros-Ghali, avrebbe dovuto avere un ruolo centrale nella sicurezza internazionale del dopo guerra fredda.

Perciò, contrariamente alle attese di cinque anni fa, l'ONU attraversa una grave crisi. Questa crisi deriva, in parte, dal crescente ripiegamento nazionale dei governi e, in parte, dall'indebolimento della *leadership* internazionale dell'Occidente: due facce della stessa medaglia. I paesi occidentali, non riuscendo a darsi essi stessi un ruolo internazionale più preciso e incisivo, neppure sono in grado di contribuire a plasmare un nuovo e più efficace ruolo per l'ONU. L'evidenza di queste difficoltà sta nel fatto che, dopo tanti dibattiti, nessuna riforma dell'ONU è stata intrapresa.

È soprattutto nella crisi della Bosnia-Erzegovina, tuttavia, che continuano a rispecchiarsi la debolezza e l'incoerenza dell'Occidente, con conseguenze penose per le forze dell'ONU impegnate nel paese. Con il 1994 i paesi dell'Alleanza atlantica hanno raggiunto un accordo più concreto per ingaggiare la NATO nella protezione dell'intervento umanitario dell'ONU. L'intervento della NATO, prima a Sarajevo e poi a Goradze, ha indotto le forze serbe al ritiro, ma la sua gestione ha anche messo in luce il persistere di dissensi e incertezze fra americani ed europei, dissensi e incertezze che si trascinano nei nuovi negoziati intrapresi nella tarda primavera a Ginevra con la partecipazione della Russia.

Per altro verso, l'accordo euro-americano sulle condizioni d'impiego della NATO nella ex Jugoslavia deve essere considerato un successo nel contesto

delle relazioni fra gli USA e l'Unione europea, perché è il primo passo che dopo la fine della guerra fredda concretamente restituisce sostanza e finalità all'impegno comune transatlantico e contribuisce quindi ad arginare la tendenza alla divaricazione nell'Alleanza.

Questo successo trova cospicui riscontri nel campo economico, dove la positiva conclusione della lunga disputa euroamericana nell'Uruguay Round (dic. 1993), da un lato, e le sostanziali riserve incontrate dagli USA nella riunione dell'APEC a Seattle (nov. 1993) da parte dei potentati economici dell'Asia e del Pacifico, dall'altro, confermano il perdurare della centralità del nucleo transatlantico.

Un altro fattore di riavvicinamento euro-americano emerge in relazione all'Europa centro-orientale e alla Russia. L'instabilità del corso democratico russo, confermata dall'ampiezza del successo delle forze nazionaliste e reazionarie nelle elezioni legislative del dicembre 1993, alimenta le percezioni di insicurezza dei paesi dell'Europa centro-orientale e dei paesi successori dell'URSS. L'opportunità di rassicurare questi paesi legandoli alle alleanze occidentali è riconosciuta dall'Occidente, che non intende però isolare la Russia e designarla come una minaccia, poiché una simile politica indebolirebbe il suo già debole corso democratico e rafforzerebbe i nazionalisti, contribuendo a far emergere proprio la minaccia che non si vuole far sorgere. Esiste, al tempo stesso, l'esigenza di dare alla Russia un riconoscimento del suo ruolo internazionale, creando le condizioni perché sia cooperativo.

Mentre persistono – ma sembrano attenuarsi – i dissensi e le discrepanze fra USA e UE in relazione al ruolo russo nella crisi dell'ex Jugoslavia, la politica occidentale verso l'Europa centro-orientale e la Russia ha trovato una sufficiente coesione nel rafforzamento del NACC, nell'associazione dei paesi dell'Europa centro-orientale alla Comunità europea, nell'emergere del Forum dell'UEO con questi stessi paesi e, infine, nell'iniziativa della «Partnership for Peace», rivolta oltre che all'Europa centro-orientale anche alla Russia. Queste iniziative non sono certamente risolutive, ma nel loro insieme sono riuscite a stabilire il senso di un impegno occidentale volto a rafforzare la sicurezza e lo sviluppo nel mondo ex comunista senza voler isolare la Russia, al contrario cercando di associarla alla gestione cooperativa delle relazioni internazionali. Fino a che punto e in che modo la Russia debba essere associata è oggetto di dibattito fra i paesi dell'Occidente. Gli USA desiderano la conferma di una maggiore stabilità del regime democratico russo e quindi appaiono più cauti, per esempio, della Germania e dell'Italia (che con il governo Ciampi ha decisamente appoggiato l'idea di un'inclusione della Russia nel Gruppo dei Sette). Nell'insieme, tuttavia, la politica verso il mondo ex comunista va

annoverata come un altro elemento di concordia nei rapporti fra Europa e America.

Nondimeno, questi rapporti permangono deboli e incerti. Gli europei tendono ad accreditare una tendenza degli USA all'isolamento e all'opportunismo. Indubbiamente, l'Amministrazione Clinton è alla ricerca di un ruolo internazionale che permetta agli USA di riscuotere il «dividendo» della pace volgendo le sue energie al risanamento economico e sociale del paese. Questo ruolo internazionale è necessariamente ridimensionato rispetto al passato: tende a beneficiare dell'oggettivo primato americano nel mondo, senza assumersi gli oneri di una *leadership* attiva ovvero selezionando quanto più possibile tali oneri.

In realtà, riguardo ai problemi di stabilità e sicurezza internazionali che sono sorti con la fine della guerra fredda, le attuali tendenze all'allentamento della coesione europea non sono certo meno preoccupanti del ridimensionamento che gli USA intendono imprimere al loro ruolo internazionale.

L'entrata in vigore del Trattato sull'Unione (1° nov. 1993) è avvenuta nel contesto di tendenze istituzionali e politiche che rendono sempre più problematico l'approfondimento che dallo stesso Trattato ci si aspettava. Le vicende che hanno portato alla banalizzazione dello SME significano che l'unione monetaria è destinata ad essere un obiettivo tendenziale, più o meno verificato nel tempo dal concreto realizzarsi di sufficienti condizioni di convergenza macroeconomica. Si configura un nucleo di paesi destinati a progredire sul cammino dell'integrazione economica, in quanto capaci di rispondere alle necessarie condizioni di convergenza, che lascerà fuori i paesi che non ne saranno invece capaci. Mentre alcuni paesi del gruppo storico della Comunità, come l'Italia, rimarranno nel cerchio esterno, nel nucleo centrale entreranno la maggior parte dei paesi che l'Unione ha incluso con l'allargamento votato dal Parlamento europeo all'inizio del maggio 1994. Questa tendenza alla simultanea segmentazione dell'unione economica e ricomposizione del suo nucleo sta emergendo senza peraltro che ne sia assicurata la coerenza con le istituzioni politiche. Da un lato, la segmentazione delle istituzioni economiche appare destinata a convivere con istituzioni politiche condivise. Dall'altro, l'allargamento è stato approvato senza modifiche sostanziali ai meccanismi di rappresentazione e votazione. Anziché passare a criteri di maggiore sovranazionalità ed efficacia, c'è stato addirittura il tentativo di rendere tali meccanismi più pesanti. Il risultato combinato di queste tendenze non potrà che essere l'annegamento della più ampia integrazione politica prevista dal Trattato di Maastricht in un mare di rapporti intergovernativi e diplomatici: un'Unione con più anime economiche e con

una sola anima politica, necessariamente al minimo comun denominatore. Forse, un'Unione con tante anime politiche quante economiche e quindi unita solo nel nome.

Il segno negativo dell'evoluzione istituzionale è confermato dall'evoluzione politica nei singoli paesi membri, dominata da chiusure e xenofobie, da una crescente attenzione delle forze politiche e culturali verso interessi e prospettive nazionali e da una complessiva tendenza alla rinazionalizzazione delle politiche estere. La tendenza alla rinazionalizzazione non è necessariamente una tendenza al nazionalismo, ma certamente non serve a scoraggiare quest'ultima. La rinazionalizzazione il più delle volte non è un esplicito e consapevole obiettivo dei governi, ma deriva da una sorta di rassegnazione alla sua ineluttabile ascesa. Ciò non fa che rendere il processo più vulnerabile alle tendenze del vero e proprio nazionalismo.

Per il futuro dell'Europa e dei rapporti fra europei e americani – preoccupati di queste tendenze europee alla rinazionalizzazione – i prossimi mesi saranno comunque importanti: ci saranno le elezioni in Germania nel 1994, le elezioni presidenziali in Francia nel maggio del 1995 e – questione davvero non ultima sulla scena europea – si conoscerà il senso concreto del concetto di interesse nazionale che la nuova maggioranza italiana ha inteso porre come suo esplicito obiettivo. L'evoluzione italiana è il punto che ci proponiamo ora di considerare.

### **Prospettive italiane di politica estera**

Fra il 1993 e le elezioni legislative del 27-28 marzo 1994, il governo Ciampi ha lavorato ponendosi come principale finalità della politica estera l'affermazione dell'affidabilità internazionale dell'Italia. Questa finalità è stata perseguita mediante una politica economica<sup>1</sup> volta a mantenere l'equilibrio delle grandezze fondamentali, in particolare, allo scopo di riprendere il cammino della convergenza nel quadro dell'Unione europea.

L'obiettivo del mantenimento dell'affidabilità dell'Italia quale partner attivo nel quadro della cooperazione internazionale è stato perseguito anche con una politica di forte presenza militare nelle crisi internazionali<sup>2</sup> e di forte

---

<sup>1</sup> Si vedano le sezz. 1 e 2 della parte I.

<sup>2</sup> Si vedano la sez. 1 della parte II e la sez. 3 della parte III.

collaborazione politica con gli alleati nel quadro della tormentata crisi dell'ex Jugoslavia<sup>3</sup>. La presenza militare all'estero ha raggiunto un picco alla metà del 1993.

Al tempo stesso, sebbene la cooperazione economica e finanziaria verso il Terzo Mondo sia stata sottoposta a un considerevole taglio e dovrà subire una profonda ristrutturazione<sup>4</sup>, la cooperazione nei confronti dell'Est europeo, specialmente della Russia e dell'Albania<sup>5</sup>, si è mantenuta su livelli alti. È annunciata, e già evidente, la tendenza del minor aiuto al Terzo Mondo a concentrarsi geograficamente (nel Mediterraneo e Medio Oriente) assumendo perciò una più precisa e funzionale valenza politica a fronte della forte riduzione quantitativa. In questo senso, va sottolineato che, in sede CSCE e NATO e nei rapporti bilaterali con i principali paesi del Nord Africa e del Sud Europa, il governo Ciampi ha stimolato una linea di rinnovata cooperazione nel Mediterraneo, nel tentativo di collaborare alla stabilizzazione di un'area ritenuta cruciale per gli interessi italiani.

Pur avendo raggiunto il suo obiettivo essenziale, la politica estera non ha potuto sopperire a debolezze inaggirabili che inchiodano il paese a un ruolo più fragile di quello auspicato.

Questa debolezza è apparsa evidente nel quadro della politica comunitaria. La linea di crescente rigore, seguita prima dal governo Amato e poi da quello Ciampi, ha permesso di migliorare sia il rapporto con la Commissione, estremamente degradato, sia il *record* degli adempimenti nel quadro del completamento del mercato unico<sup>6</sup>. Perciò, come nel più ampio ambito internazionale, è stata ripristinata innanzitutto in quello comunitario l'affidabilità italiana e la prova ne è stata il prestito comunitario di 8 mld di ECU ottenuto dal Governo nel gennaio 1993.

Tuttavia, il cammino verso la convergenza, appena ripreso, comporterà inevitabilmente tempi lunghi e la politica comunitaria italiana di fatto sconta l'impossibilità di arrivare alle conferenze intergovernative stabilite dal Trattato di Maastricht nel 1996 con le carte in regola per entrare nel nucleo centrale dell'Unione. Il Governo ha cercato di compensare sul piano politico il dato di fatto del declassamento economico dell'Italia, proponendo un ripristino del

---

<sup>3</sup> Si veda la sez. 1 della parte III.

<sup>4</sup> Si veda la sez. 1 della parte IV.

<sup>5</sup> Si vedano rispettivamente la sez. 1 della parte IV e la sez. 2 della parte III.

<sup>6</sup> Sez. 2 della parte I.

«core» storico dei Sei (più la Spagna), proposta che nel quadro del dibattito in corso nell'Unione non ha però oggettivamente fondamento e che infatti non ha ricevuto nessuna considerazione.

Non è chiaro, tuttavia, se la proposta del «core» storico debba essere interpretata come elemento di un'azione volta a rafforzare la dimensione politica dell'integrazione in vista della debolezza italiana nella dimensione economica. Infatti, le politiche condotte in concreto suggeriscono che l'Italia ha invece seguito il tradizionale partito di rafforzare il quadro atlantico per non rischiare di essere il vaso di coccio del processo comunitario.

Questa linea è stata particolarmente evidente nel quadro della sicurezza e della difesa, dove l'Italia, pur non mancando di ben guidare nell'anno 1992-93 la presidenza dell'UEO, ha senz'ombra di dubbio soprattutto tenuto a salvaguardare il ruolo della NATO<sup>7</sup>. Nel seguire questo orientamento, si è mossa coerentemente ai principi, agli obiettivi e allo stile a suo tempo espressi nella dichiarazione anglo-italiana dell'ottobre 1991<sup>8</sup>. Nello stesso solco si è posta l'iniziativa Andreatta-Hurd (21 dic. 1993), intesa ad estendere ai paesi dell'Europa dell'Est un sistema di consultazioni politiche collegato alla PESC<sup>9</sup>. Occorre sottolineare che tale iniziativa ha come obiettivo sostanziale il rafforzamento dei rapporti con i paesi dell'Europa centroorientale, non necessariamente anche quello di rafforzare la PESC come processo interno all'Unione. In effetti, nessuno sforzo particolare ha compiuto il Governo italiano per rafforzare la PESC e le sue «azioni comuni». L'Italia ha bensì proposto per bocca di Ciampi un'«azione comune» nel Mediterraneo, ma la sede prescelta per la sua iniziativa è stato la NATO piuttosto che l'Unione europea e l'iniziativa che ne è scaturita è stata perseguita essenzialmente nell'ambito dei rapporti bilaterali con i paesi del Nord Africa e del Sud Europa<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Si veda la sez. 1 della parte II.

<sup>8</sup> Si veda INPI 1993, p. 145 e ss.

<sup>9</sup> L'iniziativa è illustrata in una lettera congiunta al presidente di turno dell'Unione, Claes, che suggerisce di «sviluppare nuovi legami tra i paesi associati e il lavoro dei due pilastri intergovernativi di Maastricht, la PESC e gli affari interni e la giustizia»: *Europe*, 22 dic. 1993, p. 6.

<sup>10</sup> L'iniziativa di cui qui si parla figura al punto 22 del comunicato stampa emesso dalla NATO a conclusione del Vertice di Bruxelles del 10-11 gen. 1994. Essa si è sviluppata con una richiesta all'IAI di redigere un'«Agenda di partenariato» e di riunire un Gruppo di personalità mediterranee per discuterla. Il lavoro dell'IAI è destinato a contribuire alla preparazione della riunione interministeriale del luglio 1994 ad Alessandria d'Egitto, nella quale alcuni paesi dell'area si sono impegnati a rilanciare la cooperazione inter-mediterranea.

L'Italia, infine, ha perseguito un rafforzamento dei legami bilaterali con gli USA e, nei rapporti bilaterali con i maggiori partner dell'Unione europea, ha privilegiato la Germania e il Regno Unito, la Francia e la Spagna (soprattutto nel versante comune del Mediterraneo). Si è, infine, tenuta vicino alla Russia, secondo un suo vecchio schema riassicurativo, sostenendo energicamente – come già si è ricordato – l'ingresso di questo paese nel Gruppo dei Sette. L'inaggirabile debolezza della posizione italiana ha pertanto spinto il Governo a rafforzare la sua politica comunitaria, migliorando al possibile la *performance* italiana all'interno della Comunità, ma al tempo stesso lo ha condotto a rafforzare, nel più vasto contesto internazionale, anche altri fattori della sua politica estera, cioè a cercare un bilanciamento delle proprie opzioni, onde la Comunità non appare più come referente privilegiato e la convenienza delle azioni è apprezzata da un angolo essenzialmente nazionale. In questo, il governo Ciampi ha camminato nel solco della tendenza che accomuna tutti i paesi europei e occidentali. Alcuni scorgeranno in tutto questo un tralignamento dalla tradizione – talvolta, invero solo retorica – dell'europesismo e del federalismo italiano. Altri, prendendo atto della realtà attuale e dei sentimenti piuttosto nazionalisti che animano le destre europee, parleranno come Pascal di *bon usage de la trahison* e penseranno che si tratta comunque del miglior partito che potesse prendersi.

Il governo Ciampi, approfondendo e articolando la politica seguita da Amato, ha condotto un'efficace strategia di *damage limitation* e di conservazione dell'*acquis*, ponendo al tempo stesso le basi che dovrebbero rendere possibile il risanamento interno e il ritorno dell'Italia a un ruolo internazionale di spicco e di effettiva responsabilità. La credibilità e l'affidabilità del paese è stata tenuta quanto più in alto era possibile nelle condizioni esistenti, ma il governo Ciampi non poteva sopperire all'incertezza e all'instabilità delle prospettive politiche generali del paese (regolarmente registrate da Moody e dalle altre agenzie internazionali che valutano i rischi d'investimento). L'agonia del regime ha pesato impietosamente e senza rimedio sulla prospettiva del paese. Il Governo successivo troverà, grazie all'azione del governo Ciampi nell'arena internazionale, una posizione inevitabilmente debole ma opzioni aperte e percorribili verso un rapido miglioramento, a patto che l'azione di governo continui ad essere ferma e vigilante. Quale politica verrà perseguita dal nuovo Governo?

Il dibattito elettorale è stato dominato dagli scheramenti più che dai programmi, in particolare dall'assenza della politica estera e da una tendenziale demagogia nella prefigurazione delle politiche economiche.

Come ha notato Marcello De Cecco<sup>11</sup>, i programmi di politica economica mostrano più differenze negli accenti che nelle finalità. Un più o meno ampio e generico anelito verso la deregolamentazione e la privatizzazione dell'economia è condiviso da tutti i partiti, con l'eccezione di Rifondazione Comunista. La sinistra ha proposto una continuazione della politica di duro risanamento intrapresa dai governi «tecnici» di Amato e Ciampi, insistendo – anche con una serie di viaggi iniziatici – sulle compatibilità internazionali e la cooperazione, ma poiché non ha saputo dare sufficienti indicazioni di cambiamento circa le politiche sociali ed economiche che più da vicino toccano gli interessi e le prospettive del crescente esercito della media e piccola borghesia italiana, ha mantenuto l'essenziale della sua ormai antica *allégeance*, ma ha mancato di catturare il voto dei ceti medi. A questi ceti, lasciati in libertà dal crollo del vecchio centro-sinistra, la coalizione di destra ha offerto una coda di thatcherismo e reaganismo che quelle indicazioni di cambiamento ha invece fatto balenare. I programmi hanno però lasciato assai sullo sfondo il nesso fra le proposte di politica interna e il contesto internazionale, un nesso che invece resta essenziale. In alcune interviste, rilasciate dopo le elezioni, il nuovo ministro degli Esteri, Antonio Martino, ha sottolineato con chiarezza l'orientamento thatcheriano ed «euroscettico» che intende dare alla politica europeista dell'Italia.

Il solo tema di politica estera, emerso peraltro come *leit-motiv* della campagna elettorale, è stato quello dell'«interesse nazionale». Che questo tema e non altri sia stato dominante è già da solo significativo delle prospettive della politica estera e degli umori del paese. Tuttavia, non è possibile dire che sia emerso un concetto univoco e univocamente nazionalista di tale interesse nazionale.

I programmi di Forza Italia, Alleanza Nazionale e Lega Nord mettono tutti in rilievo (e le prime dichiarazioni di Martino confermano) che l'adesione dell'Italia alle alleanze occidentali resta un elemento essenziale della politica estera del paese ma che, nell'ambito di queste alleanze, l'Italia ha da affermare il proprio interesse nonché condurre una politica autonoma (che, se non fosse per l'inerzia della cultura politica prevalsa appena fino a due anni fa,

---

<sup>11</sup> «Une même inspiration économique», *Le Monde*, 26 mar. 1994. L'osservatorio *Maastricht Watch*, 6, gen.-mar. 1994, ha pubblicato le risposte a un questionario fatto circolare fra i responsabili della politica economica dei maggiori partiti, le cui risposte non sono tuttavia sufficientemente chiarificatrici.

sarebbe direttamente qualificata come «sovrana»). Si tratta dunque di una visione fondamentale diversa rispetto a quella che si era affermata nel corso della guerra fredda, allorché le alleanze tendevano ad essere il quadro referente e normativo della cooperazione internazionale. Nella visione dei partiti in questione i referenti normativi tornano pienamente ad essere gli Stati. La cooperazione internazionale non è più articolata e garantita dalle alleanze, cui gli Stati si conformano, ma è il risultato dei rapporti fra gli Stati e dell'equilibrio fra i loro interessi. La cooperazione è perciò nelle intenzioni, ma non necessariamente è destinata a realizzarsi.

Oltre che rispetto alle alleanze, la riaffermazione dell'interesse nazionale e della sovranità italiana è sottolineata ovviamente anche rispetto all'insieme del sistema internazionale, per esempio con riferimento alle azioni dell'ONU di mantenimento e ristabilimento della pace, alle quali – secondo i partiti che compongono la nuova maggioranza di governo – è certamente doveroso contribuire, ma secondo un opportuno apprezzamento del loro valore in termini di interesse nazionale e di efficacia. In questo senso i governi Amato e Ciampi sono criticati dai partiti che hanno vinto le elezioni del marzo 1994, sia per la specifica gestione delle missioni sia per l'asserita genericità presenzialistica delle missioni stesse.

Tuttavia, le differenze di accenti e atteggiamenti fra i tre partiti principali della coalizione di governo sono notevoli. La Lega spesso si trova a esprimere valutazioni e finalità più vicine a quelle della sinistra che non degli stessi partiti del centro. Per contro, questi ultimi sono talvolta su posizioni più chiaramente nazionali della stessa Forza Italia, nei cui programmi invero mal si distingue il mero efficientismo aziendalistico dalle tendenze all'affermazione nazionalista. Così, laddove Forza Italia dice che «una politica estera coerente e sottratta alle tentazioni di un utopismo universalistico è il più moderno e produttivo investimento che uno Stato possa fare nel mondo per difendere gli interessi nazionali, accrescere il proprio benessere e allo stesso tempo per favorire lo sviluppo mondiale e la cooperazione internazionale nel segno del diritto», più inequivocamente si legge nel programma del Patto per l'Italia che «nel contesto presente dell'Europa e del mondo gli italiani hanno bisogno di un forte Stato nazionale, oggi più di ieri, per difendere la loro sicurezza e la loro pace, cioè le condizioni elementari prime dello sviluppo». Lo stesso si può dire circa la politica economica, dove i partiti in questione sono accomunati da una visione più competitiva che solidaristica dell'Unione, anche se si può notare, rispetto a un certo distacco di Forza Italia, una maggiore «affezione» della Lega.

Insomma, se si escludono talune posizioni sulle ali estreme degli schieramen-

ti, non si nota fra le due coalizioni una vera e propria cesura, bensì quasi un *continuum* che va da una fedeltà al cooperativismo del passato temperata dalla necessità di conformarsi in qualche misura al ridilagare dei giochi nazionali fino ad una competitività più o meno aggressiva, rivestita di riconoscimenti più o meno formali al quadro cooperativo internazionale e alla continuità delle alleanze. Poiché Forza Italia, elemento centrale di questo spettro, è nata come un movimento di destra con forte vocazione centrista e perciò raccoglie al suo interno tendenze e umori molto differenti, che forse aspettano un'esperienza di governo per essere meglio integrati e orientati, è oggi difficile dire dove andrà a collocarsi l'accento di questo *continuum*. Anche se si può dire che non sarà mai troppo vicino a quello che ironicamente la sinistra ha inteso ereditare da un passato non suo, si può tuttavia anche ritenere che potrebbe non essere troppo lontano dalla linea di fondo che traspare dall'esperienza del governo Ciampi, il quale – come abbiamo detto – si è tenuto, sì, stretto alle alleanze e al multilateralismo della tradizionale politica italiana, ma ha fatto anche i passi necessari ad assicurare all'Italia un suo profilo più autonomo e più solidi agganci bilaterali.

Tutto ciò non serve a negare che si confrontano oggi in Italia culture e progetti politici sostanzialmente diversi. Occorre però sottolineare che non esiste neppure una vera e propria contrapposizione. Ciò dipende dal fatto che il bipolarismo elettorale che ha dato forma alle elezioni non corrisponde a un dualismo politico reale: esistono contraddizioni importanti all'interno delle coalizioni ed importanti forze di centro che debbono essere metabolizzate dal sistema nascente imponendo al paese una seconda transizione.

Nella transizione presente, tre tendenze sembrano emergenti. Innanzitutto, ci sono le tendenze solidaristiche della sinistra e del vecchio centro, che si muovono però fra due poli distanti e disomogenei: da un lato l'eredità del multilateralismo del dopoguerra, dall'altro l'utopia di una democrazia mondiale riferita all'ONU. In secondo luogo, ci sono dalla parte opposta tendenze più o meno nazionaliste, pienamente suscettibili di evolvere in senso aggressivo a partire da questioni, come l'Istria e la Libia, oggi decisamente minori. Infine, ci sono tendenze alla rinazionalizzazione che riflettono affermazioni di identità e competizione non necessariamente aggressive. Come abbiamo visto, si tratta di una tendenza europea e non solo italiana, nel cui seno si agitano le delusioni e le avversioni al vecchio modello della solidarietà multilaterale dell'Europa e dell'Occidente, ma anche – nel dibattito sul principio di sussidiarietà, sul deficit di democrazia, sul ruolo del Parlamento europeo e sulle regioni transfrontaliere autonome – i possibili fermenti di un rinnovamento dei contenuti di quella stessa solidarietà.

Quale sarà il contenuto effettivo della tendenza alla rinazionalizzazione, se cioè finirà per incorporare il nazionalismo della destra o piuttosto il multilateralismo della sinistra, è la scommessa aperta sul futuro della politica estera italiana, come sul futuro di quella europea.

## **I Parte**

# **INTERDIPENDENZA E INTEGRAZIONE**

## Sezione 1

# LE PROSPETTIVE PER L'ECONOMIA ITALIANA IN UN ANNO DI GRANDI CAMBIAMENTI IN EUROPA

di Pier Carlo Padoan

### 1. Un anno di grandi cambiamenti in Europa

L'evento che più di altri ha segnato le vicende dell'economia europea nell'ultimo anno è il collasso – di fatto – del Sistema monetario europeo (SME). All'abbandono degli accordi di cambio da parte delle monete più deboli – lira e sterlina – e alla svalutazione di peseta e escudo nell'autunno del 1992 è seguita, quasi dodici mesi dopo, la rottura e poi la ricomposizione dell'asse portante degli accordi: il cambio franco-marco. La situazione corrente, che prevede margini di oscillazione del 15%, deve essere considerata poco più che una soluzione formale che, di fatto, lascia l'economia europea in un regime di cambi fluttuanti attorno a un «nucleo duro» di monete legate al marco tedesco, non lontano da quello vigente negli anni settanta, sia pure in un contesto di assai più contenute pressioni inflazionistiche.

Le conseguenze della rottura del regime di cambi fissi in Europa sono diverse. In primo luogo si è assistito a un'importante variazione delle posizioni competitive (v. tab. 1) che, in una prospettiva di inflazione calante e in assenza di ulteriori sostanziali mutamenti nei cambi nominali, non dovrebbero subire modifiche significative nell'immediato futuro. In secondo luogo, e con il senno del poi, le vicende di questo ultimo anno mostrano che nel corso

**Tab. 1 – Tassi di cambio effettivi reali dei maggiori paesi dell'Unione europea (1987 = 100)**

	1991	1992	1993
Germania	99,7	103,4	104,8
Francia	98,2	100,0	102,7
Italia	104,1	101,7	88,0
Regno Unito	112,2	111,1	103,9

Fonte: Banca d'Italia.

del 1993, l'operare delle forze di mercato e delle autorità monetarie ha prodotto quella rivalutazione del marco che, ove decisa congiuntamente e con diciotto mesi di anticipo rispetto agli eventi dell'estate 1992, avrebbe forse permesso di evitare la crisi dello SME. È noto infatti che, al momento dell'unificazione tedesca e nella prospettiva di finanziarla tramite il ricorso all'indebitamento piuttosto che al prelievo fiscale, la gran parte degli operatori – anche di parte tedesca – aveva anticipato e auspicato un tale evento. Il destino dei rapporti monetari in Europa si mantiene molto incerto e – al di là delle rituali conferme nella volontà di procedere nella direzione segnata dagli accordi di Maastricht – non sembra esserci intesa sulle caratteristiche da far assumere agli accordi di cambio nell'immediato futuro.

Due posizioni sono emerse dal dibattito. La prima, avanzata soprattutto da Germania e Regno Unito, ha sostenuto la opportunità di posporre i tempi del processo di unificazione monetaria e, comunque, di prevedere una fase in cui le monete europee siano legate da rapporti di cambio dichiarati ma con ampi margini di flessibilità sia nei margini di oscillazione, sia nella variazione delle parità. Si tratta, di fatto, della situazione in cui l'Europa si trova oggi. La seconda, caldeggiata soprattutto dalla Francia ma per ora accantonata, avrebbe voluto un ritorno rapido a cambi pressoché fissi ma con la reintroduzione, sia pur temporanea, di forme di controllo sui movimenti di capitale a brevissimo termine o, quantomeno, di introduzione di forme di tassazione sui medesimi che ne avesse attutito l'impatto sull'operare dei mercati valutari. Queste «formule di salvaguardia» riporterebbero lo SME a una situazione simile a quella della seconda metà degli anni ottanta, peraltro caratterizzata da sostanziale stabilità.

Va comunque notato che nell'immediato futuro pochi progressi sembrano possibili nella direzione di un maggiore coordinamento delle politiche monetarie dei paesi dell'Unione; senza tale coordinamento, come la recente crisi ha dimostrato, è assai difficile pensare a una seria ripresa del cammino verso l'unificazione monetaria. Nel successivo § 5, comunque, passeremo in breve rassegna i più probabili scenari di medio periodo.

Nella situazione corrente, contrassegnata perciò da una sostanziale assenza di coordinamento – anche solo implicito, quale quello garantito dal ruolo di «ancora nominale» fornito dalla Bundesbank – le autorità monetarie in Europa sono impegnate a conquistare e mantenere singolarmente la credibilità necessaria per controllare, o dove necessario abbattere, l'inflazione, credibilità che una volta era, almeno in parte, garantita dalla appartenenza agli accordi di cambio. Il raggiungimento di questo obiettivo richiede, a sua volta, il mantenimento della intonazione restrittiva delle politiche di bilancio,

indipendentemente dagli impegni previsti nell'ambito del Trattato di Maastricht.

## **2. La posizione dell'Italia. Un cambiamento strutturale?**

In questo quadro il riassetto dei valori esterni delle rispettive monete verso livelli maggiormente compatibili con i valori delle grandezze «fondamentali» (quali l'inflazione, il tasso di crescita, i saldi di bilancia dei pagamenti) ha messo i paesi più deboli, tra i quali l'Italia, in una situazione potenzialmente favorevole per riprendere il cammino della convergenza, come mostrano l'andamento dei conti con l'estero e lo stesso comportamento dell'inflazione nel corso del 1993. Il maggiore ostacolo al successo di questa prospettiva rimane il riesplodere di aspettative destabilizzanti sui mercati finanziari, innescate da possibili segni di cedimento del processo di risanamento finanziario. Ove un simile evento dovesse dare vita a situazioni di debolezza persistente della valuta, gli effetti negativi non potrebbero retroagire negativamente sull'andamento delle grandezze fondamentali – in primo luogo attraverso un riaccendersi dell'inflazione – provocando conseguenze permanenti e allontanando ulteriormente le prospettive della convergenza.

Al di là di questa non desiderabile prospettiva è possibile trarre un primo bilancio provvisorio sulla reazione dell'economia italiana a un processo di aggiustamento che non è azzardato definire eccezionale, sia per dimensione che per caratteristiche qualitative. La svalutazione, infatti, ha innescato un processo di risanamento che ha evitato che l'economia precipitasse in una crisi finanziaria imminente e, in qualche misura, ha posto le premesse per una ripresa della crescita su basi relativamente solide.

La situazione in cui l'Italia si trova oggi offre, comunque, l'immagine di un cammino ancora lungo verso la ripresa. La cospicua svalutazione e la contemporanea forte compressione della domanda interna hanno posto le premesse per una forte espansione delle esportazioni, la cui crescita nel corso del 1993 ha permesso di compensare solo in parte l'andamento decisamente negativo delle altre componenti della domanda, con la conseguenza di una crescita sia pur leggermente negativa. La contemporanea forte caduta delle importazioni ha permesso di ottenere una inversione, rispetto all'anno precedente, del saldo di bilancia commerciale, che costituisce un'importante garanzia per la futura stabilità del cambio nominale grazie alla ricostituzione delle riserve che ne deriva.

La crescita delle esportazioni non ha però generato a tutto il 1993 una ripresa della attività altrettanto soddisfacente. Le nuove opportunità di penetrazione sui mercati esteri, peraltro limitate dalla debole domanda europea (che rappresenta tutt'ora la parte preponderante dei mercati italiani di sbocco), sono state soddisfatte in buona parte da un decumulo delle scorte, mentre il livello assai contenuto del grado di utilizzo della capacità produttiva e il livello dei tassi di interesse ancora relativamente elevato nel corso del 1993 non hanno certo favorito una ripresa dei piani di investimento delle imprese. Ciò, a sua volta, si è riflesso negativamente sulle prospettive dell'occupazione il cui calo, iniziato nel 1991, si è accentuato nell'anno successivo e, sia pure con un rallentamento, ha proseguito nel 1993. Con la conseguenza che l'Italia si colloca al primo posto, tra i maggiori paesi industrializzati, per tasso di disoccupazione.

I dati più incoraggianti riguardano l'andamento dell'inflazione e i margini che questa consente alla gestione della politica monetaria pur in assenza di una disciplina imposta dal cambio.

Dopo l'uscita dagli accordi di cambio la politica monetaria ha assunto come obiettivo, anziché il controllo della parità, il contenimento dell'inflazione. In questo nuovo contesto le riduzioni dei tassi di mercato monetario sono avvenute nei limiti in cui l'andamento dei tassi a lungo termine segnalava miglioramenti sullo stato delle aspettative sull'evoluzione dei prezzi. Ne è seguita una lenta ma costante traslazione verso il basso della curva dei rendimenti e, successivamente, un suo appiattimento, che segna l'inizio dell'inversione della tendenza della curva rispetto ai mesi passati. I successivi abbattimenti del tasso ufficiale di sconto, che hanno seguito la conclusione dell'accordo sulle relazioni industriali del luglio 1992 con l'eliminazione delle residue clausole di indicizzazione, hanno sancito la convinzione che le prospettive sul fronte del contenimento dell'inflazione siano tali da permettere un cauto ottimismo.

Questo risultato, che ridimensiona i timori di fiammate inflazionistiche come conseguenza della svalutazione, si basa su diversi fattori. Va innanzitutto assegnato un ruolo centrale nella discesa dell'inflazione all'evoluzione del costo del lavoro, rafforzata dall'accordo sopra richiamato. In secondo luogo, il calo della domanda ha contribuito in misura non marginale al mancato trasferimento dei maggiori costi di importazione sui prezzi al consumo. Tale andamento – che ha comportato una convergenza tra l'inflazione al consumo (in discesa) e l'inflazione alla produzione e all'ingrosso (in crescita) – riflette, oltre alle vicende cicliche, importanti mutamenti di fondo. Il primo riguarda il processo di ristrutturazione del settore distributivo, la cui accresciuta efficien-

za si traduce – contrariamente al passato – in una minore pressione sulla crescita dei prezzi in fasi di domanda calante. Il secondo riguarda la cosiddetta componente strutturale dell'inflazione, legata al comportamento dei settori protetti dalla concorrenza internazionale. Sui prezzi dei servizi, che di questa componente rappresentano la parte rilevante, hanno agito due elementi di freno, mentre ha assai limitatamente operato la spinta dei maggiori costi delle importazioni: il primo, analogamente ai prezzi dell'industria, è l'andamento del costo del lavoro; il secondo riguarda il mutamento della composizione – piuttosto che l'andamento complessivo – della domanda aggregata. Questa risulta fortemente influenzata dal simultaneo operare della svalutazione e della manovra di finanza pubblica che hanno accresciuto la componente delle esportazioni e hanno compresso quella dei consumi. Ciò ha affievolito la spinta di domanda che tradizionalmente si rivolge ai servizi, limitando per questa via le pressioni sui prezzi. Questo insieme di fattori sembra prefigurare una interruzione del trend crescente del prezzo relativo servizi/trasformazione industriale che ha contrassegnato l'ultimo quindicennio in Italia e rafforza la generale tendenza alla discesa dell'inflazione. Su questo punto, e su altri, avremo occasione di tornare (v. oltre § 6) in quanto esso è assai rilevante per valutare le opzioni che l'economia italiana oggi si trova a fronteggiare. Nel medio periodo l'intonazione della domanda, sia interna che internazionale, dovrebbe diventare più vigorosa. La maggiore solidità finanziaria, una credibilità faticosamente riguadagnata sui mercati internazionali anche attraverso l'accensione di un prestito presso la Comunità europea (ora Unione), l'azione calmieratrice di lungo periodo dello stato delle relazioni industriali, dovrebbero permettere di mantenere i risultati fin qui ottenuti sul fronte della disinflazione. Si porrà allora, anche in relazione alla evoluzione delle relazioni monetarie in Europa, il problema di valutare le opzioni percorribili dal paese. Queste opzioni andranno valutate non solo in base a considerazioni di carattere macroeconomico e finanziario ma tenendo conto dell'insieme dei profondi processi di mutamento che l'Europa sta affrontando e continuerà a fronteggiare negli anni a venire.

### **3. Integrazione e allargamento in Europa**

Da qui alla fine del decennio (e oltre) l'Unione europea continuerà a essere sottoposta a tre «shock istituzionali»: il completamento del mercato interno (MIE), il progresso verso qualche forma, anche parziale, di unione economica e monetaria, la prospettiva dell'allargamento ai paesi dell'EFTA e a quelli

dell'Est europeo. Ciascuno dei tre shock genera o ha già generato significativi effetti redistributivi sulle economie dei paesi membri e, di conseguenza, ha attivato una domanda di aggiustamento – o di resistenza all'aggiustamento – che pone, a sua volta, un problema di «gestione della transizione». In altri termini l'integrazione «negativa» costituita dall'abbattimento delle barriere – come nel caso del MIE – richiede anche una integrazione «positiva» rappresentata dalla attivazione di politiche necessarie per gestire la transizione. In qualche misura la stessa crisi dello SME si può interpretare come una reazione dei mercati e delle autorità di politica economica al crescere di tali pressioni e in definitiva una risposta, sia pure non coordinata alla esigenza di aggiustamento. Il recente libro bianco della Commissione europea sulla coesione in Europa<sup>1</sup> rappresenta una reazione, sia pur di diversa natura, nella stessa direzione.

Al di là delle reazioni dal lato dei rapporti monetari, per loro natura più rapide e apparentemente più traumatiche, è opportuno soffermarsi sui mutamenti, più lenti ma probabilmente più rilevanti, dei modelli di specializzazione produttiva in Europa indotti sia dal MIE che dall'allargamento. Esamineremo brevemente questi aspetti alla luce di una ricerca recente<sup>2</sup>: in primo luogo, vogliamo sottolineare le conseguenze sui modelli di specializzazione nazionali dell'accresciuta mobilità geografica delle imprese; in secondo luogo, vogliamo offrire una rapida panoramica delle caratteristiche dei modelli di specializzazione dei paesi europei, membri e non dell'Unione, allo scopo di valutare le prospettive del processo di integrazione in atto.

### *3.1 Gli effetti del Mercato interno europeo sulle scelte delle imprese*

Un primo risultato generale che emerge dalla ricerca indica che gli effetti del completamento del MIE non si distribuiranno uniformemente né sui settori né sui paesi dell'Unione, anche se – come alcune recenti valutazioni sottolineano<sup>3</sup> – tali effetti non sembrano nel complesso molto rilevanti.

---

<sup>1</sup> COMMISSIONE DELLA CE, *From the Single Act to Maastricht and Beyond: the Means to Match our Ambitions*, COM (92) 2000 final.

<sup>2</sup> P. GUERRIERI, S. MANZOCCHI, P.C. PADOAN, *Mercato interno, modelli di specializzazione e politiche industriali*, 1993 (mimeo).

<sup>3</sup> H. FLAMM, «Product Markets and 1992: Full Integration, Large Gains?», *Journal of Economic Perspectives*, Fall, 6, 4, 1992.

A seguito dell'annuncio del MIE tutte le forme di internazionalizzazione hanno subito una forte accelerazione, sia da parte di imprese comunitarie che extracomunitarie. Tra le motivazioni che guidano tanto le fusioni e le acquisizioni che le scelte di cooperazione tra imprese di gran lunga dominanti sono quelle relative al rafforzamento e all'espansione della posizione di mercato. Ne risulta confermato il ruolo centrale di questo tipo di operazioni come risposta all'annuncio del completamento del MIE. La distribuzione geografica degli investimenti diretti esteri delle imprese (IDE) sembra rafforzare la tendenza a una localizzazione concentrata nei paesi maggiori dell'Unione europea, ma mostra anche la possibilità che paesi periferici e *new comers* si presentino come sede di localizzazioni produttive. Concentrazioni geografiche e rilocalizzazioni produttive appaiono, in altri termini, effetti possibili del MIE ed esse comporteranno in ogni caso elevati costi di aggiustamento. Per l'area comunitaria nel suo complesso tali effetti potranno produrre significativi guadagni, ma allo stesso tempo potranno generare asimmetriche distribuzioni di costi e benefici tra settori ed imprese di paesi dell'Unione. Ulteriori problemi sorgono se si introduce nel quadro il problema dell'allargamento ai paesi dell'EFTA e dell'integrazione tra i paesi dell'Europa orientale e l'Unione europea. A questo riguardo, se è certamente vero che in un orizzonte temporale relativamente lungo l'aumento del volume del commercio derivante dall'allargamento potrà arrecare benefici netti generalizzati, è altrettanto vero che nel breve-medio periodo tale processo, e in particolare l'integrazione dell'Est, appare destinata a provocare problemi di aggiustamento non marginali all'interno dell'Unione, in termini sia di forti sperequazioni nella distribuzione dei benefici netti – destinate a favorire i paesi più avanzati del Centro-nord europeo – che di rilevanti costi di aggiustamento – destinati a gravare soprattutto sul Sud d'Europa. Per valutare più da vicino questi aspetti è opportuno soffermarsi sulla distribuzione dei vantaggi comparati in Europa.

### ***3.2 Vantaggi comparati in Europa***

Nella prospettiva di un allargamento del mercato europeo, in parte già verificata con la costituzione dello Spazio economico europeo, sarebbe lecito attendersi che ogni paese accentui la sua specializzazione in direzione dei settori dove gode di vantaggi comparati, mentre i settori dove sono presenti svantaggi dovrebbero trovare – a meno di radicali processi di ristrutturazione – crescenti difficoltà a sostenere la pressione della concorrenza resa più forte dalla maggiore integrazione.

Sarebbe anche lecito attendersi che i paesi destinati a dover sopportare maggiori pressioni in questo senso sono quelli i cui vantaggi comparati risiedono nei medesimi settori di vantaggio comparato dei paesi nuovi entranti. I settori in questione sono: industrie «science based», in cui la competitività deriva dalla capacità di generare innovazioni endogene (per es. il settore aerospaziale); attività «scale intensive», la cui espansione dipende dalla dimensione del mercato e dalla conseguente abilità a sfruttare i rendimenti di scala statici e dinamici, nelle quali svolgono un ruolo sia la competitività tecnologica che quella di prezzo (per es. il settore dei mezzi di trasporto); gli «specialized suppliers», che fondano la competitività sui prezzi e sulla tecnologia e dipendono in larga misura dall'assorbimento di innovazioni generate altrove (i settori produttori di beni di investimento e macchine utensili); i settori tradizionali, in cui la competitività dipende principalmente se non esclusivamente dai prezzi (per es. il settore tessile). Il miglioramento delle ragioni di scambio svolge un ruolo fondamentale in altri settori come l'agricoltura, le industrie «resource intensive» che sfruttano l'accesso alle materie prime (come il petrolio e i derivati del carbone), e le industrie «energy intensive»<sup>4</sup>.

Tenendo conto di quanto detto, esaminiamo la tabella 2, che riassume la distribuzione dei vantaggi comparati nell'ex Unione Sovietica (ora CSI), i paesi dell'Europa centro-orientale, i principali paesi dell'Unione europea e due paesi dell'EFTA. Osserviamo che Polonia e Ungheria presentano un vantaggio comparato nei prodotti agricoli e nelle produzioni tradizionali, mentre la Cecoslovacchia lo presenta anche nelle industrie *scale intensive*. Tutti questi paesi godono di un vantaggio comparato nei settori *resource* e *energy intensive*, mentre l'ex Unione Sovietica presenta vantaggi comparati solo nei due ultimi settori.

I due paesi scandinavi dell'EFTA, Svezia e Norvegia, presentano vantaggi comparati nei settori *scale intensive* e *specialized suppliers* e la Norvegia anche in agricoltura e nei settori *energy intensive*.

---

<sup>4</sup> La tabella 2 offre una sintesi qualitativa della distribuzione dei vantaggi (+) e svantaggi (-) comparati in Europa. I vantaggi comparati rivelati sono classificati in base a una versione modificata della tassonomia di Pavitt, che è particolarmente adatta a valutare i collegamenti tra tecnologia, variazioni dei prezzi relativi e competitività internazionale. Per un'analisi più ampia, vedi G. DOSI, K. PAVITT e L. SOETE, *The Economics of Technical Change and International Trade*, Harvester Wheatsheaf, Brighton, 1990.

**Tab. 2 – Vantaggi comparati in Europa**

	SB	SI	SS	T	Ag	RI	E
Germania	+	+	+	-	-	-	-
Regno Unito	+	+	+	-	-	-	+
Francia	+	+	+	-	+	-	-
Italia	-	-	+	+	+	-	-
Spagna, Portogallo, Grecia	-	-	-	+	+	-	-
Norvegia	-	+	+	-	+	-	+
Svezia	-	+	+	-	-	-	-
Cecoslovacchia	-	+	-	+	-	+	+
Ungheria	-	-	-	+	+	+	+
Polonia	-	-	-	+	+	+	+
URSS	-	-	-	-	-	+	+

*Fonte:* Adattato da P. GUERRIERI, C. MASTROPASQUA, *Competitività, specializzazione e prospettive di integrazione dell'Est europeo*, in C.A. BOLLINO e P.C. PADOAN (a cura di), *Il Circolo Virtuoso*, Il Mulino, Bologna, 1993 e da P. GUERRIERI, S. MANZOCCHI, P.C. PADOAN, *op. cit.*  
*Nota:* SB = science based; SI = scale intensive; SS = specialized suppliers; T = tradizionali; Ag = agricoltura; RI = resource intensive; E = energy intensive.

Se guardiamo la posizione delle economie dell'UE, risultano evidenti alcuni elementi. In primo luogo, i vantaggi comparati delle tre economie maggiori, Germania, Regno Unito e Francia, si riscontrano nei settori in cui si trovano gli svantaggi comparati dei paesi dell'Est, e viceversa. Da questo punto di vista questi due gruppi di paesi sono in posizione estremamente favorevole per quanto attiene al processo di integrazione. Il vantaggio comparato di questi tre paesi nei settori «science based» fa pensare che essi siano in grado di produrre ed esportare le tecnologie di cui ha bisogno l'Europa orientale per migliorare la sua posizione competitiva, mentre potrebbero diventare importatori dei beni in cui l'Europa orientale gode di un vantaggio comparato. Ci sono, naturalmente, importanti eccezioni a questo scenario ottimistico. La Francia mostra di avere un vantaggio comparato in agricoltura, mentre la Gran Bretagna lo presenta nel settore energetico. Ciò potrebbe creare problemi a un processo di integrazione in Europa, soprattutto per quel che riguarda il primo dei due aspetti.

Problemi ancora maggiori emergono se si considera la posizione dell'Italia e del gruppo di membri meridionali dell'Unione europea, Grecia, Portogallo e Spagna. Il loro vantaggio comparato si trova nei settori tradizionali e agricoli, e anche in quello degli *specialized suppliers* nel caso dell'Italia.

In complesso questo quadro fa pensare che l'integrazione dell'Europa orientale nell'UE non sarà affatto un processo indolore. Si dovranno realizzare adattamenti da entrambe le parti dell'Europa. Ci sembra confermato che il problema principale si deve individuare nel fatto che la distribuzione dei costi e dei benefici del processo di allargamento non si presenta affatto simmetrica. Per quanto riguarda l'Italia in una prospettiva di allargamento sia a favore dell'EFTA che dei paesi dell'Est europeo, la sua economia dovrà fronteggiare la concorrenza dai primi nei settori *specialized suppliers* e dai secondi in quelli tradizionali.

Torniamo ora a considerare gli aspetti monetari e le prospettive che si presentano, a tale proposito per l'Italia.

#### **4. Le prospettive delle relazioni monetarie in Europa**

Anche dopo la crisi dello SME rimane confermata la posizione del marco come valuta di riferimento per le altre monete europee, ma anche la ritrovata stabilità del franco francese e la maggiore tranquillità del franco belga dopo la forte crisi del settembre 1992, che sembrava preludere a una variazione di parità.

Ciò sembra ribadire la resistenza di un «nucleo duro» monetario in Europa attorno all'asse franco-tedesco che non potrà non rappresentare il punto di riferimento per una ripresa del processo di convergenza monetaria. All'inizio del 1993, però, possiamo solo immaginare a questo riguardo eventuali scenari di cui forniamo alcuni esempi.

a) Europa a più velocità con convergenza. In base a questo scenario, ferma restando la stabilità del nucleo duro e del suo procedere verso forme di integrazione monetaria vera a propria, i paesi che non vi appartengono – come l'Italia, la Spagna, il Portogallo e lo stesso Regno Unito – dovrebbero essere in condizione, con gradualità, di consolidare la loro posizione monetaria e finanziaria restringendo, nella sostanza prima ancora che nella forma, l'intervallo di oscillazione nei confronti delle monete del nucleo. Questo scenario non esclude – anzi in qualche modo rafforza – la possibilità che altre monete di paesi non membri dello SME – come i paesi scandinavi e l'Austria – accrescano la loro convergenza e entrino a far parte degli accordi di cambio in concomitanza con la loro piena partecipazione all'Unione europea.

b) Europa a più velocità senza convergenza. In questo secondo scenario la stabilità del nucleo duro non si rivela sufficiente a permettere la convergenza delle monete deboli e si assiste a una progressiva divaricazione (svalutazione)

di queste ultime, mentre nel caso del Regno Unito si può ipotizzare la rinuncia definitiva alla partecipazione di un accordo di unione monetaria.

c) Sfaldamento del nucleo. Questo terzo scenario prevede la fine dell'asse franco-tedesco e la eventuale riaggregazione delle monete del Centro-nord europeo attorno a quella tedesca in una riedizione dell'area del marco operante nella prima metà degli anni settanta. Ne segue un'accentuazione dell'instabilità monetaria tra i maggiori paesi in Europa ma anche un più deciso orientamento del processo di integrazione dell'area centro settentrionale attorno alla Germania.

È ancora presto per potere esprimere previsioni sulle probabilità di successo di ciascuno di questi – e di altri – scenari monetari. Queste dipenderanno dall'intrecciarsi di due ordini di variabili.

Il quadro istituzionale legato all'eventuale revisione del Trattato di Maastricht, che dovrebbe modificare sia i tempi previsti per il cammino verso l'unione monetaria, sia le condizioni per l'ammissione dei paesi all'Unione medesima. Anche se si sono diffuse voci di un definitivo abbandono del progetto di unificazione non si può non rilevare l'importanza della scelta della sede del nuovo Istituto monetario europeo a Francoforte, che in qualche misura rafforza l'impegno della Germania a proseguire su questa strada.

Occorre considerare, poi, l'evoluzione dei mercati valutari, sui quali pesano, com'è noto, sia variabili di breve periodo sia variabili «fondamentali». Le prime riflettono il comportamento dei mercati finanziari, sui quali gioca un ruolo determinante lo stato delle aspettative sempre assai sensibili all'evoluzione del quadro politico all'interno di ciascun paese oltre che nell'area europea nel suo complesso. Le variabili fondamentali – che nella presente situazione sembrano guidare l'andamento dei cambi nelle fasi di maggiore tranquillità dei mercati – riguardano soprattutto l'inflazione relativa e l'andamento delle bilance dei pagamenti. L'attuale fase di inflazione calante – favorita dallo stato di recessione in cui si trova tutt'ora l'economia europea – sostiene la riduzione dei differenziali di inflazione e quindi la convergenza monetaria, a sua volta favorita dalla ritrovata forza del dollaro. Volendo sintetizzare si può sostenere che, a seguito del venir meno del riferimento del cambio fisso, i rapporti valutari sono entrati in contatto diretto con i mercati del lavoro dei diversi paesi nella misura in cui è su questi che si determinano, in ultima analisi, i comportamenti di costi e prezzi, in un contesto in cui il contributo all'inflazione delle finanze pubbliche tende a ridimensionarsi. In conclusione, in assenza di un quadro di riferimento offerto da un regime di cambio fisso quale quello vigente fino al settembre 1992, la stabilità e la convergenza monetaria in Europa dipenderanno, nell'immediato futuro,

sempre più dalla condotta delle politiche economiche e monetarie dei singoli paesi, in un contesto in cui il punto di riferimento delle politiche del paese «centro» continuerà a agire solo indirettamente. Quali prospettive tale quadro implica per l'Italia?

## **5. Le implicazioni per il futuro dell'Italia. Considerazioni tratte dall'esperienza recente**

L'esperienza dello SME suggerisce che la partecipazione a un sistema a cambi fissi può provocare rilevanti costi che si sono dimostrati particolarmente pesanti per i paesi del Sud Europa. La crisi dello SME del settembre 1992, infatti, ha colpito in particolare quei paesi, come l'Italia e la Spagna, la cui specializzazione – incentrata in settori in cui la competitività di prezzo ha un peso rilevante – ha maggiormente sofferto dell'apprezzamento reale. È a partire da queste considerazioni che si può riflettere sulle prospettive per l'Italia.

Com'è noto, la principale giustificazione a partecipare a un accordo di cambio per un paese a elevata inflazione come l'Italia è stata quella della «disciplina» generata da un apprezzamento reale a seguito del differenziale positivo di inflazione rispetto ai partner europei. Se le autorità monetarie mantengono fisso il cambio nominale in presenza di un differenziale positivo di inflazione (o producono una svalutazione nominale tale da non compensare totalmente tale differenziale) le imprese saranno costrette a recuperare competitività contenendo la dinamica dei costi tramite aumenti di produttività e, in definitiva, tramite un contenimento delle spinte all'inflazione.

Accanto a questo tipo di argomentazione ne è stato spesso avanzato un altro, molto più ottimistico del primo, sugli effetti benefici di una politica di «cambio forte». Di fronte alla perdita di competitività generata dall'apprezzamento – e nell'ipotesi che tale apprezzamento si debba considerare permanente – le imprese sarebbero spinte ad abbandonare produzioni e settori nei quali la competitività è prevalentemente dipendente dal prezzo e riallocare le risorse in settori dove la competitività dipende da altri fattori, in primo luogo la capacità di innovazione. In altri termini la politica di cambio forte rappresenterebbe un potente strumento di mutamento del modello di specializzazione.

In ambedue i casi dunque – quello della disciplina e quello del mutamento del modello di specializzazione – la desiderabilità di una politica di cambio forte sarebbe legata ai vantaggi che ne deriverebbero alla capacità competitiva del

paese. Esaminiamo brevemente questi due aspetti, e altri, per quel che riguarda il caso italiano<sup>5</sup>.

L'andamento della produttività del settore manifatturiero dell'Italia rispetto alla Germania è andato crescendo per tutto il decennio trascorso, contrariamente a quanto è avvenuto ad esempio per la produttività della Francia rispetto alla Germania. Tale tendenza si è invertita nell'ultima parte degli anni ottanta, cioè proprio nel periodo in cui il morso del cambio fisso si è fatto progressivamente più stringente. Questa evidenza non smentisce l'idea che il sistema industriale italiano abbia reagito positivamente al vincolo imposto dalla competitività di prezzo, ma suggerisce anche che ci sono limiti oltre i quali una persistente politica di apprezzamento cessa di produrre stimoli positivi sul sistema delle imprese.

In secondo luogo, gli indicatori di specializzazione commerciale e produttiva<sup>6</sup> relativi al decennio 1980-90 mostrano che la partecipazione allo SME non ha comportato nessun significativo mutamento del modello di specializzazione in direzione di settori nei quali il ruolo della competitività tecnologica è determinante. Al contrario si assiste a una ulteriore specializzazione in direzione dei prodotti tradizionali, quindi nella direzione opposta rispetto a quanto suggerito dall'argomentazione che qui si sta commentando.

In terzo luogo, una progressiva perdita di competitività sui mercati internazionali accresce il peso del settore «protetto» – non esposto alla concorrenza internazionale – dell'economia, quantomeno in termini di prezzi relativi e di occupazione. Ciò che rileva ai nostri fini è l'incremento del contributo del settore protetto all'inflazione che, nel caso italiano, è andato crescendo proprio nel periodo di cambio fisso. Questo fenomeno si è accompagnato ad un arresto del processo di rientro dell'inflazione, che ha contribuito, in una spirale perversa, ad accrescere l'apprezzamento reale.

Ma gli effetti indesiderabili di lungo periodo di un cambio forte possono non fermarsi qui. Riconsideriamo il fatto che la sopravvalutazione accentua la specializzazione nei settori tradizionali. Ciò potrebbe comportare un accrescimento delle elasticità di prezzo del commercio del paese, ma potrebbe anche comportare una minore quota dei profitti da destinare alla spesa per

---

<sup>5</sup> Per un approfondimento di questo tema si rinvia a P.C. PADOAN, «Accordi di cambio e specializzazione produttiva. Alcune considerazioni su sostenibilità e aggiustamento», *Economia e Politica Industriale*, 4, 1993 (relazione presentata al convegno «Ritardo tecnologico e integrazione europea», CNR, Roma 16 dic. 1992).

<sup>6</sup> PADOAN, *op. cit.* e GUERRIERI ET AL., *op. cit.*

R&S con un ulteriore allontanamento dalle produzioni dove la tecnologia è fattore dominante di competitività.

In conclusione, la sopravvalutazione del cambio, se perseguita per un periodo sufficientemente prolungato, lungi da stimolare un aggiustamento «positivo» del sistema produttivo produrrebbe un importante effetto di isteresi, cioè un mutamento irreversibile del modello di specializzazione, per cui la svalutazione necessaria per riportare il sistema in equilibrio finirebbe per essere superiore a quella necessaria a riportare il cambio reale al livello iniziale. Problemi per l'economia italiana non mancano, d'altra parte, anche in un quadro di abbandono del vincolo di cambio. La forte svalutazione della lira dei primi mesi del 1993, se da una parte ha confermato *ex post* le difficoltà della sostenibilità di un accordo di cambio che implica una continua rivalutazione, dall'altra rischia di rinviare ulteriormente il problema di una riqualificazione e un irrobustimento del modello di specializzazione dell'Italia nella misura in cui riaffida alla pura e semplice competitività di prezzo il compito di risollevare il tasso sostenibile di crescita.

È ancora presto per valutare a fondo la reazione del sistema produttivo italiano alla caduta della lira. Al di là dei notevoli guadagni di parte corrente della bilancia dei pagamenti, resta da vedere se questi saranno consolidati dagli investimenti da parte delle imprese, necessari per sostenere nel tempo i guadagni di quote di mercato. Da questo punto di vista è più che mai importante comprendere l'eccezionalità della situazione in cui si trova l'economia italiana. I guadagni della svalutazione non si riveleranno effimeri – anche nella prospettiva della maggiore pressione concorrenziale generata dal processo di allargamento – solo a patto di una profonda riqualificazione del modello di specializzazione.

La discesa dell'inflazione, ottenuta grazie a una radicale politica di risanamento finanziario, ma a costo di una crescente disoccupazione, renderebbe oggi assai meno importante l'ingresso in una nuova forma di accordi di cambio in Europa allo scopo di «importare disciplina», mentre nuovi impegni monetari avrebbero il pregio di allontanare la tentazione di ricorrere, come più volte è avvenuto in passato, alla svalutazione per allontanare senza affrontare la pressione per il riaggiustamento.

## **6. Conclusioni**

L'Unione europea, e non certo solo l'Italia, si trova a fronteggiare una situazione di profondo cambiamento che si può sintetizzare nell'intreccio dei

due problemi della disoccupazione crescente nell'Europa intera e del mantenimento della sicurezza a cui, non si deve mai dimenticarlo, la stabilità e il benessere economico attraverso la integrazione dei paesi ex comunisti forniscono un cemento indispensabile. Ambedue queste sfide richiedono sia forti capacità di aggiustamento nei singoli paesi sia la formazione di una politica comune – un vero e proprio nuovo «regime europeo». Per affrontare queste due sfide, l'Italia potrà presentarsi come protagonista credibile, e dunque in grado di influenzare le caratteristiche del regime stesso, se saprà portare il risanamento interno fino in fondo, oppure dovrà, come spesso in passato, adeguarsi a scelte e strategie decise altrove.

Il completamento del risanamento finanziario dell'Italia rappresenta però condizione necessaria ma non sufficiente per raggiungere l'obiettivo di una più solida e attiva presenza in una nuova Europa. Sarebbe illusorio ritenere che le grandi sfide poste all'economia italiana dall'azione dei tre «shock istituzionali» che stanno interessando l'Europa possano essere superate dalla mera azione delle forze di mercato pur in un contesto di stabilità macroeconomica. La riqualificazione profonda del sistema produttivo, senza la quale poche sono le speranze di superare il problema della disoccupazione, richiede un nuovo rapporto tra forze di mercato e azione pubblica volto a esaltare i «vantaggi comparati» esistenti, a crearne di nuovi, e rafforzare la capacità concorrenziale attraverso una autentica «politica per l'industria» in un contesto di competizione tecnologica globale<sup>7</sup>.

La necessità di portare a termine il processo di risanamento dell'economia non deve però essere interpretato nel senso di una scelta di una strategia di sviluppo unicamente «nazionale». Il processo di integrazione e interdipendenza in Europa e, in generale, nel mondo, rende sempre più indispensabile un ruolo attivo dell'Italia nella costruzione di regole e di istituzioni multilaterali orientate a favorire la soluzione cooperativa dei conflitti. Solo in questo caso si può così sfruttare un circolo virtuoso nei rapporti tra paese e sistema internazionale in cui una rigorosa politica di sviluppo all'interno permette di acquisire la credibilità necessaria per influenzare le caratteristiche dei regimi internazionali in direzioni tali da diminuire e non accrescere i costi di aggiustamento interni che tale politica di sviluppo inevitabilmente richiede.

---

<sup>7</sup> Sulle caratteristiche di una simile politica nel contesto europeo si veda P.C. PADOAN, A. PEZZOLI, *Industrial Policy in Europe*, Background Report Ceps, Brussels, 1993.

## Sezione 2

# L'ITALIA E L'INTEGRAZIONE EUROPEA

di Marinella Neri Gualdesi

Il 1993 doveva nascere sotto la buona stella dell'avvio del mercato unico e della ratifica del Trattato sull'Unione europea. Ha visto invece aprirsi una fase segnata dal pessimismo e da profonde differenze tra i partner europei. Le tensioni valutarie del settembre 1992 e dell'agosto 1993 e l'incertezza istituzionale dovuta al ritardo nella ratifica del Trattato di Maastricht hanno creato un clima d'incertezza e di scetticismo. La magia di Maastricht si è infranta e l'*iter* delle ratifiche si è dimostrato molto più complesso e lungo del previsto, spostando in avanti l'entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea. Dopo il deposito (ago. 1993) della tormentata ratifica della Gran Bretagna, quella della Germania, sospesa in attesa del parere della Corte costituzionale di Karlsruhe sulla costituzionalità del Trattato, è arrivata solo nel novembre 1993.

La sostanziale mancanza di convergenza economica tra i Dodici e l'assenza di solidarietà politica, emersa anche dalla gestione non comunitaria delle parità nello SME, hanno minato la credibilità del progetto di Unione europea. I mutamenti internazionali e la recessione hanno messo in discussione le scelte effettuate, lasciando intravedere un percorso verso l'Unione molto diverso rispetto a quanto delineato a Maastricht. Più che da una battuta d'arresto l'anno trascorso è stato in effetti contrassegnato da una profonda evoluzione della costruzione comunitaria. Entrato in crisi il progetto di approfondimento dell'integrazione attraverso l'UEM, l'attenzione si è spostata sul tema dell'allargamento. Contrariamente a quanto deciso a Lisbona nel giugno 1992, cioè di non iniziare i negoziati per l'adesione di nuovi membri prima di aver completato le ratifiche del Trattato, i Dodici hanno avviato le trattative con alcuni paesi dell'EFTA con largo anticipo sulla conclusione dei processi di ratifica.

La minor solidarietà tra i Dodici ha messo in evidenza sostanzialmente due dati di fatto: il primo è rappresentato dall'indebolimento dell'alleanza franco-tedesca ma al tempo stesso dall'assenza di un'alternativa forte e credibile a questo «motore» del processo di unificazione. Il secondo concerne invece

l'erosione dei poteri e dell'influenza della Commissione di Bruxelles. Due elementi che hanno entrambi contribuito all'indebolimento del disegno comunitario sovranazionale di Maastricht e della capacità di governo a livello europeo. La disunione monetaria, la diluizione nell'allargamento hanno ridato spessore al concetto politico della «geometria variabile», da far convivere con la realtà economica del «nocciolo duro».

Di fronte al mutamento dello scenario politico anche la posizione dell'Italia nei confronti della politica d'integrazione europea ha subito un certo aggiustamento. Persi alcuni toni retorici e massimalistici del passato, benché ancora non abbia trovato la bussola di una visione chiara, la politica europea dell'Italia è parsa guidata soprattutto dal desiderio di riprendere a pieno titolo il proprio ruolo tra i paesi fondatori e trainanti della Comunità. Certamente, anche se era non solo italiano ma europeo lo scontento nei confronti delle istituzioni e la crisi della rappresentanza politica, ancora più degli altri partner l'Italia ha dovuto concentrarsi sui problemi di politica interna. La crisi italiana si è rivelata soprattutto una crisi di credibilità, politica ed economica. Il periodo compreso tra l'agosto 1992 e il luglio 1993 è iniziato con un'ulteriore indebolimento dell'immagine esterna del paese in coincidenza delle turbolenze valutarie alla vigilia del referendum francese su Maastricht. La debolezza della lira sembrava rispecchiare fedelmente la grave crisi morale e istituzionale vissuta dal paese. Il periodo si è però chiuso con i primi segnali importanti di successo del tentativo di dare sostanza all'impegno di recuperare fiducia e credibilità nelle istituzioni comunitarie e presso i partner europei. A ben guardare il «nocciolo duro» della politica europea dell'Italia nel periodo preso in esame è costituito proprio dalla priorità accordata a ritrovare il proprio posto tra i paesi credibili, fugando ogni dubbio sulla volontà di adempimento degli impegni europei attraverso il risanamento interno.

Il recupero di credibilità si basa però su due variabili: la serietà del comportamento interno e il favore delle condizioni esterne. Il saldarsi della crisi italiana e di quella europea rende indubbiamente più difficile raggiungere l'obiettivo. Proprio per questo, muovendosi in stretta collaborazione con le autorità di Bruxelles, il Governo italiano ha assunto un «rischio sovranazionale», inquadrando il proprio sforzo di aggiustamento in una cornice comunitaria, che costituisce ormai il dato connotativo della manovra economica. Il fatto che la strategia volta al recupero di presenza e di influenza in Europa debba realizzarsi per l'Italia al prezzo di accettare una condizione di «sorvegliata speciale» dell'integrazione, dovrebbe però costituire elemento di riflessione. Vi è in ciò la prova di come una politica che ha usato l'Europa più di

quanto non l'abbia effettivamente vissuta sia riuscita a logorare la considerazione e l'autorevolezza del paese in sede comunitaria.

Malgrado la scelta dei tempi lunghi per il rientro nello SME, l'opera di risanamento della finanza pubblica avviata dai governi Amato e Ciampi, basata sul presupposto della convergenza verso l'Europa, ha comunque fatto risalire le quotazioni dell'Italia, tornata perciò a essere un partner non indisciplinato ma affidabile. I progressi messi a segno dall'Italia in nome di Maastricht hanno portato anche il presidente della Commissione Delors, in occasione del suo incontro con il presidente del Consiglio Amato a Roma il 18 febbraio 1993, a esprimere maggior fiducia nei riguardi dell'Italia, assicurando la comprensione e l'aiuto della Commissione per lo sforzo di risanamento intrapreso. L'accordo sul costo del lavoro, il contenimento dell'inflazione, il circolo virtuoso nel calo dei tassi d'interesse, l'inversione di tendenza nell'espansione della spesa pubblica hanno dimostrato che la crisi è superabile. Anche se permangono i fattori d'incertezza legati all'instabilità politica e quindi alla capacità di stabilizzare negli anni il ritmo del risanamento. Nonostante le incertezze e le contraddizioni che accompagnano il rinnovamento del paese, l'Italia ha dato insomma l'impressione di essere alla ricerca di una nuova formula per impostare un diverso modo di stare in Europa. Un processo dai contorni ancora incerti ma del quale si intravedono le prime linee di tendenza e che potrebbe portare a una presenza più vigile e meno evanescente dell'Italia nell'Unione europea. Particolarmente necessaria del resto nel momento in cui il baricentro politico europeo si sposta verso l'Europa del Nord e del Centro e l'attrattiva economica del Sud Europa diviene inferiore.

La riaffermazione della volontà di essere un partner essenziale nel cuore politico dell'Europa, soprattutto per l'evidente interesse italiano a evitare l'accentuazione di un modello di sviluppo a due velocità, è il segnale più importante che si ricava dall'osservazione del comportamento italiano in quest'anno decisivo.

## **1. L'Italia e l'adempimento degli obblighi comunitari**

L'esame dell'andamento del processo di trasposizione delle misure relative al completamento del mercato senza frontiere indica che non esiste più un «caso italiano» di ritardi e lacune nel recepire nell'ordinamento interno le norme previste dal Libro bianco del 1985 per l'eliminazione delle barriere fisiche, tecniche e fiscali. I dati, aggiornati al settembre 1993, presentati dalla

Commissione CE vedevano infatti l'Italia con 191 direttive recepite su 215 (l'88,8%) al terzo posto tra i Dodici nell'applicazione della legislazione comunitaria sul mercato unico. La palma di paese più virtuoso andava alla Danimarca (93,9%), mentre seconda era la Gran Bretagna (89,6%)<sup>1</sup>.

I positivi risultati conseguiti dall'Italia nel recepimento delle direttive comunitarie costituiscono la conferma degli effetti benefici della legge La Pergola che ha istituito la legge comunitaria annuale. Il notevole miglioramento rispetto al passato, che vedeva l'Italia regolarmente agli ultimi posti, è stato ottenuto ricorrendo a una «comunitaria stralcio» per il 1992, con la quale sono stati approntati meccanismi più celeri di trasposizione (entro il 31 dic. 1992) limitatamente alle direttive per l'attuazione del mercato interno. L'*iter* della comunitaria 1992 era stato infatti bloccato dalla crisi di governo e dallo scioglimento anticipato delle Camere.

Sotto una cattiva stella era iniziato anche l'*iter* del ddl per la legge comunitaria 1993, che prevedeva il recepimento di circa 150 direttive comunitarie; alcune relative a materie estremamente tecniche in campo sanitario, veterinario e ambientale, altre di carattere innovativo che andranno a completare la liberalizzazione in settori delicati quali le telecomunicazioni, gli appalti, l'assicurazione e il credito<sup>2</sup>. Impostato dal ministro per il Coordinamento delle politiche comunitarie Costa, il testo del ddl è stato rivisto dal nuovo ministro Ciaurro e presentato, dopo un laborioso lavoro di concerto tra i vari ministeri, all'ultimo Consiglio dei ministri del governo Amato, che ha però dovuto rinviarne l'approvazione per alcune riserve espresse dal ministro dell'Industria. L'*iter* travagliato della legge comunitaria 1993, ripresentata in Consiglio dei ministri dal ministro Paladin il 2 luglio 1993 e il cui esame alle Camere è slittato a dopo l'estate, ha suscitato il rischio – poi allontanato – di far ripiombare l'Italia dai primi agli ultimi posti nella graduatoria dei paesi europei per numero di direttive recepite.

Se da un lato la legge La Pergola si è rivelata uno strumento d'emergenza che ha consentito di ridurre il pesante ritardo italiano nel recepimento delle

---

<sup>1</sup> Delle 282 misure previste dal Libro bianco del 1985 il Consiglio dei ministri ne aveva adottate – al set. 1993 – 264; solo per 219 erano richieste misure nazionali di esecuzione. Il livello complessivo di recepimento in tutta la Comunità era dell'84%. Sempre secondo i dati della Commissione solo 106 direttive su 219 erano state recepite in tutti i dodici paesi membri.

<sup>2</sup> Particolarmente importante la direttiva sugli appalti pubblici nei servizi, in base alla quale tutti gli enti pubblici dovranno aprire alla concorrenza delle imprese europee gli appalti per l'erogazione di servizi al di sopra dei 200 mln di ECU (ca. 320 mld di lire).

direttive CE, rimangono evidentemente aperti molti problemi connessi alla sua attuazione. Per ovviare alle insufficienze della procedura di recepimento attraverso la legge comunitaria annuale i ministri Costa e Paladini hanno indicato la strada della delegificazione. In particolare il ministro Costa ha proposto un'integrazione dell'articolo 76 della Costituzione che permetta di attribuire un potere delegato permanente al Governo per l'attuazione delle norme comunitarie, da esercitare entro un breve lasso di tempo dopo averne dato comunicazione formale al Parlamento<sup>3</sup>.

Se quindi la posizione dell'Italia è nettamente migliorata quanto a livello di trasposizione delle direttive, il Rapporto presentato nel luglio 1993 dalla Commissione della CE sull'effettiva applicazione delle norme comunitarie ha confermato invece l'immagine dell'Italia inadempiente. Dalle statistiche della Commissione, aggiornate al 31 dicembre 1992, risulta che l'Italia detiene il record negativo delle procedure d'infrazione e dei pareri motivati, mentre è superata dal Lussemburgo nei ricorsi alla Corte di giustizia<sup>4</sup>. L'Italia continua inoltre a essere il paese con il maggior numero di condanne non ancora eseguite: 24, nei settori più disparati. Una situazione poco confortante vista la possibilità prevista dall'articolo 171 del Trattato di Maastricht di infliggere un'ammenda allo Stato membro che, già condannato con una prima sentenza, non si sia adeguato alla pronuncia della Corte. Applicare in modo più corretto e puntuale il diritto comunitario, dedicando un'attenzione costante sia alla fase formativa che a quella applicativa, rimane il primo passo per migliorare l'efficienza e la coerenza della presenza italiana in ambito europeo.

## **2. La ratifica italiana del Trattato di Maastricht**

La fase d'incertezza politica sulla costruzione europea che si è aperta con il referendum danese del 2 giugno 1992 contro il Trattato di Maastricht ha modificato il dibattito sulla ratifica. In ogni paese membro della CE si è cominciato a pesare il Trattato secondo la propria convenienza. Anche in Italia si è aperta la discussione sul tipo di Unione europea delineato a

---

<sup>3</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, *Indagine conoscitiva sui problemi connessi all'attuazione del Trattato di Maastricht*, ott. 1993, p. 4.

<sup>4</sup> COMMISSIONE CE, *Decimo Rapporto sul diritto comunitario*, lug. 1993.

Maastricht. Con diverse motivazioni, uomini politici e imprenditori si sono schierati contro il Trattato. Al quale sono state rivolte numerose obiezioni di carattere tecnico economico, motivate apparentemente dal desiderio di evitare una ratifica affrettata. Più che dell'esistenza di un esplicito «partito danese», che sarebbe stato identificato troppo facilmente con la volontà di respingere i rigori di una disciplina scomoda, si deve in effetti parlare dell'emergere di alcuni segnali che hanno evidenziato una resistenza strisciante ad accettare Maastricht. Criticato da alcuni perché ritenuto troppo «marcocentrico», da altri perché troppo tecnico, senza visione politica e con tempi non realistici. Su tutti spicca per incisività, pur nella sua crudezza, il giudizio espresso da Umberto Agnelli, secondo il quale «l'approccio economico di Maastricht lo rende un documento non vendibile sul mercato del consenso»<sup>5</sup>.

A innescare il dibattito è stata un'intervista del ministro degli Esteri Colombo, tornato alla guida della Farnesina nell'estate del 1992 dopo la breve parentesi Scotti, nella quale si sottolineava l'importanza di «non offrire ai nostri partner una scatola vuota...La ratifica senza il contestuale impegno di risanamento sarebbe interpretata come un'altra prova di "europeismo di maniera" e di incoerenza»<sup>6</sup>. L'appello del Ministro degli Esteri ad accompagnare la ratifica con provvedimenti volti a renderla più credibile, fatto proprio da Mario Monti, coincidendo con la debolezza della lira sui mercati valutari, ha finito per portare invece argomenti a coloro che sottolineavano i costi più che i vantaggi dell'unione monetaria disegnata a Maastricht, considerata punitiva per i paesi più deboli<sup>7</sup>.

In vista della ratifica è in effetti emersa la tendenza a presentare la manovra di risanamento della finanza pubblica come il costo per l'Italia del Trattato di Maastricht, atteggiamento che il Governo e in particolare il Ministro degli Esteri nel corso della discussione parlamentare hanno criticato, sottolineando come i vincoli comunitari corrispondessero invece all'interesse del paese, che al di fuori della costruzione europea si sarebbe trovato ad attuare in condizioni ancora più difficili il risanamento dell'economia. Del resto, come rilevato da Tommaso Padoa-Schioppa, «il rientro dell'inflazione e il riequilibrio dei conti pubblici non sono il biglietto d'ingresso per l'Europa o il prezzo

---

<sup>5</sup> «È vero sarò re», intervista, *La Repubblica*, 9 ott. 1992.

<sup>6</sup> «Non saremo più i malati d'Europa», intervista, *Corriere della Sera*, 7 ago. 1992.

<sup>7</sup> «Ratifica senza ipocrisie», *Corriere della Sera*, 3 set. 1992.

che si paga per farne parte: una finanza pubblica in ordine e una moneta stabile avvantaggiano prima di tutto il paese che tali condizioni presenta»<sup>8</sup>. Anche in Italia all'impostazione di politica economica sostanzialmente restrittiva di Maastricht è stata attribuita buona parte delle responsabilità della crisi economica, senza considerare che il costo del risanamento richiesto per far fronte all'emergenza economico-finanziaria affondava le sue radici non nella volontà dell'Europa ma in un lungo periodo di occasioni mancate – gli anni della politica lassista, durante i quali l'Italia ha perso il treno della fase espansiva e cooperativa dell'economia mondiale – e si trovava per di più a essere affrontato sotto il peso di una seria recessione di tutto il mondo industrializzato.

L'invito del segretario del PDS Occhetto all'inizio del settembre 1992 a non considerare Maastricht «un tabù», ma casomai a ridefinirne le modalità di attuazione, può essere interpretato come un sintomo del diffondersi di un'atteggiamento favorevole in qualche modo a una rilettura del Trattato, del quale già nel corso del dibattito al Senato a metà settembre erano stati evidenziati limiti e lacune.

Il presidente della Commissione per le politiche comunitarie della Camera Carlo Fracanzani, ha indicato tre diverse posizioni presenti in Parlamento. Una prima posizione, che avrebbe voluto rinegoziare il Trattato o ratificarlo in tempi estremamente lunghi; una seconda che puntava a considerare la ratifica nei termini ristretti di firma di un trattato internazionale, una specie di cambiale in bianco. Una terza infine, che voleva una ratifica non acritica ma che impegnasse il Governo a migliorare i contenuti del Trattato, accompagnato da una linea interpretativa che ribadisse la volontà del Parlamento di un miglioramento lungo le linee politiche sempre sostenute dall'Italia. È questa posizione che alla fine ha prevalso, anche perché le altre due o non avevano reale consistenza politica o urtavano con la prassi parlamentare, comune alle due Camere, che si fonda sull'inemendabilità dei trattati.

In occasione tanto del voto favorevole del Senato, il 17 settembre 1992, quanto del voto definitivo alla Camera, il 29 ottobre (svoltosi peraltro in un'aula quasi vuota), sono state approvate mozioni che impegnano il Governo ad adoperarsi sia per superare il deficit democratico dell'Unione, attraverso l'attribuzione di poteri più ampi al Parlamento europeo, sia per non subordinare le garanzie sociali ai problemi della compatibilità economica. Nel valutare i vincoli di natura economica e finanziaria contenuti nel Trattato,

---

<sup>8</sup> «L'Unione monetaria europea e l'Italia», *Affari Esteri*, 94, 1992, p. 340.

alcuni intervenuti nel dibattito parlamentare non hanno inoltre mancato di sottolineare come esso lasciasse aperti spazi a una interpretazione discrezionale, flessibile dei criteri di convergenza.

In sostanza il dibattito parlamentare è parso quasi teso a scansare le questioni fondamentali più che ad approfondire il nesso tra requisiti di convergenza e partecipazione all'Unione monetaria, chiarendo gli aggiustamenti necessari all'intero Sistema Italia per renderlo in grado di partecipare all'Unione. Quella ratifica di maniera paventata dal ministro degli Esteri, almeno in Parlamento si è in sostanza avverata. Quanto alle modifiche costituzionali necessarie a seguito dell'approvazione del Trattato, soprattutto per l'estensione dei diritti elettorali ai cittadini europei nelle elezioni europee e comunali, la strada scelta è stata quella di rinviarle a iniziative legislative successive alla ratifica<sup>9</sup>.

Il dibattito parlamentare ha inoltre fornito l'indicazione di una scarsa propensione delle forze politiche a sfruttare la trasformazione della Comunità in Unione europea per rendere compatibili le riforme istituzionali interne con la costruzione europea. Il legame tra modifiche costituzionali italiane e processo costituente a livello europeo è stato lasciato cadere e la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali ha per esempio ignorato le proposte della Commissione per le politiche comunitarie della Camera di modificare gli art. 11, 80 e 117 della Costituzione. Trascurando così l'impatto di Maastricht sotto il profilo dell'adeguamento dell'ordinamento interno, che dovrebbe riguardare soprattutto un nuovo assetto di rapporti tra Governo e Parlamento, per evitare che la riaffermazione del Consiglio al centro del sistema politico e di governo dell'Unione europea concentri troppi poteri nelle mani dell'esecutivo, e il coinvolgimento delle Regioni nelle attività comunitarie. In occasione della ratifica del Trattato di Maastricht si deve in ogni caso registrare la fine dell'unanimità sui problemi europei che aveva contraddistinto negli ultimi tempi il Parlamento italiano. Voto contrario alla ratifica è stato infatti espresso da Rifondazione comunista e dal MSI-DN, mentre si sono astenuti i Verdi e la Rete.

---

<sup>9</sup> Le sfere costituzionali che richiederanno un aggiornamento riguardano le disposizioni in materia di cittadinanza europea e di diritto di voto dei cittadini comunitari alle elezioni europee e comunali (gli artt. 48 e 51 della Costituzione riconoscono ai soli cittadini italiani il diritto dell'elettorato attivo e passivo). Il trasferimento di sovranità nel campo economico e monetario costituisce pure oggetto di dibattito e una modifica dell'art. 11 potrebbe considerarsi come la «copertura» normativa necessaria.

Va anche detto però che la vera ratifica di Maastricht non è in realtà avvenuta nelle aule di Montecitorio o Palazzo Madama quanto piuttosto attraverso una discussione più ampia nel paese sulla partecipazione all'Europa, che ha messo in evidenza due scuole di pensiero. La prima, sosteneva la necessità di adeguare la politica economica agli imperativi di convergenza verso gli obiettivi dell'Unione economica e monetaria, applicando quindi alla politica di bilancio la disciplina comunitaria. Una seconda, che poneva una minore enfasi sull'esigenza del riallineamento, ha invece sollevato dubbi sul fatto che la strada per l'Europa dovesse passare necessariamente per Maastricht<sup>10</sup>. Dietro questa linea e l'inconfessata tentazione di allentare severità e tempi della manovra di risanamento si poteva intravedere la convinzione che fosse meglio mantenere sotto controllo nazionale la formulazione delle politiche pubbliche. La necessità di aprirsi ai venti della competizione europea ha insomma fatto venire a galla la resistenza di una parte consistente del mondo economico italiano, abituato a godere della protezione dello Stato, ad accettare «un'economia di mercato aperta in libera concorrenza» (la definizione ripetuta più volte nel Trattato di Maastricht), nonché la diffidenza verso l'Europa della libertà dei capitali e della ristrutturazione industriale. La resistenza ad accettare Maastricht nasceva anche dal rifiuto di condividere le scelte economico-monetarie della Germania. La rigida politica monetaria tedesca che ha esportato recessione negli altri paesi europei, costretti a rispondere con politiche monetarie altrettanto restrittive, ha rafforzato anche in Italia l'opposizione ad un progetto di unione monetaria accusato di imporre al resto dell'Europa i diktat della Bundesbank, divenuta de facto la Banca europea pur muovendosi solo in funzione dell'interesse nazionale tedesco e della scelta di finanziare l'unificazione con l'indebitamento. Vi è stato quindi chi si è chiesto se valesse la pena di «morire per Dresda», come ha fatto Carlo De Benedetti, al quale, in termini rovesciati, Romano Prodi ha risposto che «stiamo morendo per Roma». Una posizione quella di Prodi fondata sulla consapevolezza che, anche se le regole del gioco sono esterne, la partita si gioca fra italiani e per un risultato da assicurare in primo luogo all'Italia. La convinzione che la partecipazione italiana alla costruzione europea doveva servire prima di tutto a riformare l'Italia è stata confermata da un sondaggio condotto per la CE da *Il Sole 24 Ore* e *Pragma*, i cui risultati sono stati

---

<sup>10</sup> Per una voce in tal senso v. G. DERITA, «La gente comune, grande esclusa, guarda con sospetto ai costi dell'unificazione», *Il Sole 24 Ore*, Inserto Europa, 20, 24 mag. 1993.

presentati nel maggio 1993<sup>11</sup>. Dal sondaggio è emerso in sostanza come in Italia prevalga un concetto di sussidiarietà alla rovescia. Gli italiani cioè sono così europeisti da sperare che l'Europa faccia al posto loro quello che essi non sanno fare.

Insistere sulla concezione dell'«Europa grimaldello» è però un modo sbagliato di presentare l'Europa. Sfumata l'illusione che l'obiettivo europeo avrebbe ridotto il costo di aggiustamento dell'economia, tutta la discussione su Maastricht ha rivelato un modo diverso rispetto al passato di impostare il discorso sul «vincolo esterno», non certamente per svincolarsi dalle scelte comuni, ma perché la stessa crisi dello SME ha mostrato i limiti di una politica tendente a usare il vincolo europeo per forzare il cambiamento interno.

Certamente il riferimento europeo è stato essenziale per permettere all'Italia di adottare norme nazionali che da sola non era stata capace di produrre: è ad esso ed alla necessità di adeguarsi ai partner europei che si devono per esempio la legge anti-trust e l'OPA o la riforma del conto corrente di Tesoreria con la Banca d'Italia. Ma la crisi italiana è ormai precipitata in una fase che richiede qualcosa di più di un comportamento virtuoso indotto dai vincoli europei. L'obiettivo del recupero di credibilità può essere autenticamente raggiunto solo se questa credibilità è fondata sulle proprie politiche e sulle proprie intenzioni di convergenza e non è il risultato della volontà di essere eterodiretti.

In altri termini il «vincolo esterno» non può supplire all'inerzia interna. La credibilità non può essere comprata a basso costo con l'illusione di poter ovviare all'incapacità di governare l'economia con una disciplina imposta dall'esterno. Anche perché se questa forza si incrina, come è successo con la rottura dello SME, si rischia di navigare a vista. E probabilmente la crisi dello SME ha riportato tutti alla realtà dei problemi, dato che «con la caduta dello SME è caduta anche l'illusione che attraverso gli strumenti monetari si potessero raggiungere obiettivi politici non altrimenti ottenibili»<sup>12</sup>. L'euforia per la svalutazione ha rivelato inoltre come fosse gradito il venire meno di costrizioni virtuose imposte dai partner.

Con l'approvazione della legge finanziaria 1993 e delle deleghe al Governo per il risanamento della finanza pubblica, la spinta al risanamento finanziario e ad imboccare un percorso di rientro verso gli obiettivi di Maastricht ha

---

<sup>11</sup> I risultati del sondaggio sono riportati in «L'Europa degli italiani», *ibidem*.

<sup>12</sup> F. TATÒ, «No a una Bosnia economica europea», *Mondo Economico*, 28 ago. 1993, p. 31.

prevalso. La manovra per il 1993 impostata dal governo Amato è stata accompagnata per la prima volta da misure strutturali di riduzione della spesa pubblica (dell'ordine di quasi 6 punti percentuali del PIL) e da privatizzazioni del settore pubblico di dimensioni significative.

La svolta decisiva, avviata già nel 1991 dalla decisione di aprire con la Comunità una procedura di cooperazione attraverso la quale concordare il proprio programma di politica economica, è stata confermata e rafforzata nel gennaio 1993 dalla richiesta di un prestito comunitario di 8 mld di ECU suddiviso in quattro *tranches* per un periodo di tre anni. L'emissione delle varie *tranches* del prestito è stata subordinata al rispetto da parte dell'Italia del programma di riequilibrio della finanza pubblica per il triennio 1993-95. In pratica l'andamento dell'economia e della politica economica italiana saranno sottoposti due volte l'anno alla vigilanza multilaterale in sede comunitaria.

Definito con uno stringente grado di condizionalità, il prestito, se testimonia gli obiettivi particolarmente severi che il Governo si è posto, solleva anche qualche dubbio sul loro conseguimento, in piena recessione; tanto che «può di fatto costituire un'arma a doppio taglio, poiché è probabile che il mantenimento o meno degli obiettivi di finanza pubblica previsti per la sua erogazione tenderà a amplificare, in un senso o nell'altro, la reazione dei mercati»<sup>13</sup>. Rimane comunque l'aspetto positivo della decisione delle autorità monetarie italiane di rivolgersi a Bruxelles, costituito dall'indicazione della volontà di voler rafforzare il polo sovranazionale dell'economia europea, da contrapporre al peso dell'influenza tedesca.

La scelta compiuta dal Governo ha anche sollevato perplessità e critiche da parte di chi non riteneva necessario il prestito comunitario. Secondo il segretario del PDS Occhetto «il governo Amato si è messo nella condizione di farsi trattare come il governo di un paese del Terzo mondo...» mentre «le condizioni poste dalla CE ipotecano la politica economica nazionale per parecchi anni e possono aggravare la recessione in atto»<sup>14</sup>. Un'indicazione evidente della volontà di non spingere oltre un certo limite il patto con la CE, ispirata anche dal convincimento dell'esistenza di un conflitto tra l'impostazione dell'Europa di Maastricht e l'esigenza di assicurare una politica di

---

<sup>13</sup> *Maastricht Watch*, 2, 1993, p. 3.

<sup>14</sup> F. RENDINA, «Questo prestito è una vergogna», intervista a Achille Occhetto, *Mondo Economico*, 30 gen. 1993, p. 21.

coesione sociale che consenta una ripresa dello sviluppo e dell'occupazione. A quanti hanno imputato al Trattato di Maastricht una politica che trascurava gli obiettivi della solidarietà sociale, Mario Monti ha obiettato che Maastricht riduce la possibilità della falsa solidarietà, quella erogata attraverso il disavanzo pubblico corrente e la distorsione del sistema dei prezzi<sup>15</sup>.

Indubbiamente il prestito comunitario costituisce sia la dimostrazione della volontà di mettere alla prova la credibilità dell'Italia sui mercati finanziari internazionali sia una conferma della tendenza a ricorrere al vincolo estero per introdurre una disciplina alla politica economica interna. Venuta meno la disciplina imposta dagli accordi di cambio, la richiesta di un prestito comunitario sembrerebbe in effetti ripetere la scelta di cercare nel sigillo apposto dai partner comunitari la sanzione della validità dei piani di risanamento.

L'intenzione del Governo sembra essere però quella di attribuirgli prevalentemente un significato politico, di messaggio rivolto ai mercati finanziari allo scopo di dimostrare la buona volontà italiana di rimettere in sesto le proprie finanze. Definendo le tappe del riequilibrio finanziario come un impegno internazionale, esso rappresenta piuttosto il segnale che un ciclo si è chiuso, quello aperto dalle prime misure varate dal governo Amato. Il dato più importante da rilevare è proprio il «rischio sovranazionale» assunto dall'Italia. Come notava già nel settembre 1992 Andrea Manzella, «c'è ora un vincolo internazionale fortissimo sulla tenuta della politica governativa di risanamento e, per non eluderlo, il Governo dovrà ottenere una quietanza liberatoria fuori dai nostri confini»<sup>16</sup>.

Una volta avvenuta, la ratifica del Trattato sull'Unione europea sembra essere caduta nel disinteresse generale e gli impegni assunti con la ratifica sono stati come rimossi dal dibattito politico interno. Un silenzio che sembrerebbe contraddire la priorità europea. Per quanto l'Italia abbia mostrato una maggiore disciplina comunitaria, il momento di grave debolezza politica interna e la necessità di concentrarsi sul rinnovamento politico-istituzionale hanno fatto entrare il paese in una fase di introversione. Proprio quando politica estera e politica interna sono strettamente connesse la determinazione a far dipendere le scelte di politica interna dalle priorità comunitarie è declinata. Il paese è sembrato in bilico tra una partecipazione attiva alla CE e lo scivolare in uno strisciante isolazionismo, abituandosi a comportamenti

---

<sup>15</sup> «Solidarietà ma per davvero», *Corriere della Sera*, 30 mag. 1993.

<sup>16</sup> «Tre lezioni dall'Europa», *La Repubblica*, 23 set. 1992.

devianti dal convoglio europeo. Anche il pensare di rilanciare la competitività dell'industria italiana a bassi costi, con i problemi di concorrenza che ne derivano agli altri partner, dovrebbe imporre una riflessione sulla libertà provvisoria riacquistata con la svalutazione: «I profitti che ne ricava il settore esportatore italiano – è stato osservato – rappresentano un credito praticamente estorto agli altri paesi della Comunità europea»<sup>17</sup>.

Il fatto che l'aggiustamento in un contesto recessivo si sia rivelato più oneroso del previsto ha fatto prevalere nei primi mesi del 1993 un atteggiamento tendente a «dimenticare» Maastricht<sup>18</sup>. Ai pochi che hanno auspicato di mirare ancora più in alto, a disavanzi più rapidamente decrescenti, si sono contrapposti i molti che ritenevano opportuno accettare anche di partecipare alla corsia lenta della marcia verso l'Unione pur di respingere una manovra considerata troppo dura. Il rigore dei criteri di convergenza comunitari, guardato con un certo fastidio da alcuni settori della società, ha portato a affermare che «diventeremo membri a pieno titolo della nuova Europa quando potremo; cerchiamo piuttosto di configurare una cura per i nostri mali che sia sopportabile dal paese»<sup>19</sup>.

La rimozione tacita operata nei confronti degli impegni presi sembrerebbe dare ragione al *Wall Street Journal*, secondo il quale per l'Italia in fondo il vero problema non è di volere o no Maastricht ma di non avere i requisiti per entrare a farne parte. Una trappola da cui il Governo sembra intenzionato a uscire.

### 3. L'Italia e il dibattito sull'Europa del dopo Maastricht

La rinazionalizzazione della politica europea che ha attraversato tutta la Comunità, evidenziata anche dai referendum che si sono tenuti in vari paesi su Maastricht, ha fatto tornare in primo piano la logica degli interessi nazionali a scapito degli orizzonti europei. Particolarismi e logiche nazionaliste hanno ripreso vigore e una fase di conflittualità interne ha contraddistinto le relazioni tra i partner. Si sono rafforzati soprattutto i nazionalismi economici, come testimoniano i dissensi sul negoziato GATT, sul piano d'investi-

---

<sup>17</sup> L. INCISA DI CAMERANA, «Un economista alla Farnesina. Più concretezza, signori», *Mondo Economico*, 15 mag. 1993, p. 25.

<sup>18</sup> M. TALAMONA, «Europeisti d'Italia dove vi siete nascosti?», *Corriere della Sera*, 7 mar. 1993.

<sup>19</sup> M. DEAGLIO, «L'ombra dell'autunno sulle vacanze», *La Stampa*, 23 lug. 1993.

menti per il rilancio dell'economia, sul nuovo bilancio comune. La resistenza a dotare la Comunità di risorse aggiuntive ha portato in particolare a ridimensionare il Pacchetto Delors 2, contestato anche dall'Italia perché aumentava il suo contributo al bilancio comunitario senza i benefici derivanti dal Fondo di coesione creato dal Trattato di Maastricht. A seguito della nuova ripartizione dei contributi degli Stati membri decisa dal Consiglio europeo di Edimburgo, a partire dal 1993 vi è in effetti per l'Italia la possibilità di entrare nel gruppo di paesi contribuenti «netti» al bilancio comunitario. In sostanza il contenzioso che si è aperto su quasi tutti i dossier dell'agenda dei Dodici ha fatto riemergere il conflitto d'interessi che da sempre è il freno più importante agli sforzi diretti all'unità europea.

Esclusa ogni ipotesi di rinegoziazione del Trattato di Maastricht per risolvere il problema della Danimarca, il Governo italiano ha partecipato allo sforzo diplomatico che attraverso i due Consigli europei di Birmingham (16 ott. 1992) e di Edimburgo (11-12 dic. 1992) ha puntato a far ripartire il processo d'integrazione comunitaria.

Il punto di svolta positivo è stato raggiunto solo al Consiglio europeo di Copenaghen del 21-22 giugno 1993, dopo il secondo referendum danese del 18 maggio 1992 in cui i «sì» hanno prevalso col 56,8%, che ha segnato la ripresa del cammino verso l'Unione europea, confermando l'impegno a portare avanti la realizzazione dell'UEM e riconoscendo anche l'esigenza di azioni più determinate per affrontare la disoccupazione. Benché la Comunità abbia preso atto del fatto che i problemi dell'occupazione sono strutturali e vanno affrontati in modo coordinato e unitario, gli strumenti decisi dal Consiglio europeo di Edimburgo (Fondo europeo d'investimento e prestiti BEI) sono apparsi subito inadeguati. Ed anche se a giugno a Copenaghen i capi di Stato e di Governo hanno chiesto alla Commissione di presentare un Libro bianco su «crescita, competitività e occupazione» è parso chiaro che gli Stati membri non erano in grado di elaborare una terapia comune per riassorbire la disoccupazione e soprattutto non avevano intenzione di delegare alla Commissione la *leadership* di un'iniziativa per rilanciare l'economia. L'attesa della seconda consultazione danese non solo ha paralizzato la Comunità ma ha aperto la strada a un profondo ripensamento del percorso fissato a Maastricht. Dietro l'apparente neutralità dell'affermazione del cancelliere Kohl secondo il quale «Maastricht non va rinegoziato, va interpretato», si è aperto, proprio per l'ampio margine di interpretazione che ognuno si è riservato, un processo sotterraneo di revisione. La prospettiva di un'Unione europea a due o più velocità, a cerchi concentrici, o a geometrie variabili ha guadagnato terreno e, con essa, la visione di un'Europa flessibile, all'interno

della quale diversi gruppi di paesi possono concordare su alcuni obiettivi e altri su obiettivi differenti, senza che necessariamente tutti si muovano insieme. Una visione che ha cominciato a trovare sostenitori anche in Italia<sup>20</sup>. Proprio perché ancora molto divergente dai parametri fissati nel Trattato di Maastricht – 60% del PIL per l'indebitamento, 3% del PIL per il disavanzo annuale – è in effetti parso chiaro che difficilmente l'Italia ce la farà a essere parte del «motore intrinseco» dell'Unione europea in campo monetario per il 1997. Sfumata l'ipotesi di un'Unione monetaria del Reno fondata sull'asse franco-marco, per l'opposizione della Bundesbank, si è affermata comunque la realtà di un'Europa a due velocità di sviluppo economico, e con ciò l'eventualità di vedere l'Italia destinata a non far parte della pattuglia di testa. Intervenendo su «La Stampa» Guido Carli si è schierato a favore dell'accelerazione della costruzione di un'area entro la quale un gruppo di monete – marco, franco francese, franco belga e lussemburghese, fiorino – fossero legate da cambi fissi, proprio per mitigare il pericolo di consolidare la posizione egemone del marco. Affermando anche di «non ritenere aberrante immaginare la costruzione di un'Europa a cerchi concentrici»<sup>21</sup>. L'esplicito riconoscimento da parte italiana che sarebbe pienamente in linea con il Trattato la formazione di un nucleo iniziale che abbia soddisfatto le condizioni minime di convergenza è venuto con le dichiarazioni effettuate dal presidente del Consiglio Ciampi al termine del Consiglio europeo di Copenaghen, secondo le quali «non si può e non si deve ritardare la costruzione del palazzo perché qualche inquilino non è pronto»<sup>22</sup>. Il dilemma che aveva bloccato la posizione italiana, e cioè se l'avvio di un nucleo ristretto dei più «virtuosi» stimoli gli altri paesi a convergere o al contrario scoraggi la convergenza finendo per impedire l'Unione a Dodici, sembrava superato. Il fatto che il Trattato di Maastricht consenta in realtà un'Europa a geometria variabile, organizzata attorno a alcuni «nuclei duri», come quello UEO in campo politico militare e quello franco-tedesco in campo monetario, ha posto

---

<sup>20</sup> Nella Relazione introduttiva del ddl per la ratifica del Trattato di Maastricht si afferma che «l'insieme del Trattato può definirsi come una sintesi evolutiva di molteplici integrazioni, di diversa penetranza, di distinta scansione temporale, di vari ambiti, che, nel loro insieme, costituiscono connessioni talmente strette tra i vari paesi da configurare, davvero, un'Unione europea». Una descrizione piuttosto oscura del concetto di «geometria variabile», ma indicativa della percezione prevalente. Senato della Repubblica, *Atti parlamentari*, 15 set. 1992, p. 6.

<sup>21</sup> «I cerchi della nuova Europa», *La Stampa*, 11 ott. 1992.

<sup>22</sup> «L'Unione monetaria? Condominio aperto a tutti», *La Repubblica*, 23 giu. 1993.

il problema di definire il punto di vista italiano sull'argomento. Esclusa dal nucleo forte economico dei paesi europei è evidente che l'Italia «avrebbe tutto l'interesse a promuovere una più forte e veloce integrazione nel campo della politica estera e della difesa»<sup>23</sup>.

Attore di secondo piano nell'Europa economica e monetaria, all'Italia non resta che puntare a recuperare un ruolo importante nell'Europa politica. Questo spiega perché il Governo italiano abbia fatto sua una variante della tesi dei cerchi concentrici, quella di un nocciolo duro federale composto dall'Europa dei fondatori – l'Europa carolingia cara al ministro degli Esteri Andreatta – che dovrebbe annodare i legami istituzionali tra i diversi cerchi e la cui costituzione eviterebbe anche all'Italia di essere spinta irrimediabilmente in un ruolo marginale. Non può in effetti essere trascurato il fatto che «essere periferici nell'elaborazione della politica estera europea significa che i propri interessi diventano marginali»<sup>24</sup>.

Per comprendere meglio le ragioni della posizione italiana è necessario riflettere sul fatto che la volontà di recuperare la credibilità, per quanto apprezzabile, non basta a dare contenuto concreto alla politica europea. Resterebbe infatti da definire cosa vuole un'Italia che si distingua per le sue virtù invece che per i suoi vizi. Rispettare i parametri della convergenza economica non è sufficiente per restituire all'Italia in Europa un ruolo anche di seconda fila. Di qui l'urgenza di definire una nuova linea che non si limiti all'appiattimento sulla scelta dell'adeguamento. Perché se è vero, come affermato dal ministro degli Esteri Andreatta, che dopo la svolta dell'89 «non basta più appartenere: occorre operare, dimostrare, qualificarsi con la propria presenza e il proprio peso», in ambito strettamente comunitario ciò significa che nella nuova Europa non basta adeguarsi, occorre essere propositivi<sup>25</sup>.

In altre parole è necessario chiedersi come l'Italia spenderà la credibilità riguadagnata grazie a un cammino più virtuoso. Per influenzare le scelte dell'Europa e rafforzare le istituzioni multilaterali o per rinchiudersi nella ricerca del proprio «interesse nazionale»? Ciò conduce a un'altra serie di riflessioni che concernono il tema dell'interesse nazionale, intorno al quale si

---

<sup>23</sup> S. SILVESTRI, «Ecco le strade che portano a Maastricht», *Il Sole 24 Ore*, 28 apr. 1993.

<sup>24</sup> G. CHEVALLARD, «Italia alla deriva in un mare d'euroinsicurezza», *Mondo Economico*, 10 apr. 1993, p.44.

<sup>25</sup> B. ANDREATTA, «Una politica estera per l'Italia», *Il Mulino*, 5, 1993. Per una riflessione sulla revisione della politica estera italiana v. anche C. MERLINI, «Six Proposal for Italian foreign Policy», *The International Spectator*, 3, 1993, p. 5-21.

è tornato a discutere. Evocare gli interessi nazionali – economici e strategici – non significa accantonare l’inserimento dell’Italia in un forte sistema multilaterale. Considerata la limitatezza dei mezzi nazionali d’intervento, nessun paese può realisticamente pensare alla propria azione al di fuori di un quadro collettivo.

Ma se partecipare a un sistema multilaterale fondato su principi di cooperazione rimane il cardine della politica estera italiana, è altrettanto chiaro che questa partecipazione non elimina il problema di come avere una gestione cooperativa in un’epoca di minor consenso sugli obiettivi. Il ritorno a un mondo di interessi divergenti, potenzialmente conflittuali, comporta pertanto anche per l’Italia, onde non essere penalizzata, l’obbligo di darsi i mezzi per influenzare le decisioni collettive. Il che significa avere una visione propria delle relazioni internazionali.

In questo senso, una politica di identificazione degli interessi nazionali può essere un passaggio necessario e utile se porta a definire gli interessi europei dell’Italia, dando obiettivi più chiari alla partecipazione italiana al rafforzamento della costruzione europea. E non potrebbe essere altrimenti visto che – come ha ricordato il ministro degli Esteri Andreatta – «la Comunità europea è l’espressione più avanzata di quella tendenza in cui si riconoscono i nostri interessi nazionali, è in essa che il ruolo dell’Italia si dovrà esplicare». La realtà complessa del dopo guerra fredda impone una ridefinizione della politica estera dell’Italia e, al suo interno, un aggiornamento della politica europea, concentrandosi su una strategia d’influenza e di negoziato verso i partner europei. In un contesto delicato come l’attuale in cui mutano i fattori d’integrazione internazionali e interni della UE, lo IAI aveva individuato «un profilo emergente» di politica estera come il dato caratterizzante il desiderio italiano di assumere nuove responsabilità internazionali. Nel quadro attuale in profonda evoluzione che costringe l’Italia ad affrontare sue responsabilità autonome è di un «profilo alto» che l’Italia ha bisogno. Un’azione di rilancio della strategia politica europeista ruota però ancora intorno alle tre questioni fondamentali indicate nel 1984 e cioè «con quali partner il nostro paese abbia convenienza a schierarsi, quali strategie istituzionali promuovere e su quali forze interne poter contare per sostenere un forte impegno italiano in materia»<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> G. BONVICINI, *L’integrazione europea e il futuro della Comunità*, relazione presentata al convegno «L’Italia e il nuovo contesto internazionale: un profilo emergente di politica estera», doc. IAI 2784, Roma 1984, p. 14.

Quanto al secondo punto, probabilmente il più importante, e cioè quello della strategia istituzionale da promuovere, pur rimanendo legata alla concezione di un rapporto egualitario tra gli Stati membri, abbiamo visto come la diplomazia italiana abbia finito per condividere la visione dell'integrazione come un processo a ritmi differenziati, mostrandosi favorevole a aiutare una cristallizzazione istituzionale che consenta la creazione di un «nocciolo duro» composto dai paesi con vocazione più federalista, intorno al quale ruoterebbero i cerchi più esterni comprendenti gli altri paesi. In tal modo sarebbe possibile accettare l'allargamento, salvaguardando al tempo stesso gli elementi di unione politica per mezzo di un federalismo a più livelli. L'innovazione rappresentata da questa costruzione politico-istituzionale non può però sfuggire alla necessità di regole chiare, competenze ben definite, efficienza nelle procedure. Una riflessione fondamentale che non sembra però sia stata ancora affrontata, sia in ambito italiano che europeo. Poiché l'originalità della costruzione comunitaria risiede non tanto negli scopi economico-politici quanto nella sua struttura istituzionale, senza un chiarimento sul modo in cui ne saranno preservati gli elementi fondamentali di sovranazionalità può essere molto pericoloso avventurarsi nella «terra incognita» della geometria variabile.

#### **4. I collegamenti dell'Italia con i maggiori partner europei**

Per quel che riguarda il collegamento con i partner insieme ai quali delineare una nuova politica per l'Europa, più che cercare un partner forte sul quale appoggiarsi il Governo italiano ha tentato di inserirsi nel nucleo franco-tedesco, soprattutto per evitare che un patto privilegiato tra Bonn e Parigi possa portare a una piccola Europa senza l'Italia. Nel periodo esaminato è emersa una cooperazione bilaterale sempre più stretta con la Francia, evidenziata in particolare dall'agenda estremamente ampia del Vertice italo-francese tenutosi a Parigi nel novembre 1992. Comune ai due paesi era soprattutto la preoccupazione per il rallentamento del processo di ratifica di Maastricht e la tattica dilatoria della presidenza inglese. Da parte italiana vi era però scarsa propensione a seguire la Francia nell'ipotesi di proseguire il cammino dell'Unione a Dieci per superare le resistenze di Danimarca e Gran Bretagna. Nonostante l'attenzione al legame con Parigi, al centro della politica europea dell'Italia sembrano essere piuttosto i rapporti con Bonn. I ripetuti incontri di Amato con Kohl (nel set. e ott. 1992 e nell'apr. 1993), così come il fatto che il primo viaggio all'estero di Ciampi in qualità di presidente del Consiglio sia

stato nel giugno 1993 in Germania, costituiscono indicazione evidente dell'intenzione italiana di stringere il dialogo con il Governo tedesco e soprattutto di cercarne il sostegno verso il piano di risanamento dell'economia. Piena identità di vedute tra i due Governi è emersa in ogni caso sull'esigenza di far ripartire il processo d'integrazione anche sul terreno politico-istituzionale. La seconda conferenza bilaterale, tenutasi il 18 e 19 marzo 1993 a Karlsruhe tra gli ambasciatori di Italia e Germania accreditati nei vari paesi dell'Europa centrale e orientale ha confermato gli stretti rapporti bilaterali tra i due paesi e il desiderio di contribuire alla formazione di una politica comunitaria in un'area di grande importanza per l'Europa.

Nonostante questa attenzione verso i tradizionali partner della politica europea, da parte italiana si è puntato anche a inserire la Spagna in una collaborazione più stretta, dando vita a una cooperazione italo-franco-spagnola nel settore della difesa attraverso una componente aereonavale in sede UEO. Essenzialmente per superare l'approccio bilaterale dell'eurocorpo franco-tedesco, verso il quale persistono le perplessità italiane.

Poiché un fronte Sud non ha però nessuna possibilità di emergere come seria alternativa al duopolio franco-tedesco, l'Italia sembra piuttosto oscillare tra il desiderio di agganciarsi al tandem franco-tedesco e la sintonia con la diplomazia britannica, in particolare sullo «spazio politico» da costruire con le nuove democrazie dell'Est europeo e sulle questioni della sicurezza, un dato già emerso durante la conferenza intergovernativa che ha negoziato Maastricht. È interessante osservare che in giugno, su iniziativa italiana, si è cercato il sostegno britannico per far cadere il veto dell'ONU nei confronti dei paesi confinanti con l'ex Jugoslavia e quindi all'invio di un contingente di truppe italiane in Bosnia. A spingere in questa direzione ha certamente contribuito l'emarginazione dell'Italia, nonostante l'impegno delle unità navali italiane per far osservare il rispetto dell'embargo in Adriatico, dalle consultazioni politiche sulla Bosnia che avevano portato alla proposta delle sei *enclaves* musulmane protette dall'ONU.

Il terzo punto infine, quello relativo alle forze interne su cui contare per definire la politica italiana nella nuova Europa, è il nodo cruciale perché una ricostruzione della politica estera richiederebbe un consenso forte e ampio delle forze politiche più importanti. Invece la politica estera, e con essa anche la discussione sul ruolo dell'Italia in Europa, sono le grandi assenti dal dibattito politico interno. Mentre negli altri paesi sulle prospettive dell'Unione europea si è aperto un dibattito, in Italia la crisi vissuta dal processo d'integrazione comunitaria è assente dalla discussione nei partiti e nel Governo.

## 5. Un nuovo «patto» tra Roma e Bruxelles?

Uno dei punti chiave su cui fare leva per un inserimento forte nell'Europa comunitaria consiste anche nel dare un contenuto diverso alla concreta azione politica verso le istituzioni europee.

Un'Italia più virtuosa e quindi più credibile ha puntato soprattutto al miglioramento del dialogo con il nuovo esecutivo di Bruxelles entrato in carica nel gennaio 1993. Al clima di incomprensione e di accuse reciproche che ha caratterizzato il rapporto con la Commissione europea negli ultimi anni si è sostituito un nuovo approccio mirante alla collaborazione ma anche a far valere al meglio le ragioni dell'Italia.

A dire il vero è l'immagine dell'Italia del passato quella che si è affacciata inizialmente a Bruxelles, per la «presenza dimezzata» nella Commissione, a causa del ritardo nel nominare il successore di Ripa di Meana, divenuto ministro per l'Ambiente, e successivamente per l'indecisione governativa nel designare quale dei due commissari italiani nominati nel dicembre 1992 avrebbe dovuto ricoprire l'incarico di vice presidente<sup>27</sup>.

In occasione della sua visita a Roma il 18 febbraio 1993 il presidente della Commissione Delors, oltre a sottolineare il recupero di credibilità dell'Italia in sede comunitaria, ha voluto ricordare al Governo italiano l'importanza di rispettare le «regole del gioco». Proprio per questo sono stati creati due gruppi di «monitoraggio», che operano a Roma e a Bruxelles, con l'obiettivo di armonizzare il più possibile le rispettive posizioni. Alla Comunità il gruppo è diretto dal vice segretario generale Carlo Trojan; in Italia il monitoraggio avviene attraverso un gruppo interministeriale insediato presso la Presidenza del Consiglio.

E la difficoltà emersa in passato a conciliare le necessità specifiche dell'Italia con le regole comunitarie è stata attribuita a una carenza di dialogo tra l'Italia e la Comunità e fra le diverse amministrazioni nazionali la cui attività ha rapporti con la CE. Da parte italiana è importante evitare che le amministrazioni nazionali vadano a trattare con Bruxelles in ordine sparso proprio a causa della dispersione delle strutture cui è affidata la gestione delle questioni comunitarie.

---

<sup>27</sup> Raniero Vanni d'Archirafi ha ricevuto l'incarico di occuparsi di questioni istituzionali, mercato interno, servizi finanziari, politica delle piccole e medie imprese; ad Antonio Ruberti è andato il portafoglio degli affari scientifici, ricerca e sviluppo, istruzione e università, centro comune di ricerca.

La strada migliore per ovviare a questa situazione è sembrata quella di affidare un ruolo più attivo di coordinamento alla Presidenza del Consiglio. Il Governo si propone quindi in futuro di inquadrare le posizioni dei diversi ministeri in una visione unitaria.

Il gruppo interministeriale insediato a Palazzo Chigi, seguendo una speciale procedura di coordinamento, non molto diversa da analoghe procedure messe a punto da altri Stati membri, dovrebbe in effetti garantire un'Italia meno assente negli snodi cruciali del processo decisionale comunitario e assicurare una programmazione della politica europea e comunitaria, a livello sia politico che tecnico.

Tra i primi compiti che il gruppo ha dovuto affrontare vi è stato quello di tentare di migliorare l'utilizzazione dei Fondi CE. Verso la politica CE di aiuti strutturali si è posto all'Italia un duplice problema: contenere l'erosione della quota italiana dei nuovi Fondi e sfruttare al meglio le risorse messe a disposizione dalla CE e non utilizzate per le incapacità italiane.

Dopo essere stata il maggiore beneficiario dei Fondi strutturali comunitari, con gli allargamenti mediterranei degli anni ottanta, l'entrata nella Comunità dei nuovi Länder tedeschi, la crescita economica che ha ridotto il diritto di invocare aiuti, l'Italia ha visto diventare inevitabile la prospettiva di un calo in termini percentuali della quota di finanziamenti destinati alle regioni in ritardo di sviluppo. Una decisa azione negoziale del Governo italiano ha consentito un recupero importante rispetto alle ipotesi particolarmente penalizzanti contenute nelle proposte iniziali della Commissione per la suddivisione dei finanziamenti nel periodo 1994-99. In sede parlamentare il ministro Spaventa ha avanzato la cifra di 28.000 mld di lire come un ordine di grandezza probabile per i finanziamenti al Mezzogiorno. Tutt'altro che agevole si è rivelato in particolare il negoziato tra l'Italia e la Commissione per la ridefinizione delle aree delle regioni del Centro-nord che dovranno usufruire degli aiuti comunitari destinati alle zone in declino industriale (obiettivo 2).

Sull'atteggiamento della Commissione ha del resto influito la cronica incapacità dell'Italia di utilizzare le risorse comunitarie assegnatele in passato<sup>28</sup>. Per

---

<sup>28</sup> Il tasso d'impiego degli stanziamenti destinati all'Italia era pari a metà 1992 solo al 33% della dotazione finanziaria, soprattutto a causa dei ritardi da parte delle regioni del Sud. Le regioni italiane considerate in «ritardo di sviluppo» sono Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia. Sono usciti dalla lista gli Abruzzi, perché il PIL pro capite in quella regione ha raggiunto l'89,3% della media comunitaria. I Fondi comunitari intervengono nelle regioni che hanno un PIL pro capite pari o inferiore al 75% rispetto alla media comunitaria; nelle aree colpite da fenomeni di deindustrializzazione; per finanziare iniziative contro la disoccupazione e progetti di sviluppo rurale.

cercare di risolvere il problema della non utilizzazione di una parte dei Fondi stanziati in favore dell'Italia nel quinquennio 1989-93 (circa 2.200 mld di ECU) il ministro del Bilancio Luigi Spaventa ha incontrato a fine giugno 1993 il commissario Bruce Millan, onde evitare che tali finanziamenti andassero irrimediabilmente perduti. Il Governo si è impegnato a presentare entro luglio i programmi di investimento che la Comunità doveva cofinanziare con fondi in scadenza il 31 dicembre 1993. Una proposta di trasformazione radicale nella gestione dei Fondi strutturali in Italia è stata avanzata in uno studio della Confindustria, che ha suggerito l'istituzione di un'*authority* che dovrebbe elaborare e attuare i progetti e i piani di sviluppo regionale cofinanziati con Fondi comunitari<sup>29</sup>.

Il segnale più importante di un nuovo clima di collaborazione tra il Governo italiano e la Commissione è rappresentato dal «protocollo d'intesa» siglato il 27 luglio 1993 dal commissario CE alla politica di concorrenza Van Miert e dal ministro degli Esteri Andreatta per rendere compatibile la ristrutturazione del sistema produttivo italiano con le regole comunitarie sulla concorrenza europea. La gestione di alcuni dossier delicati, come quello per il piano di liquidazione dell'EFIM o quello per gli aiuti all'ILVA, si era rivelata difficile e fonte di contenziosi<sup>30</sup>. In maggio il nuovo ministro italiano dell'Industria Savona ha parlato di «atteggiamenti pregiudiziali» nei confronti del piano di ristrutturazione della siderurgia pubblica da parte della Commissione, che secondo Savona non doveva essere «un organo di controllo e di censura ma di collaborazione e propulsione»<sup>31</sup>.

Il compromesso raggiunto da Van Miert e Andreatta in luglio consente all'Italia di fronteggiare gli impegni per l'EFIM a condizione del preciso impegno del Governo italiano ad evitare per il futuro che altre privatizzazioni possano prevedere garanzie per i creditori analoghe a quelle del piano EFIM. La bozza di accordo prevede che una volta ottenuto il risanamento con il raggiungimento di livelli fisiologici di indebitamento, il Governo italiano ridurrà la propria partecipazione azionaria negli enti trasformati in società

---

<sup>29</sup> Questo nuovo organismo, delegato presso la CE, potrebbe eliminare le distorsioni dovute alla tortuosità dell'*iter* di approvazione dei programmi e permetterebbe di armonizzare l'approccio regionale con quello settoriale e nazionale.

<sup>30</sup> Da parte italiana si contestava l'esistenza stessa di aiuti di Stato per il risanamento dell'ILVA. Quanto all'EFIM, la Commissione contestava «la garanzia illimitata» per coprire i debiti e aveva aperto il 23 dic. 1992 la procedura d'infrazione contro l'Italia.

<sup>31</sup> «Sull'Ilva Savona sfida la Cee», *Corriere della Sera*, 11 mag. 1993.

per azioni, facendo in tal modo venir meno la responsabilità illimitata dell'azionista unico per ogni nuovo debito. La Commissione deve inoltre essere messa in grado di effettuare, attraverso un preciso piano di monitoraggio, un controllo continuo delle operazioni di risanamento per poterne verificare la compatibilità con la normativa comunitaria. In pratica l'Italia si è impegnata a «destatalizzare» la propria economia e a farlo sotto il costante controllo comunitario.

L'intervento politico del Governo italiano sulla Commissione rivela la volontà italiana di accettare il confronto con gli uffici di Bruxelles, cercando una linea politica comune<sup>32</sup>. Se da un lato esso dà più spazio alla mediazione, testimonia però anche la maggior determinazione di muoversi al massimo livello per sostenere le posizioni italiane. Questa fermezza non esclude il ripetersi di scontri con le autorità di Bruxelles, anche se il modo migliore per difendere gli interessi italiani consiste prima di tutto nel rispettare le regole europee.

---

<sup>32</sup> Per il caso ILVA il 23 lug. 1993 il Governo italiano ha comunicato la sua rinuncia al proposito di cancellare tutti i debiti della società, valutati nell'ordine di 4 mld di ECU. Il 7 lug. la Commissione ha comunque deciso di avviare una procedura contro tutti gli aiuti statali concessi all'ILVA e il Governo italiano doveva presentare entro il 14 ago. 1993 un nuovo piano di ristrutturazione della siderurgia pubblica.

## **II Parte**

### **ALLEANZE E STRUTTURE MILITARI-INDUSTRIALI**

## *Sezione 1*

# L'ITALIA E LA SICUREZZA INTERNAZIONALE

di Maurizio Cremasco

Nel periodo qui considerato, la politica internazionale militare del Governo italiano si concentrava sulla sicurezza europea e sulla partecipazione alla gestione internazionale delle crisi. Nel quadro europeo, l'Italia – che teneva la presidenza dell'UEO e quella dell'Eurogruppo – seguiva una linea tendente a bilanciare lo sviluppo operativo dell'UEO con la riaffermazione della centralità della NATO. Per questa e per altre ragioni rinunciava all'ipotesi di una sua partecipazione al Corpo d'armata franco-tedesco. Il Governo favoriva la più larga partecipazione e collaborazione possibile dell'Italia alle operazioni militari internazionali di gestione delle crisi, sia in sede ONU sia nell'ambito delle organizzazioni europee e occidentali. Questa politica di ampio impegno militare all'estero, tuttavia, non trovava supporto in un'adeguata definizione degli obiettivi di politica estera che si intenderebbero perseguire e neppure riscontro nelle determinazioni di bilancio e ristrutturazione dello strumento militare che dovrebbero necessariamente accompagnarla.

## **1. Le convergenze parallele: l'Italia e la politica di sicurezza europea**

### *1.1 L'identità europea di sicurezza e difesa e il Corpo d'armata franco-tedesco*

L'Italia stabiliva le linee fondamentali della sua posizione sulla questione di una identità di sicurezza e di difesa europea alla vigilia della firma del Trattato di Maastricht<sup>1</sup>, quando più intenso si era fatto il dibattito in seno alla Comunità sulla forma che tale identità avrebbe dovuto assumere, e sui legami istituzionali e operativi che l'UEO avrebbe dovuto stabilire con la NATO e con la stessa Unione europea.

---

<sup>1</sup> Per una dettagliata analisi di questi eventi, si veda INPI 1993, parte II, sez. 2, pp. 142-154.

Nel momento in cui più forte appariva la spinta, da parte francese e, in misura minore, anche tedesca, per una forte e concreta espressione europea nel campo della sicurezza e della difesa, sia pure proiettata in una prospettiva di lungo periodo, l'Italia si sforzava di trovare il modo e le espressioni per sostenere il potenziamento dell'UEO senza indebolire la NATO e la sostanza del rapporto transatlantico. La diffidenza, se non l'aperta ostilità, degli Stati Uniti verso uno sviluppo che era interpretato come un elemento in grado di incidere negativamente sulla coesione dell'Alleanza, contribuiva a complicare la risposta italiana alle esigenze poste dal Trattato sull'Unione europea. Tale risposta si concretizzava nella dichiarazione anglo-italiana del 4 ottobre 1991 nella quale insieme al riconoscimento dell'esigenza di una identità di sicurezza e di difesa europea, a cui finalmente anche la Gran Bretagna aderiva, si riaffermava la centralità della NATO come forum privilegiato del dibattito di sicurezza dell'Europa.

Dalla fine del 1991 fino al termine del periodo qui considerato, la posizione italiana verso il concetto di identità di sicurezza e di difesa europea non subiva sostanziali mutamenti rispetto a quella espressa nella dichiarazione anglo-italiana. E che l'Italia non si trovasse isolata nel tentativo di coniugare il sostegno all'UEO, vista come braccio armato della futura Unione europea, con la necessità di preservare l'esistenza e la coesione della NATO era confermato dal fatto che il Trattato di Maastricht riprendeva nel suo testo, nella loro versione integrale, molte delle espressioni del documento anglo-italiano. Tuttavia, vi era una evidente riluttanza a superare quella linea, ricca di significati politici, che divideva il sostegno al processo di sviluppo operativo dell'UEO dalla partecipazione a quelle iniziative che si ponevano sì nell'ampio contesto di una identità di sicurezza e difesa europea più concreta e maggiormente visibile, ma che, in effetti, avevano un carattere bilaterale (sia pure aperto al contributo di altri membri) come nel caso del Corpo d'armata franco-tedesco<sup>2</sup>.

Molti ritenevano che l'Italia avrebbe dovuto accettare di partecipare, con proprie forze, al Corpo d'armata franco-tedesco, a cui era stata esplicitamente invitata a unirsi<sup>3</sup>. Aggregarsi all'asse franco-tedesco, considerato l'elemen-

---

<sup>2</sup> La creazione di un Corpo d'armata franco-tedesco era decisa dal presidente Mitterrand e dal cancelliere Kohl durante il 52° Vertice franco-tedesco a La Rochelle il 22 mag. 1992.

<sup>3</sup> Il presidente Mitterrand citava esplicitamente l'Italia come uno dei paesi che avrebbero potuto aderire all'iniziativa franco-tedesca in tempi brevi: «Mitterrand e Kohl creano il Corpo d'armata franco-tedesco», *Interarma*, 10, 29 mag. 1992, p. 305.

to motore della integrazione europea, avrebbe rafforzato il ruolo dell'Italia nell'UEO e nella Comunità ed evitato una sua ulteriore marginalizzazione, oggettivamente favorita, nel periodo in esame, dalla situazione interna. Tuttavia, vi erano ragioni che giustificavano l'atteggiamento di cauto rifiuto dell'Italia. Usando le parole del ministro della Difesa Virginio Rognoni<sup>4</sup>, per la realizzazione di una difesa europea il polo appropriato era l'UEO, come deciso a Maastricht, e non iniziative bilaterali come quella del cosiddetto Eurocorpo; e, nell'ambito dell'UEO, la creazione di una forza realmente comune non poteva essere rappresentata da una singola grande unità, frutto di una intesa tra due soli paesi membri dell'organizzazione. Inoltre, la sua missione appariva ancora poco chiara e comunque condizionata dai limiti imposti dalla Costituzione a ogni impiego di soldati tedeschi al di fuori dell'area di responsabilità della NATO, anche per operazioni di *peace-keeping* su mandato delle Nazioni Unite. Secondo l'ottica italiana, era l'UEO, e solo l'UEO, a dover «fungere da contenitore e da matrice unificante per i vari apporti di forze che ciascun paese metterà a disposizione»<sup>5</sup>. In altre parole, il Corpo d'armata franco-tedesco non era che una delle unità che avrebbero potuto essere assegnate all'UEO e non quella su cui avrebbero dovuto necessariamente convergere i vari apporti di forze nazionali fino a creare l'esercito dell'UEO<sup>6</sup>. I legami operativi e le procedure di comando e controllo tra il Corpo d'armata franco-tedesco e la NATO, soprattutto in caso di crisi all'interno dell'area dell'Alleanza, erano ufficialmente stabiliti solo alla fine di gennaio del 1993<sup>7</sup>. Dichiarare la propria disponibilità a partecipare, sin dalla sua nascita, all'iniziativa franco-tedesca avrebbe significato per l'Italia inviare un segnale di

---

<sup>4</sup> *Ibidem.*

<sup>5</sup> «L'Italia presiede Ueo», *Interarma*, 13, 10 lug. 1992, p. 408.

<sup>6</sup> Intervenendo alla riunione di ott. del 1992 dei capi di Stato maggiore della Difesa dei nove paesi dell'UEO, il ministro della Difesa italiano Andò auspicava che il Corpo d'armata franco-tedesco trovasse «una appropriata collocazione in ambito UEO»: «Modelli di Difesa NATO e UEO: Seminario sulla Compatibilità», *Interarma*, 18, 23 ott. 1992, p. 582. A sua volta, il capo di Stato maggiore della Difesa, gen. Domenico Corcione, affermava nel corso della riunione primaverile del Comitato di programmazione nucleare della NATO: «Abbiamo sempre sostenuto che quando verrà il momento gli europei dovranno mettere forze a disposizione dell'UEO tutti insieme, non passando attraverso abbinamenti o accordi tra gruppi di due o più paesi»: *Interarma*, 11, 4 giu. 1993, p. 380.

<sup>7</sup> L'accordo di cooperazione tra la NATO e il Corpo d'armata franco-tedesco era firmato a Bruxelles il 21 gen. 1993. L'accordo prevede che il Corpo d'armata sia sotto il comando operativo della NATO in caso di crisi in Europa.

indubbia ambiguità politica, in un momento in cui ribadiva la propria volontà di attenersi al principio della non duplicazione con la struttura militare integrata dell'Alleanza, e della compatibilità del processo di sviluppo della dimensione europea di difesa con la salvaguardia della NATO. Inoltre, l'immediata scelta italiana avrebbe sicuramente creato problemi con gli Stati Uniti che continuavano a considerare il Corpo d'armata franco-tedesco, sia pure in forme meno esplicite e perentorie, una spina nel fianco della coesione politico-militare dell'Alleanza.

Vi erano anche specifiche sensibilità italiane connesse all'organizzazione stessa del Corpo d'armata. Il Ministero della Difesa contestava l'idea che unità dell'Esercito fossero aggregate ad una struttura precostituita, con le implicite difficoltà di trovare soluzioni di comando e controllo che potessero soddisfare le aspirazioni dei militari italiani. Inoltre, non era certo facile decidere quale unità dovesse eventualmente essere assegnata al Corpo d'armata franco-tedesco, considerando che il programma di ristrutturazione delle Forze armate italiane era ancora in alto mare; che le unità operative in grado di integrarsi con le divisioni francese e tedesca allo stesso livello di addestramento e dotazioni d'armamento erano numericamente limitate; che già l'Italia doveva far fronte agli impegni presi in ambito NATO con forze assegnate, o precettate per l'assegnazione, ai comandi militari dell'Alleanza. Infine, la decisione era oggettivamente complicata dalla tendenza a significative riduzioni dei bilanci della Difesa, tendenza che non consentiva, nemmeno in una prospettiva di breve termine, di poter affrontare quelle spese che sarebbero state necessarie se l'Italia avesse aderito all'iniziativa Mitterrand-Kohl. Due ulteriori questioni collaterali contribuivano alle perplessità italiane. Da una parte, la proiezione sostanzialmente eurocentrica del Corpo d'armata franco-tedesco non soddisfaceva pienamente le esigenze di sicurezza di una Italia geostrategicamente più mediterranea che europea, tanto più se si teneva presente che nell'area del Mediterraneo i rischi derivanti dall'instabilità politica regionale e dalle possibilità di proliferazione missilistica, chimica e nucleare sono significativamente maggiori che in Europa. D'altra parte, era difficile per i militari italiani non tener conto della scarsa credibilità di un impiego del Corpo d'armata in scenari di crisi «*out-of-area*», soprattutto in regioni molto distanti dal territorio europeo: sia per la mancanza del trasporto aereo strategico a lungo raggio necessario per il rapido rischieramento di unità «pesanti» come le divisioni corazzate e meccanizzate che lo costituiscono; sia perché nessuno credeva che le unità di Bonn assegnate al Corpo d'armata sarebbero state autorizzate ad operare al di fuori dei limiti territoriali e funzionali posti dalla Costituzione tedesca.

Per l'Italia si trattava quindi di affermare l'interesse e l'appoggio formale alla decisione franco-tedesca, ma nello stesso tempo di ribadire che essa intendeva offrire le sue forze non specificatamente al cosiddetto Eurocorpo, ma all'UEO come contributo alla difesa comune e come partecipazione nazionale a quelle crisi che l'UEO si fosse assunta la responsabilità di gestire anche sotto il profilo militare. Su questo punto il ministro italiano della Difesa Salvo Andò<sup>8</sup> era molto esplicito:

Occorre porsi come obiettivo il riferimento all'UEO nell'ambito di qualunque iniziativa dei paesi europei nel campo della difesa e della sicurezza. Anche nel caso di iniziative bilaterali, trilaterali o multilaterali che, pur quando estremamente valide sotto gli aspetti operativi, possono trovare una più compiuta e chiara collocazione nel quadro UEO. Questa è la posizione italiana rispetto all'Eurocorpo franco-tedesco, di cui apprezziamo in pieno la portata, direi «storica», senza ombra di retorica. Ma la validità dell'iniziativa sarebbe completata dalla decisione dei paesi interessati di considerare queste forze come quelle messe a disposizione dei comandi UEO – o di quelli della NATO – creando, allora, veramente il primo nucleo di un esercito europeo, anche come secondo pilastro dell'Alleanza atlantica<sup>9</sup>.

Il riferimento alla NATO era particolarmente significativo e costituiva una chiara indicazione di come l'Italia intendesse porsi e muoversi rispetto all'intricata questione di una identità europea di sicurezza e difesa.

Su un piano più specificatamente militare, si riaffermava il concetto del «doppio cappello», inteso come possibilità di operare sotto comandi operativi diversi «in tempi diversi, se non proprio successivi»<sup>10</sup>; in altre parole, le forze da impiegare per esigenze NATO e UEO non potevano non essere le stesse. Infatti, «la difesa comune doveva essere ricercata in un contesto globale di economia degli sforzi, pur senza rinunciare – anzi tentando proprio così di esaltare – la qualità dello strumento complessivo, nonché delle varie tessere nazionali che lo compongono»<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Dal 1° lug. 1992 Salvo Andò (PSI) aveva sostituito Virgilio Rognoni (DC) a Palazzo Baracchini.

<sup>9</sup> Intervento dell'on. Andò alla cerimonia di apertura della XLIV sessione del CASD a Roma (13 ott. 1992) su *Difesa Oggi*, 156, dic. 1992, p. 569.

<sup>10</sup> Si veda il discorso del capo di Stato maggiore della Difesa, gen. Domenico Corcione, alla cerimonia di chiusura della XLIII sessione del CASD, *Informazioni della Difesa*, 4, lug.-ago. 1992, p. 6.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

Il passaggio dalla gestione della Difesa dal ministro Andò al ministro Fabbri (ancora PSI)<sup>12</sup> non cambiava la posizione italiana. Rispondendo a una interrogazione dei deputati del MSI-DN Maurizio Gasparri e Mirko Tremaglia sulla posizione ufficiale italiana rispetto al Corpo d'armata franco-tedesco, il ministro Fabbri affermava tra l'altro:

È essenziale che l'iniziativa si trasformi da bilaterale in un progetto multilaterale in cui tutti i paesi dell'UEO possano concorrere con pari dignità. Si tratta di sciogliere anche rilevanti nodi di carattere tecnico-militare, per assicurarsi che l'Eurocorpo non rimanga focalizzato sull'asse centro-europeo, come nelle sue origini, e che sia in grado di contribuire a quelle che appaiono al giorno d'oggi le prioritarie missioni dell'UEO, cioè quelle attinenti al mantenimento della stabilità e della pace<sup>13</sup>.

## 1.2 L'UEO

Nell'ambito di una UEO plasmata dal Trattato di Maastricht in senso sostanzialmente complementare alla NATO, l'Italia – che ne assumeva la presidenza per il periodo dal 1° luglio 1992 al 30 giugno 1993<sup>14</sup> – non aveva difficoltà ad appoggiare in pieno le decisioni prese per potenziare e accrescere la capacità operativa dell'organizzazione:

- il trasferimento dall'Eurogruppo all'UEO di quelle attività e funzioni destinate a divenire parte integrante del suo ruolo di componente di difesa dell'Unione europea;
- la creazione di una Cellula di pianificazione responsabile dell'elaborazione dei piani di contingenza per l'impiego delle forze UEO in situazioni di crisi;
- lo scioglimento del Gruppo europeo indipendente di programmazione (IEPG) e la sua confluenza nell'UEO<sup>15</sup>;
- lo sviluppo del centro satellitare di Torrejon in Spagna.

L'Italia prendeva parte alle operazioni UEO di gestione delle crisi (v. oltre § 2)

---

<sup>12</sup> Nel governo guidato da Carlo Azeglio Ciampi insediatosi il 29 apr. 1993.

<sup>13</sup> *Interarma*, 13, 2 lug. 1993, p. 473. Il 25 giu. il Belgio aveva intanto deciso di partecipare con una divisione meccanizzata al Corpo d'armata franco-tedesco.

<sup>14</sup> Il gen. dell'Aeronautica Marcello Caltabiano veniva nominato direttore della Cellula di pianificazione dell'UEO dal Consiglio ministeriale svoltosi a Bonn il 19 giu. 1992.

<sup>15</sup> L'ultima sessione dell'IEPG si è svolta a Bonn il 3-4 dic. 1992. In tale sessione si decideva di tenere le future, periodiche riunioni dell'organizzazione nell'ambito delle sessioni ministeriali dell'UEO.

e partecipava, con significative e qualificate forze militari, all'esercitazione interforze francese Farfadet 92<sup>16</sup>, che aveva come tema l'interposizione di unità «amiche» tra forze ostili e l'evacuazione di civili nel contesto di una crisi internazionale. Tuttavia, all'alto profilo sul piano militare corrispondeva un basso profilo sul piano politico<sup>17</sup>: l'esercitazione, infatti, a parte gli obiettivi addestrativi tesi a migliorare la cooperazione interforze, aveva l'evidente scopo, tutto francese, di dimostrare che l'UEO, ai cui paesi membri Parigi aveva richiesto l'invio di truppe, era in grado di accreditarsi come la nuova organizzazione, esclusivamente europea, di gestione delle crisi.

Sulla linea di spinta allo sviluppo di una capacità militare dell'UEO, non competitiva ma complementare e compatibile con quella della NATO<sup>18</sup>, si poneva l'iniziativa per attuare forme di cooperazione aeronavale, inizialmente discussa a Roma (7 set. 1992) tra il ministro della Difesa italiano Andò, quello francese, Pierre Joxe, e quello spagnolo, Garcia Vargas<sup>19</sup>. La forza, aperta ai contributi di altri paesi<sup>20</sup>, era tuttavia concepita in modo da non diventare un duplicato di STANAVFORMED, la forza navale permanente della NATO nel Mediterraneo. Infatti, si prevedeva che le unità navali ed aeree destinate a costituire la forza fossero semplicemente precettate per l'eventuale assegnazione all'UEO. Non vi era l'intenzione di creare un comando multinazionale simile a COMEDCENT (il comando NATO del Mediterraneo centrale), a cui le unità navali ed aeree avrebbero dovuto operativamente rispondere fin dal tempo di pace, ma piuttosto designare quali unità, scelte tra le più idonee per caratteristiche belliche e prontezza operativa a svolgere le missioni previste dalla pianificazione di contingenza, avrebbero potuto essere assegnate all'UEO o alla NATO in caso di necessità.

Infine, l'Italia conduceva un'azione di stimolo e di sostegno del ruolo del-

---

<sup>16</sup> Sull'entità e la qualificazione a livello operativo delle unità dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica che hanno partecipato all'esercitazione: A. SCARPITTA, «Farfadet 92, Il primo passo dell'armata UEO», *Difesa Oggi*, 154, ott. 1992, pp. 420-423. Per maggiori dettagli sulla partecipazione delle forze aeree, P. VALPOLINI, «Farfadet 92», *Rivista Aeronautica*, 5, 1992, pp. 40-45.

<sup>17</sup> SCARPITTA, *cit.*, p. 420.

<sup>18</sup> Era significativo che il ministro Andò organizzasse per l'inizio del 1993 un seminario sulla compatibilità tra i modelli di difesa NATO e UEO, *Interarma*, 18, *cit.*

<sup>19</sup> «Avremo una forza aeronavale UEO di pronto intervento?», *Interarma*, 15, 11 set. 1992, p. 482.

<sup>20</sup> Tuttavia, in ott., lo stesso ministro della Difesa ribadiva che eventuali accordi navali nel Mediterraneo dovevano superare la semplice forma di accordi bilaterali o multilaterali per trovare collocazione in ambito UEO, *Informazioni della Difesa*, 5, set.-ott. 1992, *cit.*, p. 20.

l'UEO nella crisi della ex Jugoslavia. L'Italia guidava con successo le difficili trattative con l'Ungheria, la Bulgaria e la Romania per lo spiegamento di una forza di polizia dell'UEO destinata a collaborare con la polizia di frontiera dei tre paesi per un più rigido controllo del traffico fluviale danubiano verso la Serbia, in ottemperanza all'embargo decretato dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

### 1.3 La NATO

L'Italia continuava a dimostrare il suo incondizionato appoggio alla NATO, la cui importanza per la sicurezza europea era ribadita da tutti i politici che si avvicendavano come responsabili dei dicasteri degli Esteri e della Difesa durante il periodo qui considerato. Secondo il ministro degli Esteri Gianni De Michelis: «La NATO rappresenta il punto di riferimento fondamentale per gli aspetti della sicurezza militare, con particolare riferimento a quelli della difesa e della cooperazione nel settore politico-strategico»<sup>21</sup>. Il ministro della Difesa Andò dichiarava che l'Alleanza atlantica manteneva il suo ruolo essenziale nel garantire la stabilità in Europa<sup>22</sup>. Parlando alla cerimonia di chiusura della XLIV sessione del CASD (30 giu. 1993), il ministro della Difesa Fabbri affermava: «L'Italia è solidamente inserita nell'Alleanza atlantica ed opera per costruire, nell'ambito di una relazione di complementarità e sinergia con la NATO, l'identità di difesa europea. A questo dispositivo, collaudato da un'esperienza storica che ha consentito di reggere a prove difficili e impegnative, è affidata la sicurezza del nostro paese e delle nazioni alleate»<sup>23</sup>.

Le motivazioni di tale posizione erano molteplici: il convincimento che il legame con gli Stati Uniti fosse fondamentale, soprattutto in un periodo in cui si moltiplicavano i motivi di preoccupazione per una sicurezza europea sempre più incerta e fragile; la consapevolezza che il mantenimento delle strutture di sicurezza collettiva della NATO era essenziale per evitare i pericoli di rinazionalizzazione della difesa europea; la percezione che i rischi di rinascita delle rivalità inter-europee potessero essere meglio esorcizzati nel quadro di un sistema di sicurezza a cui partecipassero in forma permanente anche gli Stati Uniti. Vi erano, infine, considerazioni, tutt'altro che marginali,

---

<sup>21</sup> «Tutte le carte di De Michelis», intervista di A. Politi su *Difesa Oggi*, 1-2, gen.-feb. 1992, p. 9.

<sup>22</sup> *Informazioni della Difesa*, 5, cit., p. 18.

<sup>23</sup> F. FABBRI, «Politica di sicurezza e scelte della Difesa», *Informazioni della Difesa*, suppl. al n. 3, mag.-giu. 1993, p. 59.

legate al fattore nucleare, un fattore che non poteva essere sottovalutato nemmeno nel dopo guerra fredda. Infatti, solo attraverso l'Alleanza atlantica i paesi europei avrebbero potuto partecipare alla progressiva riduzione e semplificazione degli arsenali nucleari tesa al raggiungimento della «dissuasione essenziale». D'altra parte, si sottolineava il principio che la prospettiva di una difesa europea, estesa anche al nucleare, non avrebbe dovuto indebolire il mantenimento della credibilità complessiva della dissuasione alleata; comunque, l'eventuale forza nucleare europea avrebbe dovuto essere organicamente collegata alle forze strategiche degli Stati Uniti.

Al fondo della propensione dell'Italia verso un preminente ruolo della NATO nel sistema di sicurezza europeo non vi erano solo i riflessi del tradizionale, forte legame tra Roma e Washington (pur se meno condizionante del passato), ma anche la consapevolezza dei limiti militari dei paesi europei e una sottesa sfiducia sulla capacità dell'Europa, almeno nel medio periodo, di forgiare una politica estera e di sicurezza comune, in particolare dopo le incertezze e le esitazioni della Comunità nell'affrontare e gestire la crisi nella ex Jugoslavia.

#### *1.4 L'architettura di sicurezza europea*

La NATO e l'UEO non erano le sole organizzazioni multinazionali che l'Italia considerava essenziali per la creazione di un sistema europeo di sicurezza. Nella concezione italiana di un'unica «architettura» europea di sicurezza, la CSCE non doveva solo svolgere la funzione di «copertura» strutturale del sistema e di legittimante quadro di riferimento delle azioni eventualmente intraprese da altre organizzazioni o coalizioni di paesi, ma anche un ruolo diretto di prevenzione delle crisi. Tale ruolo poteva essere svolto solo se la CSCE si dotava degli opportuni strumenti istituzionali e operativi. Era questo lo sviluppo auspicato e favorito dall'Italia<sup>24</sup>. D'altra parte, così come aveva già fatto nell'UEO<sup>25</sup>, l'Italia approvava insieme agli altri membri della NATO il

---

<sup>24</sup> Diventava operativo in ambito CSCE, cinque mesi dopo essere stato istituito nel lug. del 1992, l'Alto Commissario per le minoranze nazionali, la cui principale responsabilità è quella di allertare il Comitato degli Alti funzionari della CSCE di situazioni di tensione interetnica nei paesi membri della organizzazione (v. INPI 1990-1991, cap. 1, sez. 4).

<sup>25</sup> Nel cap. I, par. 2 della dichiarazione di Petersberg (Bonn, 19 giu. 1992) i membri dell'UEO affermano di essere pronti ad appoggiare, caso per caso e in accordo alle procedure dell'organizzazione, l'applicazione di misure di prevenzione dei conflitti e di gestione delle crisi, incluse attività di *peace-keeping* della CSCE e delle Nazioni Unite.

nuovo ruolo di *peace-keeping* dell'Alleanza in appoggio a operazioni promosse dalla CSCE<sup>26</sup>.

Tuttavia, non vi era da parte del Governo alcuna azione concreta, sul piano militare, per rendere le Forze armate più preparate e maggiormente idonee ad assolvere i compiti di gestione attiva delle crisi esplicitamente assunti in ambito UEO e NATO. Il «nuovo modello di difesa» rimaneva un progetto di riferimento, di cui si continuava a discutere, ma per il quale non si riuscivano a trovare i tempi e i modi di quella approvazione parlamentare che avrebbe reso finalmente possibile la sua effettiva applicazione. Le significative riduzioni del bilancio della Difesa e le proiezioni della spesa militare non potevano far sperare in una modernizzazione dello strumento militare nazionale, nemmeno in una prospettiva di medio periodo, soprattutto se tale modernizzazione era concepita in termini di più elevata rapidità e flessibilità di impiego e di più diffusa dotazione di armamenti tecnologicamente avanzati, due elementi operativi indispensabili per lo svolgimento di missioni di *peace-keeping* e, in misura ancora maggiore, di *peace-enforcing*. Questa dicotomia tra impegni presi nell'ambito delle organizzazioni di sicurezza e difesa di cui l'Italia è membro fin dalla fondazione e azioni concrete in ambito nazionale, ossia tra politica declaratoria e politica reale, appariva perdurante nelle politica militare ed estera dell'Italia.

## **2. Tra concretezza e velleitarismo: la gestione delle crisi**

Come per il passato, l'Italia continuava a utilizzare le Forze armate come principale strumento di politica estera e di presenza internazionale, anche se il contesto in cui si trovava a dover operare era molto diverso da quello degli anni settanta e ottanta.

Nel 1993, erano quattordici le missioni che impegnavano all'estero, a vario titolo, circa 6.000 uomini delle tre armi (v. tab. 1). Ricorderemo solo le più importanti.

---

<sup>26</sup> Dopo la dichiarazione di disponibilità del Consiglio atlantico di Oslo (4 giu. 1992) la NATO ha confermato la propria decisione nel Consiglio atlantico di Bruxelles (17 dic. 1992). Il comunicato finale, nella sezione dedicata al ruolo della NATO per il mantenimento della pace, recita: «Confermiamo oggi che la nostra Alleanza è pronta a sostenere, caso per caso e conformemente alle nostre procedure, operazioni di mantenimento della pace svolte sotto l'autorità dell'Onu, cui incombe la competenza primaria di pace e di sicurezza internazionale», *Notizie Nato*, dic. 1992, p. 28.

**Tab. 1 – Personale militare italiano all'estero (al mese di lug. 1993)**

Località	Denominazione forza	Numero personale	Periodo dal
Medio Oriente	UNTSO	8	1958
Kashmir	UNMOGIP	4	1959
Malta	Accordo bilaterale	40	1973
Marocco	Accordo bilaterale	5	1977
Libano	UNIFIL	49	1979
Sinai	MFO	90	1982
Kuwait	UNIKOM	7	1991
Sahara	MINURSO	6	1991
El Salvador	ONUSAL	12	1991
Albania	PELLICANO	1.000	1991
Cambogia	UNTAC	78	1992
Adriatico	SHARP GUARD	700	1992
Somalia	IBIS	2.668	1992
Mozambico	UNOMOZ (ALBATROS)	1.300	1993

*Fonte:* Elaborazione su dati di: *Interarma*, 15 gen. 1993, p. 6; *The Military Balance 1993-1994*, pp. 253-261; United Nations Peace-keeping, UN Department of Public Information, ago. 1993; *Peacekeeping & International Relations*, 22, 6, nov.-dic. 1993, pp. 2-3.

*Nota:* UNTSO – United Nations Truce Supervision Organization. Per il rispetto del cessate il fuoco nel Medio Oriente.

UNMOGIP – United Nations Military Observer Group in India e Pakistan. Per il rispetto del trattato di Karachi.

Malta – Missione di cooperazione tecnico-militare concordata con il Governo.

Marocco – Missione di assistenza tecnico-operativa ai reparti elicotteristi marocchini.

UNIFIL – United Nations Interim force in Lebanon. Forza di interposizione nel Libano meridionale.

MFO – Multinational Force and Observers. Tre cacciamine impegnati nel pattugliamento delle acque del Golfo di Aqaba, nel quadro del trattato di pace tra Egitto e Israele.

UNIKOM – United Nations Iraq-Kuwait Observer Mission. Per garantire il controllo della fascia smilitarizzata tra i due paesi.

MINURSO – Mission des Nations Unies pour le Referendum dans le Sahara Occidentale. Per il controllo del corretto svolgimento del voto nel referendum sul futuro dell'ex colonia spagnola.

ONUSAL – Observadores des Naciones Unidas en El Salvador. Per il controllo del rispetto del cessate il fuoco tra governativi e ribelli.

PELLICANO – Missione per la distribuzione di aiuti umanitari alla popolazione albanese.

UNTAC – United Nations Transitional Authority in Cambogia. Missione nel quadro della forza di pace ONU in quel paese.

SHARP GUARD – Missione di unità della Marina italiana appartenenti alla flotta UE0 e alla flotta NATO per l'imposizione dell'embargo decretato dall'ONU nei confronti della ex Jugoslavia.

IBIS – Operazione nel quadro della missione umanitaria internazionale a favore della popolazione somala.

UNOMOZ (Albatros) – United Nations Operation in Mozambique. Missione per la distribuzione di aiuti umanitari alla popolazione e controllo del rispetto del cessate il fuoco.

Dal settembre del 1992, la Marina italiana partecipava nel mar Adriatico sia alla forza navale dell'UEO che alla forza navale della NATO, le due forze chiamate, prima, a monitorizzare il traffico commerciale diretto alla ex Jugoslavia e, poi, a far rispettare le misure di embargo decretate dall'ONU attraverso il controllo diretto del carico trasportato a bordo dei mercantili sospetti<sup>27</sup>. L'Aeronautica contribuiva alle missioni con velivoli da pattugliamento marittimo «Atlantic».

Oltre alle misure di carattere navale, la guerra nella ex Jugoslavia coinvolgeva direttamente la struttura militare italiana per l'appoggio logistico e tecnico alle forze aeree della NATO. Gli aeroporti militari italiani diventavano basi di rischieramento di due consistenti forze aeree: la prima, formata principalmente da caccia intercettori e da velivoli radar e di comando e controllo AWACS, che conducevano l'operazione «Deny Fly» nei cieli della Bosnia; la seconda, costituita principalmente da cacciabombardieri, per l'eventuale difesa delle sei aree musulmane dichiarate «protette» da una risoluzione dell'ONU e per l'appoggio aereo al contingente dell'UNPROFOR. Ovviamente, oltre al personale operativo, tecnico e logistico delle basi, era direttamente interessato alle operazioni l'intero sistema di difesa aerea – rete radar, centri di comando, controllo e comunicazioni, postazioni missilistiche – e il comando NATO della V Forza aerea tattica alleata di Vicenza.

Come già accennato in precedenza, il 5 aprile 1993, al Vertice del Lussemburgo, i paesi dell'UEO decidevano l'operazione «Danubio», ossia un'operazione di polizia doganale in appoggio alla polizia di frontiera di Bulgaria, Romania e Ungheria, destinata a rendere più rigorosi i controlli sul traffico fluviale verso la Serbia. Il 26 maggio 1992 partivano da Bari le due motovedette della Guardia di Finanza e gli ottanta uomini che costituivano il contributo italiano<sup>28</sup>. Proseguiva nel 1992 – e nel 1993, sia pure con un organico dimezzato e quindi una minore quantità di viveri trasportati – l'operazione «Pellicano», con cui le Forze armate italiane provvedevano a fornire aiuti umanitari alle popolazioni albanesi. Il 18 settembre 1992, dopo il primo anno di attività, il contingente dell'Esercito italiano aveva trasportato 262.000 ton di provviste, percorrendo con i 400 automezzi di cui era dotato più di sette mln di chilometri<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Per i particolari della partecipazione aeronavale italiana a tali operazioni in termini di unità impiegate e di ore di moto effettuate si veda S. BRONCHINI, «Da 'Restore Hope' a 'Maritime Guard'», *Interarma*, 8, 23 apr. 1993, p. 285.

<sup>28</sup> L'operazione «Danubio» è iniziata ufficialmente il 15 giu. 1993.

<sup>29</sup> *Interarma*, 16, 25 set. 1992, p. 520.

Il 9 dicembre 1992, il Consiglio dei ministri approvava la partecipazione delle Forze armate alla missione umanitaria «Restore Hope» in Somalia, nel quadro della risoluzione 794 del Consiglio di sicurezza dell'ONU, avviando così l'operazione «Ibis». Il rischieramento dell'Esercito italiano forte di oltre 2.000 uomini era completato il 5 gennaio del 1993.

Infine, accogliendo la richiesta delle Nazioni Unite, il Governo italiano approvava la partecipazione di un contingente militare alle operazioni della forza di pace internazionale in Mozambico. L'operazione «Albatros» iniziava con la partenza da Torino dei primi 200 alpini della Brigata Taurinense il 10 marzo 1993. Il rischieramento dell'intero contingente, forte di 1.300 uomini, era completato entro al fine dello stesso mese<sup>30</sup>. Oltre al compito di garantire la distribuzione degli aiuti umanitari alla popolazione civile, la forza ONU doveva controllare il rispetto del cessate il fuoco. In particolare, la missione del contingente italiano era quella di garantire la percorribilità delle comunicazioni stradali e ferroviarie tra Beira e Machipanda, di difendere alcuni punti di particolare interesse militare, di concorrere al trasporto degli aiuti e di fornire assistenza sanitaria.

L'impegno militare italiano nel quadro delle operazioni di *peace-keeping* delle Nazioni Unite si presta a una serie di considerazioni.

Significativamente, le reazioni dei partiti politici e dell'opinione pubblica apparivano lontane dagli atteggiamenti di perplessità, cautela, attendismo e aperta opposizione che avevano caratterizzato i primi impegni esterni delle Forze armate italiane a partire dagli anni settanta. Infatti, il dibattito riguardava non tanto l'opportunità della partecipazione italiana, quanto la necessità che a tale partecipazione fosse dato un maggiore riconoscimento in termini di responsabilità operative.

L'invio dei soldati per la missione in Mozambico era ritardato in attesa di un riconoscimento concreto da parte dell'ONU del ruolo dell'Italia, mentre, per la missione in Somalia, le più profonde spaccature tra Italia e Nazioni Unite si verificavano proprio sulle questioni di comando e controllo. Il Governo italiano sottolineava il suo impegno, ma anche la richiesta di un apprezzamento internazionale delle sue capacità e disponibilità a svolgere un ruolo non marginale nelle missioni di *peace-keeping* sotto mandato ONU. Il ministro della Difesa Fabbri affermava che la richiesta di un riconoscimento nel

---

<sup>30</sup> Sulla precisa consistenza e struttura del contingente «Albatros», *Interarma*, 6, 26 mar. 1993, p. 200.

comando dell'UNOSOM 2, proporzionato alla funzione che l'Italia era in grado di esercitare in Somalia non era un atto «di slealtà, o di gratuita conflittualità»<sup>31</sup>. Essa costituiva semplicemente un'azione «di doverosa salvaguardia della nostra dignità come Nazione e come partner non subalterno nell'ambito delle alleanze»<sup>32</sup>.

Si aveva però l'impressione che un certo velleitarismo fosse presente nelle iniziative di politica estera del Governo italiano. Basterebbe ricordare l'insistenza con cui esso chiedeva di partecipare alla missione in Somalia, nonostante la malcelata opposizione americana e le perplessità delle Nazioni Unite, e la dichiarata disponibilità di fornire un contingente dell'Esercito alle forze ONU in Bosnia. In un'intervista, il ministro della Difesa Salvo Andò accennava alla possibilità di un contributo italiano di 1.000-1.500 uomini, ma solo nel quadro di una forza multinazionale con compiti e obiettivi militari ben determinati<sup>33</sup>. L'offerta del ministro provocava la negativa reazione dei militari, seriamente preoccupati dalle eventuali ripercussioni sul piano tecnico e operativo di un intervento dell'Esercito in Bosnia<sup>34</sup>. Lo scollamento tra politici e militari, che si ripeteva quando il ministro degli Esteri Andreotta dichiarava la propria intenzione di chiedere all'ONU di autorizzare l'impiego di militari italiani in Bosnia, era comunque indicativo di una linea politica scarsamente coordinata e della preoccupazione dei generali per il moltiplicarsi degli impegni all'estero in situazioni con crescenti responsabilità e alti rischi<sup>35</sup>.

Eppure, sulla stessa linea di un possibile contributo delle forze aeree italiane all'operazione «Deny Fly» e alla protezione delle «aree sicure» in Bosnia si

---

<sup>31</sup> *Informazioni della Difesa*, suppl. al n. 3, *cit.*, p. 59. Già il ministro Andò, nel corso del suo incontro a Roma con il segretario dell'ONU Boutros Ghali, confermando che l'Italia non sarebbe venuta meno alle esigenze di *peace-keeping* anticipate dalla nuova situazione internazionale, chiedeva un adeguato riconoscimento dell'impegno italiano in termini di responsabilità di comando e controllo, in particolare per quanto riguardava la missione ONU in Somalia (*Interarma*, 8, 23 apr. 1993, p. 284).

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> Intervista di G. Gentili, *Corriere della Sera*, 20 ago. 1992, p. 7.

<sup>34</sup> Si veda l'intervista rilasciata dal sottocapo di Stato maggiore dell'Esercito, gen. Mario Buscemi a G. Simone, *Corriere della Sera*, 21 ago. 1992, p. 2.

<sup>35</sup> Il ministro degli Esteri Andreotta confermava dopo aver incontrato a Tokyo il segretario generale (8 lug. 1993), che l'ONU continuava ad essere contraria all'intervento di forze italiane nella ex Jugoslavia (*Interarma*, 14, 16 lug. 1993, p. 484).

esprimeva anche il ministro della Difesa Fabbri con riferimento alle decisioni dalla Alleanza atlantica nel giugno del 1993<sup>36</sup>. Era difficile credere che l'offerta di partecipazione alle missioni in Bosnia fosse avanzata per puri motivi di politica presenzialistica, nella consapevolezza che l'ONU proibisce l'impiego di truppe dei paesi confinanti. Tuttavia, anche se l'offerta appariva sinceramente dettata da una valutazione delle esigenze dell'Italia nel contesto di una crisi che si svolgeva ai suoi confini e dalla necessità di svolgere comunque un ruolo in consonanza con la sua appartenenza a organizzazioni multinazionali come Comunità europea, NATO e CSCE, non si poteva sfuggire all'impressione che essa fosse in parte determinata anche dai tradizionali elementi di velleitarismo tipici del modo con cui l'Italia ha spesso cercato di partecipare con un proprio ruolo agli eventi internazionali.

Non sembrava, inoltre, esservi alcuna seria analisi a livello politico delle ripercussioni sulla tecno-struttura militare di impegni così estesi e diversificati che imponevano alti costi economici e un'usura dei mezzi – basterebbe pensare alle ore di moto delle unità navali impegnate in Adriatico e nelle missioni di supporto ai vari contingenti schierati all'estero, alle ore di volo dei velivoli da trasporto dell'Aeronautica, o allo sforzo tecnico e logistico dell'Esercito – che avrebbe certo finito per incidere negativamente sull'efficienza e la «combat readiness» dello strumento militare italiano negli anni a venire. In effetti, non vi era alcun tentativo da parte del Governo di valutare tali ripercussioni in una prospettiva di medio-lungo periodo, adottando quelle misure di carattere economico e funzionale in grado di compensarne gli effetti (aumento delle spese di mantenimento e di ammodernamento e adozione di specifici programmi di acquisizione di nuovi sistemi e equipaggiamenti).

Nel caso della Somalia, l'Italia sembrava voler operare avendo come obiettivo principale la massima salvaguardia del contingente e il minimo dei problemi militari, esponendosi così a critiche di duplicità e addirittura di collusione con la fazione che l'ONU aveva dichiarato fuori legge e lasciando il comandante militare sul campo a sostenere il peso di un rifiuto di una strategia politica e militare delle Nazioni Unite che il Governo italiano non condivideva, ma non voleva contestare nel solo modo sinceramente legittimo, ossia il ritiro del contingente.

Tuttavia, al di là dei reali motivi alla base dell'attivismo e del presenzialismo dell'Italia sulla scena internazionale, non si poteva non notare che la profonda crisi istituzionale, politica e sociale del paese, per tanti altri aspetti

---

<sup>36</sup> *Interarma*, 12, 18 giu. 1993, p. 427.

paralizzante, non aveva effetti sulla politica di presenza militare all'estero e che le missioni a cui abbiamo accennato costituivano senza dubbio un notevole sforzo, anche maggiore di quello di altre nazioni europee con un diverso peso e ruolo internazionale.

### **3. Il controllo degli armamenti**

Nel campo del controllo degli armamenti, l'Italia si limitava a partecipare, nel quadro della sua appartenenza ad alleanze e organizzazioni internazionali, alle attività previste dai trattati in vigore e ai negoziati per il raggiungimento di accordi su ulteriori e diversificate misure di riduzione, o su divieti di produzione e stoccaggio, come nel caso delle armi chimiche.

Nel settore della riduzione delle forze convenzionali in Europa, l'Italia organizzava un Centro interforze per la verifica degli armamenti, politicamente responsabile dell'esecuzione degli obblighi derivanti dalla CFE, e dirigeva un nucleo ispettivo multinazionale che conduceva fino all'inizio del 1993 dieci ispezioni, l'ultima il 16 marzo presso un base militare romena<sup>37</sup>. Nell'ambito del MTCR, l'Italia insieme agli altri paesi membri adottava norme di condotta maggiormente restrittive, intese a estendere il campo d'azione del MTCR ai missili balistici con raggio d'azione superiore ai 300 km a prescindere dal peso delle loro testate.

Nel settore delle armi chimiche, l'estate del 1992 registrava una svolta decisiva alla Conferenza del disarmo di Ginevra con la conclusione delle trattative sulla Convenzione internazionale per la messa al bando di tali armi<sup>38</sup>. Nell'anno conclusivo del negoziato il ruolo di coordinatore e portavo-

---

<sup>37</sup> Si è trattato di un'ispezione condotta da un paese dell'Alleanza atlantica a cui per la prima volta partecipavano anche ispettori dei paesi dell'Europa centrale e orientale. Il Protocollo sulle ispezioni del Trattato CFE, applicato provvisoriamente fin dal 17 lug. 1992, è entrato ufficialmente in vigore il 14 nov. dello stesso anno. Dall'inizio della sua applicazione, sono state condotte con successo oltre 500 ispezioni (Ministero degli Affari esteri, *Comunicato stampa*, 16 mar. 1993).

<sup>38</sup> La Convenzione sul bando totale delle armi chimiche (v. INPI 1993, pp. 266 e ss.) è il primo accordo a vocazione universale che preveda l'abolizione di una intera categoria di armi di distruzione di massa (sviluppo, produzione, stoccaggio, uso e distruzione degli arsenali esistenti) e la creazione di una organizzazione internazionale con efficaci poteri sovranazionali di controllo nel quadro di un sistema di verifiche particolarmente intrusivo. Il 15 gen. 1993, i ministri degli Esteri di 115 paesi, per l'Italia il ministro Emilio Colombo, firmavano il documento finale della Convenzione.

ce del Gruppo dei paesi occidentali, che avevano avuto una funzione determinante nel dare impulso e concretezza al negoziato, era svolto dall'ambasciatore italiano Andrea Negrotto Cambiaso.

#### 4. Conclusioni

Nella prima intervista concessa dopo il suo ritorno al ministero degli Esteri, Emilio Colombo affermava che la politica estera dell'Italia era anzitutto la sua politica interna e che era necessario recuperare la credibilità perduta prendendo di petto i mali del paese, dalle radici profonde, ma non inguaribili<sup>39</sup>. In effetti, quasi a esorcizzare la crisi interna e lanciare all'esterno un importante segnale di continuità e di vitalità, la politica estera italiana dava segni, nel periodo considerato, di un iperattivismo, sostanzialmente caratterizzato dalla partecipazione – addirittura sollecitata, come nel caso della Somalia – di contingenti delle Forze armate alle più importanti missioni di *peace-keeping* delle Nazioni Unite e dalla dichiarata disponibilità a inviare unità dell'Esercito anche in Bosnia.

Si aveva l'impressione che proprio le esigenze poste da tale crisi finissero per diventare predominanti rispetto a quegli elementi di accorta analisi politica e precisa valutazione militare che avrebbero dovuto determinare le scelte. Inoltre, l'insistenza per un riconoscimento adeguato del ruolo italiano in termini di maggiori responsabilità nel sistema di comando e controllo delle forze ONU, soprattutto quando avveniva, come nel caso somalo, quando le forze erano già state schierate, finiva per rivelarsi controproducente e suscitare il sospetto di manovre tese a giustificare linee politiche e comportamenti operativi diversi da quelli decisi al Palazzo di Vetro di New York.

Nel complesso, lo sforzo militare intrapreso era rilevante per un paese come l'Italia con forze militari ridotte, un programma di ristrutturazione in fase di eterna rielaborazione e un bilancio della difesa in forte contrazione. Eppure, al di là delle preoccupazioni dei militari sulle ripercussioni a lungo termine di tale sforzo e sulla capacità della struttura di far fronte a tutte le esigenze che le missioni di *peace-keeping* imponevano (in particolare quelle riferibili al personale), l'uso dello strumento militare come simbolo evidente dell'impegno e del ruolo internazionale dell'Italia aveva due effetti sostanzialmente positivi. Da una parte, si completava, al di là delle polemiche contingenti su eventi

---

<sup>39</sup> Intervista ad A. Levi, *Corriere della Sera*, 7 ago. 1992, p. 2.

specifici, il processo interno di rilegittimazione delle Forze armate. Dall'altra, si assisteva a una certa maturazione della classe politica e della stessa opinione pubblica, che per tutto il periodo della guerra fredda aveva giudicato gli eventi internazionali e la politica estera in termini ideologici. Rispetto al passato, questa maturazione riconduceva il dibattito sulla partecipazione alle missioni di *peace-keeping* entro limiti di maggiore consapevolezza e oggettività e di più penetrante analisi politica.

Sul piano della politica di sicurezza europea, l'Italia appoggiava sia l'UEO sia la NATO, in modo tale da non creare l'impressione di sostenere una organizzazione «contro» l'altra, o di favorire soluzioni che potessero essere interpretate come una «scelta di campo», soprattutto quando più evidenti erano la contrarietà e le perplessità degli Stati Uniti per un ruolo dell'UEO visto in termini di una loro eventuale marginalizzazione nel contesto del sistema di sicurezza dell'Europa.

Non vi erano solo le ragioni di un antico e profondo legame tra Roma e Washington, o le tradizioni di una totale fedeltà atlantica difficili da dimenticare, ma anche la motivata consapevolezza della persistente importanza di alcuni elementi fondamentali per la sicurezza del vecchio continente e della stessa Italia.

L'impegno nucleare degli Stati Uniti, realizzabile solo attraverso i meccanismi della NATO, continuava a essere considerato fondamentale per la difesa europea, specialmente in una prospettiva di lungo periodo in cui confluivano sia la non impossibile eventualità di un ritorno a un clima di contrapposizione tra Est e Ovest, sia la scarsa fiducia sulla capacità di Francia e Gran Bretagna di creare un deterrente comune al servizio delle esigenze di sicurezza e difesa dell'Unione europea.

L'area del Mediterraneo nel dopo guerra fredda conservava i suoi endemici fattori di instabilità e conflitto, resi semmai più virulenti proprio per la sparizione di quel minimo di controllo esercitato in passato dalle due superpotenze. L'Italia, geostrategicamente immersa nel Mediterraneo, non poteva non tener conto dei suoi elementi di vulnerabilità e quindi considerare con molta preoccupazione eventuali ipotesi di ritiro della presenza militare americana. Nonostante il solenne impegno di Maastricht, la realizzazione di un'effettiva politica estera e di sicurezza comune nel quadro dell'Unione europea non riusciva ad apparire credibile, almeno nel breve-medio periodo, ai militari e nemmeno ai diplomatici italiani. Si poneva quindi per l'Italia la necessità, onde evitare una pericolosa rinazionalizzazione della sicurezza europea, di conservare saldi i legami transatlantici e il quadro di riferimento dell'Alleanza.

## *Sezione 2*

# IL DIBATTITO SUL NUOVO MODELLO DI DIFESA

di Stefano Silvestri

### **1. Cambiamenti internazionali e difesa italiana**

Il periodo 1992-93 ha visto venire a maturazione in tutta Europa il problema di come adattare i modelli di difesa alla nuova situazione venutasi a creare dopo la caduta del muro di Berlino, l'unificazione della Germania, il ritiro dell'URSS dall'Europa orientale e la successiva dissoluzione dell'URSS. Tutto il quadro strategico internazionale è mutato. Sono scomparse le «grandi» minacce, facilmente quantificabili, e quindi anche base sicura per la pianificazione delle forze militari, mentre si delineano molte nuove «piccole» minacce o rischi, molto difficilmente quantificabili secondo i soli criteri militari, anche se possono richiedere un impegno militare nient'affatto indifferente. Anche per rispondere a queste nuove esigenze, tutto l'insieme della cooperazione militare internazionale nella NATO e in Europa si sta trasformando nel senso di una maggiore integrazione operativa, unità di comando, mobilità, flessibilità e professionalità. L'Europa è destinata ad assumersi un peso crescente degli oneri e quindi anche della responsabilità di decisione.

Nello stesso tempo tuttavia la diminuita minaccia ha accelerato un processo generalizzato di ricerca di un «dividendo della pace»: in altri termini, i bilanci della difesa subiscono forti pressioni volte alla loro riduzione.

Per far fronte a questa complessa situazione, il Governo italiano ha affrontato la questione di una revisione complessiva del modello di difesa, proponendo importanti novità sia sul piano ordinativo che dei programmi finanziari. È bene però dire sin da ora che queste novità sono rimaste al livello del dibattito e delle proposte, e non si sono ancora trasformate in precisi provvedimenti. Alla fine della legislatura, nel marzo 1994, le leggi proposte dal Governo per quel che riguardava sia l'arruolamento di soldati volontari che la riforma e l'unificazione dei vertici della Difesa non erano state ancora approvate in via definitiva dal Parlamento, e dovranno quindi attendere le decisioni del nuovo Governo e della nuova maggioranza politica.

Lo stesso nuovo modello di difesa, per quanto varie volte rielaborato (e giunto ormai ad un alto livello di precisione tecnica) non era stato formalmente discusso e approvato dal Parlamento e non aveva dato vita ad una nuova legge di pianificazione decennale. A differenza di altri paesi, come la Francia, la Germania e la Gran Bretagna, che hanno già proceduto ad elaborare ed approvare le loro pianificazioni di lungo periodo, l'Italia è ancora in attesa.

In questo quadro, i principali mutamenti della situazione relativa ai bilanci e ai programmi della difesa italiana possono essere così sintetizzati:

- a – il mutamento del quadro strategico richiede di operare una chiara distinzione tra i due aspetti della obsolescenza e dell'usura dei mezzi e delle capacità logistiche. Mentre durante la guerra fredda ci si era preoccupati essenzialmente della obsolescenza relativa dei mezzi a fronte delle capacità del potenziale avversario – e quindi si era finanziato un certo tasso di rinnovamento tecnologico degli armamenti – il nuovo scenario internazionale suggerisce di concentrarsi in primo luogo sul problema dell'accelerazione progressiva del tasso di usura dei mezzi, fortemente provati dal moltiplicarsi di impieghi militari di bassa o media intensità (operazioni umanitarie, di *peace-keeping* e di *peace-enforcing*);
- b – questo stesso quadro strategico ed un'analisi delle più probabili ipotesi di impiego delle forze richiedono comunque un importante rinnovamento e una trasformazione delle capacità tecnologiche ed operative dei sistemi d'arma, per adattarli ai nuovi teatri di operazione e soprattutto alle nuove limitazioni politico-strategiche dettate dal tipo di impieghi previsti (maggiori garanzie di sopravvivenza, maggiore precisione, maggiori capacità di scoperta e di *intelligence*, maggiore mobilità tattica e strategica, alta capacità di discriminazione degli obiettivi, di limitazione dei danni e soprattutto delle perdite umane, forte crescita delle capacità di comando, controllo e comunicazione, etc.);
- c – i bilanci si riducono. Anche ove venisse applicata l'ipotesi finanziaria – ancora largamente disattesa per il 1994 – prevista dal nuovo modello di difesa (+ 16.500 mld in 10 anni, a partire dalla base 1993, per un totale complessivo di circa 55.000 mld di investimenti in 10 anni), mancherebbero alle Forze armate circa 30.000 mld rispetto agli investimenti «auspicati» nel modello presentato al Parlamento nel novembre 1991. Se poi il nuovo modello non venisse applicato, e il bilancio della Difesa si attestasse sulle cifre del 1994, nel decennio mancherebbero all'appello altri 27.000 mld circa di investimenti;

d – l'effetto congiunto del mutare della domanda militare e della compressione dei bilanci della Difesa potrebbe creare pesanti carenze operative nelle Forze armate e paralleli vuoti produttivi in alcuni segmenti dell'industria della difesa, inclusi alcuni ad alta tecnologia. Ciò è tanto più vero in Italia in quanto sino ad ora, di norma, le attività di ricerca e sviluppo sono state finanziate nell'ambito dei programmi di acquisizione, mancando o riducendosi i quali verrebbe a mancare anche il finanziamento dell'attività di ricerca.

## **2. Il modello Rognoni**

Il punto di partenza di questa discussione e degli elaborati fatti sin qui è comunque il nuovo modello di difesa preparato nel corso 1991 e presentato in Parlamento nel novembre di quell'anno dal ministro della Difesa Virginio Rognoni. Si trattava di un modello solo parzialmente innovativo, che in realtà puntava al mantenimento, al rafforzamento e alla razionalizzazione della struttura militare esistente (fin nell'allocazione delle spese di bilancio, che seguiva i criteri percentuali consolidatisi nel corso dei precedenti vent'anni). A parte la credibilità ridotta di una simile impostazione, che sembrava sottovalutare i grandi fattori di novità della situazione strategica internazionale, il problema principale era costituito dal fatto che, per attuare un tale programma, era prevista una spesa complessiva per investimenti e infrastrutture pari a circa 103.000 mld di lire (del 1991) su dieci anni. In pratica, il modello del 1991 prevedeva sia il consolidamento del bilancio di quell'anno anche per gli anni successivi, con un aumento del 6%, sia investimenti straordinari pari ad altri 4.000 mld annui per dieci anni. In termini reali, equivaleva ad accrescere il bilancio della Difesa di circa il 27%.

Queste previsioni si rivelavano del tutto in contrasto con la situazione reale, che vedeva invece i governi succedutisi nel periodo 1992-93 dare assoluta priorità al taglio delle spese di bilancio, e in particolare al taglio di quelle previste per la difesa, oltre che a caricare almeno in parte su quello stesso bilancio spese relative agli impegni straordinari umanitari e di pace, affidati alle Forze armate. Invece quindi di assistere ad una vertiginosa ascesa delle spese di investimento abbiamo assistito ad una loro rapida discesa (ironicamente, in ragione di una percentuale quasi analoga a quella dell'aumento auspicato dal modello del 1991).

### 3. Il modello Andò

Nel corso del 1992, il nuovo ministro della Difesa del governo Amato, Salvo Andò, iniziò dunque una revisione del modello del 1991, basata sulla premessa che, dalla metà del 1991, quando era stato finalizzato il modello di difesa Rognoni, la situazione si era ancora trasformata e si erano precisati alcuni punti di grande importanza per la pianificazione futura:

- si erano allungati ancora di più i tempi di preavviso di una futura minaccia diretta contro il territorio nazionale, di dimensioni comparabili a quelle dei passati quarant'anni, sino a poter essere valutati in termini di anni, e non più di settimane o mesi;
- si era altresì precisata la prospettiva di un'ulteriore diminuzione della presenza americana in Europa (incluso il fianco sud dell'Alleanza, dove era ormai evidente l'impossibilità di procedere all'attivazione di una nuova base aerea americana nei pressi di Crotone);
- si approfondiva la cooperazione politica, europea e mondiale, per la prevenzione e la gestione delle crisi, accentuando il ruolo e l'importanza di organismi di cooperazione ed integrazione politico-militare come la NATO e l'UEO, in pieno raccordo con istanze multilaterali più vaste come le Nazioni Unite e la CSCE;
- in conseguenza di ciò, si annunciava una valorizzazione delle forze «multinazionali», sia in sede NATO che in sede UEO, secondo forme già abbastanza chiare ed avviate;
- si delineava peraltro anche una parallela tendenza di alcuni paesi europei a «rinazionalizzare» le loro politiche della difesa, prendendo decisioni strutturali e funzionali incoerenti con il quadro multilaterale, e che potrebbero riproporre, sotto il manto della multilateralità, la rinascita di assi bilaterali preferenziali o il perseguimento di politiche di affermazione del prestigio di singole nazioni.

In termini operativi, per quel che riguarda il futuro dello strumento militare, così come veniva concepito dal modello di difesa del 1991, tutto ciò diminuiva l'importanza e la centralità di forze che, per essere pienamente efficienti, hanno bisogno di far ricorso alla mobilitazione, e in genere diminuiva l'importanza della mobilitazione e delle strutture «quadro», che invece contraddistinguono ancora il modello attuale ed erano presenti, anche se in forma ridotta, nelle ipotesi del modello del 1991.

Aumentava invece l'importanza e la centralità (anche a fini politici, oltre che militari) delle forze immediatamente operative e di elevato livello qualitativo, sia per partecipare a pieno titolo alla «difesa collettiva» che per

soddisfare le altre priorità nazionali e internazionali come le missioni umanitarie e di pace.

Tutto ciò si concretizzò in una revisione complessiva del nuovo modello di difesa, annunciata nelle sue linee generali in una serie di audizioni del ministro alle Commissioni difesa del Senato e della Camera, tra il luglio e l'ottobre 1992 e poi illustrata più in dettaglio in una comunicazione del 28 marzo 1993, adeguandolo alla diversa realtà che si andava delineando, ma anche per rispondere ad altre due esigenze fondamentali:

- a – il piano di risanamento dei conti pubblici approvato dal Governo e i criteri macroeconomici definiti dal Trattato di Maastricht non consentivano un forte rifinanziamento della Difesa al di là degli attuali limiti di bilancio;
- b – lo stesso bilancio della Difesa doveva invertire la sua progressiva involuzione strutturale che lo porta a dedicare sempre maggiori risorse (sia in termini assoluti che in termini percentuali) al pagamento degli stipendi e delle pensioni, e al sostentamento di funzioni sostanzialmente esterne alla «funzione difesa» in senso proprio (come quelle relative ai carabinieri o al pagamento delle spese di quiescenza).

Per dare un esempio, tra il 1985 e il 1992 mentre il bilancio della Difesa è cresciuto del 49,7% (in valuta corrente), la «funzione difesa» è cresciuta solo del 36,7% (13 punti in meno), ma soprattutto le spese per il «personale», all'interno della «funzione difesa» sono aumentate dell'84,56%, quasi il doppio dell'incremento del bilancio e quasi tre volte l'incremento della «funzione difesa». A paragone, sempre tra il 1985 e il 1992, le spese di «esercizio» hanno tenuto più o meno il passo con il bilancio della «funzione difesa», mentre le spese di «investimento» sono addirittura calate (del 17,34%).

Per rovesciare questa situazione, quindi, non tanto e non solo sembravano necessari stanziamenti aggiuntivi di bilancio, quanto in primo luogo e soprattutto una diversa impostazione e suddivisione funzionale del bilancio esistente, che è volto all'ottimizzazione delle spese per il personale (stipendi e quiescenza) e per i carabinieri (peraltro anch'esse assorbite, per più dell'80%, dagli stipendi), privilegiando invece le funzioni militari vere e proprie che, oltre agli uomini, includono anche il loro addestramento, le loro spese operative, nonché le armi, le macchine e le munizioni che essi debbono usare. In altre parole, sia da un punto di vista strategico generale che da un punto di vista strutturale e di ottimizzazione del bilancio, il nuovo modello del 1992-93 suggeriva che era giunto al termine il periodo delle massicce forze armate stanziali, attestata sulla «soglia di Gorizia» mentre si apriva una nuova era di forze tecnologicamente più avanzate, maggiormente professionali, più mobili

e flessibili nel loro impiego, reale strumento politico-militare a disposizione del paese e delle sue scelte strategiche.

Si trattava di effettuare un'accurata visitazione di tutto l'apparato militare, individuando quanto c'è di dispersivo, superfluo ed antieconomico, e procedendo ad una razionale riorganizzazione riduttiva che consentisse di migliorare la spesa privilegiando i settori dell'efficienza dei materiali, dell'addestramento e dell'ammodernamento, e salvaguardando la capacità operativa. Quest'ultima doveva drasticamente ridursi di quantità così da salvaguardare la qualità. L'obiettivo era quello di adeguare il livello di capitalizzazione e di addestramento delle Forze armate italiane al livello medio UEO, così da renderle pienamente integrabili con queste forze, sia in ambito Alleanza atlantica che in ambito UEO.

Lo sforzo compiuto a partire dalla elaborazione della prima versione del nuovo modello di difesa, sino alle sue ultime elaborazioni, al di là del fatto che ancora non ha raggiunto la sua definizione finale, è stato comunque straordinario ed innovativo, perché ha visto la crescente responsabilizzazione e iniziativa di organismi «interforze» o della Difesa, come lo Stato maggiore della Difesa, il gabinetto del ministro e da ultimo anche il CeMiSS, l'organismo di studi del CASD. In questo ambito, nel corso del 1992-93, si è anche posta la creazione di un'apposito Comitato per la valutazione della spesa militare, che ha ulteriormente approfondito i vari problemi di pianificazione. L'approvazione di una versione finale del modello di difesa da parte del Comitato dei capi di Stato maggiore, all'inizio del 1994, è quindi avvenuta sulla base di approfondimenti del tutto nuovi, per intensità e serietà, rispetto a quelli compiuti in anni precedenti.

Si è trattato di un esercizio reso più difficile dal fatto che, istituzionalmente, le Forze armate non hanno un unico centro di pianificazione delle esigenze militari, né una sola testa operativa: ognuno dei tre Stati maggiori di Forza armata (EI, MMI e AMI) è il depositario delle massime competenze sul suo settore, ed è investito della responsabilità esclusiva su di esso. Di contro però, le tre Forze armate condividono lo stesso bilancio e dipendono dallo stesso vertice politico e struttura amministrativa. Vi è qui una contraddizione di fondo che non potrà essere sanata fino a che non verranno conferite al capo di Stato maggiore della Difesa e al segretario della Difesa le responsabilità generali, per il complesso dello strumento militare, che venivano loro attribuite dal testo unificato dei ddl nn. 326 e 949 («Attribuzioni del ministro della Difesa, ristrutturazione dei vertici delle Forze armate e dell'amministrazione della Difesa»), che il Senato aveva approvato nel corso del 1993, ma che successivamente non era stato né discusso né approvato dalla Camera a causa

della fine anticipata della legislatura. Sino a che tali provvedimenti o altri analoghi non saranno stati definitivamente varati, sarà sempre difficile discutere della difesa e dello strumento militare nel suo complesso, o perché ogni Forza armata parlerà solo di sé stessa, tralasciando di considerare le preoccupazioni e le priorità delle altre, o perché al contrario tenderà a parlare delle scelte delle altre (e a criticarle), per recuperare margini finanziari o operativi.

#### **4. Le esigenze prospettate dal nuovo modello**

Il nuovo modello di difesa dunque, dopo circa quattro anni di rifacimenti, è ancora un documento di lavoro, sia pure autorevole. Tuttavia, sembrano emergere alcune linee di tendenza che possiamo prendere come indicazioni di massima da cui partire. In primo luogo le esigenze: cosa si vuole ottenere dallo strumento militare italiano, e come? Le risposte sono abbastanza varie, ma presentano alcune costanti.

Così, ad esempio, la «Indagine conoscitiva» sul nuovo modello di difesa condotta dalla Commissione difesa della Camera dei deputati ha portato, nel gennaio 1991, alla individuazione delle seguenti due «funzioni fondamentali»:

- a – difesa del territorio, della frontiera marittima e aerea e delle linee di navigazione e dello spazio aereo (diminuendo lo schieramento a Nord-Est e accrescendo quello a Sud e aero-marittimo). In questa funzione rientrerebbe anche la «salvaguardia dell'integrità politico-amministrativa del paese» in concorso con le forze dell'ordine, la protezione civile, etc.;
- b – soddisfacimento degli impegni assunti dal paese quale contributo alla pace e alla sicurezza internazionale (attraverso una più spinta integrazione interforze, flessibilità, mobilità ed efficienza dello strumento militare) che ha come suo «naturale corollario» la ristrutturazione della Forza d'intervento rapido, inquadrabile in una forza mobile multinazionale sotto egida ONU, NATO, CE/UEO ed eventualmente CSCE, costituita in permanenza e con una cospicua componente anfibia e aviotrasportata.

Gli Stati maggiori hanno ridefinito queste funzioni secondo una diversa tripartizione, con questo risultato:

- a – presenza e sorveglianza: riguarda tutti gli spazi nazionali terrestri, marittimi e aerei;
- b – difesa degli interessi esterni e contributo alla sicurezza internazionale: richiede la capacità di spostare con rapidità reparti fuori dal territorio nazionale e impone un potenziamento della mobilità e della prontezza

operativa, in linea con le priorità politico-strategiche definite dalla politica estera e di sicurezza internazionale del paese;

c – difesa integrata degli spazi nazionali: coinvolge tutte le forze, e potenzialmente anche tutte le risorse, del paese.

Lo studio della Commissione difesa suggeriva anche alcune linee di indirizzo, che i successivi lavori hanno in qualche modo recepito. Per la componente aero-navale esso individuava l'esigenza di adeguare la componente d'altura (inclusa l'aviazione imbarcata e un idoneo supporto logistico alla proiezione della Marina verso il fianco Sud), nonché l'esigenza di acquisire un nuovo aereo intercettore (post-F-104S), radar aeroportati, artiglieria contraerea, aerei ECM e sistemi missilistici per la difesa di punto e di area («Patriot»). Per la componente terrestre la Commissione individuava l'esigenza di uno strumento «qualificato e specializzato, essenzialmente formato da professionisti, affiancato da un più ampio ambito di riservisti». Si pensava di mantenere la leva obbligatoria, ma di ridurne la durata, attribuendo alle unità con coscritti «compiti di difesa territoriale e di protezione civile». Tuttavia la Commissione rilevava come l'evoluzione della situazione consigli «una prudente ma attenta valutazione circa l'opportunità di puntare, sempre con il necessario gradualismo, ad un esercito professionale, composto da volontari, concepito come una struttura flessibile, capace di adeguarsi a repentine variazioni quantitative dipendenti dall'evoluzione delle relazioni internazionali e dotato di mezzi evoluti che ne consentano l'integrazione a livello europeo».

Alcuni di questi suggerimenti venivano superati dagli eventi (ad esempio, le carenze di bilancio obbligavano alla rinuncia dell'acquisizione di sistemi di difesa aerea del tipo «Patriot»). Inoltre, l'esperienza di questi ultimi anni, come abbiamo visto, può suggerire di puntare alla diminuzione ulteriore dell'importanza e della centralità di forze che, per essere pienamente efficienti, abbiano bisogno di far ricorso alla mobilitazione, e in genere di attribuire minore importanza alla mobilitazione e alle strutture «quadro». Al contrario, si delinea l'opportunità di perseguire quella linea di maggiore professionalità e di ricorso a personale volontario che era stata indicata dalla Commissione difesa nel gennaio 1991.

Notiamo che, ancora a quella data, il gruppo parlamentare del PCI aveva elaborato un documento di minoranza che criticava l'ipotesi di forze armate volontarie, ma che all'inizio del 1993 la Direzione del PDS ha elaborato un nuovo studio sul modello di difesa che abbraccia decisamente l'ipotesi di forze armate pienamente volontarie (anche se permane all'interno di quel partito una minoranza contraria). Altri partiti, dalla Lega Nord a Forza Italia, si sono anch'essi pronunciati a favore di forze armate volontarie (sia pure in

prospettiva). In sintesi, il nuovo modello di difesa deve privilegiare le forze operative e ridurre invece le strutture quadro e di mobilitazione.

Alcuni sostengono una diversa ipotesi, quella cioè di mantenere in vita una larga struttura di addestramento e mobilitazione (basata sulla leva), a fianco di una struttura operativa (basata sul volontariato), per soddisfare l'esigenza ancora formalmente indicata dalla NATO tra i suoi obiettivi e sostenuta in altri paesi europei, di una grossa «ricostituzione» di forze essenzialmente terrestri. Vari studi (tra cui quello elaborato nel 1990-91 dal COPIT) suggerivano la creazione di una sorta di «milizia», addestrata su base regionale, che inquadrasse il contingente di leva sulla base di una ferma ridotta a 6-8 mesi e che si affiancasse ad un piccolo strumento volontario di pronto impiego. Qualcosa del genere è stato proposto anche dalla Lega Nord nel suo programma elettorale in occasione delle elezioni politiche del marzo 1994 (con la specifica che tali milizie dovrebbero avere un inquadramento di tipo «regionale»). Tuttavia simili formule (applicabili al solo Esercito, e non anche alle altre due Forze armate) delineerebbe la creazione di due strutture parallele, largamente impermeabili l'una con l'altra, di cui la seconda (la «milizia») sarebbe mantenuta e addestrata in previsione di un'unica eventualità (peraltro attualmente da ritenere molto improbabile) e cioè quella in cui servano a breve termine importanti forze di mobilitazione (ovvero in previsione di una frammentazione dello Stato nazionale: obiettivo che ben difficilmente potrebbe rientrare tra quelli dello strumento militare nazionale).

Peraltro, l'analisi operativa di questa formula «mista» sembrerebbe porre un grave problema di efficacia: nel caso in cui tali forze «di milizia» dovessero essere impiegate, infatti, mancherebbe il raccordo tra esse e le forze aeree e navali, che resterebbero invece dimensionate sullo strumento militare «volontario». In pratica, una tale ipotesi potrebbe finire per costringere a «diradare» oltre l'opportuno la consistenza dello strumento operativo interforze. Un problema analogo si porrebbe anche all'interno del solo Esercito, ove esso non adeguasse a tale maggiore consistenza quantitativa dello strumento «mobilizzato» anche il numero delle unità di artiglieria, logistiche, di supporto etc.

## **5. Tendenze del nuovo modello: un'analisi comparativa**

Esclusa questa soluzione «anomala», le varie ipotesi di nuovo modello di difesa (che per semplicità abbiamo chiamato modello Rognoni, e modello Andò, sul quale, con poche modifiche, sembra anche attestarsi il modello

Stati maggiori) prevedono tutte una drastica riduzione della consistenza dello strumento militare italiano rispetto alla situazione del 1992, ma arrivano a conclusioni di dettaglio notevolmente diverse l'una dall'altra.

In termini numerici, esse vengono riassunte nella tabella 1 (da cui sono esclusi i carabinieri).

Per quel che riguarda il bilancio, il modello di difesa sottolinea la necessità di avere a disposizione uno strumento di gestione che permetta in modo logico ed organico di mantenere uno stretto collegamento tra i vari livelli di programmazione e di spesa, quale che sia il loro orizzonte temporale, così da mantenere la coerenza del modello di difesa che si vuole perseguire. Ciò è in linea con le indicazioni maturate nella relazione del 1991 della Commissione difesa che sottolineava come fosse opportuno elaborare un bilancio programmatico di riferimento pluriennale al bilancio annuale, prevedere una sensibile contrazione dello strumento militare, in particolare nell'area logistico-territoriale e in tutti quei settori non immediatamente finalizzati all'efficienza operativa, e infine concentrarsi sulla necessaria ricapitalizzazione delle Forze armate (nonché sul loro migliore addestramento).

In effetti, in rapporto con gli altri principali strumenti militari europei, quello dell'Italia è relativamente sottocapitalizzato. In particolare, è più bassa la

**Tab. 1 – Diverse ipotesi di modello militare in termini di uomini in forza**

	Stato 1990	Rognoni	Andò	Stati maggiori
Ufficiali	33.300	29.280	29.000	29.000
Sottufficiali	83.900	76.500	68.000	77.900
Volontari	23.500	57.800	67.000	49.300
Leva	231.500	123.500	86.000	100/ 128.500
<b>Totale Forze Armate</b>	<b>372.200</b>	<b>287.080</b>	<b>250.000</b>	<b>250/ 278.700</b>
EI	246.500	177.500	150.000	150/ 178.800
MMI	49.700	43.580	40.000	40.000
AMI	76.000	66.000	60.000	60.000
Civili	45.000	45.000	40.000	n.d.

spesa per la difesa in percentuale sul PIL. In realtà tutti i maggiori paesi europei hanno visto diminuire le loro percentuali, ma l'Italia è rimasta costantemente al di sotto della media di circa 1 punto percentuale, pari ad oltre 1/3 della percentuale altrui e a circa il 50% in meno in termini di spesa assoluta, pur mantenendo in vita uno strumento militare quantitativamente analogo.

Questa situazione si riflette nella distribuzione della spesa all'interno del bilancio. Tutti i paesi hanno visto un forte calo delle spese di investimento, particolarmente alto in Germania (– 55,8%) che tuttavia è stato molto alto in Italia (circa il 35%), con l'aggravante che esso è andato a tagliare un livello di spesa assoluta già molto più basso di quello tedesco. A ciò si aggiunge, nel caso italiano, una drastica diminuzione delle spese operative e di esercizio che, secondo dati NATO, sono cadute tra il periodo 1970-74 e il 1990, da circa il 23% del bilancio a circa il 18%: il livello più basso tra quello dei paesi considerati (nel 1990 era circa il 24% per la Germania, e il 32% per la Gran Bretagna).

In conclusione, l'Italia dovrebbe riuscire ad invertire il rapporto quantità/qualità, tra dimensioni dello strumento militare e il suo tasso di capitalizzazione e di esercizio. Vi è però una difficile premessa: il rispetto del vincolo finanziario nazionale. In pratica, è necessario adattare il modello di difesa al quadro nazionale macroeconomico di riferimento definito dal Governo, prevedendo una serie di misure di programmazione della spesa, coerenti con un adeguato modello di difesa, e allo stesso tempo in armonia con le priorità economico-finanziarie del Governo.

Peraltro, per quel che riguarda il bilancio, le cifre fornite dai vari studi e modelli non sono coerenti. Abbiamo una «ipotesi di massima» deducibile dal modello Rognoni e dalla programmazione elaborata all'epoca dagli Stati maggiori, che ipotizzava una spesa complessiva decennale per investimenti di circa 97.000 mld del 1990, e abbiamo due ipotesi elaborate dagli Stati maggiori: la prima sembra suggerire forti variazioni nella distribuzione delle risorse disponibili, peraltro non molto ben motivate sul piano concettuale. La seconda invece – che è stata poi anche sostanzialmente quella accettata dal Comitato dei capi di Stato maggiore – si limita ad applicare alla cifra complessiva le percentuali tradizionali di distribuzione.

La seconda ipotesi mantiene fisse le percentuali tradizionali, già presenti nel modello Rognoni del 1991, ma naturalmente non garantisce di per sé che esse siano le migliori ipotizzabili per costruire uno strumento militare efficace alle condizioni finanziarie date. Essa si limita ad operare una sorta di riduzione «pantografica» delle richieste, lasciando alle singole Forze il compito di far

quadrare risorse ed esigenze. Idealmente il procedimento dovrebbe essere diverso, e cioè discendere da una pianificazione unitaria, sulla base di chiare scelte prioritarie. Tuttavia i tentativi di arrivare a questo risultato «ottimale» sono resi difficili, se non impossibili, dalla realtà «separata» delle tre pianificazioni di Forza armata. L'ipotesi Rognoni/Stati maggiori ha invece se non altro il vantaggio di avere un più forte razionale militare, poiché discende direttamente dalle analisi condotte dai tre Stati maggiori nel momento in cui dovettero delineare il nuovo strumento militare, nel 1991.

Ciò non lascia molte alternative. Tra le operazioni possibili il nuovo modello si concentra sulle seguenti:

- a – ridurre gli obiettivi di Forza;
- b – in armonia con i ridotti obiettivi di Forza, esaminare in dettaglio come ridurre e modificare le spese per investimenti, sulla base della lista elaborata nel 1991 e aggiornata dagli Stati maggiori;
- c – considerare la possibilità di alcuni risparmi sul bilancio della Difesa che possono scaturire da drastiche dismissioni di strutture, accorpamenti di comandi, riduzioni delle forze, chiusura di arsenali e stabilimenti industriali della difesa, etc., e che potrebbero permettere di ricavare risorse all'interno del bilancio oltre che al suo esterno, anche se queste misure richiedono tempi relativamente lunghi e possono dare risultati importanti solo nella seconda metà del prossimo decennio. In ogni caso, è necessario raggiungere una maggiore efficacia ed efficienza della spesa;
- d – provvedere ad aumentare la trasparenza e l'efficacia della Difesa, in quanto dicastero di spesa, sia eliminando il rischio di tagli improvvisi del bilancio «a metà corsa» che provvedendo ad una programmazione pluriennale della spesa. In particolare, deve migliorare il rapporto tra impegni ed esborsi, che ha portato alla formazione, più volte sottolineata dalla Corte dei conti, di importanti residui passivi, costituiti da somme «impegnate» ma non effettivamente erogate.

Il nuovo modello di difesa si propone quindi di raggiungere l'obiettivo desiderato soprattutto attraverso una crescita progressiva, in termini reali, del bilancio, pari a circa 300 mld aggiuntivi l'anno da destinare alla «funzione difesa», e che si cumulino su dieci anni (in altri termini, a dieci anni dall'inizio del programma il bilancio della «funzione difesa» sarebbe più alto di quello attuale di circa 3.000 mld, e il totale risorse aggiuntive decennali mobilitate equivarrebbe a circa 16.500 mld di lire del 1992).

Un'operazione di questo genere non può essere attuata che sulla base di una rigidissima formula interforze. La ristrettezza dei margini finanziari non consente alcuno «sfondamento», e d'altro canto la necessità di utilizzare al

massimo ogni possibile risparmio o recupero di efficienza della spesa richiede una grandissima coerenza di comportamenti, quale può essere assicurata solo da una chiara programmazione iniziale e da una guida unitaria.

Il modello Andò, nelle sue linee di massima e sulla base dell'ipotesi finanziaria decennale delineata in precedenza, prevedeva (v. tab. 1):

- uno strumento militare (Carabinieri esclusi) di 250.000 uomini, inclusi circa 60.000 soldati volontari;
- un contingente di leva ridotto a 86.000 uomini (che poteva venire ulteriormente ridotto a fronte di una crescita parallela dell'aliquota volontaria: tuttavia 86.000 uomini per 10-12 mesi permettono ancora un impiego della parte migliore del contingente di leva, mentre una loro diminuzione ulteriore mette in seria difficoltà tale possibilità);
- un Esercito basato su 45-50 battaglioni/tranches, organizzati su 12-13 brigate (di cui 5 composte interamente da volontari), per un totale di 150.000 uomini circa;
- una Marina basata su 18 navi d'altura e 8 sommergibili, oltre al naviglio minore, di appoggio logistico e alle unità anfibiae, e composta da 40.000 uomini circa;
- un'Aeronautica basata su 21-22 gruppi operativi (4-5 di intercettori, 4 «Tornado», 7-8 AMX/MB339, 4 trasporto, 1 pattugliamento marittimo), oltre ad unità elicotteristiche, di sperimentazione, acrobatiche etc., dislocata su 12-13 basi e composta da 60.000 uomini circa;
- la rinuncia alle unità di mobilitazione.

Successivamente, il modello degli Stati maggiori ha avanzato la possibilità di alcuni correttivi. Da un lato è necessario mettere in conto le esigenze di carattere operativo, così da non sacrificare l'obiettivo di crescita qualitativa dello strumento militare, ma d'altro lato è opportuno evitare che lo strumento risulti squilibrato nelle sue componenti, e quindi anche incapace di assicurare al paese la sufficienza difensiva complessiva. In particolare, le differenze sembrano dipendere molto dalla diversa aliquota di soldati di leva che si prevede di dover impiegare. D'altro canto l'importanza dell'aliquota di leva influisce anche sulla consistenza ottimale del battaglione/tranche, che a sua volta contribuisce a determinare la consistenza finale dell'EI. Le differenze sono essenzialmente dovute ad una diversa aliquota di leva (vedi tab. 1).

Non sembrano invece esservi differenze tra i vari modelli per quel che riguarda la MMI.

Rimane sostanzialmente identica la previsione del numero degli uomini ( $\pm 40.000$ ). Il modello prevede una drastica riduzione della linea operativa

della MMI (perdita di 1 incrociatore, 2 unità d'altura, 2 sommergibili, 9 unità costiere, 6 draga/cacciamine) compensata da un lieve aumento nelle unità anfibe (+1) e nei velivoli (potrebbero diminuire gli elicotteri, ma la MMI si doterà di velivoli ad ala fissa imbarcati).

Sul piano operativo, per l'AMI il modello Andò prevedeva di mantenere in servizio 12-13 basi aeree. Gli Stati maggiori suggeriscono invece l'opportunità di mantenere in vita circa 17 basi-sede di gruppi di volo e 5 basi di ridispiegamento, per un totale di 23 basi contro le 25 attuali. Il fatto che si pensi di poter gestire queste basi e i relativi gruppi con lo stesso numero di uomini previsti dal modello Andò suggerisce la possibilità di ulteriori riduzioni nel caso che si addivenga alla decisione di ridurre qualche base in più. Tuttavia bisogna considerare che il proseguire della guerra nei Balcani e il permanere di una situazione generalizzata di tensione e di conflitto in Medio Oriente hanno più volte portato alla utilizzazione di basi aeree italiane da parte delle forze alleate.

Se questi sono i dati di partenza, è però anche (e soprattutto) necessario domandarsi a cosa dovrebbero servire le Forze armate nei prossimi dieci anni, e quale dovrebbe essere la loro configurazione ottimale.

Per quel che riguarda l'EI, i compiti da affrontare includono:

- A. partecipazione alle forze permanenti della NATO (AMF-LAND): 1 battaglione e supporti vari;
- B. partecipazione alle forze di reazione rapida della NATO: 4-5 brigate e supporti vari. Queste stesse forze, in altra configurazione, possono essere inquadrare in eventuali missioni UEO (brigade di varia specialità che potrebbero includere 1 brigata corazzata, 1 brigata alpina, 1 brigata blindata, 1 brigata paracadutisti, 1 brigata motorizzata/blindata aviotrasportata ovvero meglio 1 brigata aeromobile);
- C. partecipazione ad operazioni internazionali di pace e sicurezza: dimensioni variabili che potrebbero coinvolgere gli effettivi di 1-2 brigate altamente mobili, aviotrasportate e/o anfibe;
- D. sorveglianza e difesa degli spazi e degli interessi nazionali, sia per assicurare una prima resistenza in caso di attacco e fronteggiare azioni di sorpresa che per assicurare il controllo del territorio e predisporre le condizioni necessarie per assicurare il contributo alleato: dimensioni variabili, che coinvolgono l'intero strumento militare terrestre, incluse le forze di cui ai punti precedenti, se disponibili;
- E. concorso alla salvaguardia delle istituzioni e, in caso di calamità naturali, su tutto il territorio nazionale: dimensioni variabili, che possono coinvolgere reparti di tutto lo strumento militare terrestre e, in prima battuta, le forze

«di secondo tempo». Queste ultime includono 7-8 brigate di cui 1 corazzata, 2 alpine, 4-5 meccanizzate o blindate, di cui una potrebbe essere aviotrasportabile.

Il profilo dell'EI suggerito in linea di massima dal nuovo modello sembra, da un punto di vista quantitativo, poter garantire l'assolvimento di questi diversi compiti anche con un certo margine di sovrapposizione.

Il nucleo delle forze operative dovrebbe essere costituito da 5 brigate volontarie e da 2 brigate miste (volontari/coscritti), mentre le altre forze servirebbero di supporto e rincalzo, oltre che per le missioni di cui ai punti D ed E. Una simile forza di terra non potrebbe da sola garantire la difesa del territorio nazionale contro un nemico di grande entità o forza militare, ma potrebbe concorrere alla difesa degli alleati e assicurare efficacemente la prima linea difensiva del paese. È una forza graduata sulla effettiva entità della minaccia, che quindi dovrebbe potersi adattare tempestivamente ad una eventuale modifica di quest'ultima.

Sul piano ordinativo, una simile forza deve privilegiare la flessibilità di impiego e la mobilità. Queste considerazioni sembrano più importanti di quelle che tendono invece a privilegiare pesanti unità corazzate (inevitabilmente più collegate a predeterminati scenari e teatri di impiego) e suggeriscono di studiare il potenziamento delle unità aviotrasportate/paracadutisti, o meglio, per assicurare una maggiore potenza di fuoco e migliori capacità di conquista e controllo di territori difficili, la creazione di una unità aeromobile e/o di una unità anfibia: queste ultime potrebbero inizialmente essere concepite come due brigate «incomplete», basate su 2-3 battaglioni ciascuna, eventualmente integrabili l'una con l'altra, mettendo assieme risorse oggi esistenti sia in ambito EI che in ambito MMI (e attribuendo all'EI l'effettivo comando delle unità in situazione operativa a terra).

L'Italia non potrà comunque svolgere da sola grandi operazioni di mantenimento o imposizione della pace, esattamente come non potrà assicurare da sola, neanche in futuro, la sua difesa nazionale. In ambedue i casi sarà necessario ipotizzare un maggiore coordinamento/integrazione di forze internazionali.

Per quel che riguarda la MMI, i compiti da affrontare includono:

- F. partecipazione alle forze navali permanenti della NATO nel Mediterraneo e ad eventuali analoghe formazioni UE: 1-3 unità d'altura;
- G. sorveglianza e difesa degli spazi e degli interessi nazionali (sorveglianza acque costiere e limitrofe; presenza in profondità nei bacini di interesse; sorveglianza/protezione delle linee di comunicazione e garanzia dei trasporti nei bacini di interesse), il che richiede sia operazioni di «sea control»

che eventualmente di «sea denial»: 1 gruppo d'altura, 2 piccoli gruppi di sorveglianza costiera, 1 gruppo sommergibili;

H. concorso alla difesa aerea avanzata: stesse unità di cui sopra;

I. proiezione di forza (terrestre ed aerea oltre che navale) per operazioni oltremare, operazioni internazionali di pace e di sicurezza etc.: 1 gruppo d'altura con capacità di controllo/interdizione aero-marittima, sbarco e attacco a terra aero-marittimo, protezione antisommergibili e antimine;

J. concorso alla salvaguardia delle istituzioni e in caso di calamità naturali. Il profilo della MMI evidenziato dal nuovo modello può soddisfare questi diversi compiti solo con molta difficoltà e al limite delle capacità di utilizzo dei mezzi. In realtà sarebbero necessari due gruppi d'altura (invece di uno) e un vero e proprio gruppo d'altura anfibia, invece di alcune unità che possono in caso di necessità andare ad integrare una forza creata *ad hoc*. In pratica invece, secondo il modello Andò, la MMI dovrebbe avere un solo gruppo d'altura, formalmente costituito (con 8-10 navi d'altura), che dovrebbe suddividersi tra tutti i compiti considerati, ma potrebbe giovare di altre 4-5 navi d'altura (oltre quelle normalmente immobilizzate, a rotazione, per grandi lavori), che costituiscono una sorta di gruppo di riserva. Il limite di 18 navi d'altura complessive, a fronte delle missioni che potrebbero essere loro affidate, può essere sufficiente, a condizione che si metta nel conto un tasso di usura più rapido delle unità dovuto ad un ritmo più intenso di impiego. Le navi ex irachene, tecnologicamente assimilabili a navi di seconda linea, potrebbero da questo punto di vista offrire un aiuto marginale alle unità d'altura sollevandole di alcune attività di più basso profilo militare o di pattugliamento nelle acque territoriali (ma il costo di questo esercizio è ancora tutto da verificare).

I 2 gruppi sommergibili (8 unità) previsti, oltre ai 2 gruppi costieri (cui si aggiungerebbero alcune altre unità di «riserva»), il gruppo cacciamine con le sue unità di riserva, etc., dovrebbero costituire una forza piccola, ma dimensionata alle capacità effettive dello strumento navale.

Il problema principale è quello di organizzare una parte delle navi d'altura, assieme con le navi da sbarco ed eventualmente con un incrociatore portaeromobili-nave da sbarco (successore del «Vittorio Veneto»), come un vero e proprio gruppo da sbarco e proiezione di forza, che potrebbe di volta in volta drenare unità dagli altri gruppi o prestarle ad essi a seconda dello scenario di impiego determinato dalla politica estera e di sicurezza del paese. Un tale gruppo dovrebbe essere in grado di proiettare a terra una forza «credibile», di dimensioni analoghe a quella impegnata dall'Italia a Beirut negli anni ottanta o in Somalia in questi mesi. Dell'ordine cioè di circa 2-3.000 uomini. Il che

potrebbe essere reso possibile dall'uso contemporaneo delle tre navi da sbarco e di un incrociatore portaeromobili anch'esso «ottimizzato» come nave da sbarco e proiezione di forza.

Per quel che riguarda l'AMI, i compiti da affrontare includono:

K. contributo alla difesa ed alla sicurezza collettiva nell'ambito della NATO e in particolare la partecipazione alle sue forze permanenti (AMF-AIR): elementi di 1 gruppo intercettori e/o cacciabombardieri;

L. sorveglianza e difesa dello spazio aereo nazionale, con compiti di protezione, dissuasione, ritorsione e contraviazione: i gruppi di intercettori e di cacciabombardieri, oltre agli elementi degli aerei NATO di comando e controllo, gli aerei per la guerra elettronica etc.;

M. contributo all'UEO, all'ONU e a possibili coalizioni *ad hoc*, nonché il concorso con le forze alleate in compiti analoghi a quelli nazionali di presenza e sorveglianza: svolti presumibilmente dalle stesse forze aeree dedicate ai compiti di cui al punto L;

N. supporto e concorso alle operazioni difensive terrestri e navali: elementi dei gruppi di cui sopra e i gruppi di appoggio tattico e trasporto

O. partecipazione a operazioni fuori area sotto egida nazionale o multinazionale anche a supporto di forze terrestri e/o navali: elementi dei gruppi di cui sopra;

P. pattugliamento marittimo e sorveglianza dei bacini marittimi di interesse in concorso con le forze navali: il gruppo a ciò dedicato;

Q. supporto specialistico alle forze aeree;

R. difesa superficie/aria e contraerea delle basi aeree e dei sistemi di comando e controllo;

S. trasporto aeronautico e soccorso anche alle altre Forze armate incluso il concorso alle operazioni di aviotrasporto e aviolancio: i gruppi di trasporto e le unità di soccorso, «search and rescue»;

T. concorso alla salvaguardia delle istituzioni e in caso di calamità naturali. Nel complesso, l'AMI può svolgere queste diverse missioni, ma la configurazione della forza suggerita dal nuovo modello è praticamente al limite minimo quantitativo della efficienza e presenta un alto livello di «doppi impieghi», come nel caso della MMI (mentre la proposta avanzata dagli Stati maggiori è più generosa). Inoltre la missione difensiva di cui al punto R richiederebbe nuovi sistemi missilistici per la difesa ad alta quota e a bassa quota (del tipo «Patriot»), per cui potrebbero non essere disponibili i necessari finanziamenti. La capacità di difesa aerea dipenderà quindi essenzialmente dall'acquisizione di nuovi velivoli (EFA o equivalente) e la capacità di attacco è destinata a contrarsi quantitativamente (ma non necessariamente in termini qualitativi).

La capacità di trasporto dovrebbe invece crescere significativamente, in rapporto alla diversa configurazione delle missioni, a condizione che i nuovi aerei da trasporto abbiano un adeguato raggio d'azione e una considerevole capacità di carico (siano cioè i successori degli C-130).

Per quel che riguarda le forze di pronto impiego la proposta finale sembrerebbe doversi attestare sulla configurazione che è illustrata dalla tabella 2. Per l'EI, si parla di brigate «quaternarie» (basate cioè su 4 battaglioni), per un totale complessivo di 20 battaglioni inquadrati in grandi unità (cui si aggiunge 1 battaglione della MMI per la brigata anfibia). La brigata aeromobile potrebbe essere basata su tre battaglioni, salvo integrarsi con due battaglioni anfibi (di cui uno costituito dal battaglione San Marco della MMI e l'altro derivato dal reggimento Serenissima o da altra unità di fanteria meccanizzata). La brigata nella sua configurazione anfibia dovrebbe dipendere dal comando operativo della MMI sino allo sbarco, e dal comando operativo dell'EI per le operazioni successive (ma in tal caso dovrebbe potersi giovare anche del concorso operativo dei gruppi aerei ed elicotteri imbarcati, ove necessario).

**Tab. 2 – Ipotesi di consistenza delle forze di pronto impiego nel nuovo modello militare italiano**

Terra	Mare	Cielo
5 brigate, di cui:	1 Gruppo d'altura (10 unità)	3 Gruppi intercettori
1 paracadutisti		3 Gruppi caccia bombardieri e SEAD
1 aeromobile e/o an- fibia	2 Gruppi costieri (8 unità)	4 Gruppi CBR (tattici)
1 blindata		6 Gruppi supporto (AEW, trasporto, S&R)
1 corazzata	1 Gruppo anfibia (da rafforzare con uni- tà del Gruppo d'al- tura)	1 Gruppo tanker
1 alpina		1 Gruppo MPA (Marina)
Elicotteri	1 Gruppo cacciamine (8 unità)	
Ala fissa	1 Gruppo sommergibili (4 unità)	
Artiglieria	1 Gruppo elicotteri	
Genio	1 Gruppo aerei imbarcati	
Trasmissioni		
Missili C/A		
Battaglioni speciali		

Per quel che riguarda la MMI, il gruppo di altura dovrebbe includere almeno una unità maggiore, portaeromobili, con capacità di comando. La seconda unità maggiore portaeromobili, in configurazione «anfibia» oltre che comando, si dividerà tra questo gruppo e quello anfibio, a seconda della configurazione operativa delle missioni da compiere.

Per quel che riguarda l'AMI, la consistenza dei gruppi intercettori dipenderà dalle soluzioni tecniche adottate circa il nuovo caccia tipo EFA o il caccia con «ruolo ponte» (nel corso del 1993 si è effettivamente deciso di prendere alcuni «Tornado» ADV in *leasing* dalla Royal Air Force, oltre a procedere ad un ulteriore *refitting* di alcuni F-104S). Se prevalesse questa seconda opzione, fermo restando l'obiettivo quantitativo indicato nella tabella 2 per le forze aeree «a regime», sarà probabilmente opportuno ridurre, nel «periodo ponte» la consistenza totale dei gruppi intercettori (forze di pronto impiego e forze di secondo tempo) a non più di 2, per evidenti ragioni finanziarie. L'ipotesi di consistenza delle forze operative di secondo tempo è quella che figura alla tabella 3.

**Tab. 3 – Ipotesi di consistenza delle forze operative di secondo tempo nel nuovo modello militare italiano**

Terra	Mare	Cielo
7 brigate, di cui: 1 corazzata 2 alpine 4 meccanizzate e/o blindate Supporti tattici e logistici	5 unità d'altura (1 Gruppo di riserva) 6 unità costiere (1 Gruppo di riserva) 6 unità cacciamine (1 Gruppo di riserva) 4 sommergibili 1 Gruppo elicotteri supporti rifornimento appoggio (naviglio costiero/portuale, ecc.)	1 Gruppo intercettori 1 Gruppo c/bombardieri (addestramento e operativo) 3 Gruppi CBR/addestramento 1 Gruppo elicotteri (difesa locale) Unità e Gruppi di addestramento, trasporto speciale, radiomisure, ecc.

### *Sezione 3*

## L'INDUSTRIA DEGLI ARMAMENTI ITALIANA NEL CONTESTO INTERNAZIONALE

di Alessandro Politi

Nel periodo preso in esame si sono poste in Italia le fondamenta per la più importante concentrazione dell'industria degli armamenti e dell'aerospazio del secondo dopoguerra, in linea con quanto si sta verificando negli USA ed in Europa.

Negli USA, l'amministrazione Clinton segue una tripla linea per favorire le concentrazioni nella più grande base industriale del mondo: taglio alle spese del Pentagono; incoraggiamento alla parziale riconversione; influenza sull'ufficio antitrust in modo da non bloccare le fusioni in corso e quelle future. Gli effetti della politica governativa e della pressione del mercato sono già visibili da due anni. Nel 1992: la Martin Marietta ha acquistato la General Electric Aerospace; la Hughes Aerospace ha comprato la General Dynamics Missiles; la Loral è entrata in possesso della LTV Missiles. L'anno successivo ancora la Loral ha acquisito la IBM Federal, la General Dynamics Fort Worth è stata presa dalla Lockheed e di nuovo la Martin Marietta ha comprato al General Dynamics Space. Nel marzo 1994 è in corso lo scontro fra Martin Marietta e Northrop per l'acquisto della Grumman. Alcune aziende come General Dynamics, General Electric, Ford Motor, Chrysler, Magnavox Electronics hanno compiuto la scelta strategica di uscire dal mercato militare piuttosto che prolungare una permanenza votata alla stagnazione o alla riduzione.

Dal canto suo, l'industria europea della difesa cerca di ristrutturarsi il più rapidamente possibile in un momento di grande incertezza politica. L'allargamento della CE ai paesi nordici – un fattore rilevante per il futuro dell'industria europea – è stato condotto in modo tale che si è assistito ad una diluizione sia dei parametri economici che di quelli politico-strategici dell'Unione europea. Il contesto strategico è complicato, specie nel campo della PESC, ed è percepibile la tendenza iniziale dei paesi nordici a rafforzare la cooperazione interna, se non a chiudere i loro mercati. Già la PESC, in quanto tendente ad un sempre maggiore coordinamento delle politiche estere e militari tra gli originari membri dell'Unione europea, è un esercizio diploma-

tico difficile e dal futuro incerto. L'ingresso di nuovi membri nell'Unione europea ancora fortemente ancorati ad una politica neutralista presenta ulteriori difficoltà, che si ripercuotono anche sulle prospettive di una integrazione industriale nel settore della difesa. A medio termine sono ipotizzabili importanti cooperazioni intraeuropee, ma a breve è più visibile la concentrazione sui cosiddetti «campioni» nazionali, particolarmente nei settori più avanzati, gli stessi in cui si delineano alleanze strategiche.

Destinato, almeno nel prossimo quinquennio, a farne le spese è la creazione dello «European Defence Equipment Market», un piano politico-economico sponsorizzato dall'UEO, che nella stessa prospettiva ha creato il Gruppo armamenti dell'Europa Occidentale. L'idea di base è di partire dalle regole di libero scambio fissate dal GATT per favorire uguale possibilità di accesso a mercati sinora protetti. Gli ostacoli maggiori sono: la paura della disoccupazione che una razionalizzazione imporrebbe, la differenziazione fra membri ed associati nello *status* degli aderenti all'UEO, la mancanza di chiare direttive da parte dei governi.

L'incertezza politica ha poi una ripercussione diretta sulla struttura delle Forze armate in Europa, nonostante gli sforzi di NATO e UEO in direzione di un coordinamento. Le aeronautiche sono costrette a ricorrere al doppio percorso di sfruttare il *retrofit* e di ricercare aerei multiruolo capaci di compensare le minori quantità in gioco. Nel campo navale le grandi marine europee, sotto la pressione di continui tagli alle flotte, sono alla ricerca di navi con migliori coefficienti costo/efficacia. Di fatto, si assiste alla creazione di consorzi tra marine per la produzione di fregate, dopo il fallimento del programma NFR-90 (la fregata della NATO), ma in altri settori (per es., i sottomarini) le spinte protezionistiche sono ancora forti.

Gli eserciti europei continuano la loro tendenza di riduzione del personale e di concentrazione delle risorse in forze di pronto intervento. La Francia ha ridotto i suoi cinque corpi d'armata a due. La Germania con il suo piano «Bundeswehr-2000» ha ridotto all'osso gli organici di moltissimi battaglioni ed è entrata insieme al Regno Unito nella divisione aeromobile della NATO. I Paesi Bassi stanno alacramente sviluppando una brigata aeromobile. L'Italia è ancora ferma alla sperimentazione di piccole unità aeromobili.

Le industrie reagiscono a questo quadro seguendo la spinta della competizione internazionale, anche se tutt'ora i mercati nazionali sono formalmente protetti.

La Francia ha recepito la tendenza a porre fine ad una concezione industriale autarchica e guidata dirigisticamente dallo Stato. Uno dei fautori più convinti di una internazionalizzazione è il capo della Délégation Générale de l'Arme-

ment, Henri Conze, impegnato a sovrintendere ai colloqui fra Aérospatiale e Deutsche Aerospace (DASA), da un lato, e Matra-British Aerospace, dall'altro, per le future grandi *joint ventures* missilistiche.

È probabile che la *joint venture* DASA-Aérospatiale partecipi al consorzio Eurosam (Thomson-Aérospatiale-Alenia) e non è escluso che riesca a concludere accordi decisivi con Matra-British Aerospace (la cui nascita è prevista per la fine del 1994) in modo da creare un colosso europeo della missilistica. Un'altra grande questione che il Governo Balladur deve affrontare è il processo di ulteriore integrazione della Thomson-CSF prima di privatizzarla. In questo caso si discute se unirla all'elettronica di consumo Thomson-CEA, in perdita dal 1992, cercando di creare una diversificazione strategica di prodotto.

La Gran Bretagna continua il processo di ristrutturazione intrapreso dal 1980. Oltre alle citate prospettive nel settore missilistico, l'attenzione degli operatori è concentrata sulla sorte dell'industria elettronica Ferranti, posta in liquidazione dopo che la General Electric Company ha ritirato la sua offerta di acquisto in blocco sottocosto.

Ugualmente seguito è il tentativo di acquisizione del pacchetto azionario dell'industria elicotteristica Westland da parte del gruppo GKN (operazione compiuta contro il management Westland), mentre sullo sfondo sono sempre presenti i negoziati per la grande fusione British Aerospace-General Electric Company nel settore aerospaziale.

La British Aerospace ha stretto un'importante collaborazione con la svedese SAAB per lo sviluppo e la commercializzazione del caccia JAS-39 e lo sviluppo di un nuovo missile aria-aria a medio raggio.

La Germania continua il consolidamento del suo colosso aerospaziale DASA; la prossima mossa prevista è la fusione tra i due consorzi Panavia (Tornado) ed Eurofighter (EFA). Tuttavia, la necessità di sviluppare nuove alleanze internazionali oltre l'esistente Eurocopter (fatta con i francesi) è sentita acutamente. In Italia il processo di unificazione di difesa ed aerospazio nel settore ex pubblico è stato portato virtualmente a compimento nel luglio del 1993 dopo poco più di un lustro, nonostante siano falliti dal 1985 analoghi progetti di concentrazione e a dispetto della persistente instabilità politica. In retrospettiva si può vedere come la Finmeccanica dal 1986 sia divenuta progressivamente il centro di un movimento a lungo raggio di unificazione industriale. La prima tappa risale al 23 marzo 1988 con il passaggio della Selenia-ELSAG dalla STET alla Finmeccanica. La seconda fase della concentrazione avviene il 20 dicembre 1990 con la fusione tra Selenia (ormai in Finmeccanica) ed Aeritalia.

Questa prima fase era preceduta dall'acquisto da parte di Finmeccanica del 43% delle azioni dell'Elettronica e da quello dell'intera Ferranti Italia. In quello stesso periodo la presenza svedese nell'elettronica italiana viene gradualmente eliminata con l'acquisto delle azioni della FIAR dalla Ericsson. Finmeccanica si costituisce così una posizione di predominio nell'elettronica militare in Italia.

La terza mossa si compie con la sigla di un protocollo d'intesa Finmeccanica-EFIM nel marzo 1992 per collaborazioni nei settori ferroviario (Breda-Ansaldo), ala fissa (SIAI-Marchetti in società con Finmeccanica e AerMacchi) ed elettronica di difesa (SMA-Galileo-Alenia). Si pongono le basi giuridiche per una più stretta collaborazione, ma anche per vantare in seguito dei diritti di prelazione.

L'ulteriore concentrazione su Finmeccanica si delinea meglio quando nel luglio 1992 il governo, presieduto da Giuliano Amato, decide di liquidare l'EFIM, indebolita sia dalla mancanza di consenso politico sul suo rifinanziamento sia dalla situazione debitoria. Il 17 luglio l'ente è posto in liquidazione e viene chiamato Alberto Predieri come commissario liquidatore.

Dopo forti contrasti tra maggioranza e opposizione ed all'interno dello stesso Governo, le aziende dell'ex EFIM che operano nei settori della difesa e dell'aerospazio vengono affittate (16 dic. 1992) all'IRI, il gruppo che possiede Finmeccanica. Le condizioni imposte dalla Finmeccanica per acquistare le aziende ex EFIM dopo l'affitto comprendono una serie di finanziamenti appositi per la ricerca e la riduzione della forza lavoro e l'assegnazione di commesse militari predeterminate per 10.100 mld nel successivo decennio. Il 15 luglio la Camera approva definitivamente il decreto che consente a Predieri di spendere 2.000 mld sui 9.000 stanziati per la ricapitalizzazione e ristrutturazione delle aziende OTO-Melara, Breda, SMA, Galileo, Agusta, Agusta Sistemi, OMI e per il pagamento dei creditori. La premessa essenziale per il definitivo acquisto delle aziende da parte di Finmeccanica.

Virtualmente l'azione per la riunificazione dei settori difesa ed aerospazio termina a questa data, anche se l'annuncio ufficiale arriverà solo nel febbraio 1994. Al secondo tentativo dopo il fallimento nel 1986-87, la creazione di un «campione» nazionale nel settore è perciò giunta con il decreto del 17 luglio 1992. Liquidata l'EFIM, esclusa politicamente la possibilità di trovare un acquirente straniero ed essendoci in Italia un solo compratore, era inevitabile che il costo dell'acquisizione, valutato in 9.000 mld di debiti rimborsati, si scaricasse sull'erario.

Al termine di questa ristrutturazione, l'Italia si presenta dunque sulla scena europea con Finmeccanica come «campione» nazionale e con la FIAT che

occupa ancora alcune nicchie di mercato in via di cessione. Prima che ci sia un gruppo realmente integrato sarà necessario almeno un biennio di crisi riorganizzativa ed un'ulteriore razionalizzazione all'interno di Finmeccanica. Tuttavia alla fine di un ciclo obbligato di dismissioni, è possibile che Finmeccanica divenga pienamente il centro decisionale dell'industria ad alta tecnologia duale, mentre l'IRI potrebbe scomparire dalla scena nel giro di un quadriennio.

L'Italia attua così una concentrazione già intrapresa con successo dagli altri grandi partner europei. D'altro lato, non mancano elementi critici in questo nuovo sviluppo. L'esistenza di forti aiuti statali, anche se accettata dal commissario CE alla concorrenza, Karel van Miert, in vista di una riduzione complessiva del debito nelle vecchie partecipazioni statali, può obiettivamente costituire un elemento di debolezza per la competitività del nuovo gruppo. Infatti, una parte consistente dei 10.100 mld sarà ancora dedicata a programmi non tecnologicamente all'avanguardia o a progetti internazionali già impostati. Se l'esigenza riconosciuta concordemente da tutti gli industriali del settore è quella di stringere rapidamente alleanze strategiche internazionali che superino la vecchia logica dei consorzi, con antieconomiche rigide ripartizioni di lavoro e profitti, allora è per il momento difficile vedere qual è la dote che la Finmeccanica può portare in una grande alleanza su scala europea o con gli USA. Il mercato italiano, per quanto appetibile nell'attuale congiuntura di crisi, non è determinante per il futuro di gruppi molto più grandi di Finmeccanica. La liquidità a disposizione di Finmeccanica è ridotta e può servire al massimo a mantenere delle posizioni di grande fornitore, come sarà nel caso che Finmeccanica acquisti un 10-15% delle azioni McDonnell Douglas. Tecnologicamente solo alcune nicchie del nuovo gruppo sono all'avanguardia a livello globale e le capacità di integrazione di sistemista del nuovo gruppo sono presenti anche in altri grandi attori del settore.

La recente concentrazione dunque può servire come trampolino di lancio per l'intero comparto italiano della difesa solo se una parte di quei 10.100 mld non viene trasformata in commesse, ma viene investita in ricerche capaci di potenziare le nicchie di eccellenza tecnologica (per es., radaristica, guerra elettronica, telecomunicazioni, alcuni settori della missilistica, spazio, software avanzato). Uno scenario alternativo è invece il rafforzamento dell'Italia come partner politicamente importante nei progetti internazionali, ma industrialmente e commercialmente passivo, con la lenta riduzione di importanza prima dei settori più arretrati e poi di quelli relativamente più avanzati. In entrambi i casi, le scelte di politica della sicurezza a livello di governo sono di particolare rilievo per il futuro dell'industria italiana.

## **III Parte**

### **L'ITALIA NELL'ARCO DELLE CRISI**

## *Sezione I*

# L'ITALIA E LA CRISI BALCANICA

di Ettore Greco

### **1. Introduzione**

Nel periodo qui considerato l'Italia si è assunta una serie di nuovi impegni internazionali. Il Governo ha deciso, in particolare, di contribuire più attivamente ai tentativi di gestione di alcune crisi (ex Jugoslavia, Somalia, Mozambico). Quest'accresciuta esposizione internazionale del paese non è però divenuta oggetto di un serio dibattito nazionale. L'attenzione del mondo politico e dell'opinione pubblica ha infatti continuato a concentrarsi sui problemi interni.

Impegnato soprattutto sul fronte della crisi politico-istituzionale, lo stesso Governo non è stato in grado di illustrare in maniera adeguata né le ragioni né le implicazioni delle nuove scelte compiute sul piano internazionale.

Su questa lacuna ha posto l'accento un numero crescente di commentatori. Si sono in particolare infittite le critiche all'assenza di visione strategica che ha contraddistinto la politica nei confronti della crisi jugoslava. Ad essere presa di mira è soprattutto l'incapacità ad identificare e a far valere gli specifici interessi nazionali legati all'area balcanica.

Tale critica è condivisa da politici e analisti di diversi orientamenti politico-ideologici, ma viene sostenuta con particolare vigore da una corrente neo-nazionalista, secondo la quale, con la fine dell'assetto bipolare, si sarebbe entrati in una fase nuovamente caratterizzata dalla preminenza degli interessi geopolitici nazionali.

L'Italia, argomentano gli esponenti di tale corrente, deve prendere atto di questo mutato quadro internazionale e impegnarsi, come starebbero già da tempo facendo altri paesi occidentali, in un'attiva promozione dei propri interessi nazionali, prescindendo, se necessario, dall'appoggio degli alleati. Per quanto riguarda la crisi jugoslava, viene contestato al Governo di aver sin dall'inizio rinunciato a perseguire il proprio interesse nazionale in nome di una solidarietà europea che si è tradotta, in realtà, in un cedimento alle

esigenze altrui, in particolare a quelle tedesche<sup>1</sup>. L'arrendevolezza sulla «questione orientale» viene peraltro vista come un vizio di fondo che ha segnato tutta la politica italiana del dopoguerra<sup>2</sup>. Su tale problema, pertanto, più che su ogni altro, si misurerebbe, oggi come in passato, l'effettivo valore dell'Italia come Stato nazionale capace di tutelare i propri interessi.

Anche esponenti di orientamenti alieni da tentazioni nazionalistiche lamentano la scarsa consapevolezza dell'alto livello di esposizione dell'Italia al conflitto in atto nei Balcani. Sotto accusa è l'incapacità delle autorità di governo «di immaginare o assumere concretamente una qualsiasi iniziativa che vada oltre il contributo umanitario»<sup>3</sup>. Viene altresì lamentata una generale disattenzione per le nuove opportunità che i mutamenti in atto nei Balcani offrono all'Italia per svolgere un ruolo rilevante nella regione, sia sul piano economico sia su quello politico<sup>4</sup>.

È da notare, tuttavia, che la politica del Governo sul conflitto nell'ex Jugoslavia ha potuto contare finora su un vasto sostegno in Parlamento<sup>5</sup>. Il confronto fra i partiti ha anzi confermato la tendenza, in atto sin dalla metà degli anni settanta, a una gestione consensuale della politica estera. L'esperienza fallimentare dell'intervento delle organizzazioni internazionali non ha eroso questa base di consenso. La mozione approvata al termine del dibattito parlamentare sulla situazione in Bosnia, svoltosi il 9 giugno 1993, ha ottenuto quasi il 90% dei voti favorevoli.

In sintesi, benché rimanga prevalente l'orientamento favorevole a una politi-

---

<sup>1</sup> V.G. DE VERGOTTINI, «La rinegoziazione del Trattato di Osimo», *Rivista di studi politici internazionali*, 60, 1, gen.-mar. 1993, pp. 77-88.

<sup>2</sup> V.L. TOTH, «Sulla questione istriana l'Italia si gioca lo Stato-Nazione», *Coordinamento Adriatico*, 1, 2, ago. 1993, p. 3. Secondo E. Galli della Loggia, «la questione orientale è stata l'esempio più clamoroso di abdicazione agli interessi nazionali», in «Alla ricerca dell'interesse nazionale. Incontro con Angelo Panebianco, Ernesto Galli della Loggia, Gian Enrico Rusconi», *Limes*, 1-2, gen.-mag. 1993, p. 17.

<sup>3</sup> G.E. RUSCONI, «Il ruolo internazionale dell'Italia: la necessità di essere una nazione», *Il Mulino*, 42, 5, set.-ott. 1993, p. 894, il quale, peraltro, critica «gli ambienti italiani» che coltivano «nostalgie neo-irredentiste»; L. CALIGARIS, «La crisi nei Balcani e il nuovo modello di difesa italiano», *Coordinamento Adriatico*, 1, 1, lug. 1993, p. 2.

<sup>4</sup> S. BIANCHINI, «I Balcani dopo la guerra: un'utopia geografica?», *Limes*, 3, giu.-ago. 1993, pp. 215-226.

<sup>5</sup> Già nel primo dibattito parlamentare sulla crisi jugoslava (25 set. 1991), la linea illustrata dall'allora presidente del Consiglio Andreotti aveva ottenuto il consenso, oltre che dei partiti della maggioranza (DC, PSI, PSDI e PLI), anche del principale partito di opposizione (PDS).

ca fondata sulla solidarietà e sull'unità d'azione con gli altri paesi europei e occidentali, è nel contempo diffusamente avvertita l'esigenza di un ripensamento della politica italiana verso l'area balcanica sulla base di una più chiara identificazione della posta in gioco nazionale. Questa esigenza si manifesta spesso in forme confuse, assumendo talora, come si è detto, connotati nazionalistici. Il rischio è che si cada nell'illusione che l'Italia possa promuovere efficacemente i suoi interessi solo svincolandosi dai legami di alleanza. È vero, invece, esattamente il contrario: solo con il sostegno degli altri paesi occidentali e agendo in un'ottica cooperativa l'Italia può realisticamente sperare di veder riconosciuto il suo ruolo e ottenere risultati positivi sulle questioni che più vitalmente la riguardano<sup>6</sup>.

## **2. Il contributo dell'Italia alle iniziative internazionali per la gestione della crisi**

Il Governo italiano, già dal 1991, ha mostrato un'evidente riluttanza ad accettare l'idea di un intervento militare in assenza di un accordo politico globale fra le parti in conflitto. Anche dai militari sono venute ripetute dichiarazioni contrarie all'idea di un intervento mirante ad imporre con la forza le risoluzioni dell'ONU. Nel maggio 1993, il capo di Stato maggiore dell'Esercito Canino rilasciava dichiarazioni allarmistiche circa i rischi connessi con un eventuale impiego di forze terrestri in Bosnia<sup>7</sup>. Quest'atteggiamento è stato fondamentalmente condiviso dal Ministero della Difesa<sup>8</sup>, mentre, in diverse occasioni, il Ministero degli Esteri si è dichiarato più disponibile ad accettare la partecipazione a un'azione militare coercitiva<sup>9</sup>. Anche in Italia si è pertanto manifestata, sia pure in maniera meno accentuata, quella disparità di vedute tra i responsabili della politica estera e quelli

---

<sup>6</sup> Sulla politica italiana verso la crisi jugoslava v. F. BACCHETTI, «Italia e Jugoslavia», *Affari Esteri*, 24, 23, 1992, pp. 60-71; D. CACCAMO, «La questione jugoslava (1989-gennaio 1992)», *Rivista di studi politici internazionali*, 59, 1, gen.-mar. 1992, pp. 51-67; M. DASSÙ, «Diplomazia internazionale e Italia: il rebus dei Balcani», *Politica ed Economia*, XXIV, 1, lug. 1993, pp. 64-68; S. FURLAN, E. NEGUSANTI, «L'Italie face à la crise yougoslave: entre indifférence et illusions», *Hérodote*, 63, ott.-dic. 1991, pp. 107-115; vari articoli apparsi su *Limes*, 1-2, gen.-mag. 1993.

<sup>7</sup> Cit. in *La Stampa*, 9 mag. 1993.

<sup>8</sup> v. le interviste di Andò a *La Repubblica*, 16 gen. 1993 e al *Corriere della Sera*, 8 feb. 1993.

<sup>9</sup> Al Vertice di Lisbona della CE (26-27 giu. 1992) l'Italia, come altri paesi europei, si pronunciava a favore di un intervento armato per liberare l'aeroporto di Sarajevo.

della difesa che ha contraddistinto il dibattito politico sulle possibili forme di intervento nei principali paesi occidentali (a cominciare dagli USA)<sup>10</sup>.

Il Governo italiano ha tuttavia ripetutamente manifestato la sua disponibilità a partecipare a missioni militari con scopi umanitari o di mantenimento della pace. Nell'autunno del 1991 l'Italia si era dichiarata pronta a partecipare alla missione della FORPRONU in Croazia, predisponendo l'invio di una forza di 3.000 uomini. Un anno dopo, il ministero della Difesa prospettava la partecipazione di un contingente italiano (1.200-1.300 uomini) alla missione umanitaria dell'ONU in Bosnia<sup>11</sup>. In entrambi i casi, tuttavia, il veto serbo (cui si associavano anche i croati) impediva a queste disponibilità di concretarsi. In sede ONU continuava, d'altronde, a essere ritenuta valida la tradizionale preclusione contro la partecipazione a missioni militari da parte di paesi limitrofi all'area di crisi. Il ministro degli Esteri Andreatta dichiarava successivamente che l'Italia era pronta a partecipare, su richiesta dell'ONU, a operazioni di pace in Bosnia per l'attuazione di un piano di pace eventualmente concordato fra le parti<sup>12</sup>.

Di particolare rilievo è stato il ruolo di coordinamento svolto dall'Italia, in qualità di detentrica della presidenza di turno dell'UEO, per le operazioni di controllo e poi di imposizione dell'embargo contro la Federazione serbo-montenegrina effettuate nell'Adriatico. Il Governo ha anzi dichiarato di aver svolto, in sede di consultazioni occidentali, un'opera di mediazione tra i francesi, che avrebbero voluto una forza soltanto europea, e gli americani, interessati a riaffermare il primato della NATO, favorendo il raggiungimento di una soluzione di compromesso<sup>13</sup>.

Per quanto riguarda l'intervento umanitario, l'Italia ha partecipato, con propri velivoli, al ponte internazionale su Sarajevo dal 3 luglio al 3 settembre 1992, data dell'abbattimento di un G-222 italiano. Successivamente, gli italiani hanno partecipato alle operazioni di soccorso attuate tramite i convogli terrestri.

---

<sup>10</sup> Anche all'interno dell'opposizione di sinistra si è manifestata una notevole varietà di posizioni circa la legittimità e l'opportunità di un intervento militare. In particolare, il Pds, in aperto contrasto con gli esponenti del pacifismo più radicale, ha ufficialmente sostenuto che alcune opzioni militari, compresi i bombardamenti aerei, avrebbero potuto rivelarsi necessarie. v. gli editoriali di Piero Fassino, responsabile esteri del Pds, su *L'Unità* del 25 mag., 29 giu. e 8 ago. 1992.

<sup>11</sup> v. l'intervista di Andò al *Corriere della Sera*, 20 ago. 1992 e a *La Repubblica*, 4 set. 1992.

<sup>12</sup> v. Camera dei deputati, *Atti parlamentari, Comm. Riun. III e IV Camera e III e IV Senato*, seduta del 13 mag. 1993, p. 8.

<sup>13</sup> v. l'intervista del ministro degli Esteri Scotti a *La Repubblica*, 4 sett. 1992.

Nel corso del 1993, il principale contributo italiano si è realizzato sul piano logistico, attraverso la messa a disposizione degli alleati delle basi aeree per l'effettuazione di varie missioni. L'aeroporto di Falconara è stato utilizzato per il ponte aereo su Sarajevo, quello di Brindisi per le operazioni di aviolancio degli aiuti umanitari attuate da USA e Germania. Ma l'impegno più rilevante è stata la messa a disposizione della NATO di diverse basi aeree, dislocate in varie regioni del territorio nazionale, per l'attuazione del divieto di sorvolo della Bosnia. La NATO è stata autorizzata ad effettuare tale missione dalla risoluzione 816 del Consiglio di sicurezza dell'ONU (31 mar. 1993). L'utilizzazione di tali basi è stata inoltre prevista anche nel quadro di eventuali bombardamenti della NATO contro i serbi di Bosnia autorizzati dalla risoluzione 836 (4 giu. 1993). La NATO ha minacciato il ricorso ai bombardamenti nell'agosto 1993, ottenendo il ritiro, ma solo parziale, delle forze serbe dai monti sovrastanti Sarajevo.

Questa progressiva trasformazione dell'Italia in una «piattaforma propulsiva» – come si è enfaticamente espresso il ministro della Difesa Fabbri<sup>14</sup> – per gli interventi nell'ex Jugoslavia ha posto naturalmente una serie di problemi. Il Governo italiano si è innanzitutto costantemente preoccupato che ogni operazione lanciata dal territorio italiano avesse una chiara copertura dell'ONU. Esso ha inoltre chiesto di essere dettagliatamente informato, di volta in volta, dei piani militari che prevedevano l'utilizzazione delle basi italiane. Ma è emersa soprattutto la preoccupazione che a questo crescente contributo «logistico» dell'Italia non corrispondesse un adeguato riconoscimento del suo ruolo politico. Il Governo ha ufficialmente espresso il suo disappunto per essere stato escluso dalle consultazioni che hanno portato al piano per l'attuazione delle zone protette. Il piano, per la cui attuazione sarebbe stato di cruciale importanza l'apporto logistico italiano, era stato infatti concordato a Washington (24 mag. 1993) da USA, Russia, Francia, Gran Bretagna e Spagna. Il Governo ha lanciato anche una velata minaccia di rivedere i suoi impegni, qualora episodi analoghi dovessero ripetersi in futuro<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> v. l'intervista di Fabbri a *L'Unità*, 8 mag. 1993. Fabbri precisava, fra l'altro, che l'Italia aveva messo a disposizione, in tutto, 14 basi per l'attuazione delle varie missioni internazionali nell'ex Jugoslavia.

<sup>15</sup> v. *ibidem*. La critica italiana al «metodo» adottato veniva espressa da Fabbri anche in ambito NATO, dove era condivisa dai ministri della Difesa olandese, tedesco e turco: v. *Atlantic News*, 2528, 27 mag. 1993, p. 1.

In conseguenza di questi crescenti impegni a sostegno dello sforzo di gestione delle crisi intrapreso dalle organizzazioni internazionali, l'Italia si è trovata a fare i conti con alcuni nuovi potenziali rischi per la sua sicurezza. Grande eco ha avuto sui mass media la minaccia, lanciata dal leader degli estremisti serbi, Vojislav Seselj, di colpire l'Italia con un attacco missilistico in caso di intervento della NATO contro i serbi<sup>16</sup>. Seselj è stato smentito da vari leader serbi<sup>17</sup>. Il Governo italiano, dal canto suo, ha escluso l'esistenza di una effettiva minaccia missilistica da parte serba<sup>18</sup>.

Rimane tuttavia il timore che, in caso di intervento militare occidentale, i serbi possano realizzare altri atti di ritorsione contro l'Italia. Un primo problema è rappresentato da possibili minacce alla sicurezza delle navi italiane – sia militari che mercantili – nell'Adriatico (il rischio maggiore è quello del minamento). Il Governo ha inoltre ripetutamente messo in guardia contro la possibilità che i serbi ricorrano all'arma del terrorismo. È da notare che il Ministero degli Interni non ha escluso che gli attentati terroristici realizzati in varie città italiane nel 1993 abbiano avuto una matrice internazionale. Per far fronte alla minaccia di infiltrazione di gruppi terroristici dal territorio della ex Jugoslavia è stata decisa, fra l'altro, un'intensificazione dei controlli delle frontiere con la Slovenia. Tale misura non ha peraltro mancato di suscitare una protesta formale da parte delle autorità di Lubiana. Alcuni analisti ritengono che l'Italia dovrebbe dotarsi di strumenti più efficaci per contrastare un'eventuale minaccia serba<sup>19</sup>. Un pericolo diretto alla sicurezza dell'Italia da parte della Serbia appare però al momento altamente improbabile<sup>20</sup>.

Pur disponendo di uno specifico strumento legislativo (ddl 301 del 27 mag. 1992) per la realizzazione di interventi straordinari in favore dei profughi

---

<sup>16</sup> v. *Il Sole 24 Ore*, 14 mag. 1993.

<sup>17</sup> Si veda, ad es., l'intervista rilasciata dal presidente della Federazione serbo-montenegrina, Dobra Cosic al *Corriere della Sera*, 23 apr. 1993.

<sup>18</sup> Secondo le informazioni in possesso del ministero della Difesa, la Serbia possedeva solo i missili a corta gittata FROG. In un'intervista, Andreatta metteva esplicitamente in guardia i serbi: «Il caso Lampedusa non deve ripetersi. Allora Gheddafi lanciò un missile contro il territorio italiano, pur senza far danni, e la nostra replica fu solo verbale. Stavolta finirebbe diversamente» (*La Stampa*, 14 mag. 1993).

<sup>19</sup> A. POLITI, «L'area adriatica è il perno della nostra sicurezza», *Limes*, n. 3, 1993, giu.-ago., pp. 237-242.

<sup>20</sup> G. SACCO, *ibidem*, pp. 227-236.

dell'ex Jugoslavia, il Governo ha svolto un'azione nel complesso modesta in questo campo, specie se paragonata con quella di altri paesi europei, come la Germania e l'Austria. Solo una parte limitata dei finanziamenti previsti è stata effettivamente spesa. Anche una risoluzione sugli aiuti umanitari approvata dalla Camera il 3 marzo 1993 è rimasta in gran parte inattuata. Le organizzazioni umanitarie e del volontariato hanno in varie occasioni denunciato queste inadempienze. Un risultato positivo è stata comunque l'istituzione di un «tavolo di coordinamento» delle iniziative umanitarie cui partecipano anche le suddette organizzazioni. Il Governo italiano ha anche presentato (18 feb. 1993) un progetto per l'istituzione del tribunale *ad hoc* sui crimini di guerra e le violazioni del diritto umanitario nell'ex Jugoslavia. La decisione di creare il tribunale è stata presa dal Consiglio di sicurezza con la risoluzione 808 (22 feb. 1993)<sup>21</sup>.

A partire dall'inizio del 1993 il Governo italiano si è inoltre adoperato per il riconoscimento formale della Macedonia, mettendo in atto un'opera di convincimento nei confronti dei partner comunitari. La tesi che il Governo ha sostenuto è che la fine dell'isolamento internazionale della Macedonia era necessaria per porre un freno al crescente deterioramento della situazione socio-economica del paese da cui potevano derivare gravi ripercussioni per la stabilità dell'area balcanica<sup>22</sup>. Anche per effetto del consistente impegno in Albania, l'Italia si sente esposta ai possibili effetti di un'estensione del conflitto verso sud (coinvolgimento di Macedonia, Kosovo e Albania). Il Governo di Atene ha diffuso una nota formale di protesta contro l'iniziativa italiana (14 feb.). È da notare che al Vertice di Budapest dell'Iniziativa centro-europea (16-17 lug. 1993) la Macedonia è stata ammessa come decimo membro. Nel complesso, l'Italia ha continuato a perseguire una politica di prudenza, volta a privilegiare la solidarietà comunitaria in nome di una strategia fondata essenzialmente sullo strumento della pressione politico-diplomatica<sup>23</sup>. Il

---

<sup>21</sup> Il testo del progetto italiano per il tribunale *ad hoc* è riportato in «Fondazione internazionale Lelio Basso per il diritto e la liberazione dei popoli», *I crimini contro l'umanità e il tribunale internazionale delle Nazioni Unite secondo la risoluzione 808 del Consiglio di Sicurezza*, Nova Cultura Editrice, S. Bellino (Ro), 1993, pp. 79-92.

<sup>22</sup> v. il comunicato della Farnesina riportato da *Il Popolo*, 14-15 feb. 1993. v. inoltre l'intervista di Colombo a *Il Manifesto*, 21 feb. 1993.

<sup>23</sup> «L'elemento centrale dell'azione dei Dodici – affermava Andreatta in Parlamento – resta costituito dal rafforzamento delle sanzioni» (Camera dei deputati, *Atti parlamentari*, Comm. Riun. III e IV Camera e III e IV Senato, seduta del 13 mag. 1993, p. 7).

Governo si è costantemente preoccupato di mantenere un canale aperto con le autorità di Belgrado, valorizzando i segnali positivi che sono di volta in volta venuti dalla dirigenza serba. Con tale atteggiamento, il Governo si è tuttavia attirato forti critiche da parte dei mass media e delle forze politiche sia di opposizione che di governo. Molto criticata è stata la decisione del ministro degli Esteri Colombo di incontrare a Belgrado i dirigenti serbi (21 gen. 1993). Il Governo Ciampi, insediatosi in aprile, ha confermato la preferenza per l'iniziativa diplomatica su quella militare. In particolare, pieno è stato, fino all'ultimo, l'appoggio del nuovo Governo al piano Vance-Owen. Nell'incontro con il segretario di Stato americano Christopher (7 mag.) gli italiani hanno espresso un netto rifiuto alle proposte elaborate da Washington (revoca dell'embargo contro la vendita delle armi ai musulmani, bombardamenti delle postazioni dell'artiglieria serba in Bosnia) anche sulla base di una valutazione positiva dell'evoluzione in atto a Belgrado. In Parlamento (13 mag.), il ministro degli Esteri Andreatta ha sostenuto la necessità di continuare a dar credito a Milosevic, facendo leva sul contrasto manifestatosi tra i dirigenti di Belgrado e i serbi di Bosnia<sup>24</sup>. Anche in questo caso, però, come si è visto in seguito, l'ottimismo del Governo doveva rivelarsi largamente infondato.

### **3. Il problema dei confini orientali e gli accordi di Osimo**

La linea politica generale seguita dal Governo nei confronti della crisi jugoslava ha potuto contare, come si è detto, su un ampio consenso. Più marcate sono state invece le differenziazioni fra le forze politiche e all'interno dell'opinione pubblica sui nuovi problemi creati ai confini orientali dalla dissoluzione della Jugoslavia. Il dibattito è ruotato soprattutto attorno agli accordi di Osimo (1975), attraverso i quali i Governi italiano e jugoslavo avevano inteso dare una sanzione definitiva all'assetto di confine tra i due paesi consolidatosi in seguito alla seconda guerra mondiale. La dissoluzione della Jugoslavia, con la divisione fra Slovenia e Croazia del territorio assegnato alla Jugoslavia in base al Trattato di Osimo, ha fatto nascere il problema se il Trattato, in questa mutata situazione, è da considerarsi ancora valido o non debba invece essere denunciato o rinegoziato. Nella seconda metà del 1991 il

---

<sup>24</sup> *Ibidem*, pp. 5-7.

dibattito su tale problema si era intrecciato con quello sul riconoscimento delle repubbliche secessioniste.

Solo in dicembre l'Italia, adottando la posizione tedesca, si era pronunciata per il riconoscimento di Slovenia e Croazia. In precedenza, il Governo si era attenuto a una linea di contenimento delle spinte secessioniste e di appoggio ai progetti di ricostituzione di un'unità federale jugoslava. In un discorso alla Commissione esteri della Camera (3 set. 1991), il ministro degli Esteri De Michelis, aveva affrontato il problema degli accordi di Osimo, dichiarando che il Governo intendeva «andare oltre» gli accordi «senza metterli in discussione», ed aveva espresso la ferma opposizione del Governo «a ogni ipotesi di rivendicazione territoriale»<sup>25</sup>. Questa cautela era in linea con la preoccupazione che si potesse generare una spirale incontrollabile di contese interetniche e territoriali. Si ricordi che il Governo italiano era ancora impegnato nel varo del pacchetto per l'autonomia dell'Alto Adige<sup>26</sup>.

Durante un dibattito sulla crisi jugoslava alla Camera il 22 e 23 ottobre 1991, alcuni gruppi sollevavano il problema degli effetti che il nuovo confine fra Croazia e Slovenia avrebbe avuto per gli italiani in Istria. Solo il MSI chiedeva di rinviare il riconoscimento fino a quando Lubiana e Zagabria non avessero accettato uno statuto speciale per la protezione delle minoranze italiane. Il MSI chiedeva inoltre una revisione degli accordi di Osimo in vista della «restituzione all'Italia dell'Istria e della Dalmazia»<sup>27</sup>. La richiesta di uno statuto speciale per gli italiani in Slovenia e Croazia era contenuta anche in una mozione di un gruppo di deputati della DC<sup>28</sup>. Nessun parlamentare della DC chiedeva tuttavia di condizionare il riconoscimento a un impegno sloveno e croato per la soluzione dei problemi della minoranza italiana. Emergeva anzi, in seno alla DC, una tendenza favorevole al riconoscimento immediato. Il dibattito si concludeva con l'approvazione di una mozione di appoggio alla

---

<sup>25</sup> Camera dei deputati, III Commissione permanente (Affari esteri e comunitari). *Comunicazione del Governo sull'evoluzione della situazione in Jugoslavia*, 2 set. 1991, p. 6.

<sup>26</sup> v. INPI 1993, pp. 351-353. Esplicita era la messa in guardia di De Michelis: «Qualcuno, in connessione con i problemi jugoslavi, pensa di poter riaprire la questione dell'autodeterminazione sia per l'Alto Adige sia per la Valle d'Aosta. Si tratta di posizioni chiaramente estreme, ma che potrebbero però ingenerare comportamenti analoghi anche altrove, per esempio in Austria e in Germania» (Camera dei deputati, *cit.*, pp. 6-7).

<sup>27</sup> Camera dei deputati, *Atti parlamentari, 698° Resoconto sommario*, all. alle comunicazioni del Governo e alla discussione delle mozioni, 22 ott. 1991, p. 40.

<sup>28</sup> *Ibidem*, pp. 43-45. v., inoltre, l'intervista di Flaminio Piccoli a *Il Popolo*, 12 ott. 1991.

politica del Governo, che lo impegnava ad adoperarsi «per l'aggiornamento degli accordi bilaterali con la ex repubblica jugoslava con particolare riguardo alla tutela della minoranza italiana e allo sviluppo della cooperazione economica, culturale, sociale e ambientale»<sup>29</sup>.

Le organizzazioni degli italiani costretti a lasciare l'Istria e la Dalmazia nel dopoguerra e quelle della minoranza italiana rimasta nelle due regioni chiedevano al Governo di non riconoscere le due repubbliche prima di aver ottenuto impegni vincolanti sui diritti degli italiani. Il Governo avrebbe dovuto ottenere assicurazioni formali sulla disponibilità a rivedere gli accordi di Osimo. L'obiettivo era di garantire un trattamento giuridico uniforme agli italiani in Slovenia e Croazia. Veniva anche rilanciato il progetto di fare dell'Istria una regione transfrontaliera autonoma sottoposta a una legislazione omogenea<sup>30</sup>. Il Governo, dal canto suo, avviava una serie di contatti con i due paesi, insistendo sulla richiesta che fossero garantiti diritti uniformi a tutti gli italiani rimasti in Istria e Dalmazia. Il dialogo si rivelava più agevole con la Slovenia, dove era stata approvata una legge sulla tutela delle minoranze, che con la Croazia, dove rimanevano invece in vigore norme costituzionali fortemente penalizzanti per i non croati.

Il 19 dicembre 1991, allineandosi alla posizione tedesca, il Governo decideva di riconoscere in ogni caso Slovenia e Croazia il successivo 15 gennaio, benché si fosse deciso in sede CE di affidare alla Commissione Badinter il giudizio finale sull'ammissibilità delle richieste di riconoscimento avanzate dalle singole repubbliche jugoslave. Oltre che alla crescente pressione interna dei parlamentari delle regioni nord-orientali e del mondo cattolico (in un'intervista De Michelis denunciava l'esistenza di una «lobby croata» in seno alla Santa Sede<sup>31</sup>), questa decisione va ricondotta anche alla convinzione che l'unico modo per preservare l'unità d'azione in seno alla CE era convincere anche gli altri paesi europei ad adottare la linea tedesca.

In tal modo il Governo rinunciava però definitivamente a condizionare il riconoscimento all'accettazione, da parte della Slovenia e della Croazia, delle richieste relative alla minoranza italiana. Occorre ricordare che la Commis-

---

<sup>29</sup> Senato, *Atti parlamentari*, 67° resoconto sommario, 12 nov. 1992, p. 34.

<sup>30</sup> «Progetto italiano per un'Istria autonoma», *L'Indipendente*, 15 nov. 1991.

<sup>31</sup> Secondo G. Cucchi e G. Gasperini, il Vaticano ha avuto un «effetto trainante» sulle decisioni del Governo italiano, inducendolo a «adottare una linea politica almeno in parte non coincidente con i suoi più immediati e diretti interessi»: v. «L'influenza vaticana sull'azione internazionale dell'Italia», *Limes*, 3, giu.-ago. 1993, p. 62.

sione Badinter aveva raccomandato ai Dodici di non riconoscere la Croazia proprio perché non offriva sufficienti garanzie a tutela delle minoranze. L'Italia otteneva comunque che, contestualmente al riconoscimento, la Croazia firmasse un memorandum d'intesa sulla tutela della minoranza italiana, nel quale veniva fra l'altro sancito il principio dell'unitarietà del gruppo etnico italiano<sup>32</sup>. Pur avendo contribuito alla redazione del memorandum, la Slovenia decideva però alla fine di non firmarlo, contestando la mancanza di una clausola di reciprocità riguardante la minoranza slovena in Italia. Tuttavia, il Governo di Lubiana, lasciando intendere di non aver potuto aderire all'accordo a causa dell'opposizione manifestatasi all'interno del Parlamento sloveno, assicurava che si sarebbe attenuto a quanto stabilito nel memorandum. Quest'ultimo conteneva anche l'impegno a tradurre i principi enunciati in accordi bilaterali italo-croati, italo-sloveni e croato-sloveni.

Anche dopo il riconoscimento, l'Italia ha mantenuto sulla questione di Osimo e della minoranza italiana un atteggiamento di basso profilo, astenendosi da iniziative che potessero creare tensioni con le autorità di Lubiana e Zagabria. Messa di fronte all'annuncio sloveno (31 lug. 1992) di subentrare all'ex Jugoslavia per quanto riguardava i trattati stipulati con l'Italia che la riguardavano, Roma si limitava, attraverso un comunicato ufficiale (8 set. 1992), a «prendere atto» con soddisfazione dell'iniziativa, manifestando così la volontà di ritenere ancora valido il Trattato.

Quest'atto accendeva una polemica politica. L'estrema destra tornava a rivendicare la restituzione dell'Istria e della Dalmazia. Aspre critiche venivano anche dalle file della maggioranza di governo. Nel corso della seduta parlamentare del 12 novembre, liberali e repubblicani denunciavano la condotta del Governo come contraria agli interessi nazionali e chiedevano un'immediata rinegoziazione del trattato. DC, PSI e PDS ribadivano invece l'appoggio alla linea del Governo. Le altre formazioni della sinistra di opposizione reclamavano una revisione del Trattato di Osimo – insistendo sul definitivo abbandono del progetto della zona franca di Trieste – senza però rimettere in discussione l'assetto di confine<sup>33</sup>. Pur escludendo la denuncia degli accordi di Osimo, il Governo riconosceva la necessità di un suo «adattamento» alla mutata situazione. L'adattamento poteva però riguardare, secon-

---

<sup>32</sup> Il testo del memorandum d'intesa è riportato in *Rivista di studi politici internazionali*, LX, 1, gen.-mar. 1993, pp. 88-89.

<sup>33</sup> v. Camera dei deputati, *Atti parlamentari*, 91° resoconto stenografico, 12 nov. 1992, pp. 6095-6139.

do il Governo, solo le parti relative ai problemi economici e alla protezione della minoranza italiana, non quelle relative alle frontiere.

La tesi del Governo era che la questione delle frontiere non era collegata semplicemente al Trattato di Osimo, ma a un accordo internazionale – l'Atto finale di Helsinki – che ammette la modifica delle frontiere solo mediante accordo. All'obiezione secondo cui all'accordo di Helsinki si era già derogato con la riunificazione tedesca e l'indipendenza dei paesi baltici, il Governo ribatteva che in quei casi si era agito col consenso delle parti<sup>34</sup>. Anche in seguito, il Governo ha continuato a tenere distinto il problema dei confini dagli altri aspetti degli accordi, considerando solo quest'ultimi passibili di adattamento. Il ministro degli Esteri Andreatta ha fra l'altro dichiarato di guardare «con preoccupazione» all'iniziativa di Balladur per una conferenza sulla stabilità in Europa, perché essa rischia di aprire «uno spiraglio per una revisione dei confini»<sup>35</sup>.

A Trieste si è intanto sviluppato un movimento a favore della denuncia del Trattato, capeggiato dalle organizzazioni degli esuli italiani dell'Istria e della Dalmazia, dalla Lista per Trieste, nata nel 1976 in reazione al trattato, e dal MSI. Queste forze spingono anche per un risarcimento o una restituzione dei beni abbandonati dagli esuli. Secondo alcuni si dovrebbe negoziare anche sui confini, in particolare su quelli marittimi<sup>36</sup>. D'altra parte, la rinegoziazione di Osimo non sembra essere avvertita dalla maggioranza dei triestini né come urgente né come prioritaria<sup>37</sup>. Non si può tuttavia escludere che, se la crisi politica nazionale dovesse approfondirsi, alcune forze locali potrebbero tentare di utilizzare la carta di Osimo per rilegittimarsi o per occupare il vuoto politico che si aprirebbe.

A favore della denuncia del Trattato di Osimo vengono avanzate due principali argomentazioni. Secondo una prima argomentazione giuridica il Trattato

---

<sup>34</sup> v. il discorso pronunciato, nella seduta parlamentare del 12 novembre, dall'allora ministro degli Esteri, Emilio Colombo, in Camera dei deputati, *Atti parlamentari*, 91° resoconto sommario, 12 nov. 1992, pp. 6100-6110 e la nota ufficiale emanata dal ministero degli Esteri, *cit.* in *Il Popolo*, 1-2 nov. 1992.

<sup>35</sup> B. Andreatta, «Una politica estera per l'Italia», *Il Mulino*, 52, 5, set.-ott. 1993, p. 886.

<sup>36</sup> Nel giorno stesso del dibattito parlamentare (12 nov.) il Consiglio comunale di Trieste approvava una mozione per la rinegoziazione degli accordi di Osimo. A sostegno di quest'obiettivo il quotidiano *Il Giornale* ha condotto un'intensa campagna a partire dal dic. 1992.

<sup>37</sup> P. SEGATTI, «Trieste, un buco nero nella coscienza della nazione», *Limes*, 1-2, gen.-mag. 1993, pp. 159-160.

deve considerarsi decaduto, essendo stato violato, a seguito della divisione dell'Istria tra Slovenia e Croazia, il principio dell'unitarietà del gruppo etnico italiano stabilito dall'articolo 8<sup>38</sup>. La seconda argomentazione, più politica, fa perno sulla tesi secondo cui il Trattato di Osimo rispondeva a un preciso obiettivo strategico: la salvaguardia dei buoni rapporti con un paese che poteva svolgere una funzione di contenimento della potenza sovietica nell'area dei Balcani. Essendo venuta a mancare tale motivazione, per cui l'Italia, condizionata dagli alleati, aveva sacrificato i suoi interessi nazionali, si può riaprire il contenzioso sull'intera materia disciplinata dal Trattato<sup>39</sup>.

I sostenitori di un semplice aggiornamento del Trattato ribattono che, pur essendo scomparse le preoccupazioni strategiche legate all'assetto bipolare, l'Italia continua a essere vitalmente interessata a mantenere stabile la situazione ai suoi confini orientali. Aprire un contenzioso territoriale significherebbe invece fomentare il revisionismo territoriale, una delle principali minacce alla stabilità del continente. Inoltre, una nuova disputa sui confini potrebbe pregiudicare nuove garanzie per le minoranze italiane in Croazia e Slovenia, e farebbe perdere all'Italia il sostegno dei partner europei<sup>40</sup>. Contro il revisionismo territoriale è stata anche formulata l'obiezione pragmatica che: «Se l'Italia ottenesse la restituzione dell'Istria o di una parte di essa acquisterebbe al tempo stesso circa mezzo milione di 'jugoslavi'»<sup>41</sup>. L'annessione di territori istriani ormai fortemente slavizzati acuirebbe anche il problema dei profughi e della convivenza tra le etnie. L'apertura di un contenzioso territoriale potrebbe infine rendere Slovenia e Croazia ancor più filotedesche, limitando ulteriormente la capacità di influenza dell'Italia nell'area.

---

<sup>38</sup> Si veda DE VERGOTTINI, *op. cit.*, pp. 84-86. Sul piano giuridico è stata anche contestata la tesi della successione automatica della Slovenia nel Trattato di Osimo: v. *ibidem*, pp. 83-84 e A. SINAGRA, «Profili della posizione italiana rispetto alla ex Jugoslavia: il Trattato di Osimo», in M. PANEBIANCO, C. ASCOLESE, A. TAFUNI (ed.), *Dossier ex Jugoslavia*, Elea Press, Salerno, 1993, pp. 185-189.

<sup>39</sup> Si veda DE VERGOTTINI, *op. cit.*, p. 83. v., inoltre, A. SINAGRA, *op. cit.*, e l'intervista di Paolo Sardos Albertini, presidente della Federazione delle associazioni degli esuli istriani, fiumani e dalmati a *La Voce Repubblicana*, 25-26 nov. 1992, p. 8.

<sup>40</sup> v., in particolare, i due interventi di S. SILVESTRI, «Su Osimo s'infiamma la polemica», *Il Sole 24 Ore*, 10 nov. 1992 e «L'unica revisione possibile riguarda i temi economici», *Il Sole 24 Ore*, 1° dic. 1992.

<sup>41</sup> S. ROMANO, «Lasciamo il confine dov'è», *Limes*, 1-2, gen.-mag. 1993, p. 157.

#### 4. Il regionalismo in Istria e la minoranza italiana

Pur con una configurazione etnica variegata, l'Istria non ha conosciuto quell'esplosione di contese interetniche che si è verificata in altre aree dell'ex Jugoslavia. Tra la popolazione istriana è infatti diffusa un'identità regionale che prevale su quella etnica. Se ne è avuta riprova alle ultime elezioni amministrative (7 feb. 1993) svoltesi in Croazia. Nei distretti istriani vi è stata una netta affermazione della Dieta democratica istriana (DDI), una formazione regionalista con rilevante presenza italiana (vi aderisce anche l'Unione italiana, l'organizzazione degli italiani in Slovenia e Croazia). La Dieta ha ottenuto il 72% dei voti contro il 15% della Comunità democratica croata (HDZ), il partito del presidente Tudjman, conquistando così tutti e tre i seggi disponibili alla Camera delle Contee (Camera Alta), 35 seggi su 40 al Consiglio della Contea e più dell'80% dei seggi nei comuni. Esponenti italiani sono stati eletti in quasi tutti i consigli e le giunte di governo, ed anche alla carica di sindaco in molti comuni.

Con un programma ispirato al regionalismo autonomista, la DDI è entrata in rotta di collisione con la politica di accentramento di Tudjman. Lo stesso successo elettorale può essere interpretato come una reazione di rigetto al nazionalismo di Zagabria da parte della popolazione istriana. Dopo le elezioni regionali il contrasto tra la HDZ e la DDI si è inasprito. I leader della HDZ hanno ripetutamente accusato la DDI di celare, dietro le rivendicazioni autonomistiche, un progetto di secessione. All'indomani delle elezioni, Tudjman ha rivolto un severo monito alla DDI, presentandola come la quinta colonna di un rinascente «imperialismo» italiano. Il timore della dirigenza croata è che la spinta autonomista possa trasmettersi dall'Istria ad altre aree. La DDI, pur negando ogni intento secessionista, ha moltiplicato i gesti di sfida a Zagabria<sup>42</sup>. L'assemblea della DDI ha minacciato (1° ago. 1993) di indire un plebiscito qualora il Governo continui a rifiutare l'autonomia. L'obiettivo dichiarato è di ottenere la trasformazione dell'Istria in una regione autonoma transfrontaliera, con ampi poteri legislativi.

Secondo il progetto elaborato dalla DDI, sia la Slovenia che la Croazia dovrebbero attribuire all'Istria uno statuto speciale di autonomia mediante l'adozione di una specifica legge costituzionale. Lubiana e Zagabria dovrebbero poi raggiungere un accordo, valido internazionalmente, per la parifica-

---

<sup>42</sup> S. MARKOTICH, «Istria Seeks Autonomy», *Rfe/RI Research Report*, 2, 36, 10 set. 1993, pp. 22-26.

zione dello stato di autonomia concesso all'Istria. In quest'ultima verrebbe in seguito inclusa anche la porzione dell'Istria che appartiene all'Italia. Si darebbe così vita a un'«Euro-regione», la cui autonomia verrebbe sancita da un accordo italo-croato-sloveno. L'ultima tappa sarebbe l'inserimento dell'Istria nella macro-regione dell'Alpe Adria. È da notare che la DDI chiede che l'unitarietà dell'Istria riceva un formale riconoscimento internazionale. I dirigenti della DDI presentano questo progetto come ispirato a un nuovo modello di regionalismo, che, pur rispettando la sovranità statale, assicuri nel contempo la tutela delle specificità regionali. Al progetto si oppongono sia il Governo croato sia quello sloveno.

Un'accesa polemica si è sviluppata sulla questione del bilinguismo e degli altri diritti delle comunità italiane. Dopo le elezioni di febbraio i neoeletti organismi amministrativi hanno cominciato a discutere dei nuovi statuti di autonomia. In maggio il Governo croato dichiarava l'incostituzionalità degli atti miranti a mantenere o introdurre il bilinguismo a favore degli italiani in Istria. La DDI, da parte sua, denunciava una serie di atti del Governo compiuti in violazione delle norme del Trattato di Osimo sulla tutela delle minoranze e del memorandum del 15 gennaio 1992, come il mancato rinnovo del lascia-passare per il piccolo traffico di frontiera, gli attacchi al bilinguismo televisivo (Zagabria ha ripetutamente oscurato le trasmissioni televisive provenienti dall'Italia), la minaccia di chiusura di scuole italiane, la mancata ristampa di moduli bilingui per le pratiche amministrative. A ciò si aggiungeva il timore che il massiccio afflusso di profughi croati provenienti dalla Bosnia potesse determinare un'alterazione degli equilibri etnici a danno delle popolazioni istriane, compresi gli italiani.

I tentativi di ottenere l'uso paritetico dell'italiano e, più in generale, il riconoscimento dell'autoctonia delle comunità italiane hanno incontrato ostacoli anche a livello locale. Il nuovo statuto approvato a Fiume il 18 ottobre 1993, in sostituzione di quello del 1974, era criticato dai rappresentanti della minoranza italiana (circa 3-4.000 persone), perché rimetteva in discussione alcuni diritti prima, almeno formalmente, garantiti. Tuttavia, nella maggior parte degli altri comuni, grazie all'azione della DDI, erano approvati statuti contenenti norme molto avanzate a tutela delle comunità italiane (riconoscimento della loro autoctonia, garanzia della presenza di consiglieri italiani, diritto di veto su alcune questioni riguardanti la comunità italiana, uso paritetico della lingua italiana).

Anche il Governo sloveno è stato accusato di compiere atti contrari ai diritti della minoranza italiana. Un'aspra reazione ha provocato, in particolare, la decisione di ridurre l'autonomia di Tele Capodistria – l'emittente che da oltre

vent'anni costituisce la voce della minoranza italiana – trasferendo alla radiotelevisione slovena il potere di determinarne il palinsesto.

## **5. I negoziati con Slovenia e Croazia**

Alla fine del 1992 il ministro degli Esteri Colombo ha nominato una commissione con il compito di negoziare con Slovenia e Croazia (e, eventualmente, con altri Stati successori dell'ex Jugoslavia) «il riesame e l'applicazione» del Trattato di Osimo. Colloqui paralleli con Lubiana e Zagabria sono cominciati nel febbraio 1993. Sono state costituite commissioni miste incaricate di approfondire aspetti diversi (politici, economico-finanziari, culturali e sociali). Di particolare importanza è la creazione, in ciascuno dei due negoziati, di una commissione mista per approfondire scientificamente le relazioni storico-culturali bilaterali. L'obiettivo è di chiarire gli episodi che hanno causato difficoltà nelle relazioni bilaterali e di valorizzare gli elementi unificanti. Per il resto, il negoziato verte soprattutto su tre problemi: la questione del risarcimento o restituzione dei beni abbandonati dai profughi italiani, la tutela delle minoranze e la cooperazione economica.

La Jugoslavia aveva versato solo una minima parte della somma (110 mln di dollari) che aveva promesso, in base a un accordo firmato nel 1983 in attuazione del Trattato di Osimo, per il risarcimento dei beni abbandonati dai profughi italiani. Le organizzazioni dei profughi chiedono ora di ottenere la facoltà di rientrare in possesso dei beni abbandonati o di acquisire beni di uguale valore, sostenendo che, in conseguenza del mancato pagamento della somma promessa, si è creata una situazione legale nuova. Questa richiesta, che è appoggiata da molte forze politiche locali, si scontra però con notevoli problemi sia di ordine normativo che di ordine pratico. Molti terreni abbandonati dagli italiani che erano all'epoca di carattere agricolo ospitano oggi industrie, altre attività economiche o insediamenti urbani. Inoltre, gran parte delle proprietà degli italiani, essendo di ridotte dimensioni, non sono state nazionalizzate, ma vendute ai privati. Alcune di esse sono passate di mano anche diverse volte. Una restituzione di tali proprietà sembra pertanto di difficile attuazione.

Sia la legislazione slovena che quella croata non consentono il possesso di beni immobili da parte di stranieri a meno che non vengano create delle *joint-ventures*. Nel marzo 1993 il Governo sloveno ha varato una serie di nuovi provvedimenti sulla proprietà immobiliare che ostacolano notevolmente la possibilità per gli esuli italiani di riacquistare i beni abbandonati. Il Governo

italiano ha reagito con una nota di protesta, accennando alla possibilità di opporsi alla firma del protocollo economico tra la Slovenia e la CE e all'entrata della Slovenia nel Consiglio d'Europa. Questa presa di posizione, a sua volta, ha suscitato critiche slovene. Il Parlamento di Lubiana, accusando l'Italia di ingerenza nei propri affari interni, ha chiesto al Governo di escludere dalla trattativa bilaterale ogni questione riguardante l'ordine interno della Slovenia, le frontiere e la revisione del Trattato di Osimo (alcuni deputati si sono spinti fino a chiedere l'interruzione delle trattative).

L'Italia ha rinunciato a dar corso alla minaccia di opporsi al protocollo Slovenia-CE (che è stato firmato il 5 apr. 1993 ed è entrato in vigore il 1° set.), e all'entrata della Slovenia nel Consiglio d'Europa (avvenuta il 12 mag.)<sup>43</sup>. Tuttavia, in occasione di un successivo incontro con il collega sloveno Peterle (26 ago.), il ministro degli Esteri Andreatta, pur assicurando l'appoggio italiano all'avvicinamento della Slovenia alle istituzioni europee, dichiarava che «l'adesione all'Europa sotto qualunque forma richiede la libera circolazione dei beni che contrasta con leggi che individuano nella nazionalità un requisito per diventare proprietari»<sup>44</sup>. L'Italia sembra quindi intenzionata a condizionare la conclusione di un accordo di associazione della Slovenia alla CE a una revisione antiprotezionistica della legislazione slovena sulla proprietà. Ma sia Lubiana sia Zagabria sono per ora disposte a prendere in considerazione solo la possibilità dell'indennizzo. Il contenzioso sui beni abbandonati non sembra pertanto destinato a una soluzione né rapida né agevole. Per quanto riguarda la tutela della minoranza italiana, attualmente stimabile in 35.000 persone (circa 1/10 delle quali in Slovenia)<sup>45</sup>, il Governo mira a ottenere l'attuazione del memorandum del 15 gennaio 1992, il che non appare di facile realizzazione. Dopo la Slovenia, anche la Croazia ha sollevato il problema della reciprocità, benché la minoranza croata in Italia sia esigua

---

<sup>43</sup> Per una critica a tale decisione v. DE VERGOTTINI, «L'ammissione della Slovenia al Consiglio d'Europa», *Coordinamento Adriatico*, 1, 1, lug. 1993, p. 6. Al Governo viene anche contestata la scarsa informazione fornita all'opinione pubblica sull'andamento della trattativa. Questo riserbo nasce evidentemente dalla preoccupazione di non compromettere l'esito dei colloqui, ma anche da una certa riluttanza ad aprire un dibattito nazionale sulla «questione orientale».

<sup>44</sup> *Cit.* da *Il Giornale*, 27 ago. 1993.

<sup>45</sup> Nel censimento del 1981 appena 11.700 cittadini si erano registrati come italiani; in quello svoltosi nel 1991, nel quale assai più forte era l'interesse dei cittadini a caratterizzarsi etnicamente, la cifra era già salita a oltre 21.000. Per un profilo sociologico degli italiani d'Istria v. L. BERGNACH, F. RADIN, «Le attese della minoranza italiana in Istria», *Isig*, 3, 2, 1993, pp. 8-12.

(la presenza più consistente è in Molise). L'opinione pubblica triestina è divisa sulla questione dei diritti da accordare alla minoranza slovena. C'è riluttanza ad accettare l'idea che la minoranza slovena possa essere considerata parte costitutiva di un'area triestina multietnica.

Delle minoranze si è cominciato a discutere anche a livello multilaterale. Sia l'accordo di cooperazione economica tra CE e Slovenia, sia la contestuale «dichiarazione congiunta», con la quale si è formalmente avviato il dialogo politico bilaterale, contengono l'impegno delle parti a rispettare i diritti delle minoranze. Italiani e sloveni hanno affrontato il problema delle rispettive minoranze anche in un incontro bilaterale al margine del Vertice di Budapest dell'Iniziativa centro-europea, ove si è deciso di lavorare ad un documento che impegni gli Stati membri al rispetto dei diritti delle minoranze. L'Italia si è astenuta da ogni presa di posizione in merito all'idea di trasformare l'Istria in una regione autonoma transfrontaliera.

In materia economica le uniche prospettive concrete riguardano la cooperazione tra Italia e Slovenia. L'accordo tra la CE e Lubiana fissa fra gli obiettivi prioritari lo sviluppo della cooperazione transfrontaliera con l'Italia, con esplicito riferimento agli accordi di Osimo e alla possibile creazione di zone franche. È stato firmato un protocollo finanziario che prevede l'erogazione di prestiti da parte della CE per infrastrutture stradali e ferroviarie tra Slovenia e paesi della Comunità. È questo un settore di vitale interesse per l'Italia, che ambisce a creare una rete di collegamenti tra Trieste e le capitali centro-europee. L'altro argomento centrale del negoziato economico è lo sviluppo della cooperazione e, in prospettiva, l'integrazione tra i porti di Trieste e Capodistria.

Dal negoziato con la Slovenia è esclusa la questione delle frontiere. Inizialmente sembrava che Lubiana fosse disposta a discutere delle frontiere marittime<sup>46</sup>. In una riunione bilaterale, svoltasi il 9 agosto 1993, si è invece deciso che anche quest'ultime saranno tenute fuori dalla trattativa.

Dall'analisi sin qui svolta risulta evidente l'asimmetria tra i due negoziati bilaterali. La Slovenia, oltre a poter contare su un'economia in condizioni migliori di quella croata e più integrata nel contesto europeo, ha accelerato il processo di inserimento nelle istituzioni multilaterali. La Croazia si trova invece pienamente coinvolta nel conflitto bosniaco ed è in una condizione di semi-isolamento internazionale. Inoltre, la politica di Zagabria di compres-

---

<sup>46</sup> v. l'intervista del presidente sloveno Milan Kučan a *Il Giornale*, 22 mag. 1993.

sione delle spinte autonomistiche inasprisce le tensioni in Istria e complica il negoziato sulla minoranza italiana. Tutto ciò ostacola il raggiungimento dell'obiettivo, che l'Italia si era prefissa, di arrivare a un'unificazione dei due negoziati bilaterali in un negoziato trilaterale. Il problema è aggravato dagli attriti bilaterali tra Slovenia e Croazia.

## 6. La cooperazione centroeuropea

Gli sviluppi geopolitici in Europa hanno in parte messo in crisi le linee generali cui si è ispirata la politica estera impostata dall'Italia dopo la fine della guerra fredda.

Facendo propria l'idea di Delors di un'architettura europea a cerchi concentrici, il Governo italiano si era sforzato di promuovere accordi di cooperazione regionali che potessero contribuire, a complemento dell'azione svolta dalla NATO, dalla CE e dalla CSCE, alla stabilità delle aree di maggiore interesse per la sicurezza nazionale. Pur confermando l'impegno a promuovere la solidarietà europea e occidentale, l'Italia aveva mirato, nel contempo, all'acquisizione di un ruolo specifico e, in qualche misura, autonomo nello sviluppo della cooperazione con i paesi dell'Europa orientale. L'ambizione era di conferire alla politica estera italiana, per la prima volta, una compiuta dimensione centroeuropea<sup>47</sup>.

Tuttavia, le iniziative di cooperazione regionale che, sulla base di questa impostazione, l'Italia ha cercato di promuovere hanno incontrato crescenti difficoltà per effetto dei rilevanti mutamenti geopolitici che si sono verificati nell'Europa centrorientale.

In particolare, a partire dal 1991, è entrato in crisi il progetto di cooperazione con i paesi dell'Europa centrorientale promosso dall'Italia che, nato come Quadrangolare, ha successivamente assunto diverse denominazioni fino a quella odierna di Iniziativa centro-europea.

Il colpo più duro a tale progetto è stato inferto proprio dalla dissoluzione della Jugoslavia. Per un certo tempo, il Governo italiano aveva ritenuto che esso potesse essere utilizzato come strumento aggiuntivo per la gestione e il

---

<sup>47</sup> E. GRECO, L. GUAZZONE, «Continuity and Change in Italy's Security Policy», in R. ALIBONI (ed.), *Southern European Security in the 1990s*, Pinter Publishers, London and New York, 1992, pp. 69-85; L.V. FERRARIS, «Dal Tevere al Danubio: l'Italia scopre la geopolitica a tavolino», *Limes*, 1-2, gen.-mag. 1993, pp. 213-225.

contenimento della crisi. L'approccio regionalistico propugnato dall'Italia come complemento della politica comunitaria e occidentale ha invece rivelato tutti i suoi limiti proprio in occasione alla crisi jugoslava. L'Iniziativa centro-europea ha inoltre subito il contraccolpo della divisione della Cecoslovacchia e dell'acutizzarsi della disputa tra slovacchi e ungheresi sulla questione delle minoranze. Solo di recente, a partire soprattutto dall'ultimo Vertice di Budapest (16-17 lug. 1993), si è venuto sviluppando un tentativo di rivitalizzare l'Iniziativa, nel campo non solo della cooperazione economica, ma anche di quella politica<sup>48</sup>.

## 7. Considerazioni conclusive

L'esposizione dell'Italia alla crisi jugoslava è venuta crescendo in conseguenza sia dell'*escalation* del conflitto sia delle misure adottate dalle organizzazioni internazionali, alla cui attuazione l'Italia fornisce un contributo rilevante. Un'ulteriore fonte di preoccupazione è costituita dal rischio di un riaccendersi del conflitto tra serbi e croati per il controllo della Slavonia e della Krajina e di un allargamento del conflitto verso sud. L'Italia è infine impegnata in un delicato negoziato per la revisione di alcuni aspetti del Trattato di Osimo al cui andamento è strettamente legata l'evoluzione dei futuri rapporti con Croazia e Slovenia.

Si fa sempre più forte la richiesta che il Governo si adoperi più attivamente di quanto non sia avvenuto finora alla promozione degli specifici interessi nazionali nell'area balcanica. Le tendenze apertamente nazionalistiche appaiono minoritarie. In ogni caso, l'Italia manca di capacità che le possano consentire di condurre una politica di espansione della sua influenza nell'area balcanica al di fuori del contesto occidentale e europeo. Non vi è pertanto realistica alternativa al mantenimento di una linea di stretta cooperazione con gli alleati occidentali. Senza il sostegno di quest'ultimi, difficilmente l'Italia potrà ottenere risultati sulle questioni che più coinvolgono i suoi interessi nazionali. Un caso emblematico in tal senso è rappresentato dalla salvaguardia dei diritti della minoranza italiana in Istria, che non può che essere vista

---

<sup>48</sup> A.A. REISCH, «The Central European Initiative: To Be or Not to Be?», *Rfe/RI Research Report*, 2, 34, 27 ago. 1993, pp. 30-36.

nel contesto degli sforzi multilaterali per regolare le contese interetniche in Europa<sup>49</sup>.

Una politica di coerente ricerca della solidarietà europea e occidentale non è conciliabile con scelte che potrebbero contribuire ad accrescere il già assai elevato tasso di instabilità presente nell'area balcanica. L'Italia è inoltre vitalmente interessata, oggi non meno che all'epoca della firma del Trattato di Osimo, all'instaurazione di un assetto politico stabile nell'area balcanica, obiettivo che può essere raggiunto solo attraverso la cooperazione internazionale.

Una prova cruciale per il Governo è l'«aggiornamento» del Trattato di Osimo, sul quale si sono già prodotte preoccupanti tensioni con Slovenia e Croazia. I problemi riguardanti la piena tutela dei diritti della minoranza italiana non appaiono di facile soluzione. Ma non trascurabili sono le aree di interesse comune, soprattutto in campo economico. Entrambe le repubbliche sono interessate sia ad integrarsi nel sistema commerciale e di comunicazioni europeo, sia a diversificare i propri rapporti economici, evitando un'eccessiva dipendenza da Austria e Germania. L'Italia ha quindi un'opportunità per lo sviluppo della cooperazione economica, anche se dovrà tener conto delle proprie limitate risorse economiche e delle tensioni tra Lubiana e Zagabria. Le potenzialità del regionalismo come alternativa all'ondata nazionalistica in atto in Europa sono state gravemente trascurate dalla diplomazia internazionale, come è stato giustamente osservato<sup>50</sup>. L'Istria rappresenta il caso emblematico di un'area che è rimasta relativamente immune dal virus nazionalistico proprio per la sua radicata identità regionale. Una strategia antinazionalistica non può limitarsi al «contenimento», ma deve cercare di valorizzare la convivenza fra culture ed etnie diverse. A ciò possono contribuire iniziative, come quelle intraprese nei negoziati bilaterali italo-sloveno e italo-croato, che rafforzano il dialogo culturale fra i popoli e il riesame su basi più obiettive della loro storia comune. Occorre inoltre che l'Italia si adoperi

---

<sup>49</sup> Su quest'aspetto v. K.J. HUBER, «The CSCE and Ethnic Conflict in the East», *Rfe/RI Research Report*, 2, 31, 30 July 1993, pp. 30-36; E. REMACLE, «La CSCE et les droits des minorités nationales», *Politique Étrangère*, 58, 1, 1993, pp. 141-154; P. WIDMER, «Europäische Bemühungen zur Lösung von Minderheitenfragen», *Europa Archiv*, 48, 9, pp. 265-276.

<sup>50</sup> S. BIANCHINI, *op. cit.*, pp. 217-218. Sulla necessità di distruggere i «miti storici» che alimentano il nazionalismo jugoslavo ha posto l'accento anche CVIJE TO JOB, in «Jugoslavia's Ethnic Furies», *Foreign Policy*, 92, 1993, pp. 52-74.

per ottenere un riconoscimento internazionale del problema dell'autonomia istriana, come richiesto dalle forze regionalistiche.

I tentativi italiani di sviluppare la cooperazione regionale in Europa centro-orientale si sono scontrati col riemergere delle rivalità nazionalistiche. Tuttavia, l'idea di integrare la politica comunitaria con uno sforzo di cooperazione regionale rimane valida. Nel caso delle repubbliche ex jugoslave essa potrebbe tornare in auge se si giungesse a una soluzione stabile dell'attuale conflitto. L'Italia è interessata soprattutto a rafforzare i suoi rapporti con Slovenia e Croazia, ma potrebbe svolgere un ruolo di rilievo anche verso le repubbliche meridionali, considerati anche gli impegni che si è assunta in Albania, nei cui confronti si è di fatto consolidata una speciale responsabilità italiana nell'ambito comunitario.

## *Sezione 2*

# L'ITALIA E L'ALBANIA

di Giovanni Casa

All'indomani della caduta del regime comunista (dic. 1990), la gravissima situazione economica e sociale venutasi a creare provocava un massiccio fenomeno migratorio. Decine di migliaia di profughi, utilizzando imbarcazioni di fortuna, giunsero in Italia in tre ondate, rispettivamente nel marzo, giugno ed agosto 1991.

Di qui la decisione del Governo italiano di varare un piano di emergenza (24 ago.) e di inviare un contingente di circa 700 militari in Albania (set.), con il compito di distribuire aiuti di prima necessità. Aveva così inizio l'operazione «Pellicano».

L'iniziativa veniva contestata da forze politiche della sinistra come PDS, Verdi e Rifondazione comunista, che criticavano il mancato coinvolgimento della CE, della Croce Rossa e delle strutture del volontariato, mentre il presidente della Commissione difesa della Camera, Raffaele Costa (PLI), negava l'opportunità di utilizzare forze armate per «spedizioni quasi unicamente umanitarie». In base agli accordi, l'operazione di protezione civile si sarebbe dovuta concludere entro il dicembre del 1991, ma il Governo di Tirana ha in seguito chiesto varie proroghe, tanto che la presenza dei militari italiani si è protratta fino al dicembre 1993, quando Roma ha chiuso l'operazione «Pellicano». In questo periodo si sono avvicendati circa 5.000 soldati. Due centri logistici venivano allestiti dall'Esercito a Durazzo e Valona, con il compito di trasportare ed immagazzinare gli aiuti in 27 punti di smistamento, uno per ogni distretto dell'Albania.

In oltre due anni, sono stati distribuiti più di 750.000 ton di viveri e di aiuti d'emergenza. Inoltre, nei centri venivano installati due poliambulatori, in cui sono stati effettuati circa 200.000 interventi di vario tipo. La presenza italiana ha consentito di superare una grave emergenza sanitaria. Negli ospedali albanesi, infatti, mancavano i medicinali di base, le garze, gli antibiotici e si utilizzavano ancora le siringhe di vetro, che venivano riciclate.

In coordinamento con il contingente dell'Esercito, ha partecipato all'operazione anche il 22° Gruppo navale. È stato così assicurato lo svolgimento di un

servizio di sorveglianza nelle acque territoriali albanesi, allo scopo di prevenire e impedire tentativi di immigrazioni illegali dalle coste verso l'Italia. La Marina ha pattugliato le coste con oltre 1.300 missioni e un totale di 8.500 ore di navigazione.

L'operazione «Pellicano», dopo i primi mesi di emergenza, è passata a una attività diversificata di cooperazione tecnica, con l'obiettivo di rendere efficiente la struttura statale albanese.

L'intero costo dell'intervento italiano è stato di 20 mld di lire al mese, con contributi della CE, della NATO e delle Nazioni Unite.

Sugli aiuti italiani si è accesa una forte polemica tra i partiti albanesi, i cui effetti influenzano tuttora il quadro politico a causa del coinvolgimento di esponenti di primo piano in una serie di scandali. Alla vigilia delle elezioni del marzo 1992, il Partito democratico, principale antagonista dei socialisti (ex comunisti), aveva affermato che solo una sua vittoria avrebbe consentito la prosecuzione degli aiuti dall'Occidente e che il Governo non aveva gestito correttamente i fondi a disposizione. La polemica saliva di tono in seguito all'arresto dell'ex primo ministro socialista Fatos Nano (30 lug. 1993), che veniva accusato di appropriazione indebita per circa 8 mln di dollari. I socialisti replicavano che l'iniziativa giudiziaria era in realtà di natura politica. In seguito, sarebbero stati arrestati un altro ex primo ministro, Vilson Ahmeti, e l'ex direttore generale della Banca di Stato, Arben Kiloci.

Oltre alla presenza militare, un impulso alla cooperazione italo-albanese giungeva dalla riunione della Commissione mista svoltasi a Roma il 17-18 novembre 1992. In quell'occasione veniva approvato un programma triennale per 218 mld di lire (v. tab. 1). Gli interventi previsti riguardano il ripristino di infrastrutture essenziali, i servizi sanitari e il sostegno ai piccoli produttori agricoli. Alla fine del 1993, però, un primo bilancio documentava un rallentamento dei singoli progetti, dovuto a difficoltà organizzative, da entrambe le parti, e all'evoluzione del quadro economico. In particolare, non pochi ostacoli sono giunti dalla privatizzazione immediata di tutti i terreni urbani, che ha provocato un numero elevato di contenziosi e paralizzato non poche iniziative. Inoltre, la minore disponibilità finanziaria ha provocato lo slittamento del pacchetto agricolo di 43 mld, previsto per il 1994. Attualmente sono in fase di definizione progetti per circa 60 mld di lire, tra cui l'adeguamento della rete elettrica e di quella idrica per Tirana.

Tra le attività finanziate dalla cooperazione vanno segnalate anche quelle affidate al volontariato, la cui presenza in Albania è tuttora rilevante. In modo particolare va sottolineata la presenza dalla Comunità di Sant'Egidio, impe-

**Tab. 1 – Impegni politici della Commissione mista italo-albanese, nov. 1992**  
(MLD di lire)

<b>Doni</b>	
<i>Programmazione 1993</i>	
Programma straordinario di sostegno delle produzioni agro-zootecniche (1993/95)	12,00
Intervento sanitario straordinario (1993-94)	7,00
Riscaldamento domestico	2,70
Rafforzamento infrastrutture portuali (1993/95)	7,30
<i>Programmazione 1994</i>	
Sostegno delle PMI	0,50
Programma di sostegno agroalimentare	1,80
Programma di assistenza veterinaria	2,00
Masterplan di sviluppo economico regionale	2,50
<i>Programmazione 1995</i>	
Progetto di raccolta, trattamento e trasporto del latte	13,00
Progetto di valorizzazione delle risorse boschive	12,00
Progetto agrozootecnico di Kamzà	7,20
Progetto di inseminazione artificiale	5,70
Progetto di analisi fito-sanitario	1,50
Studio di fattibilità centrale di Bhusat	0,50
<b>Crediti d'aiuto</b>	
<i>Programmazione 1993</i>	
Seconda fase dell'intervento sulla rete elettrica	8,60
Riabilitazione rete idrica di Tirana	11,00
Progetto integrato per telecomunicazioni	13,60
Ristrutturazione della rete ferroviaria Tirana-Durazzo	6,00
Commodity aid – Fornitura di macchinari per la meccanizzazione agricola	10,00
Commodity aid – Fornitura di attrezzature medico sanitarie (1993-94)	5,00
Commodity aid – Fornitura per attività artigianali (1993-94)	5,00
Commodity aid – Fornitura di materiali per costruzioni popolari (1993-94)	10,00
<i>Programmazione 1994</i>	
Ristrutturazione della rete elettrica di altre città	11,00
Impianti di costruzioni prefabbricate per alloggi	5,20
<i>Programmazione 1995</i>	
Completamento dell'acquedotto di Bovilla	24,00
Fonte: Cooperazione, XIX, 134, mar. 1994.	

gnata in corsi di formazione, interventi sulla malnutrizione infantile, restauri di scuole e iniziative nel settore della protezione civile.

La collaborazione bilaterale è stata al centro dei numerosi contatti ufficiali avvenuti nell'anno qui esaminato. Si segnalano le visite in Italia del primo ministro albanese, Alexander Meksi (23 set. e 2 ott. 1992), la visita a Tirana del presidente della Repubblica, Scalfaro (18 dic.), e delle delegazioni delle Commissioni Esteri (25 nov.) e Difesa (30 dic.) della Camera. In queste occasioni, l'Italia ha ribadito il suo impegno per favorire l'integrazione dell'Albania nelle istituzioni occidentali. Nel settore dei trasporti è stata raggiunta un'intesa per nuove forniture ferroviarie, in occasione della missione in Albania del ministro Giancarlo Tesini (5 apr. 1993), mentre nel luglio 1993 ha iniziato la sua attività a Tirana la Banca italo-albanese, nata da una *joint-venture* tra la Banca di Roma e la Banca di Stato albanese. In assoluto l'Italia è il paese che ha creato il numero maggiore di società miste in Albania. Tra il 1991 e il 1992 ne sono state istituite in tutto 64, di cui il 45% sono italo-albanesi. Va infine aggiunto che in occasione della visita a Roma del ministro albanese della Difesa, Safet Zhulali, le due delegazioni decidevano di negoziare un accordo tecnico-militare (27 lug. 1992).

Secondo alcuni osservatori, negli ultimi mesi del 1993 il ruolo italiano in Albania appare un po' indebolito. Altri paesi sono impegnati a rafforzare la propria presenza forse con maggiore continuità, mentre la conclusione dell'operazione «Pellicano», che pure ha dato un contributo rilevante per superare la fase più acuta dell'emergenza, sembra aver sancito un parziale disimpegno, come se fosse mancato un coerente quadro di intervento strategico. Ciò accade proprio quando il Governo albanese può cominciare a vantare risultati incoraggianti. L'inflazione, che nel 1992 era al 237%, è scesa l'anno successivo al 30%, con un'ulteriore riduzione prevista per il 1994 dal FMI (27%). Inoltre, lo scorso anno il paese ha goduto della crescita del PIL più alta (+8%) di tutta l'Europa dell'Est. Perciò, se l'orientamento emerso negli ultimi tempi non sarà modificato dal nuovo Governo, l'Italia potrebbe aver perso un appuntamento importante per svolgere un ruolo efficace nell'area balcanica.

### **Riferimenti bibliografici**

- AA.VV., «Dossier Albania», *Cooperazione*, mar. 1994, pp. 8-27 e 42-47;
- «Albania» in *Balkan Quarterly Report* (Atene), 1, 1993, pp. 43-54;
- «Commissione mista Italia-Albania», *Dipco*, 40, 1992, pp. 127-136;

- E. BIBERAJ, «Albania at the Crossroads», *Problems of Communism*, XL, 5, set.-ott. 1991, pp. 1-16;
- A. COWELL, «Italy Confronts a Quandary: Albanian Refugees», *International Herald Tribune*, 19 set. 1991;
- R. FALASCHI, «Albania: il progresso della democrazia», *Rivista di studi politici internazionali*, ott.-dic. 1992, pp. 559-563;
- G. GAIANI, «Albania, anno zero», *Difesa Oggi*, gen.-feb. 1992, pp. 32-34;
- P. LENDVAI, «Renaissance d'une nation», *Le Monde*, 6 nov. 1993;
- A. MASOTTI CRISTOFOLI, «1993: inizio della ripresa per l'economia albanese?», *Est-Ovest*, 4, 1993, pp. 12-16;
- E. MORTIMER, «Southern Discomfort», *Financial Times*, 3 mar. 1994.
- V. ODINZOV, «Il Pellicano lascia l'Albania, è finita l'operazione italiana», *la Repubblica*, 4 dic. 1993;
- STATO MAGGIORE ESERCITO (a cura di), *Pellicano in Albania*, 1993;
- L. ZANGA, «Renewed Italian Interest in Albania», *Rfe/Rl Research Report*, 8 mag. 1992, pp. 22-25;
- L. ZANGA, «Albania: Signs of Progress, but Much Still to be Done», *Rfe/Rl Research Report*, 7 gen. 1994, pp. 103-105;
- L. ZANGA, «Albania Optimistic about Economic Growth», *Rfe/Rl Research Report*, 18 feb. 1994, pp. 14-17.

### Sezione 3

## L'ITALIA E L'INTERVENTO DELL'ONU IN SOMALIA

di Maria Cristina Ercolessi

### 1. La politica dell'Italia in Somalia prima dell'intervento

Partner internazionale privilegiato della Somalia fin dalla sua indipendenza nel 1960, l'Italia manifesta, per tutto l'anno precedente l'intervento di «Restore Hope» (dic. 1992), un basso grado di coinvolgimento negli affari somali, che contrasta con il ruolo giocato dalla diplomazia italiana nell'ultima fase del regime di Siad Barre (tentativi di mediazione diplomatica tra Governo e opposizioni con la convocazione di una «tavola rotonda» da tenersi al Cairo e cosponsorizzata dall'Egitto) e con la massiccia presenza italiana nel campo degli aiuti allo sviluppo e della cooperazione militare negli anni ottanta. Per tutto il periodo che intercorre dal novembre 1991<sup>1</sup>, quando l'ambasciata italiana è evacuata per la seconda volta, alla metà di agosto 1992, l'Italia sceglie la via di un disimpegno pressoché totale dal paese africano. Su questa decisione pesano numerosi fattori di politica interna italiana e relativi alla situazione sul terreno in Somalia.

In quei mesi, l'Italia conosce l'avvicendamento di ben tre ministri degli Esteri (De Michelis, Scotti ed Emilio Colombo), che rappresentano linee generali di politica estera sostanzialmente difformi. La massiccia assistenza fornita dall'Italia al regime di Siad Barre è ormai da tempo al centro della polemica politica e parlamentare, con crescenti settori delle opposizioni ma anche dei partiti governativi (soprattutto all'interno della DC con le posizioni espresse da Flaminio Piccoli, presidente della Commissione affari esteri della Came-

---

<sup>1</sup> La data corrisponde allo scoppio della cosiddetta «battaglia di Mogadiscio» tra le due ali dell'United Somali Congress (Usc) capeggiate rispettivamente da Ali Mahdi e dal gen. Aidid, che sfocia anche in attacchi diretti contro l'Ambasciata italiana da parte di forze dello stesso generale. Su questa fase e sulla diplomazia italiana nei mesi che precedono l'insurrezione di Mogadiscio della fine di dic. 1990, che porterà alla caduta del regime di Siad Barre, si veda la testimonianza dell'allora amb. d'Italia a Mogadiscio: MARIO SICA, *Operazione Somalia*, Marsilio, Venezia, 1994.

ra) che esprimono forti critiche alla gestione politica, diplomatica e della cooperazione allo sviluppo in Somalia. La caduta del regime di Siad Barre, l'apertura della guerra civile e poi, pochi mesi dopo, il rovesciamento del Governo di Menghistu in Etiopia (altro paese che aveva beneficiato di considerevoli flussi d'aiuto italiani nella seconda parte degli anni ottanta), accelerano la revisione della politica italiana in Somalia e, in generale, nel Corno d'Africa. A ciò si deve aggiungere che negli stessi mesi la classe politica italiana comincia ad entrare nel ciclone di «tangentopoli», che arriverà ben presto a coinvolgere importanti gestori della politica estera e di cooperazione. Al di là degli esiti giudiziari delle inchieste ancora in corso, i consistenti aiuti alla Somalia di Siad Barre diventano oggetto di critiche sempre più sistematiche anche sotto il profilo della loro utilità ed efficacia e delle loro carenze tecniche<sup>2</sup>. In sintesi, tra gran parte delle forze politiche come pure nella stampa d'opinione, il giudizio prevalente sull'ambiziosa politica italiana nel Corno d'Africa condotta da successivi Governi negli anni ottanta è che essa si sia saldata con un vero e proprio fallimento e che, di conseguenza, una sua ripresa debba prevedere una seria analisi autocritica sugli errori del passato come pure una profonda revisione dei criteri e degli obiettivi, se non un ripensamento complessivo della priorità fino ad allora accordata a questa area del continente africano e del ruolo specifico della politica bilaterale dell'Italia relativamente ad altre iniziative di carattere internazionale e multilaterale. L'orientamento che, a partire dall'autunno del 1991, sembra prevalere risulta insomma dalla combinazione tra una politica di disimpegno (l'astensione dall'assumere iniziative bilaterali rilevanti) e la scelta di confluire, mantenendo un basso profilo politico, in tentativi diplomatici di carattere multilaterale, soprattutto nel quadro CE ed ONU.

Una tale scelta discende da una valutazione, largamente diffusa nell'opinione politica e pubblica italiana, di verticale perdita di credibilità dell'Italia in Somalia, nel Corno d'Africa e, in generale, nella comunità internazionale, una valutazione che l'evoluzione del confronto interno alla Somalia tende a rafforzare più che a smentire. Il tentativo diplomatico concretizzatosi nella conferenza di «riconciliazione nazionale» di Gibuti, nel luglio 1991, si rivela ben presto privo di qualsiasi prospettiva. Segmenti importanti delle formazioni armate somale (in questa fase soprattutto le forze facenti capo ad Aidid e ai

---

<sup>2</sup> Per un'analisi sistematica di questo aspetto vedi D. FANCIULLACCI, «La cooperazione italiana in Somalia, 1981-1990», all. al rapporto M.C. ERCOLESSI, D. FANCIULLACCI, (a cura di), *Corno d'Africa: conflitti, tendenze, cooperazione*, CeSPI Papers, Roma, 1993.

suoi alleati) non nascondono la loro ostilità verso l'Italia, che sfocerà nel già ricordato attacco armato all'ambasciata nel novembre 1991. Pochi giorni prima (29 ott.), una visita a Mogadiscio del sottosegretario agli Esteri, Andrea Borruso, era stata annullata per la manifesta opposizione della fazione USC di Aidid. Tutti questi segnali di ostilità, mentre crescono nel paese i dubbi sull'attendibilità e sulla credibilità politica del cosiddetto Governo provvisorio di Ali Mahdi che preme per un più attivo ruolo italiano, costringono di fatto l'Italia in una posizione caratterizzata da ristretti margini di manovra politica e diplomatica.

Una maggiore visibilità dell'iniziativa italiana verso il conflitto somalo e le sue conseguenze sulla popolazione civile si manifesta solo nell'agosto del 1992, come conseguenza di due fattori di pressione, in parte collegati tra loro. Da un lato, anche i mezzi di informazione italiani, come già stava avvenendo per quelli internazionali, in specie americani, iniziano ad interessarsi al dramma somalo: tutti i maggiori giornali nazionali e le reti televisive mandano propri inviati in Kenya e poi all'interno della Somalia per documentare le terribili condizioni in cui si trovano i rifugiati somali e la popolazione del paese a causa del sistema predatorio degli aiuti organizzato dalle bande armate; le denunce dei *media* e le congiunte pressioni degli organismi non governativi di volontariato, che operano nel paese senza alcuna protezione, riaccendono improvvisamente i riflettori sulla guerra in Somalia e riaprono la discussione sulle responsabilità passate e sul disimpegno attuale dell'Italia<sup>3</sup>. Dall'altro, e per ragioni non dissimili da quelle italiane, l'Amministrazione Bush, annuncia il 14 agosto 1992 un'operazione altamente spettacolare di ponte-aereo con la Somalia per l'invio di aiuti d'emergenza (145mila ton di cibo). Questi due sviluppi rompono finalmente l'indifferenza con cui il mondo aveva assistito nell'anno precedente al precipitare della Somalia nella guerra civile e metto-

---

<sup>3</sup> Sull'intervento dei media vedi l'art. di C. SIMON, «Les énigmes d'une mobilisation», *Le Monde*, 30 ago. 1992. Da parte italiana si possono segnalare, a titolo esemplificativo: G. CORBI, «I miliardi al Terzo Mondo», *La Repubblica*, 24 lug. 1992; M. EMILIANI, «Quante colpe hanno gli italiani per quel Libano all'Equatore», *L'Unità*, 20 ago. 1992; e ancora di G. CORBI, «I debiti con la Somalia», *La Repubblica*, 6 set. 1992. Come si può notare dai titoli, l'attenzione è ancora largamente focalizzata sul passato ruolo dell'Italia in Somalia, e la polemica è ulteriormente rinfocolata da alcune dichiarazioni fortemente critiche della politica italiana dell'on. M. Raffaelli, ex sottosegretario agli Esteri (*La Repubblica*, 23 ago. 1992). Maggiori dettagli sugli orientamenti dell'Italia e in particolare della cooperazione allo sviluppo in questa fase sono in M.C. Ercolessi, «La cooperazione italiana in Africa», *Africa e Mediterraneo*, 2, lug.-set. 1992, pp. 60-70.

no in moto una catena di avvenimenti che nel dicembre successivo culminerà nel lancio dell'operazione «Restore Hope».

È in questo quadro che, all'indomani dell'annuncio del ponte-aereo americano, il Ministero degli Esteri italiano rende disponibili 35 mln di dollari per l'aiuto d'emergenza; contemporaneamente il ministro degli Esteri Colombo annuncia la propria intenzione di recarsi a Mogadiscio nel tentativo di riprendere i contatti con le parti somale e riallacciare il dialogo tra le forze in conflitto. L'iniziativa di Colombo sembra riportare l'Italia alla visione tradizionale della sua politica estera in Somalia, fondata sulla necessità di un impegno a favore di un paese con il quale si sono sempre mantenuti rapporti privilegiati e che quindi non può essere abbandonato alla propria sorte, qualunque siano gli errori del passato. Ma il tentativo di Colombo di rilanciare un ruolo diplomatico italiano, in parallelo all'iniziativa condotta dall'allora rappresentante speciale dell'ONU, il diplomatico algerino Mohammed Sahnoun, non si tradurrà in risultati apprezzabili<sup>4</sup> e rimarrà un fatto sostanzialmente isolato. Il dibattito sulla politica somala dell'Italia si riaprirà in realtà solo qualche mese dopo, per effetto soprattutto di uno sviluppo esterno al processo decisionale italiano, la scelta cioè dell'Amministrazione Bush di avviare l'operazione «Restore Hope».

## **2. Il dibattito sulla partecipazione italiana a «Restore Hope»**

L'annuncio di Bush, il 25 novembre 1992, di lanciare l'operazione «Restore Hope» e poi la risoluzione 794 del Consiglio di sicurezza dell'ONU (3 dic.), che ne definisce obiettivi e modalità, riaprono la discussione sulla politica della comunità internazionale verso la crisi somala. Per tutto l'anno precedente all'immobilismo italiano aveva corrisposto un basso grado di impegno di altri grandi protagonisti della scena internazionale. Gli Stati Uniti, in particolare, si erano mostrati riluttanti a farsi coinvolgere sul terreno somalo, resistendo alle pressioni del segretario generale dell'ONU, Boutros-Ghali, per un rafforzamento del piccolo contingente di «caschi blu» già presente nel paese africano e un'espansione delle sue finalità politiche e militari. Dal canto suo,

---

<sup>4</sup> v. *La Repubblica*, 18 ago. 1992. Il viaggio di Colombo si tiene all'inizio di set. ed è preceduto da una missione preparatoria affidata al diplomatico Enrico Augelli, che in seguito giocherà un ruolo di rilievo nel confronto Italia-USA-ONU attorno alla gestione di UNOSOM 2. Su questo v. anche P. PETRUCCI, *Mogadiscio*, Nuova Eri, Torino, 1993, pp. 178-9.

l'ONU era apparsa divisa tra opzioni diverse e sempre più aperti contrasti erano scoppiati tra i suoi responsabili e le sue agenzie, culminati in ottobre nelle polemiche dimissioni dell'inviato speciale Mohammed Sahnoun. Sul terreno dell'emergenza e delle operazioni di soccorso alle popolazioni, le agenzie ONU avevano inoltre manifestato gravi carenze operative e politiche<sup>5</sup>. Contrariamente all'ottimismo che informa la decisione americana e il lancio di «Restore Hope», l'operazione si colloca quindi in un contesto già profondamente deteriorato dall'inazione della comunità internazionale, i cui effetti continueranno a farsi sentire per tutta la durata dell'intervento multilaterale. La stessa decisione statunitense appare il risultato di una grave sottovalutazione delle realtà interne della Somalia e delle difficoltà che si frappongono sulla via di una ricostituzione in tempi brevi di condizioni minime di ordine e di sicurezza. L'impostazione iniziale dell'Amministrazione statunitense uscente è palesemente minimalista: l'intervento deve essere limitato negli obiettivi, dichiaratamente umanitari (far arrivare il cibo alla popolazione bisognosa), e nel tempo (deve preparare il terreno a una forza di pace ONU). Ne consegue una scelta politica che concentra l'attenzione prevalentemente sulla capitale, dove si svolge lo scontro tra le due ali dell'USC, e che punta a realizzare in tempi brevi un accordo tra le fazioni militari per la costituzione di un Governo di riconciliazione nazionale, che possa servire come premessa per il ritiro delle forze americane. Ne deriva anche la scelta della minor esposizione possibile sul terreno militare, per minimizzare le perdite tra i soldati americani che né l'Amministrazione uscente di Bush né quella entrante di Clinton vogliono rischiare per timore di alienarsi l'opinione pubblica interna<sup>6</sup>.

La realtà in cui si colloca l'intervento internazionale di «Restore Hope» (l'evidente debolezza dell'ONU e i suoi contrasti interni; gli obiettivi limitati che animano la decisione statunitense e che seguono un periodo di sostanziale disimpegno dall'area del Corno d'Africa, se non una vera e propria revisione delle priorità della politica americana nei tradizionali «conflitti

---

<sup>5</sup> L'operato dell'ONU è ben ricostruito da J. CLARK, «Debacle in Somalia», *Foreign Affairs*, 72, 1, 1993, pp. 109-23. Osservazioni interessanti sono anche in J. STEVENSON, «Hope Restored in Somalia?», *Foreign Policy*, 91, 1993, pp. 138-54.

<sup>6</sup> Un'analisi delle diverse fasi della strategia politica USA in Somalia è in R. MARCHAL, «Somalie: autopsie d'une intervention», *Politique Internationale*, 61, 1993, pp. 191-208. Un bilancio critico di Restore Hope è anche in *African Rights: «Somalia. Operation Restore Hope: An Assessment»*, RAKIYA OMAR e A. DE WAAL, (a cura di), London, 1993.

periferici») non impedisce che l'annuncio di «Restore Hope» ravvivi improvvisamente anche il dibattito politico italiano, ponendo il Governo e le forze politiche di fronte alla necessità di dare una valutazione della stessa operazione e, soprattutto, di compiere una scelta sull'eventuale partecipazione di un contingente italiano. È utile notare che, contemporaneamente, l'Italia si trova a dover decidere sul suo grado di coinvolgimento nel processo di pacificazione del Mozambico, in gran parte risultato della iniziativa di mediazione italiana, ossia sull'invio o meno di un altro contingente militare nel quadro delle forze ONU (l'approvazione dell'invio dei due contingenti in Somalia e in Mozambico sarà del resto decisa dal Parlamento nella stessa seduta del 10 dic.).

Fin dal suo avvio, il dibattito sulla decisione di partecipare o meno all'operazione «Restore Hope» si articola attorno a due questioni principali, spesso intrecciate. La prima questione riguarda il rapporto da stabilirsi rispettivamente con gli Stati Uniti, che assumono il comando militare dell'operazione, e con l'ONU, che ne garantisce l'egida politica, e di conseguenza il ruolo che in questo contesto vede attribuirsi e vuole attribuirsi la missione italiana. La seconda questione concerne l'evoluzione del «nuovo modello di difesa» italiano ed è sottolineata soprattutto dal Ministero della Difesa. Entrambe le questioni rientrano nella più generale ricerca di un rinnovato ruolo e di una più incisiva collocazione dell'Italia nel nuovo contesto internazionale determinato dalla fine del bipolarismo. Il lancio di «Restore Hope» e l'avallo fornito dal Consiglio di sicurezza dell'ONU offrono in effetti l'occasione di un tentativo di rilancio del ruolo italiano in Somalia, nel Corno d'Africa e più in generale nella politica internazionale, o per lo meno di ricostruzione della «credibilità» dell'Italia, per usare un'espressione largamente corrente nei commenti di quei giorni<sup>7</sup>.

La concentrazione della discussione su questi temi offre una chiave di lettura di altri due aspetti, apparentemente contraddittori, che caratterizzano e continueranno a caratterizzare anche in seguito il dibattito italiano sulla partecipazione a «Restore Hope». Innanzitutto, la discussione è fortemente segnata dall'esperienza del passato. Un'esperienza che per alcuni va riscattata attraverso la formulazione e l'applicazione di una nuova politica, che consenta all'Italia, per così dire, di pagare i propri debiti storici e recenti verso

---

<sup>7</sup> Ad es. S. SILVESTRI, «Nella missione a Mogadiscio si gioca la credibilità dell'Italia», *Il Sole 24 Ore*, 15 dic. 1992.

la Somalia, e che per altri deve invece mettere in guardia dal ritorno a posizioni unilaterali e «nazionalistiche». Per questi ultimi (soprattutto alcuni settori dell'opposizione di sinistra, esponenti del PRI ma anche personalità della coalizione di governo), l'Italia avrebbe il dovere di dare il suo contributo ai tentativi di far uscire la Somalia dal dramma della guerra e della fame, in un quadro tuttavia di forte coordinamento con l'iniziativa internazionale e multilaterale e sotto l'egida delle Nazioni Unite.

In secondo luogo, queste considerazioni – prese nel loro insieme – aiutano forse a interpretare un dato a prima vista sorprendente, ossia la totale assenza nel dibattito politico e nei commenti dei mezzi d'informazione di qualsiasi riferimento specifico alla situazione interna somala e agli obiettivi politici che si vogliono perseguire. Va sottolineato che questa carenza non è tipica solo della politica italiana, ma grava in generale su tutto l'intervento, come gli avvenimenti successivi del 1993 si incaricheranno di dimostrare. Nel caso dell'Italia, tuttavia, si riscontra un sovrappiù di astrattezza, una più fondamentale assenza di considerazione per le realtà sul terreno politico somalo che contrasta con l'affermazione – sempre retoricamente presentata – di una maggiore conoscenza italiana della realtà somala in virtù del lungo rapporto di *partnership* tra i due paesi. La discussione si concentra insomma sulle opzioni della politica estera e di sicurezza dell'Italia, astraendo dalla specifica politica da intraprendere verso la Somalia. Manca quasi totalmente un tentativo di lettura della realtà somala dopo la devastazione prodotta dal regime di Siad Barre e poi dalla guerra civile, delle forze in campo e dei loro orientamenti, dei meccanismi del conflitto interno, di quali siano le condizioni in cui si va ad operare, gli ostacoli o gli eventuali punti di forza del processo di pacificazione<sup>8</sup>.

La decisione italiana di partecipare con un proprio contingente all'operazione «Restore Hope» è annunciata il 4 dicembre dai ministri degli Esteri Colombo e della Difesa Andò, e sarà ratificata una settimana dopo dal Parlamento<sup>9</sup>. Fin dall'inizio, le sue motivazioni sono rese confuse da una

---

<sup>8</sup> Anche nel caso italiano la dimensione politica dell'operazione internazionale è affrontata con un grado di sottovalutazione che rasenta la leggerezza. Poche sono le voci che anche sulla stampa si levano a invitare a una più sobria e realistica analisi della situazione somala. Una delle poche eccezioni è in questa fase rappresentata dall'editoriale, fin dal titolo improntato a un ragionevole pessimismo, di M. EMILIANI, «Ma la vera impresa sarà riconciliarli», *L'Unità*, 8 dic. 1993.

<sup>9</sup> La missione italiana, denominata IBIS, prevede l'invio in Somalia di circa 2.500 soldati: 2.100 della brigata Folgore, 250 del battaglione S. Marco e circa 75 tra ufficiali e sottoufficiali.

serpeggiante polemica anti-italiana alimentata soprattutto dalla stampa americana e anche, in via ufficiosa, da esponenti dell'Amministrazione. La polemica riguarda essenzialmente la desiderabilità della presenza di un contingente militare di un paese che, come l'Italia, è stato a lungo associato al regime di Siad Barre, che godrebbe quindi di una scarsa popolarità in Somalia e incontrerebbe l'ostilità di molte fazioni somale<sup>10</sup>. Il Governo Amato riesce comunque a garantirsi un avallo ufficiale degli USA alla partecipazione italiana a «Restore Hope», ma – come si vedrà tra breve – l'opportunità o meno di una presenza militare, rispetto ad altre forme di intervento possibili, sarà sollevata all'interno del dibattito parlamentare.

In linea generale, il principio di un intervento internazionale umanitario che utilizzi anche forze militari di *peace-keeping* è largamente accettato dalla maggioranza delle forze politiche italiane, con l'unica eccezione di alcuni settori minori di sinistra e pacifisti, che dietro l'operazione dell'ONU vedono delinearci quella che definiscono una «politica imperiale»<sup>11</sup>. Se il ministro degli Esteri Colombo individua la novità dell'operazione internazionale nel fatto che «si va modificando il principio del non intervento negli affari interni dei paesi (quando la loro evoluzione politica compromette diritti fondamentali dell'uomo)», Piero Fassino, responsabile degli affari esteri della maggiore forza di opposizione, il PDS, sostiene che all'ONU va riconosciuto «il diritto di disporre di strumenti di intervento cogente e forzoso ... per garantire il rispetto e l'adempimento delle decisioni assunte dalla comunità internazionale»<sup>12</sup>. Le posizioni si differenziano invece sulla questione del ruolo-guida assunto dagli Stati Uniti nella gestione delle operazioni militari. In questa fase, gli esponenti governativi e soprattutto il ministro degli Esteri evitano ancora di porre la questione in maniera diretta, accontentandosi di veder riconosciuta la legittimità della partecipazione italiana. In tutte le dichiarazioni, interviste

---

<sup>10</sup> In quella fase le opposizioni somale all'invio di un contingente italiano vengono soprattutto dalla fazione di Aidid e da altri movimenti alleati, come il Somali Patriotic Movement, che in un comunicato emesso a Roma annunciano che l'intervento di truppe italiane in Somalia sarà considerato un «atto di guerra» (*La Stampa*, 30 nov. 1992). Favorevole si dichiara invece la fazione dell'USC di Ali Mahdi (*La Stampa*, 5 dic. 1992).

<sup>11</sup> Intervento dell'esponente di Rifondazione Comunista, Giovanni Russo Spena, al dibattito alla Camera dei deputati, *Resoconto sommario*, 10 dic. 1992.

<sup>12</sup> La citazione di Fassino è tratta dall'editoriale «L'Onu, l'Italia e la pace in Somalia», *L'Unità*, 4 dic. 1992; la dichiarazione di Colombo è contenuta in un'intervista al *Corriere della Sera*, 6 dic. 1992.

e prese di posizione dei maggiori responsabili governativi si riscontra tuttavia un costante richiamo all'egida dell'ONU e alla risoluzione 794 del Consiglio di sicurezza. La questione è invece direttamente sollevata dal PDS nel dibattito parlamentare, con una proposta di risoluzione presentata al Senato che chiede al Governo italiano di farsi promotore di «una riforma dell'ONU capace di superare un assetto che in ogni circostanza delicata che richieda un intervento internazionale porta di fatto l'ONU a delegare le funzioni operative in prevalenza alla potenza americana»<sup>13</sup>. Il PDS, assieme ad altri gruppi minori, esprime inoltre dubbi sulla forma dell'intervento, sulla decisione cioè di partecipare con un contingente militare, sostenendo che le responsabilità passate dell'Italia renderebbero preferibile una forma di partecipazione unicamente civile ed umanitaria. Queste valutazioni porteranno il PDS e i Verdi ad astenersi sull'invio della missione militare in Somalia, comunque approvata da una maggioranza costituita da DC, PSI, PLI, PRI, PSDI, MSI e Lega. Un voto contrario è espresso invece da Rete e Rifondazione Comunista. Le differenze tra le posizioni del Governo e della maggioranza governativa e quelle dell'ONU e di Washington sono comunque espresse in termini indiretti attraverso l'esposizione degli obiettivi della missione. Se l'accento è sempre e comunque sulle motivazioni umanitarie, tanto Colombo quanto Andò tendono a sottolineare alcuni obiettivi che tendono ad allargare le finalità di «Restore Hope» rispetto a quelle minimaliste definite da Washington e ad allinearsi con la posizione più interventista di Boutros-Ghali. Fin dall'inizio, il ministro della Difesa delinea l'obiettivo della missione come quello di «scortare i convogli umanitari per difenderli dalle organizzazioni malavitose», prevedendo nel contempo anche la necessità di «operazioni di polizia», che specifica nel «ripulire il territorio dalle troppe armi che circolano»<sup>14</sup>. Da parte sua, il ministro degli Esteri sottolinea soprattutto l'obiettivo politico e diplomatico dell'intervento: il suo scopo sarebbe «di contribuire a creare le condizioni per la ricostruzione dello Stato somalo, attraverso il consensuale riconoscimento di un'autorità somala da parte delle fazioni in lotta e la convocazione di una conferenza di riconciliazione nazionale. L'Italia intende quindi promuovere incontri tra le diverse parti»<sup>15</sup>. Apparentemente più

---

<sup>13</sup> «Comunicazioni del Governo sulla missione umanitaria in Africa e conseguente discussione», *Resoconto sommario*, Senato della Repubblica, 10 dic. 1992.

<sup>14</sup> v. *La Stampa*, 30 nov. 1992 e l'intervista rilasciata a *L'Unità*, 5 dic. 1992.

<sup>15</sup> «Comunicazioni del Governo sull'invio di forze armate in Somalia», *Resoconto sommario*, Camera dei deputati, 10 dic. 1992.

attenta alla dimensione politica della crisi somala e più vicina alla posizione statunitense che in quella stessa fase punta decisamente a un accordo in tempi rapidi tra le fazioni e in specie tra le due ali dell'USC che si combattono a Mogadiscio, la linea del ministro Colombo non esclude comunque l'utilità di un'opera di disarmo delle fazioni, che costituirà di lì a poco il principale nodo di contenzioso tra gli americani e Boutros-Ghali<sup>16</sup>.

Il rilancio di un ruolo di maggior profilo politico sulla scena internazionale dell'Italia è alla base anche della seconda motivazione fondante della decisione di partecipare all'operazione «Restore Hope», quella cioè che va sotto l'etichetta del «nuovo modello di difesa». Questa motivazione viene soprattutto dal Ministero della Difesa e, più indirettamente in questa fase, dai vertici militari. Contrariamente alle perplessità manifestate dall'opposizione di sinistra sull'opportunità dell'impiego da parte italiana di uno strumento militare e benché la posizione del Ministero della Difesa faccia costante riferimento sia alla finalità umanitaria che al carattere multilaterale dell'operazione, fin dall'inizio gli ambienti della Difesa sottolineano della missione in Somalia soprattutto il legame con la necessità di rivedere e mettere a punto la concezione del ruolo e delle funzioni delle Forze armate nel nuovo contesto internazionale. In sintesi, la nuova situazione internazionale creatasi con la fine del bipolarismo farebbe emergere un nuovo concetto di sicurezza, che il ministro della Difesa Andò definisce «sicurezza allargata», in base al quale anche la fame costituisce una grave minaccia alla pace. In questo nuovo quadro, le Forze armate sono chiamate a rivedere la loro funzione fondamentale: non più «uno strumento di potenza nazionale ma un mezzo per far fronte a compiti internazionali umanitari e di pace». Ed è in questa luce che si afferma anche l'esigenza di «rivedere l'organizzazione e le strutture dello strumento militare, per adeguarlo alle necessità ed agli impegni che il paese sarà chiamato ad affrontare in futuro»<sup>17</sup>. In altri termini, il nuovo modello di difesa si deve basare sul fatto che «l'esercito è chiamato non più a compiti di difesa stanziale, statica del territorio. Il problema è quello di partecipare a

---

<sup>16</sup> Solo un mese dopo Colombo affermerà, in un intervento all'Istituto Italo-Africano di Roma, che «per rendere efficace l'intervento bisogna disarmare integralmente la Somalia: disarmare tutti e non limitarsi alle armi pesanti» e citerà un esplicito dissenso con Washington in proposito, *Il Tempo*, 16 gen. 1993.

<sup>17</sup> «Comunicazione del ministro della Difesa Andò», *Resoconto sommario*, Camera dei deputati, 10 dic. 1992.

contingenti multinazionali per difendere la pace là dove rischia di essere compromessa»<sup>18</sup>.

Come si può notare, tanto nelle dichiarazioni del ministro degli Esteri quanto in quelle del ministro della Difesa è costantemente sottolineato il carattere multilaterale degli interventi di difesa della pace che prevedono l'utilizzo dello strumento militare. Sarebbero anzi la nuova situazione internazionale e il nuovo concetto di sicurezza che ne discende a rendere urgente l'esigenza di adeguare anche lo strumento militare nazionale a nuove finalità umanitarie e di garanzia della pace nel mondo. Tuttavia, rimane largamente sullo sfondo una questione che di lì a poco esploderà nelle relazioni con USA e ONU a proposito dell'intervento in Somalia, ma che va al di là del caso somalo e della sua gestione. La questione cioè della relazione tra i contingenti nazionali e il comando unificato delle forze multilaterali, del peso rispettivo dei processi decisionali nazionali e di quelli internazionali.

Questo problema è, in questa prima fase di assunzione della decisione sull'invio della missione in Somalia, lasciato largamente indefinito, almeno all'interno delle dichiarazioni politiche ed ufficiali. Da parte governativa e da parte degli ambienti della Difesa italiana, e per quanto riguarda la specifica questione della gestione di «Restore Hope», si evita in linea di massima di porre il problema dell'autonomia relativa dei contingenti nazionali, del grado di decisionalità che spetta al comando unificato e del ruolo rispettivo degli Stati Uniti e dell'ONU. In termini più generali, e malgrado le sollecitazioni che provengono dalle opposizioni di sinistra affinché l'Italia si faccia promotrice di una riforma delle Nazioni Unite che riporti all'interno dell'organizzazione internazionale la gestione effettiva e il controllo politico degli interventi di *peace-keeping*, il nodo viene provvisoriamente accantonato e il suo scioglimento affidato alle operazioni sul terreno. In realtà, questo aspetto tornerà ben presto in superficie e costituirà l'oggetto principale del contenzioso con USA e ONU per buona parte del 1993. Il fatto che nelle prime settimane del dicembre 1992 sia lasciato ai margini discende con tutta probabilità dalle condizioni in cui si realizza la partecipazione dell'Italia, che deve innanzitutto superare un vero e proprio fuoco di sbarramento al suo coinvolgimento portato avanti soprattutto da ambienti americani e, come si è detto, da una parte non insignificante delle fazioni armate somale. La determinazione italiana a partecipare a «Restore Hope», la necessità di costruire un consenso

---

<sup>18</sup> Intervista del ministro Andò a T. Fontana, *L'Unità*, 10 dic. 1992.

internazionale a tale partecipazione, l'esigenza insomma di evitare una marginalizzazione dal contesto somalo e del Corno d'Africa, appaiono in questa fase prioritarie rispetto ad altre considerazioni di definizione del ruolo e dell'autonomia della politica italiana verso la crisi somala e, in specifico, dello strumento militare utilizzato per perseguirla.

### **3. La ricerca di una maggiore visibilità della politica italiana e lo scontro con ONU e USA**

Tuttavia, il tentativo di definire un più alto profilo politico della partecipazione italiana a «Restore Hope» emerge fin dal momento dell'effettivo schieramento del contingente italiano a Mogadiscio nei primi giorni di gennaio. Già nelle settimane precedenti, come si è ricordato, era insorta una polemica tra il comando americano della missione e il segretario dell'ONU a proposito della necessità preliminare di realizzare il disarmo delle fazioni come condizione per il ritiro del contingente americano e del passaggio a una gestione ONU dell'operazione multilaterale in Somalia. Quando, all'inizio di gennaio, cominciano a delinearsi i tempi del passaggio alla seconda fase dell'intervento e del parziale disimpegno statunitense, l'Italia coglie l'occasione per avanzare alcune richieste precise relative alla propria posizione nel comando delle operazioni militari e, in generale, una propria visione dell'intero intervento.

Innanzitutto, il Governo italiano dichiara la propria intenzione di mantenere la missione italiana anche dopo il previsto parziale ritiro dei soldati americani, e invita l'ONU a realizzare un maggiore coordinamento interno dell'operazione. L'invito è sottolineato da una più elevata visibilità politica della presenza italiana che si concretizza, ad esempio, in una visita di Andò al contingente dislocato in Somalia.

Il successivo e decisivo passo sarà, da lì a un mese, la richiesta dell'Italia di affidare a un proprio ufficiale una posizione di alta responsabilità ed eventualmente il comando dell'operazione in vista del passaggio delle consegne da UNOSOM 1 a UNOSOM 2. La rivendicazione di un maggior ruolo decisionale dell'Italia nella missione militare multinazionale in Somalia segue, d'altra parte, un'analoga richiesta riguardante il comando delle operazioni ONU in Mozambico, che era stata avanzata, senza successo, alla fine di dicembre, e sembra quindi configurare una più generale volontà di valorizzare il significato politico della partecipazione dell'Italia alle operazioni di *peace-keeping* in

Africa<sup>19</sup>. La richiesta italiana viene accolta dall'ostilità dei rappresentanti statunitensi a Mogadiscio e particolarmente di Robert Oakley; essa non ottiene alcuna soddisfazione ma costituisce il precedente sul quale comincia a crescere la differenziazione della posizione italiana prima dagli USA e poi anche dall'ONU e ad emergere una autonomia di gestione della missione militare italiana rispetto al comando unificato.

Il contenzioso con USA e ONU sugli obiettivi della missione UNOSOM 2 e sulle sue modalità operative scoppia in tutta la sua virulenza in coincidenza con l'avvio della seconda fase dell'operazione internazionale (UNOSOM 2), che sulla base della risoluzione 814 del Consiglio di sicurezza della fine di marzo, fa rientrare l'operazione nel quadro del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite e affida quindi al segretario generale un grado di controllo e di potere sull'operazione di *peace-keeping* senza precedenti.

L'occasione è fornita dalla ripresa, all'inizio di giugno, di violenti scontri armati a Mogadiscio. Il contingente pakistano viene attaccato dagli uomini di Aidid e lascia sul terreno 23 morti. L'episodio apre una lunga sequenza di avvenimenti che si snoderanno durante l'estate, fino alla decisione ONU di dichiarare Aidid «criminale di guerra» e ai ripetuti e falliti tentativi di catturarlo. Questi sviluppi aumenteranno in modo esponenziale la tensione e il livello degli scontri a Mogadiscio, causando la morte non solo di un numero crescente di «caschi blu» ma anche di civili somali e gettando non poche ombre, mai ufficialmente diradate, sul comportamento delle forze UNOSOM. L'aumento della tensione militare a Mogadiscio sollecita l'Italia, e in particolare il comandante della missione italiana Bruno Loi, a prendere una posizione di aperta critica all'operato di altri contingenti, accusati di praticare una linea di pura militarizzazione dell'intervento e di comportarsi «in modo arrogante innescando nella gente un senso di risentimento verso l'ONU»<sup>20</sup>. L'oggetto specifico del contrasto con l'ONU è la decisione di quest'ultima di scegliere Aidid come il responsabile della ripresa dei combattimenti e come il guastatore principe del processo di pacificazione avviatosi con la conferenza

---

<sup>19</sup> Apparentemente la richiesta di affidare a un ufficiale italiano il comando delle operazioni di Unosom 2 o comunque di avere un peso significativo nel processo decisionale a Mogadiscio è il frutto soprattutto delle pressioni degli ambienti militari ed è espressa in prima persona dal ministro della Difesa. Il ministero degli Esteri appare invece attestato su una linea più morbida e interlocutoria e mostra una maggiore preoccupazione per i rischi di sovraesposizione che una tale richiesta potrebbe comportare, *La Repubblica*, 10 feb. 1993.

<sup>20</sup> La valutazione è del gen. Bruno Loi, *La Repubblica*, 8 giu. 1993.

di riconciliazione di Addis Abeba del marzo precedente. Il Governo italiano, e in specie i rappresentanti diplomatici e militari dell'Italia a Mogadiscio, contestano che la scelta di criminalizzare Aidid e di punirlo per vie militari, attraverso azioni che vengono definite di «rappresaglia», possa contribuire in modo efficace a ristabilire le condizioni per una pacificazione interna della Somalia. Al contrario, si ritiene che un'accentuazione dell'uso dello strumento militare alieni settori significativi della popolazione civile somala dall'operazione ONU, provocando una *escalation* del conflitto invece che una sua riduzione. L'Italia, perciò, sostiene una linea alternativa, fondata sulla ricerca di una mediazione, nella speranza di poter giungere a una soluzione diplomatica che eviti il più possibile il ricorso all'uso della forza. È una posizione, questa, espressa in particolare dall'inviato speciale italiano, Enrico Augelli, e che porterà – da parte dell'ONU e degli USA – ad accusare l'Italia di intendersela col «nemico», rompendo la solidarietà internazionale.

Malgrado l'Italia decida, in un primo momento, di partecipare all'azione militare congiunta contro Aidid, una volta rivelatasi infruttuosa la ricerca di una soluzione politica, ciò non fa che accentuare le divergenze tra l'impostazione italiana e quella di UNOSOM 2, che saranno del resto ulteriormente alimentate all'inizio di luglio a seguito dell'uccisione di tre militari italiani, delle accuse rivolte all'Italia da alcuni dei massimi responsabili di UNOSOM 2 per il rifiuto del comando italiano di ordinare la riconquista *manu militari* di un posto di blocco a Mogadiscio e infine della richiesta di rimozione del generale Loi avanzata dal vicesegretario dell'ONU per le operazioni di *peace-keeping*, Kofi Annan.

Questi sviluppi riaprono inevitabilmente anche il dibattito politico italiano sul senso e sugli obiettivi della missione somala. In sintesi, due sono le posizioni maggiori che si confrontano, con una serie di sfumature interne. Da un lato, l'opposizione di sinistra, che fin dall'inizio aveva manifestato dubbi sull'utilità di una partecipazione militare dell'Italia, si allinea alla richiesta – reiterata dal Governo italiano – di un maggior coordinamento delle azioni militari e di una partecipazione al comando militare unificato, in alternativa a un ritiro del contingente italiano che in questa fase è considerato inopportuno<sup>21</sup>. Su

---

<sup>21</sup> v. l'editoriale di W. Veltroni su *L'Unità*, 3 lug. 1993, e il successivo editoriale di P. Fassino, «Dobbiamo restare a queste condizioni», *ibidem*, 5 lug. 1993, in cui si chiede che la gestione dell'intervento tenga fermi alcuni punti essenziali: l'obiettivo della pacificazione; la finalizzazione delle operazioni militari al disarmo delle bande; il non ricorso alle rappresaglie; un controllo reale del segretario generale dell'Onu sui suoi rappresentanti in Somalia; una condivisione da parte dei comandanti di tutti i contingenti delle decisioni sulle operazioni militari.

questa posizione, che riflette il consenso dominante nel Governo e apparentemente anche dei vertici militari, si collocano anche altri partiti (ad es., il PSI) e un certo numero di commentatori.

Sul fronte opposto, di minimizzazione dei contrasti con USA e UNOSOM e di saldo ancoraggio al quadro multilaterale, si schierano invece soprattutto il PRI e alcuni autorevoli esperti di politica estera e di sicurezza. Pur ammettendo che l'operato di UNOSOM 2 si sia caratterizzato per una notevole contraddittorietà e confusione, questa posizione insiste particolarmente su un elemento ritenuto prioritario, la necessità cioè di non dissociarsi dall'ONU per evitare un suo ulteriore indebolimento che non aiuterebbe né la Somalia né la ricerca di un nuovo ruolo per l'organizzazione internazionale. La necessità di mantenersi all'interno del consenso ONU è giustificata con due considerazioni principali. La prima, in linea con il ragionamento del comando di UNOSOM 2, insiste sulla legittimità e sulla necessità del ricorso ai mezzi militari per battere le «fazioni più guerrafondaie», come condizione per mettere fine alla guerra civile e avviare la ricostruzione dello Stato. La seconda sottolinea che una linea di determinazione dell'ONU, nel caso avesse successo in Somalia, avrebbe un importante effetto «esemplare» in altre crisi nel mondo e aumenterebbe la credibilità dell'organizzazione<sup>22</sup>.

Sfumature di atteggiamento sono presenti tuttavia anche nel campo governativo, in specie tra il ministero della Difesa, guidato da Fabbri, e il ministero degli Esteri guidato da Andreatta. Mentre il ministero della Difesa comincia a prospettare una revisione della presenza italiana nel caso non sia accolta la richiesta di una partecipazione al comando dell'operazione, lasciando intendere che si potrebbe anche arrivare a un ritiro del contingente italiano, il ministro degli Esteri Andreatta tende a minimizzare la portata dei contrasti con il comando UNOSOM, preferendo definirli divergenze che «riguardano il diverso stile delle operazioni di sicurezza», e definisce «molto grave» l'eventualità di un ritiro italiano, in quanto dimostrerebbe la capacità di Aidid di far ritirare un contingente militare e aumenterebbe di conseguenza i rischi per le forze rimaste in Somalia<sup>23</sup>. La posizione assunta in questa fase dal ministero degli Esteri e dal presidente del Consiglio Ciampi sembra andare piuttosto nella direzione di cercare di smussare gli angoli del contrasto con l'ONU,

---

<sup>22</sup> Le citazioni sono tratte da due successivi commenti di S. Silvestri su *Il Sole 24 Ore*, 18 giu. e 3 lug. 1993.

<sup>23</sup> Intervista a *Famiglia Cristiana*, 30, 1993.

evitando di porre in modo ultimativo la questione del comando e promuovendo altre sedi di confronto che possano servire a costruire consenso e un maggiore coordinamento tra i contingenti nazionali operanti in Somalia. La fitta rete di incontri con i responsabili ONU e statunitensi intessuta in quelle settimane dalla Farnesina non porterà tuttavia a risultati soddisfacenti per la parte italiana e soprattutto non ridurrà il livello della polemica con UNOSOM sulla conduzione delle operazioni a Mogadiscio.

Il contrasto sarà risolto di lì a poco, alla metà di agosto, con una decisione di compromesso, probabilmente concordata con UNOSOM, consistente in un ridispiegamento al di fuori della capitale somala delle forze italiane e nell'avvicendamento tra il generale Loi e il generale Carmine Fiore nel comando della missione italiana. Anche in questa occasione, i toni mantenuti dal Ministero degli Esteri e dagli ambienti della Difesa risultano diversi. Il comunicato stampa della Farnesina che il 12 agosto 1993 annuncia il ridispiegamento del contingente italiano motiva la decisione con la permanenza di «alcuni rilevanti aspetti di diversa interpretazione di attuazione del mandato dell'ONU, per quel che attiene alla situazione di Mogadiscio». Il ministro della Difesa Fabbri la definisce invece una «sfida all'ONU», mentre gli ambienti dello Stato maggiore non nascondono la loro insoddisfazione per l'avvicendamento nel comando italiano che, di fatto, significa la rimozione del generale Loi<sup>24</sup>.

La decisione dell'Italia di spostare il grosso del proprio contingente all'esterno della capitale somala servirà solo parzialmente a rimuovere le fonti di tensioni con l'ONU. Intanto, all'inizio di settembre e in coincidenza con l'avvio dello spostamento dei soldati italiani, a Mogadiscio si verificano gravissimi incidenti che coinvolgono soprattutto il contingente nigeriano che dovrebbe rilevare quello italiano in alcune aree della città. L'Italia è apertamente accusata, dai nigeriani come negli ambienti dell'UNOSOM, di non aver fatto nulla per soccorrere i militari della Nigeria, ma contemporaneamente le viene chiesto di rimanere a Mogadiscio. Anche su questo sarà raggiunto un compromesso (con la decisione di una maggiore gradualità del ridispiegamento italiano fuori da Mogadiscio), ma l'episodio servirà a rinfocolare le polemiche: se Andreatta si affretta a dichiarare che non c'è disaccordo tra Italia e

---

<sup>24</sup> Per l'intervista di Fabbri v. *La Stampa*, 13 ago. 1993; il giorno successivo il gen. Bruno Loi dichiarerà che non si tratta di una «ritirata» bensì dell'unico modo per dimostrare che non si condivide la politica delle Nazioni Unite, *La Stampa*, 14 ago. 1993.

ONU, pur ricordando una «insoddisfazione complessiva su un'operazione che manifesta nella sua preparazione lacune», gli ambienti della Difesa rivolgono pesantissime accuse al comando UNOSOM<sup>25</sup>. Entrambi i ministri degli Esteri e della Difesa prospettano comunque, per il futuro, la possibilità di affidarsi a strutture di *peace-keeping* diverse da quelle ONU e preferibilmente nel quadro NATO, che darebbe maggiori garanzie di integrazione, coordinamento ed efficacia militare.

L'andamento della crisi delle relazioni Italia-UNOSOM durante l'estate 1993 si compone quindi di diversi elementi che concorrono tutti a una presa di distanza dell'Italia dalla gestione multilaterale dell'operazione in Somalia. Innanzitutto, e nel merito della conduzione dell'operazione, la posizione italiana contesta ad UNOSOM la validità di una impostazione sempre più fondata sulla militarizzazione dell'intervento a scapito della ricerca di una iniziativa politica il cui rilancio appare prioritario agli occhi del Governo italiano e di buona parte delle forze politiche nazionali. In secondo luogo, l'Italia contesta alle Nazioni Unite una gestione delle operazioni non trasparente, se non apertamente autocratica, che marginalizzerebbe i comandi di contingenti nazionali anche importanti, come appunto quello italiano, esponendoli a rischi inutili. Questa gestione non consentirebbe un reale coordinamento dell'operazione e tanto meno la costruzione di una unitarietà di intenzioni, finalità, strategie e condotta delle eventuali operazioni di natura militare. Da qui la rivendicazione di un ruolo potenziato nelle strutture decisionali del comando UNOSOM. Infine, l'Italia sembra mettere in discussione, più in generale, la stessa scelta di fondo della preminenza ONU nelle operazioni di *peace-keeping* in aree di crisi e conflitto. Il richiamo alla possibilità di affidarsi alla NATO invece che all'ONU per eventuali future missioni analoghe a quella somala, se va interpretata nel fuoco delle polemiche di quei giorni, ha indubbiamente anche il senso di una riconsiderazione di una scelta di fondo che nell'organizzazione internazionale vedeva il principale e più adeguato quadro di riferimento per operazioni internazionali di *peace-keeping*. E segnala, soprattutto, il ritiro di una disponibilità favorevole al rafforzamento della delega all'ONU, e in specie al suo segretario generale, che si era concretizzata nella seconda fase di UNOSOM attraverso la ricondu-

---

<sup>25</sup> Il gen. Canino, capo di Stato maggiore dell'Esercito, afferma ad es. che l'ONU avrebbe tentato di «incastrare» gli italiani, cercando di coinvolgerli in azioni cruente, *La Stampa*, 11 set. 1993. Per le dichiarazioni di Andreatta v. *Corriere della Sera*, 8 set. 1993.

zione dell'operazione nel quadro del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.

Gli avvenimenti successivi dell'autunno (il continuo aumento della tensione militare a Mogadiscio e soprattutto la palese inefficacia di un intensificato uso dello strumento militare, che costringeranno la strategia dell'UNOSOM in una vera e propria *impasse*) vendicheranno alcune delle ragioni italiane e in particolare l'opposizione all'impostazione «militarista» dell'intervento in Somalia che era prevalsa tra l'estate e l'inizio dell'autunno. Ma porteranno anche a una sostanziale dichiarazione di fallimento dell'operazione internazionale, almeno sotto il profilo della costruzione della pace, e alla fine dello stesso intervento di *peace-keeping*. Il punto di snodo è in questo caso costituito dal disastroso tentativo dell'inizio di ottobre di catturare il generale Aidid, che si conclude con 18 morti tra i soldati americani<sup>26</sup>. L'elevato numero di vittime americane è l'elemento decisivo che spinge alla vera e propria inversione di marcia dell'Amministrazione Clinton, già del resto premuta da una crescente opposizione nel Congresso. Il 9 novembre il Congresso USA approva, anche se di stretta misura, il calendario proposto dall'Amministrazione per un ritiro entro il 31 marzo 1994, una decisione che segna di fatto la fine dell'intervento di *peace-keeping* in Somalia e alla quale si adeguerà anche l'Italia<sup>27</sup>.

#### 4. Conclusioni

La portata dello scontro tra le posizioni italiane e quelle di UNOSOM durante l'estate 1993 investe, come si è visto, diversi elementi come pure valutazioni contingenti nelle varie fasi dell'intervento. Due sembrano tuttavia le questioni fondamentali che inducono l'Italia a differenziare la propria politica da quella multilaterale articolata e rappresentata dai vertici UNOSOM. La prima è il tentativo di costruire un più elevato profilo, politico e militare, della presenza italiana nel quadro ONU, rivendicando sia un maggior peso nelle strutture e nei processi decisionali dell'operazione sia una diversa interpretazione delle finalità e delle modalità dell'intervento. Sotto questo profilo

---

<sup>26</sup> Una dettagliata ricostruzione degli scontri del 3 ott. è in R. Atkinson, «US Expedition in Somalia: The Making of a Disaster», *International Herald Tribune*, 31 gen. e 1° feb. 1994.

<sup>27</sup> Cfr. *Africa Research Bulletin*, ott. 1993, e *La Lettre de l'Océan Indien*, 13 nov. 1993.

appare indubbio che l'Italia abbia cercato di configurare una politica nazionale difforme da quella espressa dall'ONU, che investiva non solo questioni di dettaglio nella conduzione delle operazioni militari ma anche e più fondamentalmente valutazioni di strategia politica. La seconda è, conseguentemente, una lettura diversa da quella UNOSOM sulle condizioni interne dell'opera di pacificazione, sulla selezione degli interlocutori, sui percorsi da seguire per rilanciare il dialogo e il processo di riconciliazione nazionale in Somalia. Il Governo italiano, ma ancor più i suoi esponenti sul terreno, dal generale Loi all'ambasciatore Augelli, dall'estate in poi leggono nell'evoluzione dell'operazione UNOSOM una perdita di quella neutralità dello stesso intervento che si riteneva preconditione ineliminabile della sua efficacia politica e della possibilità di costruire un consenso interno per facilitare il dialogo e il negoziato. In particolare, l'Italia contesta la scelta apertamente anti-Aidid di UNOSOM, sia perché ritiene che questo non produrrà altro che un'ulteriore *escalation* del conflitto militare (tra UNOSOM e fazioni somale come pure tra le fazioni somale), sia perché valuta che l'opposizione interna ad Aidid (l'alleanza delle 11 fazioni raccolte attorno ad Ali Mahdi) rappresenti solo una coalizione di convenienza, destinata a sfaldarsi non appena sia eventualmente eliminato dalla scena Aidid, e non possa quindi costituire la base per una realistica ipotesi di ricostruzione politica della Somalia. Questa seconda linea di valutazione è espressa, anche apertamente, soprattutto dall'ambasciatore Enrico Augelli<sup>28</sup>, la cui valutazione delle condizioni politiche sul terreno si caratterizza per un grado di sottigliezza e comprensione delle complessità delle forze in campo certamente superiore a quella manifestata dall'UNOSOM.

Rimane tuttavia da chiedersi se le ragioni, spesso motivate, delle critiche italiane alla conduzione dell'operazione in Somalia si siano effettivamente tradotte in una visione alternativa dell'impegno della comunità internazionale nel paese africano e in una strategia di ricomposizione del conflitto interno. La risposta sembra essere largamente negativa. Al di là dell'operato sul terreno di alcuni suoi rappresentanti, infatti, l'Italia ha teso ad elevare il profilo politico della propria presenza, rivendicando la legittimità di un proprio ruolo in Somalia, ma non ha nel contempo articolato una vera e propria politica di prospettiva verso il paese africano. L'interesse a partecipare alla operazione UNOSOM e a rivendicare un ruolo maggiore al suo interno

---

<sup>28</sup> Intervista dell'amb. Augelli a *L'Unità*, 18 giu. 1993.

sembra discendere molto più da una motivazione di carattere internazionale generale (evitare il rischio di essere marginalizzata nell'assunzione delle decisioni della comunità internazionale, in specie in sede ONU, un rischio accentuato dall'evoluzione della politica interna) che dalla definizione di una struttura di motivazioni precise riguardanti la Somalia e l'area del Corno d'Africa. In altri termini, l'Italia cerca di difendere la legittimità di un proprio ruolo in una regione e in un paese di tradizionale influenza italiana, ma da questa difesa non fa discendere una precisa manifestazione di priorità e di interesse, e di conseguente responsabilità internazionale.

Questa impostazione monca della politica italiana verso la Somalia nell'ambito dell'intervento UNOSOM si traduce in alcune debolezze evidenti. Innanzitutto, l'Italia non si fa promotrice di una strategia negoziale alternativa a quella fondata sulla pressione militare di UNOSOM. Non individua dei percorsi negoziali o delle vie di ricostruzione di un contesto politico in grado, ad esempio, di far emergere nuovi attori del processo politico somalo, diversi da quelli rappresentati dalle *leadership* delle fazioni armate. Il tentativo italiano sembra semmai quello di mantenere, attraverso la consultazione e il negoziato, un quadro di equilibrio che eviti il degenerare della situazione in un nuovo ciclo di scontri e violenza. L'obiettivo è certamente ragionevole, ma probabilmente non sufficiente a gettare le basi per un'inversione di tendenza nell'operare dei meccanismi che producono e riproducono la guerra civile somala. In secondo luogo, la posizione italiana non si differenzia affatto da quella ONU o statunitense per quanto riguarda la relazione che andrebbe stabilita tra l'intervento di *peace-keeping* propriamente detto e altri strumenti che potrebbero agire nel senso di spezzare il ciclo di riproduzione della guerra, offrendo alternative alla militarizzazione della politica somala. L'Italia, come del resto l'ONU e le agenzie internazionali, lascia fuori dal campo della strumentazione di intervento la definizione di un piano di ricostruzione economica e sociale, in particolare in quelle aree della Somalia caratterizzate da livelli di sicurezza accettabili e certamente superiori a quelli di Mogadiscio. Appare del tutto singolare che la politica di cooperazione allo sviluppo che tanto peso, anche politico, aveva avuto nella storia recente dei rapporti italo-somali svolga un ruolo così marginale durante tutto l'intervento, con la sola eccezione degli aiuti d'emergenza. E ancora più sorprendente appare la riluttanza dell'Italia ad assumere impegni significativi nel quadro dei coordinamenti internazionali che, come la Banca mondiale, cominciano (in realtà anch'essi con molto ritardo) a delineare ipotesi di riabilitazione del tessuto socio-economico somalo. Pur non mancando uno sforzo di elaborazione, che si traduce anche in documenti orientativi di una possibile azione italiana nel quadro dei piani

multilaterali in via di definizione<sup>29</sup>, a questo non si accompagna una chiara indicazione delle responsabilità che l'Italia si vuole assumere, con quale relazione con le iniziative multilaterali, e con quali obiettivi di prospettiva a medio e a lungo termine.

A determinare queste debolezze concorrono indubbiamente numerosi fattori di politica interna, dalle specifiche vicende della cooperazione allo sviluppo (la necessità di riacquistare una credibilità gravemente compromessa dalle inchieste giudiziarie e dai tagli alla spesa in questo settore, che riducono l'Italia al rango di donatore secondario nel panorama internazionale) alla concentrazione di tutte le forze politiche, vecchie e nuove, sullo scontro politico interno in vista della convocazione delle elezioni politiche anticipate. Ma esse appaiono anche, almeno in egual misura, come il riflesso di una difficoltà di articolazione della politica estera italiana, di individuazione delle proprie priorità e dei suoi strumenti, che non poteva che manifestarsi con maggiore chiarezza proprio in quelle regioni del mondo che, come il Corno d'Africa e la Somalia, hanno rappresentato un terreno privilegiato della presenza e dell'influenza dell'Italia nel mondo in via di sviluppo.

---

<sup>29</sup> I risultati sintetici di questo lavoro, promosso dalla DGCS del ministero degli Esteri e affidato a un vasto gruppo di esperti, sono stati pubblicati in uno «Speciale Somalia» della rivista *Cooperazione*, 131, dic. 1993.

## **IV Parte**

### **LE POLITICHE DI AIUTO E DI COOPERAZIONE**

## *Sezione I*

# LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO DELL'ITALIA

di Giuseppe Pennisi

### **1. Il 1993 come anno di riflessione e di svolta per la cooperazione allo sviluppo dell'Italia**

Questa sezione si estende sino all'approvazione delle leggi n. 537, 538 e 539 del 24 dicembre 1993 relative al bilancio annuale e pluriennale dello Stato ed agli interventi correttivi di finanza pubblica apportati dal Parlamento su proposta del Governo nell'ultimo scorcio del 1993.

Queste leggi rappresentano un punto di svolta importante per la cooperazione allo sviluppo dell'Italia e portano a compimento una fase di riflessione e riorientamento che, iniziata già da alcuni anni, ha avuto il suo culmine proprio negli ultimi mesi del 1993. A livello di indirizzo, il punto di svolta può venir considerato la «Relazione previsionale e programmatica» presentata dal ministro degli Esteri al Parlamento a fine ottobre 1993<sup>1</sup>. A livello operativo, il bilancio 1994-96 è lo strumento che dà corpo ai nuovi contenuti ed alle nuove strategie della cooperazione.

L'aspetto saliente e più visibile è la riduzione dell'impegno finanziario per la cooperazione. Dopo un decennio di continui incrementi in cui l'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) è passato dal 3,6% al 6% del totale fornito dai paesi industrializzati ad economia di mercato che fanno parte del Comitato dell'aiuto allo sviluppo (CAS) dell'OCSE, toccando, nel 1989, lo 0,42% del PNL, si è avuta una contrazione degli stanziamenti e delle erogazioni. Tale contrazione dapprima lenta e graduale è successivamente divenuta brusca. Il rapporto APS/PNL è calato dal massimo storico raggiunto nel 1989 allo 0,32% nel 1990, allo 0,30% nel 1991 ed allo 0,32% nel 1992. La riduzione è stata molto forte nel 1993; sulla base degli stanziamenti il rapporto si pone sullo 0,19% mentre in base alle erogazioni effettive esso non tocca che lo 0,17%. Per il 1994 e gli

---

<sup>1</sup> Un'analisi della Relazione sta in DIPC, 39, 10 nov. 1993.

anni immediatamente a venire, il bilancio dello Stato stabilizza allo 0,15 % circa il rapporto tra APS e PNL.

Nell'analizzare questi dati, occorre tener presente che nel CAS viene periodicamente confermato l'impegno dei paesi industrializzati ad economia di mercato di portare l'APS, al più presto, allo 0,7% del PNL. Tuttavia, anche negli altri paesi industrializzati gli stanziamenti e le erogazioni dell'APS, in percentuale del PNL, sono in flessione, pur se la contrazione è meno marcata che in Italia. Per l'insieme del CAS, l'APS si situa leggermente al di sotto dello 0,3%. Sarebbe errato concludere che il 1993 sia stato solamente l'anno in cui la cooperazione si è assestata a livelli molto più bassi che in passato, in conseguenza anche delle severe restrizioni di finanza pubblica attuate nell'ambito del programma di riassetto strutturale iniziato dal paese nell'estate del 1992. Il 1993 è stato anche una fase di ripensamento degli indirizzi e degli strumenti nel corso della quale sono state individuate disfunzioni, identificati correttivi e messi a punto strumenti per dare alla cooperazione un orientamento nuovo e maggiormente in linea con la politica estera e con le risorse del paese.

## **2. Caratteristiche generali della cooperazione nel 1993**

Mentre nel 1992 la legge finanziaria assegnava complessivamente circa 10.000 mld ai due principali strumenti della politica italiana di cooperazione – il fondo di cooperazione per i doni ed il fondo rotativo per i crediti d'aiuto – per il triennio 1992-94, la legge finanziaria del 1993 stabiliva a 3.500 mld lo stanziamento per i due fondi nel triennio 1993-95, riducendo drasticamente, quindi, risorse per le quali era già stata in gran parte definita la destinazione ed in base alle quali spesso erano già state date indicazioni puntuali ai paesi beneficiari. Ciò ha creato una situazione di significativo squilibrio tra quanto l'Italia ha promesso a titolo di politica di cooperazione e quanto è in grado di fare. A fine 1993, a fronte dei 3.500 mld stanziati per il triennio 1993-95, c'erano circa 4.300 mld di impegni politici per doni e 2.900 mld di impegni politici per crediti d'aiuto; tali impegni politici (ossia formalizzati nell'ambito di Commissioni miste e in scambi di lettere, pur se non inseriti in documenti tali da dar luogo ad obblighi contrattuali) riguardavano iniziative di cooperazione con vari gradi d'urgenza<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Ulteriori dettagli in *Cooperazione*, 132, gen. 1994 e *DIPCO*, 9, 3 mar. 1994.

Nel 1993, le erogazioni effettuate a titolo di cooperazione allo sviluppo sono ammontate a 3.514 mld (tab. 1), di cui circa 1.000 mld per la partecipazione a banche e fondi internazionali, per contributi obbligatori a organizzazioni multilaterali e per le attività di cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea. Le erogazioni sono diminuite del 25% rispetto ai 4.727 mld del 1992. Le erogazioni effettuate e gli impegni contrattuali assunti per doni e crediti di aiuto sono riassunti nella tabella 2. I dati aggregati, tra il 1992 ed il 1993 hanno messo in evidenza una riduzione delle erogazioni del 12% solamente; esse riflettono in gran misura, infatti, impegni pregressi, assunti a cavallo tra la fine degli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta. Per gli impegni c'è stata invece una riduzione molto drastica – oltre il 60% tra il 1992 ed il 1993 – che senza dubbio si rifletterà sui livelli della cooperazione italiana allo sviluppo negli anni a venire. Nel 1993, le erogazioni totali per doni e crediti d'aiuto sono state oltre il doppio degli impegni, mentre negli esercizi finanziari degli anni precedenti, di norma, erogazioni ed impegni avevano proceduto di pari passo. Inoltre, nel 1993, mentre i doni rappresentano la metà circa del totale delle erogazioni, i crediti d'aiuto costituiscono appena il 40% del totale degli impegni.

Due aspetti salienti che emergono dai dati preliminari per il 1993, infine, riguardano: a) la graduale, ma sempre più marcata, concentrazione di doni e crediti d'aiuto in aree di prioritario interesse per l'Italia (tab. 2), in particolare il Corno d'Africa, l'Africa Australe, il Bacino del Mediterraneo e il Vicino Oriente, nonché alcuni paesi specifici di altri continenti (quali l'Argentina in America Latina e la Cina e l'Indonesia in Asia); e b) lo spostamento di enfasi dal finanziamento di infrastrutture e di impianti industriali di grandi dimen-

**Tab. 1 – Erogazioni della cooperazione italiana allo sviluppo, 1992-93**  
(MLD di lire)

	1993	1992
Doni	1.234	1.779
Crediti	1.361	1.118
Contributi obbligatori	100	} 926
Banche e fondi internazionali	419	
FED	375	730
Altre erogazioni UE	25	174
<b>Totale</b>	<b>3.514</b>	<b>4.727</b>

Fonte: Ministero degli Esteri, DGCS.

**Tab. 2 – Cooperazione italiana allo sviluppo: erogazioni e impegni di doni e crediti e loro ripartizione geografica, 1993 (MLD di lire)**

	1993 – Erogazioni				
	Doni	Crediti lordo	Crediti netto	Totale lordo	Totale netto
Europa	82	38	16	120	98
BMVO	80	336	n.d.	416	
Africa	482	133	112	615	594
Asia	46	523	455	569	501
America Latina	138	330	281	468	419
Non ripartibile	333			333	333
<b>Totale generale</b>	<b>1.161</b>	<b>1.360</b>		<b>2.521</b>	
	1993 – Impegni				
	Doni	Crediti lordo		Totale lordo	
Europa	59	21		80	
BMVO	41	158		199	
Africa	288	35		323	
Asia	16	4		20	
America Latina	92	122		214	
Non ripartibile	339			339	
<b>Totale generale</b>	<b>835</b>	<b>340</b>		<b>1.175</b>	
<i>Fonte: Ministero degli Esteri, DGCS.</i>					

sioni a quello invece di programmi per il potenziamento di piccole e medie imprese, della formazione, della produzione alimentare, della sanità e di schemi di sviluppo integrato sia rurale sia urbano. La marcata riduzione dei crediti d'aiuto, tradizionalmente correlati con le infrastrutture e l'impiantistica, rispecchia anche questo mutamento di enfasi settoriale e di tematica della cooperazione.

### **3. Il dibattito sulla cooperazione nell'ultimo scorcio del 1992**

Il dibattito sul presente e futuro della cooperazione italiana allo sviluppo aveva avuto un momento importante nella Conferenza sulla cooperazione

allo sviluppo del 17-19 ottobre 1991 che aveva avviato un processo di ridefinizione degli obiettivi e degli strumenti verso strategie atte a promuovere:

- 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) il governo delle dinamiche demografiche e dei flussi migratori<sup>3</sup>.

Alla Conferenza dell'ottobre 1991, priva di intenti operativi, avrebbe dovuto far seguito una conferenza nazionale in cui studiosi, esperti, operatori pubblici e privati avrebbero presentato i propri punti di vista e contribuito ad una ridefinizione di obiettivi, strategie e programmi per la seconda metà degli anni novanta.

La conferenza nazionale, annunciata nell'estate 1992 dal Ministro degli Esteri al Parlamento, si sarebbe dovuta tenere nel corso del 1993. Essa non ha più avuto luogo.

Alla disamina sulle finalità e sui contenuti della cooperazione italiana allo sviluppo si è sovrapposta infatti una serie di indagini anche giudiziarie sull'utilizzazione a fini impropri di fondi pubblici.

Dall'autunno del 1992, tali indagini hanno coinvolto esponenti politici italiani e stranieri, imprese e funzionari anche di grado elevato. Le indagini sono ancora in corso. Il loro esito immediato è stato comunque quello di rallentare in misura significativa l'operatività degli uffici e di rendere incandescente il dibattito sui nuovi orientamenti da dare alla cooperazione che la Conferenza dell'ottobre 1991 aveva avviato.

Al di là delle polemiche di stampa<sup>4</sup>, è particolarmente significativa la proposta per l'istituzione di una commissione parlamentare d'inchiesta sull'attuazione delle leggi in materia di cooperazione dell'Italia con i PVS presentata nel settembre 1992, per accertare «eventuali distorsioni, sprechi e relative responsabilità» e «ridare coerenza agli obiettivi ed efficacia ai risultati delle politiche di cooperazione, così come richiesto dalle responsabilità internazionali del paese e dall'esigenza di riqualificazione della spesa pubblica». Mentre la proposta d'inchiesta iniziava il suo *iter* parlamentare, l'assemblea

---

<sup>3</sup> Per una sintesi, v. INPI 1993, pp. 89 e ss.

<sup>4</sup> Si veda la rassegna stampa sulla cooperazione italiana allo sviluppo nel periodo ott. 1992-gen. 1993 in PDS, Dossier Internazionali, Cooperazione allo sviluppo, *Una Commissione d'inchiesta per liquidare il «malaiuto»*, Roma, feb. 1993.

delle organizzazioni non governative (ONG) italiane si rivolgeva al Presidente della Camera dei deputati richiedendo un intervento del Parlamento per dare nuovi indirizzi e contenuti alla cooperazione italiana allo sviluppo. Un dossier sulle disfunzioni veniva presentato dalle ONG di ispirazione cattolica<sup>5</sup>. In questo contesto, il 30 novembre 1992, il Ministro degli Esteri nominava una commissione speciale con il compito di «elaborare concrete proposte in ordine alla revisione ed all'aggiornamento dei meccanismi relativi» alla cooperazione italiana allo sviluppo. La commissione speciale veniva copresieduta dal segretario generale del ministero degli Esteri Bruno Bottai, e dal presidente del CNEL Giuseppe De Rita.

#### **4. Il rapporto Bottai-De Rita**

Il documento conclusivo dei lavori della Commissione speciale – il rapporto Bottai-De Rita – veniva rimesso il 9 febbraio 1993 al Ministro degli Esteri, il quale faceva proprie le conclusioni dell'analisi e inviava il documento ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato il 12 febbraio 1993<sup>6</sup>. Gli aspetti salienti delle conclusioni del rapporto sono i seguenti:

- La cooperazione avrà come obiettivi la promozione della solidarietà dei popoli e l'esigenza di affermare, nel contesto internazionale, i valori di libertà, di democrazia e il rispetto dei diritti umani, ma, sotto il profilo operativo, verrà effettuata una distinzione netta tra le iniziative di cooperazione dirette al soddisfacimento dei fabbisogni essenziali e gli interventi mirati alla crescita economica.
- La cooperazione opererà principalmente, ove non prevalentemente, in un numero limitato di paesi ben selezionati ed altamente prioritari per l'Italia – una diecina – tramite «programmi-paese» concordati con i paesi destinatari sulla base di pochi obiettivi prefissati – due o tre – ed articolati solo su alcuni settori d'intervento. Obiettivi di cooperazione e settori verranno definiti su un arco temporale decennale, ma verranno verificati ogni due-tre anni utilizzando indicatori quantitativi di monitoraggio chiari, precisi e traspa-

---

<sup>5</sup> Testo integrale in «Rifondare la cooperazione italiana allo sviluppo», *Nigrizia*, gen. 1993.

<sup>6</sup> Testo integrale in DIPCO, 1993. Per i punti salienti del dibattito alla Camera, cfr. i resoconti sommari delle sedute del 4 mar. e del 20 mag. 1993, mentre per il Senato, cfr. i resoconti sommari delle sedute del 17 mar., 31 mar. e 1° apr. 1993.

renti al fine di tener conto sia dell'evoluzione dei singoli paesi e settori sia delle effettive realizzazioni. Il 70% delle risorse a disposizione della cooperazione verrà destinato ai «programmi-paese» ed utilizzato tramite essi. Il restante 30% circa verrà incanalato principalmente tramite le ONG oppure per interventi di emergenza.

- Per dare corpo e sostanza ai «programmi-paese» ed assicurare attività di cooperazione di alto spessore qualitativo, opportunamente coordinate tra di loro e con gli obiettivi di ciascun programma, l'intero «ciclo del progetto» verrà ridisegnato, definendo con precisione le diverse fasi, o «stadi», del progetto ed individuando singolarmente i responsabili sia degli «stadi» tecnici che di quelli amministrativi.
- Per l'effettiva attuazione delle attività di cooperazione, verranno recepite totalmente le indicazioni del Parlamento e, quindi, verranno messe in atto procedure fondate sulla gara d'appalto e sull'appalto-concorso, dando piena applicazione alla normativa comunitaria su appalti e commesse pubbliche già introdotta nella legislazione italiana per gran parte dei comparti della spesa pubblica in conto capitale. Nella definizione delle procedure, si terrà conto della specificità della cooperazione sia allo stadio della messa a punto dei capitolati sia ricorrendo ad un adeguato sistema di qualificazione delle imprese. Seguendo regole e prassi internazionali, le imprese chiamate a collaborare alla stesura dei capitolati non potranno partecipare a gare d'appalto o d'appalto-concorso per la realizzazione delle opere o per commesse di forniture.
- Verranno aggiornate e migliorate le procedure di valutazione tecnico-economica delle iniziative della cooperazione (sia *ex ante*, sia *in itinere*, sia *ex post*) per portarle ai livelli di quelle delle principali agenzie internazionali. Esse verranno affidate ad apposite istanze tecniche caratterizzate da specifiche responsabilità, competenza ed esperienza. Verranno rafforzati i servizi amministrativi in modo da garantire celerità, correttezza e conformità alle norme tecnico-contabili delle procedure. La Direzione generale della cooperazione allo sviluppo (DGCS) del Ministero degli Esteri sarà coerentemente riorganizzata nelle strutture e nel personale. Secondo il rapporto, infatti, la nuova strategia della cooperazione comporterà per tutti gli attori – diplomatici, esperti, funzionari amministrativi – una vera e propria «rivoluzione culturale».

Un risultato immediato del rapporto è stato quello di indurre il Parlamento ad accantonare l'esame della proposta d'inchiesta. Un risultato a più lungo termine è stata la continuazione dei lavori sulla ridefinizione e riorganizzazione della cooperazione, tanto all'interno del Ministero degli Esteri quanto da

parte di strutture esterne sulla base di incarichi specifici loro attribuiti dal ministero. Tale attività di analisi e di proposta è proseguita, secondo le linee tracciate dal rapporto Bottai-De Rita, nonostante il cambiamento di Governo e di titolare del ministero degli Esteri avvenuto nel maggio 1993.

Due documenti particolarmente importanti prodotti nell'estate 1993 sono *Il Libro bianco sulla cooperazione italiana allo sviluppo negli anni ottanta* ed il «Programma per la ristrutturazione della cooperazione allo sviluppo». Essi costituiscono tappe essenziali verso la riprogrammazione della cooperazione italiana allo sviluppo tracciata nella «Relazione previsionale e programmatica» e nei provvedimenti di legge presentati dell'ultimo scorcio del 1993.

## **5. Il Libro bianco sulla cooperazione**

Il Libro bianco<sup>7</sup> era stato commissionato dal ministero degli Esteri al CENSIS in seguito alla Conferenza sulla cooperazione dell'ottobre 1991 (v. sopra § 3) con l'obiettivo di fornire un bilancio delle attività, della spesa e dei criteri che hanno caratterizzato la cooperazione nel periodo 1981-90. Elaborato in stretta collaborazione con la DGCS, il Libro bianco esamina:

- a) gli obiettivi ed i contenuti della politica di cooperazione nel decennio in oggetto;
- b) le strategie generali;
- c) le procedure.

Delineato il ritardo con il quale in Italia la cooperazione ha preso l'avvio, relativamente agli altri paesi del CAS, il Libro bianco tratteggia l'arricchimento dei contenuti delle attività di cooperazione, in relazione anche alle crescenti disponibilità di risorse finanziarie, e sottolinea le due determinanti che hanno caratterizzato la cooperazione italiana:

- a) l'ispirazione solidaristica;
- b) l'impegno economico internazionale.

Un'implicazione di b) è stata la prevalenza dell'«aiuto legato» ad appalti e commesse italiane, nonché «la distorsione delle finalità dell'aiuto» sotto il profilo del prevalere di «vantaggi economici per soggetti diversi dai destinatari».

---

<sup>7</sup> CENSIS, *Libro bianco sulla cooperazione italiana allo sviluppo negli anni ottanta*, 2 voll., Roma, 1993.

Inoltre, anche a ragione di carenze amministrative, nonostante il generale incremento degli stanziamenti, il decennio è stato caratterizzato da «significative fluttuazioni» nelle erogazioni. Infine, l'enfasi è stata posta sulle attività produttive e le infrastrutture, relegando in posizione residuale la spesa per la promozione dello sviluppo umano così come definito dall'UNDP. Mentre l'Italia diventava il quinto paese del CAS in termini di stanziamenti per la cooperazione, ne era il penultimo in termini di finanziamenti per lo sviluppo umano a titolo di cooperazione. In pratica, quindi, l'ispirazione solidaristica è rimasta, per di più, allo stato declamatorio come anche suggerito dalla modesta quota degli stanziamenti incanalati tramite le ONG. L'accento sulle infrastrutture ha ridotto i benefici della cooperazione e solleva dubbi e perplessità sulla sostenibilità e la gestione continuata delle stesse opere realizzate.

In materia di linee strategiche, il Libro bianco ne evidenzia la frammentazione e la finalizzazione ridotta, nonché il peso consistente assegnato al canale multilaterale spesso motivato dalla necessità di appoggiarsi ad organismi con metodologie operative consolidate e condivise. Il Libro bianco critica la «logica di sportello» che ha prevalso nella destinazione degli stanziamenti ad interventi specifici, il «mancato riferimento» e lo «scarso impegno» nell'elaborazione di «programmi-paese», pur esplicitamente richiamati nella legge n. 49 del 1987, una «certa oscillazione» nelle priorità geografiche e settoriali, l'«erogazione a pioggia degli interventi», «una certa incongruenza tra obiettivi dichiarati e risultati effettivamente raggiunti».

Ancora più severi i capitoli del Libro bianco sulle procedure. Viene sottolineato «un problema di carattere generale concernente l'indeterminatezza di procedure e regole che crea problemi nella fase di selezione dei progetti e degli esecutori, nello svolgimento dei compiti di controllo e nell'esecuzione dell'attività amministrativa». Con un «ciclo del progetto» poco e mal definito, la possibilità «di individuazione costante delle responsabilità» è «spesso incerta». Ci sono «lungaggini burocratiche», «problemi di trasparenza», poche attività di monitoraggio e valutazione, un impegno eccessivamente ridotto nella ricerca di contatti e collaborazioni con le controparti locali.

In breve, il Libro bianco rafforza le conclusioni del rapporto Bottai-De Rita. In parallelo con la diramazione del Libro bianco, e con l'invio del documento alle Camere, il Ministro degli Esteri annunciava<sup>8</sup>, un «cambiamento di rotta»

---

<sup>8</sup> Cfr., tra l'altro, A. NEGRI «Aiuto allo sviluppo: l'Italia cambia rotta», *Il Sole 24 Ore*, 25 mag. e G. CORBI «Farnesina bazar» in *La Repubblica*, 23-24 mag. 1993.

i cui lineamenti sarebbero stati precisati nella seconda metà del 1993. Nel contempo, tuttavia, su proposta del Ministro degli Esteri, il Governo assumeva un provvedimento urgente diretto a risolvere problemi gestionali pendenti. Un dl approvato nell'agosto 1993 e convertito in legge nel febbraio 1994<sup>9</sup> prevede:

- a) l'istituzione di una Commissione *ad hoc* incaricata di accertare in modo sistematico lo stato di tutti gli interventi di cooperazione per i quali possa insorgere o sia già insorta una situazione di contenzioso;
- b) la collocazione più appropriata, nell'ambito della DGCS, di taluni compiti di gestione e di controllo;
- c) procedure di esame per verificare la qualificazione professionale degli esperti in servizio presso la Unità tecnica centrale (UTC).

Il disegno organizzativo è chiaro: definire il «portafoglio» delle iniziative di cooperazione in essere, meritevoli di essere portate a termine in quanto giudicate valide, e chiarire lo *status* giuridico-professionale delle risorse umane a disposizione della DGCS al fine di poter mettere mano al riassetto della cooperazione seguendo le indicazioni del rapporto Bottai-De Rita e le analisi del Libro bianco.

## **6. Il programma per la ristrutturazione della cooperazione allo sviluppo**

Nel processo di ridefinizione degli obiettivi, dei contenuti, delle strategie e delle modalità operative della cooperazione, un documento particolarmente significativo è il «Programma per la ristrutturazione della cooperazione allo sviluppo» del luglio 1993<sup>10</sup>. Si tratta di un documento interno, redatto dal gruppo dirigente e dai funzionari della DGCS, allo scopo di delineare proposte al ministro, perché, ove recepite, vengano successivamente presentate al CICS, quindi, un documento che ha avuto una circolazione molto limitata in quanto, tra l'altro, non ha mai avuto una veste diversa da quella di «bozza per la discussione».

---

<sup>9</sup> Si tratta della legge n. 121 del 17 feb. 1994 (*Gazzetta Ufficiale*, 43, 22 feb. 1994). Il contenzioso con le imprese deriva in gran misura da varianti in corso d'opera non chiaramente autorizzate e da aspetti procedurali e contabili della realizzazione delle attività di cooperazione. Secondo alcune stime, la sua risoluzione potrebbe richiedere sino a 400 mld di lire.

<sup>10</sup> Ministero degli Esteri, DGCS, «Programma per la ristrutturazione della cooperazione allo sviluppo», bozza di documento, Roma, 1993.

Esso rappresenta, tuttavia, il tassello essenziale per passare dal rapporto Bottai-De Rita e dal Libro bianco alla «Relazione previsionale e programmatica» sui nuovi orientamenti in materia di cooperazione.

Il «programma» prende l'avvio dall'esigenza di aggiornare gli «indirizzi» definiti dal CICS nel 1987 tenendo conto del dibattito internazionale e delle analisi italiane in materia di cooperazione allo sviluppo. Non suggerisce, però, una mera aggiunta di obiettivi e criteri a quelli già esistenti o la sostituzione di alcuni tra gli obiettivi ed i criteri definiti nel 1987 con altri da considerarsi nuovi.

Il «programma» propone «un fondamentale cambiamento di indirizzo rispetto al passato». Tale cambiamento deve realizzarsi, in primo luogo, ponendo «lo sviluppo umano integrato e sostenibile» come finalità della cooperazione italiana allo sviluppo. Ciò non comporta solamente maggiore attenzione, e maggiori finanziamenti, allo «sviluppo umano integrato e sostenibile» rispetto alla prassi degli anni ottanta in cui si sono privilegiate le infrastrutture, ma un profondo riorientamento della cooperazione italiana allo sviluppo. In particolare, la cooperazione italiana allo sviluppo viene ancorata alle attività internazionali di cooperazione, accentuando la quota di responsabilità dell'Italia in questo campo nelle sedi appropriate; il suo centro di gravità viene spostato verso gli organismi internazionali ed in stretta collaborazione con questi ultimi; si aprono nuovi campi (ad es., l'istruzione di base) e si accentua l'importanza delle attività di cooperazione in materie come la sanità, il *peace-keeping* e *enforcement*, i diritti umani, l'evoluzione della democrazia nei PVS, la piccola e media imprenditoria; si accelera il processo diretto a rendere «meno legato» l'APS dell'Italia.

Il «programma» tratteggia i «criteri operativi». In primo luogo, una marcata concentrazione degli interventi in un numero molto limitato di aree, principalmente il Bacino del Mediterraneo e Vicino Oriente, il Corno d'Africa – in breve una dozzina di paesi invece dei circa 40 paesi definiti prioritari nelle delibere del CICS del primo scorcio degli anni novanta. In secondo luogo, la definizione di «programmi-paese» pluriennali, corredati di pertinenti indicatori quantitativi e quindi monitorabili ed aggiornabili nel corso della loro esecuzione. In terzo luogo, una concentrazione della cooperazione su pochi settori quali quelli indicati in precedenza. In quarto luogo, l'adozione di metodologie internazionali per la selezione dei singoli progetti nonché per la loro valutazione *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*. In quinto luogo, acquisti e contratti effettuati sulla base di gare, limitando rigorosamente le eccezioni. Il «programma» contiene anche una proposta organizzativa per la DGCS diretta a meglio suddividere i compiti tra i suoi uffici, a definire con maggior

chiarezza i ruoli di *staff* e di *line*, ed ad appoggiare i paesi prioritari tramite Unità tecniche locali. La proposta organizzativa è corredata da indicazioni in materia di formazione per il personale.

Il «programma» delinea, infine, una fase transitoria per mettere in atto gradualmente, ma entro un arco di tempo ben determinato e non troppo lungo, i nuovi indirizzi, i nuovi criteri, e la nuova struttura organizzativa al fine di tener conto sia degli impegni pregressi che delle ristrettezze finanziarie. Nell'estate-autunno 1993, il «programma» è stato discusso in modo approfondito all'interno del Ministero degli Esteri. Tali discussioni hanno fornito un utile contributo collegiale alla preparazione della «Relazione previsionale e programmatica».

#### **7. La «Relazione previsionale e programmatica» sull'attività di cooperazione allo sviluppo per l'anno 1994**

Presentata in Parlamento nell'ultimo scorcio dell'ottobre 1993, la «Relazione previsionale e programmatica» per il 1994<sup>11</sup> è divisa in tre parti distinte:

- a) la gestione dei problemi pregressi, in particolare gli impegni assunti con i paesi beneficiari ed il contenzioso con le imprese;
- b) la necessità di ripristinare e conservare l'operatività per poter gestire il presente e far fronte alle esigenze più pressanti;
- c) lo sviluppo di un progetto per il futuro in termini di nuovi indirizzi generali e programmi.

È sul punto c) che occorre porre l'accento. Non solamente, le materie sotto a) e b) sono trattate in buona parte in altri documenti – in particolare, il dl dell'agosto 1993 – ma, soprattutto, c) corona riflessioni iniziate con la Conferenza sulla cooperazione dell'ottobre 1991 e maturate dall'estate del 1992. In esso, lo «sviluppo umano integrato e sostenibile» viene assunto come il «tema principale» della cooperazione, non solo per incorporare le lezioni dall'esperienza internazionale ma anche per rispondere alle istanze ed alle raccomandazioni provenienti dal Parlamento. «Con la scelta di questo tema – precisa la Relazione – non basterà che le singole iniziative di cooperazione, come nei migliori casi del passato, abbiano obiettivi validi di per sé e che siano raggiungibili». Sarà necessario anche che esse concorrano, nel quadro di un

---

<sup>11</sup> Per il testo: DIFCO, 39, 10 nov. 1993.

«programma-paese» o di piani d'azione concordati in un contesto multilaterale al «conseguimento di obiettivi di sviluppo [che implicano] indicatori di sviluppo umano diversi dal solo PNL». «Nel misurare il successo della politica globale di cooperazione non si guarderà più, quindi, agli obiettivi specifici dei singoli interventi, ma si dovranno utilizzare gli indicatori di sviluppo umano elaborati dall'UNDP (ad esempio, livelli d'istruzione, accesso ai servizi sanitari, percentuale della popolazione in condizioni di povertà assoluta, ecc.)». Al fine di dar corpo a questi indirizzi, la Relazione propone:

- a) una forte concentrazione dello stanziamento bilaterale su pochissimi paesi<sup>12</sup>;
- b) l'introduzione di «programmi-paese» per poter disporre di criteri obiettivi nella scelta delle nuove iniziative;
- c) la messa in atto di gare d'appalto e procedure concorsuali per l'acquisto di beni e servizi e per le commesse di lavori ed opere;
- d) il riesame delle iniziative pregresse per individuare quelle che meritano di essere portate a termine e mantenute;
- e) un controllo dei flussi dei lavori dell'UTC che assicuri la massima trasparenza;
- f) la revisione delle procedure per renderle più semplici, più chiare e più certe.

La Relazione è un documento di prospettiva pluriennale varato proprio a pochi mesi da elezioni politiche destinate a modificare in misura significativa la composizione del Parlamento del paese. Esso traccia una strategia a vasto raggio di medio periodo che non potrà non essere tenuta nel dovuto conto dal Governo anche e soprattutto in quanto i programmi elettorali delle principali forze politiche danno rilievo all'esigenza di riordinare e dare nuovi contenuti alla cooperazione, migliorandone qualità e rilevanza nell'ambito del ruolo e delle scelte internazionali dell'Italia, in una fase in cui, a ragione delle ristrettezze di bilancio, le risorse finanziarie non potranno che essere severamente limitate.

---

<sup>12</sup> Quali quelli attinenti alla cooperazione nei confronti della Palestina, del Corno d'Africa, del Bacino del Mediterraneo e Vicino Oriente.

## *Sezione 2*

# LA COOPERAZIONE ECONOMICA DELL'ITALIA CON LA CSI E I PAESI DELL'EUROPA CENTRORIENTALE

di Cristina Mastropasqua

### **1. Aspetti generali**

L'Italia, come altri paesi dell'Europa occidentale, ha cercato di accrescere nei passati quattro anni (1990-93) i rapporti commerciali e finanziari con i paesi della Comunità degli Stati indipendenti (CSI)<sup>1</sup> e dell'Europa centrorientale<sup>2</sup>, sia in sede bilaterale, sia in sede multilaterale, nell'ambito degli interventi di assistenza finanziaria promossi da FMI, Banca mondiale, CE, Gruppo dei Sette e Gruppo dei Ventiquattro<sup>3</sup>. Il 1993 ha visto confermarsi questa tendenza.

L'abbandono da parte dell'ex URSS e dei paesi dell'Europa centrorientale dei sistemi economici pianificati a favore di un orientamento al mercato, l'intensificazione delle relazioni economiche e politiche con i paesi industriali, in particolare della vicina Europa, hanno aperto nuove opportunità agli operatori commerciali, agli investitori e alle imprese italiane, pur in presenza di un accresciuto rischio rispetto al passato.

Sebbene i paesi in questione costituiscano realtà estremamente diversificate per livello di sviluppo economico, retaggio storico e culturale, essi presentano tratti comuni, ai fini delle possibilità che offrono ai loro partner. In primo luogo, la lunga separazione politica dal resto dell'Europa ha mantenuto i rapporti economici ben al di sotto del livello che potremmo definire «norma-

---

<sup>1</sup> Della CSI fanno parte tutte le Repubbliche dell'ex URSS, con esclusione dei tre paesi baltici (Estonia, Lettonia e Lituania) e della Georgia (che vi è però entrata nel 1993).

<sup>2</sup> Nel presente paragrafo per paesi dell'Europa centrorientale si intendono la Polonia, l'Ungheria, le Repubbliche Ceca e Slovacca, la Bulgaria e la Romania.

<sup>3</sup> Il G-24 è stato costituito nel 1989 per fare fronte alle ingenti necessità di sostegno finanziario e di aiuto umanitario dei paesi dell'Europa centrorientale. Il gruppo è composto dai paesi industriali e la CE.

**Tab. 1 – Paesi dell'Europa centroorientale e dell'ex URSS:  
principali indicatori e rapporti di interscambio  
e di investimento dell'Italia con le due aree**

	Crescita del Prodotto ('93)	Debito estero ('92) (miliardi di \$)	Importazioni da Ocse ('92) (1)	Italia ('92)		
				Esportazioni (2)	Saldo (3)	Invest. Dir. (flussi) (3)
Ex URSS	-13,1		-10,4	18,6	1.875	2
<i>di cui</i>						
Russia	-11,0	78,7	...	...	...	...
Europa centroorientale	-2,0	95,3	...	...	331	77
<i>di cui</i>						
Polonia	3,0	48,5	7,9	37,0	314	26
Ungheria	-1,0	21,9	18,0	33,5	-181	30
Rep. Ceca	0,0	9,3	71,4	89,0	38	53
Rep. Slovacca	-5,0					
Bulgaria	-4,0	12,1	13,5	-8,2	-15	1
Romania	-4,0	3,5	36,7	92,1	175	-33

*Fonte:* OCSE, FMI, Banca mondiale, ICE, UIC  
(1) Importazioni in dollari, variazione percentuale rispetto all'anno precedente. – (2) Miliardi di lire, variazione percentuale rispetto all'anno precedente. – (3) Miliardi di lire. – ... Dato non disponibile.

le»<sup>4</sup>, creando così ampie opportunità di ampliamento degli stessi. In secondo luogo, lo scioglimento del COMECON ha accelerato il processo di riorientamento dell'interscambio dei paesi dell'Europa centroorientale verso l'area industriale, come testimoniano gli elevati tassi di crescita delle loro esportazioni e importazioni verso e dall'OCSE negli anni più recenti (tab. 1). In terzo luogo, le riforme dei sistemi economici pianificati, le privatizzazioni delle imprese statali e l'adeguamento del quadro legislativo, normativo e istituzionale offrono oggi ai paesi della vicina Europa occidentale opportunità di ingresso, accresciute sia dal basso costo delle materie prime e della manodopera qualificata sia dal potenziale di domanda di beni e, soprattutto di servizi, presente in questi paesi. Negli ultimi anni, infine, sia i paesi dell'Europa

<sup>4</sup> Si veda, a questo proposito, lo studio di S.M. COLLINS e D. RODRIK, *Eastern Europe and the Soviet Union in the World Economy*, Washington, Institute for International Economics, 1992.

centrorientale, sia i paesi della CSI hanno goduto di un flusso di risorse finanziarie, di provenienza sia multilaterale sia bilaterale, a sostegno delle riforme e dell'ammmodernamento dei loro sistemi produttivi che hanno incoraggiato, quantomeno in alcuni di essi, l'investimento diretto e la partecipazione in attività d'impresa da parte di operatori non residenti.

D'altra parte, queste opportunità si sono anche accompagnate a nuove difficoltà e rischi che, pur con diversa modalità e intensità, è possibile riscontrare in tutti i paesi dell'area. È noto infatti che gli effetti cumulati dell'abbandono della pianificazione e del commercio di Stato hanno condotto ad un calo senza precedenti della produzione che solo in alcuni paesi, seppure a distanza di quattro anni, mostra segni di arresto. Tutti i paesi, compresa la CSI (e in particolare la Russia) soffrono di gravi problemi di indebitamento. Le nuove istituzioni, laddove sono state create, permangono ancora scarsamente legittimate, accrescendo la fragilità del sistema economico.

Tutti questi fattori hanno determinato la necessità di potenziare gli strumenti a disposizione dello Stato per ridurre l'incertezza e i rischi in cui incorrono gli operatori economici italiani nell'attività di commercio, di investimento e di partecipazione in attività produttive nei paesi in questione.

Gli strumenti di cui si è avvalsa l'Italia per sostenere ed accrescere la propria presenza nei paesi dell'Europa centrorientale e della CSI sono stati tradizionalmente quelli rivolti al sostegno delle esportazioni, attraverso agevolazioni di credito tramite il Mediocredito centrale e garanzie assicurative statali tramite la SACE. Alla fine del 1992 essi ammontavano per le due aree rispettivamente a oltre 800 mld di lire (pari al 7% circa del credito agevolato totale) e a 8.400 mld (pari al 16,8% dell'esposizione complessiva SACE). Questa politica ha favorito le esportazioni italiane, cresciute in valore verso l'ex URSS e l'Europa centrorientale ad un tasso medio annuo del 6% nel periodo 1990-92 (circa due punti percentuali in più delle esportazioni italiane verso il mondo). Di recente, anche se con ritardo rispetto ai principali paesi europei, l'Italia si è dotata di strumenti specifici di intervento a sostegno della sua presenza economica nelle due aree, attraverso l'istituzione della Società per le imprese miste all'estero (SIMEST), con la legge n. 100 del 1990, divenuta operativa nell'aprile 1992, e la legge n. 212 del febbraio 1992.

La SIMEST ha un duplice ruolo: da un lato, svolge un'attività di promozione e di assistenza tecnica a favore delle *joint-ventures* italiane all'estero (al di fuori della CE), dall'altro acquisisce quote o partecipazioni finanziarie in imprese estere accanto agli investitori italiani. L'attività della SIMEST viene coadiuvata dalla concessione di finanziamenti agevolati da parte del Mediocredito agli operatori italiani che intendono costituire una *joint-venture* all'estero, fino al

70% della quota di partecipazione; il Mediocredito può inoltre concedere un anticipo, fino al 25% dell'importo. Le partecipazioni deliberate dalla SIMEST alla fine del gennaio 1994 ammontavano a 127 mld di lire, per operazioni che hanno interessato in larga maggioranza investimenti di piccole e medie imprese nell'Europa dell'Est nei settori manifatturieri, fra cui in primo luogo i prodotti delle industrie mature (tessile, abbigliamento, calzature, agroalimentare), i prodotti della meccanica e i servizi (tab. 2).

Le partecipazioni deliberate dalla SIMEST sono raddoppiate tra la fine del 1992 e l'inizio del 1994. Le autorità di governo sperano, peraltro, che con l'entrata in vigore dei finanziamenti agevolati del Mediocredito, rimasti bloccati da un'investigazione della Commissione CE fino all'inizio dello scorso anno, la presenza delle piccole, medie e grandi imprese italiane nei paesi dell'Europa centro-orientale e della CSI possa accrescersi nei prossimi anni. La legge n. 212 prevede il finanziamento dello Stato italiano a programmi di cooperazione nei paesi dell'Europa centro-orientale e dell'ex URSS, sia di natura multilaterale, sotto forma di cofinanziamento di progetti di FMI, Banca mondiale, BERS, iniziative del Gruppo dei Sette e della CE, interventi nel quadro dell'Iniziativa centro-europea, sia di natura bilaterale, a titolo gratuito, volti a privilegiare i programmi di formazione e di assistenza tecnica. Lo

**Tab. 2 – Attività della SIMEST (al 29.1.94)**

Paesi	Impegni deliberati (miliardi di lire)	Settori	Partecipazioni (1)
Russia	3,4	Tessili, abbigl., pelli e calzature	20,2
Ucraina	4,6		
Bielorussia	0,2	Chimica, plastica e farmaceutica	13,8
Moldavia	0,4		
Polonia	36,8	Servizi	12,7
Ungheria	32,8	Metallurgia e siderurgia	10,6
Rep. Ceca	18,5		
Rep. Slovacca	0,4	Meccanica ed elettronica	10,6
Bulgaria	2,1		
Romania	1,3	Ind. agro-alimentare	9,6
Altri paesi	26,7	Legno, carta, mobili	8,5
<b>Totale</b>	<b>127,2</b>	<b>Altri</b>	<b>14,0</b>

*Fonte:* SIMEST.  
(1) In percentuale del numero totale di partecipazioni.

stanziamento inizialmente previsto era di 900 mld di lire entro il 1993. Questo è stato successivamente ridotto a 700 mld e il periodo è stato allungato al 1996. I fondi sono stati ripartiti per ministero competente (degli Affari esteri per la cooperazione bilaterale, del Tesoro per le iniziative multilaterali, del Commercio estero e degli Interni). Alla fine del 1993 gran parte degli oltre 400 mld «assegnati» al periodo 1992-93 non era ancora stata impegnata. Va infine ricordato che, di recente, il rapporto finale del Gruppo analisi e concertazione del CIPES ha formulato nuove proposte per rafforzare la politica di sostegno pubblico all'internazionalizzazione delle imprese italiane<sup>5</sup>. Queste prevedono una revisione della normativa in materia di sostegno all'attività di esportazione che permetta di potenziare gli interventi di promozione delle imprese italiane, accanto alla concessione di crediti agevolati alle esportazioni, i quali hanno effetti temporanei e accrescono l'esposizione creditizia verso il paese beneficiario. Dall'accoglimento di queste proposte dipenderà nei prossimi anni la presenza degli operatori italiani nell'Europa dell'Est.

## 2. La cooperazione con la CSI

Il sostegno finanziario alle Repubbliche dell'ex URSS si è concretizzato in misura prevalente nella concessione di crediti agevolati alle importazioni dall'Italia. L'interesse italiano nel proteggere le proprie quote del mercato di quest'area è comprensibile, se si pensa che l'Italia è il secondo fornitore della CSI per importanza dopo la Germania (oggi, circa il 90% dell'interscambio con l'area si svolge con la Russia); in particolare, la quota dell'Italia nelle importazioni della CSI è quasi raddoppiata fra il 1990 e il 1992, passando dal 4,9 all'8,1%. Inoltre, la Russia è per l'Italia un importante fornitore di petrolio e di gas.

Nel 1990 il Governo italiano concesse all'ex URSS crediti intergovernativi per 7.200 mld, ripartiti nell'arco di cinque anni, per sanare insoluti verso le imprese italiane, finanziare le importazioni di generi alimentari e beni di consumo, di macchinari e di prodotti industriali. Nel 1992, dopo lo scioglimento dell'URSS, le risorse ancora disponibili sono state suddivise tra quelle Repubbliche con cui i rapporti economici sono stati tradizionalmente più

---

<sup>5</sup> CIPES, Gruppo analisi e concertazione, *Rapporto finale su: Sostegno pubblico allo sviluppo dei processi di internazionalizzazione dell'economia italiana*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Roma, apr. 1993.

stretti, la Russia in primo luogo, l'Ucraina e la Bielorussia in secondo luogo. L'accumulo di ingenti arretrati di pagamento da parte dell'ex URSS e della Russia (che nel 1993 si è assunta l'onere dell'intero debito dell'ex URSS) ha bloccato l'erogazione, nel corso del 1993, dei restanti 2.500 mld di impegni. Il blocco è stato successivamente revocato, con l'adozione del provvedimento, deliberato dal CIPES, di legare i nuovi crediti alle Repubbliche della CSI alla garanzia di forniture di petrolio o di gas da parte di queste ultime. I 2.500 mld sono stati quindi utilizzati per finanziare un progetto di rifacimento della rete di gasdotti in Russia da parte di due Società dell'ENI (SNAM e Nuovo Pignone), garantito da esportazioni di gas russo all'Italia. Quest'ultima ha nel contempo aperto una nuova linea di credito di 1.000 mld a favore della Russia. Per ciò che riguarda le altre Repubbliche, fino ad oggi sono stati concessi solamente 250 mld di crediti assicurati, a valere sugli accordi intergovernativi del 1990, all'Ucraina (150) e alla Bielorussia (100); è stato altresì eliminato il *plafond* assicurativo in sede SACE, ma resta l'obbligo di fornire una garanzia sotto forma di esportazioni di petrolio o gas.

Accanto all'azione bilaterale, l'Italia ha preso parte alle iniziative multilaterali a sostegno delle riforme in Russia avviate in sede del Gruppo dei Sette, con l'approvazione, nell'aprile 1993, di un programma di sostegno finanziario per complessivi 43 mld di dollari. Tale programma comprendeva il riscadenza-mento, a condizioni vantaggiose, dei crediti verso la Russia di fonte ufficiale per 15 mld di dollari da parte del Club di Parigi, la creazione di un nuovo sportello di finanziamento presso l'FMI («Systemic Transformation Facility»), nuovi prestiti da parte della Banca mondiale e della BERS, crediti bilaterali all'esportazione. In tale ambito l'Italia, che, assieme alla Francia è il secondo creditore per importanza dopo la Germania della Russia, ha ristrutturato circa 1,7 mld di crediti (pari al 12% del totale) in scadenza nel 1993. Inoltre, l'Italia ha contribuito per 15 mln di dollari alla costituzione di un fondo di circa 300 mln presso la BERS per favorire le ristrutturazioni delle piccole e medie imprese russe.

Nei confronti delle altre Repubbliche della CSI, invece, l'assistenza finanziaria della comunità internazionale, e dell'Italia con essa, è stata assai carente. Nel caso italiano, oltre ai crediti all'esportazione erogati a Bielorussia e Ucraina non vi sono state altre operazioni di finanziamento, anche perché la clausola della garanzia sotto forma di forniture energetiche obbliga di fatto ad avere con questi paesi solo forme di *countertrade* (commercio in compensazione), che com'è noto, implica di fatto una restrizione degli scambi. Sotto il profilo del finanziamento dell'attività di investimento italiana, alcune partecipazioni in *joint-ventures* sono state acquisite nei trascorsi due anni dalla

SIMEST in Russia, Ucraina, Bielorussia e Moldavia, per complessivi 8,6 mld di lire (tab. 2).

### **3. La cooperazione con i paesi dell'Europa centrorientale**

L'importanza dei paesi dell'Europa centrorientale nelle relazioni esterne dell'Italia si è accresciuta nel corso dei passati quattro anni. Le esportazioni italiane di beni sono aumentate in questo periodo del 30% circa in media d'anno. I settori che maggiormente hanno visto espandere le esportazioni verso quest'area sono quelli manifatturieri, tra cui, in primo luogo, i prodotti della meccanica e gli autoveicoli, in cui l'Italia è tradizionalmente competitiva, e dei beni di consumo «maturi»: tessile, abbigliamento, calzature, mobili, carta. Complessivamente la quota dei paesi dell'Europa centrorientale nelle esportazioni dell'Italia è passata dall'1 al 2% fra il 1989 e il 1992. Il saldo commerciale italiano verso l'area, in passivo fino al 1991, ha subito un ribaltamento di segno nel 1992, passando in attivo per oltre 300 mld di lire (il passivo era di oltre 1.000 mld alla fine degli anni ottanta).

Si è inoltre accresciuto l'interesse degli operatori italiani per le opportunità di investimento dirette offerte da questi paesi, ricchi di materie prime e di forza lavoro qualificata a costi nettamente inferiori a quelli italiani, situati in prossimità dei confini e con un'elevata domanda potenziale di beni e, soprattutto, di servizi. Ungheria, Polonia, Repubbliche Ceca e Slovacca hanno compiuto tra la fine del passato decennio e i nostri giorni notevoli progressi nell'introdurre istituzioni e leggi compatibili con lo svolgimento dell'attività economica nel rispetto delle regole del mercato. Sia l'Ungheria che la Repubblica Ceca hanno avviato un vasto programma di privatizzazioni che ha offerto ampie opportunità di investimento anche agli operatori stranieri. Nel 1992 i flussi netti di investimenti diretti italiani verso i cinque paesi sono ammontati a 77 mld di lire (tab. 1), mentre lo stock degli investimenti italiani verso l'area era di 140 mld, pari allo 0,2% di quello verso il mondo, denotando una presenza degli investitori e delle imprese italiane sottodimensionata rispetto all'importanza crescente che quest'area sta assumendo per il commercio dell'Italia. I flussi di investimento si sono diretti in misura maggiore verso l'ex Cecoslovacchia (53 mld di lire) e l'Ungheria (30 mld). I settori dove maggiormente si sono diretti i capitali italiani sono stati, nell'ex Cecoslovacchia, quello dei minerali e dei prodotti industriali, in Ungheria, la chimica e i servizi finanziari; nei servizi finanziari si sono concentrati anche gli investimenti italiani in Polonia.

Va inoltre rilevato che l'attività tradizionale di sostegno delle esportazioni italiane verso questi mercati è andata riducendosi nel biennio 1991-92, per il rischio crescente delle operazioni di finanziamento in una situazione di disgregazione del tessuto economico e istituzionale, quale quella che ha accompagnato l'abbandono della pianificazione e la crescita del debito estero dei paesi dell'Europa centro-orientale alla fine degli anni ottanta. Si è invece accresciuto il sostegno alla partecipazione delle imprese italiane alle *joint-ventures* nei paesi dell'area, grazie all'attività della SIMEST, che nel 1992-93 ha diretto il 79% dei propri impegni (pari a 100 mld di lire, per acquisizione di partecipazioni e di assistenza tecnica) nei paesi dell'area, primi tra tutti Ungheria, Polonia e Repubblica Ceca (tab. 2).

In ambito multilaterale, il ruolo dell'Italia nell'assistenza finanziaria ai paesi dell'Europa centro-orientale e, di recente, ai paesi baltici, non è stato secondario. Tra i paesi partecipanti al Gruppo dei Ventiquattro l'Italia ha assunto, fra il 1990 e il 1992, impegni per circa 1 mld di ECU (equivalenti a circa 1.900 mld di lire ai cambi del dic. 1993), per fornire aiuti, assistenza tecnica, sostegno alle bilance dei pagamenti, pari ad una quota dell'8% degli impegni totali in essere alla fine del 1992, seconda solo a Germania e Francia.

Un passo importante verso la cooperazione finanziaria, commerciale e produttiva è stato compiuto con la firma degli Accordi (bilaterali) di associazione tra la CE e i cinque paesi dell'area, entrati in vigore per la parte commerciale nel corso del 1993. Questi prevedono la liberalizzazione degli scambi di beni e servizi; mirano a incrementare la mobilità dei fattori tra i paesi delle due aree, tramite misure a favore dei lavoratori emigrati, della libertà di stabilimento delle imprese estere, della tutela degli investimenti<sup>6</sup>. L'impatto degli Accordi sulla struttura economica e sul grado di concorrenza sui mercati dei cinque paesi potrebbe essere notevole. Inoltre, qualora essi venissero applicati nei tempi e nei modi previsti, potrebbero fornire all'industria dei paesi in questione gli sbocchi necessari a finanziarne l'inevitabile processo di ristrutturazione.

#### 4. Conclusioni

La normativa italiana in sostegno della cooperazione economica con i paesi dell'Europa centro-orientale e della CSI solo di recente si è dotata di strumenti più idonei a sfruttare le opportunità offerte dalla nuova struttura politica,

---

<sup>6</sup> Per una descrizione del contenuto degli Accordi, si veda Banca d'Italia, *Bollettino Economico*, 18, feb. 1992, note, pp. 1-4.

economica e istituzionale in questi paesi, a coadiuvare l'operatore economico italiano nel fronteggiare gli accresciuti rischi.

L'attività «tradizionale» di sostegno alle esportazioni italiane verso i paesi delle due aree ha avuto impulso all'inizio di questo decennio, concentrandosi in particolare a favore della Russia. Essa si è arrestata per la crescente esposizione creditoria dell'Italia verso le due aree e per la difficoltà dimostrata da alcuni paesi (Russia, Polonia, Bulgaria) nel rispettare gli obblighi di pagamento.

Gli strumenti da poco predisposti per favorire la cooperazione economica attraverso una maggiore presenza delle imprese italiane come esportatrici e come produttrici sui mercati dei paesi in questione (SIMEST, legge n. 212, agevolazioni del Mediocredito) sono ancora in fase di «rodaggio». In particolare, essi soffrono del carente coordinamento tra le diverse amministrazioni coinvolte, che porta ad una gestione troppo rigidamente separata tra i diversi strumenti (con aggravio dei costi per le imprese che ne usufruiscono), riducendo l'efficacia dei diversi interventi e generando uno spreco di risorse pubbliche.

L'apertura dei mercati dell'Europa centrorientale e della CSI, gli sbocchi che questi offrono per la produzione di beni e servizi con un elevato contenuto di tecnologia e di *know-how* e le opportunità offerte in termini di bassi costi di trasporto, della manodopera e delle materie prime richiedono peraltro un potenziamento degli strumenti di promozione, di agevolazione, di assistenza tecnica a favore delle imprese e dei soggetti italiani che intendono svolgere attività produttive e commerciali nei prossimi anni.

# **DOCUMENTAZIONE**

## 1. Cronologia dei principali eventi internazionali riguardanti le alleanze occidentali, agosto 1992-dicembre 1993

1992

agosto

- 2 *ex Jugoslavia*: in Croazia, nel corso delle prime elezioni presidenziali e legislative dall'indipendenza, Tudjman è confermato presidente.
- 13 *ex Jugoslavia*: il CS/ONU approva la ris. 770, che autorizza implicitamente l'impiego della forza per la protezione degli aiuti umanitari alla Bosnia-Erzegovina.
- 22-23 *Germania*: nella cittadina di Rostock (ex RDT) gruppi di estrema destra commettono prolungate e gravi violenze contro degli asili per rifugiati; le violenze si estendono anche ad altre città.
- 27 *Medio Oriente*: USA, Regno Unito e Francia stabiliscono una zona di esclusione delle forze aeree dell'Iraq al di sotto del 32° parallelo per proteggere le popolazioni del sud del paese dalla repressione del governo di Baghdad.

settembre

- 14 *ex Jugoslavia*: il CS/ONU autorizza l'invio in Bosnia-Erzegovina di un contingente di 6.000 caschi blu per proteggere i convogli umanitari (ris. 776).
- 16 *Unione europea*: la sterlina inglese e la lira italiana escono dagli accordi di cambio dello SME, malgrado un ribasso dello 0,50% nel tasso di sconto tedesco (da 8,75% a 8,25).
- 20 *Unione europea*: in Francia il referendum sul Trattato di Maastricht ne approva la ratifica con una debole maggioranza (51,04%).

- 22 *ex Jugoslavia*: la Repubblica federale di Jugoslavia (RFJ, Serbia e Montenegro) viene esclusa dall'Assemblea generale dell'ONU.
- 28 *Unione europea*: i ministri delle Finanze dei Dodici riaffermano il loro interesse nello SME e rigettano l'idea di un'Europa a due velocità.
- 30 *Turchia*: dopo duri scontri nel sud-est del paese fra forze dell'ordine e separatisti curdi, il primo ministro turco dichiara di non ritenere che esista una «soluzione politica» alla crisi.

*ottobre*

- 1° *Armamenti*: il Senato americano ratifica il Trattato START 1.
- 7 *Commercio internazionale*: Canada, Messico e USA firmano gli accordi per l'istituzione della NAFTA.
- 9 *ex Jugoslavia*: il CS/ONU approva l'interdizione dello spazio aereo bosniaco ai velivoli militari serbi (ris. 781).
- 16 *Unione europea*: il Consiglio europeo di Birmingham, riunito in sessione straordinaria per fare fronte al tracollo di credibilità delle istituzioni europee presso l'opinione pubblica dei paesi membri, riafferma l'interesse dei Dodici a portare a conclusione il più rapidamente possibile il processo di ratifica del Trattato di Maastricht; adotta, inoltre, la Dichiarazione di Birmingham in cui si sottolinea la necessità di portare la Comunità più vicino ai cittadini, rendendo accessibili al pubblico i lavori delle istituzioni. Ribadisce, infine, l'impegno nei confronti dello SME.
- 29 *Unione europea*: il Parlamento italiano ratifica a larga maggioranza il Trattato di Maastricht.

*novembre*

- 4 *Armamenti*: la Russia ratifica il Trattato START 1 del lug. 1991 (già ratificato dal Kazakistan il 2 lug. 1992).
- 4 *USA*: viene eletto come 42° presidente degli USA il democratico Bill Clinton.
- 4 *Unione europea*: il Parlamento belga ratifica il Trattato di Maastricht.
- 16 *ex Jugoslavia*: rafforzamento delle sanzioni del 30 mag. 1991 alla RFJ (ris. 787) tramite istituzione di un blocco navale esercitato da forze NATO e UEO.
- 19 *Commercio internazionale*: accordo preliminare in materia agricola fra CE e USA a Blair House.

- 19 *Unione europea*: la corona danese esce dagli accordi di cambio dello SME; il 22 nov. peseta ed escudo svalutano del 6%.
- 20 *Unione europea*: la Grecia diviene membro dell'UEO.
- 25 *Unione europea*: il Parlamento spagnolo ratifica il Trattato di Maastricht.
- 25 *Unione europea*: la Norvegia presenta la domanda di adesione alla Comunità europea.

*dicembre*

- 3 *Somalia*: il CS/ONU approva l'intervento sotto comando americano (ris. 794); il 9 dic., con lo sbarco dei contingenti di USA e Francia, inizia l'operazione «Restore Hope».
- 6 *Unione europea*: mediante referendum la Svizzera rigetta a stretta maggioranza (50,3%) l'adesione all'UE.
- 6 *ex Jugoslavia*: vittoria dei partiti di centro nelle legislative di Slovenia: il presidente Kucan è rieletto.
- 9 *Unione europea*: il Parlamento portoghese ratifica il Trattato di Maastricht.
- 11 *ex Jugoslavia*: il CS/ONU approva lo spiegamento di caschi blu in Macedonia (ris. 795).
- 11-12 *Unione europea*: Consiglio europeo di Edimburgo.
- 14 *Russia*: il Parlamento russo impone al presidente Eltsin la sostituzione del riformatore Egor Gaidar con Viktor Cernomyrdin.
- 15 *Unione europea*: i Paesi Bassi ratificano il Trattato di Maastricht.
- 17 *Germania*: il governo di Bonn annuncia la partecipazione di forze tedesche alle operazioni dell'ONU in Somalia.
- 17 *NATO*: il Consiglio atlantico a livello ministeriale conferma la disponibilità a partecipare ad operazioni di pace sotto l'egida dell'ONU.
- 17 *Medio Oriente*: Israele deporta 415 palestinesi presumibilmente appartenenti all'organizzazione Hamas; il 18 l'azione è condannata dal CS/ONU (ris. 799).
- 18 *Unione europea*: il Parlamento tedesco ratifica il Trattato di Maastricht (subordinatamente alla pronuncia della Corte costituzionale, che si avrà solo il 12 ott. 1993).
- 18 *NATO*: accordo per l'eventuale partecipazione dei paesi membri del NACC a operazioni di mantenimento della pace.

- 20 *ex Jugoslavia*: rielezione di Milosevic alle presidenziali serbe ed ingresso degli ultranazionalisti di Vojislav Seselj al Parlamento; il 29 il primo ministro Milan Panic è estromesso da un voto di censura.
- 21 *Europa centroorientale*: firma dell'accordo di Cracovia per istituire una zona di libero scambio fra Polonia, Ungheria e le Repubbliche ceca e slovacca.

## 1993

### gennaio

- 1° *Europa centroorientale*: la Cecoslovacchia si divide ufficialmente in due Repubbliche, quella Ceca e quella Slovacca.
- 1 *Unione europea*: completamento del mercato unico interno.
- 2 *ex Jugoslavia*: presentazione a Ginevra del Piano Vance-Owen, che prevede la ripartizione in 10 province della Bosnia-Erzegovina.
- 3 *Armamenti*: Bush e Eltsin firmano a Mosca il Trattato START 2 che prevede riduzioni nei rispettivi arsenali strategici.
- 5 *Unione europea*: la Bundesbank e la Banca di Francia pubblicano un comunicato congiunto in difesa della parità fra franco francese e marco tedesco; il giorno seguente alcuni paesi aggiustano i tassi d'interesse per difendere le loro parità nello SME.
- 13 *Medio Oriente*: dopo alcuni tentativi iracheni di contestare la zona di esclusione aerea istituita dalla ris. 688 del CS/ONU del 1991, le forze aeree di USA, Regno Unito e Francia bombardano obiettivi militari e industriali iracheni.
- 15 *Armamenti*: è sottoscritta a Parigi da 130 paesi la Convenzione sull'interdizione delle armi chimiche.
- 19 *Medio Oriente*: il Parlamento israeliano abroga la legge (6 ago. 1986) che vieta i contatti fra Israele e OLP.
- 30 *Unione europea*: svalutazione del 10% della sterlina irlandese.

### febbraio

- 1° *Unione europea*: apertura dei negoziati per l'adesione di Austria, Svezia e Finlandia.
- 4 *Armamenti*: il Parlamento della Bielorussia ratifica lo START 1.

- 4 *Unione europea*: il ribasso dei tassi di sconto da parte della Bundesbank (da 8,25% a 8) contiene la speculazione e la crisi dello SME.
- 10 *ex Jugoslavia*: gli USA decidono di partecipare direttamente al processo negoziale, sia pur escludendo nell'immediato azioni militari.

*marzo*

- 1 *ex Jugoslavia*: l'aviazione americana comincia a paracadutare viveri in Bosnia-Erzegovina nell'ambito dell'operazione «Provide Promises».
- 18 *Germania*: ribasso del tasso di sconto dall'8% al 7,5.
- 21-29 *Francia*: il Partito socialista perde le elezioni legislative; Edouard Balladur forma un governo di centro-destra.
- 20 *Russia*: il presidente Eltsin instaura un sistema di governo per decreto fino al referendum sui poteri presidenziali fissato per il 25 apr.; il Parlamento definisce questa decisione come un attentato alla Costituzione:
- 25 *ex Jugoslavia*: i musulmani e i croati di Bosnia firmano il piano Vance-Owen.
- 31 *ex Jugoslavia*: il CS/ONU autorizza il ricorso alla forza per far rispettare la zona di esclusione aerea sulla Bosnia (ris. 816).

*aprile*

- 5 *Unione europea*: apertura dei negoziati per l'adesione della Norvegia.
- 8 *ex Jugoslavia*: l'ex repubblica jugoslava di Macedonia è ammessa all'ONU con il nome provvisorio di FYROM (Former Yugoslav Republic of Macedonia).
- 8 *Germania*: il tribunale costituzionale di Karlsruhe autorizza la partecipazione delle forze aeree tedesche alle operazioni di esclusione del sorvolo sulla Bosnia.
- 14-15 *Russia*: i paesi dell'OCSE approvano un piano di aiuti che porta a 43 mld di dollari l'ammontare totale.
- 17 *ex Jugoslavia*: la ris. 820 del CS/ONU decreta un rafforzamento dell'embargo contro la RFJ.
- 22 *Unione europea*: la Bundesbank dà il via a un ribasso generalizzato dei tassi di sconto nella Comunità.
- 25 *Russia*: il referendum con il quale Eltsin chiede una rinnovata fiducia ai russi passa con il 58% dei voti, ma di fatto non stabilizza la compagine che sostiene il Governo.

*maggio*

- 13 *Unione europea*: svalutazione della peseta (8%) e dell'escudo (6,5%) nell'ambito dello SME.
- 16 *ex Jugoslavia*: il Parlamento dei serbi di Bosnia rigetta il Piano Vance-Owen; il 22 a Washington, Francia, Spagna, Regno Unito, USA e Russia approvano un piano che prevede l'istituzione di «zone di sicurezza» in Bosnia.
- 18 *Unione europea*: in un secondo referendum (dopo quello del 2 giu. 1992) la Danimarca approva la ratifica del Trattato di Maastricht con una maggioranza del 56,8%.
- 26 *Germania*: il Parlamento approva una legge che riduce il diritto d'asilo.
- 31 *ex Jugoslavia*: destituzione del presidente della Federazione di Jugoslavia, Dobrica Cosic (sarà sostituito da Zoran Lilic il 25 giu.).

*giugno*

- 4 *ex Jugoslavia*: il CS/ONU prevede la creazione di un dispositivo militare per proteggere le sei «zone di sicurezza» individuate nella Bosnia-Erzegovina.
- 6 *Spagna*: vittoria del PSOE nelle elezioni legislative.
- 11 *Medio Oriente*: il presidente Rafsanjani è rieletto per un mandato di quattro anni.
- 12 *Somalia*: le forze dell'ONU conducono un'operazione di rappresaglia militare contro la fazione del gen. Aidid dopo un'imboscata in cui sono caduti 23 caschi blu pachistani.
- 14 *Turchia*: la signora Tansu Ciller (conservatori del Partito della giusta via) è nominata primo ministro.
- 14-25 *Conferenza internazionale* sui diritti dell'uomo a Vienna.
- 16 *ex Jugoslavia*: i presidenti della RFJ e della Croazia propongono la creazione in Bosnia di una confederazione costituita da tre Stati a base etnica; il progetto è rifiutato dai musulmani bosniaci, mentre è accettato dai croati e dai serbi di Bosnia.
- 21-22 *Unione europea*: nel Consiglio europeo a Copenhagen i Dodici adottano il principio dell'allargamento ai paesi dell'Europa centro-orientale e concordano alcune linee di politica in tema di occupazione conferendo alla Commissione l'incarico di predisporre un rapporto in merito (v. 11-12 dic. 1993).

26 *Medio Oriente*: incursione aerea americana su Baghdad per rappresaglia contro il complotto che avrebbe dovuto portare all'assassinio di Bush durante la sua visita in Kuwait nell'apr. precedente.

#### luglio

7 *ex Jugoslavia*: la NATO approva lo schieramento di forze aeree nelle basi italiane in previsione del loro impiego per l'attuazione delle risoluzioni dell'ONU.

7-9 *Commercio internazionale*: a Tokyo i paesi del Gruppo dei Sette s'impegnano al rilancio dell'economia e concludono un accordo preliminare sul commercio internazionale che permette la ripresa dei negoziati dell'Uruguay Round a Ginevra il 12 successivo.

14 *Belgio*: lo Stato assume la forma federale (accordi «de la Saint-Michel»).

15 *Armamenti*: inizia in Ucraina lo smantellamento dei primi missili intercontinentali SS-19.

22 *Armamenti*: la Bielorussia ratifica il TNP.

#### agosto

1 *Unione europea*: i margini di oscillazione dello SME sono portati dal 2,25% al 15 da una parte e dall'altra del corso centrale.

2 *Unione europea*: il Regno Unito ratifica il Trattato di Maastricht.

20 *ex Jugoslavia*: Vance e Stoltenberg presentano un piano di divisione della Bosnia-Erzegovina basato sulla proposta serbo-croata del 16 giu. (tre Stati a base etnica).

26 *Medio Oriente*: dopo negoziati segreti a Oslo, viene annunciato un accordo preliminare fra Israele e OLP sull'autonomia nei Territori occupati a cominciare da Gaza e Gerico.

#### settembre

1<sup>o</sup> *ex Jugoslavia*: i colloqui di pace a Ginevra vengono interrotti risultando impossibile l'accordo sull'unione territoriale della Bosnia a partire da tre Stati a base etnica

3 *Armamenti*: Russia e Ucraina raggiungono un accordo sulla rimozione delle armi nucleari dal territorio ucraino.

9 *Somalia*: gli scontri fra le forze di UNOSOM 2 e quelle del gen. Aidid provocano centinaia di morti fra i somali; il 28 set. l'ONU e gli USA iniziano un ripensamento dell'operazione.

- 13 *Medio Oriente*: a Washington, Rabin e Arafat sottoscrivono alla presenza di Clinton la Dichiarazione di principi sull'autonomia dei territori occupati e l'accordo che intende instaurare tale autonomia in tempi brevi a Gaza e Gerico.
- 19 *Polonia*: sconfitta di Solidarnosc alle elezioni legislative e vittoria dell'Alleanza democratica della sinistra (ex comunisti) in coalizione col Partito dei contadini.
- 20 *Commercio internazionale*: il Consiglio straordinario dei ministri dell'UE riunito a Bruxelles decide di ridiscutere l'accordo agricolo di Blair House (19 nov. 1992) contestato dalla Francia; quest'ultima chiede inoltre l'interposizione di un'«eccezione culturale» per escludere dagli accordi di liberalizzazione i prodotti audiovisivi.
- 21 *Russia*: con un decreto Eltsin scioglie il Parlamento e annuncia elezioni legislative per il 12 dic.; il 24 le truppe fedeli al presidente impongono il blocco alla sede del Parlamento.
- 30 *Unione europea*: l'Italia ratifica la Convenzione di Schengen.

*ottobre*

- 3-4 *Somalia*: negli scontri fra le forze del gen. Aidid e quelle di UNOSOM 2 restano uccisi 18 caschi blu americani e altri 80 feriti; ciò induce il Governo americano (7 ott.) ad annunciare il ritiro del contingente USA prima del 31 mar. 1994.
- 4 *Russia*: le truppe attaccano la sede del Parlamento e alla conclusione di scontri armati catturano i leader dell'opposizione, Aleksandr Rutskoj e Ruslan Khasbulatov.
- 4 *Medio Oriente*: un plebiscito riconferma per la terza volta Mubarak alla presidenza a larghissima maggioranza.
- 10 *Grecia*: vittoria del PASOK e di Papandreou alle elezioni legislative.
- 12 *Unione europea*: la sentenza della corte di Karlsruhe permette che entri in vigore la ratifica del Trattato di Maastricht votata dal Parlamento tedesco nel dic. 1992.
- 14 *Russia*: il presidente Eltsin sospende alcuni giornali d'opposizione e annuncia che un referendum su una nuova Costituzione si svolgerà contemporaneamente alle prossime elezioni legislative.
- 18 *Unione europea*: persistendo i disaccordi, l'entrata in vigore della Convenzione di Schengen sulla libera circolazione delle persone fra i nove paesi europei aderenti, prevista per il 1° dic. 1993, è rinviata al 1° feb. 1994.

29 *Unione europea*: il Consiglio europeo straordinario di Bruxelles approva le modalità giuridiche e pratiche di attuazione del Trattato di Maastricht e conferma l'inizio della seconda fase dell'Unione economica e monetaria al 1° gen. 1994; stabilisce a Francoforte la sede dell'Istituto monetario europeo.

*novembre*

1° *Unione europea*: entra in vigore il Trattato di Maastricht.

1° *Francia*: viene condotta un'operazione di polizia di grossa portata contro il FIS e le altre forze dell'islamismo algerino in Francia.

8 *Medio Oriente*: sconfitta delle forze religiose nelle elezioni legislative di Giordania.

17 *Commercio internazionale*: il Congresso degli USA approva il Trattato che istituisce la NAFTA; il 18-20 si tiene a Seattle la riunione dell'APEC.

18 *Armamenti*: il Parlamento ucraino ratifica con sostanziali riserve il Trattato START e il Protocollo di Lisbona.

26 *Germania*: le attività del PKK in Germania sono interdette.

30 *Francia*: due organizzazioni curde vengono sciolte, dopo che il 18 era stata condotta un'operazione di polizia nei confronti degli ambienti dell'opposizione curda in Francia.

*dicembre*

10-11 *Unione europea*: al Consiglio europeo di Bruxelles i Dodici approvano il Libro bianco della Commissione su «Crescita, competitività ed occupazione»; decidono, inoltre, che nella primavera del 1994 l'Unione convocherà una conferenza con i paesi dell'Europa centroorientale per definire un patto di solidarietà.

12 *Russia*: le elezioni legislative danno una larga maggioranza alle opposizioni nazionaliste e comuniste, mentre il progetto di Costituzione sottoposto a referendum viene approvato con una maggioranza del 54,8%.

14-15 *Commercio internazionale*: annuncio dell'accordo fra USA e UE nel quadro dell'Uruguay Round (con esclusione degli audiovisivi). L'accordo prevede un abbassamento del 40% dei diritti doganali, misure *anti-dumping* più severe, l'integrazione totale nell'accordo del GATT dell'agricoltura, dei servizi, dei tessili e dei regolamenti sulla proprietà intellettuale e l'eliminazione graduale dell'Accordo multifibre. I 117 paesi membri del GATT, infine, approvano l'istituzione, a partire dal 1°

- gen. 1995, di un'Organizzazione mondiale del commercio in sostituzione del GATT.
- 19 *ex Jugoslavia*: le elezioni legislative rafforzano il partito di Milosevic.
- 25 *Armamenti*: la Russia si impegna allo smantellamento e alla rimozione delle armi nucleari in Kazakistan.
- 30 *Medio Oriente*: un «accordo fondamentale» viene sottoscritto fra Israele e la Santa Sede.

## 2. Cronologia della politica estera italiana, gennaio-dicembre 1993

a cura di Maresa Mura

gennaio

- 2 *Somalia*: militari del contingente italiano a Mogadiscio sono attaccati da cecchini somali.
- 7 *Somalia*: Il ministro della Difesa Andò, in visita al contingente italiano a Mogadiscio, dichiara che gli italiani resteranno in Somalia anche nella seconda fase dell'operazione «Restore Hope», affidata all'ONU.
- 7 *Armamenti*: il Governo italiano, d'intesa con gli altri paesi partecipanti, adotta più stringenti norme di condotta per estendere il campo di applicazione del MTCR ai missili capaci di trasportare cariche chimiche e biologiche oltre che nucleari.
- 11 *Italia/Germania – Criminalità*: a Wiesbaden viene concluso un accordo fra i due paesi per rendere più efficace la lotta alla mafia.
- 12 *Italia/Spagna – ex Jugoslavia*: il ministro della Difesa Andò incontra a Roma il collega spagnolo Garcia Vargas; entrambi valutano positivamente le recenti iniziative americane per trovare una soluzione alla crisi bosniaca e sottolineano la necessità che la NATO e l'UEO siano pronte ad attuare le misure eventualmente decise dal CS/ONU.
- 13 *Somalia*: il ministro della Difesa Andò dichiara alla Commissione difesa della Camera che la missione italiana «ha il compito di concorrere, in attuazione alla ris. n. 794 delle Nazioni Unite, alle operazioni multinazionali intese a ristabilire in Somalia le condizioni di sicurezza indispensabili per lo svolgimento delle attività umanitarie verso quelle popolazioni così duramente provate dalla guerra e per il ripristino della pace e della stabilità in tutto quel paese». Precisa, inoltre, che il contingente italiano è presente in quattro aree: due unità nelle città di Mogadiscio, una a Balad e una a Jalalassi.

- 14 *Medio Oriente*: il ministro Colombo, rispondendo alle interrogazioni urgenti della Camera sulle operazioni condotte nel Golfo Persico contro obiettivi iracheni, dichiara che si è trattato «della risposta ad uno scenario di sistematiche provocazioni da parte della dirigenza irachena» e che «il Governo italiano appoggia le reazioni degli alleati occidentali in questa circostanza».
- 16 *Italia/Germania – ex Jugoslavia, Somalia*: le crisi in Bosnia e Somalia nonché la partecipazione delle forze armate tedesche alle operazioni fuori dell'area della NATO sono i temi dell'incontro ad Amburgo tra il ministro della Difesa Andò e il suo collega tedesco Volker Rühle.
- 18 *Unione europea*: viene approvato dal Consiglio dei ministri economia/finanze un prestito comunitario all'Italia di 8 mld di ECU (circa 14.400 mld di lire), condizionato agli impegni fissati dalla legge finanziaria 1993.
- 21 *ex Jugoslavia*: il ministro Colombo incontra a Belgrado i dirigenti serbi alla vigilia dell'inizio dei negoziati di Ginevra sul Piano Vance-Owen onde convincerli a premere sui serbi di Bosnia, dopo che il loro Parlamento ha approvato del Piano i soli principi costituzionali, opponendo invece un netto rifiuto alla messa in discussione delle conquiste territoriali. L'iniziativa solleva critiche e polemiche sia in Italia che all'estero. La Farnesina sottolinea che la visita è espressione di una politica di pressioni e incentivi condivisa in sede di CPE e che è avvenuta d'intesa con Vance e Owen.
- 25 *Italia/Francia*: incontro a Parigi fra il presidente della Repubblica Scalfaro, accompagnato dal ministro Colombo, e il presidente Mitterrand.
- 27 *ex Jugoslavia*: una richiesta della Francia di poter utilizzare la base aerea di Rimini per eventuali operazioni di ritorsione verso la Bosnia suscita ferme riserve da parte del ministro della Difesa Andò (che dichiara di voler attendere le decisioni dell'ONU) mentre trova maggiore disponibilità presso la Farnesina.
- 27 *Mozambico*: la Farnesina accoglie la richiesta del segretario dell'ONU di inviare un contingente militare in Mozambico per vigilare, con contingenti di altri paesi, sull'accordo di pace, le cui laboriose trattative si sono svolte in Italia.

*febbraio*

- 1° *ex Jugoslavia*: alla riunione del Consiglio affari generali della CE a Bruxelles, il ministro degli Esteri Colombo annuncia che l'Italia ha deciso di allacciare relazioni diplomatiche con la Bosnia a livello di

ambasciatori, seguendo così l'esempio di Germania, Francia, Spagna e Paesi Bassi.

3 *ex Jugoslavia*: si conclude nella capitale bosniaca la visita del ministro Colombo a Sarajevo dove ha incontrato il presidente bosniaco Izetbegovic e quello croato Tujman. Nel corso degli incontri Colombo ha chiarito i punti imprescindibili della posizione italiana: rifiuto della cosiddetta pulizia etnica con il conseguente ritorno dei profughi nei luoghi di origine, disarmo delle fazioni, invio di una consistente forza internazionale di pace.

8 *ex Jugoslavia*: il Governo autorizza la Francia a servirsi di una base aerea italiana sull'Adriatico per interventi di tipo umanitario.

9 *Somalia, ex Jugoslavia, Medio Oriente*: un dibattito su queste crisi, aperto da una relazione del ministro Colombo, ha luogo alla Commissione esteri del Senato.

9 *Cooperazione allo sviluppo*: viene rimesso al ministro Colombo il documento conclusivo dei lavori della Commissione speciale Bottai-De Rita (istituita il 30 nov. 1992).

11 *Italia/USA – ex Jugoslavia*: in risposta al messaggio del segretario di Stato Christopher sugli orientamenti dell'Amministrazione americana verso la crisi dell'ex Jugoslavia, una nota della Farnesina rileva «con grande soddisfazione» l'appoggio che il Governo americano «riserva esplicitamente agli sforzi finora compiuti dalle Nazioni Unite e dalla Comunità europea attraverso i negoziati portati avanti da Vance e Owen».

17 *Mozambico*: il ministro della Difesa Andò dichiara che la partenza dei soldati italiani per il Mozambico non avverrà se «non sarà riconosciuto all'Italia un ruolo adeguato» nella struttura di comando. La dichiarazione solleva aspre polemiche sia da parte di alcune forze politiche italiane (in particolare dal PDS) che dell'ONU. Il Senato intanto boccia il decreto governativo per il finanziamento delle missioni italiane in Somalia e Mozambico ritenendo che non vi siano i requisiti necessari e l'urgenza.

24-25 *Mozambico*: il ministro della Difesa Andò, rispondendo in sede di Commissione difesa della Camera alle numerose interpellanze sull'invio della missione italiana in attuazione della ris. 797, afferma di avere avuto assicurazioni dall'ONU per quanto concerne l'organizzazione di comando, ottenendo «quale misura eccezionale di assegnare all'ufficiale italiano la carica di ufficiale di collegamento con le missioni di cessate il fuoco». In questo contesto il ministro sottolinea, inoltre, «l'esigenza di riorganizzare le nostre Forze armate in vista di missioni

di un certo tipo che dovrebbero essere sempre più ricorrenti». Secondo Andò il costo dell'operazione ammonterà a circa 300 mld di lire.

- 26 *ex Jugoslavia*: alla riunione ministeriale straordinaria della NATO a Bruxelles, l'Italia, come la maggior parte dei paesi europei, decide di non partecipare alla missione umanitaria americana destinata a paracadutare soccorsi in Bosnia, ma mette a disposizione la base militare di Falconara. Il ministro Colombo ribadisce invece l'appoggio italiano al Piano di pace Vance-Owen e, nel suo incontro con il segretario americano di Stato, propone di estendere e rafforzare il Piano, facendone la base di una *partnership* tra Stati Uniti ed Europa.

marzo

- 2 *Nagorno-Karabakh*: i negoziati svoltisi alla Farnesina tra armeni e azeri sotto la presidenza italiana portano alla firma di un documento per il cessate il fuoco nella zona del conflitto. Una missione di ricognizione, alla quale l'Italia ha dato la sua disponibilità, verrà inviata nella regione.
- 3 *Italia/Spagna – Unione europea*: al Vertice bilaterale di Madrid, il presidente Giuliano Amato, accompagnato dai ministri Colombo, Andò e Barucci, e il presidente Felipe Gonzalez convengono sul fatto che è necessario un «risanamento delle finanze pubbliche europee» se l'Europa vorrà avere «uno sviluppo competitivo». «Non siamo soddisfatti dello SME – è il comune giudizio – e vediamo una insufficienza di iniziativa europea in tema di crescita». Con il collega Garcia Vargas il ministro della Difesa ha affrontato il problema della forza militare europea alla quale, secondo Andò, Italia e Spagna potrebbero dare «un nuovo impulso» affiancando l'iniziativa del Corpo d'armata franco-tedesco.
- 3 *Mozambico*: giunge a Maputo il primo reparto di 179 alpini del contingente italiano nell'ambito dell'operazione delle Nazioni Unite.
- 14 *Italia/Regno Unito – Unione europea*: il presidente Amato si incontra a Londra con il primo ministro John Major con il quale affronta, ma senza risultato, la necessità di trovare una strategia comune per il rientro delle rispettive economie negli accordi di cambio dello SME.
- 15 *Somalia*: l'Italia partecipa come osservatore alla conferenza di riconciliazione di Addis Abeba tra i rappresentanti delle diverse forze somale (15-28 mar.).
- 17 *Italia/Slovenia/Croazia*: dopo i provvedimenti presi dalle autorità slovene e croate circa la vendita di proprietà appartenenti a profughi

italiani, la Farnesina mette in guardia i due paesi da «qualsiasi iniziativa legislativa» che rischierebbe di «pregiudicare» la revisione in corso del Trattato di Osimo.

19 *Italia/Germania – Russia*: incontro a Karlsruhe tra il ministro Colombo e il suo collega tedesco Kinkel. In una dichiarazione comune viene espressa preoccupazione per la situazione in Russia e per i pericoli che il fallimento del processo di riforme in quel paese potrebbe comportare per la sicurezza del mondo occidentale. Si sollecita, da una parte, la CE a puntare su un accordo di partenariato con la Russia e, dall'altra, la Banca mondiale, il FMI e la BERS a sostenere con misure urgenti il programma di privatizzazione della Russia.

29 *Russia*: il ministro Colombo, commentando al Senato lo scontro politico-istituzionale tra il presidente e il Parlamento, afferma che «il Governo italiano ha costantemente fornito il più convinto appoggio al presidente Eltsin, di cui ha apprezzato la coraggiosa azione riformatrice e l'orientamento moderato in politica estera».

*aprile*

3 *Italia/USA – ex Jugoslavia*: in un messaggio al segretario di Stato americano, Christopher, il ministro degli Esteri Colombo lo informa di aver invitato le autorità serbe e della RFJ a firmare il Piano Vance-Owen, essendo opinione della diplomazia italiana che «anche una firma con riserve, da parte dei serbo-bosniaci in analogia da quanto fatto dai musulmani potrebbe servire a sbloccare la situazione». Colombo esprime, inoltre, la convinzione che sia «opportuno continuare ad esercitare una forte pressione» sulla RFJ per farle comprendere che, se i serbi bosniaci firmeranno, ne deriverebbe alla Serbia una graduale riduzione e poi l'eliminazione delle sanzioni.

3 *Italia/Germania – Unione europea*: il presidente Amato si incontra a Hofgastein, in Austria, con il cancelliere Kohl. Al centro del colloquio i temi della politica europea, della situazione nei Balcani e in Russia, le questioni legate alla crisi valutaria e istituzionale italiana e i contraccolpi che questa può avere sulla situazione valutaria europea.

5 *ex Jugoslavia*: l'Italia aderisce alle operazioni di pattugliamento del Danubio decise nella riunione dei ministri della Difesa dell'UEO in accordo con i tre paesi rivieraschi (Ungheria, Romania e Bulgaria) per rendere efficace l'embargo dell'ONU nei confronti della RFJ. Il ministro Colombo, intervenendo in veste di presidente di turno dell'UEO, sottolinea che «sarà una operazione di sorveglianza e di polizia e non una operazione militare».

- 9 *Somalia*: il ministro Colombo riceve alla Farnesina il leader somalo Ali Mahdi nell'ambito della consultazione che l'Italia ha avviato con tutti i rappresentanti della fazioni somale firmatarie degli accordi di Addis Abeba (v. sopra: 15-28 mar.).
- 14-15 *Russia*: a Tokyo, nel corso della riunione dei ministri degli Esteri e delle Finanze dei Sette, i ministri Colombo e Barucci ufficializzano l'impegno italiano per quanto riguarda gli aiuti economici alla Russia decisi dai Sette. L'Italia con i 7,2 mld stanziati nel 1990, di cui 4 già erogati, emerge come il secondo paese creditore della Russia. Il ministro Colombo sottolinea che il presidente Eltsin va sostenuto perché la sua presenza alla testa della Russia può essere «importante per la soluzione di crisi come quella della ex Jugoslavia».
- 17 *ex Jugoslavia*: in un colloquio a Roma con il segretario della Nazioni Unite, il ministro Colombo auspica «una seria riflessione» sulla possibilità di un intervento per «indebolire» i serbi bosniaci, interrompendo le loro linee di rifornimento con la Serbia e il Montenegro, pur confermando di voler continuare a dare la «precedenza al dialogo».
- 22 *Unione europea*: la Banca d'Italia abbassa il tasso di sconto dall'11,5 all'11% dopo la decisione della Bundesbank di tagliare di mezzo punto il tasso di sconto.
- 26 *Eritrea*: l'Italia invia una delegazione di osservatori all'Asmara per seguire il referendum sull'indipendenza.
- 28 *Roma*: Beniamino Andreatta viene nominato ministro degli Esteri nel nuovo Governo presieduto da Carlo Azeglio Ciampi. Ministro della Difesa è nominato Fabio Fabbri.
- 31 *ex Jugoslavia*: a Novi Travnik (Bosnia) vengono uccisi tre volontari italiani in missione umanitaria.

*maggio*

- 7 *ex Jugoslavia*: il segretario di Stato americano Christopher incontra a Roma il presidente Ciampi e i ministri degli Esteri Andreatta e della Difesa Fabbri per illustrare la proposta americana di revocare l'embargo sulla vendita di armi ai musulmani di Bosnia e bombardare l'artiglieria serba. Netto è il rifiuto dell'Italia. Andreatta conviene, tuttavia, con Christopher sul fatto che «fin da ora vi sono risoluzioni che permetterebbero di usare ogni mezzo per garantire l'invio di aiuti umanitari alle popolazioni della Bosnia» e Fabbri sottolinea che per intervenire sarebbe sufficiente una dichiarazione del presidente di turno del Consiglio di sicurezza.

- 9 *Italia/RPC*: incontro a Palazzo Chigi tra il presidente Ciampi e il vice primo ministro e ministro degli Esteri cinese Qian Qichen. Tema del colloquio il nuovo corso economico cinese e i rapporti commerciali e finanziari con l'Italia.
- 10 *ex Jugoslavia*: intervenendo alla riunione dei ministri degli Esteri della CE a Bruxelles, nella quale i Dodici ribadiscono l'appoggio al Piano Vance-Owen e rigettano la proposta americana di riarmare i musulmani ed effettuare bombardamenti, il ministro Andreatta commenta che «la prudenza europea è la prudenza richiesta dal cammino della pace. È naturale che sorgano dubbi, ma non esistono scorciatoie».
- 13 *ex Jugoslavia*: il ministro Andreatta interviene alle Commissioni riunite degli esteri e della difesa della Camera e del Senato sulla situazione politica e militare della Bosnia-Erzegovina.
- 14-15 *Nagorno-Karabakh*: l'Italia, in quanto presidente della Conferenza di Minsk, partecipa a una riunione a Mosca con i rappresentanti della Russia, Turchia e USA nella quale viene discussa una nuova proposta per sbloccare i negoziati sul conflitto.
- 19 *Italia/Russia – ex Jugoslavia*: il presidente Ciampi incontra a Roma il ministro degli Esteri russo Andrej Kozyrev, affrontando in particolare i problemi della crisi nella ex Jugoslavia.
- 19-20 *ex Jugoslavia*: la riunione dei ministri degli Esteri e della Difesa dell'UEO, che conclude a Roma l'anno di presidenza italiana, è dedicata in gran parte alla crisi jugoslava. Il ministro Andreatta sottolinea che «nessuna opzione militare o di altra natura è stata esclusa per mantenere la pressione sulla Jugoslavia e per indurla a collaborare», anche se il punto di partenza rimane il «pieno sostegno ad una rapida realizzazione del Piano Vance-Owen» a cominciare dalla realizzazione di una protezione di Sarajevo e di altre zone. I lavori si concludono con il Forum di consultazione con i paesi dell'Europa centroorientale, nel cui ambito viene firmato un memorandum d'intesa con Bulgaria, Ungheria e Romania per controllare con più efficacia l'embargo alla RFJ sul Danubio.
- 20 *Italia/Belgio – Unione europea*: il presidente Ciampi incontra a Roma il vice primo ministro e ministro degli Esteri Claes con il quale affronta in particolare le prospettive della costruzione europea dopo il successo del secondo referendum della Danimarca sulla ratifica del Trattato di Maastricht.
- 24 *Eritrea*: il ministro degli Esteri Andreatta partecipa all'Asmara alle celebrazioni per l'indipendenza dell'Eritrea. Il ministro sottolinea

l'impegno di cooperazione nei confronti del paese. Le autorità italiane hanno intanto stanziato 40 mld di lire in aiuti di emergenza.

26 *ex Jugoslavia*: alla riunione congiunta delle Commissioni esteri e difesa del Senato, il ministro Andreatta, dopo aver confermato che il Piano Vance-Owen «rimane l'unico punto di riferimento per addivenire ad una cessazione del conflitto», assicura che l'Italia «è pronta a prendere parte» alle missioni di pace in Bosnia-Erzegovina se vi sarà una richiesta in questo senso da parte delle Nazioni Unite. In un successivo incontro con la stampa a Pordenone, preciserà che l'invio di 15.000 caschi blu in Bosnia sarebbe da considerare come un'azione «simbolica» e non «militare».

27 *Italia/Montenegro – ex Jugoslavia*: incontrando a Roma il ministro degli Esteri montenegrino Miodrag Lekic, Andreatta apprezza che il Montenegro, a differenza della Serbia, accetti il Piano Vance-Owen e i controlli dell'ONU sul suo territorio.

27 *Italia/Malta*: nel colloquio svoltosi a Roma tra il ministro Andreatta e il suo collega maltese Guido De Marco viene discusso in particolare l'ingresso di Malta nella CE.

29 *Italia/Slovenia/Croazia*: in un incontro con i rappresentanti del mondo economico a Trieste, il ministro Andreatta afferma che l'obiettivo della rinegoziazione del Trattato di Osimo è quello di giungere a formulare tre accordi, rispettivamente tra Italia e Croazia, Italia e Slovenia e Croazia e Slovenia, affinché la minoranza italiana sia tutelata alla pari in entrambi gli Stati. L'entrata della Slovenia nella CE va condizionata e subordinata, secondo il ministro, all'accettazione delle regole comunitarie, in particolare in tema di eliminazione di limitazioni alla proprietà.

31 *Italia/USA – ex Jugoslavia*: a Roma, la crisi bosniaca è al centro dell'incontro fra il segretario americano alla Difesa Les Aspin, e il presidente Ciampi, con i ministri degli Esteri e della Difesa Andreatta e Fabbri.

31 *Italia/Albania*: il ministro Andreatta incontra a Roma il ministro degli Esteri albanese Alfredo Sereqi, con il quale affronta le linee della futura cooperazione tra i due paesi.

giugno

2 *ex Jugoslavia*: in seguito ad un grave atto di banditismo contro un convoglio umanitario italiano nella Bosnia centrale, l'Italia chiede al segretario generale dell'ONU e ai membri del Consiglio di sicurezza che «venga assicurata idonea copertura militare a quei convogli civili

che si recassero nella ex Jugoslavia per realizzare iniziative umanitarie». Il ministro Andreatta dichiara inoltre al *Gr1* (5 giug.) che se per gli aiuti umanitari «ci sono volontari, non possono neppure mancare i soldati dell'Italia» e quindi «dovrà essere riesaminata dalle Nazioni Unite» l'obiezione che i paesi vicini alla zona di conflitto non debbano fornire truppe.

3-4 *Nagorno-Karabakh*: l'Italia e gli altri paesi della CSCE facenti parte del Gruppo di Minsk (Bielorussia, Repubblica ceca, Francia, Germania, Russia, USA, Svezia e Turchia) riuniti a Roma approvano un'ulteriore proposta di compromesso per consentire la ripresa dei negoziati sul conflitto del Nagorno-Karabakh, proposta che – secondo un comunicato della Farnesina del 15 giug. – viene accettata dalle parti interessate.

5 *ex Jugoslavia*: presieduta dal ministro degli Esteri Andreatta si svolge alla Farnesina una riunione di coordinamento sugli aiuti alla Bosnia tra i funzionari della DGCS, le organizzazioni non governative e le associazioni di volontariato.

9 *ex Jugoslavia*: nella riunione semestrale CE-USA nel quadro della Carta transatlantica, tenuta a Lussemburgo sulla crisi nella ex Jugoslavia, il ministro Andreatta sottolinea che sulla Bosnia fra Europa e Stati Uniti «c'è stata unità attorno al programma d'azione» e un accordo si è verificato anche «sull'importanza di far pressioni sulla Russia perché mantenga gli impegni assunti di far pressione sui serbi e sostenere coloro che cercano una evoluzione a Belgrado». Nel quadro della riunione il ministro degli Esteri britannico Hurd sollecita l'invio di contingenti italiani in Bosnia.

10 *ex Jugoslavia*, NATO: intervenendo ad Atene alla riunione del Consiglio atlantico a livello di ministri degli Esteri, dove viene approvato l'appoggio della NATO all'operazione dell'ONU di interdizione aerea in difesa delle «aree di sicurezza» della Bosnia, il ministro Andreatta sottolinea come «l'Alleanza possa già da oggi impegnarsi a fare quanto le Nazioni Unite le chiedono, affidando alle proprie autorità militari il compito urgente di procedere ad una pianificazione di dettaglio per questo tipo di operazioni». Il ministro aggiunge che porrà al proprio Governo il problema di una possibile partecipazione italiana all'operazione di interdizione, pur sapendo che esistono questioni di bilancio.

Il giorno successivo Andreatta partecipa alla sessione del Consiglio di cooperazione dell'Atlantico del Nord, dove vengono discusse le prospettive di operazioni congiunte per il mantenimento o il ristabilimento della pace in aree di crisi come quella dell'ex Jugoslavia. Andreatta

- giudica «importante» il documento che formalizza la cooperazione nelle operazioni di mantenimento della pace tra membri della NATO e del NACC; conferma il vivo interesse dell'Italia a partecipare alle operazioni di mantenimento della pace e propone che siano individuate forze *stand by* specificamente addestrate per tali missioni.
- 11 *ex Jugoslavia*: il presidente Ciampi incontra a Palazzo Chigi il presidente della Bosnia-Erzegovina Alija Izetbegovic. Nel corso del colloquio Ciampi conferma l'interesse dell'Italia alla ricerca di una soluzione politica sulla base del Piano Vance-Owen.
- 12 *Mozambico*: il ministro Andreatta riceve a Roma il leader della Renamo, Dhlakama. Alla Renamo viene assicurato il supporto logistico necessario a installarsi nella capitale e a iniziare il processo di trasformazione da movimento guerrigliero in partito politico. Il ministro Andreatta informa, inoltre, Dhlakama sul meccanismo multilaterale che, sotto il coordinamento dell'ONU, è destinato a gestire il complesso degli interventi di emergenza concordati in occasione della Conferenza di Roma del dic. 1992.
- 15 *Somalia*: dopo una riunione governativa a Palazzo Chigi (12 giu.), cui partecipano il presidente Ciampi, i ministri degli Esteri e della Difesa e lo Stato maggiore, il ministro Andreatta risponde alla Camera dei deputati alle numerose interrogazioni sulla situazione in Somalia relative ai sanguinosi scontri avutisi tra le forze dell'ONU e le milizie somale. Esposto il quadro degli avvenimenti, precisa che, nonostante la gravità degli sviluppi, l'Italia e la comunità internazionale non «devono recedere» e ribadisce la «piena solidarietà con l'azione delle forze multinazionali per ottenere il disarmo delle fazioni in lotta» poiché «il mandato delle Nazioni Unite deve essere applicato e rispettato con fermezza anche nelle sue indispensabili componenti militari», sebbene non si debba dimenticare «che il vero scopo dell'azione militare condotta sotto l'egida della Nazioni Unite deve essere non militare ma politico».
- 16 *Unione europea*: i ministri degli Esteri e della Difesa intervengono ai lavori dell'Assemblea parlamentare dell'UEO a Parigi che conclude la presidenza italiana. Ne traggono un bilancio positivo, sottolineando che la presidenza ha coinciso con l'associazione all'UEO dei paesi dell'Europa orientale e con l'impegno operativo per l'attuazione dell'embargo nell'Adriatico e sul Danubio. Andreatta ha sottolineato che l'UEO, quale dimensione europea della sicurezza, dovrebbe disporre di idonee forze di *peace-keeping*. Viene notato che la scadenza del turno di presidenza dell'Italia coincide con la totale assenza di parlamentari italiani nelle rappresentanze istituzionali dell'UEO.

- 18 *Somalia*: il ministro della Difesa Fabbri sollecita in sede di Consiglio dei ministri un maggiore coinvolgimento dell'Italia nei meccanismi decisionali dell'UNOSOM.
- 21-22 *Unione europea, ex Jugoslavia*: il presidente Ciampi e il ministro degli Esteri Andreatta partecipano a Copenhagen ai lavori del Consiglio europeo nel quale, fra l'altro, l'Italia aderisce alla decisione di mettere a disposizione «uomini e mezzi finanziari» per realizzare le «zone di sicurezza» in Bosnia. Una proposta italiana di estendere le sanzioni alla Croazia viene respinta da parte tedesca. Andreatta sottolinea lo scetticismo italiano sul piano di tripartizione della Bosnia proposto dalla RFJ e dalla Croazia, osservando che, se alla CE venisse richiesto di farsi «notaio di questo accordo», i suoi principi dovrebbero essere estesi anche alle altre parti della ex Jugoslavia.
- 25 *Italia/USA – ONU, ex Jugoslavia, Somalia*: nella sua prima visita ufficiale negli Stati Uniti, il ministro Andreatta incontra il segretario di Stato Warren Christopher, il segretario al Tesoro Lloyd Bentsen e il consigliere del presidente sulla sicurezza nazionale Anthony Lake. Nei colloqui vengono discussi, in particolare, la proposta italiana per la riforma del Consiglio di sicurezza dell'ONU e gli sviluppi delle crisi nell'ex Jugoslavia e in Somalia.

*luglio*

- 2 *Somalia*: in un'imboscata a Mogadiscio vengono uccisi tre militari del contingente italiano e 22 rimangono feriti.
- 5 *Somalia*: il ministro Andreatta, rispondendo alla Camera e al Senato alle numerose interrogazioni sull'uccisione di tre soldati italiani e sugli sviluppi della situazione in Somalia, sostiene che «sarebbe un errore il ritiro del nostro contingente», come chiedono le opposizioni, mentre appare necessario ricollocare l'intera missione attorno agli scopi originali di sostegno umanitario alla popolazione e di pacificazione.
- 7-9 *Gruppo dei Sette*: il presidente Ciampi e i ministri Andreatta e Barucci prendono parte al Vertice di Tokyo.
- 12 *Somalia*: la situazione in Somalia e il ruolo dell'Italia nel comando UNOSOM 2 sono al centro di colloqui a Palazzo Chigi fra il presidente Ciampi, i ministri degli Esteri e della Difesa e i capi di Stato maggiore della Difesa e dell'Esercito. Intervenendo poi alla riunione congiunta delle Commissioni esteri e difesa della Camera, Andreatta specifica che la recente «escalation dell'uso generalizzato e sistematico della forza, deciso al di fuori di ogni consultazione con quanti concorrono

- alla realizzazione dell'UNOSOM 2 non può essere accettata passivamente». A quanti dell'opposizione chiedono il ritiro delle truppe da Mogadiscio, Andreatta conferma invece la ferma intenzione del Governo di restare, «anche se con un rischieramento di forze».
- 14 *Somalia*: durissima reazione del ministro Andreatta alla richiesta da parte dell'ONU di richiamare il generale Bruno Loi dal comando del contingente italiano in Somalia. «Il Governo italiano si riconosce nell'azione del generale Loi, ha affermato il ministro, e solo al Governo italiano compete di decidere chi debba guidare i nostri soldati». La solidarietà del Governo al comandante Loi è riconfermata in Parlamento da Andreatta il giorno successivo.
- 16 *Europa centroorientale*: intervenendo a Budapest al Vertice dei capi di Governo e dei ministri degli Esteri dell'Iniziativa centro-europea, il presidente Ciampi dichiara che «l'approccio complementare e non alternativo» di questa organizzazione alla CE e alla CSCE ha dimostrato la sua validità. Sarebbe quindi auspicabile un suo potenziamento attivando un nuovo Gruppo di consultazione politica su tematiche sociali da affiancare a quelli della CE, del Consiglio d'Europa e della CSCE».
- 19 *Unione europea, Europa centroorientale, Mediterraneo, Somalia*: a Bruxelles, in sede di Consiglio straordinario affari generali della CE, il ministro Andreatta, intervenendo sul tema dell'allargamento della CE, osserva che non si possono lasciare senza risposta le richieste dei paesi dell'Europa centroorientale e del Mediterraneo per i quali è necessario studiare una maggiore «associazione». Il Consiglio esprime solidarietà sulla posizione presa dall'Italia nella sua missione in Somalia.
- 20 *Italia/Germania – Somalia*: a Parma s'incontrano il ministro della Difesa Fabbri e il suo collega tedesco Volker Rühle per un esame congiunto della situazione a Mogadiscio alla vigilia della partenza per la Somalia del contingente tedesco.
- 23 *Somalia*: si svolge una riunione di lavoro tra l'amb. Maurizio Moreno, inviato speciale del ministro Andreatta, e il generale Loi e i membri della missione americana.
- 26 *Italia/Francia – Droga, Immigrazione*: in un incontro a Parigi tra il ministro degli Affari sociali Fernanda Contri e la sua collega francese Simone Weil vengono discusse in un'ottica europea le rispettive proposte legislative per meglio coordinare i problemi dell'immigrazione e della droga.
- 28 *Italia/Albania*: viene concluso a Roma tra il ministro della Difesa

Fabrizi e il suo omologo albanese, Safet Zhulali, un accordo tecnico-militare.

- 29 *Somalia*: in un colloquio che il ministro Andreatta ha a Roma con David Shinn, coordinatore per la Somalia del dipartimento di Stato americano, emerge piena «concordanza» tra Italia e USA sulla necessità di «preservare e rilanciare gli obiettivi politici della presenza dell'ONU» nel paese.
- 30 *Italia/Francia – Unione europea*: il presidente Ciampi si incontra a Parigi con il primo ministro Balladur, con il quale ha uno scambio di vedute sulla particolare fase di turbolenza dello SME e sull'attuazione del Trattato di Maastricht.
- 30 *Medio Oriente*: il ministro degli Esteri Andreatta riceve gli ambasciatori di Arabia Saudita, Libano e Siria che gli illustrano la posizione dei rispettivi governi sulla drammatica situazione venutasi a creare al confine tra Libano e Israele. Andreatta, nell'assicurare che il Governo italiano segue con la massima attenzione l'evolversi della situazione nell'area, ha disposto l'invio di aiuti umanitari di emergenza a Beirut.

agosto

- 1° *Unione europea*: da parte italiana si mette in rilievo come l'accordo di Bruxelles sull'allargamento della banda di oscillazione abbia salvato lo SME; si afferma che esistono ora le condizioni per una riduzione dei tassi. Il ministro del Tesoro Piero Barucci sottolinea che l'allargamento della banda non rappresenta «un presupposto per il rientro della lira nello SME».
- 3 *Unione europea*: l'Italia propone un protocollo aggiuntivo alla Convenzione di Schengen per realizzare un controllo della Corte di giustizia dell'UE sull'applicazione della Convenzione stessa e sulle eventuali controversie.
- 5 *Somalia*: in sede di Commissione esteri della Camera, il ministro Andreatta afferma che tra Italia e USA vi è una «progressiva distensione» sul modo di intendere la missione ONU in Somalia. Aggiunge però che l'obiettivo di isolare Aidid potrebbe essere compromesso dal ripetersi di azioni militari avventate.
- 10 *Italia/Slovenia*: nel castello di Strmol (Lubiana) si concludono i lavori della terza sessione negoziale italo-slovena, nell'ambito delle discussioni bilaterali sul Trattato di Osimo. Vengono formati distinti gruppi di lavoro che si occuperanno delle tematiche di comune interesse (in particolare aspetti politici, politico giuridici, economico-finanziari,

- culturali e sociali) ed è altresì creata una commissione mista storico-culturale.
- 12 *Somalia*: il ministero degli Esteri decide di trasferire il contingente italiano al di fuori dall'area di Mogadiscio.
- 13 *Italia/Slovenia – ex Jugoslavia*: il ministero della Difesa decide che, a partire dal 17 ago., unità dell'esercito (circa 300 uomini) presidieranno il confine tra Italia e Slovenia. La misura è presa «per impedire l'ingresso di mezzi, persone e merci non autorizzate», vale a dire l'ingresso clandestino di uomini e armi. Il ministro degli Esteri sloveno Lojze Peterle, dichiara di essere «estremamente stupito della decisione italiana» che non trova riscontro, afferma a sua volta il ministro degli Interni sloveno, nell'intensificazione di infiltrazioni terroristiche dall'area jugoslava.
- 13 *Nagorno-Karabakh*: l'Italia, presidente del Gruppo di Minsk, riunisce alla Farnesina i membri del Gruppo e le parti in conflitto. A conclusione della riunione viene concordato un nuovo piano che si basa sulla ris. 853 dell'ONU e chiede il cessate il fuoco immediato e lo sgombero dei territori di recente occupati dagli armeni. All'Italia è affidato il compito di esercitare opera di mediazione nell'ambito della CSCE.
- 20 *Medio Oriente*: una nota del ministero degli Esteri sottolinea l'importanza politica della ripresa delle trattative tra palestinesi e israeliani, affermando come il buon esito di questi negoziati possa favorire la «stabilità del Medio Oriente» e con essa «quella dell'intera regione mediterranea».
- 20 *Italia/Austria – Europa centroorientale*: sul lago di Toblino (Trento) s'incontrano in forma privata il ministro degli Esteri Andreatta e il suo omologo austriaco Alois Mock. Sono stati affrontati i temi riguardanti la situazione nell'Europa centroorientale.
- 26 *Italia/Slovenia*: a Bled (Slovenia) il ministro Andreatta si incontra con il collega sloveno Lojze Peterle. Entrambi esprimono la necessità di «gesti di buona volontà» per «rompere il circuito di nazionalismi reciproci» sviluppatosi sulla questione dei beni rivendicati dai profughi italiani che hanno abbandonato l'ex Jugoslavia nel 1945. Si registra con soddisfazione il superamento dei contrasti nati in seguito allo spiegamento di forze italiane lungo la frontiera dei due paesi.
- 27 *Cooperazione allo sviluppo*: il Consiglio dei ministri approva il ddl presentato dal ministro Andreatta per la riorganizzazione del settore della cooperazione allo sviluppo (convertito nella legge n. 121 del 17 feb. 1994).

- 28 *Unione europea*: il presidente Ciampi riceve a Palazzo Chigi il primo ministro belga Dehaene, presidente di turno del Consiglio europeo, per un colloquio dedicato all'analisi della situazione e delle prospettive del processo di integrazione europea, alla luce della crisi dello SME.
- 31 *Medio Oriente*: il ministro Andreatta riceve l'ambasciatore di Israele e il delegato generale palestinese a Roma che gli illustrano il contenuto delle intese di principio raggiunte nei giorni precedenti tra Israele e OLP.

*settembre*

- 2 *Somalia, Mozambico*: il ministro degli Esteri Andreatta, nel riferire la posizione del Governo alle Commissioni congiunte degli esteri e della difesa della Camera sulle crisi internazionali in atto, precisa che il disimpegno italiano da Mogadiscio inizierà il 5 set. (ma a seguito della richiesta delle Nazioni Unite, la presenza del contingente italiano sarà prolungata fino al 12 set.); inoltre, facendo seguito ad una precisa richiesta a lui avanzata dal segretario generale dell'ONU il precedente 30 ago. a Milano, il contingente italiano resterà nel Mozambico fino alle elezioni previste per la seconda metà del prossimo anno.
- 6 *Italia/Spagna – Unione europea, Uruguay Round*: il rilancio del processo di integrazione europea e le misure da prendere per giungere al più presto alla conclusione delle trattative dell'Uruguay Round sono stati i temi discussi in un incontro a Roma tra il ministro degli Esteri Andreatta e il suo collega spagnolo Javier Solana.
- 6 *Italia/Giappone*: prima visita in Italia dell'imperatore Akihito.
- 8 *Unione europea*: la Commissione europea approva l'accordo Andretta-Van Miert relativo al processo di privatizzazione, di risanamento finanziario e di progressiva riduzione dell'indebitamento delle aziende pubbliche italiane.
- 11 *Italia/Russia – Criminalità organizzata*: il ministro degli Interni Mancino e il suo collega russo Viktor Yerin firmano a Mosca un accordo di cooperazione che prevede iniziative congiunte, regolari scambi di informazione e la costituzione di una commissione speciale per studiare misure pratiche nell'ambito della lotta alla malavita organizzata.
- 13 *Unione europea*: il Consiglio economia/finanze decide di attribuire all'Italia la seconda quota (2 mld di ECU) del prestito comunitario concesso il 18 gen. 1993.
- 14 *Italia/Germania – Europa centroorientale, Russia*: l'impegno per la costruzione di una Europa aperta ai paesi dell'Est europeo è stato uno

- dei temi affrontati nell'incontro di Baden Baden tra i ministri degli Esteri tedesco e italiano.
- 15 *Italia/Finlandia*: si conclude a Helsinki la visita di Stato del presidente della Repubblica Scalfaro, accompagnato dal ministro degli Esteri Andreatta.
- 16 *Italia/RPC*: si tiene a Roma la sessione della Commissione mista italo-cinese.
- 17 *Italia/USA – Somalia, Uruguay Round*: il presidente Ciampi e il presidente Clinton annunciano, in una conferenza stampa, che l'Italia e gli Stati Uniti promuoveranno all'ONU un'iniziativa volta a restituire una prevalente dimensione politica all'intervento in Somalia. Inoltre, assumono un impegno comune a firmare entro dic. l'accordo sull'Uruguay Round.
- 17 *Italia/Croazia*: a Roma, nella terza sessione negoziale italo-croata, si stabilisce di creare una commissione mista storico-culturale e di articolare i prossimi negoziati bilaterali in quattro gruppi di lavoro: questioni politiche, economico-finanziarie, culturali e sociali.
- 22 *Russia*: «Comprensione e sostegno» al presidente Eltsin per la decisione di sciogliere il Parlamento della Federazione russa vengono espressi dal ministro degli Esteri Andreatta davanti alla Commissione esteri del Senato.
- 26 *Italia/Slovenia*: è riunita a Roma la Commissione italo-slovena, che esamina le questioni economico-commerciali riguardanti anche il traffico frontaliero; la cooperazione finanziaria e bancaria; i trasporti e le telecomunicazioni; la cooperazione scientifica e tecnologica.
- 29 *Italia/Gibuti*: ha luogo a Roma la sessione della Commissione mista fra i due paesi.
- 30 *ONU*: intervenendo alla 48<sup>a</sup> Assemblea generale delle Nazioni Unite (27-30 set.), il ministro degli Esteri Andreatta propone una riforma per l'allargamento del Consiglio di sicurezza dell'ONU che, «in una prospettiva di sempre crescenti oneri e responsabilità», deve essere più rappresentativo e funzionale. Secondo Andreatta, l'obiettivo è raggiungibile creando un gruppo di membri semipermanenti «capaci di dare un contributo di maggiore rilievo al raggiungimento delle finalità dell'ONU». Come il ministro Andreatta ha in più occasioni sostenuto, di questo gruppo dovrà far parte anche l'Italia. L'esigenza di una riforma istituzionale dell'ONU nasce in particolare, ha sottolineato il capo della Farnesina, da una «analisi attenta degli insegnamenti della crisi somala». È infatti necessario che «i paesi che contri-

buiscono alle operazioni di pace partecipino alle decisioni del Consiglio di sicurezza».

30 *Unione europea*: il Senato approva il ddl che ratifica il protocollo di adesione dell'Italia alla Convenzione di Schengen.

*ottobre*

5 *Russia*: parlando al Senato e alla Commissione esteri della Camera in risposta alle interpellanze e alle mozioni sui tragici avvenimenti di Mosca, il ministro degli Esteri Andreatta conferma il sostegno del Governo italiano al presidente Eltsin. Annuncia, inoltre, che l'Italia, in occasione del prossimo Vertice del Gruppo dei Sette (Napoli, lug. 1994), «proporrà un'agenda che riconosca parità di diritti alla Russia».

7 *Somalia*: il Governo italiano esprime soddisfazione per la lettera del presidente Clinton al presidente Ciampi e agli altri Governi coinvolti nella vicenda somala in cui, modificando la precedente posizione, si conviene sull'opportunità di puntare sull'iniziativa politico-diplomatica.

7 *Italia/Austria*: proposte e polemiche nate in Austria circa l'ipotesi di una «macroregione» che unisca il Trentino e l'Alto Adige al Tirolo austriaco suscitano le reazioni del Governo italiano. «Bisogna saper dimenticare i problemi che si sono chiusi», dichiara Andreatta e aggiunge che l'atteggiamento austriaco è «incomprensibile» nel momento in cui nell'Europa centroorientale vi sono «enormi problemi di minoranze».

8 *Diritti umani, Russia*: il presidente Ciampi rappresenta l'Italia al Vertice dei capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa che approva, oltre ad una dichiarazione comune, documenti sui temi dei diritti umani, delle minoranze nazionali, della lotta contro il razzismo, la xenofobia, l'antisemitismo e l'intolleranza, nonché una dichiarazione sulla Russia nella quale si esprime solidarietà al presidente Eltsin.

11 *Unione europea*: incontro tra il presidente Ciampi e il presidente della Commissione della CE Jacques Delors. Nel corso di una conferenza stampa congiunta, Ciampi ribadisce la volontà italiana di attuare il Trattato di Maastricht.

12 *Italia/Malta*: nel corso della visita di Stato del presidente maltese Censu Tabone viene sottolineata l'aspirazione del paese ad una piena integrazione nella Comunità europea.

15 *ex Jugoslavia*: dopo un colloquio con lord Owen copresidente della Conferenza di pace per la Bosnia, il ministro Andreatta ha dichiarato

che «la situazione in Bosnia sembra giunta ad uno stallo. Credo che in questo momento lord Owen ritenga, come noi del resto, che sia necessario rilanciare una sistemazione complessiva della ex Jugoslavia, che comprenda anche i territori della Krajina e la questione del Kossovo».

18 *Italia/Regno Unito*: il ministro degli Esteri Andreatta si incontra a Roma con il suo collega britannico Douglas Hurd. Al centro dei colloqui gli sviluppi in atto nella Comunità europea in previsione del Consiglio straordinario di Bruxelles di fine mese, la situazione nell'ex Jugoslavia, la prossima presidenza italiana nella CSCE e il futuro della NATO.

18 *Italia/Slovacchia*: il presidente Ciampi incontra a Palazzo Chigi il primo ministro slovacco Meciar.

19-20 *Medio Oriente*: il sottosegretario agli Esteri Laura Fincato si reca in Israele per inaugurare il progetto «Beach Camp», diretto al risanamento di uno dei campi più poveri della striscia di Gaza, realizzato con il contributo della Cooperazione italiana.

22 *Italia/Germania – Unione europea, Criminalità organizzata, Droga, Terrorismo*: in occasione del Vertice italo-tedesco svoltosi a Bonn, Ciampi e Kohl convergono sulla necessità di portare avanti contemporaneamente sia l'integrazione che l'allargamento della Comunità. L'Italia sostiene l'opportunità che un gruppo comprendente i sei paesi fondatori della CE più la Spagna acceleri i tempi per darsi subito una politica estera, un esercito e una moneta comuni.

Viene firmato dai ministri degli Interni un accordo con il quale i due paesi si impegnano a coordinare la lotta contro la criminalità organizzata, il traffico internazionale di droga e il terrorismo.

25 *Italia/Croazia*: il ministro Andreatta, nel corso di un incontro con una delegazione dell'Unione italiana (organo rappresentativo della minoranza italiana in Istria e a Fiume) precisa che «il Governo italiano intende effettuare ulteriori passi presso le autorità croate per salvaguardare i diritti acquisiti e il carattere autoctono della comunità italiana», secondo il memorandum del 15 gen. 1992 con il quale si garantiva il mantenimento del carattere autoctono e delle caratteristiche specifiche della minoranza italiana dell'Istria e del Quarnaro. La presa di posizione italiana si riferisce al fatto che gli accordi stessi sono stati in parte disattesi dal Consiglio comunale di Fiume che l'8 ott., approvandone lo statuto, ha riconosciuto alla comunità italiana la sua specificità ma non lo *status* di minoranza autoctona.

26 *Italia/Regno Unito – Unione europea*: il capo del Governo Ciampi si incontra a Londra con il primo ministro britannico John Major.

Ciampi illustra la formula (che proporrà al Consiglio europeo straordinario di Bruxelles, v. oltre) di un'Europa a «geometria variabile» così da dare maggiori garanzie a quei paesi europei, come la Gran Bretagna, che temono di perdere con l'applicazione del Trattato di Maastricht la loro sovranità nazionale e permettere nello stesso tempo una maggiore flessibilità nell'allargamento ai paesi dell'Europa dell'Est.

27 *Italia/Montenegro – ex Jugoslavia*: il ministro degli Esteri Andreatta riceve a Roma il collega montenegrino Lekic. Al centro del colloquio, oltre al deterioramento della situazione nella Bosnia, la grave crisi economica in cui versa il Montenegro.

29 *Unione europea*: al Consiglio straordinario europeo di Bruxelles, che sancisce la nascita dell'Unione europea, il presidente Ciampi presenta un documento (già illustrato nei suoi incontri a Londra e a Bonn) nel quale si precisa la posizione italiana sui temi dell'allargamento e dell'approfondimento della Comunità.

*novembre*

3 *Mozambico*: il ministro Andreatta riceve alla Farnesina il rappresentante del segretario generale delle Nazioni Unite per il Mozambico Aldo Ajello, che prospetta le difficoltà in cui si verrebbe a trovare la missione delle Nazioni Unite nella eventualità di una riduzione del contingente italiano.

4 *Italia/Libano*: il ministro Andreatta incontra il suo omologo libanese Fares Boueizi nel quadro della visita di Stato in Italia del presidente della Repubblica libanese Elias Hraoui.

5 *Italia/Cipro*: l'ingresso di Cipro nella Comunità europea è al centro dell'incontro a Roma tra il ministro degli Esteri Andreatta e il collega cipriota Michaelides. L'Italia è favorevole alla proposta che ritiene legata, tuttavia, ad una soluzione politica della controversia sull'isola fra greci e turchi.

9 *Uruguay Round, Medio Oriente*: il Consiglio dei ministri degli Esteri della CE a Bruxelles lancia «un messaggio» al Giappone e agli Stati Uniti perché vengano riprese le trattative in ambito GATT. Sulla questione il ministro Andreatta osserva che le controproposte americane e giapponesi alle aperture europee «sono state piuttosto tirchie»: alla riduzione del 33% delle tariffe europee gli USA hanno ribattuto con una riduzione del 13%.

Dopo un incontro del Consiglio con Yasser Arafat, al quale i Dodici assicurano il loro pieno appoggio per la prosecuzione del processo di pace e l'impegno a versare nei prossimi cinque anni 500 mln di ECU, il

capo della Farnesina sottolinea che anche l'Italia farà la sua parte, finanziando una iniziativa di ristrutturazione urbana a Gaza e un programma integrato agro-industriale e continuando, inoltre, la già ben avviata cooperazione interuniversitaria.

- 10 *Cooperazione allo sviluppo*: nella relazione sulla cooperazione allo sviluppo relativa al 1992 presentata al Parlamento, il ministro Andreatta sottolinea che le inchieste avviate dalla magistratura hanno fatto «emergere in modo evidente i gravi problemi della cooperazione che condizionano ora l'utilizzazione di questo valido strumento di politica estera». Nei prossimi anni, indica la relazione, sarà molto difficile aumentare i flussi di finanziamento per i paesi in via di sviluppo.
- 10 *Italiani all'estero*: il Senato boccia il ddl sul voto degli italiani che vivono all'estero. A favore hanno votato DC, PSI, PSDI, PLI, MSI; si sono astenuti la Lega e la Rete mentre il PDS ha lasciato libertà di scelta.
- 11-12 *Italia/Arabia Saudita*: incontro a Roma tra il principe Saud al Faisal, ministro degli Esteri dell'Arabia Saudita, e il ministro Andreatta, nel quale viene sottolineato il comune sostegno al processo di pace in Medio Oriente. Da parte italiana si esprime apprezzamento per il ruolo fondamentale dell'Arabia Saudita nei delicati equilibri regionali e nella ricerca di assetti di stabilità politica nel mondo arabo e islamico.
- 12 *Unione europea*: la Commissione bilancio della Camera approva un ddl che, in conformità a quanto stabilito dal Trattato di Maastricht, sancisce che il ministero del Tesoro non può più finanziare a buon mercato il fabbisogno dello Stato ricorrendo alla Banca d'Italia.
- 13 *Roma*: l'amb. Ferdinando Salleo è nominato nuovo segretario generale della Farnesina.
- 13 *Somalia*: in uno scontro a fuoco viene ucciso un sottufficiale italiano. È il settimo militare italiano ucciso in Somalia dall'inizio dell'operazione UNOSOM.
- 16 *Italia/Grecia - Macedonia*: il Governo greco avanza una protesta contro la decisione presa il 13 nov. dal ministero degli Esteri italiano di elevare al rango di ambasciata l'attuale consolato di Skopje.
- 16 *Cooperazione allo sviluppo*: nel quadro della legge finanziaria i fondi risultano ridotti per il 1994 di 610 mld. La decisione suscita aspre critiche da parte del ministro Andreatta.
- 16 *Italia/Slovenia*: ha luogo a Roma la riunione della Commissione italo-slovena per le questioni sociali. Le due delegazioni iniziano a esamina-

- re in particolare le questioni relative ai lavoratori frontalieri e alla riammissione delle persone in posizione di soggiorno irregolare.
- 17 *ex Jugoslavia*: il prof. Antonio Cassese, docente di diritto internazionale, viene eletto all'Aja presidente del Tribunale sui crimini di guerra commessi nella ex Jugoslavia.
- 17 *Italia/Croazia, ex Jugoslavia*: rispondendo ad alcune dichiarazioni fatte dal ministro Andreatta a Trieste e a Venezia sulla proposta di allargare anche alla Croazia le sanzioni economiche decise per la Serbia e di considerare i territori occupati dalle forze croate nella Bosnia come possibile merce di scambio in un piano globale dei Balcani, il presidente croato Tudjman ha definito «imperialistico» l'atteggiamento di «certi circoli italiani» verso l'Istria e si è dichiarato «sorpreso» per le parole di Andreatta dato che in precedenza «l'Italia aveva manifestato l'intenzione di avviare rapporti amichevoli con la Croazia». Successivamente (20 nov.), Andreatta preciserà che «vi è una certa tendenza a proiettare il nazionalismo verso l'esterno e ad immaginare che le reazioni degli altri siano simili alla proprie». «Non posso che considerare come effetto di queste proiezioni sugli altri le dichiarazioni del presidente croato che, altrimenti, troverei molto ingiustificate».
- 18 *ex Jugoslavia*: il ministro Andreatta, nell'incontro avuto a Roma con il ministro degli Esteri della RFJ, Vladislav Jovanovic, auspica che gli osservatori della CSCE possano essere riammessi nella regione del Kossovo.
- 18 *Commercio internazionale, Uruguay Round*: l'Italia valuta positivamente il voto del Congresso degli Stati Uniti che ha approvato la NAFTA nella prospettiva che analogo impegno venga mostrato da tutte le parti interessate per consentire la positiva ed equilibrata conclusione entro l'anno dell'Uruguay Round.
- 20 *Europa centrorientale, Russia*: si conclude a Debreczen (Ungheria) l'incontro dei ministri degli Esteri dei dieci paesi (Italia, Austria, Ungheria, Repubblica ceca, Slovacchia, Polonia, Slovenia, Croazia, Bosnia-Erzegovina e Macedonia) che fanno parte dell'Iniziativa centro-europea. Viene approvata una dichiarazione nella quale si afferma che «una soluzione di pace dovrà rispettare la sovranità e l'integrità territoriale della Bosnia e della Croazia».
- Alla vigilia della riunione il ministro Andreatta aveva avuto una serie di incontri, in particolare con i ministri degli Esteri polacco Andrzej Olechowski e ungherese Geza Jeszenszky, che gli avevano espresso il desiderio dei loro paesi di aderire alla NATO e all'UEO. Andreatta ha sottolineato che questa legittima aspirazione non deve contribuire a far sì che in Russia «si rafforzino le posizioni più estremiste».

- 22 *ex Jugoslavia*: a Lussemburgo si conclude la riunione straordinaria dei ministri degli Esteri dell'UE sulla Bosnia. Come risultato dell'iniziativa e dell'impegno della Francia, della Germania e dell'Italia, vengono messe a punto tre proposte finalizzate al processo di pace: una graduale sospensione delle sanzioni contro la Serbia in cambio di concessioni territoriali ai musulmani di Bosnia; un impegno delle parti in conflitto per la riapertura dei corridoi umanitari; l'apertura a Ginevra delle trattative.
- 22 *Unione europea*: in occasione del Consiglio dei ministri dell'UEO, Andreatta e Fabbri annunciano la disponibilità dell'Italia a dar vita, insieme alla Francia e alla Spagna, ad una formazione militare non permanente incaricata di assolvere le missioni che potranno essere assegnate dall'UEO. Si tratta di una cooperazione «su chiamata», non limitata al solo Mediterraneo, intesa ad accrescere la capacità di «proiezione di forza a terra» della forza aerea europea.
- 24 *Italia/Tunisia*: nel corso della visita a Tunisi del presidente della Repubblica e del ministro degli Esteri vengono affrontati i problemi che sorgono con la scadenza del programma triennale di aiuti (che ha avuto un costo per l'Italia di 500 mln di dollari). Da parte italiana, deludendo le attese tunisine, si sottolinea che l'aiuto non potrà che essere ridimensionato, essendo stati ridotti i fondi per la cooperazione.
- 24 *Medio Oriente*: a Tunisi il presidente Scalfaro, in margine alla visita ufficiale nel paese, ha un colloquio col presidente palestinese Arafat; l'Italia promette aiuti per 120 mln di dollari in via bilaterale, oltre ad un anticipo di 50 mln sui 500 mln impegnati in ambito CE.
- 25 *Mozambico*: morti due piloti italiani, impegnati nella missione dell'ONU «Albatros». Ai 1.300 soldati italiani, presenti nell'ex colonia portoghese per controllare gli accordi di pace firmati tra il Governo mozambicano e i guerriglieri della Renamo, è affidato il compito di pattugliare il cosiddetto «Corridoio di Bejra», una vallata che collega all'Oceano Indiano i paesi confinanti con il Mozambico che non hanno sbocco al mare.
- 26 *Italia/Francia – Unione europea, Mediterraneo, Russia*: nel corso del Vertice italo-francese, svoltosi in occasione della visita ufficiale a Roma del presidente Mitterrand, vengono affrontati in particolare i problemi dell'impegno comune nella UE per quanto riguarda la sicurezza del fianco Sud e dell'area mediterranea. È condivisa l'idea italiana di creare una forza UEO di pronto intervento terrestre a carattere multinazionale per garantire il fianco meridionale dell'Europa. Condivisa anche la preoccupazione di Ciampi per la crescita del

fondamentalismo islamico alle porte dell'Europa e la conseguente necessità di rafforzare la cooperazione verso la regione, nonché l'urgenza di risposte concrete alla domanda di sicurezza proveniente dagli ex alleati dell'URSS, evitando al tempo stesso il pericolo di «isolare la Russia».

- 28 *Italia/Malesia*: il ministro della Difesa Fabbri e il suo omologo malese sottoscrivono a Kuala Lumpur un memorandum per la cooperazione nel settore della difesa riguardante l'addestramento e la formazione professionale.
- 29 *ex Jugoslavia*: parlando della ripresa del negoziato di pace di Ginevra, il ministro Andreatta afferma che «la situazione non lascia spazio a facili ottimismo perché le parti in lotta non sono ancora pronte a recepire una iniziativa di pace». È però positivo, ha aggiunto, che le parti «siano disposte a discutere secondo il metodo impostato».
- 29 *Unione europea*: il ministro degli Interni Mancino informa i partner comunitari che l'Italia, a causa dell'anticipazione delle elezioni e dei tempi parlamentari, il 1° feb. 1994 non sarà in grado di applicare la Convenzione di Schengen per la libera circolazione dei cittadini dei 9 paesi firmatari. Malgrado la ratifica (30 set.), l'Italia è ancora in attesa che vengano approvati gli stanziamenti per collegare i propri schedari di polizia al Sistema informativo di Schengen, situato a Strasburgo. Anche gli appositi «valichi» negli aeroporti di Milano e di Roma per i passeggeri dei paesi aderenti alla Convenzione saranno pronti solo tra il 1994 e il 1995.
- 30 *Italia/Israele*: il presidente della Repubblica e quello del Consiglio incontrano il primo ministro israeliano Yitzhak Rabin a Roma nel corso di un viaggio in alcune capitali dell'UE per cercare di rinegoziare in tempi rapidi l'accordo di cooperazione del 1975 tra Israele e la Comunità.
- 30 *NATO*: l'Italia dà il suo benestare al trasferimento nella base di Aviano di due squadriglie di aerei F-16 dell'aviazione americana da integrare nel fianco Sud dell'Alleanza (si tratta di una parte dello stormo originariamente destinato alla base di S. Anna, Crotone).
- 30 *CSCE*: si apre a Roma alla presenza dei 52 paesi membri la IV riunione ministeriale della CSCE, di cui l'Italia assume la presidenza di turno. Nel suo discorso di apertura, il presidente Ciampi sottolinea l'importanza di un allargamento della CSCE all'area mediterranea. Il tema è ribadito nell'incontro di Ciampi con il segretario di Stato americano Christopher, al quale viene rappresentata l'esigenza che l'Italia, l'Europa e l'Occidente nel suo insieme facciano uno sforzo per rafforzare

la stabilità nel bacino del Mediterraneo, anche al fine di sostenere il processo di pace arabo-israeliano.

*dicembre*

- 2 *Italia/Russia, Armamenti:* i ministri degli Esteri Andreatta e Kozyrev firmano un accordo che prevede l'assistenza dell'Italia allo smantellamento delle armi nucleari in Russia. L'operazione, della cui esecuzione verrà incaricata l'ENEA, avrà una durata di tre anni e un costo globale di 10 mld di lire.
- 2 *Italia/Albania:* si conclude l'«Operazione Pellicano», iniziata il 2 set. 1991.
- 2-3 *Europa centrorientale, Russia:* la proposta di partenariato per la pace avanzata a Bruxelles dal Consiglio atlantico della NATO ai paesi dell'Est europeo, secondo il ministro Andreatta, «sembrerà probabilmente inadeguata a quei partner che nutrono maggiori attese di rapida integrazione, ma evita discriminazioni... e soddisfa l'esigenza di non provocare o aggravare i legittimi timori di isolamento e di accerchiamento della Russia».
- 6 *Unione europea:* l'Italia ratifica l'atto di adesione di Spagna e Portogallo alla Convenzione di Schengen.
- 6 *Italia/Russia:* il presidente Ciampi e il ministro degli Esteri Andreatta incontrano il primo ministro russo Viktor Cernomyrdin in visita in Italia. Principale tema dell'incontro è il ruolo che l'Italia potrà svolgere, come presidente di turno del Gruppo dei Sette, per una sollecita attuazione degli impegni presi nel precedente Vertice di Tokyo. A conclusione della visita viene firmato un contratto tra l'ENI e la società russa Gasprom per oltre 2 mld di dollari.
- 9 *Somalia:* viene uccisa a Mogadiscio una crocerossina italiana.
- 10 *Unione europea:* si conclude la lunga controversia che ha opposto il Governo italiano all'UE sulla ristrutturazione del settore dell'acciaio. Tra il ministro dell'Industria Savona e il commissario europeo Karel Van Miert viene firmato un accordo che prevede: 1) di mantenere in vita, anche se con una produzione ridotta (3 forni su 5), l'impianto dell'ILVA di Taranto, che la Comunità chiedeva di chiudere; 2) lo smantellamento dell'impianto di Bagnoli; 3) l'impegno da parte del futuro acquirente della società ILVA Laminati Piani di ridurre la produzione di 500mila ton; 4) la privatizzazione dell'ILVA entro il 30 giu. 1994.
- 10 *Italia/Australia:* il sottosegretario agli Esteri Laura Fincato si reca in

- Australia; con l'occasione sarà firmato un protocollo di cooperazione scientifica e tecnologica tra i due paesi.
- 10-11 *Unione europea – Europa centroorientale*: Il presidente Ciampi e il ministro degli Esteri Andreatta partecipano al Consiglio europeo dei capi di Stato e di Governo che si riunisce a Bruxelles dopo l'entrata in vigore del Trattato sull'Unione. Sulla proposta di una conferenza da tenersi nella prossima primavera per avviare un «Patto di stabilità» relativo ai paesi dell'Europa centrale e orientale, il ministro Andreatta ha voluto chiarire che le trattative bilaterali previste dal «Patto di stabilità» non dovranno interferire con il negoziato in corso tra Italia, Croazia e Slovenia sulla questione della salvaguardia dei diritti della minoranza italiana dell'Istria presente in territorio sia sloveno che croato.
- 13 *Italia/RSA*: visita ufficiale a Roma del presidente De Klerk, accompagnato dal ministro degli Esteri Pik Botha.
- 13 *Italia/USA – Criminalità organizzata*: il presidente Clinton in una dichiarazione ufficiale manifesta la sua solidarietà con il Governo e il popolo italiano nella lotta contro il crimine organizzato e la mafia e auspica il rafforzamento delle misure di coordinamento a livello internazionale.
- 15 *Uruguay Round*: l'accordo a Ginevra che pone termine al ciclo negoziale dell'Uruguay Round è sottolineato con soddisfazione dalla delegazione italiana: «L'intesa contribuirà a farci uscire dalla recessione» afferma il presidente Ciampi. Il ministro degli Esteri Andreatta, rispondendo anche ai malumori manifestati da alcune organizzazioni agricole, secondo le quali il Governo non avrebbe tutelato a sufficienza le produzioni agricole italiane, si è assunto «piena responsabilità per la posizione italiana favorevole all'accordo» e ha sottolineato che «i problemi settoriali sono i problemi di un albero, mentre noi abbiamo preso in considerazione i problemi della foresta».
- 15 *NATO*: l'amb. Sergio Balanzino viene nominato vice segretario generale della NATO, subentrando all'amb. Amedeo De Franchis. È dal 1971 che questa carica viene ricoperta da diplomatici italiani.
- 15-16 *Italia/Turchia*: nel corso del suo viaggio in Turchia, il ministro degli Esteri Andreatta incontra il presidente Suleyman Demirel e il suo omologo Hikmet Cetin. Al centro dei colloqui, la situazione nella Russia; entrambe le parti si trovano d'accordo sulla necessità di «non isolare la Russia» continuando ad offrire a questo paese non solo ampia collaborazione economica ma anche un ruolo nelle organizzazioni dell'Occidente. Altri temi hanno riguardato il ruolo geopolitico

della Turchia, l'Asia centrale, il Mediterraneo e il problema delle garanzie che devono essere date alle minoranze. Nello stesso giorno i separatisti curdi della Turchia aprivano a Roma l'Ufficio di informazioni del Kurdistan (anche se sembra che la Farnesina, sull'esempio della posizione assunta dalla Francia, intenda mettere fuori legge il PKK).

- 16 *Macedonia*: i governi di Italia, Gran Bretagna, Germania, Francia, Paesi Bassi e Danimarca formalizzano il riconoscimento della Macedonia allacciando regolari relazioni diplomatiche. L'Italia aveva riconosciuto l'ex repubblica jugoslava nell'apr. 1992.
- 19 *Somalia, Mozambico*: il ministro Fabbri, nel corso di un suo viaggio in alcune capitali africane, conferma che il contingente italiano lascerà la Somalia entro il mar. 1994, contemporaneamente agli altri contingenti militari occidentali. In un incontro, avvenuto il giorno prima a Nairobi con l'ammiraglio Jonathan Howe, rappresentante di Boutros-Ghali in Somalia, Fabbri afferma che per scongiurare una possibile ripresa della guerra civile e vanificare tutti gli sforzi compiuti con l'operazione «Restore Hope», il Governo italiano propone all'ONU di «avviare una trattativa diretta con tutte le parti somale da tenersi a New York o a Ginevra» o, in alternativa, di affidare ad una o due personalità di «alto profilo internazionale» il sostegno ad una mediazione africana. Visitando poi gli alpini della brigata Julia di stanza nel Mozambico, Fabbri annuncia il loro definitivo rientro il 30 apr. 1994 (l'ONU aveva chiesto all'Italia di mantenere sul posto il contingente fino alle elezioni del prossimo autunno: v. sopra: 2 set.).
- 20 *Unione europea – Europa centro-orientale, Russia*: in occasione del Consiglio dei ministri degli Esteri dei Dodici a Bruxelles, il ministro Andreatta comunica di aver inviato al presidente di turno dell'Unione europea, insieme al collega inglese Hurd, una lettera per sottolineare la necessità che i sei paesi dell'Europa centro-orientale siano associati all'UE con un dialogo politico sempre più stretto. «L'iniziativa, ha detto il ministro, vuole essere un messaggio ai russi di fronte alle tendenze nazionalistiche emerse nelle ultime elezioni, al fine di scoraggiare tentazioni avventuristiche e far capire che questi paesi si integrano sempre più all'Europa dei Dodici».
- 21 *Medio Oriente*: il CICS decide di versare 3 mln di dollari al Trust Fund istituito presso la Banca mondiale per sostenere la Palestina nell'ambito degli accordi di pace con Israele. Si tratta di una prima quota dei 16 mln di dollari sotto forma di doni che l'Italia verserà in cinque anni a favore dei Territori occupati. Il volume degli aiuti italiani è secondo solo a quello degli Stati Uniti.

- 21 *Italia/Russia*: 16mila ufficiali dell'ex Armata rossa seguiranno dei corsi accelerati all'Elea Olivetti per la riqualificazione professionale e il reinserimento nella vita civile. Il contratto è stato firmato tra l'Olivetti e la Commissione europea nell'ambito del programma TACIS. Alla realizzazione del progetto (costo 26 mld) parteciperanno anche la ISVOR FIAT, la francese Thomson-Sodeteg e la tedesca GOPA. L'iniziativa si inserisce nel più generale accordo per la riconversione dell'apparato militare-industriale russo.
- 22 *ex Jugoslavia*: a Bruxelles, a conclusione delle riunioni sulla Bosnia dei ministri degli Esteri dei Dodici, alla quale erano presenti i copresidenti della Conferenza di pace di Ginevra, Owen e Stoltenberg e i rappresentanti delle parti in conflitto, il ministro Andreatta dichiara: «Con molta fortuna e l'aiuto della provvidenza potrebbe anche essere possibile giungere ad una intesa per Natale. Ma mi sembra più probabile un insuccesso a breve termine e, cosa che sarebbe ancor più pericolosa, un insuccesso sul medio e lungo periodo».
- 26 *Italia/Russia*: l'ambasciata italiana a Mosca, su istruzioni della Farnesina, rende partecipe il Governo russo «delle preoccupazioni e del disagio» che le dichiarazioni dell'esponente del Partito liberal-democratico, Zhirinovskij, circa un'arma segreta «capace di distruggere l'Occidente» hanno destato presso l'opinione pubblica italiana e internazionale.
- 28 *ex Jugoslavia*: l'assoluzione a Trieste del comandante e del primo ufficiale di una nave croata sorpresa a trasportare nella ex Jugoslavia armi ed esplosivo, nonostante l'embargo decretato dall'ONU, mette in evidenza una grave carenza nella legislazione italiana. Infatti, la legge emanata nel 1990 per recepire le disposizioni dell'ONU risulta non applicabile nelle acque internazionali.

### 3. Statistiche sugli immigrati extracomunitari in Italia

**Tab. 1 – Immigrati extracomunitari in Italia al 31 dic. 1993. Regioni di residenza**

Regioni e ripartizioni	Valori assoluti
Piemonte	44.262
Valle d'Aosta	1.539
Lombardia	167.604
Liguria	25.059
Trentino-A.A.	13.741
Veneto	54.682
Friuli-Venezia Giulia	24.040
Emilia-Romagna	70.466
<b>Nord</b>	<b>401.393</b>
Toscana	54.296
Umbria	13.392
Marche	12.913
Lazio	206.052
<b>Centro</b>	<b>286.653</b>
Abruzzo	12.882
Molise	1.485
Campania	44.801
Puglia	17.615
Basilicata	1.765
Calabria	9.939
<b>Sud</b>	<b>88.487</b>
Sicilia	52.166
Sardegna	5.752
<b>Isole</b>	<b>57.918</b>
<b>Sud e Isole</b>	<b>146.405</b>
<b>Totale Italia</b>	<b>834.451</b>

*Fonte: Rilevazione dei dati statistici sugli stranieri in Italia al 31 dicembre 1993, ministero dell'Interno, Direzione centrale per gli affari generali, Servizio stranieri, Roma, 1994.*

**Tab. 2 – Stranieri extracomunitari regolarmente soggiornati in Italia, secondo il paese di origine e la graduatoria delle presenze alla data del 31 dic. 1993**

	Valori assoluti	%
Marocco	97.604	11,70
Tunisia	44.505	5,30
Filippine	46.332	5,50
Jugoslavia	47.854	5,70
Senegal	26.368	3,10
Albania	30.847	3,60
Egitto	24.555	2,90
Cina	22.875	2,70
Polonia	21.075	2,50
Brasile	21.075	2,50
Sri Lanka	19.722	2,30
Somalia	19.553	2,30
Romania	19.385	2,30
India	14.303	1,70
Etiopia/Eritrea	14.050	1,60
Ghana	14.021	1,60
Argentina	13.978	1,60
Croazia	11.531	1,30
Iran	10.743	1,20
Perù	8.879	1,00
Colombia	8.278	0,90
Pakistan	8.159	0,90
Rep. Dominicana	8.122	0,90
Nigeria	6.719	0,80
Is. Mauritius	6.665	0,70
URSS	6.202	0,70
Bangladesh	6.136	0,70
CSI	5.745	0,60
Libano	5.673	0,60
Turchia	5.411	0,60
Bosnia-Erzegovina	5.225	0,60
Ungheria	4.917	0,50
Venezuela	4.896	0,50
Cile	4.695	0,50
Messico	4.687	0,50
Macedonia	4.527	0,50
Algeria	4.497	0,50
Israele	4.346	0,50
Giordania	3.815	0,40
Altri paesi (compresi PSA)	195.471	23,40
<b>Totale</b>	<b>834.451</b>	<b>100,00</b>
<i>Fonte: v. tab. 1.</i>		

**Tab. 3 – Presenza dei profughi della ex Jugoslavia in Italia al 1° apr. 1994**

Permessi di soggiorno per motivi umanitari	30.000
Permessi di soggiorno per quelli di origine italiana	1.752
Richieste di asilo politico	211
<b>Totale</b>	<b>31.963</b>
<i>Fonte: ministero dell'Interno, Servizio stranieri, 1994.</i>	

#### **4. I Programmi di politica estera dei principali partiti per le elezioni politiche del 27-28 marzo 1994**

(Dai programmi generali riportiamo ampi stralci delle proposte avanzate dai partiti sui temi della politica estera)

##### **4.1 Forza Italia**

###### *L'Italia e l'Europa*

###### *Politica estera – Il problema*

Una politica estera coerente e sottratta alle tentazioni di un utopismo universalistico è il più moderno e produttivo investimento che uno Stato possa fare nel mondo per difendere gli interessi nazionali, accrescere il proprio benessere, e allo stesso tempo per favorire lo sviluppo mondiale e la cooperazione internazionale nel segno del diritto.

La mappa della politica mondiale si muove sempre più rapidamente dopo la fine del comunismo all'Est. Come era inevitabile i mutamenti non riguardano solo l'Est. Gli Stati Uniti sono guidati da una nuova generazione politica, e con essa cade l'idea di una loro responsabilità mondiale. La ridefinizione dei rapporti tra gli Stati Uniti e i loro più grandi alleati passa attraverso gli interessi economici e commerciali più che attraverso interessi militari. Hanno scelto come principio della loro politica estera l'interesse nazionale strettamente inteso.

La caduta del bipolarismo rende il quadro internazionale assai meno influente sulla nostra politica estera. Si allargano i possibili ambiti di azione; e con essi le opportunità per il nostro sviluppo; cadono tutta una serie di barriere alla nostra espansione economica e commerciale fino a ieri condizionata da motivi politici.

Da soggetto appartenente ad uno dei blocchi, siamo di nuovo nella situazione di un soggetto politico capace di una politica estera autonoma, sia pure nell'ambito dei patti NATO sottoscritti e dei patti di integrazione europea.

### *Politica estera – Le proposte*

1. Favorire una riforma dell'ONU, e in particolare del Consiglio di sicurezza, che renda più forte la legittimazione e il consenso per le azioni di pace della comunità internazionale in ordine al controllo e alla prevenzione dei diversi tipi di conflitti.
2. Identificare sistematicamente nei diversi scacchieri gli interessi nazionali realizzabili attraverso una diplomazia rinnovata – cioè in sintonia con il nuovo contesto internazionale – che sia espressione di un paese sviluppato e produttore consapevole della globalizzazione dell'economia e dell'integrazione della politica.
3. Disporre per la propria sicurezza di una forza militare altamente qualificata, inserita in un sistema di difesa europeo.
4. Valutare la partecipazione dell'Italia alle iniziative di pace dell'ONU e della comunità internazionale, a fianco dei nostri alleati, secondo criteri non di piccole opportunità nazionalistiche, per affermare genericamente la presenza dell'Italia, ma in funzione della realizzabilità di tali operazioni valutandone finalità, limiti, e natura.

### *Europa – Il problema*

Occorre rendersi conto che, a differenza delle altre organizzazioni internazionali delle quali l'Italia fa parte, l'Unione europea sancita dal Trattato di Maastricht comporta una gestione comune di interessi economici, sociali, finanziari ed anche politici. Questa gestione comune si realizza concretamente attraverso istituzioni dell'Unione, la quale, anticipando o prefigurando una struttura di tipo federale, ha una sua capacità di decisione autonoma ed in gran parte indipendente: oltre 6.000 decisioni, regolamenti e direttive, sono oggi applicabili in tutti gli Stati membri.

In questa situazione appare evidente che per molte ed importanti materie, il potere di decisione si sposta progressivamente dagli Stati nazionali verso le istituzioni dell'Unione.

In Italia, soltanto pochi «addetti ai lavori» si rendono pienamente conto dell'importanza vitale delle decisioni comunitarie e delle implicazioni che il Trattato sull'Unione, efficace dal 1° gennaio 1993, comporta.

È purtroppo da constatare che l'Italia, salvo rarissime eccezioni, non sembra avere svolto un ruolo di protagonista nella struttura e nella vita comunitaria.

### *Europa – Le proposte*

1. Definire le proposte italiane per tale rafforzamento (riduzione del cosiddetto «deficit democratico» ruolo delle Regioni e degli Enti locali; Unione monetaria; politica estera comune; politica di difesa comune), previste nel Trattato di Maastricht.
2. Approfondire e precisare il principio di sussidiarietà e cioè la definizione delle competenze dell'Unione, degli Stati membri, delle Regioni e degli Enti locali, affinché sia rispettato l'obiettivo secondo il quale le decisioni devono essere adottate «il più vicino possibile al cittadino» e nel «modo più efficace possibile».

3. Creare un ministero per il coordinamento delle politiche comunitarie non ha dato i frutti sperati. Si deve procedere alla creazione di un ministero dotato di sempre più ampi poteri e competenze, il cui titolare dovrebbe avere il rango di vicepresidente del Consiglio ed essere autorizzato a definire la posizione italiana per l'insieme dei diversi settori di attività.

4. Realizzare un programma nazionale di formazione europea diretto a preparare i quadri dirigenti, la burocrazia, gli imprenditori alle sfide derivanti dalla applicazione della legislazione europea alle più importanti attività economiche e sociali.

5. Coordinare e potenziare l'accesso degli utenti e delle imprese agli strumenti finanziari della Comunità (fondo per lo sviluppo regionale, fondo per la formazione professionale, fondo per le attività sociali, fondi per le strutture delle comunicazioni, fondi strutturali, fondi per l'agricoltura, ecc.).

Anche a questo riguardo, il coordinamento fra governo nazionale e poteri regionali è divenuto indispensabile.

### *Immigrazione – Il problema*

Nell'ultimo decennio l'Italia, da tradizionale paese di emigrati, è divenuta meta di un crescente flusso di immigrati provenienti per lo più dall'Africa, dall'Asia, dall'America Latina e dall'Europa orientale. La normativa sull'immigrazione è perciò recente e si riduce in sostanza alla legge 20 dicembre 1989 n. 943 sulla parità di trattamento dei lavoratori extra comunitari e alla legge 28 febbraio 1990 n. 39 che ha garantito il diritto d'asilo e disciplinato l'accesso dell'immigrato allo stato di diritto ed allo stato sociale. Le due leggi sono state parzialmente disapplicate in particolare là dove prevedevano la programmazione dei flussi migratori. Queste disapplicazioni hanno accentuato la gravità dei problemi dell'immigrazione e ritardato il necessario adeguamento dell'apparato amministrativo.

L'immigrazione esige una regolamentazione precisa: anche qui deve valere la legge della domanda e dell'offerta. Non possiamo e non dobbiamo ricevere più immigrati di quanti non possiamo decorosamente accogliere, garantendo loro un lavoro e prospettive di vita.

### *Immigrazione – Le proposte*

1. Mantenere chiara la diversità fra rifugiati politici e rifugiati economici.

2. Condizionare l'accesso in Italia dei nuovi immigrati alle esigenze del mercato del lavoro, all'adeguatezza delle condizioni di accoglienza e ai livelli di occupazione degli immigrati residenti e non. A tale programmazione dei flussi migratori dovrebbero, almeno consultivamente, partecipare le categorie produttive.

3. Svolgere una coerente e responsabile azione di governo che determini gli indirizzi e assicuri il coordinamento degli interventi.

La politica dell'accoglienza non può essere abbandonata alla discrezionalità degli enti

locali. Comportamenti difformi a livello regionale possono alimentare conflittualità e xenofobia.

4. Intervenire urgentemente nei seguenti settori:

- a) accesso ai posti di lavoro che dalle categorie produttive vengano segnalati disponibili, alle stesse condizioni riservate ai residenti;
- b) costruzione di alloggi decorosi;
- c) corsi di istruzione con particolare riguardo alla lingua italiana e di avviamento al lavoro.

#### *Difesa – Il problema*

La Difesa è un'azienda: il suo proprietario è lo Stato, il suo cliente è la nazione, il suo prodotto è la sicurezza generale e la garanzia contro i rischi.

Il vuoto politico e la tendenza assistenziale, comuni a ogni settore della vita del paese, hanno portato alla crisi dell'intero sistema, demotivandolo e depauperandolo. Nel bilancio della Difesa, di 26.000 miliardi, solo il 70% (circa 18.000) viene speso per le esigenze della funzione Difesa poiché il restante 30% è devoluto ai carabinieri (21%), alle pensioni (8%) e altre funzioni (1%).

La carenza di risorse è drammatica. Per un confronto in Europa, la Francia devolve il 3,30% del Prodotto interno lordo (PIL) alla Difesa, la Gran Bretagna il 3,93%, l'Italia solo l'1,6%. E sono i Paesi con cui dobbiamo e dovremo cooperare nella NATO, nella difesa europea e nel contesto degli impegni internazionali.

Anche nell'ambito della spesa pubblica, la Difesa gioca un ruolo marginale; dal 4,47% del 1989 è scesa al 3,25% del 1993. In un bilancio di Difesa tanto esiguo la maggior parte è assorbita da spese per il personale, circa il 60%, mentre agli investimenti, da cui dipendono il futuro dell'industria e la qualità dei materiali delle Forze armate, spetta solo il 18%, contro una media europea superiore al 30%. È chiaro che in tale contesto l'impresa Difesa non offre un prodotto sicurezza adeguato.

#### *Difesa – Le proposte*

1. Formulare una politica per la Difesa, coerente con la politica nazionale per la sicurezza e in sintonia con la politica estera. La politica di Difesa dovrà essere comprensibile ai cittadini, facendo loro capire su quali prestazioni di sicurezza potranno fare affidamento a fronte dei prevedibili rischi e impegni internazionali.
2. Definire obiettivi di Difesa chiari ed attuabili che, nella coerenza fra compiti e risorse, diano indicazioni precise e fattibili per la preparazione e gestione delle Forze armate.
3. Rivedere l'attuale sistema di direzione e comando delle Forze armate per razionalizzarne la gestione.
4. Chiudere, in linea con la riforma dell'intero sistema dei comandi, enti e reparti di modesta efficienza per capitalizzare le risorse a favore degli enti e reparti di maggior utilità.

5. Creare una legge per il reclutamento che renda possibile l'adozione del volontariato assieme ad una efficace, meglio remunerata e dignitosa gestione del personale di leva. Contestualmente, si dovrà risolvere il problema del reclutamento femminile.
6. Incrementare la capacità del personale della Difesa (specialmente dei quadri) di operare in ambito internazionale. In breve, accrescere il livello di internazionalità della Difesa.

## 4.2 Lega nord

### *Sintesi del programma elettorale per le elezioni politiche '94*

#### *Esteri*

Con la fine della guerra fredda si è creato uno scenario dai contorni ancora indefiniti e caratterizzato da un generico e pericoloso disordine mondiale.

Come si deve porre l'Italia in questo contesto internazionale?

– *Europa*. La Lega Nord è chiaramente favorevole all'Europa unita: solamente un'Europa unita può infatti affrontare i problemi e le sfide dei prossimi decenni, come l'occupazione e la competizione sui mercati internazionali. Un chiaro «sì» all'Unione europea, politica ed economica, che si sta realizzando secondo il Trattato di Maastricht firmato dai governi di tutti i paesi della CEE. Questa scelta impone al paese una politica europeista coerente e credibile, all'insegna del liberismo e del federalismo e del rigoroso rispetto degli impegni comunitari.

– *NATO*. Il Patto atlantico è rimasto tutt'oggi l'unico sistema di difesa del nostro continente. L'Europa unita dovrà sviluppare al più presto un proprio sistema di difesa e di sicurezza europeo, come prevede il Trattato di Maastricht, ma fino a quando l'Europa non sarà in grado di difendersi da sola non possiamo rinunciare all'alleanza militare atlantica. Si pensi per esempio ad una possibile estensione ed internazionalizzazione del conflitto nei Balcani.

– *Missioni umanitarie*. La Lega Nord è favorevole, in linea di principio, alla partecipazione italiana a missioni umanitarie delle Nazioni Unite laddove si tratti di salvare popolazioni perseguitate o in pericolo di vita: è un dovere morale della comunità internazionale intervenire in loro soccorso.

– *Somalia*. Pur essendo stati inizialmente favorevoli alla missione ONU in Somalia che aveva compiti puramente umanitari (scorta e distribuzione di aiuti umanitari e assistenza sanitaria), la Lega Nord ha successivamente condannato la degenerazione della missione e chiesto il ritiro del nostro contingente. La missione si era infatti trasformata in una sanguinosa guerriglia urbana contro il gen. Aidid e solo marginalmente continuava a perseguire i suoi fini umanitari. Ora l'emergenza in Somalia è finita e sono i somali a dover trovare una soluzione politica per il governo del loro paese, non noi o gli americani.

– *Bosnia*. Per cercare di porre fine al dramma in Bosnia si può unicamente intensificare gli sforzi umanitari e quelli diplomatici internazionali. Per questo motivo è necessario anche mantenere alta l'attenzione dell'opinione pubblica mondiale sull'argomento e coinvolgere tutta la comunità internazionale: solo il completo isolamento internazionale della Serbia e dei serbo-bosniaci può fermare la guerra civile ed impedire una estensione del conflitto, che avrebbe conseguenze inimmaginabili. Un intervento armato terrestre si trasformerebbe in un nuovo Vietnam, con decine di migliaia di morti da parte nostra senza alcun risultato.

– *Russia e paesi dell'Est.* In Russia si stanno profilando nuove forze revansciste e scioviniste in contrapposizione alla politica governativa delle riforme. È necessario appoggiare il presidente Eltsin in questa pericolosa ed inquietante fase di transizione della Federazione russa verso la democrazia e il libero mercato, ed integrare gradualmente i paesi dell'Europa centroorientale nell'Unione europea.

– *Cooperazione allo sviluppo.* I problemi dello sviluppo del Terzo mondo si potranno risolvere unicamente con una cooperazione che produca ricchezza in loco, che incentivi e valorizzi le capacità produttive locali coinvolgendo soprattutto le PMI dei paesi donatori.

– *Istria, italiani all'estero, diritti umani, riforma delle Nazioni Unite.*

### *Immigrazione*

Situazione attuale: una legge assai permissiva la 39 del 28 febbraio 1990 (legge Martelli) con la quale la partitocrazia cerca di introdurre, in contrasto con la generale volontà popolare, la società multirazziale e le contraddizioni in Italia.

Sprovvisi di lavoro ed alloggio gli immigrati sono spesso preda della criminalità e divengono, di questa, manovalanza.

In realtà dietro la parola solidarietà si maschera una massiccia introduzione di quote di mercato a mo' di colonialismo inverso, che fornisce vantaggi a pochi e rilevanti costi sociali a carico di tutta la collettività.

La Lega Nord propone di interrompere il flusso migratorio ed introdurre eventualmente le quote di manodopera necessaria solamente in presenza di un contratto di lavoro e di un alloggio.

Per venire incontro ai bisogni primari di coloro che qui lavorano, si potrebbe utilizzare una quota dei loro contributi Inps per:

- garantire ai locatori l'affitto anche in caso di interruzione del rapporto di lavoro o per eventuali danni materiali conseguenti l'uso del bene;
- per effettuare corsi di qualificazione professionale, finalizzati all'apprendimento di specifiche attività di lavoro.

### *Difesa*

In materia di Difesa e sicurezza la Lega Nord prende atto dell'importanza fondamentale delle suddette questioni nell'assetto istituzionale dello Stato, comprendendo inoltre che le trasformazioni in atto comportano una rielaborazione dei fini, dei mezzi e della cultura dell'apparato militare e di sicurezza italiano.

Il nostro programma può articolarsi nei seguenti punti, cioè noi vogliamo:

1. Una ristrutturazione radicale delle Forze armate attraverso la creazione di un sistema di arruolamento misto, a base volontario-professionale e di leva.

Il personale volontario-professionale costituirà un nucleo centrale destinato al pronto intervento, anche all'esterno dei confini nazionali o comunque nelle situazioni di

emergenza, il personale di leva andrà a formare unità arruolate ed impiegate su base territoriale e regionale, destinate al presidio ed alla difesa capillare del territorio. Abbiamo voluto mantenere la componente dei militari di leva a coscrizione obbligatoria, anche se con reclutamento regionale, soprattutto per ragioni politiche conseguenti alla realtà che stiamo vivendo.

In effetti un esercito esclusivamente di professionisti mentre potrebbe avere un suo significato estremamente positivo nei sistemi statuali con cultura politica «matura», come quelli federali, in cui i militari cercano di esercitare il loro ruolo soltanto nei modi prescritti dalla Costituzione, in quelli con cultura politica centralizzata e «immatura», come è il caso Italia, risulta importante invece un mantenimento dell'elemento popolare quale condizione di stabilità ed efficacia del ruolo istituzionale delle Forze armate.

2. Contribuire alla salvaguardia e al mantenimento della pace nelle zone di fondamentale importanza strategica ed economica, per l'Italia e per l'Europa, rafforzando nel caso ogni forma di cooperazione con gli Stati europei, dimostrando in tali occasioni serietà d'intenti e coscienza democratica costituendo il tutto un valido contributo per ricostruire un'immagine più credibile del paese.

[. . .]

5. Rinnovare le Forze armate in termini di mezzi, di valori e di uomini, ancorandole alla professionalità, all'efficienza ed al territorio, sviluppando e generando nuove motivazioni e stroncando ogni tentativo di lottizzazione partitocratica e clientelare al loro interno, bilanciando la provenienza regionale dei quadri ufficiali e sottufficiali con criteri di merito e non di logica assistenzialistica.

[. . .]

7. Considerare l'industria militare come base strategica pubblica ed irrinunciabile per l'intero sistema industriale e per l'innovazione tecnologica, aumentando di conseguenza le spese militari produttive, cioè destinate agli investimenti ed alla ricerca e sviluppo di nuovi sistemi d'arma, insistendo in particolare su:

- a) tecnologie e prodotti a doppia valenza militare e civile;
- b) specializzazione per nicchie produttive, privilegiando l'elemento qualitativo;
- c) accordi di cooperazione o fusione con le altre industrie europee;
- d) compensazioni industriali legate ad ogni importazione di componenti o sistemi d'arma;
- e) ricerca e sviluppo di prototipi, piuttosto che produzioni di serie tardive, frammentate e dispersive di risorse.

8. Riconoscere l'obiezione di coscienza come un diritto, alla base del quale deve essere dimostrato da parte dell'obietto un sincero e leale sentimento pacifico e di rifiuto totale della logica delle armi, comportante nel caso una maggiore onerosità del servizio civile.

9. Creare un servizio civile nazionale, generalizzato, che assorba totalmente ed adem-

pia la funzione di solidarietà civile e sociale di uno Stato moderno, nei momenti di effettiva emergenza, di pronto intervento e di ricostruzione.

10. Osservare scrupolosamente l'esecuzione dei trattati internazionali a cui ha aderito l'Italia, per la messa al bando degli armamenti nucleari, batteriologici e chimici, vale a dire di ogni arma di distruzione di massa.

Per quanto riguarda gli *aspetti legati alla politica economica di bilancio*, risulta opportuno:

a) diminuire ogni forma di spesa improduttiva, cioè agire con i tagli sulle spese correnti, sia per il personale sia per l'esercizio, puntando su una maggiore ottimizzazione delle risorse disponibili attraverso una eliminazione degli sprechi. Le spese d'investimento, quelle cioè destinate al riammodernamento dei mezzi, a nuove produzioni od alla ricerca e sviluppo di nuove tecnologie, vanno invece aumentate, pena l'obsolescenza dell'intero apparato militare.

Per quanto riguarda gli *aspetti legati alla politica militare vera e propria* occorrono:

- a) una riforma di vertici militari con la creazione di un'unica figura di comandante operativo, venendo così ad essere privilegiato un approccio interforze e potendosi in tal modo trasmettere all'industria degli armamenti precise richieste secondo obiettivi chiari in maniera tale da generare sentieri di crescita consistenti;
- b) la costituzione di brigate di volontari professionisti, cioè retribuiti, altamente qualificate, flessibili e destinate all'intervento. Si deve incentivare l'arruolamento di giovani di ogni regione italiana, prevedendo per questi un futuro sbocco lavorativo una volta conclusa senza demerito la ferma pluriennale. Il numero di volontari sarà complessivamente di circa 50.000-70.000 unità;
- c) la trasformazione dell'attuale esercito di leva in una serie di milizie regionali (Guardia nazionale), definendo apposite zone di arruolamento e di impiego dei coscritti. Tali unità saranno sparse e disseminate in maniera tale da saturare l'intero territorio e da non costituire un peso economico in quanto appoggiate da infrastrutture esistenti e dotate di armamenti leggeri e moderni. La perfetta conoscenza dei luoghi ed il radicamento territoriale costituiranno gli elementi principali di una tale forza combattente.

### 4.3 Movimento sociale italiano-Destra nazionale

#### *Un grande ruolo per l'Italia nell'Europa\**

In un'epoca di profonde trasformazioni il momento centrale di analisi è quello dell'instabilità degli equilibri mondiali. La politica estera pone problemi di fondo che investono drammaticamente la vita dei popoli. Non vi sono più i due blocchi, e non vi è la certezza dei controlli per la sicurezza.

La tecnologia più sofisticata condiziona l'evoluzione delle strategie per le alleanze nei diversi rapporti di forza.

Nello stesso tempo si rinnova con grande determinazione l'aspirazione di tutti i popoli di ritrovare le proprie identità nazionali.

Le garanzie non sono più così nette e i segni delle ripetute crisi vanno considerati lontani nel tempo e con origine dalla fine della seconda guerra mondiale.

In questa ottica osserviamo le situazioni che coinvolgono tutti gli Stati e diamo ad esse una dimensione e una prospettiva che attengono agli interessi permanenti della nazione italiana e dell'Europa.

Nell'alternarsi delle vicende, che hanno cambiato il quadro politico-militare del mondo, vi sono realtà che vanno affrontate con la massima chiarezza non dimenticando mai la nostra storia e la nostra posizione geopolitica. Dopo la caduta del muro di Berlino, sono emerse gravi le contrapposizioni politiche in ogni continente, sono scoppiati conflitti armati, guerre regionali che escono da qualsiasi controllo internazionale.

Si debbono guardare i problemi con alta responsabilità, respingendo ogni forma di rassegnazione, consolidando i principi della libertà uniti a quelli delle sovranità nazionali, puntando come primo obiettivo a far cessare definitivamente le nefande conseguenze della sconfitta che ha colpito l'Europa cinquant'anni orsono.

#### *La revisione dei trattati*

Non si può, infatti, pensare ad un'Europa unita politicamente se permangono le ripercussioni del 1945, che colpiscono ancora, in particolare l'Italia, ma non solo l'Italia, nei suoi confini, nella sua identità e nelle sua indipendenza; non possono sussistere ancora discriminazioni o posizioni di supremazia o di direttorio. Fissiamo i punti qualificanti e sostanziali della nostra battaglia per l'Italia e per l'Europa. L'Europa con un suo ruolo, come mito da conservare e da esaltare, anche per una sua missione civile nel mondo.

---

\* Relazione dell'on. Mirko Tremaglia approvata dalla Commissione per la politica estera dell'Assemblea congressuale del MSI-DN.

L'Europa delle patrie, per raggiungere l'unità dall'Atlantico agli Urali nella libertà; per riaffermare che tutti gli Stati debbono godere di indipendenza e possono avere la possibilità e l'autorità di scelta nelle alleanze.

La revisione dei trattati è indispensabile, così come la cancellazione definitiva degli accordi di Yalta, per far cessare gli effetti della seconda guerra mondiale.

Ma così come non può permanere Yalta, non può essere messa in vita una Yalta II. Con quanto è avvenuto nella ex Jugoslavia, nel massacro di quei popoli, nella distruzione di un artificioso Stato federale, emerge la necessità della revisione del Trattato di Pace del 1947 e di quello di Osimo del 1975. Non è più oggi questa un'impostazione velleitaria dopo gli avvenimenti del 1989, e serve per ristabilire la parità tra gli Stati europei. L'Italia deve riunificarsi così come vi è stata la riunificazione della Germania, per riavere la propria unità e così la propria indipendenza nazionale. Ma l'Europa che ha visto ritornare liberi e sovrani gli Stati dell'Est, non può essere nuovamente mutilata nelle sue prospettive e nelle sue scelte unitarie da nuove intese tra USA e Russia.

I paesi dell'Europa dell'Est hanno chiesto di aderire alla NATO in una forte integrazione europea; per il loro sviluppo, per la loro tutela e per la loro sicurezza. Il vertice di Bruxelles, su proposta e iniziativa americana, ha risposto no a questa richiesta. Si è così sostituito all'oppressione del Patto militare di Varsavia sui paesi dell'Europa dell'Est, un nuovo condizionamento politico tale da impedire, dopo la caduta dell'Unione Sovietica, la libera determinazione e l'indipendenza effettiva degli Stati dell'Europa orientale, che non possono così disporre di libera scelta per loro alleanze. L'offerta di un'«alleanza per la pace» così come è stata proposta, costituisce un nuovo e pericoloso atto di sudditanza alla Russia, che ha posto il veto ad un'Europa completamente integrata.

### *NATO rinnovata ed Europa*

Valutiamo una NATO evidentemente rinnovata e rinegoziata, con la partecipazione dell'Europa dell'Est, con un'organizzazione di difesa autonoma, garante del nuovo sviluppo e del nuovo ordine europeo.

Solo così ci si richiama all'ideale europeo, alla coscienza della nuova Europa; così ci siamo posti contro la capitolazione dell'Europa nel dopoguerra, e contro l'intesa anti-Europa apparsa periodicamente in questi decenni da parte delle due superpotenze. Oggi l'Europa rischia di essere nuovamente declassata per quel che concerne la politica internazionale e per gli interessi economico-finanziari che privilegiano, per gli americani, la Russia da una parte e l'Estremo Oriente, Giappone, e Cina dall'altra. Il segnale è chiaro proprio nelle vicende europee, in queste ultime decisioni che colpiscono duramente gli Stati europei dell'Est per ridurli, nel nuovo patto russo-americano, a vassalli politici di Mosca. Dobbiamo reagire nel quadro dell'Alleanza europea e occidentale, sempre in coerenza con una nostra linea antica, con lealtà, senza servilismo o sudditanze.

Il messaggio si traduce, in questo quadro, in una responsabile scelta europea di indipendenza nelle alleanze e di un globale indirizzo europeo che mobiliti le forze nazionali e risvegli nei popoli, con particolare riguardo alle nuove generazioni, la presenza delle nazionalità per costruire la Confederazione degli Stati europei.

#### *Dopo la caduta dell'impero sovietico*

È certo che le valutazioni politiche che abbiamo fatto non possono ignorare, in termini paralleli, la grande crisi economica che ha colpito nel 1993 sia l'Occidente e sia l'Est, trovando il punto più drammatico nella dissoluzione dell'Unione Sovietica, nella dispersione delle armi nucleari, in possesso delle nuove Repubbliche già dell'URSS, arsenali di armi, trattati ormai in termini commerciali anche con i paesi del Medio Oriente e del Terzo mondo.

Questo è un dato di grande rilievo nello scenario mondiale e che pone interrogativi, talvolta terrificanti, senza soluzioni sicure. Ben altra era l'aspettativa di qualche anno fa quando la ribellione di milioni di tedeschi contro il comunismo, e il crollo dell'ideologia segnò la grande vittoria dell'anticomunismo e l'eliminazione dell'impero sovietico, aprendo una nuova fase storica per l'Europa e per il mondo. La riunificazione della Germania fu il traguardo per rendere praticabile e reale la riunificazione dell'Europa; finì l'anacronistica ed impudente occupazione di Berlino da parte delle «quattro grandi potenze» e venne ristabilita la sovranità per i paesi baltici e per quelli dell'Europa dell'Est.

Da allora è divenuto sempre più intenso e profondo il lavoro per raggiungere l'obiettivo dell'unificazione europea. Ma, insistiamo che debbono essere annullati tutti gli alti arbitrari compiuti a seguito della sconfitta militare del 1945, specie per quanto riguarda il nostro paese, anche sotto l'aspetto del diritto internazionale; infatti è venuto a mancare l'interlocutore, cioè la Repubblica federale di Jugoslavia che aveva imposto, con i vincitori, i patti scellerati di allora; e non esistono più le condizioni che avevano costretto l'Italia a sottoscrivere quei trattati. I territori dell'Istria, di Fiume e della Dalmazia debbono quindi tornare, mediante nuovi accordi internazionali, sotto la sovranità dello Stato italiano. L'Europa si deve costruire nel rispetto dei diritti di tutti gli Stati sovrani europei; altrimenti si tratterà solo di tentativi che, come dimostrano i fatti, cadranno nel nulla.

#### *L'unità europea*

Abbiamo posto il problema di rivedere in seno alla CE i poteri legislativi e di controllo della Commissione esecutiva e del Parlamento europeo, in una riforma delle istituzioni comunitarie, capace di interpretare le trasformazioni in atto, per uno sviluppo giusto ed equilibrato del mercato interno e dell'unità economica e monetaria, con particolare attenzione al quadro sociale, che soffre di una crisi pesantissima, con 17 milioni di disoccupati.

Abbiamo respinto i tentativi, drammaticamente presenti, di sopraffazioni da parte di

un paese comunitario nei confronti di altri, sotto l'aspetto di speculazioni finanziarie o di intese politiche parziali.

Abbiamo sempre auspicato che l'unità europea fosse prima di tutto politica, ideando una Confederazione di Stati, perché mai come oggi le vicende del continente europeo passano attraverso una strategia politica ed il rispetto e l'esaltazione della storia, delle tradizioni, delle nazionalità. Ricomporre non solo nella dignità, ma negli equilibri politici ed economici, i diversi Stati vuol dire poter coordinare gli interessi politici, economici, sociali e finanziari dei singoli paesi europei.

Abbiamo dovuto purtroppo per tanti anni registrare la mancanza di questo tipo di iniziativa dell'Europa, perché divisa, incapace di far sentire la sua presenza e il suo ruolo nelle gravissime situazioni del Mediterraneo e del Medio Oriente, così come in ogni altra parte del mondo, dove puntualmente è giunta la forza degli Stati Uniti d'America in contrapposizione all'influenza e al pericolo dell'azione dell'Unione Sovietica.

#### *La critica a Maastricht*

Questo non è avvenuto con il Trattato di Maastricht e questo è il motivo della nostra critica. I fatti successivi ci hanno dato pienamente ragione, vista la sconcertante situazione monetaria europea e la distruzione dello SME, Maastricht ha voluto far dipendere l'avvenire dell'Europa dal predominio dei grandi gruppi economico-finanziari che hanno accentuato le divisioni e hanno condotto i singoli Stati ad accogliere e a sottoscrivere il Trattato da posizioni una diversa dall'altra. Basti pensare alle deroghe a favore di tutti i contraenti, meno che per l'Italia. Avevamo chiesto di rivedere le clausole che erano state già modificate per la maggior parte degli Stati contraenti e avremmo voluto che il Trattato si inserisse in una più ampia visione e impostazione politica.

Sosteniamo con estrema fermezza che la politica deve fissare i termini dell'Unione europea, le funzioni e il ruolo operativo dell'Europa, nella parità tra gli Stati, tenendo conto delle nuove realtà riconfermando l'importanza fondamentale della nuova NATO, della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa e nella validità del Consiglio d'Europa e dell'UEO soprattutto per la politica della difesa e dell'intervento. Nella NATO, essenziale diviene il pilastro europeo per riaffermare e consolidare nell'Alleanza la funzione, quale protagonista, dell'Europa nell'indipendenza dagli USA. Il tempo dei blocchi è finito e vanno rimosse le regole ormai di retroguardia di fine guerra e di disparità anche all'interno del Consiglio di sicurezza dell'ONU, dove l'Europa non ha nemmeno un componente permanente del Consiglio stesso.

La Comunità europea, in rappresentanza dell'Europa, deve chiedere ed ottenere di essere partecipe del Consiglio di sicurezza, con gli stessi diritti degli altri membri. Dobbiamo insistere nella politica di intesa, già sperimentata nelle forme di associazioni regionali in Europa, dicendo che si tratta delle convenzioni speciali sorte tra i paesi dell'Europa occidentale e i paesi dell'Europa centrorientale, per impostare, sin da ora e per l'avvenire, il più vasto e completo accordo internazionale della Comunità con i paesi dell'Europa dell'Est.

### *Il Vertice di Bruxelles*

Un'Europa che non sia soltanto una zona di libero scambio, un'area legata esclusivamente da interessi economici, ma invece una Confederazione di Stati diversi e sovrani, che trovino insieme la forza e la volontà di darsi una politica estera e di sicurezza comune, una unità di intenti, di direttive e di leggi che garantiscano l'efficacia primaria della «politica» non subordinata dall'economia quale sistema fine a se stesso. Nemmeno il Vertice di Bruxelles, che doveva imprimere una svolta «storica», ha dato il risultato sperato: non si è operata l'adesione indispensabile dei paesi dell'Europa dell'Est alla NATO, avendo davanti a sé quello che è l'avvenire ignoto della Russia e delle ex Repubbliche sovietiche e rimanendo ancora inerti di fronte alle barbarie e al massacro di intere popolazioni dell'ex Jugoslavia.

E più grave, sotto certi aspetti politici, la totale assenza europea dalla vicenda mediorientale, dalle prospettive di pace, sempre così problematiche e difficili tra Israele e i palestinesi, che hanno diritto sacrosanto ad avere una patria, dopo tante sofferenze e tanto esilio. È mancato, peraltro, qualsiasi appuntamento europeo nell'area mediterranea e verso il Terzo mondo, Pesantemente colpevole la nostra inefficienza diplomatica e politica verso il Corno d'Africa, Somalia, Etiopia ed Eritrea, dove il nostro rapporto di storia e di amicizia deve trovare una nuova, grande prospettiva di partecipazione prioritaria nei confronti di qualsiasi altro paese.

Per il Corno d'Africa dobbiamo articolare un programma ben definito e globale di riconciliazione e di ricostruzione. Sottolineiamo che il vuoto politico italiano rientra nella più volte denunciata incapacità di fare politica incisiva da parte dell'Europa. La crisi è profonda ed investe le singole nazioni. Sembra essersi impadronita dell'Europa una dinamica tribale, tanto all'Est, dove si realizza sotto forma di un'estrema violenza nella ex Jugoslavia o nella ex Unione Sovietica, quanto all'Ovest, dove i sentimenti nazionali vengono improvvisamente esacerbati e travolti dalla Scozia alla Lombardia, passando per le Fiandre o anche per certe regioni francesi.

Questa tentazione colpisce i problemi della solidarietà in quanto le regioni più ricche vogliono separarsi da quelle più povere, ma diviene oltremodo pericoloso per la stessa pace, con la prospettiva di confronti, o peggio di conflitti, tra potentati locali e per la stessa Europa, con l'arresto brutale della costruzione iniziata nel 1957.

### *Il valore della nazionalità*

L'alto e nobile richiamo del Sommo Pontefice contro le tendenze che oggi mirano ad indebolire l'Italia per negare la costruzione dell'Europa, il suo appello «all'Italia, che ha moltissimo da offrire all'intera Europa», la sua esaltazione della nazione italiana nella sua unità e nella sua identità, vogliono un significato di alta dimensione morale, culturale e politica, e sul piano dei valori, all'Europa, di contro ad un modello materialista, economicistico dell'unione del nostro continente. «Immaginare che si possa costruire qualcosa di efficace per l'azione e che sia approvato dai popoli al di fuori e al di sopra degli Stati – diceva il generale De Gaulle – è una chimera».

È infatti assurdo voler fondare l'Europa, che è il nostro destino, sulla disgregazione delle nazioni e sulla decadenza degli Stati; è utopistico disegnarla come una grande federazione di innumerevoli entità regionali. Recentemente, diceva il presidente dell'Assemblea nazionale francese davanti al Parlamento italiano: «Sono convinto che l'Europa non abbia bisogno di 58 milioni di europei abitanti nella penisola italiana; sono convinto che abbia ancor meno bisogno di una semplice collezione di veneti o lombardi, romani o umbri, toscani o siciliani accaniti a suddividersi le spoglie dell'Italia. L'Europa ha bisogno di 58 milioni di italiani che continuino a portarle, nella diversità e nella coesione, il segno del loro genio culturale, economico e politico». È giusto ricordare che il principio delle nazioni invita a riconoscere a tutti i popoli i diritti e le libertà rivendicati per il proprio, così come è bene sottolineare che uno Stato gode dell'interessa democratica quando il Parlamento rappresenta e simbolizza l'unità nazionale ed è l'espressione della volontà popolare, proprio nella sua unità e quando garantisce gli interessi veri della comunità nazionale. I parlamenti nazionali sono i garanti di questa legittimità democratica e dell'unità nazionale, due termini indissociabili che divengono il fondamento della democrazia europea». Da tutto ciò si capisce perché Maastricht non ha soddisfatto queste profonde esigenze e perché Maastricht è un Trattato da rivedere. Dobbiamo constatare che è in atto il disastro monetario. Spieghiamo il nostro no a Maastricht: no profondamente motivato e articolato. Maastricht è un Trattato già da rivedere; perché il disastro monetario, lo scontro economico, anche all'interno della Comunità, le imposizioni finanziarie della Germania sul resto d'Europa, la mancanza di incidenza politica nelle decisioni internazionali, gli accordi militari tra Francia e Germania, e la parzialità e l'idoneità di qualsiasi impostazione della difesa comune, le deroghe che hanno accompagnato il sì di quasi tutti gli Stati firmatari dalla Gran Bretagna alla Francia, dalla Danimarca al Portogallo, alla Spagna, alla Germania, e che hanno vanificato tutti i titoli e le disposizioni del Trattato, confermano l'inutilità e il danno per la formazione di una vera unità politica europea. La politica esercitata dalle banche centrali non può presiedere il ruolo essenziale dell'Europa nel mondo; umilia gli Stati, viola persino gli ordinamenti costituzionali degli aderenti, abbandona al proprio destino la questione sociale per 17 milioni di disoccupati.

Occorre, nello spirito europeistico, ridefinire, altresì, le clausole penalizzanti del GATT e dei fondi monetari mondiali per mutare strutture e impostazioni sino ad oggi dominate dagli USA, per un'apertura agli interessi europei.

### *L'Europa ed il Mediterraneo*

L'Europa di Maastricht ha ignorato la politica per il Mediterraneo e per il Medio Oriente.

Nel Mediterraneo l'Italia deve impegnarsi come protagonista nel suo mare con accordi ed alleanze con il mondo arabo e con i paesi rivieraschi e con quanti vogliono operare per la sicurezza e per lo sviluppo.

Questa è la nostra impostazione. L'Italia è chiamata ad esercitare un suo ruolo specifico per la sua storia e per i problemi drammatici e tragici che affliggono da decenni questa area. Il progetto è quello di una Conferenza per la sicurezza e la cooperazione nel Mediterraneo (CSCM), che è rimasto fermo nei cassetti della diplomazia europea, facendosi superare dall'iniziativa americana.

Oggi, che il discorso della pace tra Israele e i palestinesi è avvenuto, occorre procedere con decisione e tempestività su quella strada, stabilendo finalmente la mediazione europea.

Indispensabili gli accordi culturali ed economici in via privilegiata con Marocco, Tunisia, Algeria ed Egitto, nonché in particolare quelli che si riferiscono alla cooperazione.

### *Immigrazione*

Le questioni sempre più gravi dello squilibrio demografico e dell'occupazione tra la sponda Sud e quella Nord del Mediterraneo, pongono all'Italia e all'Europa il pericolo dell'invasione incontrollata degli immigrati extracomunitari. A tale riguardo, abbiamo da anni proposto un piano europeo di investimenti trentennali nel Nord Africa per creare posti di lavoro per 20 milioni di africani in Africa; con un ritorno economico per la stessa Europa e per sviluppare in quei paesi le condizioni sufficienti di una proficua economia che impedisca l'emorragia del lavoro da quelle terre verso l'Europa.

Solo così si affronta, in termini di solidarietà sociale e di produttività, il problema sino ad oggi rimasto del tutto insoluto degli extracomunitari nel nostro paese e in Europa. Non scordiamo di riporre il problema dimenticato della ricostruzione dello Stato libanese.

### *L'Europa e l'America Latina*

Un'indicazione di nuova e grande prospettiva politica ed economica per l'Europa è quella dell'intesa organica e di vasta programmazione tra Europa e America Latina, avendo come avanguardia di straordinaria influenza l'Italia e la Spagna.

Lanciare un ponte di alleanza con i paesi del Sud America, dove vivono e lavorano, con funzioni anche istituzionali e di impegno pubblico, decine di milioni di cittadini di origine italiana e spagnola, diviene un fatto internazionale di valore unico, sia politico che economico, di competizione e concorrenza mondiale. È la politica per gli anni 2000, per l'Europa che assume dimensioni planetarie, nei confronti degli USA da una parte e dell'Estremo Oriente dall'altra.

#### 4.4 Partito della rifondazione comunista

##### *Pace, nuovo ordine economico, immigrazione*

##### *Il dramma jugoslavo*

Cominciare il nostro ragionamento dal dramma jugoslavo è insieme un compito obbligato e un atto di coraggio, poiché è un banco di prova per i governi, per l'Europa, per i movimenti pacifisti.

Vanno radicalmente cambiate le logiche e le linee politiche fin qui seguite dai governi occidentali (con scarse differenze fra loro) nei confronti della ex Jugoslavia. Questi governi sono essenzialmente colpevoli per aver riconosciuto una dopo l'altra le Repubbliche che si sono via via autoproclamate indipendenti, in violazione degli accordi di Helsinki (così aprendo fra l'altro la strada a pericolosi revanscismi) e, soprattutto, senza aver chiesto, prima di procedere al riconoscimento, che tutte le Repubbliche, e le minoranze al loro interno, sedessero ad un tavolo comune per trovare una soluzione collettiva che garantisse tutti.

Solo così si sarebbe potuta evitare la costituzione di Repubbliche etniche, basate, cioè, su un diritto di cittadinanza fondato sul sangue (come nella reazionaria e razzista tradizione germanica), anziché sul rapporto col suolo, come nella moderna cultura europea.

È da questa impostazione che derivano le spinte alle occupazioni territoriali da parte delle diverse etnie e i sanguinosi conflitti che ne sono derivati, di cui hanno responsabilità diretta i governanti serbi, croati, bosniaci.

Di fronte a questa situazione va ribadito (come ha fatto il movimento pacifista) che nessun intervento militare, tanto meno *raid* aerei della NATO sulle postazioni serbo-bosniache, potrebbero mai alleviare le sofferenze del popolo di Sarajevo e delle altre città più coinvolte nel conflitto. Al contrario: allontanerebbero ulteriormente ogni soluzione politica che può essere trovata soltanto con il consenso delle parti; colpirebbero obiettivi inevitabilmente indeterminati, moltiplicando le vittime civili; metterebbero a rischio i caschi blu; renderebbero probabilmente indispensabili ulteriori coinvolgimenti militari, cioè bombardamenti anche sul territorio della Repubblica serba e poi croata.

Altre sono le cose che devono essere tentate e che il prossimo governo italiano dovrà fare: innanzitutto devolvere fondi adeguati (e sollecitare gli altri governi dell'Unione europea a fare altrettanto) per moltiplicare le forze ONU in campo allo scopo di rendere possibile una effettiva operazione di interposizione nelle zone più calde per imporre il cessate il fuoco zona per zona e porre sotto il loro pieno controllo – naturalmente temporaneo – la città di Sarajevo, come del resto richiesto dai mediatori; costruire un contingente di negoziatori politici europei, rafforzare e sostenere il volontariato nelle azioni umanitarie, puntare ad un negoziato globale su tutti i conflitti nella ex Jugoslavia. La trattativa politica, non altre guerre, è la chiave per la pace.

### *Nuovo ordine economico e lotta per la pace*

La vicenda jugoslava svela drammaticamente l'illusione che l'integrazione del mercato mondiale e l'introduzione del modello politico-economico occidentale nell'Est europeo potesse di per sé rappresentare la soluzione dei problemi di quelle regioni. Così come di breve durata è stata l'illusione che sarebbero state efficaci le ricette imposte dal FMI ai paesi del Sud devastati da un debito pesantissimo verso il Nord (e che peraltro il Nord stesso aveva irresponsabilmente indotto negli anni in cui questi crediti avevano rappresentato il più profittevole degli investimenti). La recente rivolta degli indios del Chiapas, in un Messico che stava appena celebrando i fasti dell'accordo di libero scambio stabilito con gli Stati Uniti, è un segnale assai significativo e certo non di portata locale.

La crisi strutturale che colpisce il sistema dominante, anche nei suoi punti più avanzati, non è solo congiunturale: essa indica l'impossibilità – anche per ragioni ecologiche – di perseverare in questo modello di sviluppo e di estenderlo a tutte le regioni del mondo. Di qui l'acuirsi di tensioni e concorrenza fra gli stessi poli capitalistici più ricchi (Unione europea, USA, Giappone).

Lotta per la pace e per un nuovo ordine economico sono quindi gli aspetti di una nuova solidarietà internazionale, di cui qui indichiamo i primi passi. Bisogna aprire la strada ad una politica di cooperazione internazionale che anziché pretendere di «aggiustare» i paesi della periferia ai modelli (e soprattutto agli interessi) economici, politici e culturali del Nord, li renda almeno reciprocamente compatibili. Sul piano nazionale questo vuol dire anche indirizzare le risorse destinate agli aiuti al Terzo mondo, a un suo sviluppo più autocentrato e meno dipendente dal nostro, e quindi innanzitutto impedire che il grosso dei fondi della cooperazione vadano ai crediti alle esportazioni delle nostre imprese. Perciò bisogna attuare una progressiva ma sensibile riduzione della spesa militare (approvando finalmente anche la legge sull'obiezione di coscienza) e spostare le risorse così risparmiate alla spesa per lo sviluppo e per un sostanziale alleggerimento del debito dei paesi più poveri.

### *Il ruolo dell'ONU*

L'Italia deve assumere un diverso ruolo negli organismi internazionali, a cominciare dall'ONU, affinché siano resi realmente operanti gli strumenti intesi a rendere meno iniquo il saggio di scambio che fa sì che un pugno di multinazionali possano ridurre al minimo i prezzi mondiali dei prodotti essenziali del Terzo mondo, ed elevare quelli dei paesi industrializzati. Va quindi censurato il recente accordo raggiunto in sede GATT. In questo quadro va tolto l'embargo a Cuba, come ha del resto fatto la maggioranza dei paesi membri dell'ONU, e anche tra paesi membri dell'Unione europea (Spagna, Francia, Grecia). Va modificato il funzionamento dell'ONU, affinché sia eliminata la regola ormai antistorica che attribuisce a 5 grandi potenze un potere di veto sulle decisioni assunte dalla maggioranza dell'Assemblea delle Nazioni Unite, e va riformata la sua struttura, per impedire gli abusi ormai persistentemente operati e che hanno aperto la strada ad interventi di forze armate di parte (vedi guerra del Golfo)

illegalmente coperte dalla bandiera dell'ONU, violando così le norme della sua carta costitutiva.

Il nostro paese deve svolgere un'attività e positiva funzione (mal esercitata fino ad ora) ai diversi tavoli aperti a Ginevra dall'ONU per giungere al disarmo, in particolare tenendo conto che nel settembre 1995 dovrà essere rinnovato il Trattato, varato 25 anni fa, per la non proliferazione delle armi nucleari (TNP).

### *Superamento delle alleanze militari*

Poiché non esiste più la vecchia divisione del mondo in blocchi, non ha più senso mantenere in vita le alleanze militari che ne derivano. Bisogna perseguire il superamento della NATO, impedendo da subito l'utilizzo delle sue forze «fuori area» e trasferendo nell'ambito dell'ONU, eventualmente tramite sue articolazioni regionali, tutte le questioni della sicurezza.

Tale posizione viene oggi rafforzata in quanto si sta violando lo stesso trattato istitutivo dell'Alleanza atlantica che prevedeva un patto militare puramente difensivo. Attualmente invece, e senza che sia intervenuto alcun voto parlamentare che autorizzi simili operazioni, forze NATO vengono impegnate in interventi esterni (vedi la ex Jugoslavia) sulla base di decisioni assolutamente sottratte ad ogni controllo democratico, mentre assai pericolosa è l'ipotesi di allargare l'Alleanza ad altri paesi europei dell'Est.

### *Unità europea*

Per integrare regioni europee tuttora tanto diverse e necessario un forte governo politico del processo, a dunque un forte intervento in grado di contenere le spinte altrimenti divaricanti del mercato. Avere marginalizzato la politica, e affidato il comando ad autorità bancarie non elette né democraticamente controllabili, rischia invece di condurre ad un vuoto normativo, ad una selvaggia *deregulation*, alla messa in mora proprio di quegli strumenti di intervento (fiscale, sociali, economici) che, grazie alle conquiste del movimento operaio, hanno garantito un minimo almeno di redistribuzione delle risorse fra ceti sociali e regioni.

Per costruire una diversa unità europea occorre quindi procedere subito a un rovesciamento della logica del Trattato di Maastricht, che consenta di affrontare i problemi più urgenti sul tappeto. Quello della pace, della solidarietà, dell'occupazione. Quest'ultimo viene prospettato nel Libro bianco di Delors (cui sono stati peraltro negati i fondi necessari), ma in modo insufficiente, basato come è su ormai obsolete ricette keynesiane. Occorre ben altro. A cominciare dalla riduzione dell'orario di lavoro che ha bisogno di una dimensione europea di attuazione se non vuole essere stretta nel ricatto della competitività.

### *Immigrazione*

La misura della civiltà di una nazione è data dal suo grado di apertura verso l'esterno:

per questo l'immigrazione nel nostro paese è una ricchezza da tutelare, non un problema di ordine pubblico.

Questo è un problema che riguarda tutta l'Europa, anzi l'insieme dei paesi del Nord del mondo. In Italia vivono più o meno un milione di immigrati, concentrati nelle grandi città, in particolare a Roma.

La legislazione e il comportamento pratico dei governi italiani hanno affrontato questo problema in modo emergenziale e prevalentemente sotto il profilo dell'ordine pubblico. Il risultato è che non si è riusciti a fronteggiare atteggiamenti xenofobi e razzisti, che peraltro vengono apertamente eccitati dallo schieramento di destra. Bisogna perciò condurre una battaglia sul terreno politico-culturale per affermare una società multietnica e multiculturale e un nuovo concetto di cittadinanza, basato su una nuova definizione del rapporto fra popolo e territorio.

I primi passi in questa direzione comportano il rovesciamento della logica dell'accordo di Schengen, nonché del Trattato di Maastricht e, per quanto riguarda il nostro paese, la revisione dell'attuale legislazione per ottenere nella prossima legislatura una nuova legge organica sull'ingresso e il soggiorno degli immigrati, che contenga almeno questi elementi:

- l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio, di un dipartimento che riunisca le competenze in materia d'immigrazione;
- la regolarizzazione immediata per tutti i cittadini stranieri che già lavorano in Italia;
- la delega agli enti locali delle competenze per il rilascio dei permessi di soggiorno, che deve essere concesso in via definitiva entro 30-60 giorni; l'istituzione di centri sociali di prima accoglienza che, anche cercando forme di autogestione e di autofinanziamento, permettano agli immigrati di ricevere ogni tipo di informazione sulla legislazione italiana, le opportunità di lavoro e di formazione professionale, ed ogni tipo di necessità che riguardino la prima accoglienza; seguire le pratiche di ricongiungimento familiare, che deve diventare un diritto certo per l'immigrato qualora questi dimostri di poter mantenere economicamente i propri familiari, favorendo questi ultimi per ciò che riguarda l'integrazione sociale, culturale e lavorativa nel nostro paese;
- la garanzia all'assistenza sanitaria e l'impegno delle USL in una campagna di informazione particolarmente tra la popolazione femminile attualmente più a rischio;
- l'introduzione di norme certe sull'asilo politico che impediscano che chi proviene da un paese non democratico venga respinto alla frontiera, e che garantiscano l'accoglienza ai rifugiati politici nei centri, almeno fino a quando non si sia vagliata la legittimità della richiesta d'asilo;
- la programmazione in positivo dei flussi annuali, d'immigrazione (cioè non a «somma zero»);
- l'ottenimento del diritto di voto attivo e passivo nelle elezioni amministrative (legato alla sola residenza), nonché di accesso al pubblico impiego, all'edilizia popolare, alla pubblica istruzione;
- la possibilità che chi abbia intenzione di risiedere permanentemente nel territorio nazionale ottenga la cittadinanza italiana dopo 5 anni di vita e di residenza in Italia.

#### 4.5 Partito democratico della sinistra

##### *Una politica estera nel segno dell'integrazione e della pace*

##### *L'impegno dell'Italia per un nuovo ordine mondiale*

La fine dell'epoca bipolare offre anche all'Italia la opportunità di realizzare una propria politica estera meno condizionata dai vincoli internazionali del passato. Il sistema internazionale e gli assetti europei sono entrati – dopo la fine del bipolarismo – in una fase di difficilissima transizione. Le illusioni generate dal crollo del blocco sovietico sono rapidamente evaporate; in realtà, la realizzazione di un nuovo assetto sarà un compito arduo e di lunga durata, che richiederà nuove forme di cooperazione e di integrazione globale. Perché un nuovo ordine internazionale possa emergere sulle rovine di quello bipolare, è indispensabile un grado assai maggiore di «corresponsabilizzazione»: la nostra prima convinzione è che l'Italia debba assumersi fino in fondo le proprie responsabilità internazionali, con una concezione realistica e misurata, ma fortemente impegnata, del proprio ruolo nel mondo.

Per il nostro paese, non si tratta certo di concepire politiche estere solitarie; ma di operare più attivamente e coerentemente nell'ambito delle alleanze occidentali e nelle principali sedi multilaterali, anzitutto all'interno dell'Unione europea.

La nostra visione strategica può essere sintetizzata in termini molto semplici: *la priorità dell'integrazione*.

Se l'esaurimento del bipolarismo ha lasciato dietro di sé una tensione irrisolta fra interdipendenza e nazionalismo, fra spinte all'aggregazione e fenomeni disgregativi, fra globalizzazione e ritorno violento alle identità etniche – fino alla tragedia della guerra in Jugoslavia – la politica estera italiana dovrà operare per far prevalere in ogni situazione processi e fenomeni integrativi. Questa scelta è anche la sola coerente agli interessi nazionali del nostro paese.

In particolare l'Italia deve sentirsi impegnata – con piena assunzione delle responsabilità che ne derivano – a sostenere:

- lo sviluppo e la crescita di tutte le forme di integrazione sovranazionale e di cooperazione multilaterale, in primo luogo di dimensione europea;
- la riforma dell'ONU, dotandola dei poteri necessari per dare soluzione negoziale ai conflitti e per essere perno della gestione della sicurezza internazionale;
- l'affermazione della indivisibilità e della parità dei diritti per ogni comunità etnica o religiosa;
- la realizzazione di una politica di cooperazione capace di ridurre il divario tra paesi ricchi e paesi poveri, di fermare il degrado ambientale, di combattere le forme più umilianti di povertà;

---

Il PDS ha pubblicato, dopo il testo che qui presentiamo, una stesura più dettagliata, dalla quale abbiamo tratto il paragrafo sull'immigrazione

- la stabilizzazione democratica in ogni paese, il rifiuto dell'uso della forza a favore del negoziato e la realizzazione di una politica di sicurezza che metta al riparo da nuove guerre;
- la definizione delle regole e degli strumenti con cui debbano essere realizzati interventi di polizia internazionale, di *peace-keeping* e di *peace-making*;
- la regolazione del commercio mondiale al fine di superare barriere protezionistiche e assicurare per tutti i paesi pari opportunità di accesso a nuovi mercati;
- la lotta alle forme di criminalità internazionale.

Entro questo quadro l'Italia deve:

- sostenere la proposta di seggio per l'Unione europea nel Consiglio di sicurezza dell'ONU;
- partecipare alle iniziative di pacificazione e democratizzazione promosse e dirette dalle Nazioni Unite, come già oggi avviene in Mozambico;
- riorganizzare la politica italiana di cooperazione e di aiuto allo sviluppo, destinando una più alta quota del bilancio e modificando radicalmente criteri e strumenti della gestione degli interventi;
- sostenere la presenza imprenditoriale e commerciale italiana nelle diverse aree di mercato e, in particolare, in quelle aree da cui può derivare un più alto grado di internazionalizzazione dell'economia italiana.

### *L'opzione europea*

L'opzione europea è per l'Italia una scelta irreversibile. Proprio perché l'Italia è segnata da maggiori debolezze strutturali e sociali, non vi è per il nostro paese alcuna possibilità di un moderno sviluppo economico e sociale se non entro il processo di Unione europea.

L'opzione europea è ormai sempre di più una dimensione decisiva per la stessa politica interna italiana.

E a partire dall'assunzione piena della scelta europea che poniamo l'esigenza di una coraggiosa iniziativa di aggiornamento e arricchimento del Trattato di Maastricht:

- sul terreno democratico e istituzionale, allargando i poteri della Commissione, accrescendo il ruolo del Parlamento europeo, coinvolgendo i Parlamenti nazionali nel processo di codecisione e procedendo così con più determinazione sulla strada di un'Europa federale;
- nel campo sociale, facendo gradualmente crescere una comune politica europea per il lavoro, nella ricerca, nella formazione, nell'armonizzazione degli standard sociali, in materia fiscale;
- in campo finanziario, sostenendo il decollo della Banca centrale europea e la creazione di strumenti di governabilità collettiva dei cambi.

Al tempo stesso bisogna procedere rapidamente all'allargamento dell'Unione – nell'ambito della piena riconferma dell'asse comunitario – all'Austria e ai paesi scandinavi, le cui economie e il cui stato sociale sono parte essenziale dell'unificazione europea; l'Unione europea non può fermarsi all'Oder-Neisse o lungo il Danubio: la

caduta del muro di Berlino ha aperto le porte ad una riunificazione culturale, sociale, economica e politica dell'Europa. Praga, Budapest, Varsavia sono luoghi centrali della storia, della cultura e del futuro della nuova Europa. L'integrazione europea ha dunque nell'allargamento ad Est una delle sue modalità strategiche.

Lo status di «associazione» alla CE che già è riconosciuto a cinque paesi dell'Europa centrale deve essere il primo passo per una progressiva e graduale integrazione di quei paesi nell'Unione europea e nelle sue istituzioni economiche, politiche e di sicurezza. «Approfondimento» dell'Unione europea e suo «allargamento» sono per noi due dimensioni connesse e reciprocamente condizionanti per una integrazione finalizzata non solo a realizzare un grande mercato unico, ma anche una Europa unita, democratica e federale.

### *L'Italia «ponte» verso il centro Europa*

Ad una piena politica di integrazione e cooperazione con l'Est europeo è particolarmente interessata l'Italia. L'Europa centrale – e in particolare l'area adriatico-danubiana-balcanica – è per il nostro paese strategica e vitale: per la contiguità territoriale, per le straordinarie opportunità di cooperazione economica che offre, per le consolidate relazioni culturali che hanno sempre legato l'Italia a quest'area, il nostro paese – proprio in quanto membro della CE – può costituire il ponte tra i paesi di quell'area e l'Unione europea.

L'Italia deve perciò considerare l'Europa centrale come una priorità della sua politica estera e assumere le iniziative necessarie a sviluppare nuove e più ampie forme di cooperazione bilaterale e multilaterale con i paesi centroeuropei, in particolare assegnando un ruolo propulsivo alla Iniziativa centro europea (già Pentagonale), di cui il nostro paese è presidente di turno.

Una politica italiana per l'Europa centrale non può che essere parte di un più chiaro impegno dell'Unione europea a favore della transizione economica e politica dell'intero Est. La trasformazione del Gruppo dei Sette in Gruppo degli Otto – con la piena e permanente partecipazione della Russia a tale organismo – e un più forte sostegno da parte dei paesi più industrializzati alla transizione economica della Russia e degli altri Stati della CSI, sono oggi le condizioni non solo per la realizzazione delle riforme economiche, ma anche per un pieno sviluppo democratico e per la stessa sicurezza in Europa.

Così come strategico per una integrazione dell'Est europeo e per sconfiggere i rigurgiti nazionalisti è un crescente coinvolgimento dei paesi dell'Europa centrale e orientale nelle scelte di politica estera e di sicurezza comune della UEO e della NATO.

### *La proiezione mediterranea*

La collocazione geopolitica dell'Italia, le relazioni intense che intercorrono tra il nostro paese e i paesi dell'altra sponda del Mediterraneo – relazioni che già oggi vedono l'Italia essere tra i principali *partners* commerciali e di investimenti con i paesi

del Nord Africa – sollecitano la nostra politica estera ad una forte proiezione mediterranea, che si proponga in particolare:

- la crescente cooperazione economica dei cinque paesi del Mediterraneo occidentale (UMA) – a cui già oggi la Comunità europea riconosce uno status di cooperazione speciale – con i quattro paesi mediterranei della CE;
  - una politica concordata dei flussi di immigrazione, connessa ad una politica di cooperazione finalizzata a trasferire in quei paesi investimenti e tecnologie e a promuovere formazione e nuove occasioni di lavoro;
  - il sostegno ai processi di stabilizzazione democratica nei paesi dell'area contro le tendenze integralistiche;
  - la realizzazione di un sistema di sicurezza che riduca ulteriormente i rischi di conflitti.
- Sull'insieme di questi obiettivi appare utile che l'Italia si faccia promotrice della proposta di convocare la Conferenza per la sicurezza e la cooperazione nel Mediterraneo (CSCM) che – sul modello CSCE – definisca un quadro di regole, consensualmente e unanimemente accettata da tutti i paesi dell'area, per la regolazione dei conflitti, per lo sviluppo della cooperazione multilaterale, per l'affermazione dei diritti umani e il consolidamento dei processi di democratizzazione nei paesi dell'area.

Una proiezione mediterranea non può non assumere gli accordi di pace in Medio Oriente come un aspetto fondamentale di un processo di pacificazione e sicurezza dell'intero Mediterraneo. E, dunque, l'Italia deve sentirsi pienamente responsabile di mettere in campo le politiche di cooperazione bilaterale e multilaterale necessarie a sostenere quel processo di pace, a favorire una crescente interdipendenza tra Israele, Giordania e nuova entità palestinese e a sostenere così la creazione di una zona di libero scambio regionale, primo passo verso la costituzione di un mercato comune mediorientale.

La proiezione mediterranea dell'Italia non può non allargarsi al Corno d'Africa, dove il nostro paese è chiamato a concorrere alla pacificazione della Somalia, al consolidamento della democrazia in Etiopia, al sostegno alla nuova Eritrea, nonché alla crescita di processi di interdipendenza e cooperazione regionale tra quei paesi.

#### *Una politica di sicurezza per la pace*

La caduta del muro di Berlino non ha rappresentato la risoluzione dei problemi di sicurezza in Europa: altri muri – il nazionalismo, il razzismo, la xenofobia, l'integralismo religioso – possono essere eretti per giustificare nuovi conflitti non meno pericolosi e inquietanti.

L'Italia – la cui collocazione geopolitica mantiene ancora oggi un rilievo particolare per la sicurezza europea e mediterranea – deve essere partecipe di una politica di sicurezza caratterizzata da:

- l'effettivo rispetto da parte di tutti gli Stati europei degli accordi di Helsinki e di Parigi e, in particolare, la non modificabilità e la inviolabilità dei confini con la forza o con atti unilaterali e la parità dei diritti per ogni individuo e per ogni comunità etnica, linguistica o religiosa;

- la riconferma del carattere strategico della cooperazione interatlantica tra Europa e Stati Uniti e della NATO che è chiamata oggi ad assumere nuovo ruolo nella realizzazione di un sistema di sicurezza che coinvolga i paesi dell'Europa centrale e favorisca la transizione democratica in Russia, oggi esposta a pericolosi rigurgiti nazionalisti e di destra;
- una più forte assunzione di responsabilità europea nelle politiche di sicurezza, sia attraverso un rafforzamento del ruolo europeo nella NATO, sia attraverso il consolidamento e il rafforzamento della UEU;
- una politica di non proliferazione degli armamenti nucleari, di distruzione degli armamenti chimici e di progressiva riduzione degli armamenti convenzionali, favorendo la riconversione dell'industria bellica e il controllo del commercio delle armi;
- il consolidamento della CSCE, dotandola di strumenti - in primo il rafforzamento del segretario generale e l'istituzione del Consiglio di sicurezza - che consentano una efficace prevenzione e mediazione nei conflitti.

In tale contesto l'Italia dovrà procedere alla assunzione di un nuovo modello di difesa e ad una riforma delle Forze armate nella duplice direzione della professionalizzazione e della crescente integrazione in strutture militari comuni.

Fa parte di una effettiva politica di sicurezza affrontare altresì problemi transnazionali e di dimensione globale - pressione demografica, questione ambientale, narcotraffico, terrorismo - alla cui soluzione anche l'Italia deve concorrere.

### *Una nuova politica di cooperazione*

Anche l'Italia - come tutti i paesi industrializzati - deve assumere il rapporto tra Nord e Sud come uno dei punti prioritari della politica estera.

In particolare finalità, obiettivi e modalità della cooperazione vanno ricondotti a coerenti scelte di politica estera. Al tempo stesso occorre una chiara distinzione di compiti, strutture e finalità tra cooperazione allo sviluppo, commercio estero, politica di cooperazione economica internazionale, superando le troppe sovrapposizioni e commistioni di questi anni.

Ciò significa che - anche alla luce delle traversie recenti - occorre ripensare l'intero impianto della cooperazione italiana allo sviluppo, lungo le seguenti direttrici:

- rafforzare la «vocazione multilaterale»: pur senza concedere delega a istituzioni «terze», l'Italia deve accrescere la sua azione nelle sedi multilaterali, concorrendo in modo incisivo negli orientamenti e programmi delle istituzioni internazionali;
- realizzare un «coordinamento europeo» delle politiche di aiuto allo sviluppo dei paesi della CE;
- superare la attuale dispersione degli aiuti, concentrando gli interventi su precise priorità su cui intervenire con «programmi-paese» diversamente orientati a seconda delle differenze strutturali: lotta alla povertà nei paesi meno sviluppati; articolazione della struttura produttiva e consolidamento democratico nei paesi a reddito medio basso; sostegno ai settori chiave dello sviluppo in paesi a più alto reddito;
- incremento degli stanziamenti annui almeno allo 0,50% del PIL;

- sostenere e qualificare il ruolo delle organizzazioni non governative e di volontariato, della cooperazione decentralizzata di Enti locali e Regioni, nonché la cooperazione diretta tra piccole e medie imprese del Nord del Sud del mondo;
- superare l'attuale modello organizzativo della cooperazione, a favore di una «Agenzia per la cooperazione», snella ed efficace, dotata di un nucleo di esperti più ampio, con organismi propri capaci di individuare e gestire programmi, e sottoposta comunque ad un chiaro indirizzo politico;
- istituire una *authority* di garanzia e di controllo della società civile sulla cooperazione allo sviluppo.

### *Una politica per l'immigrazione*

L'immigrazione è sempre stata un fattore di crescita culturale e sociale per l'Europa. Il futuro di ogni paese – in primo luogo dei più industrializzati – sarà sempre più segnato da flussi di mobilità di immigrazione e da multietnicità, con evidenti implicazioni nello sviluppo democratico delle singole società nazionali e nelle loro relazioni con altri Stati e popoli. Ciò sollecita ad agire sulle cause-conseguenze della pressione migratoria per giungere alla sua progressiva riduzione entro normali parametri di mobilità dei cittadini e di circolazione interna razionale dei lavoratori.

Peraltro, in un mondo sempre più interdipendente, occorre predisporre tutte le politiche necessarie alla rapida trasformazione della nostra società in senso plurietnico e multiculturale, assicurando diritti certi e integrazione paritaria, contro ogni già allarmante insorgenza razzista e xenofoba. Ciò significa:

- una politica comune per immigrati che vivono nei paesi della Unione europea volta a coordinare su scala europea le dimensioni dei nuovi ingressi ed una reale integrazione sociale, politica e culturale;
- una comune responsabilità dell'UE per regolare il diritto di asilo per le vittime delle persecuzioni politiche, etniche, religiose;
- il raggiungimento di accordi bilaterali o multilaterali con i paesi di provenienza degli immigrati per il governo dei flussi e per garantire una migliore tutela degli immigrati;
- l'attivazione di progetti per lo sviluppo che mirino alla creazione e al consolidamento nei paesi di origine di posti di lavoro per le popolazioni locali, ridando nuovo significato all'attaccamento alle proprie tradizioni e alla società di appartenenza;
- l'avvio di progetti di sviluppo che valorizzando le competenze acquisite nei paesi di emigrazione, consentano un reinserimento a chi si candida al rientro, prevedendo anche la possibilità per il lavoratore impegnato di recupero delle contribuzioni versate;
- l'utilizzo preferenziale di immigrati residenti nel nostro paese nei programmi predisposti dall'Italia per lo sviluppo del loro paese;
- lo sviluppo della collaborazione culturale, tecnologica di formazione universitaria sia in Italia, sia nei paesi di origine;
- una efficace lotta internazionale contro il traffico illegale di manodopera, contro la tratta delle donne e lo sfruttamento di minori, contro il mercato nero degli ingressi.

## 4.6 Patto per l'Italia

### *Patto per la pace e l'Europa*

Le linee fondamentali della politica estera italiana sono state fissate da De Gasperi quando ha deciso l'adesione del nostro paese al Patto atlantico ed ha avviato il processo di integrazione europea. Queste scelte hanno garantito la pace e la sicurezza degli italiani per più di una generazione. Oggi da sole non bastano più.

La politica dei blocchi è finita. La minaccia di una guerra nucleare fra le superpotenze si è allontanata ma la possibilità di conflitti locali in aree in cui il nostro paese ha interessi vitali si è invece accresciuta. I vecchi blocchi, infatti, strumentalizzavano ma anche contenevano tutti i conflitti locali evitando che da essi si allargassero fino a compromettere la pace mondiale. Oggi né l'Unione Sovietica né gli Stati Uniti intendono più svolgere un simile ruolo di gendarme del mondo. Il compito di mantenere un minimo di rispetto del diritto internazionale e dei diritti umani torna a cadere nelle diverse aree geografiche sui paesi che in esse sono più direttamente implicati. Questo restituisce all'Italia quote di sovranità e insieme di responsabilità. La difesa della pace e della sicurezza degli italiani torna ad essere un compito prioritario del Governo italiano.

Non è possibile delegare questo compito all'Europa. Certamente l'Italia deve agire in concreto con i suoi alleati atlantici e, in modo più stretto, nel quadro dell'Unione europea. Tuttavia l'Unione europea si attiverà nei casi in cui è primariamente in gioco l'interesse italiano solo se il Governo italiano la attiverà. Essa non sostituisce la responsabilità italiana ma è semplicemente la cornice all'interno della quale essa si esercita.

Il processo di unificazione europea è esso stesso, d'altro canto, in una crisi da cui non si riprenderà senza l'intervento fattivo dell'Italia. L'unificazione della Germania ha messo in crisi gli schemi tradizionali all'interno dei quali abbiamo pensato l'unità europea. Unita al crollo del comunismo nei paesi dell'Europa centrale ed orientale essa sposta verso l'Est l'asse fondamentale della politica europea. L'unificazione tedesca esercita un forte potere di attrazione su quelle parti dei paesi dell'Est che pensano di potersi inserire facilmente nell'area del benessere tedesco. Accade così che gli Stati si dividano perché alcune popolazioni pensano di potere entrare più facilmente da sole nell'area del benessere tedesco lasciando fuori altre. Talvolta questi processi si svolgono in modo pacifico (Cecoslovacchia). Altre volte essi innescano conflitti sanguinosi (Jugoslavia). È forte il pericolo che i popoli slavi si polarizzino fra un partito filotedesco (occidentalista) ed uno filorusso (panslavista) e che quando la Russia avrà superato la sua crisi e recuperato la sua statura di potenza mondiale questo porti allo scontro dei tedeschi e degli slavi nel cuore dell'Europa. Un simile scontro si è già svolto due volte nel corso del nostro secolo ed ogni volta ha condotto ad una guerra mondiale che ha coinvolto il nostro paese.

Il tempo di agire per evitare che questo si ripeta è adesso. Sono necessarie politiche

coraggiose di aiuto ai paesi ex comunisti che li aiutino ad integrarsi organicamente nello spazio economico europeo offrendo una *chance* anche a quelli che non sono immediatamente organici allo sviluppo tedesco. Lo sviluppo di questi paesi è contemporaneamente una grande occasione per il lavoro italiano. Il benessere, infatti, si moltiplica diffondendolo e non invece chiudendosi a difesa dei propri provvisori vantaggi. La prosperità americana degli anni Cinquanta e Sessanta è stata favorita dal Piano Marshall come la crescita del Giappone è stata sostenuta dallo sviluppo dei paesi del Sud-est asiatico. È necessario rilanciare il processo di unificazione dell'Europa con modalità che consentano i paesi dell'Europa centrale e orientale di aderirvi con la necessaria gradualità.

Lo sviluppo economico è lo strumento migliore per ridimensionare i conflitti etnici e favorirne una soluzione pacifica e ragionevole. Esso tuttavia deve essere completato dalla costruzione di strutture politiche capaci di arbitrare i conflitti offrendo soluzioni giuste ed imparziali al fine di bandire la guerra quanto meno dall'Europa come strumento di soluzione dei conflitti politici. È necessario infine costruire strutture militari capaci di fermare gli eventuali aggressori e di imporre l'osservanza della legge internazionale.

Tutte queste cose non avverranno senza il contributo dell'Italia. Se l'Italia si richiudesse su se stessa o, peggio, si spaccasse, il risultato inevitabile sarebbe un generale ripiegamento delle nazioni europee sui loro egoismi nazionali. La Francia e l'Inghilterra si ritirerebbero verosimilmente dalla costruzione europea e in Germania potrebbero emergere con virulenza tendenze imperialistiche efficacemente contenute, fino a questo momento, dalla classe dirigente democratica di quel paese. Per ripartire l'Europa ha bisogno dell'Italia e gli italiani hanno bisogno di uno Stato nazionale forte prima di tutto per difendere la loro pace e la loro sicurezza in Europa.

Dal quadro di politica internazionale che abbiamo delineato dipende anche la politica militare italiana. Non serve una struttura militare pensata per fermare l'Armata rossa alla soglia di Gorizia. La sicurezza dell'Italia si difende oggi spegnendo i focolai di guerra che, sviluppandosi, possono minacciare il nostro paese, in un quadro di cooperazione europea ed internazionale, dando cioè il nostro contributo per *bandire la guerra dal suolo d'Europa*.

Per questo compito è necessario apprestare forze (soprattutto aeree) sufficienti a garantire la sicurezza del continente da intromissioni esterne ed a controllare le rotte di traffico su cui si svolge il nostro commercio internazionale. È necessario inoltre disporre di forze capaci di spegnere sul nascere i focolai di guerra con operazioni di pace più «pesanti» di quelle svolte in genere dalle forze ONU, tali non solo da garantire ma anche da imporre una tregua sconfiggendo l'aggressore. Simili forze non possono essere composte da coscritti. È possibile chiedere ad ogni cittadino di rischiare la vita per difendere il suolo della patria, non è ragionevole pretendere che egli la rischi in missioni di pace che difendono (immediatamente) i diritti e la sicurezza di altri popoli. Per questo motivo abbiamo bisogno di un esercito professionale, perfettamente armato ed addestrato per poter svolgere simili missioni con il minimo di perdite,

animato da uno spirito cavalleresco di difesa dei deboli e del diritto, il cui impiego deve essere strettamente coordinato con l'azione politica in modo che l'uso della forza serva davvero alla causa della pace.

Abbiamo considerato in modo primario la situazione dell'Europa. Le risorse italiane sono limitate ed è giusto che esse si concentrino nell'area che più direttamente tocca la sicurezza del nostro paese. Ciò non vuol dire che ci si debba sottrarre al compito di contribuire alle iniziative in difesa della pace sotto l'egida delle Nazioni Unite in altre parti del mondo, in misura minore e proporzionale alle nostre capacità, specialmente in quelle aree in cui più forte è la presenza italiana.

Un interesse particolare riveste per noi la pace nel Mediterraneo e non solo perché lungo questo mare scorre la frontiera marittima del nostro paese. La pace fra Israele ed i palestinesi elimina un ostacolo grave allo sviluppo di tutta la sponda asiatica ed africana di questo mare. È sperabile che i paesi arabi si avviino nei prossimi anni verso una qualche forma di cooperazione economica e politica. Essi dispongono di una grande cultura, di larghe masse umane, di ingenti risorse finanziarie derivanti dalla estrazione del petrolio. Se essi rivolgono i loro sforzi verso le arti della pace piuttosto che verso quelle della guerra è possibile attivare processi di rapido sviluppo economico dei quali il nostro paese, per ragioni politiche, culturali geografiche ed economiche può essere forse il principale interlocutore. È interesse essenziale dell'Italia favorire dunque questi processi di pace ed offrire la più larga cooperazione per fare del Mediterraneo un lago di pace e di benessere, spingendo anche l'Unione europea ad adottare le opportune iniziative.

Ci muoveremo, nei prossimi quattro anni, in uno scenario pieno di rischi ma anche di possibilità. È possibile regredire verso una situazione simile a quella che ha preceduto le due guerre mondiali in Europa. È possibile anche fare invece passi decisivi per bandire la guerra dal suolo dell'Europa così come, verso la fine del Medio Evo, gli Stati nazionali bandirono le guerre private dal suolo dei rispettivi paesi. È possibile che il Mediterraneo sia travolto da una ondata di fondamentalismo islamico e fanatismo antioccidentale che costituirebbe un pericolo diretto per la nostra sicurezza come è possibile che invece esso divenga un'area traente di sviluppo pacifico a livello mondiale. Molto dipende anche da noi, dalla nostra capacità di svolgere una politica estera prudente e coraggiosa a difesa della pace nel mondo e della sicurezza degli italiani. Per fare l'Europa c'è bisogno dell'Italia. Senza il nostro contributo diventa difficile o impossibile costruire un contrappeso adeguato al gigante tedesco in gestazione ed inquadrare l'unificazione tedesca in una forte solidarietà europea. Senza il nostro contributo diventa anche difficile imporre all'Europa come questione prioritaria quella della sicurezza, della pace e dello sviluppo nel Mediterraneo. Sbagliano coloro che credono che dello Stato nazionale italiano gli italiani possano fare a meno per garantire la loro pace e la loro sicurezza o che questi compiti possano essere attribuiti in modo indifferenziato alle istituzioni europee. L'idea in una Europa delle regioni senza Stati nazionali poteva avere una sua plausibilità quando si pensava che il crollo dell'impero sovietico portasse anche alla «fine della storia» e si pensava di poter dare

per risolte una volta per tutte le questioni della sicurezza e della pace. Nel contesto presente dell'Europa e del mondo gli italiani hanno bisogno di un forte Stato nazionale, oggi più di ieri, per difendere la loro sicurezza e la loro pace, cioè le condizioni elementari primarie dello sviluppo.

[. . .]

Oggi gli italiani stanno diventando razzisti, buona parte perché scaricano sui nomadi, sugli immigrati, sui diversi le frustrazioni che nascono dal sentirsi indifesi, privi di sicurezza della persona e della proprietà nelle loro città.

Per costruire efficaci politiche di integrazione e dialogo culturale dobbiamo spiegare che la vera linea di demarcazione non passa fra i vecchi residenti e gli immigrati, ma fra gli onesti e i disonesti e che lo Stato è in grado di difendere la sicurezza degli onesti contro i disonesti, italiani o stranieri che siano.

## **5. L'Eclissi del bipolarismo ed il nuovo multipolarismo instabile: riflessioni sulla ricomposizione del sistema internazionale a livello globale e regionale\***

### *La transizione instabile e le nuove sfide alla stabilità e alla sicurezza*

Signore e Signori,

a partire dal 1990 la fine del confronto bipolare ha liberato energie rimaste a lungo sopite, ha dato spazio a aspettative di recupero di identità storiche, nazionali e culturali a lungo represses, ha rimesso in discussione assetti e legami che parevano indissolubili.

Si è iniziata una transizione instabile, in cui convivono – con inquietante contraddittorietà – *spinte all'integrazione ed alla disintegrazione*.

La *transizione* verso nuovi assetti internazionali manifesta aspetti molteplici e non facilmente conciliabili, che vanno dalla progressiva integrazione di realtà statuali, quale quella che fa capo all'Unione europea, alla ricerca di nuovi equilibri politici, economici, strategici e di sicurezza, che tengano conto delle nuove valenze sociali, culturali, demografiche dei rapporti internazionali.

Tutto ciò implica un profondo ripensamento degli strumenti e delle strutture politiche, diplomatiche e di sicurezza, tutte – sebbene in diversa misura – ispirate a nozioni e presupposti storici e ideologici, sovvertiti dagli sviluppi intervenuti sulla scena mondiale negli ultimi anni.

Questa realtà in movimento è aggravata dai problemi della *crescita* e dello *sviluppo* che l'attuale fase recessiva – pur in presenza di incoraggianti segnali di ripresa che inducono a ritenere superate le difficoltà più gravi – impedisce di affrontare con la disponibilità di risorse, richiesta dalla crescente *interdipendenza* e dall'*esigenza di collaborazione economica* tra le diverse aree del mondo. Il pericolo che ne deriva è che modelli di integrazione regionale, pur necessari per sviluppare il libero scambio, finiscano per ripiegarsi su se stessi verso ambigue forme di protezionismo.

---

\* Intervento del Presidente del Consiglio dei ministri Carlo Azeglio Ciampi all'Istituto affari internazionali, Roma, 14 marzo 1994.

### *L'integrazione europea*

In Europa, il Trattato di Maastricht, al di là delle incertezze che hanno accompagnato il travagliato processo di ratifica, resta la scelta di fondo, che ha dato un disegno istituzionale agli ideali unitari. La capacità di attrazione che il progetto di integrazione esercita sugli altri paesi del continente ha trovato recente conferma nella positiva conclusione del negoziato sull'allargamento dell'Unione europea all'Austria, alla Finlandia e alla Svezia, cui auspicabilmente si aggiungerà la Norvegia.

Ciò non deve indurci a sottovalutare i rischi di involuzione del processo in atto: non possiamo nasconderci infatti le esitazioni, lo scetticismo – ingenerati sia dalla recessione e dalla disoccupazione sia dalle ripetute crisi dello SME – che si sono insinuati negli ultimi tempi.

A Lisbona, nel giugno del 1992, il Consiglio europeo mancò l'occasione di legare l'allargamento a una significativa riforma delle istituzioni. Si va verso un semplice adattamento aritmetico delle istituzioni esistenti, dal numero dei commissari a quello dei parlamentari europei. Una Unione, che già a 12 soffre di una Commissione pletorica e di uso eccessivo della regola dell'unanimità, rischia di bloccarsi se non è capace di accompagnare l'ingresso dei nuovi membri con la riforma e il rafforzamento della propria struttura.

Ma il problema è ancora più ampio. Dopo il 1989, con l'apertura all'Est, il futuro economico, politico, sociale dell'Europa ha assunto una nuova prospettiva. Dobbiamo darvi risposta con decisioni pronte, coordinate, rispondenti ad una visione globale, di lungo periodo. Dobbiamo essere capaci di gestire insieme, governandola, questa realtà in movimento. Altrimenti il mutamento avverrà ugualmente, ma in modo casuale, pieno di contraddizioni, con sprechi di risorse, dalle conseguenze gravi sul piano economico e sociale, con la possibilità di squilibri ancor più gravi sul piano politico. Abbiamo di fronte due problemi distinti:

- portare avanti la costruzione di un nucleo europeo integrato, nello spirito originario del Trattato di Maastricht, che implica, per gli Stati che intendono realizzarla, rinuncia a importanti aspetti della sovranità nazionale;
- aprire la Comunità ai paesi dell'Europa dell'Est, pur sapendo che le loro condizioni politiche ed economiche sono ancora lontane dai requisiti necessari per una partecipazione piena.

I due problemi non sono alternativi: né l'uno, né l'altro possono attendere. Per dar loro soluzione occorre in primo luogo la forza di porli con chiarezza, di non eluderli, di affrontarli senza dilazione o rinvii, con la crudezza dell'analisi, con la volontà di decidere.

Per la creazione di un nucleo europeo integrato, pur cercando le più ampie intese, occorre prendere atto delle eventuali diversità di posizione dei vari paesi, che in alcuni casi possono essere fondamentali; in altri casi riflettere situazioni, specie di ordine economico, contingenti, temporanee.

L'organizzazione di una Europa, che potenzialmente abbracci nel suo orizzonte tutti gli attuali Stati nazionali ma che al tempo stesso dia realtà, al suo interno, alla

formazione di un nucleo integrato statualmente, impone modelli istituzionali articolati, flessibili nello spazio e nel tempo.

Questa complessa problematica deve costituire, a mio avviso, il tema della Conferenza di revisione dell'ormai prossimo 1996. Per la sua preparazione è essenziale costituire al Consiglio europeo di Corfù del giugno prossimo quel «Comitato dei Saggi», a più riprese proposto dall'Italia fin dalla scorsa estate nella chiara consapevolezza che ampliamento e approfondimento dell'integrazione sono due aspetti complementari dello stesso processo.

### *La partnership atlantica, l'identità europea di difesa e l'Europa centroorientale*

I paesi dell'Europa centroorientale sono impegnati in una difficile transizione verso il pluralismo democratico e l'economia di mercato. Da essi promana una domanda pressante di sostegno e di assistenza.

L'Occidente deve corrispondervi, individuando il giusto dosaggio tra l'esigenza obiettiva di contenere la spesa pubblica e lo stimolo ai flussi di investimenti promossi dalla libera iniziativa imprenditoriale, nella consapevolezza che dalla ricostruzione del tessuto economico e sociale nei paesi dell'Est trae vantaggio la sicurezza e la stabilità del continente europeo.

Per rispondere con sollecitudine alla domanda di integrazione dei PECO abbiamo preso l'iniziativa, assieme al Regno Unito, di proporre la loro immediata associazione alla PESC, nell'attesa che maturino i tempi per l'apertura dei negoziati in vista della loro piena adesione.

L'iniziativa *Partnership for Peace*, lanciata dal Vertice dell'Alleanza atlantica, a Bruxelles il 9-10 gennaio scorso, intende far fronte in maniera pragmatica e progressiva alle crescenti esigenze di sicurezza che promanano dai PECO per effetto del «vuoto di sicurezza» creato dal superamento del confronto bipolare.

Si tratta di un approccio che ha riscosso il deciso sostegno del Governo italiano, convinto che la funzione della NATO conserva piena validità anche nel nuovo scenario internazionale e che occorre rispondere alle istanze dei PECO in modi che non ingenerino nella Russia sensazioni di isolamento.

La *Partnership for Peace* può utilizzare efficacemente la solida realtà della NATO: sia sul fronte della progressiva integrazione dei PECO nelle operazioni di *peace-keeping* – che all'Alleanza dovessero essere affidate dalle Nazioni Unite, a cominciare dallo scenario balcanico – sia nel quadro della generale evoluzione dei rapporti NATO-ONU.

Lo sforzo di elaborazione concettuale, oltretutto di mediazione tra le diverse sensibilità politiche, compiuto dalla NATO con il varo della *Partnership for Peace* è tanto più apprezzabile, in quanto si pone in sintonia con il riconoscimento del ruolo della nascente *Identità europea di difesa*, che trova la sua espressione operativa nell'UEO. Anche per tenace iniziativa dell'Italia, l'UEO sta conducendo un parallelo sforzo di apertura e di collaborazione in specifici settori con i paesi dell'Europa centroorientale, con l'obiettivo di consolidare la stabilità del continente europeo.

### *Il caso jugoslavo*

D'altronde, il caso della Jugoslavia drammaticamente compendia i gravi rischi di disintegrazione connessi alla presente fase di transizione instabile, e l'inadeguatezza degli strumenti internazionali di risposta dopo il crollo degli equilibri bipolari ed il conseguente «vuoto di sicurezza».

Le carenze e l'improvvisazione dei comportamenti internazionali appaiono tanto più preoccupanti in quanto si sono manifestate nonostante le laboriose analisi che nel «dopo Tito» erano state rivolte a un soggetto statale storicamente ed etnicamente complesso, notoriamente ad alta e pericolosa «esposizione» e conflittualità internazionale, come dimostrato dalle due guerre mondiali.

In particolare è il sistema CSCE, che pur comprende i massimi soggetti internazionali (i Dodici, gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica), ad essersi rivelato inadeguato alle sfide del dopoguerra fredda, per l'effetto combinato e cumulativo:

- del venir meno di uno dei soggetti dell'equilibrio geostrategico, l'Unione Sovietica, sul quale il non-allineamento jugoslavo aveva «vegetato» con un evidente difetto di democrazia pluralista e di dinamismo economico;
- dell'esasperata esaltazione del principio di autodeterminazione, quale l'indipendenza di mini Stati a base etnica, cui l'Europa non ha saputo contrapporre valide soluzioni per la trasformazione della Jugoslavia nel suo insieme in termini di pluralismo, di evoluzione verso l'economia di mercato, di mature autonomie regionali, di tutela delle minoranze ed infine di prospettiva di associazione all'Unione europea.

La stessa Europa, privilegiando confusamente all'inizio della crisi jugoslava il principio di autodeterminazione, ha contribuito involontariamente ad aprire la strada a un tragico confronto, del quale si è persa ben presto la capacità di controllo, anche per effetto del carattere ancora embrionale della politica estera e di sicurezza comune. Il recente, più deciso atteggiamento della NATO ha indubbiamente contribuito a ridar vita a una azione diplomatica volta a raggiungere una soluzione negoziata, quanto più possibile equa, internazionalmente garantita. E a questa soluzione certo concorre il rientro in gioco della Russia quale referente politico della Serbia.

Ora, ogni sforzo va rivolto al ristabilimento della pace, senza remore o riserve di sorta: con questo animo il Governo italiano si adopera in ogni sede. Costituirebbe, peraltro, per l'Europa dei Dodici motivo di ulteriore amarezza la riesumazione, in questa nuova fase della crisi jugoslava, di forme «neo-bipolari», accompagnate da inserimenti individuali di paesi europei che mortificherebbero l'identità politica dei Dodici. Per questo motivo abbiamo ritenuto pericolosa ed aleatoria l'ipotesi di una Conferenza internazionale ristretta, che tra l'altro ignorerebbe il ruolo e il potenziale della CSCE, per i futuri assetti dello spazio ex-jugoslavo in materia di protezione delle minoranze, di autonomie e di diritti umani.

In un panorama tuttora fluido e caratterizzato dalla ricerca di una confluenza dei ruoli e delle iniziative, ci siamo espressi chiaramente con le capitali dei principali paesi interessati, ricordando tra l'altro come l'argomento si presti a quel graduale processo

di collaborazione tra il Gruppo dei Sette e la Russia sui temi politici e di sicurezza di maggiore attualità.

### *Il contesto globale: il negoziato GATT, il Gruppo dei Sette*

Il rafforzamento della sicurezza ed il consolidamento della fiducia nelle relazioni internazionali hanno una valenza globale: le relazioni economiche ne sono componente fondamentale. Per questo il raggiungimento di una soluzione complessiva ed equilibrata sul terreno del *negoziato* GATT e dell'armonizzazione degli interessi economici, commerciali e di sviluppo tecnologico tra le due sponde dell'Atlantico ha un significato che trascende l'economia.

L'Italia, rigettando ogni ripiegamento su scala regionale, è attivamente impegnata a offrire un contributo coerente e costruttivo alla *trattazione delle principali tematiche mondiali*, nella consapevolezza della straordinaria rilevanza che il superamento di impostazioni protezionistiche ha ai fini dello sviluppo, della stabilità e dell'allentamento di conflittualità economiche e commerciali.

La *Presidenza di turno del Gruppo dei Sette* offre un'occasione unica e rappresenta un banco di prova della capacità politica e diplomatica del nostro paese di esercitare un'opportuna opera di raccordo. Sul piano economico, vanno delineate efficaci e coordinate azioni di rilancio: con tale spirito partecipiamo costruttivamente all'esercizio, propedeutico al Vertice di Napoli, che si apre oggi – 14 marzo – a Detroit con la Conferenza sull'occupazione e la crescita.

Con analoghi obiettivi di rilancio, qualitativo e quantitativo, abbiamo promosso nei giorni scorsi a Firenze un incontro dei ministri dell'Ambiente del Gruppo dei Sette, convinti della esigenza di governare coerentemente crescita economica, progresso tecnologico, occupazione e vigorosa tutela dell'*habitat* naturale e umano.

Inoltre, nell'ottica del contributo del Gruppo dei Sette alla stabilità delle relazioni internazionali ci stiamo adoperando per concordare le modalità di una più incisiva *partecipazione della Russia alla dimensione politica del Gruppo dei Sette* ai fini di una corresponsabilità positiva, al riparo da tentazioni neo-bipolari, lesive anche dell'identità europea nei campi della politica estera e di sicurezza comune.

L'impegno della Presidenza italiana si inserisce sullo sfondo della coerente attuazione delle decisioni assunte dai Sette al Vertice di Tokyo per promuovere ulteriormente il ruolo del Gruppo dei Sette, quale foro di concertazione politica ed economica autorevole, confidenziale e diretto, sottratto a rischi di rigidità e di burocratizzazione.

### *Il Mediterraneo e il Medio Oriente*

Tutto questo non può, non deve distogliere la nostra politica estera da una particolare attenzione al *Mediterraneo*.

Nell'ambito sia della CSCE sia della NATO, abbiamo costantemente avvertito i nostri *partners* sui termini reali, in atto e in prospettiva, della questione mediterranea.

In questo punto di passaggio obbligato delle relazioni fra Nord e Sud, la ricerca di una piattaforma di collaborazione fra le matrici culturali, religiose e di civiltà, che convivono nella stessa area mediterranea, è uno dei *leitmotiv* che caratterizza la fine di questo secolo, che caratterizzerà l'inizio del terzo millennio. La complessità che emerge dalla comparazione delle multiformi realtà mostra come il necessario dialogo non possa esaurirsi nella logica del mero trasferimento di risorse finanziarie e tecnologiche, né ancor meno nel tentativo di una meccanica esportazione di modelli di sviluppo economico e sociale, maturati in altri contesti.

L'armonico e pacifico sviluppo di tutti i popoli del Mediterraneo deve basarsi sul rispetto di patrimoni storici, culturali e religiosi, profondamente radicati. Il sapiente utilizzo degli strumenti economici dovrà costituire il sostegno – e non già l'unico fondamento – del confronto e della convivenza pacifica.

È questa l'unica alternativa ai rischi di conflittualità insiti nel diffondersi di visioni intolleranti e radicali e nelle profonde diseguaglianze economiche, con il loro inquietante corollario di pressioni demografiche, di urbanizzazione selvaggia e di flussi migratori incontrollati fra le due sponde del Mediterraneo.

L'Europa, saldamente ancorata ad un rapporto di collaborazione con le democrazie di oltre Atlantico rafforzato dal Vertice di Bruxelles del gennaio scorso, potrà tanto meglio assolvere questa funzione tra Nord e Sud quanto più manterrà al suo interno l'equilibrio fra le due componenti principali della sua essenza: quella mitteleuropea e quella mediterranea. Sono due componenti parimenti vitali che nei secoli si sono vicendevolmente vivificate.

Di questa duplice caratteristica costitutiva della civiltà europea l'Italia è esempio significativo, per la sua stessa collocazione geofisica, dalle Alpi al centro del Mediterraneo.

Il Governo italiano non presume di detenere ricette o proposte specifiche, ma avverte tutta l'urgenza e la gravità dei problemi legati alla stabilità, allo sviluppo, alla sicurezza del Mediterraneo. A tal fine il Governo ha individuato proprio nello IAI e nel suo patrimonio di relazioni e di esperienze un canale importante per dar vita ad un esercizio, inizialmente a carattere non-governativo, in grado di individuare ed analizzare problematiche socio-economiche complesse – quali la sostenibilità dei modelli di sviluppo, le tendenze demografiche, l'urbanesimo, i flussi migratori, l'armonizzazione tra diverse matrici culturali – suscettibili, qualora trascurate, di assumere connotazioni destabilizzanti.

È nostro intendimento, innanzitutto, di stimolare un dialogo aperto e costruttivo tra operatori culturali, per lo sviluppo di più ampi e solidi canali di comunicazione e di scambio tra le due sponde del Mediterraneo nei settori del recupero e della salvaguardia delle identità storiche e culturali, del patrimonio artistico ed archeologico, della tutela ambientale, della formazione professionale, della cooperazione interuniversitaria, della collaborazione scientifica e tecnologica, dell'informazione.

L'importanza che il Governo annette a questo delicato esercizio – e l'attenzione con cui ne segue gli sviluppi – è legata al suo carattere complementare a un dialogo più

intenso ed esteso ad altri temi, come i meccanismi di scambio e di investimento. È nelle intenzioni dell'Italia e nelle aspettative di numerosi paesi mediterranei che ciò avvenga in un ambito che preveda il più diretto coinvolgimento dei Governi interessati, anche attraverso una riunione ministeriale *ad hoc*.

Si tratta di un'iniziativa volta anche a sostenere il processo di pace mediorientale che, dopo le aspettative fiduciose create dall'Accordo di Washington del 13 settembre scorso, è ostacolato da nuove manifestazioni di odio e di intolleranza, come dimostrato dai recenti tragici avvenimenti culminati nella strage di Hebron.

Allo stato attuale delle cose bisogna reagire non abbandonando la traccia negoziale, ma anzi ampliandola ad altri soggetti come Siria, Giordania e Libano. Occorre operare per rovesciare la psicologia del rifiuto, creando nella regione mediorientale e mediterranea un clima di dialogo e di migliore comprensione delle ragioni rispettive.

*Il sistema delle Nazioni Unite, la riforma del Consiglio di sicurezza e le operazioni di mantenimento della pace*

Sulla medesima linea direttrice si collocano gli sforzi propositivi dell'Italia nel quadro della riforma complessiva delle Nazioni Unite, e in particolare del *Consiglio di sicurezza*, per adeguarli alla mutata natura delle minacce alla pace ed alla sicurezza internazionale. L'idea italiana di allargare il novero dei membri del Consiglio di sicurezza – attraverso una migliore articolazione regionale, che tenga conto del contributo offerto da ciascun paese all'attuazione degli obiettivi della Carta delle Nazioni Unite, prevedendo un'apposita categoria di membri semi-permanenti a rotazione biennale – ha suscitato l'apprezzamento di numerosi paesi.

Tra gli obiettivi dell'azione concordata in sede ONU, resi imperativi dalla mutata realtà internazionale, rientrano le azioni per il mantenimento della pace. Il nostro paese ha offerto un contributo essenziale alle *operazioni di peace-keeping in Somalia e in Mozambico*.

In un contesto di drammatica emergenza umanitaria e di profonde lacerazioni etniche e civili, si è fatto fronte a compiti delicatissimi. Per l'Italia l'impegno militare è stato fin dall'inizio subordinato all'obiettivo della ricomposizione politica, sociale ed economica di regioni devastate da anni di guerra civile.

Con lealtà e chiarezza ci siamo espressi in tal senso con le Nazioni Unite, con i nostri alleati e con il gruppi locali. Proprio per tale motivo la conclusione di quelle missioni, con i loro bagaglio di significative esperienze, è accompagnata dalla intensificazione – d'intesa con le parti locali, con i nostri alleati, con le Nazioni Unite e con i soggetti regionali africani – dello sforzo di pacificazione politica e di ricostruzione economica, indispensabile alla coerenza complessiva del nostro oneroso impegno sul terreno. Le esperienze di mantenimento della pace hanno indotto il governo ad approfondire ed accelerare l'analisi concreta dei contenuti del *nuovo modello di difesa*, che dovrà sfociare in una riforma organica del nostro dispositivo militare. Alle nostre Forze armate dovranno essere assicurati equipaggiamenti adeguati, sul piano qualitativo e

quantitativo, alle possibilità di impiego sotto l'egida delle Nazioni Unite, ovvero nelle strutture integrate di sicurezza prefigurate dall'Alleanza atlantica e dalla UEO. È essenziale che anche in questo campo gli strumenti siano adeguati ai processi di trasformazione in atto nel sistema internazionale ed alle risposte che l'Italia è chiamata ad offrire nell'ambito delle sue responsabilità e dei suoi legittimi interessi.

## INDICE DELLE TABELLE

### I Parte

#### Sezione 1

Tab. 1 – Tassi di cambio effettivi reali dei maggiori paesi dell’Unione europea (1987 = 100)	p.	
	»	23
Tab. 2 – Vantaggi comparati in Europa	»	31

### II Parte

#### Sezione 1

Tab. 1 – Personale militare italiano all’estero (al mese di lug. 1993)	»	73
--	---	----

#### Sezione 2

Tab. 1 – Diverse ipotesi di modello militare in termini di uomini in forza	»	90
Tab. 2 – Ipotesi di consistenza delle forze di pronto impiego nel nuovo modello militare italiano	»	98
Tab. 3 – Ipotesi di consistenza delle forze operative di secondo tempo nel nuovo modello militare italiano	»	99

### III Parte

#### Sezione 2

Tab. 1 – Impegni politici della Commissione mista italo-albanese, nov. 1992 (MLD di lire)	»	131
---	---	-----

### IV Parte

#### Sezione 1

Tab. 1 – Erogazioni della cooperazione italiana allo sviluppo, 1992-93 (MLD di lire)	»	159
Tab. 2 – Cooperazione italiana allo sviluppo: erogazioni e impegni di dono e crediti e loro ripartizione geografica, 1993 (MLD di lire)	»	160

*Sezione 2*

Tab. 1 – Paesi dell'Europa centroorientale e dell'ex URSS: principali indicatori e rapporti di interscambio e di investimento dell'Italia con le due aree	»	171
Tab. 2 – Attività della SIMEST (al 29 gen. 1994)	»	173

**Documentazione**

Tab. 1 – Immigrati extracomunitari in Italia al 31 dic. 1993. Regioni di residenza	»	218
Tab. 2 – Stranieri extracomunitari regolarmente soggiornanti in Italia, secondo il paese di origine e la graduatoria delle presenze alla data del 31 dic. 1993	»	219
Tab. 3 – Presenza dei profughi della ex Jugoslavia in Italia al 1° apr. 1994	»	220

## LISTA DELLE ABBREVIAZIONI

### *Sigle e acronimi*

AEW	Airborne Early Warnig
AMF	Alied Mobile Force
AMI	Aviazione militare italiana
APEC	Asia Pacific Economic Cooperation
APS	Aiuto pubblico allo sviluppo
AWACS	Airborne Warning and Control System
BEI	Banca europea degli investimenti
BERS	Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo
BMVO	Bacino del Mediterraneo e Vicino Oriente
C/A	Contraerea
CAD	(v. CAS)
CAS	Comitato dell'aiuto allo sviluppo
CASD	Centro alti studi della difesa
CBR	Cacciabombardiere
CE	Comunità europea
CFE	Conventional Armed Forces in Europe
CENSIS	Centro studi investimenti sociali
CeMISS	Centro militare di studi strategici
CEPS	Center for European Policy Studies
CESPI	Centro studi di politica internazionale
CICS	Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo
CIPES	Comitato interministeriale per la politica economica estera
COMECON	Consiglio di mutua assistenza economica
COMEDCENT	Comando NATO del Mediterraneo centrale
CNEL	Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro
CNR	Consiglio nazionale delle ricerche
COPIT	Comitato di parlamentari per l'innovazione tecnologica
CPE	Cooperazione politica europea

CS/ONU	Consiglio di sicurezza dell'ONU
CSCCE	Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa
CSCM	Conferenza per la sicurezza e la cooperazione nel Mediterraneo
CSI	Comunità degli Stati indipendenti
CWC	Chemical Weapons Convention
DC	Democrazia cristiana
DDI	Dieta democratica istriana
DDL	Disegno di legge
DGCS	Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (MAE)
DL	Decreto legge
ECM	Electronic Counter Measures
ECU	European Currency Unit
EFA	European Fighter Aircraft
EFTA	European Free Trade Association
EI	Esercito italiano
ENEA	Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente
FED	Fond européen de développement
FIS	Front islamique du salut (Algeria)
FMI	Fondo monetario internazionale
FORPRONU	Forza di protezione dell'Onu
FYROM	Former Yugoslav Republic of Macedonia
IAI	Istituto affari internazionali
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
HDZ	Comunità democratica croata
ICE	Istituto nazionale per il commercio estero
IDE	Investimenti diretti delle imprese
IEPG	Gruppo europeo indipendente di programmazione
INPS	Istituto nazionale di previdenza sociale
KM	chilometro/i
MAE	Ministero degli Affari esteri
MIE	Mercato interno europeo
MLD	miliardo/i
MLN	milione/i
MMI	Marina militare italiana
MPA	Maritime Patrol Aircraft
MSI-DN	Movimento sociale italiano-Destra nazionale
MTCR	Missiles Technology Control Regime
NACC	North Atlantic Cooperation Council
NAFTA	North America Free Trade Area

NATO	North Atlantic Treaty Organization
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OLP	Organizzazione per la liberazione della Palestina
ONG	Organizzazioni non governative
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OPA	Offerta pubblica di acquisto
PASOK	Panellinio Sosialistiko Kinima (Partito socialista panellenico)
PCI	Partito comunista italiano
PDS	Partito democratico della sinistra
PECO	Paesi dell'Europa centrale e orientale
PESC	Politica estera e di sicurezza comune
PKK	Partiya Karkerén Kirdistan (Partito dei lavoratori del Kurdistan)
PIL	Prodotto interno lordo
PLI	Partito liberale italiano
PMI	Piccola e media impresa
PNL	Prodotto nazionale lordo
PRI	Partito repubblicano italiano
PSDI	Partito socialista democratico italiano
PSA	Paesi a sviluppo avanzato
PSOE	Partido socialista obrero español
PSI	Partito socialista italiano
PVS	Paesi in via di sviluppo
RDT	Repubblica democratica tedesca
RENAMO	Resistencia nacional mozambicana
R&S	Ricerca e sviluppo
RFJ	Repubblica federale di Jugoslavia
RPC	Repubblica popolare cinese
RSA	Repubblica sudafricana
SACE	Sezione autonoma del credito all'esportazione
SAR	Search and Rescue
SIMEST	Società per le imprese miste all'estero
SME	Sistema monetario europeo
START	Strategic Arms Reduction Treaty
TACIS	Technical Assistance for the Commonwealth Independent States
TNP	Trattato per la non proliferazione
TON	tonnellata/e
UE	Unione europea
UEM	Unione economica e monetaria
UEO	Unione dell'Europa occidentale

UIC	Ufficio italiano cambi
UMA	Unione del Maghreb arabo
UNAVEM II	United Nations Angola Verification Mission II
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNOSOM	United Nations Operation in Somalia
UNPROFOR	United Nations Protection Force
URSS	Unione delle repubbliche socialiste sovietiche
USA	United States of America
USC	United Somali Congress
USL	Unità sanitaria locale
UTC	Unità tecnica centrale (DGCS, MAE)

## INDICE ANALITICO

- 22° Gruppo navale 129  
Abbigliamento 173, 176  
Acciaio (v. anche Siderurgia) 214  
Accordi di associazione CE Europa centro-orientale 177  
– «de la Saint-Michel» 187  
– di cambio (v. anche SME) 23, 24, 26, 32, 34, 36, 49, 181, 183  
– di Blair House 182, 188  
– di Yalta 231  
Accordo Andreatta-Van Miert 205  
– di cooperazione CE Israele 213  
– di Cracovia 184  
– di Washington OLP-Israele 257  
– multifibre 189  
– preliminare fra Israele e OLP sull'autonomia nei Territori occupati (Gaza e Gerico) 187  
– sul costo del lavoro e sulle relazioni industriali (lug. 1992) 26, 40  
Aerei da trasporto 77, 93, 98  
– ECM 88  
– imbarcati (v. anche Aviazione imbarcata) 94, 98  
– multiruolo 101  
Aeritalia 102  
Aermacchi 103  
Aeronautica (v. anche AMI) 74, 77, 93  
Agusta 103  
Agusta Sistemi 103  
Aiuti all'Albania 129, 130  
– alla Bosnia 181, 196, 199  
– all'Eritrea 198  
– all'Europa centro-orientale 177  
– all'ex Jugoslavia 111, 113  
– al Libano 203  
– all'OLP 212  
– alla Russia 185, 196  
– alla Somalia 134, 135  
– alla Tunisia 212  
– allo sviluppo (v. anche APS) 13, 134, 157, 164, 216, 242, 245  
– comunitari 58  
– d'emergenza 129, 136, 137, 153, 198, 203  
– statali 59, 104  
– umanitari 113, 136, 181, 196, 199, 203  
Aiuto legato 164  
Ala fissa 94, 98, 103  
ALBATROS 73, 75, 212  
Alenia 102, 103  
Allargamento dell'UE 11, 27-29, 32, 36, 38, 39, 55, 100, 186, 202, 208, 209, 242, 243, 252  
Alleanza atlantica 9, 10, 64-67, 70-72, 77, 80, 84, 86, 199, 213, 239, 253, 258  
– democratica della sinistra 188  
– Nazionale 16  
– per la pace (v. Partnership for Peace)  
Alpini 194, 216  
Ambiente 41, 57, 116, 161, 245  
AMF-AIR 97  
AMF-LAND 94  
AMI (v. anche Aeronautica) 86, 90, 94, 97, 99

AMX/MB339 93  
 Ansaldo 103  
 Anti-dumping 189  
 Antisemitismo 207  
 APEC 10, 189  
 Appalti 41, 163, 164, 169  
 APS 157, 158, 167  
 Armamenti batteriologici 229  
   – biologici 191  
   – chimici 78, 191, 229, 245  
   – convenzionali 245  
   – nucleari 71, 187, 190, 191, 214, 229, 232, 245  
 Armata rossa 217, 248  
 Armeni 194  
 Armi (v. Armamenti)  
 Aérospatiale 102  
 Artiglieria 89, 98, 196  
   – contraerea 88, 98  
 Asilo politico 220, 223, 240, 246  
 Asse franco-tedesco 32, 33, 38, 64  
 Assemblea nazionale francese 235  
   – parlamentare dell'UEO 200  
 Atlantico 74  
 Atto finale di Helsinki 118, 237, 244  
 Audiovisivi 188, 189  
 Autodeterminazione 254  
 Autoveicoli 176  
 Aviazione imbarcata (v. anche Aerei imbarcati) 88  
 AWACS 74  
 Azeri 194  
 Banca centrale europea 242  
   – di Francia 184  
   – di Roma 132  
   – di Stato (albanese) 130, 132  
   – d'Italia 47, 196, 210  
   – italo-albanese 132  
   – mondiale 153, 170, 173, 175, 195, 216  
 Banche centrali 235  
 Basi aeree 94, 111  
 BEI 51  
 Beni abbandonati dai profughi italiani 118, 122  
 BERS 173, 175, 195  
 Blocco navale 182  
 Breda 103  
 British Aerospace 102  
 Bundesbank 24, 46, 52, 184, 185, 196  
 C-130 98  
 Caccia bombardieri 74, 97, 98  
   – JAS-39 102  
 Cacciamine 94, 96, 98, 99  
 Calzature 173, 176  
 Cambi (v. Cambio)  
 Cambio 23-26, 33-36, 52, 242  
 Camera dei Deputati 44, 45, 85-87, 103, 113, 115, 129, 132, 134, 162, 191-193, 197, 200, 201, 203, 205, 207, 210  
 Camere 41, 44, 165  
 Carabinieri 85, 90, 93, 224  
 Carbone 30  
 Carta 173, 176  
   – di Parigi (CSCE) 244  
   – transatlantica 199  
 CAS 157, 158, 164, 165  
 CASD 70, 86  
 CE (v. anche Comunità europea, UE, Unione europea) 41, 42, 46, 48, 49, 57-59, 87, 100, 104, 116, 123-125, 129, 130, 135, 170, 172, 173, 182, 192, 195, 197-199, 202, 209, 212, 232, 243-245  
 CeMiSS 86  
 CENSIS 164  
 Centro interforze per la verifica degli armamenti 78  
 CFE 78  
 Chimica 173, 176  
 Chrysler 100  
 CICS 166, 167, 216  
 CIPES 174, 175  
 Club di Parigi 175

- CNEL 162  
 COMECON 171  
 COMEDCENT 69  
 Comitato dell'aiuto allo sviluppo (v. CAS)  
 – per la valutazione della spesa militare 86  
 Commissione europea 13, 28, 39, 40-42, 44, 51, 57-60, 173, 186, 189, 205, 207, 217, 232, 242, 252  
 – Badinter 116, 117  
 – bicamerale per le riforme istituzionali 45  
 – bilancio 210  
 – difesa 85, 87, 88, 90, 129, 132, 191, 193, 198, 201  
 – esteri 115, 132, 134, 193, 198, 201, 203, 206, 207  
 – italo-croata 122, 204, 206  
 – italo-slovena 122, 204, 206, 210  
 – mista Italia-Gibuti 206  
 – mista italo-albanese 130, 131  
 – mista italo-cinese 206  
 – per le politiche comunitarie 44, 45  
 – speciale Bottai-De Rita 193  
 Commissioni congiunte degli esteri e della difesa 197, 205  
 Comunità europea (v. anche CE, UE, Unione europea) 10, 11, 15, 39, 45, 48, 50, 51, 54, 57-59, 63, 65, 71, 77, 124, 182, 183, 185, 193, 207, 208, 209, 214, 223, 233, 235, 244  
 – degli Stati indipendenti 170  
 – democratica croata 120  
 – di Sant'Egidio 130  
 Conferenza del disarmo 78  
 – di Detroit del Gruppo dei Sette sull'occupazione e la crescita 255  
 – di riconciliazione di Addis Abeba 146, 194, 196  
 – di riconciliazione nazionale di Gibuti 135  
 – internazionale sui diritti dell'uomo 186  
 – per la sicurezza e la cooperazione in Europa (v. CSCE)  
 – per la sicurezza e la cooperazione nel Mediterraneo (v. CSCM)  
 – sulla cooperazione allo sviluppo (17-19 ott. 1991) 160, 164, 168  
 Confindustria 59  
 Congresso degli Stati Uniti 151, 189, 211  
 Consiglio dei ministri dell'UE 45  
 – atlantico 183, 199, 214  
 – dei ministri dell'UEO 212  
 – d'Europa 123, 202, 233  
 – di cooperazione dell'Atlantico del Nord (v. anche NACC) 199  
 – di sicurezza (v. anche CS/ONU) 70, 75, 111, 113, 137, 142, 146, 196, 198, 201, 206, 207, 222, 233, 242, 257  
 – europeo 201, 205  
 – europeo dei capi di Stato e di Governo di Bruxelles 215  
 – europeo di Birmingham 51, 182  
 – europeo di Copenaghen 51, 52, 186  
 – europeo di Corfù 253  
 – europeo di Lisbona 252  
 – straordinario europeo di Bruxelles 189, 208, 209  
 Consorzio Eurosam 102  
 Consorzi Panavia 102  
 Controllo degli armamenti 78, 188, 203, 207, 213, 214  
 Convenzione di Schengen 188, 203, 207, 213, 214, 240  
 – internazionale sull'interdizione delle armi chimiche 78, 184  
 Cooperazione allo sviluppo 13, 135, 154, 157-169, 193, 198, 204, 208, 210, 212, 227, 238, 241, 242, 245

- italo-franco-spagnola nel settore della difesa 56
- COPIT 89
- Corona danese 183
- Corpo d'armata franco-tedesco (v. anche Eurocorpo) 63-66, 68, 194
- Corridoio di Bejra 212
- Corte di giustizia 42, 203
- CPE 192
- Crediti agevolati alle esportazioni 172, 174, 238
  - agevolati alle importazioni 174
  - d'aiuto 158, 159, 160
- Criminalità 205, 208, 215, 227, 242
- Croati di Bosnia 121, 185, 186
- Croce Rossa 129
- CSCE 13, 71, 72, 77, 84, 87, 125, 199, 202, 204, 208, 211, 213, 233, 244, 245, 254, 255
- CSCM 236, 244
- CSI 30, 170, 172-175, 177, 178, 219, 243
- CS/ONU (v. anche Consiglio di sicurezza) 181-186, 191
- Curdi 182, 216
- DASA 102
- DC 115, 116, 134, 142, 210
- DDI 120, 121
- Debito (v. Indebitamento)
- Deny Fly 74, 76
- Deutsche Aerospace 102
- DGCS 163, 164, 166, 167, 199
- Dichiarazione anglo-italiana (ott. 1991) 14, 64
  - di Birmingham 182
  - di principi sull'autonomia dei territori occupati (di Palestina) 188
- Dieta democratica istriana 120
- Difesa europea 63-65, 67, 70, 71, 80, 222, 253
- Direzione generale della cooperazione allo sviluppo 163
- Diritto d'asilo (v. Asilo politico)
- Diritti doganali 189
  - umani 162, 167, 207, 227, 244, 247, 254
- Disoccupazione 26, 36, 37, 51, 101, 252
- Dodici 38, 41, 51, 52, 116, 182, 186, 209, 216, 217, 254
- Dollaro 33
- Doni 158, 159, 160
- Dragamine 94
- Droga 202, 208
- Eccezione culturale 188
- ECU 13, 48, 59, 177, 192
- EFA 97, 99, 102
- EFIM 59, 103
- EFTA 27, 29, 30, 32, 38
- EI (v. anche Esercito) 86, 90, 93-95, 98
- Elea Olivetti 217
- Elettronica 103, 173
- Elezioni 10, 45, 120, 154, 181, 185, 186, 188-190, 205, 213, 216
- Elicotteri 98, 99
- Embargo contro la RFJ 185, 195, 197, 200, 217
  - contro la vendita delle armi ai musulmani 114, 196
- ENEA 214
- ENI 175, 214
- Entità palestinese 244
- Ericsson 103
- Escudo 23, 183, 186
- Esercito (v. anche EI) 66, 74, 76, 77, 79, 89, 93, 109, 129, 143
- Est-Ovest 80, 232, 234
- Eurocopter 102
- Eurocorpo (v. anche Corpo d'armata franco-tedesca) 56, 65, 67, 68
- Eurofighter 102
- Eurogruppo 63, 68
- European Defence Equipment Market 101

- Euro-regione (v. anche Regioni transfrontaliere) 121  
 F-16 213  
 F-104S 88, 99  
 Farmaceutica 173  
 Ferranti 102  
 Ferranti Italia 103  
 Fianco Sud 84, 88, 212, 213  
 FIAR 103  
 FIAT 103  
 Finmeccanica 102-104  
 Fiorino 52  
 FIS 189  
 FMI 170, 173, 175, 195  
 Fondamentalismo 213, 249  
 Fondi strutturali 58, 59, 223  
 Fondo di coesione (UE) 51  
   – di cooperazione (Italia) 158  
   – europeo d'investimento 51  
   – rotativo (cooperazione italiana) 158  
 Ford Motor 100  
 Former Yugoslav Republic of Macedonia (v. FYROM)  
 FORPRONU 110  
 Forum di consultazione con i paesi dell'Europa centrorientale 197  
 Forza d'intervento rapido 87  
   – Italia 16-18, 88, 221  
   – navale permanente della NATO nel Mediterraneo 95  
 Forze armate 66, 72, 74, 75, 79, 80, 82, 83, 86, 89, 90, 94, 97, 101, 143, 193, 224, 227, 228, 245, 257  
   – convenzionali 78  
   – di pronto impiego 98, 99  
   – di reazione rapida 94  
   – di secondo tempo 99  
 Franco francese 23, 32, 52, 184  
   – belga 32  
   – lussemburghese 52  
 Fregate 101  
 FYROM 185  
 G-222 110  
 Galileo 103  
 Garanzie assicurative statali 172  
 Gas 175  
 Gasprom 214  
 GATT 50, 101, 189, 209, 235, 238, 255  
 General Dynamics 100  
   – Dynamics Fort Worth 100  
   – Dynamics Missiles 100  
   – Dynamics Space 100  
   – Electric 100, 102  
   – Electric Aerospace 100  
 Gestione internazionale delle crisi 9, 63, 68, 72, 84  
 GKN 102  
 GOPA 217  
 Greci (di Cipro) 209  
 Grumman 100  
 Gruppi costieri 96, 98  
 Gruppi d'altura 96, 98, 99  
   – di sorveglianza costiera 96  
 Gruppo anfibia 98  
   – armamenti dell'Europa Occidentale 101  
   – dei Sette 10, 15, 170, 173, 175, 187, 201, 214, 243, 255  
   – dei Ventiquattro 170, 177  
   – di Minsk 197, 199, 204  
   – europeo indipendente di programmazione 68  
 Guardia di Finanza 74  
 Hamas 183  
 HDZ 120  
 Hughes Aerospace 100  
 IAI 54, 256  
 IBIS 73  
 IBM Federal 100  
 IEPG 68  
 ILVA 59, 214  
 Immigrati 218, 223, 227, 236, 240, 246, 250, 256

- Immigrazione 130, 160, 202, 223, 227, 236, 237, 239, 240, 246, 256
- Incontro di Firenze dei ministri dell'Ambiente del Gruppo dei Sette 255
- Incrociatore 94  
– portaeromobili 96, 97, 99
- Indebitamento 24, 46, 52, 59, 172, 175, 177
- Inflazione 23-27, 33-35, 40, 43, 132
- Iniziativa centro europea 243, 113, 124-126, 173, 211
- Intercettori 74, 88, 93, 97, 98, 99
- Interdizione aerea in difesa delle «aree di sicurezza» della Bosnia 199  
– dello spazio aereo bosniaco 182
- Interventi di tipo umanitario 9, 110, 141, 193, 199
- Investimenti diretti 176  
– diretti esteri 29
- IRI 103, 104
- Islamismo algerino 189
- Istituto monetario europeo 33, 189
- ISVOR FIAT 217
- Italiani all'estero 210, 227
- Länder 58
- Lega Nord 16, 17, 88, 89, 142, 210, 226, 227
- Legge anti-trust 47  
– comunitaria 41, 42  
– finanziaria 47, 158, 192  
– La Pergola (v. Legge comunitaria)
- Legno 173
- Liberali 116
- Libro bianco sulla cooperazione italiana allo sviluppo 164-167  
– bianco del 1985 40  
– bianco della Commissione europea sulla coesione in Europa 28  
– bianco della Commissione europea su «Crescita, competitività ed occupazione» 51, 189, 239
- Lira 23, 36, 39, 43, 181
- Lista per Trieste 118
- Lockheed 100
- Loral 100
- LTV Missiles 100
- Macchine utensili 30
- Magnavox Electronics 100
- Mantenimento e ristabilimento della pace (v. Peace-keeping e Enforcing)
- Marco 23, 24, 32, 33, 52, 184
- Marina (v. anche MMI) 73, 74, 88, 93, 130
- Martin Marietta 100
- Matra 102
- McDonnell Douglas 104
- Mediocredito centrale 172, 173, 178
- Mercato comune mediorientale 244  
– interno europeo 13, 27, 28, 38, 40, 41, 184, 232
- Metallurgia 173
- Mezzogiorno 58
- MFO 73
- MIE (v. anche Mercato interno europeo) 27-29
- Minoranza croata 123  
– italiana 115, 116, 118, 121-123, 125-127, 198, 208, 215  
– slovena 116, 124
- Minoranze 116, 121, 122, 124, 126, 207, 216, 254
- MINURSO 73
- Missili (v. anche Sistemi missilistici) 78, 191  
– aria-aria 102  
– intercontinentali ss-19 187
- Missilistica 102, 104
- Missioni militari umanitarie 82, 85, 226
- MMI (v. anche Marina) 86, 90, 93-99
- Mobili 173, 176
- Modello di difesa 72, 81-97, 139, 143, 257

- Moody 15
- Motovedette 74
- Movimenti di capitale 24
- Movimento sociale italiano-Destra nazionale (v. anche MSI-DN) 230
- MSI-DN 45, 68, 115, 118, 142, 210
- MTCR 78, 191
- Musulmani di Bosnia 185, 186, 195-197, 212
- NACC 10, 183, 200
- NAFTA 182, 189, 211
- Narcotraffico 245
- NATO 9, 13, 14, 63-72, 74, 77, 80, 81, 84, 87, 89, 91, 94, 97, 101, 110-112, 125, 130, 150, 182, 183, 187, 191, 192, 194, 199, 200, 208, 211, 214, 215, 221, 224, 226, 231, 234, 237, 239, 243, 245, 253-255
- Navi da sbarco 96, 97
- d'altura 93, 96
- Nazioni Unite (v. anche ONU) 65, 70, 75-77, 84, 130, 140, 144, 151, 191, 193, 194, 196, 198, 199, 205, 209, 226, 227, 238, 249, 253, 257, 258
- NFR-90 101
- Non-allineamento 254
- Nord-Sud 161, 256
- Northrop 100
- Nuovo Pignone 175
- Occupazione 26, 35, 49, 51, 186, 223, 226, 239
- OCSE 157, 171, 185
- OLP 184, 205
- OMI 103
- ONG (v. anche Organizzazioni non governative) 136, 162, 163, 165
- ONU (v. anche Nazioni Unite) 9, 17, 18, 56, 63, 74-77, 79, 87, 97, 109-111, 135, 137-139, 141, 142, 144-146, 148-150, 152, 153, 182, 183, 185-187, 191-193, 198-204, 206, 212, 216, 217, 222, 233, 237-239, 241, 242, 248, 253
- ONUSAL 73
- OPA 47
- Operazione «Danubio» 74
- «Provide Promises» 185
- di mantenimento o imposizione della pace (v. anche Peace-keeping e Enforcing) 95, 183, 200, 257
- Opposizione curda 189
- Organismi non governativi (v. ONG)
- Organizzazione mondiale del commercio 190
- Organizzazioni non governative (v. anche ONG) 162, 199, 246
- OTO-Melara 103
- Paesi arabi 249
- baltici 118, 177, 232
- del Sud-est asiatico 248
- dell'Europa dell'Est 31, 32, 227, 231, 233, 239, 247, 253
- in via di sviluppo (v. PVS)
- industrializzati 26, 157, 158, 238
- nordici 100
- occidentali 9, 15
- scandinavi 32, 242
- Palestinesi 183, 204, 234, 236, 249
- Paracadutisti 95, 98
- Parlamento italiano 42, 44, 45, 81-83, 108, 114, 139, 140, 157, 161-163, 168, 169, 182, 202, 210, 235
- belga 182
- dei serbi di Bosnia 186, 192
- della Bielorussia 184
- della RFJ 184
- europeo 11, 18, 44, 232, 242
- israeliano 184
- portoghese 183
- russo 183, 185, 188, 195, 206
- sloveno 117, 123
- spagnolo 183
- tedesco 183, 186, 188
- ucraino 189

- Partenariato per la pace (v. Partnership for Peace)
- Partito dei contadini (Polonia) 188
- della giusta via (Turchia) 186
  - della rifondazione comunista 16, 45, 129, 142, 237
  - democratico (Albania) 130
  - democratico della sinistra (v. anche PDS) 241
  - liberal-democratico (Russia) 217
  - socialista francese 185
- Partnership for Peace 10, 214, 231, 253
- PASOK 188
- Patriot 88, 97
- Patto di stabilità 215
- di Varsavia 231
  - per l'Italia 17, 247
- PCI 88
- PDS 44, 48, 88, 116, 129, 141, 142, 193, 210
- Peace-enforcing 17, 72, 82, 110, 167, 199
- Peace-keeping 17, 65, 72, 75, 79, 80, 110, 141, 144-146, 150, 151, 153, 167, 199, 200, 242, 253, 257
- Peace-making 242
- Pelli 173
- PELLICANO 73, 74, 129, 130, 132
- Pentagonale (v. Iniziativa centro europea) 243
- PESC 14, 100, 253
- Peseta 23, 183, 186
- Petrolio 30, 174, 175
- Piano Marshall 248
- Vance-Owen 114, 184-186, 192, 194, 195, 197, 198, 200
- Piccole e medie imprese 160, 167, 173, 175, 246
- PKK 189, 216
- Plastica 173
- PLI 129, 142, 210
- PMI (v. anche Piccole e medie imprese) 227
- Politica estera e di sicurezza comune (v. anche PESC) 71
- Prestito comunitario 13, 27, 48, 49, 192, 205
- PRI 140, 142, 148
- Profughi 112, 119, 121, 122, 129, 194, 204
- Programma per la ristrutturazione della cooperazione allo sviluppo 164, 166
- Proliferazione chimica 66, 245
- missilistica 66, 245
  - nucleare 66, 245
- Proprietà intellettuale 189
- Protocollo di Lisbona (v. anche START) 189
- Slovenia-CE 123
- PSDI 142, 210
- PSI 68, 116, 142, 148, 210
- PSOE 186
- PVS 160, 167
- Quadrangolare (v. anche Iniziativa centro europea) 125
- Radār aeroportati 88
- Radaristica 104
- Rapporto Bottai-De Rita 162, 164-167
- Razzismo 207, 240, 244, 246, 250
- Regioni transfrontaliere (v. anche Euro-regione) 18, 116, 120, 124
- dell'Alpe Adria 121
- Regioni 45, 58, 222, 246, 249
- Renamo 200, 212
- Repubblicani 116
- Restore Hope 75, 134, 137-145, 183, 191, 216
- Rete 45, 142, 210
- Rifugiati 136, 181, 223
- Risoluzione ONU 688 184
- 770 181
  - 794 75, 137, 142, 183, 191

- 795 183
- 797 193
- 799 183
- 808 113
- 814 146
- 816 111, 185
- 820 185
- 836 111
- 853 204
- SAAB 102
- SACE 172, 175
- Sanzioni 182, 195, 201, 211, 212
- Selenia 102
- Selenia-ELSAG 102
- Senato 44, 85, 86, 142, 162, 193, 195, 197, 198, 201, 206, 207, 210
- americano 182
- Serbi di Bosnia 111, 114, 186, 192, 195, 196, 226, 237
- Servizi 27, 171, 173, 189
- Settore aerospaziale 30, 102-104
- agricolo 30, 31, 189
- agroalimentare 173
- assicurativo 41
- del credito e dei servizi finanziari 41
- della meccanica 173, 176
- distributivo 26
- energetico 31
- manifatturiero 35, 173, 176
- missilistico (v. Missilistica)
- tessile 30, 173, 176, 189
- SHARP GUARD 73
- SIAI-Marchetti 103
- Siderurgia (v. anche Acciaio) 59, 173
- SIMEST 172, 173, 176-178
- Sistema informativo di Schengen 213
- monetario europeo (v. anche SME) 23
- Sistemi missilistici (v. anche Missili) 88, 97
- SMA 103
- SMA-Galileo 103
- SME 11, 23, 24, 28, 32, 34, 35, 38, 40, 47, 181-184, 186, 187, 194, 203, 205, 233, 252
- SNAM 175
- Società per le imprese miste all'estero (v. anche SIMEST) 172
- Soglia di Gorizia 85, 248
- Solidarnosc 188
- Sommergibili 93, 94, 96, 98, 99, 101
- Sottomarini (v. Sommergibili)
- Spazio economico europeo 29
- Spesa pubblica 40, 48, 161, 163, 224, 253
- STANAVFORMED 69
- Stati maggiori 86, 87, 90-94, 97
- Stato maggiore 86, 91, 109, 149, 200, 201
- Sterlina 23, 181
- Sterlina irlandese 184
- STET 102
- Sussidiarietà 18, 47, 222
- Svalutazione 25-27, 32, 34, 36, 47, 186
- Systemic Transformation Facility 175
- Tasso d'interesse 26, 40, 184
- di sconto 26, 181, 185, 196
- Tele Capodistria 121
- Telecomunicazioni 41, 104, 206
- Territori occupati 216
- Terrorismo 112, 208, 245
- Terzo Mondo 13, 48, 227, 232, 234, 238
- Thomson 102
- Thomson-CEA 102
- Thomson-CSF 102
- Thomson-Sodeteg 217
- TNP 187, 239
- Tornado 93, 99, 102
- Trasporti 30, 132, 206
- Trattato di Maastricht 11, 13, 24, 25, 33, 38, 39, 40, 42-52, 55, 56, 63-65, 68, 80, 85, 181-183, 186-189, 197, 203, 207, 209, 210, 215, 222, 226, 233, 235, 239, 240, 242, 252

- Trattato di Osimo 114-116, 118, 119, 121-124, 126, 127, 195, 198, 203, 231
- di Pace del 1947 231
  - START 189
  - START 1 182, 189
  - START 2 184
  - sull'Unione (v. Trattato di Maastricht)
- Tribunale sui crimini di guerra commessi nella ex Jugoslavia 211
- Turchi (di Cipro) 209
- UE (v. anche Comunità europea, CE, Unione europea) 10, 31, 32, 54, 183, 189, 203, 212-214, 216, 246
- UEM 38, 51
- UEO 14, 52, 56, 63-65, 67-72, 74, 80, 84, 86, 87, 94, 95, 97, 101, 110, 182, 183, 191, 195, 200, 211, 212, 233, 243, 245, 253, 258
- UMA 244
- UNDP 165, 169
- Unificazione tedesca 24, 46, 81, 118, 247, 249
- UNIFIL 73
- UNIKOM 73
- Unione economica e monetaria 27, 46, 189, 232
- europea 10-15, 17, 23, 24, 27-32, 36, 38, 40, 42, 44, 45, 49-52, 55, 56, 63, 64, 68, 80, 100, 101, 159, 181-189, 192, 194-197, 200-203, 205, 207-210, 213-216, 222, 226, 227, 233, 237, 238, 241-243, 246, 247, 249, 251, 252, 254
  - italiana 208, 11, 33, 43, 45, 46, 120, 222
- Unità aeromobili 95
- anfibia 93-95
  - aviotrasportate 95
  - costiere 94, 99
  - d'altura 94, 95, 99
  - elicotteristiche 93
  - tecnica centrale (v. anche UTC) 166
- UNMOGIP 73
- UNOMOZ 73
- UNOSOM 146, 148-153, 187, 188, 201, 210
- UNOSOM1 145
- UNOSOM2 76, 145, 146, 148, 201, 202
- UNPROFOR 74
- UNTAC 73
- UNTSO 73
- Uruguay Round 10, 187, 189, 205, 206, 209, 211, 215
- USC 136, 138, 143
- UTC (della DGCS) 166, 169
- Verdi 45, 129, 142
- Vertice italo-spagnolo 194
- dei capi di Governo e dei ministri degli Esteri dell'Iniziativa centro-europea 202
  - dei capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa 207
  - del Gruppo dei Sette 207
  - del Lussemburgo 74
  - dell'Alleanza atlantica (Bruxelles, 9-10 gen. 1994) 231, 234, 253, 256
  - di Budapest 113, 124, 126
  - di Napoli 255
  - di Tokyo 201, 214, 255
  - italo-francese 55, 212
  - italo-tedesco 208
- Volontariato civile 113, 129, 130, 136, 196, 199
- militare 81, 88, 89, 93, 95, 225, 227, 229
- Westland 102
- Xenofobia 207, 224, 240, 244, 246
- Zona di esclusione aerea sull'Iraq 184
- di esclusione aerea sulla Bosnia 185
  - di libero scambio fra Polonia, Ungheria e le Repubbliche ceca e slovacca 184

## INDICE DEI NOMI

- Agnelli, Gianni 43  
Ahmeti, Vilson 130  
Aidid, 135, 136, 146-148, 151, 152, 186-188, 203, 226  
Akihito, Tseguno Miya, imperatore 205  
Ajello, Aldo 209  
Amato, Giuliano 13, 15-17, 40, 41, 48, 49, 55, 84, 103, 141, 194, 195  
Andò, Salvo 67-70, 76, 84, 89, 93, 94, 96, 140, 142, 143, 145, 191-194  
Andreatta, Beniamino 14, 53, 54, 59, 76, 110, 114, 118, 123, 148, 149, 196-199, 200-217  
Annan, Kofi 147  
Arafat, Yasser 188, 209, 212  
Augelli, Enrico 147, 152  
Balanzino, Sergio 215  
Balladur, Edouard 102, 118, 185, 203  
Barre, Siad 134, 135, 140, 141  
Barucci, Piero 194, 196, 201, 203  
Bentsen, Lloyd 201  
Borruso, Andrea 136  
Botha, Roelof "Pik" 215  
Bottai, Bruno 162  
Boueizi, Fares 209  
Boutros-Ghali, Boutros 137, 142, 143, 216  
Bush, George Herbert Walker 136-138, 184, 187  
Canino, Goffredo 109  
Carli, Guido 52  
Cassese, Antonio 211  
Cernomyrdin, Viktor 183, 214  
Cetin, Hikmet 215  
Christopher, Warren 114, 193, 195, 196, 201, 213  
Ciampi, Carlo Azeglio 10, 12-18, 40, 52, 55, 114, 148, 196-198, 200-203, 205-209, 212-215  
Ciaurro, Gianfranco 41  
Ciller, Tansu 186  
Claes, Willy 197  
Clinton, William (Bill) Jefferson 11, 100, 138, 151, 182, 188, 206, 207, 215  
Colombo, Emilio 43, 79, 114, 122, 134, 137, 140-143, 192-196  
Contri, Fernanda 202  
Conze, Henri 102  
Cosic, Dobrica 186  
Costa, Raffaele 41, 42, 129  
De Benedetti, Carlo 46  
De Cecco, Marcello 16  
De Franchis, Amedeo 215  
De Gasperi, Alcide 247  
De Gaulle, Charles 234  
de Klerk, Frederik Willem 215  
De Marco, Guido 198  
De Michelis, Gianni 70, 115, 116, 134  
De Rita, Giuseppe 162  
Dehaene, Jean-Luc 205  
Delors; Jacques 40, 51, 57, 125, 207  
Demirel, Suleyman 215  
Dhlakama, Afonso 200

Eltsin, Boris 183-185, 188, 195, 196, 206, 207  
 Fabbri, Fabio 68, 70, 75, 77, 111, 148, 149, 196, 198, 201-203, 212, 213, 216  
 Fassino, Piero 141  
 Faisal, Saud al 210  
 Fincato, Laura 208, 214  
 Fiore, Carmine 149  
 Fracanzani, Carlo 44  
 Gaidar, Yegor 183  
 Garcia Vargas, Julian 69, 191, 194  
 Gasparri, Maurizio 68  
 Gonzalez, Felipe 194  
 Howe, Jonathan T. 216  
 Hraoui, Elias 209  
 Hurd, Douglas 14, 199, 208, 216  
 Izetbegovic, Alija 193, 200  
 Jeszenszky, Géza 211  
 Jovanovic, Vladislav 211  
 Joxe, Pierre 69  
 Khasbulatov, Ruslan 188  
 Kiloci, Arber 130  
 Kinkel, Klaus 195  
 Kohl, Helmut 51, 55, 66, 195, 208  
 Kozyrev, Andrei 197, 214  
 Kucan, Milan 183  
 Lake, Anthony 201  
 Lekic, Miodrag 198, 209  
 Les Aspin, 198  
 Lilic, Zoran 186  
 Loi, Bruno 146, 147, 149, 152, 202  
 Mahdi Mohammed, Ali, 136, 152, 196  
 Major, John 194, 208  
 Mancino, Nicola 205, 213  
 Manzella, Andrea 49  
 Martelli, Claudio 227  
 Martino, Antonio 16  
 Meciar, Vladimir 208  
 Meksi, Aleksander 132  
 Menghistu, Haile Mariam 135  
 Michaelides, Alexandros 209  
 Millan, Bruce 59  
 Milosevic, Slobodan 114, 184, 190  
 Mitterrand, François 66, 192, 212  
 Mock, Alois 204  
 Monti, Mario 43, 49  
 Moreno, Maurizio 202  
 Mubarak, Mohammed Hosni 188  
 Nano, Fatos 130  
 Negrotto Cambiaso, Andrea 79  
 Oakley, Robert 146  
 Occhetto, Achille 44, 48  
 Olechowski, Andrzej 211  
 Owen, David 192, 193, 207, 208, 217  
 Padoa-Schioppa, Tommaso 43  
 Paladin, Livio 41, 42  
 Panic, Milan 184  
 Papandreou, Andreas 188  
 Pascal, Blaise 15  
 Peterle, Lojze 123, 204  
 Piccoli, Flaminio 134  
 Predieri, Alberto 103  
 Prodi, Romano 46  
 Qian Qichen, 197  
 Rabin, Itzhak 188, 213  
 Rafsanjani, Hojatolislam Hashem Ali Akbar 186  
 Ripa di Meana, Carlo 57  
 Rognoni, Virginio 65, 83, 84, 89, 91, 92  
 Rühle, Volker 202  
 Rutskoj, Aleksandr 188  
 Sahnoun, Mohamed 137, 138  
 Salleo, Ferdinando 210  
 Savona, Paolo 59, 214  
 Scalfaro, Oscar Luigi 132, 192, 206, 212  
 Scotti, Enzo 43, 134  
 Sereqi, Alfredo 198  
 Seselj, Vojislav 112, 184  
 Shinn, David 203  
 Solana, Javier 205  
 Spaventa, Luigi 58, 59

Stoltenberg, Gerhard 187, 217  
Tabone, Vincent 207  
Tesini, Giancarlo 132  
Tremaglia, Mirko 68  
Trojan, Carlo 57  
Tudjman, Franjo 120, 193

Van Miert, Karel 59, 104, 214  
Vance, Cyrus 187, 192, 193  
Weil, Simone 202  
Yerin, Viktor 205  
Zhirinovskij, Vladimir 217  
Zhulali, Safet 132, 203

## INDICE DEI NOMI GEOGRAFICI

- Abruzzo 218  
Adriatico 56, 73, 74, 77, 110, 112, 193, 200  
Africa 146, 160, 223, 236  
– Australe 159  
Aja 211  
Albania 13, 73, 113, 128-130, 132, 198, 202, 214, 219  
Algeria 219, 236  
Alto Adige 115, 207  
Amburgo 192  
America 11  
– Latina 159, 160, 223, 236  
Arabia Saudita 203, 210  
Area adriatico-danubiana-balcanica 243  
– balcanica 107, 109, 113, 126, 127  
– mediterranea 212, 213, 234  
Argentina 159, 219  
Asia 10, 159, 160, 223  
– centrale 216  
Asmara 196, 197  
Atene 113, 199  
Atlantico 231, 255, 256  
Australia 214, 215  
Austria 32, 113, 127, 184, 195, 204, 207, 211, 242, 252  
Aviano 213  
Bacino del Mediterraneo 167  
Baden Baden 206  
Baghdad 187  
Bagnoli 214  
Balad 191  
Balcani 94, 108, 119, 195, 211, 226  
Bangladesh 219  
Bari 74  
Basilicata 218  
Beira 75  
Beirut 96, 203  
Belgio 187, 197  
Belgrado 114, 192, 199  
Berlino 81, 230, 232, 243, 244  
Bielorussia 175, 176, 187, 199  
Bled 204  
Bonn 55, 66, 83  
Bosnia 56, 74, 76, 77, 79, 108-111, 114, 121, 186, 187, 192, 194, 196, 198, 199, 201, 207-209, 211, 212, 217, 226  
Bosnia-Erzegovina 9, 181, 184-187, 197, 198, 200, 211, 219  
Brasile 219  
Brindisi 111  
Bruxelles 39, 48, 57, 60, 188, 192, 194, 203, 208, 209, 214, 216, 217, 234  
Budapest 113, 202, 243  
Bulgaria 70, 74, 171, 178, 195, 197  
Cairo 134  
Calabria 218  
Cambogia 73  
Campania 218  
Canada 182  
Capodistria 124

- Cecoslovacchia 30, 31, 126, 176, 184, 247
- Centro-nord europeo 29, 33
- Chiapas 238
- Cile 219
- Cina 159, 219, 231
- Cipro 209
- Colombia 219
- Copenaghen 51, 201
- Corno d'Africa 135, 138, 139, 145, 153, 154, 159, 167, 234, 244
- Croazia 110, 114-117, 119, 120, 122-128, 181, 186, 194, 198, 201, 206, 208, 211, 215, 219
- Crotone 84, 213
- Cuba 238
- Curdistan 216
- Dalmazia 115-118, 232
- Danimarca 41, 51, 55, 186, 197, 216, 235
- Danubio 195, 197, 200, 242
- Debreczen 211
- Dresda 46
- Durazzo 129, 131
- Edimburgo 51
- Egitto 73, 134, 219, 236
- El Salvador 73
- Emilia-Romagna 218
- Eritrea 196, 197, 219, 234, 244
- Est 29, 221, 243, 247, 252
- europeo 13, 56, 205, 214, 238, 243
- Estremo Oriente 231, 236
- Etiopia 135, 219, 234, 244
- Europa 11, 12, 17, 18, 23, 24, 27-29, 32, 33, 36, 37, 39, 40, 43, 44, 46-48, 50-53, 55-57, 64, 66, 70, 71, 78, 80, 81, 84, 100, 101, 118, 125, 127, 160, 170, 182, 194, 199, 205, 209, 213, 221, 222, 224, 226, 228, 230-237, 240, 243-250, 252, 254, 256
- centrale 243, 245
- centrorientale 10, 14, 30, 56, 125, 128, 170-173, 176-178, 184, 186, 189, 197, 202, 204, 205, 207, 211, 214-216, 227, 233, 247, 248, 253
- del Nord e del Centro 40
- dell'Est 14, 132, 173, 174, 209, 231, 232, 234, 252
- occidentale 170, 171, 233
- orientale 29, 31, 32, 81, 125, 200, 223, 231
- Falconara 111, 194
- Federazione di Jugoslavia 186
- serbo-montenegrina 110
- Fiandre 234
- Filippine 219
- Finlandia 206, 252
- Fiume 121, 208, 232
- Francia 12, 15, 23, 24, 31, 35, 55, 80, 82, 101, 111, 175, 177, 181, 183-186, 188, 189, 192, 193, 199, 202, 203, 212, 216, 224, 235, 238, 248
- Francoforte 33, 189
- Friuli-Venezia Giulia 218
- Gaza 188, 208, 210
- Gericco 188
- Germania 10, 12, 15, 23, 24, 31, 33, 35, 38, 46, 56, 81, 82, 91, 101, 102, 111, 113, 127, 174, 175, 177, 181, 183, 185, 186, 189, 191-193, 195, 199, 202, 205, 208, 212, 216, 231, 232, 235, 247, 248
- Ghana 219
- Giappone 205, 209, 231, 238, 248
- Gibuti 206
- Ginevra 9, 78, 184, 187, 192, 213, 215-217, 239
- Giordania 189, 219, 244, 257
- Golfo di Aqaba 73
- Persico 192, 238
- Goradze 9
- Gran Bretagna 31, 38, 41, 55, 64, 80, 82, 91, 102, 111, 209, 216, 224, 235

Grecia 31, 183, 188, 210, 238  
 Hebron 257  
 Helsinki 118, 206  
 Hofgastein 195  
 India 219  
 Indonesia 159  
 Inghilterra 248  
 Iran 219  
 Iraq 73, 181  
 Isole Mauritius 219  
 Israele 73, 183, 184, 190, 203, 205, 208,  
 213, 216, 219, 234, 236, 244, 249  
 Istria 18, 115-121, 124-127, 208, 211,  
 215, 227, 232  
 Jalalassi 191  
 Jugoslavia 9, 10, 13, 56, 70, 71, 73, 74,  
 107, 108, 111-114, 117, 120, 122, 125,  
 181-187, 190-201, 204, 208, 209, 211-  
 213, 217, 219, 220, 231, 234, 237, 239,  
 241, 247, 254  
 Karachi 73  
 Karlsruhe 38, 56, 185, 188, 195  
 Kashmir 73  
 Kazakistan 182, 190  
 Kenya 136  
 Kosovo 113, 208, 211  
 Krajina 126, 208  
 Kuala Lumpur 213  
 Kuwait 73, 187  
 Lazio 218  
 Libano 73, 203, 209, 219, 257  
 Libia 18  
 Liguria 218  
 Lisbona 38  
 Lombardia 218, 234  
 Londra 194, 208  
 Lubiana 115, 117, 120, 122-124, 127,  
 203  
 Lussemburgo 42, 212  
 Macedonia 113, 183, 185, 210, 211, 216,  
 219  
 Machipanda 75  
 Malesia 213  
 Malta 73, 198, 207  
 Maputo 194  
 Marche 218  
 Marocco 73, 219, 236  
 Medio Oriente 13, 73, 94, 181, 183, 184,  
 186-190, 192, 193, 203-205, 208-210,  
 212, 216, 232, 233, 235, 244, 255  
 Mediterraneo 13-15, 66, 69, 80, 159,  
 202, 212, 214, 216, 233, 235, 236, 243,  
 249, 255, 256  
 – centrale 69  
 – occidentale 244  
 Messico 182, 219, 238  
 Milano 205, 213  
 Mogadiscio 136, 137, 143, 145-147,  
 149, 151, 153, 191, 201, 202, 204, 205  
 Moldavia 176  
 Molise 124, 218  
 Montenegro 182, 196, 198, 209  
 Mosca 184, 197, 205, 207, 217, 231  
 Mozambico 73, 75, 107, 139, 145, 192-  
 194, 200, 205, 209, 212, 216, 242, 257  
 Nagorno-Karabakh 194, 197, 199, 204  
 Nairobi 216  
 Napoli 207  
 New York 79, 216  
 Nigeria 149, 219  
 Nord Africa 13, 14, 236, 244  
 Norvegia 30, 31, 183, 185, 252  
 Novi Travnik 196  
 Oceano Indiano 212  
 Oder-Neisse 242  
 Oslo 187  
 Pacifico 10  
 Paesi Bassi 101, 183, 193, 216  
 Pakistan 219  
 Palestina 216  
 Parigi 55, 69, 184, 192, 200, 202, 203  
 PECO 253

Perú 219  
 Piemonte 218  
 Polonia 30, 31, 171, 176-178, 188, 211, 219  
 Pordenone 198  
 Portogallo 31, 32, 214, 235  
 Praga 243  
 Presidenza del Consiglio 57  
 Puglia 218  
 Quarnaro 208  
 Regno Unito 15, 23, 24, 31-33, 101, 181, 184, 186, 187, 194, 208, 208, 253  
 Repubblica Ceca 171, 176, 177, 184, 199, 211  
 – Dominicana 219  
 – federale di Jugoslavia 182, 232  
 – Slovacca 171, 176, 184  
 RFJ 182, 185, 186, 195, 197, 201, 211  
 Rimini 192  
 Roma 40, 46, 57, 69, 71, 80, 117, 129, 132, 191, 196-200, 202, 203, 205, 206, 208-210, 212, 213, 216, 240  
 Romania 70, 74, 171, 195, 197, 219  
 Rostock 181  
 RPC 197, 206  
 RSA 215  
 Russia 9, 10, 13, 15, 111, 171, 172, 174-176, 178, 182, 183, 185-190, 195-197, 199, 205-207, 211-217, 227, 231, 243, 245, 247, 253-255  
 Sahara Occidentale 73  
 S. Anna (Crotone) 213  
 Santa Sede 190  
 Sarajevo 9, 110, 111, 193, 197, 237  
 Sardegna 218  
 Scozia 234  
 Seattle 10, 189  
 Senegal 219  
 Serbia 70, 74, 112, 182, 195, 196, 198, 211, 212, 226, 254  
 Sicilia 218  
 Sinai 73  
 Siria 203, 257  
 Skopje 210  
 Slavonia 126  
 Slovacchia 208, 211  
 Slovenia 112, 114-117, 119, 120, 122-128, 183, 194, 198, 203, 204, 206, 210, 211, 215  
 Somalia 9, 73, 75-77, 79, 96, 107, 134-142, 144, 145, 147-149, 151-154, 183, 186-188, 191-194, 196, 200-206, 210, 214, 216, 219, 226, 234, 244, 257  
 Spagna 14, 15, 31, 32, 34, 56, 68, 111, 186, 191, 193, 194, 205, 208, 212, 214, 235, 236, 238  
 Sri Lanka 219  
 Stati Uniti 64, 66, 70, 71, 80, 137, 139, 144, 194, 199, 209, 216, 221, 233, 238, 245, 247, 254  
 Strasburgo 213  
 Strmol 203  
 Sud America 236  
 – Europa 13, 14, 29, 34, 40  
 Svezia 30, 31, 184, 199, 252  
 Svizzera 183  
 Taranto 214  
 Tirana 129-132  
 Tirolo 207  
 Toblino 204  
 Tokyo 187, 196  
 Torino 75  
 Torrejon 68  
 Toscana 218  
 Trentino 207  
 Trentino-Alto Adige 218  
 Trento 204  
 Trieste 117, 118, 124, 198, 211, 217  
 Tunisi 212  
 Tunisia 212, 219, 236  
 Turchia 182, 186, 197, 199, 215, 216, 219  
 Ucraina 175, 176, 187

Umbria 218  
Ungheria 30, 31, 70, 74, 171, 176, 177,  
195, 197, 211, 219  
Unione Sovietica 30, 231-234, 247, 254  
Urali 231  
URSS 10, 31, 81, 170-175, 213, 219, 232  
USA 10, 11, 15, 100, 104, 110, 111, 141,  
144-148, 151, 181-189, 193, 195, 197-  
199, 201, 203, 206, 209, 215, 231, 233,  
235, 236, 238  
Valle d'Aosta 218  
Valona 129  
Varsavia 243  
Veneto 218  
Venezia 211  
Venezuela 219  
Vicenza 74  
Vicino Oriente 159, 167  
Vienna 186  
Vietnam 226  
Washington 71, 80, 111, 114, 142, 186,  
188  
Wiesbaden 191  
Zagabria 115, 117, 120-124, 127



**L'ITALIA NELLA POLITICA INTERNAZIONALE**

Anno ventesimo, edizione 1993

ISBN 88-7153-408-5 — pp. 472 — L. 50.000

**L'ITALIA NELLA POLITICA INTERNAZIONALE**

Anno ventunesimo, edizione 1994

ISBN 88-7153-747-5 — pp. 288 — L. 50.000

**VOLUMI IAI**

Finito di stampare nel mese di luglio 1994

---

Fotocomposizione: Ingraf srl - Via Vincenzo Brunacci, 10 - 00146 Roma  
Stampa: Industria Grafica Failli Fausto snc - Via Tuscolana, 128 - Roma

L'Istituto affari internazionali desidera esprimere il più sentito ringraziamento all'ABI, per la sensibilità dimostrata nel promuovere una campagna di sostegno per l'Annuario, e ai quattro istituti di credito che hanno contribuito a rendere possibile questa ventunesima edizione: Banca Popolare Veneta (Padova), Banca Centrale di Credito Popolare (Centrobanca, Milano), Istituto di Credito delle Casse Rurali ed Artigiane (Roma), Istituto per lo Sviluppo Economico dell'Italia Meridionale (ISVEIMER spa, Napoli).

L'annuario sulla politica internazionale italiana dell'Istituto affari internazionali, ha raggiunto, con l'edizione 1994, il suo ventunesimo numero.

Anche in questa edizione un gruppo di collaboratori dell'Istituto ha riconsiderato l'evoluzione delle relazioni internazionali e il ruolo dell'Italia, nel periodo preso in esame dal volume, concentrando l'analisi sulle questioni che più hanno impegnato il paese e che meglio caratterizzano le sue opzioni di politica internazionale.

L'annuario si articola in cinque sezioni. La prima, dedicata alle tendenze di interdipendenza e integrazione, comprende due capitoli sul ruolo e le prospettive dell'Italia nell'ambito della cooperazione economica globale e nell'ambito del processo dell'Unione europea. La seconda sezione si concentra sugli aspetti di sicurezza e su quelli militari, dedicando un capitolo alla politica italiana di sicurezza internazionale, un altro al dibattito sul nuovo modello difesa e il terzo agli sviluppi che riguardano l'industria degli armamenti. La terza sezione esamina i tre casi più importanti di impegno italiano nella gestione internazionale delle crisi: i Balcani, la Somalia e l'Albania. La quarta sezione si occupa della politica di cooperazione e di aiuto, con un capitolo sulla cooperazione con i paesi in via di sviluppo e uno su quella con i paesi dell'Est europeo e la Russia. Infine, la quinta sezione è rivolta alla documentazione e comprende una cronologia sugli eventi generali e una sulla politica estera italiana, alcuni dati statistici sui movimenti internazionali di persone che toccano l'Italia, una silloge dei programmi di politica estera presentati in vista delle elezioni legislative del marzo 1994 e, infine, una dettagliata dichiarazione di politica estera del presidente del Consiglio dei ministri, Carlo Azeglio Ciampi.

L'annuario, oltre a costituire un'insostituibile fonte di informazione sui principali aspetti della politica internazionale dell'Italia, offre in un'ottica interdisciplinare una valutazione critica dei principali avvenimenti che si verificano anno per anno sulla scena internazionale. Esso 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.

L. 50.000

ISBN 88-7153-747-5



9 788871 537474