

"FATTORI E CONDIZIONAMENTI DELLA POLITICA ESTERA ITALIANA"
ISPI, Milano, 4-6/XII/1980

- (1) Gallavresi, Lucilla: "Italia, Europa e America Latina"
- (2) Giovine, Umberto: "I mezzi di comunicazione di massa"
- (3) Rogati, Elio: "L'attività della Commissione Esteri della Camera dei Deputati"
- (4) Serra, Enrico: "politica estera e ambiente storico-politico"
- (5) Toscano, Alberto: "I vertici dei sette di fronte al nodo energetico e le cifre del loro approvvigionamento energetico"
- (6) Viti, Donatella: "Gli strumenti d'intervento finanziario della CEE: opportunità e concreta utilizzazione in Italia"

ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE

VIA CLERICI N. 5 - MILANO - TELEFONO 878.266 (r.a.)

(1)

CONVEGNO SU:

" FATTORI E CONDIZIONAMENTI DELLA POLITICA ESTERA ITALIANA "

PALAZZO CLERICI 4-6 DICEMBRE 1980

COMUNICAZIONE DI LUCILLA GALLAVRESI
DELL'UFFICIO STUDI DELL'ISPI:

"ITALIA, EUROPA E AMERICA LATINA"

ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE

VIA CLERICI N. 5 - MILANO - TELEFONO 878.266 (r.a.)

Italia, Europa e America latina

Quando si parla di rapporti tra Italia e America latina è facile cadere in una retorica fine a sé stessa. Sono infatti tutti d'accordo sulla facilità e felicità di tali legami. Cultura comune, lingua, affinità e vicoli di sangue sono sempre chiamati in causa, ma purtroppo si tratta il più delle volte di enunciazioni destinate a restare lettera morta. Le cifre parlano chiaro: gli scambi tra Italia e America latina non superano il 3,5-4 per cento degli scambi totali dell'Italia con il mondo, e si aggirano su valori piuttosto modesti di gran lunga inferiori a quelli che si riferiscono al continente asiatico ed africano, per i quali i valori stessi, depurati del "caro petrolio", forniscono percentuali rispettivamente doppie e triple a seconda della corrente di scambio considerata. La proporzione non muta sostanzialmente se riguardata nell'ottica degli scambi della CEE con l'America latina, che attualmente non superano il 5 per cento degli scambi globali della Comunità. Situazione in lento ma continuo peggioramento da ormai dieci anni.

Questo fatto appare sorprendente se si pensa che i paesi latino-americani, pur nei loro diversi gradi di sviluppo e di caratteristiche locali, possono grosso modo collocarsi nella categoria dei paesi intermedi, ossia di quei paesi che, pur non appartenendo al gruppo dei paesi industrializzati, sono praticamente sul punto di entrarvi. Si è parlato di classe media delle nazioni. Questo fattore li rende particolarmente complementari a un paese come l'Italia. Con quasi 350 milioni di abitanti e un potere di acquisto pro-capite in rapido accrescimento anche se altamente differenziato da regione a regione, l'America latina si presenta oggi nel contesto mondiale degli scambi commerciali come una delle aree geografiche di più promettente sviluppo. Le grandi possibilità in campo agro-zootecnico, le cospicue risorse del sottosuolo, il

celere ampliarsi dell'apparato industriale ed i profondi mutamenti nelle condizioni socio-economiche della sua popolazione sono i motivi più evidenti di queste prospettive. La fase congiunturale in corso, con i suoi riflessi su vari comparti produttivi, specie nel settore della trasformazione, ha acuito l'interesse verso il continente latino-americano, valorizzandone il ruolo di mercato insostituibile di sbocco per beni capitali e di consumo, oltreché importante partner nel quadro più generale dei rapporti di collaborazione tecnico-industriale.

Contrariamente a questi dati di fatto obiettivi sta la realtà politica di un mondo diviso in blocchi economico-protezionistici (Convenzione di Yaoundé, Commonwealth, Comecon, ecc.) dai quali il subcontinente latino-americano è rimasto escluso. Questa emarginazione ha fortemente inciso sullo sviluppo della zona portando negli ultimi venti anni a veri fenomeni di involuzione di cui il più clamoroso fa il caso dell'Argentina, paese altamente industrializzato, ma penalizzato dalle strozzature del commercio internazionale. In Italia a dire il vero ci si è resi da tempo conto di questa realtà e si è cercato di porvi rimedio scegliendo preferentemente i canali multilaterali, in primo luogo per accogliere le richieste dei latino-americani, in secondo luogo per scavalcare l'ostacolo obiettivo della limitatezza dei mezzi. L'azione italiana si è perciò rivolta verso una specie di "mediazione" delle posizioni latino-americane nell'ambito europeo e in quello comunitario in particolare.

La scelta del ruolo di portavoce dei latino-americani non è per l'Italia un fatto recente. Una tappa importante fu la proposta avanzata nel 1965 dall'allora ministro degli Esteri Fanfani di creare a Roma un Istituto italo-latino-americano che avrebbe dovuto essere, oltre a un centro di studi e di ricerca sui problemi economici e sociali del subcontinente, anche un ponte tra America latina ed Europa. La proposta fu accolta con er-

tusiasmo dai latino-americani e l'Istituto fu inaugurato ufficialmente il 1° giugno 1966. Più specificamente nell'ambito della CEE l'Italia si è sforzata di far superare all'America latina la fase degli accordi bilaterali più volte denunciata dai paesi del sub-continente come discriminatoria e insufficiente. Infatti i paesi latino-americani attribuiscono a questo tipo di accordi, cui sono soggetti a differenza dei paesi associati, il poco soddisfacente andamento del loro interscambio con la Comunità.

Va qui ricordato che la Comunità a tutt'oggi ha concluso accordi commerciali con tre paesi del settore: Argentina (1971), Brasile e Uruguay (1973) e un accordo di cooperazione economica con il Messico (1975). Esistono poi altri accordi settoriali come quelli per l'uso pacifico dell'energia nucleare con Argentina (1963) e Brasile (1965) e quelli conclusi nell'ambito dell'accordo multifibre sui tessili con Argentina, Brasile, Colombia, Guatemala, Messico, Perù e Uruguay (1978). Infine sono stati aperti dei contingenti tariffari per taluni prodotti di artigianato, dal 1975 con l'Uruguay, dal 1976 con la Bolivia, il Cile, l'Ecuador, il Panamá, e il Paraguay, dal 1977 con l'Honduras e il Perù e dal 1978 con El Salvador. Per l'Honduras e El Salvador, tali contingenti sono previsti altresì per la seta e il cotone tessuti a mano.

L'insoddisfazione per questo tipo di accordi è esplosa proprio recentemente con la secca comunicazione del 7 novembre scorso trasmessa dall'Argentina alla CEE di non interesse al rinnovo dell'accordo in vigore dal 1971. Esso, pur non avendo un carattere preferenziale, dato che tale impostazione è riservata agli associati ACP, confermava esplicitamente, in favore dell'Argentina, il regime di preferenza senza contropartite sui prodotti industriali previsti per i paesi in via di sviluppo. Ora il governo di Buenos Aires lo ha denunciato, in quanto la CEE non l'avrebbe adeguatamente applicato.

Il caso dell'Argentina è emblematico di tutto il problema dei rapporti America latina-

Europa comunitaria. Tra i motivi dell'insoddisfazione argentina un comunicato di quel governo mette in evidenza le misure limitatrici delle importazioni agricole e l'artificioso incoraggiamento di talune esportazioni di questo settore mediante sovvenzioni. Questa politica, si aggiunge, non è stata attenuata neppure dopo le misure liberistiche prese da Buenos Aires a partire dal marzo 1976, con la conseguenza che, mentre alla metà degli anni '60 le esportazioni argentine verso la CEE ■ rappresentavano il 65 per cento di quelle complessive, ora esse sono ridotte al 30 per cento. L'accordo del 1971, che era stato il primo concluso dalla Comunità con un paese dell'America latina, è egualmente il primo ad essere denunciato, e in forma oltretutto clamorosa. E' qui che l'azione dell'Italia potrebbe inserirsi con profitto per entrambe le parti. La buona posizione di partenza di cui gode l'Italia in quel continente potrebbe senza dubbio favorire un chiarimento globale.

Le difficoltà obiettive esistono e non vanno sottovalutate. Il problema energetico, l'insicurezza di molte situazioni interne, l'inflazione rampante e la mancata evoluzione positiva dei progetti di integrazione regionale in America latina hanno certamente ostacolato progressi più vistosi nella collaborazione tra i due Continenti. Ma al di sopra di tali ostacoli esistono motivi di fondo molto validi che indicano la necessità di insistere nel tentativo. L'America latina, situata sotto la diretta influenza statunitense, sta cercando proprio in questi anni di diversificare la sua politica estera in forme più autonome. Posizione in un certo senso parallela a quella della Comunità e certamente complementare ad essa. L'Italia può fare molto anche in questo senso, e molto ha già fatto cercando di incanalare i rapporti sulle vie multilaterali. A riprova di ciò è già in atto, ma va potenziato e articolato, il tentativo di stabilire un rapporto costruttivo con gli organismi latino-americani di integrazione regionale. Si tratta dell'*Asociación l.a. de integración* (ex ALALC), del Gruppo andino e del Mercato comune centro-americano. In seguito alla decisione presa nel

1978 dai ministri dell'economia centro-americani di esaminare la possibilità di un accordo di cooperazione globale con la Comunità, la Commissione europea ha convenuto, nell'aprile 1979, di procedere ad incontri regolari con alti funzionari della SIECA (Segretariato di integrazione centro-americana) per imprimere un carattere più sistematico al dialogo tra la Comunità e l'America centrale nel suo complesso. Successivamente, nel luglio 1979, la Commissione ha ricevuto la visita ufficiale del presidente della Colombia, Julio César Turbay Ayala, incaricato dagli altri Stati del Patto andino di sollecitare a loro nome contatti più stretti ed istituzionalizzati con la Comunità. L'incontro tra i ministri degli Esteri delle Cee e del Patto avvenuto nel maggio scorso ha suggellato la decisione di arrivare ad un accordo di cooperazione CEE-Gruppo andino.

Sono infine stati intrecciati dialoghi e scambi di opinioni a livelli parlamentari. Dal 1974 il Parlamento europeo e il Parlamento latino-americano (cui aderiscono Brasile, Colombia, Costa Rica, Repubblica Dominicana, Guatemala, Messico, Antille olandesi, Nicaragua, Perù, Surinam e Venezuela) si sono incontrati quattro volte (rispettivamente a Bogotà nel 1974, a Lussemburgo nel 1975, a Città del Messico nel 1977 e a Roma nel 1979). I temi trattati sono stati la cooperazione economica, i problemi dello sviluppo, la situazione della democrazia parlamentare nelle due regioni, i diritti dell'uomo, il diritto del mare e il terrorismo internazionale. Gli sforzi della diplomazia italiana che abbiamo fin qui delineato e quelli che sicuramente seguiranno documentano agevolmente da un lato la modestia dei mezzi dell'Italia, media potenza che non può che guardare al mare Mediterraneo per sviluppare una politica autonoma, e dall'altro il peso determinante dei più importanti partners europei (Francia, Gran Bretagna e Germania federale) quando la Comunità delinea il suo quadrante di interesse internazionale. E' così che gran parte dei traffici e degli aiuti ai paesi in via di sviluppo si sono incanalati verso altri continenti e non ^{verso} l'America latina. La linea scelta dall'Italia ha però anch'essa possi-

bilità concrete, che stanno, si potrebbe dire, nella forza delle cose. Esiste infatti una obiettiva convenienza a diversificare la politica di intervento comunitaria su più aree per poter ~~più~~^{miglior} rispondere alla sfida che un Terzo Mondo sempre più consapevole indirizza, dalle molte tribune che ormai dibattono il problema dello sviluppo, ad un Nord iperindustrializzato, ma conscio dei legami di interdipendenza resi impellenti dal depauperamento delle risorse e dall'aumento dei costi energetici.

Evoluzione del commercio tra Italia e America Latina

	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>
	(Miliardi di Lire)							
Importazioni totali ital.	9.901	11.265	16.224	26.715	25.200	36.731	42.429	47.836
Importazioni dall'A.L.	501	502	765	1.181	978	1.317	1.763	1.781
% A.L. rispet to al totale	5,1	4,4	4,7	4,4	3,9	3,6	4,1	3,7
Esportazioni to tali italiane	9.362	10.849	12.969	19.826	22.866	31.167	39.968	47.488
Esportazioni verso l'A.L.	392	459	457	799	1.141	1.158	1.455	1.738
% A.L. rispet to al totale	4,2	4,2	3,5	4,0	5,0	3,7	3,6	3,6

Bilancia commerciale Italia-Paesi America Latina 1978

	<u>Importazioni</u> <u>Italiane da</u>	<u>Esportazioni</u> <u>Italiane verso</u>	<u>Saldi per</u> <u>l'Italia</u>
	(Miliardi di lire)		
Argentina	452,6	303,5	- 149,1
Bahamas	17,6	1,5	- 16,1
Barbados	0,1	1,3	+ 1,2
Bolivia	3,2	11,7	+ 8,5
Brasile	472,8	286,0	- 186,8
Cile	137,4	30,8	- 106,6
Colombia	28,9	57,6	+ 28,7
Costarica	29,6	25,3	- 4,3
Rep. Dominicana	12,3	12,5	+ 0,2
Ecuador	38,2	77,0	+ 38,8
El Salvador	10,4	16,6	+ 6,2
Guatemala	55,9	21,5	- 34,4
Guyana	4,6	1,0	- 3,6
Haiti	11,5	2,6	- 8,9
Honduras	10,2	6,9	- 3,3
Giamaica	0,3	6,5	+ 6,2
Messico	42,3	224,9	+ 182,6
Nicaragua	18,3	4,5	- 13,8
Panama	28,7	79,7	+ 51,0
Paraguay	53,1	5,5	- 47,6
Perù	64,9	37,0	- 27,9
Trinidad e Tobago	8,5	6,6	- 1,9
Uruguay	27,4	17,7	- 9,7
Venezuela	196,5	408,3	+ 211,8

Saldo della Bilancia commerciale dei Paesi dell'America Latina

(Milioni di dollari)

	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u> (x)
Argentina	- 128	36	1.063	296	- 986	883	1.490	2.400
Bahamas	- 283	- 163	- 234	- 316	- 266	- 292	- 433	- 323
Barbados	- 82	- 97	- 115	- 119	- 108	- 150	- 178	- 189
Bolivia	11	16	32	166	- 115	- 34	- 122	- 77
Brasile	- 797	- 792	- 800	-6.217	-4.922	-3.598	97	-1.159
Cile	- 18	- 78	133	570	126	399	- 58	- 542
Colombia	- 239	- 7	129	- 180	- 30	43	553	591
Costarica	- 125	- 92	- 111	- 280	- 201	- 177	- 193	- 326
Rep. Dominicana	- 115	42	- 47	- 183	- 7	- 177	- 67	- 175
Ecuador	- 118	24	151	457	- 33	170	- 123	- 2
El Salvador	- 4	23	- 16	- 100	- 83	2	138	- 187
Guatemala	- 14	14	14	- 118	- 92	- 57	- 60	- 275
Guyana	- 15	4	- 40	16	- 96	- 85	- 141	37
Haiti	12	- 25	- 29	- 45	- 69	- 85	- 62	- 60
Honduras	- 1	17	-	- 97	- 107	- 64	- 59	- 81
Giamaica	- 215	- 237	- 275	- 230	- 272	- 281	- 1	- 139
Messico	- 900	-1.020	-1.553	-3.069	-3.667	-2.610	-1.391	-2.219
Nicaragua	- 23	31	- 49	- 181	- 142	10	- 129	60
Panama	- 279	- 317	- 364	- 611	- 606	- 603	- 574	- 601
Paraguay	- 19	2	2	- 31	- 30	- 41	- 81	- 90
Perù	154	153	30	- 11	-1.256	- 792	- 720	- 24
Trinidad e Tob.	- 147	- 208	- 96	189	302	236	371	111
Uruguay	- 23	2	37	- 105	- 172	- 42	- 122	- 70
Venezuela	807	515	2.081	6.643	2.769	2.330	459	-2.060
America Latina	-2.553	-2.027	- 84	-3.556	-10.063	-5.015	-1.416	-5.400

(x) - dati provvisori

./.

Commercio mondiale per aree geografiche

	Esportazioni		Importazioni	
	<u>1961-66</u>	<u>1971-77</u>	<u>1961-66</u>	<u>1971-77</u>
<u>Paesi industrializzati</u>	<u>76,9</u>	<u>72,3</u>	<u>81,1</u>	<u>72,0</u>
Stati Uniti	35,6	34,7	42,0	33,5
Canada	3,3	3,7	3,1	2,7
Comunità Economica Europea	28,8	22,6	26,3	22,0
Giappone	3,3	4,7	3,8	7,3
Altri Paesi	5,9	6,6	5,9	6,5
<u>Paesi in via di sviluppo</u>	<u>17,9</u>	<u>22,5</u>	<u>17,1</u>	<u>26,3</u>
America Latina	9,9	14,8	12,5	13,5
Medio Oriente, Asia e Africa (x)	1,3	3,6	3,4	12,0
Altri Paesi	6,7	4,1	1,2	0,8
<u>Paesi ad economia di Stato</u>	<u>2,7</u>	<u>3,8</u>	<u>1,4</u>	<u>1,1</u>
<u>Altri Paesi</u>	<u>2,5</u>	<u>1,4</u>	<u>0,4</u>	<u>0,6</u>
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

(x) escluso Giappone e Sud Africa

Fonte : I.M.F.

**Evoluzione degli scambi tra la Comunità dei Nove
e i paesi dell'America Latina dal 1968 al 1978**

(in milioni di USD)

Anno	Importazioni CEE	Esportazioni CEE	Bilancia commerciale CEE
1968	3 450	2 711	- 739
1970	4 395	3 360	- 1 035
1972	4 815	4 615	- 200
1974	8 315	8 474	+ 159
1975	7 934	9 041	+ 1 107
1976	9 164	8 240	- 924
1977	11 250	10 136	- 1 114
1978	12 107	11 660	- 447

Fonte: Direzione affari commerciali del FMI e Istituto statistico delle Comunità europee.

Ripartizione geografica degli scambi commerciali dell'America Latina

(in %)

	Esportazioni America Latina				Importazioni America Latina			
	61-66	71-77	1976	1977	61-66	71-77	1976	1977
Aree sviluppate	76,9	72,3	71,2	72,9	81,1	72,0	65,6	69,6
CEE	28,8	22,6	20,1	21,8	26,3	22,0	18,0	19,1
USA	35,6	34,7	36,4	35,9	42,0	33,5	32,2	32,8
Canada	3,3	3,7	3,9	3,7	3,1	2,7	2,4	3,0
Giappone	3,3	4,7	4,2	4,4	3,8	7,3	7,0	8,3
Altri paesi industrializzati	5,9	6,6	6,6	7,1	5,9	6,5	6,0	6,4
Aree in via di sviluppo	16,6	18,9	20,1	15,9	13,7	14,3	15,7	14,4
America Latina	9,9	14,8	15,8	15,1	12,5	13,5	14,5	13,9
Paesi dei Caraibi	6,7	4,1	4,3	0,8	1,2	0,8	1,2	0,5
Medio Oriente, Asia ed Africa	1,3	3,6	3,4	5,0	3,4	12,0	17,2	15,0
Paesi a commercio di Stato	2,7	3,8	4,2	4,2	1,4	1,1	1,0	1,0
Altri paesi	2,5	1,4	1,1	2,0	0,4	0,6	0,5	-
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Banca interamericana di sviluppo: relazione 1978.

ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE

VIA CLERICI N. 5 - MILANO - TELEFONO 878 265 (r.a.)

2

CONVEGNO SU:

" FATTORI E CONDIZIONAMENTI DELLA POLITICA ESTERA ITALIANA "

PALAZZO CLERICI 4-6 DICEMBRE 1980

RELAZIONE DEL DOTT. UMBERTO GIOVINE:

"I MEZZI DI COMUNICAZIONE DI MASSA"

Istituto per gli Studi
di Politica Internazionale

Convegno

"Fattori e condizionamenti della politica estera italiana"

Milano, 4-6 dicembre 1980

Umberto Giovine " I mezzi di comunicazione di massa "

"Nessun governo riesce a lungo, eccetto sotto la pressione estrema ed abnorme della guerra, ad imporre il suo potere, le sue opinioni e la sua politica senza il pubblico consenso". Così scriveva Walter Lippman (On the importance of being free, "Encounter" n.8, 1965). In un paese a costituzione democratica il consenso si ottiene soprattutto attraverso i mezzi di comunicazione, i media, ma non sempre un governo riesce ad avere con questi mezzi il consenso dei cittadini. Se i media sono in prevalenza ostili al governo, per esempio, questo potrà usare solo quelli su cui può più facilmente influire per far fronte agli altri. Dalla concorrenza fra i media governativi e quelli antigovernativi deriva in generale un utile confronto che consente il formarsi di un'opinione pubblica in grado di capire le questioni dibattute, e perciò di esprimere un giudizio sull'operato del governo e degli organi costituzionali che lo esprimono e lo controllano o ne delimitano i poteri: il Parlamento, il vertice dello Stato, la Magistratura.

Il triangolo democratico del consenso/dissenso fra governo, pubblico e media richiede media che dispongano di un certo margine di libertà e ne facciano uso, un pubblico che abbia interesse alle notizie e fiducia in chi le diffonde, e un governo che permetta l'accesso alle fonti di informazione primaria e non eserciti una censura diretta o indiretta sui mezzi di comunicazione. La censura riduce invece i media a microfono del governo, e riduce anche al minimo l'attendibilità dei media pres

so il pubblico. Questa perdita di credibilità non sempre porta con sé il calo delle tirature dei giornali o dell'indice di gradimento televisivo o radiofonico, dato che in molti paesi non democratici il monopolio dei mezzi di comunicazione da parte del governo annulla le possibilità di scelta dei cittadini e li costringe ad accontentarsi di quello che passa l'ufficialità del potere.

Una recente opera pubblicata in Francia sull'informazione nei paesi dell'Est (Paul Lendvai Les fonctionnaires de la vérité. L'information dans les pays de l'Est Laffont 1980) conferma la grande importanza che continuano ad avere in quei paesi i programmi radiofonici statunitensi e britannici, proibiti dal governo, malgrado i costosi apparati di disturbo delle onde messi in funzione per impedirne l'ascolto. Il controllo del governo si manifesta al primo apparire del fatto da censurare (un esempio: l'interruzione dei contatti telefonici con le città baltiche percorse dalle manifestazioni di protesta popolare) e si estende subito dopo ai centri di elaborazione statistica e alle agenzie di stampa - che hanno un compito cruciale nel sistema, come prova l'alto rango di cui godono i loro direttori e corrispondenti - fino a giungere sulle pagine dei giornali e sul video con la censura diretta fatta negli studi televisivi e sui tavoli luminosi della composizione tipografica.

Il riferimento ai sistemi politici che attuano il consenso forzato è qui necessario perchè anche nei paesi democratici vi sono settori della vita pubblica su cui il governo può più facilmente esercitare il suo controllo. La politica estera è il più importante di questi settori. Prima di affrontare il punto centrale di questa relazione, occorre però considerare, più in generale, il tema della credibilità dei mezzi di comunicazione. Tale questione si riflette infatti, ingigantita, sugli affari esteri.

Innanzitutto, i sondaggi fatti nei paesi industrializzati mostrano che il pubblico crede più alla televisione che ai giornali. Le cifre più attendibili sono quelle fornite da una ricerca fatta in Giappone ("Nihon Shinbun Kyokai", 1976), paese con un'altissima percentuale di lettori di giornali e di telespettatori. Alla domanda: "Di quale mezzo di

comunicazione vi fidate di più, quando i giornali, la radio e la televisione danno resoconti diversi su un certo fatto?", la metà degli intervistati ha risposto "la televisione", e solo il 33 per cento ha indicato i quotidiani. Eppure, tutti sanno che i giornali sono in grado di dare resoconti più ampi e meditati - per il tempo più lungo di cui dispongono e per il maggiore spazio - di quelli che può fornire anche la migliore televisione. Queste cifre sono tanto più interessanti, in quanto, sempre in Giappone, i lettori-telespettatori di Tokyo, richiesti dalla Municipalità Metropolitana di rispondere alla domanda "Quale mezzo è quello che considerate essenziale alla vostra vita quotidiana?" hanno optato al 56 per cento per i quotidiani, e al 28 per cento per la televisione. Si nota però anche un costante calo per i giornali (che erano a quota 61 per cento nel 1963) accanto all'irresistibile ascesa del mezzo televisivo (23 per cento nel 1963).

Potremmo così riassumere: il pubblico si aspetta, per la sua formazione e per abitudine, molto dai giornali ma resta deluso da quello che vi legge. Dalla televisione si aspetta meno, perchè è un mezzo più orientato verso lo svago che verso l'informazione e l'educazione, ma alla fine è il video a lanciare i messaggi che lasciano il segno nelle menti e nei cuori.

La credibilità del mezzo elettronico si basa però su un fatto irrazionale: la convinzione che ciò che l'occhio vede deve esser vero, "vedere per credere". Per questo, ciò che appare sullo schermo sembra più credibile di ciò che appare sulla carta stampata. "Tuttavia - osserva per tutti il sociologo inglese Tim Robinson - noi sappiamo che non può essere affatto così". Anzi, proprio i notiziari televisivi illustrano meglio ogni altra cosa quanto sia paradossale il "vedere per credere". Per dimostrarlo, si cita un'indagine fatta su un campione di telespettatori della BBC (Truth and television news, "New Scientist", 3 agosto 1978) che considera all'86 per cento le notizie della BBC "sempre attendibili" (solo il 30 per cento considera tali le notizie dei quotidiani). L'indagine mostra l'importanza dei film e delle trasmissioni di svago di una certa rete nel "tirare su" anche l'indice d'ascolto delle noti-

zie. E viceversa. Fatto importante, questo, se si pensa che sulla seconda rete della Rai TV il TG 2 diretto da Andrea Barbato aveva invece l'effetto deprimente di "tirare giù" anche l'indice di ascolto degli spettacoli programmati subito prima e subito dopo le 19,45. Ma c'è di più. Jon Baggaley e Steven Duck (Dynamics of Television, Saxon House) hanno dimostrato la grande influenza che ha il tipo di presentazione visiva scelto dalla televisione sui telespettatori, i quali tendono a graduare l'attendibilità della notizia secondo come e quando la notizia viene presentata. Essenziale, al riguardo, il livello di "coinvolgimento" che i programmatori riescono a suscitare in un telespettatore che per lo più guarda passivamente lo schermo, attratto dall'immagine in movimento più che dal suo significato. Alcuni esempi di questo "coinvolgimento". Se il giornalista-pilota del telegiornale, quello che negli Stati Uniti chiamano anchorman, fa riferimento frequente agli appunti che ha davanti a sé, egli sarà considerato dai telespettatori meno autorevole del giornalista che guarda nella telecamera e negli occhi del pubblico. Il decano degli anchormen, Walter Cronkite, è riuscito per anni a guardare negli occhi milioni di americani, continuando a seguire gli appunti senza diventare strabico, fino al fatidico finale "That's the way it is"... Cronkite, non dimentichiamolo, ha forse avuto una parte più importante nel riavvicinamento fra Sadat e Begin che ha coinvolto emotivamente tutto il mondo, via satellite, di quella del presidente Carter con gli accordi di Camp David. Cronkite, infatti, andrà in pensione ricco e soddisfatto; Carter invece è stato pensionato anzitempo dagli elettori americani. I quali gli hanno preferito un uomo di spettacolo, Ronald Reagan.

E' d'altra parte sbagliato pensare che chi guarda dritto negli occhi sia solo per questo più autorevole di chi parla voltato di profilo. Anzi: un campione di telespettatori inglesi della BBC considera più autorevole chi parla di profilo, anche se dice le stesse cose di chi parla faccia a faccia. Perché? Perché in televisione sono gli "esperti" invitati in studio che parlano in genere mettendosi di profilo o di tre quarti, mentre di faccia parla lo speaker abituale. Altri interessanti risultati si sono ottenuti cambiando il fondo dietro lo speaker: insieme ad esso cambiava anche l'opinione degli spettatori sulla sua attendibilità.

Abbiamo di proposito citato, in questi esempi, un paese molto avanzato nelle comunicazioni di massa, il Giappone, e la più prestigiosa delle radiotelevisioni di Stato, la BBC, per mostrare quanto aleatorio sia il rapporto fra l'informazione e l'attendibilità del mezzo, anche in situazioni ottimali del triangolo governo-media-pubblico.

In Italia questo rapporto è tutt'altro che soddisfacente. Per dirla con le parole di un editore di giornali che ha conosciuto a lungo i legami fra il governo e la maggiore testata romana, Alessandro Perrone: "Il giornale non è protagonista: è filtro. I giornali italiani filtrano quello che pensa il potere e lo servono al pubblico, mentre dovrebbero filtrare quello che pensa la gente e servirlo al potere".

Questo conformismo generalizzato, da cui pure deriva la bassissima diffusione dei quotidiani italiani, e che è reso perpetuo da un complesso sistema di sovvenzioni di ogni tipo, si accentua nei settori più impermeabili al libero confronto delle notizie e alla stessa disponibilità dell'informazione primaria. La politica estera è qui in particolare evidenza. I protagonisti della politica estera sono infatti quasi sempre gli Stati, e gli apparati di ogni Stato si sono sempre adoperati per tenere il pubblico per quanto possibile all'oscuro dei meccanismi degli affari internazionali, se non per manipolare questi meccanismi a fini di politica interna. Parafrasando Clemenceau, potremmo dire che la politica estera è - per chi governa - troppo importante per lasciarla fare ai media.

L'intervento dei governi in questo campo non si esercita solo con l'occultamento di tutto ciò che conviene occultare delle transazioni internazionali, ma anche con la manipolazione delle fonti d'informazione, delle agenzie di stampa che forniscono gran parte delle notizie pubblicate sui giornali e trasmesse dalla radio e dalla televisione.

Anche nei paesi democratici si rende talvolta necessario l'intervento censorio diretto sul mezzo di comunicazione, quando il governo è in grado di farlo.

Un intervento del genere si è potuto vedere a "Antenne 2", la seconda rete televisiva francese su cui ci si può sintonizzare in alcune regioni italiane. Era di scena il vecchio leader della rivoluzione algerina,

Ferhat Abbas, col suo francese impeccabile e la stessa moderazione di giudizio che a suo tempo gli costò in Algeria l'emarginazione politica. Verso la fine di una lunga conversazione, l'intervistatore di "Antenne 2" ha chiesto a Ferhat Abbas un giudizio sulla politica di Israele. Il vecchio leader algerino ha potuto solo esordire ("Eh bien, voyez vous...") prima che il taglio censorio desse d'improvviso la parola all'intervistatore per la domanda successiva. Come mai l'abituale autocensura del giornalista televisivo francese non è bastata al direttore giscardiano? La risposta sta nella data di registrazione dell'intervista, poco prima del tragico episodio di rue Copernic, e in quella di trasmissione, successiva a quell'episodio e alle dure critiche fatte al governo per le sue tardive e tiepide reazioni. In un'atmosfera così tesa, non era il caso - si è pensato a Parigi - di mettere in onda opinioni anti-israeliane, anche se la critica al governo di Begin non significa approvazione di atti antisemiti, e anche se ad esprimere queste opinioni era l'ospite di "Antenne 2", e amico della Francia, Ferhat Abbas.

Il delegato degli Stati Uniti alla Commissione sulla comunicazione dell'Unesco, Elie Able, ha fatto qualche settimana fa a Belgrado alcune interessanti osservazioni, in margine al discusso rapporto della "Commissione MacBride" sulla libertà d'informazione. "Delle quattro maggiori agenzie di stampa occidentali - ha detto Able - nemmeno una fa profitti con i propri servizi d'informazione". Il delegato americano ha parlato così per mostrare quanto ingiusta fosse l'accusa fatta dai paesi del Terzo Mondo alle grandi agenzie, di arricchirsi a loro spese. Egli ha però, di riflesso, suscitato un'altra questione: come possono sopravvivere le grandi agenzie di stampa che non fanno profitti, se non con importanti sovvenzioni da parte degli Stati d'appartenenza? E quale è la contropartita politica di queste sovvenzioni? Quanto ai destinatari delle notizie, il già citato Paul Lendvai ha descritto come i dispacci d'agenzia che vengono negati ai cittadini dei paesi dell'Est sono accuratamente suddivisi in cartelline di colore diverso, secondo l'argomento, e avviati sulle scrivanie dei dirigenti di Stato, gli unici ad avere il diritto di essere intossicati dalla stampa occidentale. Quanto ai paesi in via di sviluppo, afferma ancora Able, "in circa i tre quar-

ti di questi paesi ad abbonarsi (alle agenzie occidentali) è lo stesso governo, o un ente governativo che filtra le informazioni considerate irrilevanti, inopportune, critiche, non soppesate o dannose. Molte delle informazioni considerate non adatte al grosso pubblico vengono destinate al solo uso ufficiale e distribuite a uomini politici fidati e a burocrati che a quanto pare hanno bisogno di sapere cosa succede nel resto del mondo".

Osserviamo questo paradosso: l'aumento dei costi delle agenzie di stampa, che alla lunga ha aperto la strada alle sovvenzioni governative, e all'accusa di essersi fatte strumento degli Stati dominanti, è stato la conseguenza della rottura, nel 1934, del "patto di cartello" per la spartizione del mercato internazionale fra Associated Press, United Press International, Agence Havas e Agenzia Wolff. L'alternativa all'intervento degli Stati nelle grandi agenzie internazionali sarebbe dunque l'oligopolio dell'informazione. E' bene tener presenti questi trascorsi, ora che si è aperto l'impegnativo confronto nello spazio della telematica e delle grandi banche dei dati gestite da trust di enti, di giornali e di agenzie.

Abbiamo già detto che nel campo della politica estera i governi tendono ad intervenire con più energia e tenacia che in altri campi. La cosiddetta "informazione primaria", fatta dalle agenzie nazionali ed internazionali, è il primo obiettivo istituzionale di questo intervento.

In Italia, la prima agenzia di stampa nazionale, la "Stefani", nacque su impulso di Cavour come servizio di informazioni del Regno sardo-piemontese. L'Agenzia ANSA, che in questo dopoguerra è subentrata, in forma di cooperativa fra giornali, alla "Stefani" è sovvenzionata per il 50 per cento dal governo italiano, se si contano soltanto le sovvenzioni dirette. In Francia, il 60 per cento delle entrate della France Presse

è coperto dagli abbonamenti fatti da uffici statali. La presenza determinante del governo nazionale nelle loro attività ha trasformato le principali agenzie da "compagnie di ventura" quali erano ai tempi dei pionieri dell'informazione, in vere "compagnie di bandiera".

La creazione e la dislocazione degli uffici esteri di queste agenzie ne è una prova. "Ciò che ha determinato la creazione di un ufficio estero - ha scritto un giovane ricercatore a proposito dell'ANSA - non è stato il criterio dell'interesse giornalistico della sede prescelta, bensì un criterio che, sia pure impropriamente, potremmo definire di "rappresentanza" in determinate aree geografiche, dove il governo ritiene opportuna l'esistenza anche di questi uffici di corrispondenza". (Paolo Caretti, Le agenzie di informazione in Italia, Università degli Studi di Firenze).

La dipendenza dell'ANSA dal governo italiano non è totale come quella dell'AFP dal governo francese, da cui fu nazionalizzata con decreto nel 1944, ma è certo rilevante. Questa dipendenza si nota anche nel flusso di notizie che di ora in ora l'agenzia trasmette per telescrivente, e da qualche tempo anche su video. Per le notizie di rilievo internazionale, l'intervento si esercita attraverso le informazioni fornite da fonte governativa alla sede centrale o tramite un ufficio di corrispondenza all'estero, oppure prende la forma di una consultazione, per iniziativa della stessa ANSA, con gli organi dello Stato sul contenuto di notizie provenienti da altre agenzie internazionali o dalle sedi estere della agenzia. Lo scopo di queste consultazioni è di fornire, fin dai primi "lanci", assieme all'informazione primaria, anche le interpretazioni e le correzioni di fonte governativa. (Si intende che questo tipo di intervento avviene attraverso più di un ministero, attraverso enti parastatali, a partecipazione statale, e anche tramite gli uffici stampa delle società di rilevanza nazionale e internazionale).

Ci sono molti modi di influire sull'informazione primaria senza arrivare alla censura totale- come in molti paesi africani e asiatici - o al filtro sistematico attraverso agenzie monopolistiche di Stato, come nei paesi dell'Est europeo. In Italia non esiste il monopolio di Stato dell'informazione primaria. Le agenzie internazionali hanno pressochè le stesse facilitazioni di installazione e di trasmissione dell'ANSA. Inoltre, accanto all'ANSA sono nate agenzie minori, come l'Italia, l'ADN Kronos, l'Aga e l'ASCA. Si tratta però di agenzie a estensione solo nazionale. Bisogna anche ricordare che è l'ANSA a tradurre e filtrare per la maggior parte dei giornali quanto diffondono quasi tutte le agenzie estere che operano in Italia.

L'intervento più frequente avviene col ritardo dei "lanci" successivi al primo flash, o con l'attenuazione della notizia che sembra poter creare turbamento. Abbiamo avuto in questi giorni un esempio di ciò nella più grave notizia interna, quella del terremoto dell'Irpinia. Dopo il flash sul sisma, che in ogni osservatorio scientifico della penisola è apparso subito fortissimo, si sono succeduti "lanci" che riducevano la portata del disastro, anche se le linee telefoniche erano tutte interrotte e non c'era modo di verificare. Ci si doveva, anzi, aspettare il peggio.

Il calmiera politico imposto sulle notizie è il riflesso condizionato di una lunga assuefazione all'ufficiosità. Per apprezzarne tutte le sottigliezze occorre passare molte ore in compagnia di queste strisce di carta, spesso ingombre di materiale inutile e ridondante, e fare il confronto con le fonti d'informazione estere o anche con i maggiori quotidiani europei come il "Financial Times", l'"International Herald Tribune" o "Le Monde". Il massimo della cautela e dell'autocensura l'agenzia di bandiera lo raggiunge all'incrocio fra la politica interna e la politica estera, nelle notizie dalla Santa Sede. In questo, peraltro, si trova in buona compagnia con la Rai da una parte e la quasi totalità

della stampa italiana dall'altra.

Sono certo che queste non sono novità per i partecipanti al convegno dell'Ispi, che nessuno ritiene davvero necessario passare la notte davanti alla telescrivente per rendersi conto della realtà. Basterà ricordare ancora una volta che la maggior parte delle notizie estere che appaiono sui giornali (anche su quelli che hanno corrispondenti in altri paesi) o che vengono trasmesse alla radio o alla televisione provengono dall'ANSA o sono filtrate comunque dal servizio di traduzione e dalla redazione dell'ANSA.

Dovremmo per la verità parlare anche di quanto influiscono gli uffici stampa ufficiali, e anche certi uffici stampa underground dei vecchi enuovi servizi segreti che producono "veline" così come le Brigate Rosse producono "risoluzioni strategiche". Esistono persino, a Roma, liberi professionisti dell'informazione primaria, specie di free-lance dell'impollinazione giornalistica, con solide reti di giornalisti di fiducia in testate di destra, di sinistra e di centro. Il tumultuoso accavallarsi di scandali, di manovre, di terrorismo e di catastrofi delle ultime settimane ha fatto di Roma l'ideale terreno di coltura di voci incontrollate (i "boatos" portoghesi) e di un inquinamento sistematico dell'informazione da parte di centri non più occulti che si servono di ex-combattenti del Sifar ingaggiati a lavoro nero. L'ultimo episodio, in ordine di tempo, è quello delle false dimissioni del presidente del Senato, Fanfani.

Dopo l'annuncio delle dimissioni del ministro dell'Interno Rognoni è giunta nelle redazioni di alcuni giornali, fra cui il Corriere della Sera, la notizia delle dimissioni di Fanfani. Il presidente del Senato, che non è nuovo alla dimissioni improvvise - come ricorderà l'ambasciatore Aillaud - ma ama annunciarle di persona, avvertito per telefono di questa village voice romana, ha smentito di aver mai pensato a dimettersi. Intanto si era saputo che l'origine della falsa notizia era attribuita all'ufficio stampa del Ministero degli Esteri.

Qualcuno troverà forse sconveniente che in una relazione sui rapporti fra politica estera e mezzi di comunicazione si penetri in questi tenebrosi retrobottega. Ma credo che non sarebbe giusto, in tempi così sorprendenti, fingere che tali rapporti si svolgano con eleganza e correttezza fra le prime pagine dei grandi giornali e i vertici della diplo-

mazia italiana. Per capire veramente cosa succede, credo non ci si possa limitare ad osservare la sala d'armi, dove si tira di fioretto in bianche uniformi e si mima il grande gioco della grande politica. Bisogna invece spingere lo sguardo nei vicoli dell'angiporto romano, dove si tira di coltello, dove si pagano le taglie, si vendono le armi e si incassano le tangenti.

Ciò non dovrebbe del resto stupirci. Sappiamo bene che anche le uniformi degli schermidori sono tutt'altro che immacolate, e non da ieri. Al tempo in cui Claudio Treves - alla vigilia della grande guerra - annunciava l'era del giornale "del grande monopolio industriale" e preconizzava "tre forme di pensiero giornalistico: il giornale di idee, il giornale d'informazione e il giornale d'affari", già mezza stampa italiana era pesantemente finanziata dall'estero: i tedeschi mettevano denaro nella "Nazione" e nel "Mattino", mentre il governo francese stanziava quei fatali 25 milioni di franchi che avrebbero fatto di Mussolini un uomo nuovo.

Questo per i giornali. Quanto alle loro contropartite, i diplomatici italiani, la guerra contro l'Impero Ottomano, poi quella contro gli Imperi centrali dovevano metter in moto negli stessi anni quella potente lobby di interessi bancari e industriali di cui il ministro Sergio Romano è stato così acuto studioso, lobby che non ha più cessato, sia pure sotto diversi sembianti, di influire negli affari dell'Italia all'estero.

All'inizio, ho citato Lippman e la sua rooseveltiana affermazione sulla necessità, per un governo democratico, di ottenere il consenso dell'opinione pubblica. "Per creare tale consenso - diceva il grande giornalista - ci vuole un periodo considerevole di educazione e di dibattito". E sono i giornalisti e la libera stampa a doversi incaricare di questa educazione e di questo dibattito. Lippman avvertiva però che i giornali

sti incontrano drammatiche difficoltà nell'esercizio di questo ruolo sociale. Una "consiste nel conflitto fra la loro ricerca della verità e il loro bisogno e desiderio di essere in buoni rapporti con i potenti. Perché i potenti sono forse la principale fonte di notizie. E anche i dispensatori di molti generi di favori, privilegi, onori...". Ma c'è un altro dramma, che riguarda proprio la politica estera, ed è "il conflitto fra il dovere del giornalista di perseguire la verità e la sua lealtà al governo del paese".

Proviamo a chiederci, spostando l'obiettivo sull'Italia: quale importanza ha l'opinione pubblica italiana per chi conduce, e per chi commenta la politica estera del paese?

Quasi venti anni fa, il compianto Rodolfo Mosca organizzò un convegno sul tema "La politica estera e l'opinione pubblica". Dalle numerose e accurate relazioni emerse una verità scomoda per un paese democratico: il pubblico si interessa poco agli affari internazionali, e quando se ne interessa, raramente capisce i termini delle questioni, anche perché i media non si sforzano di aiutarlo." Non solo - ammoniva già quarant'anni addietro Harold Nicolson (Diplomacy, Oxford University Press) - L'elettore medio non è soltanto ignorante, pigro e distratto quando si tratta di impegni internazionali di cui si è pure assunto la responsabilità, ma egli non applica alla teoria generale degli affari esteri quell'attenzione e quell'intelligenza che dedica alle questioni interne". Alla fiducia democratica dell'americano Lippman, si contrappone l'aristocratico cinismo di Sir Harold, il quale sosteneva che "ancora più pericolose dell'ignoranza popolare sono certe forme di conoscenza popolare (...)Una crociera estiva in Dalmazia, un giro in bicicletta nella Foresta Nera, tre settimane felici a Portofino, ed eccolo tornare - il cittadino medio - ben equipaggiato di profonde convinzioni sul Vicino Oriente, sui rapporti fra Herr Hitler e il suo stato mag-

giore, e sugli effetti dell'impresa abissina sull'opinione pubblica italiana. Poichè il suo giudizio si basa su sensazioni, più che su riflessioni, egli è alla mercè di qualsiasi incontro o casuale conversazione".

Credo che, malgrado tutto, la televisione abbia modificato questo provincialismo culturale, anche se ognuno tende a cercare nelle immagini la conferma dei propri pregiudizi. Certe immagini, "vere" o "distorte" che siano, lasciano impressioni profonde. Pensiamo al già ricordato viaggio in Israele del presidente Sadat, alle scene di massa della rivoluzione iraniana, ai funerali di Tito, alle strade del maggio parigino del '68, a Willy Brandt che si inginocchia davanti al monumento a Mordechaj Anielewicz in una piazza di Varsavia, ai baci appassionati di Leonid Breznev sulle guance di Carter per la firma del trattato Salt e sulla bocca di Honecker nel trentennale della Rdt. Ma pensiamo soprattutto, qui in Italia, ai viaggi all'estero di Karol Wojtyla, specialmente quello, inaspettatamente trionfale, negli Stati Uniti.

Dalla parte opposta, immaginiamoci l'effetto moltiplicatore che possono aver provocato sui teleschermi di tutto il mondo le drammatiche immagini provenienti dall'Italia. Il volto di Aldo Moro prigioniero dei terroristi, poi il corpo di Moro nel bagagliaio di via Fani, e ancora le altre vittime e gli assassini arrestati, le carceri in rivolta. E in sottofondo, i delitti di mafia, il traffico di droga, i grandi spacciatori, i grandi bancarottieri in fuga, gli imbroglioni di Stato. Poi il tremendo scoppio della stazione di Bologna, i morti allineati, ancora funerali, folla, proteste, imputati, crude foto segnaletiche in bianco e nero. E nuovamente le facce dei corrotti, questa volta in uniforme, con la voce fuori campo che elenca i miliardi rubati, i capitali esportati, alternate a flash di enigmatici cadaveri. Infine, le macerie del terremoto d'Irpinia. Questa è l'Italia che vedono i telespettatori e i lettori di giornali e periodici in Francia, Germania, negli Stati Uniti

e in ogni parte del mondo. Ed è anche l'Italia che condiziona ciascuno di noi quando intraprende a parlare o a scrivere di politica estera.

In questo senso si può dire che la pubblica opinione ha un importante effetto riflesso: la sterminata quantità di contatti visivi propagata dai mezzi elettronici condiziona infatti i rapporti internazionali dei singoli, ma anche quelli dei governi. Come può un governo ignorare l'effetto delle folle e dei mullah iraniani sugli schermi televisivi di ogni famiglia nel momento di decidere, per esempio, un accordo con il governo di Teheran? E come può un ministro annunciare "siamo amici di Muhammad Gheddafi", quando il dittatore libico è comparso sulle copertine di tutti i periodici come presunto ispiratore - senza reali indizi, per la verità - della strage di Bologna? Proviamo d'altra parte ad immaginarci un'eventuale rottura dei rapporti economici con la Francia, magari in relazione alla fallita "politica agricola comune". Tutti sarebbero colti di sorpresa, dato che i buoni rapporti fra gli Stati europei sono uno di quei luoghi comuni dei media italiani che sarebbe difficile sradicare anche di fronte ad evidenti lesioni di interessi nazionali.

Questo effetto indotto e involontario dei mezzi di comunicazione ha contribuito ad allargare gli effetti di quella "politica estera sommersa" che comincia finalmente ad essere denunciata anche dai banchi di Montecitorio e di Palazzo Madama. Questa "Farnesina sommersa", di cui la Farnesina emersa sembra avere scarsa conoscenza, consente di aggirare anche gli ostacoli psicologici di un'opinione pubblica più preparata che in passato. Si possono così prendere, in apnea, impegni con Israele mentre si promette, in emersione, il riconoscimento dell'Olp; si possono fare affari con Gheddafi mentre lo si svillaneggia sui giornali e davanti alle telecamere, si può fingere di dar prova di indipendenza nella politica petrolifera, dopo aver ottenuto il discreto "placet" di

Washington, si può negare a Malta con la mano destra ciò che si è in pubblico promesso con la mano sinistra.

Il caso dell'accordo con Malta rasenta il grottesco. L'impegno sulla sicurezza dell'isola preso dal governo Cossiga II è l'atto di politica estera più importante degli ultimi vent'anni, con l'eccezione del Trattato di Osimo. Contro questo accordo si è mossa non solo l'estrema destra ultra-atlantista ma anche una parte della sinistra, come i giovani diplomatici d'assalto che collaborano a un giornale del Pdup. Nessuno sforzo reale sembra sia stato fatto dai media per mettere i cittadini italiani in condizione di apprezzare, nel bene o nel male, l'importanza e l'estensione di questa nuova alleanza. Sono sicuro che la grande maggioranza degli italiani non sa neanche che a Malta si parla e si scrive il maltese. Per rendersi conto di quanto poco hanno fatto giornali e televisione per far capire Malta agli Italiani, basta paragonare lo spazio dedicato dai nostri giornali all'accordo italo-maltese e quello che i giornali inglesi dedicarono alla mediazione di Londra fra il governo di Ian Smith e i nazionalisti dello Zimbabwe. Gli inglesi hanno potuto seguire ogni passo di quella trattativa. Eppure Malta è molto più importante per la sicurezza dell'Italia di quanto lo sia lo Zimbabwe per l'economia della Gran Bretagna.

Ciò che manca, fra l'altro, ai media italiani è una sufficiente dose di gatekeeping, il termine con cui si indica nei media la naturale predilezione per le notizie più vicine agli interessi del paese, per il "piede di casa". I mezzi italiani di comunicazione sembrano avere predilezioni contrarie. Abbondano i grandi colpi d'ala sulla politica delle grandi potenze (il più delle volte facendo uso di dati e concetti presi a prestito) ma scarseggiano le inchieste, che dovrebbero invece essere frequenti e approfondite, sui paesi nostri vicini. Non ho mai letto un'inchiesta sulla Slovenia, della Croazia non si parla quasi più, dopo

le vicende nazionalistiche di dieci anni fa. E quanti, che non siano emigrati, conoscono veramente la Svizzera interna, che ora si può facilmente raggiungere in macchina col traforo stradale del Gottardo? Della Tunisia si scrive solo quando viene catturato un peschereccio di Mazara del Vallo. E questo è normale. Meno normale è che non si prenda spunto da tali notizie per spiegare qualcosa di più sul paese arabo a noi più vicino, attraversato, fra l'altro, dall'importante nuovo gasdotto Algeria - Italia.

Il massimo della disinformazione viene però raggiunto nei rapporti italo-jugoslavi, malgrado le frequenti visite di Stato. Telecapodistria ha fatto un ampio resoconto del recente incontro, a Gorizia mi pare, fra i comandanti militari italiano e jugoslavo delle due regioni confinanti. Niente di simile mi risulta nei programmi della Rai. Eppure saranno quei due comandanti ad avere importanza decisiva nell'evento (forse improbabile, certo, ma gli eserciti non esistono anche per queste "improbabilità"?) che truppe del Patto di Varsavia tentino di forzare il Gorizia-gap: eventualità su cui sono orientati i piani della Nato che ci riguardano. Non vorrei infierire, ma questa distrazione, questa incuria, questo disprezzo per il gatekeeping in nome dei massimi sistemi somiglia molto all'incuria di tutti, dico tutti, i mezzi di comunicazione sul tema, che tuttavia è di costante riferimento, della difesa civile. Unica eccezione: gli articoli sull'insufficienza dei sistemi di allarme nella zona circostante alcune centrali nucleari e la breve polemica di stampa sulla strana vicenda del rifugio antinucleare di Montecavo.

La disattenzione, la discontinuità degli interventi e la scarsità di documentazione sono però più gravi negli affari di politica estera che in quelli di politica interna. Al punto che non sono stati i commentatori di politica estera, quasi tutti occupati nella sala d'armi a tirar

di fioretto, ad accorgersi per primi dell'esistenza di una politica estera "sommersa". Sono stati invece i cronisti giudiziari e pochi tenaci parlamentari. Quale dei nostri columnist ci aveva mai spiegato che a decidere sulle vendite di armi all'estero è una commissione interministeriale, nella quale i personaggi in grado di decidere sul serio sono solo due, tutti e due militari, uno dei quali "sommerso", cioè del Sismi?

A guardar bene, del resto, era stata molto sottovalutata perfino l'importanza del commercio degli armamenti nel determinare la politica estera. Quanti giornali si sono occupati del protocollo Ruffini-Brown, che vincola non poco ancor'oggi buona parte della nostra politica? E come mai due soli giornali si sono occupati in questi ultimi tempi e dopo mesi di silenzio, della questione delle forniture petrolifere dall'Arabia Saudita interrotte dallo sceicco Yamani un anno fa sull'ondata dello scandalo delle "tangenti Eni"? La notizia di questa interruzione suscitò una giustificata emozione, a suo tempo, perchè tutti si resero conto di quanto fosse grave che un rifornimento così importante per l'Italia venisse a cessare per colpa di percettori di tangenti, ignoti ai media ma certo noti all'anagrafe italiana. Passata l'emozione, il silenzio stampa è stato totale e prolungato.

Un curioso dibattito che si è acceso per autocombustione la scorsa estate è indice dell'insofferenza di una certa casta intellettuale italiana (casta di cui molti giornalisti ritengono di far parte) per il "piede di casa". Qualcuno, giudicando forse eccessivo l'interesse suscitato dai media su quanto avveniva a Gdansk e in tutta la Polonia, fece presente che "non bisogna dimenticare l'America latina". Ed è vero che in America latina erano, e purtroppo sono, in corso i massacri del Salvador e la repressione in Bolivia. Ma è anche vero che quel continente è molto lontano dalla sfera d'influenza di un paese come l'Italia, che dovrebbe avere una politica estera di tipo regionale. L'Italia può e

deve certo avere in America latina un ruolo economico e culturale maggiore di quello che ha adesso, ed è auspicabile che dall'opportuno ampliamento della presenza italiana derivi anche una vera politica latinoamericana dell'Italia. Ma è evidente che l'impatto degli avvenimenti polacchi, e soprattutto delle possibili reazioni sovietiche agli avvenimenti polacchi, sulla vita interna e internazionale dell'Italia è straordinariamente più forte di qualsiasi evento che si produca in America latina, sotto l'ombrello di Washington e fuori di esso.

Vorrei concludere queste note con un'immagine che mi sembra emblematica dei gravi difetti che ho cercato di vedere con l'onestà che chiedeva Lippman, anche a costo di dispiacere. L'immagine che vorrei evocare, all'indomani della catastrofe tellurica che incombe davanti a noi che inciderà a lungo sulla nostra economia, è quella della squadra navale italiana che in tempi recenti, ma che paiono così lontani, si recò lungo le coste della penisola indocinese a raccogliere un certo numero di profughi, i boat-people, di quella sventurata terra.

L'onorevole Zamberletti disse allora che questa grande impresa umanitaria sarebbe stata per la Marina Militare ciò che il Friuli era stato per l'Esercito. Partirono, su quelle navi, molti giornalisti ed essi telegrafarono in patria articoli che suonavano spesso come bollettini di guerra. Le ondate di retorica che si abbattono sui lettori e i telespettatori furono più alte di quelle che minacciavano le povere barche dei profughi vietnamiti. Non ricordo di aver ascoltato alla televisione qualche voce di buonsenso proporre di usare le elevate somme destinate a questa dubbia crociera per mandare ai boat-people, sempre a spese italiane, qualche nave-passeggeri di Singapore - facilmente raggiungibile per telex - che sarebbe almeno arrivata per tempo e avrebbe trovato in mare più profughi di quanti ne trovarono i nostri marinai. I loro capaci scafi commerciali avrebbero certo ospitato tante più donne

e bambini di quanti potessero trovar posto negli eleganti ma angusti scafi da guerra le cui prue i telespettatori poterono finalmente vedere fendere le acque della Giudecca in vista del campanile di San Marco, a conclusione della storica impresa.

Leggendo i trionfali dispacci in arrivo dai mari dell'Asia, che solo verso la fine del viaggio cominciarono a filtrare un po' di stanchezza e delusione, un'altra immagine veniva alla mente: quella del generale Cadorna e del suo Stato maggiore circondati dai giornalisti saliti da Milano e da Roma a vedere, al fronte, ciò che lo Stato maggiore voleva che vedessero, e a non vedere ciò che avrebbe forse demoralizzato il "fronte interno". Quei giornalisti di altri tempi potevano giustificarsi con le strettezze della censura di guerra. Più difficile sarà, ai nostri giorni, spiegare le ragioni del contributo così esiguo dato dai media alla formazione della politica estera italiana, e alla sua comprensione da parte degli italiani.

APPENDICE

I giornali italiani e l'elezione di Ronald Reagan

La campagna elettorale del 1980 negli Stati Uniti ha messo in evidenza i due opposti punti deboli dei commentatori italiani di politica internazionale e della guarnigione di corrispondenti da Washington e da Nuova York. Questi due punti deboli sono di segno opposto, ma succede che convivano fianco a fianco sulle pagine dei nostri giornali o di fronte alle telecamere.

Il primo consiste nel sottovalutare, o addirittura rimuovere, il punto di vista italiano, l'interesse specificamente nazionale nel seguire le vicende della maggiore potenza mondiale e principale alleato dell'Italia, e nel prediligere invece uno stile che si presume "obiettivo", da osservatore sopra le parti, immune da emozioni e interessi nazionali. Dimenticando che chi legge il giornale tende, magari solo inconsciamente, a riportare quanto legge alla sua vita di ogni giorno, ai suoi interessi più immediati.

Il secondo punto debole è questo: dopo aver scelto come interlocutore dei suoi scritti non un lettore o una lettrice italiana in carne ed ossa, ma un fantasma di superlettore superpreparato, cosmopolita, a-nazionale e a-sessuato, il corrispondente o il columnist italiano non riesce poi a soddisfare questo lettore fantasma e fantastico. Non è abbastanza informato per dirgli cose che già non abbia appreso leggendo il "Times", la "Zürcher Zeitung" o anche la "Pravda", e non è abbastanza bravo e preparato da saper costruire modelli di interpretazione dei fatti americani (e internazionali) che siano veramente originali. In breve, il nostro uomo a Washington non riesce a raggiungere l'accuratezza e la documentazione del suo collega anglosassone, ma non riesce nemmeno a costruire quei castelli di logica e di stile, magari sospesi nell'aria, tipici delle grandi firme francesi che - se capisce la loro lingua - in segreto egli ammira. Non vuole essere "soltanto" italiano, ma non riesce ad essere inglese o francese. Col risultato di mancare il suo naturale obiettivo: quello di essere "almeno" un buon giornalista italiano.

Ci sono, come sempre, eccezioni, ma in questa breve rassegna, intesa a discernere una tendenza generale, sarà bene dire che anche chi potrebbe fare eccezione vi rinuncia, per non distinguersi troppo dal branco. Alberto Ronchey, per esempio, molto informato e preparato, favorito in questo dai suoi studi di ingegneria che gli impongono di documentarsi e di cercare le cifre esatte e le citazioni corrette, potrebbe diventare il commentatore italiano più apprezzato all'estero, se avesse l'occhio più attento, nel valutare gli affari del mondo, a questa nostra

periferia dell'impero.

All'opposto, Rodolfo Brancoli, autore di interessanti libri sui fatti italiani visti dall'altra sponda dell'Atlantico, avrebbe certo potuto dirci di più sugli uomini che circondavano il candidato Reagan e che di ventano ora importanti per l'Italia. Invece, la disinformazione è tale anche un mese dopo l'elezione di Reagan, che qualcuno, nei giorni scorsi, ha collocato fra i candidati all'ambasciata degli Stati Uniti a Roma Michael Ledeen, apprezzato dai suoi amici dei servizi segreti perchè gioca bene a poker, così bene che è riuscito ad accreditarsi come esperto d'affari europei alla Georgetown University, e il cui principale merito presso Reagan consiste nell'aver divulgato l'incontinenza del fratello di campagna di Carter, Billy, durante il suo oramai storico viaggio a Tripoli, via Roma. Ledeen ambasciatore a Villa Taverna sarebbe come Pippo Baudo all'ufficio stampa del Quirinale. (Naturalmente, tutto è possibile).

Un serio candidato all'ambasciata di Roma, invece, l'uomo d'affari californiano Henry Salvadori, è stato questa settimana confuso con l'ultrademocratico Max Salvadori, autorevole e rispettata figura di antifascista italiano emigrato negli Stati Uniti, di collaboratore degli Alleati nell'ultima guerra con posizioni di responsabilità, autore di numerosi libri, saggi e articoli su giornali italiani e americani.

Il sociologo Giovanni Bechelloni ("Avanti!" 16.XI.1980) attribuisce questi vizi e difetti al fatto "grave e strutturale, che i giornalisti italiani, salvo pochissime eccezioni, sono prigionieri di una cultura che poteva andare bene all'epoca di Balzac (personaggio balzacchiano è sicuramente il caposcuola di questi giornalisti, Eugenio Scalfari) ma che è del tutto obsoleto nell'epoca dei mass-media, alle soglie del duemila". Per questo, tornando alle elezioni americane, mentre nessuno sforzo è stato fatto per spiegare cosa era in gioco anche per l'Italia nella corsa alla Casa Bianca, "le categorie: partito politico, campagna elettorale, dibattito televisivo, astensionismo, la stessa personalità dei candidati, sono state presentate ai lettori e telespettatori italiani evitando di interpretarle nel contesto della cultura e della politica americane".

Aggiungo che, come quattro anni fa si mise in ombra il fatto che Jimmy Carter era un ingegnere nucleare, e non solo un coltivatore di arachidi questa volta si sono presi molto alla leggera gli anni passati dell'ex attore di Hollywood come governatore della California, il "Golden State" che ha 22 milioni di abitanti, è esteso un terzo di più dell'Italia e ha un reddito di 15 milioni di dollari.

Dieci giorni fa, dopo l'inatteso successo di Reagan, dopo l'affannoso riallineamento dei nostri commentatori, preoccupati di mostrare che in fondo

anche loro si erano convinti, negli ultimi giorni, che Reagan poteva vincere, Francesco Alberoni ha fatto sul "Corriere della Sera" alcune opportune, seppur tardive, considerazioni su cosa vuol dire "destra" e "sinistra" negli Stati Uniti, concludendo che nella nuova era di Ronald Reagan "il mondo ritorna duro: chi ha il potere lo usa e, nello scontro, si vede chi era forte e chi invece credeva di esserlo".

Dobbiamo però chiederci se è poi così sicuro che dal punto di vista italiano i propositi di Reagan e dei suoi consiglieri sono più pericolosi di quelli di Carter e di Brzezinski. Carter, ricordiamo, ha dato una "garanzia" alla Jugoslavia che passa sulla testa e sul territorio dell'Italia, e ha condotto la questione dei nuovi missili come peggio non si poteva, facendosi forzare la mano dalla destra in Senato, senza riuscire a collocare questa decisione improvvisata in una strategia coerente di rapporti con l'Urss e con l'Europa occidentale. Brzezinski ha detto parole di fuoco e fiamme un anno fa, all'atto dell'invasione sovietica dell'Afghanistan, coinvolgendo tutti gli alleati europei nella contraddittoria formula della "distensione indivisibile", e procedendo poi a dividerla a modo suo per non irritare troppo i sovietici. Per non parlare di quanto è avvenuto in Iran, molto vicino alla zona di interesse diretto dell'Italia, e di quanto avviene in Libia, dove la politica di Washington si è allineata a quella delle compagnie petrolifere americane come a suo tempo si allineava su quella della General Motors.

Dal punto di vista americano, è bene ricordare che Carter si dichiarò, alla vigilia delle elezioni del 1976, "un populista", e tale è di fatto oggi anche Reagan ("Il populismo è ora passato dalla nostra - ha detto prima delle elezioni il collaboratore di Ronald Reagan, Jeff Bell - Reagan sta facendo una campagna populista"). Quanto al voto di marca religiosa venuto a convergere sul candidato repubblicano (ne hanno scritto, diverse settimane fa, "Time" e "Newsweek"), tutti dovremmo ricordare che il primo a svegliare dal sonno l'elettore cristiano americano è stato proprio Carter, che incautamente vi ha fatto appello, senza capire quanto conservatore e bigotto sia sotto molti aspetti l'americano fondamentalista e puritano. Quanto all'ideologia reazionaria di Reagan, era ed è meglio essere prudenti. Dopo tutto, mentre Nixon, che oggi passa per conservatore illuminato, fu dentro fino al collo nei peggiori eccessi del maccartismo, Reagan quando fu interrogato dal famigerato "House Un-American Activities Committee" rispose con dignità a domande della commissione, tipo "cosa pensa che si dovrebbe fare per spazzar via dall'industria cinematografica ogni influenza comunista?". Data assicurazione che la maggior parte degli attori faceva il suo dovere politico, Reagan aggiunse che "dopo tutto dobbiamo oggi riconoscerli (i comunisti)

come partito politico...Come cittadino, non vorrei metter fuori legge un partito in base alla sua ideologia politica". Ronald Reagan era stato, per formazione giovanile, un rooseveltiano.

Diventato ultraconservatore, Reagan si presentò alle elezioni in California col programma di alleggerire le tasse, tagliare i sussidi pubblici, battersi per la moralità dei costumi. Però lasciò votare e non mise veto alla legge californiana sull'aborto, la più permissiva di tutto il paese. Quanto al suo programma economico, già nel luglio scorso, "Esquire" scriveva, in un'ampia biografia su Ronald Reagan con molti particolari sui suoi collaboratori e sulla prospettiva di una presidenza repubblicana, che "durante il governatorato Reagan, il bilancio dello Stato di California salì da 4,6 miliardi di dollari l'anno a 10,2 miliardi - un aumento del 122 per cento..."

Evidentemente ignaro, come molti altri, di quanto stava bollendo nella pentola sociale, etnica e religiosa d'America, Aniello Coppola scriveva ancora il 2 novembre sull' "Unità": "Alla lunga, i fattori decisivi sono quelli internazionali".

Prima di vedere alcuni esempi di come il giornalismo italiano ha assistito alle elezioni americane, ricordiamo, d'accordo con Alberoni, che la stampa italiana ha esaminato soprattutto il modo in cui è stata condotta la campagna elettorale, che via via ha assunto un carattere sempre più di spettacolo, anziché di confronto ideologico. Il dibattito televisivo che ha segnato gli ultimi momenti della campagna è stata la dimostrazione più efficace di questa tendenza. "La Stampa del 30.X (Ennio Caretto): "Anche dopo il dibattito televisivo, l'esito delle elezioni rimane imprevedibile...". Tutto viene giocato quindi in base alla volubilità degli elettori, la maggior parte dei quali è indecisa fino all'ultimo momento. Anche l'"Unità" del 2.XI, in un articolo di Maria Onori sottolinea che "dai sondaggi non appare niente di nuovo, e la quota di indecisi è sempre più alta". Lo scontro è avvenuto fra le due personalità: " Il Giornale Nuovo" del 30.X (Mauro Lucentini): " Reagan ha dato prova di informazione, di pacatezza, mentre Carter è apparso stridulo e risentito". "Corriere della Sera" del 29.X (Ugo Stille): "Il fatto che alla vigilia delle elezioni, lo scontro sia affidato alle sorti di un dibattito televisivo, non stupisce, se si tiene conto del gran numero di indecisi, non su questioni programmatiche, ma sulla personalità dei candidati". Sempre il "Corriere della Sera" del 30.X (Ugo Stille): "Apparente vittoria di entrambi i candidati, Carter cerca di fugare i dubbi sulla sua gestione, Reagan mira ad eliminare i suoi punti vulnerabili. Appare disinvolto, mentre Carter sembra pomposo e serio".

La questione degli ostaggi a Teheran ha molto influenzato gli ultimi giorni di campagna elettorale, giocando sia a favore che a sfavore di Carter: "Corriere della Sera" del 4.XI (Ugo Stille): "Il dramma degli ostaggi se da un lato gioca a favore di Carter, dall'altro può prestarsi ad interpretazioni differenti; da parte repubblicana, vi sono insinuazioni sul fatto che Carter speculi sulla questione per trarne vantaggio". Sempre dal "Corriere della Sera" del 5.XI, (Ugo Stille): "La questione degli ostaggi ha finito per neutralizzarsi tra effetti opposti, e non ha modificato la situazione". Anche "La Repubblica" del 2/3.XI (Rodolfo Brancoli): "Carter punta sulle conquiste sociali, ma alla questione degli ostaggi e il dibattito televisivo non lo hanno favorito", e del 4.XI (Brancoli): "L'iniziativa di Khomeini pare aiutare Carter, ma Reagan è sempre in testa, ed è possibile che la questione degli ostaggi abbia un effetto a "boomerang", che faccia temere un comportamento troppo arrendevole da parte dell'America".

Anche quando l'interesse della stampa italiana si è accentrato sui temi politici dei due candidati, scarsamente è stato sottolineato l'interesse dell'Italia nel dopo-elezioni, tranne qualche vago accenno all'irrigidimento di Reagan rispetto alle posizioni "dissidenti" degli alleati atlantici.

Le posizioni di Carter e Reagan sono notevolmente mutate dall'inizio della campagna. Carter ha assunto toni più duri e Reagan ha cercato di abbandonare i toni bellicosi; l' "Unità" del 5.XI (Aniello Coppola): "Il pendolo americano già da un anno si è spostato verso destra, come dimostra il fatto che i candidati siano stati scelti fra i moderati-conservatori dei rispettivi partiti. Reagan, nella fase finale, ha capito che è più conveniente puntare sui fallimenti democratici piuttosto che su toni bellicosi". "La Stampa" del 4.XI (Arrigo Levi): "Carter appare più conservatore di quanto non sia, pronto a tener alta la potenza americana, e Reagan un po' meno di quanto apparve all'inizio, pronto a dichiarare che il suo iniziale estremismo economico non provocherà tagli vistosi nella spesa pubblica, e preoccupato di non apparire l' "uomo dal grilletto facile". La causa principale della sconfitta di Carter sembra essere il malcontento americano per i quattro anni della sua gestione, gestione definita "fallimentare": "La Stampa" del 6.XI. (A. Levi): "Carter è stato sconfitto per non aver saputo gestire adeguatamente i prestigio americano; Reagan dovrà però muoversi con prudenza fra gli alleati, in quanto l'America da sola, come ha dimostrato l'esperienza, andrebbe incontro a nuove amare delusioni". "Il Manifesto" sottolinea però come sia " inquietante la disinvoltura con cui si parla di conflitto in America. Reagan è su posizioni di irrigidimento verso i movimenti radicali del Terzo Mondo e verso l'Olp, richiamerà

all'ordine gli alleati europei".

Il mito americano sembra risorto con l'elezione di Reagan: Alberto Ronchey, sul "Corriere della Sera" del 6.XI: "La questione degli ostaggi, la crisi energetica, quella economica, il fantasma del declino tecnologico ed economico, l'avanzata militare sovietica, tutto questo rappresenta una palla al piede per il governo Carter. L'America non si rassegna al dubbio o all'ipotesi che la sua espansione stia finendo. Il carterismo assume così il significato di una espressione contemplativa della crisi "d'epoca" e il reaganismo è all'impronta dell'ottimismo". "La Repubblica" del 6.XI (R.Branconi) registra come: "sia stato un voto di protesta, ma anche indice di frustrazione del popolo americano. Aspettiamo adesso di vedere come Reagan, dopo le promesse elettorali, si confronterà con le dure realtà mondiali". La punizione che è stata inflitta a Carter trova anche da noi giustificazione. "Il Giornale Nuovo" del 3.XI (Lucentini) accusa Carter "di aver voluto accattivarsi le simpatie degli americani più incolti, delle donne. Gli elettori maschi, secondo i sondaggi, sono più favorevoli a Reagan" e sempre sul "Giornale" del 6.XI, scrive Pasolini Zanelli: "Anche della dismisura del tonfo, Carter può ringraziare se stesso. E' stato lui a rifiutarsi, in quasi un anno di campagna elettorale, al confronto politico ed ideologico, a rifugiarsi nel corpo a corpo, nella demonizzazione dell'antagonista, nei colpi bassi, nel terrorismo sul tema della guerra e della pace, nel tentato riciclaggio elettorale del dramma degli ostaggi (...) Il giocare sul contrasto delle personalità, che fu eseguito magistralmente con Kennedy, è fallito brutalmente con Reagan (...) Il voto massiccio per Reagan è stato non solo un voto di protesta o di sfiducia ma un rito liberatorio. Dopo quasi un decennio di autoflagellazione, di esami di coscienza (...), gli americani hanno eletto presidente un uomo che ha inaugurato la sua campagna elettorale rivendicando l'intervento americano in Indocina come "una nobile causa". Mentre sul "Messaggero" del 5.XI, Italo Pietra scrive: "l'America pare abbia imputato a Carter le colpe di una crisi che ha assunto ormai dimensioni mondiali". Lo scontro tra i due si è svolto con ampia collaborazione dei media, come sottolinea Guido Montaldo sul "Manifesto" del 2.XI: "In realtà, più che altro, la scelta sarà fra votare e non votare, c'è stato un appiattimento del dibattito politico, e un concentrarsi sulla personalità dei candidati, in cui il ruolo dei mass-media e dell'accresciuto potere della stampa è stato determinante". Ma il fattore che principalmente ha giocato in favore di Reagan è la scelta, da parte del popolo americano, della "novità" e del "rischio", rispetto all'incompetenza dimostrata da Carter: il "Corriere della Sera" del 6.XI (U.Stille): "il largo consenso ottenuto da Reagan è la prova che molti americani hanno accolto il

suo appello per una svolta, " it's time for a change". La volontà di un nuovo corso ha prevalso negli americani sul timore dei rischi e delle incognite". La "Stampa" del 6.XI (Caretto): "...anche questa svolta mostra il coraggio di cambiamento del popolo americano: si preferisce il rischio (Reagan) all'incompetenza (Carter)". Reagan ha inoltre ottenuto un altro successo, quello di aver spaccato, disgregandolo, il grande blocco democratico, la coalizione democratica: Ugo Stille, sul "Corriere" del 6.XI: "...disgregazione del blocco democratico, e svolta psicologica a destra nel paese". Notarianni, sul "Manifesto" del 6.XI: "Il voto per Reagan si spiega da un lato con il digregarsi del blocco democratico, da l'altro con una reazione elementare, ma di lunga prospettiva, di un elettorato deciso a reagire ad una condizione vissuta come umiliante, segnata dalla decadenza di un impero". Infine, sulla "Stampa" del 5.XI, Ennio Caretto: "... una vittoria di Reagan non significherebbe l'avvento di un governo reazionario, ma rispecchierebbe l'orientamento a destra di un paese che rimpiange un passato di agiatezza e di potenza, scomparso con Carter".

Donatella Besana ha collaborato per la documentazione

ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE (ISPI)

MILANO, VIA CLERICI 5 - TEL. 878266

3

CONVEGNO SU:

" FATTORI E CONDIZIONAMENTI DELLA POLITICA ESTERA ITALIANA "

PALAZZO CLERICI 4-6 DICEMBRE 1980

RELAZIONE DEL DOTT. ELIO ROGATI

"L'ATTIVITA' DELLA COMMISSIONE ESTERI DELLA CAMERA
DEI DEPUTATI"

5322

PARLAMENTO E POLITICA ESTERA

L'attività della Commissione esteri

della Camera dei Deputati

(di Elio Rogati)

Vorrei portare, in queste poche pagine, una testimonianza personale sull'attività e i poteri della Commissione affari esteri della Camera dei Deputati, di cui sono stato il Segretario per otto anni, fino all'autunno 1979. E' stata un'esperienza, umana e professionale, viva e significativa, arricchita dalla personalità dei vari Presidenti di cui ho avuto l'onore di essere il collaboratore: Aldo Moro, che è stato Presidente dal 1972 fino al luglio 1973 (allorchè ha ottenuto il portafogli degli esteri nel IV Ministero Rumor) - Giulio Andreotti, dal luglio 1973 al marzo 1974 (quando è diventato Ministro della difesa nel V Ministero Rumor) - Carlo Russo, dal 1974 al giugno 1979 - Francesco Cossiga in una breve parentesi dell'estate 1979, alla vigilia di dare vita al suo primo governo.

Quando si parla della Commissione esteri bisogna tener presente la differenza che corre tra i poteri ad essa derivanti dalla sua collocazione istituzionale e i poteri molto più ampi che effettivamente esercita. La Commissione è una delle 14 Commissioni permanenti della Camera, cioè un organo

interno di quel più vasto e complesso organo costituzionale che è la Camera dei Deputati; la sua attività ha rilevanza interna ma anche esterna. Non mi dilungo tuttavia in considerazioni giuridico-costituzionali, non essendo questa la sede.

Differenza tra la Commissione esteri e le altre Commissioni parlamentari.

Quel che mi preme sottolineare è che la Commissione esteri si differenzia dalle altre Commissioni permanenti per lo meno per tre considerazioni fondamentali. Innanzitutto perchè, rispetto alle altre, ha poco sviluppato il momento propriamente legislativo e molto più sviluppato il momento politico, del controllo, della discussione. Dal punto di vista quantitativo le leggi approvate dalla Commissione esteri sono assai poca cosa rispetto a quelle di altre Commissioni, non includendo tra le leggi in senso stretto quelle di autorizzazione alla ratifica degli atti internazionali. La scarsa quantità non va però a scapito della qualità, dato che la Commissione esteri ha elaborato ed approvato in questi ultimi 15 anni leggi significative. Ma non c'è dubbio che è sul terreno del sindacato ispettivo e del dibattito che la Commissione esteri si è qualificata in modo particolare.

La seconda considerazione che distingue la Commissione esteri dalle altre è la sua composizione, perchè di essa hanno tradizionalmente fatto parte (ed anche oggi) i leaders più prestigiosi dell'Italia repubblicana. Si può dire che la Commissione sia una specie di Alto Consiglio dei maggioren-

ti della nostra democrazia; farne parte è la consacrazione di uno status privilegiato. Ci sono naturalmente alcune eccezioni dovute a ragioni di funzionalità. In effetti la Commissione ha una sua parte di attività che è anche di routine e ad essa le grandi firme non prendono parte; di qui la necessità che il lavoro venga svolto da personaggi minori.

La terza considerazione è il clima di fair-play, di reciproco rispetto tra i Gruppi che caratterizza le riunioni, cui sono sconosciute le vivaci polemiche e le esasperazioni dialettiche che spesso contraddistinguono le altre Commissioni. E questo è il risultato di due fattori: il primo - meno importante - è che i leaders politici, pur sostenendo con fermezza le proprie tesi, rifuggono da espressioni provocatorie e ultimative che talvolta possono anche usare, ma in sede di Assemblea, dove il dibattito è pubblico e quindi ha una risonanza nazionale attraverso la stampa. (Le riunioni di Commissione sono per lo più - ma non tutte - riservate; di esse viene redatto un resoconto sommario a cura del Segretario della Commissione). Il secondo fattore è che, passati gli anni delle scelte fondamentali della nostra politica estera (NATO, CECA, CEE), poche sono state le occasioni per scontri frontali tra i partiti; anzi c'è stata una progressiva convergenza sui principi ispiratori della nostra presenza internazionale: NATO, ONU, Europa, distensione. Una mozione in tal senso, firmata da tutti i partiti democratici, è stata approvata alla Camera e al Senato nell'autunno 1977. E' stato un momento che non è eccessivo definire storico: per la prima volta infatti nella storia unitaria dell'Italia democratica l'opinione pubblica, rappresentata dai partiti, si è ritrovata nella stragrande maggioranza unita

sulle stesse posizioni e il Governo si è visto rafforzato da una così vasta convergenza popolare sulle sue scelte internazionali. (Questa unità è stata scalfita solo una volta: nel di battito sugli euromissili del dicembre 1979).

La svolta della Presidenza Moro (1972).

Nell'attività della Commissione esteri della Camera degli ultimi decenni c'è una data che ha segnato una svolta: il 1972, inizio della sesta legislatura e della presidenza di Aldo Moro. Fino a quel momento la Commissione era vissuta in parziale simbiosi con il Ministero degli esteri: l'ordine del giorno, e cioè la cosa più delicata e autorevole dell'autonomia parlamentare, veniva formato in accordo con la Farnesina, che disponeva di un potere concreto di suggerimento o di vieto degli argomenti da discutere. Anche le interrogazioni (ammesse in Commissione con il nuovo Regolamento del 1971) venivano iscritte all'ordine del giorno solo con il consenso del Ministero, il quale faceva spesso valere la delicatezza delle questioni internazionali che sconsigliavano il Governo dal pronunciarsi in sede parlamentare. Era una visione che nascondeva al tempo stesso timore e sfiducia verso il Parlamento. In alcuni casi la Farnesina era persino riuscita a far pubblicare negli "Atti parlamentari" la sintesi degli interventi governativi in Commissione, già preparata in sede ministeriale; il funzionariato della Camera veniva così espropriato di una delle sue attività più delicate e costituzionalmente doverose: quella di testimonianza obbiettiva e certificazione notarile dei dibattiti e delle decisioni.

Aldo Moro ha voltato pagina; con la sua Presidenza la Commissione esteri è tornata ad essere padrona del pro

prio ordine del giorno, scegliendo gli argomenti da discutere e la loro priorità, per i provvedimenti di legge, le autorizzazioni alla ratifica, i dibattiti politici, le interrogazioni. In particolare per queste ultime sono stati applicati con severità i termini indicati dall'art. 133 del Regolamento: tra scorsi 15 giorni dalla presentazione, l'interrogazione veniva iscritta all'ordine del giorno. Questo zelo della Commissione - proseguito sotto le Presidenze Andreotti e Carlo Russo -, ha ricevuto il riconoscimento ufficiale e il plauso del Presidente della Camera ed è stato particolarmente apprezzato dai deputati interroganti che finalmente hanno trovato un puntuale riscontro e seguito ai documenti ispettivi da essi presentati.

Il nuovo sistema, ristabilendo l'equilibrio istituzionale tra Parlamento e Ministero degli esteri con rispetto delle reciproche competenze, non solo non ha prodotto alcuni te muti inconvenienti, ma al contrario ha reso più rapidi e fluidi i rapporti con reciproco vantaggio: del Parlamento, che ha potuto far valere una presenza tempestiva e autorevole nelle scelte internazionali; della Farnesina, che ha visto la sua azione non più ghettizzata nella cerchia degli addetti ai lavori, ma arricchita dalla tematica parlamentare e rafforzata dal consenso, talvolta critico, dei partiti. Anche per questa via si è ristabilita la centralità del Parlamento, un tema che, per tutti gli altri aspetti della vita pubblica, sarà poi al centro del la settima legislatura (1976-79). La presidenza di Aldo Moro ha anticipato i tempi di qualche anno.

L'esame dei Trattati.

Un'altra significativa conseguenza della svolta del 1972 è stata la rapidità con cui sono stati esaminati i proget-

ti di legge di autorizzazione alla ratifica degli atti internazionali, via via che venivano presentati alla Camera dal Governo o trasmessi dal Senato. In precedenza era diventato un luogo comune dire che l'Italia ratificava i Trattati con anni di ritardo per colpa del Parlamento. Questo luogo comune (già in passato discutibile) è stato superato: la Commissione esteri ha costantemente "azzerato" il proprio ordine del giorno generale, con l'eccezione naturalmente per quei provvedimenti che incontravano obiezioni politiche e che erano tenuti "in giacenza". Ricordo, ad esempio, la Convenzione Italia-Spagna relativa al servizio militare dei doppi cittadini, firmata a Madrid il 10 giugno 1974, approvata dal Senato nel corso della sesta legislatura e quindi trasmessa alla Camera. Nel merito nessun gruppo politico era contrario, anche perchè l'accordo interessava più i giovani italiani che quelli spagnoli. Ma erano gli ultimi tempi del franchismo con i suoi soprassalti di "garrota" e a una parte significativa della Commissione esteri della Camera (in contrasto con quella del Senato) non sembrò opportuno far passare il provvedimento, in segno di condanna del regime spagnolo. Il Trattato per altro fu approvato nella settima legislatura, nel 1977, dopo che in Spagna erano state ri-stabilite le basi democratiche.

Ricordo ancora alcuni accordi di sede bloccati fino al loro rinegoziato perchè prevedevano privilegi e immunità ritenuti troppo ampi, maggiori di quelli tradizionalmente previsti da intese del genere, e ciò malgrado la Camera avesse approvato nel 1973 all'unanimità un ordine del giorno che impegna il Governo a limitare allo stretto necessario quelle concessioni, per non creare ulteriori ingiustificate oasi di privilegio in Italia.

C'è anche un'altra categoria di atti internazionali la cui approvazione è stata ritardata dal Parlamento: sono quelli che, esaminati dalla sola Camera o dal solo Senato, sono decaduti per la fine anticipata della sesta o della settima legislatura. Per essi è stato necessario ripercorrere dall'inizio l'iter parlamentare e ciò ha richiesto del tempo. Naturalmente per questi ritardi la Commissione esteri non ha responsabilità.

C'è invece da chiedersi, e la Commissione più volte lo ha chiesto al Governo, se non sia possibile accorciare i tempi tra la firma di un atto internazionale e la sua presentazione al Parlamento per l'autorizzazione alla ratifica. Questi tempi - avendolo riconosciuto il Governo, lo si può qui ripetere senza scandalo - sono troppo lunghi. Non si parla dei casi (rari per la verità) in cui eventi sopravvenuti alla firma abbiano consigliato il Ministro degli esteri a ritardare la presentazione alle Camere dell'atto internazionale (nessun termine al riguardo è previsto in Costituzione), ma di tutti gli altri casi in cui ragioni non politiche hanno portato a ritardi vistosi. C'è anche un caso-limite: una Convenzione del 1935 presentata alla Camera per l'autorizzazione alla ratifica dopo oltre 35 anni, concernente la riduzione della settimana lavorativa a 40 ore (la sostanza del Trattato è da molto tempo superata in Italia da accordi sindacali e norme interne più favorevoli).

Una proposta
per snellire
le procedure

Secondo dati della Farnesina, tra la firma e la presentazione al Parlamento di un Trattato ci sono ben 35 "passaggi", prevalentemente tecnici e pratici, legati in gran parte al

cosiddetto "concerto ministeriale". Il numero è sembrato a tutti eccessivo e il Governo più volte si è impegnato a ridurlo, senza risultati fino ad oggi. La Commissione esteri, per parte sua, ha fatto una proposta, mutuata dal Regolamento interno della Camera. Il concerto ministeriale è in sostanza un insieme di pareri che devono essere espressi dai dicasteri interessati, *ratione materiae*, dal Trattato. Ebbene si assegni a questi dicasteri un termine di due mesi, rinnovabile su richiesta una sola volta, per esprimersi. Qualora i termini scadano senza pronuncia, si intende che il dicastero interessato abbia rinunciato ad esprimere il parere o non abbia alcuna obiezione da muovere. Del resto non si deve dimenticare che in genere, in sede di negoziato di un Trattato, già c'è stato un concerto preventivo.

Qualche perplessità potrebbe sorgere per il Tesoro, relativamente alla copertura finanziaria. Ma anche qui è difficile pensare che i negoziatori di un trattato non siano seriamente premuniti contro il rischio di insolvenza finanziaria o che addirittura lo Stato italiano si rifiuti, allegando una supposta carenza di fondi, di onorare un impegno internazionale liberamente sottoscritto. Comunque ogni perplessità dovrebbe cadere qualora si prevedesse in bilancio un generico "fondo globale internazionale" (più ampio quindi del sistema già esistente) di parecchi miliardi destinati a finanziare i nuovi impegni esterni dell'Italia, al di là di quelli previsti da provvedimenti legislativi in corso, per i quali già esiste in bilancio l'indicazione finanziaria.

Come ultima istanza, per riparare ad eventuali im-

pegni internazionali finanziariamente troppo "audaci", resta sempre la discussione parlamentare nel corso della quale il Governo potrebbe far valere difficoltà di copertura finanziaria per un determinato trattato.

Se i suggerimenti su indicati venissero accolti, probabilmente si eviterebbe che tra la firma di un atto e la sua presentazione al Parlamento passino molti anni senza un serio motivo. Anche per questa via si renderebbe più autorevole e credibile la presenza internazionale dell'Italia.

La Commissione
esteri e l'emigrazione.

Della Presidenza Moro vorrei inoltre ricordare la particolare attenzione dimostrata verso i nostri emigrati. Già nella precedente legislatura la Commissione esteri, per il tramite di una sua speciale Sottocommissione, aveva condotto una indagine conoscitiva anche con brevi visite in alcune località europee dove più forti sono le nostre collettività. Da quella indagine erano emerse molte cose, ma soprattutto una constatazione e una certezza. La constatazione che il Parlamento italiano, disinteressandosi troppo a lungo della nostra emigrazione (considerata "male inevitabile"), non ne conosceva i problemi e lo spirito; la certezza che la soluzione di quei problemi non poteva esser lasciata nelle mani dell'amministrazione degli esteri, trattandosi nella sostanza di problemi politici che richiedevano interventi politici. La conclusione era una sola: il Parlamento doveva entrare in prima persona nel mondo dell'emigrazione. Questa intuizione fu merito della Presidenza Moro e fu poi continuata e potenziata sotto le Presidenze Andreotti e Carlo Russo.

Per il 1973 il Ministero degli esteri aveva deciso di convocare delle riunioni di emigrati, una per ogni area geografica: Europa, America, Africa, in preparazione di una conferenza nazionale dell'emigrazione, da tenersi a Roma, dove impostare i problemi e le loro soluzioni. La Commissione e steri non perse l'occasione, che essa stessa del resto aveva contribuito a creare. Con una lettera del 15 febbraio 1973, Aldo Moro chiedeva e otteneva dall'allora Presidente della Ca mera, Pertini, che una ristretta delegazione della speciale Sottocommissione su ricordata prendesse parte a tutti i lavori e a tutte le riunioni. L'impatto psicologico sui nostri emigrati non fu piccolo: per la prima volta essi avevano come interlocutori non più soltanto dei funzionari della Farnesina, talvolta un Sottosegretario agli esteri, ma dei Parlamentari. Il discorso si sfrondeva subito dei casi personali per acquistare rilievo politico generale.

Alle riunioni del 1973 ne seguivano altre nel 1974. La speciale Sottocommissione emigrazione della Commissione e steri, tra un viaggio e l'altro, lavorava intensamente a Roma, approfondendo la sua indagine e varando - tra l'altro - la leg ge per la conferenza nazionale dell'emigrazione del febbraio 1975, alla quale si presentava con una relazione che costituiva la cornice politica per la soluzione dei problemi e una tematica ricca e costruttiva. Insieme con la conferenza nazionale nel suo complesso, la relazione ha segnato un punto di riferimento autorevole, da cui non si può prescindere nella storia dell'emigrazione di questo dopoguerra.

Anche in altri importanti settori la Commissione e

steri è stata attenta e presente tra il 1972 e il 1979; mi riferisco in particolare alle speciali Sottocommissioni (chiamate nel regolamento della Camera "Comitati permanenti") per gli affari europei, per gli enti sovvenzionati sul bilancio del Ministero degli esteri, per la politica culturale italiana all'estero. Queste tre Sottocommissioni sono state attivissime sotto la Presidenza Carlo Russo. In particolare la terza, per la prima volta nella nostra storia ha condotto nel 1978 e nel 1979 un'acuta indagine conoscitiva in Italia, in Europa, nelle Americhe, traendo spunto dalla insoddisfacente situazione in cui versano i nostri istituti di cultura per giungere alla configurazione di una nuova, più dinamica e ricca presenza della cultura e della lingua italiana all'estero. La Sottocommissione aveva quasi ultimato i suoi lavori quando l'anticipato scioglimento del Parlamento nella primavera 1979 interrompeva una così feconda opera. Alla nuova legislatura spetta ora il compito di non disperderne i frutti.

Le fonti di informazione autonome.

Tra le tante ragioni intuitive che hanno spinto la Commissione esteri a rendere dinamica la sua attività e presenza dopo il 1972 c'è n'è una che vorrei sottolineare anche perchè è diventata particolarmente attuale nella settima legislatura 1976-79: l'esigenza per le Commissioni parlamentari di disporre di fonti di informazione proprie, autonome e dirette, non più mediate dal Governo. Da questo punto di vista il Parlamento è stato in passato quasi sempre in posizione di subalternità, dipendendo dal Governo per dati e informazioni che venivano trasmessi se e in quanto non contrastassero la causa governativa. Quindi anche la Commissione esteri era una fonte ar

retrata di conoscenza, discussione e decisione. Ora, quanto più il Parlamento acquisisce autonomamente gli elementi conoscitivi, tanto più riesce ad esercitare sull'esecutivo, con cognizione di causa e indipendenza, quel controllo democratico che vuole la Costituzione.

La costante ricerca di autonome fonti di conoscenza si è unita, e in parte ne è stata il presupposto, ad una presenza sempre più accentuata della Commissione nella nostra politica estera. E' ovvio che questa presenza va intesa nei suoi limiti costituzionali e politici, rilevando com'è ovvio dalla prevalente competenza del Governo e non del Parlamento la conduzione attiva della politica estera.

Ricorderò quattro tipi di iniziative. Innanzitutto gli incontri della Commissione, in Italia e all'estero, con analoghe Commissioni di altri Parlamenti, in particolare della Francia, della Jugoslavia e dell'Unione Sovietica nonché le visite politicamente significative come quella in Egitto del giugno 1977, in cui, tra l'altro, per la prima volta una rappresentanza ufficiale del Parlamento italiano si incontrava con il "Vice-ministro degli esteri" dell'Organizzazione per la liberazione della Palestina. Gli inviti rivolti da altri Paesi alla Commissione sono stati numerosi ma alla maggior parte di essi è stato necessario rinunciare per limiti di tempo e di impegni.

In secondo luogo, ricorderò i numerosi incontri nel lo studio di Montecitorio, tra il Presidente della Commissione esteri e ambasciatori e uomini politici, italiani e stranieri. Non si è trattato soltanto di visite di cortesia; il canale è stato utilizzato anche per precisi scopi di politica estera.

Per quanto riguarda in particolare le visite di ambasciatori italiani, all'inizio e alla fine del loro periodo di accreditamento in un paese, l'innovazione è apparsa significativa, anche se ovviamente essa può richiamare solo da lontano quanto avviene, in un diverso contesto istituzionale, alla Commissione esteri del Senato americano.

Le riunioni riservate.

Lo studio di Montecitorio è stato anche la sede di riunioni riservate tra l'ufficio di presidenza della Commissione e i rappresentanti dei gruppi politici, da una parte, e il Ministro o Sottosegretario agli esteri, dall'altra, in occasione di alcune crisi internazionali che coinvolgevano anche interessi italiani. La delicatezza delle situazioni scongiurava il Governo dal prendere posizione subito in un dibattito parlamentare, ma non scongiurava certo un'informazione sincera e tempestiva alla Commissione esteri. Pertanto per tutelare il Governo e allo stesso tempo i diritti del Parlamento, si è fatto ricorso a riunioni informali, riservate e ristrette. Tutti i parlamentari presenti hanno sempre mantenuto il più rigoroso riserbo sulle informazioni confidenziali ricevute dal Governo.

Ricorderò infine una significativa iniziativa assunta sotto la presidenza Carlo Russo che ha inserito la Commissione nel cuore di una delegazione governativa. Era il 1978 e l'ONU aveva convocato per il maggio-giugno una sessione speciale dell'Assemblea sul disarmo. Il problema era ed è vitale per le sorti dell'umanità e la Commissione esteri intendeva seguirlo da vicino; dopo negoziati con la Farnesina si ottenne che tre parlamentari facessero parte della delegazione italiana all'Assem-

blea speciale. Unico limite al loro status di delegati era il divieto di prendere la parola: era un limite doveroso spettando al Governo il diritto di prendere posizione per l'Italia. L'iniziativa del 1978 ha costituito un precedente in quanto si è ripetuta nel 1980 sotto la nuova presidenza Andreotti per l'Assemblea speciale dell'ONU per lo sviluppo.

Dalla molteplicità di iniziative sommariamente indicate è discesa la necessità per la Commissione di un impegno costante di lavoro. Sono passati i tempi in cui la Commissione si riuniva una volta al mese, talvolta anche più di rado. Il nuovo ritmo e i nuovi indirizzi impressi da Aldo Moro nel 1972 hanno portato la Commissione, nelle sue diverse articolazioni e sedi, ad un lavoro continuo, senza soluzione di continuità. Discussioni di politica estera settoriali e generali, esame del bilancio della Farnesina, autorizzazioni alla ratifica dei Trattati, interrogazioni, risoluzioni costituiscono altrettante occasioni di lavoro e approfondimento sui temi internazionali.

L'Interparlamentare e le Organizzazioni Internazionali.

A rendere più fitta la ragnatela di impegni si aggiungono l'Interparlamentare e il collegamento con organizzazioni internazionali. Per quanto riguarda l'Unione Interparlamentare, la presidenza della sezione italiana (di cui fanno parte tutti i deputati e i senatori) è da cinque anni affidata al Presidente della Commissione esteri della Camera (prima Carlo Russo, ora Andreotti). E' vero che l'Interparlamentare ha una sua struttura organizzativa separata dalla Commissione esteri, ma l'impulso politico delle numerose sezioni bilaterali e di quella generale viene dal Presidente.

Per quanto riguarda le organizzazioni internazionali, tra alcune di esse e la Commissione esteri esiste uno stabile collegamento procedurale e sostanziale; innanzitutto con le organizzazioni alle quali il Parlamento partecipa con proprie delegazioni (Assemblee del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea occidentale): le risoluzioni e raccomandazioni formalmente trasmesse da tali Assemblee vengono assegnate alla Commissione esteri per il parere (art. 125 Regolamento Camera). Egualmente per il parere sono assegnati gli atti normativi emanati dal Consiglio dei Ministri e dalla Commissione delle Comunità europee, non appena pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità (art. 127 reg. Camera). Inoltre, fino al momento dell'elezione diretta del Parlamento europeo, era prevista la possibilità che la Commissione esteri, integrata con i diciotto deputati che facevano parte della delegazione italiana a quel Parlamento, esaminasse la relazione annuale consuntiva sulle Comunità. Naturalmente questa integrazione non è oggi possibile dato che non esiste più una "delegazione italiana" al Parlamento europeo; resta però ferma la competenza della Commissione esteri.

I rapporti
con la Farnesina.

Un'ultima parola vorrei dire sui rapporti con la Farnesina: essi sono costantemente migliorati in questi ultimi anni, con reciproco vantaggio, come accennavo all'inizio (anche i funzionari che seguono i corsi di aggiornamento presso l'Istituto diplomatico hanno preso l'abitudine di chiedere ogni anno un incontro con la Commissione per conoscerne il funzionamento; le stimolanti domande che vengono poste dai funzionari ai politici testimoniano, da un lato, un forte deside

rio di sapere e di rafforzare i rapporti istituzionali e, dal l'altro, quanto poco fosse conosciuta in passato all'esterno il "pianeta" Commissione esteri (quasi fosse un UFO). Questa crescente collaborazione è anche un segno dei tempi: nel momento in cui si moltiplicano gli operatori di politica estera e quest'ultima non è più appannaggio esclusivo nè prevalente della Farnesina, solo il Parlamento e per esso la Commissione esteri (l'Assemblea dedica poche ore l'anno agli affari internazionali) può ricondurre ad unità il composito mosaico della nostra presenza nel mondo, dando gli impulsi e le direttive di base. Anche da questo punto di vista, dunque, si può dire che il Parlamento riconferma il suo ruolo di centralità.

Elio Rogati

Novembre 1980

ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE

VIA CLERICI N. 5 - MILANO - TELEFONO 878.266 (r. a.)

4

CONVEGNO SU

" FATTORI E CONDIZIONAMENTI DELLA POLITICA ESTERA ITALIANA "

PALAZZO CLERICI 4-6 DICEMBRE 1980

RELAZIONE DEL PROF. ENRICO SERRA:

"POLITICA ESTERA E AMBIENTE STORICO-POLITICO"

POLITICA ESTERA E AMBIENTE STORICO-POLITICO

Nell'affrontare un tema tanto difficile, mi sia consentito di trovare ispirazione e conforto nelle parole di chi ha influenzato come pochi l'attività di questo Istituto, ed ha lasciato una duratura impronta negli studi storici: Federico Chabod.

Nelle sue famose "Premesse" alla storia della politica estera italiana, commissionata a lui, Carlo Morandi, Walter Maturi ed Augusto Torre da questo stesso Istituto, Chabod così ha descritto le basi, materiali e morali, di ogni ricerca sulla politica estera italiana; vale a dire, cito, passioni ed affetti, idee ed ideologie, situazione del paese ed uomini, tutto ciò in una parola che fa della politica estera nient'altro che un momento, un aspetto di un processo storico assai più ampio e complesso, abbracciante tutta quanta la vita di una nazione, e non consente compartimenti stagni, ed il momento del rapporto con l'estero lega strettamente ed indissolubilmente all'altro, della vita morale, economica, sociale, religiosa all'interno."

Tutto quindi, e non solo le trattative diplomatiche, deve contribuire a dare corpo e sostanza all'assunto che mi accingo ad affrontare. E non solo ad esso. Ma anche al dibattito sempre vivace e mai concluso dei limiti da riconoscere

alla storia diplomatica. La quale, non può pretendere di trovare la sua principale giustificazione nell'individuazione dei cosiddetti "interessi permanenti" di una nazione, elemento condizionante di scelte politiche nell'arengo internazionale. "Gli interessi permanenti, ammoniva Chabod, sono una pura astrazione dottrinarica: di simili interessi, immutabili e fissi, nessuna storia, di nessun paese, ha mai offerto esempio, quanto ne offre invece, a iosa, di più o meno repentini capovolgimenti delle alleanze, di clamorosi spostamenti nei rapporti tra le varie potenze...."

Anche qui il rifiuto di certe dottrine, filosofiche e politiche, che sottopongono le scelte internazionali ad un determinismo storico e geografico, è evidente e comprensibile. Già prima dello scritto dello Chabod, la storiografia aveva fatto piazza pulita della geopolitica e del determinismo storico; ed oggi si assiste ad un suo distacco sempre più evidente da nuove dottrine che, muovendosi nello stesso filone di pensiero ed avvalendosi degli strumenti tecnologici, si erano illuse o si illudono di risolvere meccanicamente, il dramma decisionale. L'uomo, lo statista, non può delegare a nessuno la responsabilità che gli appartiene. Quasi sempre gli tocca di decidere in un tragico isolamento, consapevole che le occasioni una volta per_dute, non si ripresenteranno più.

Ciò non significa che la situazione geografica di un paese meriti una specie di "arbitrium indifferentiae". Essa è un fattore, uno dei tanti che contribuiscono alla vita politica, economica e sociale di uno stato, ed anche alle sue scelte internazionali. In certe fasi può assumere un valore preponderante, come nel caso dell'Austria settecentesca, costretta dalla sua posizione centrale a simboleggiare i drammi di un'Europa in piena mutazione. Ma il fattore geografico non può mai essere disgiunto impunemente dal carattere di un popolo e dalla sua esperienza storica. E' tutto l'insieme che costituisce il vero "genius loci".

Dal Medio Evo ad oggi nessun altro Paese d'Europa, è stato come l'Italia ambito dai suoi vicini, come se fosse nello stesso tempo, la porta dell'occidente e dell'oriente, un'affermazione di potenza, la più bella gemma dell'autorità.

E non solo quando l'Italia era, come ai tempi di Carlo VIII°, la regione più ricca ed evoluta d'Europa. Ma anche quando nel sei-settecento era cominciata la sua decadenza economica ed il bel giardino era percorso in lungo ed in largo da eserciti stranieri.

E qui si deve richiamare quello che appare senz'altro un paradosso della storia. Mentre paesi come la Francia, lo stato più unificato d'Europa, La Russia, la Polonia, la stessa Austria-Ungheria, per non parlare del mondo germa-

nico, hanno conosciuto dal 1450 in poi confini politici incerti e mutevoli, l'Italia ha sempre dato prova di una grande unità geografica.

Uno storico francese, tra i più profondi conoscitori del nostro paese, Jean Delumeau, ha scritto recentemente: "L'Italie, divisée, envahie, meurtrie, partiellement occupée, possédait et possède - de par de la disposition des mers et des monts, une unité structurelle qui défie les flux et reflux de l'histoire. Elle semble au dessus du temps".

Qui il discorso si allarga al giobertiano primato del fattore culturale su quello geografico, al fatto che umanesimo filologico e storico, umanesimo civico ed umanesimo educatore furono scuole di libertà per gli italiani in una misura di gran lunga maggiore di quanto non siano stati, contemporaneamente, per gli abitanti degli altri paesi. Senza voler entrare nel dibattito sul rapporto tra processo di unificazione politica nazionale e libertà, ci sia concesso quanto meno di sollevare qualche dubbio sulle accuse, mosse anche dal Croce, contro gli stati italiani per non aver seguito il processo di unificazione nazionale in corso in Europa. Siamo nell'epoca dell'assolutismo, e l'atteggiamento particolaristico degli stati italiani, fu anche un modo di privilegiare la libertà sull'autorità, la cultura sulla politica.

Macchiavelli aveva scoperto una verità che, come tutte le grandi verità, era del resto ovvia. Aveva intuito che lo

stato pontificio, come del resto quello veneziano, non erano abbastanza forti per unificare l'Italia, ma lo erano abbastanza per impedirsi reciprocamente di farlo ed impedire ad altri stati che lo facessero. Ma a me pare che si debba tener conto del fatto che l'affermazione dell'assolutismo sarebbe andata a danno di quelle libertà che i cittadini degli stati italiani godevano, come superstite retaggio della splendida età comunale. Bisogna tener conto di questo desiderio di libertà, non sempre vivo, non sempre diffuso, non sempre realizzabile, ma mai spento del tutto, perchè esso si collega, soprattutto in Italia, all'idea di nazione, fino a costituire la grande discriminante tra il principio di nazionalità ed il nazionalismo.

Esso diede vita all'ingegnosa dialettica dell'equilibrio. Tali erano i fondamenti della tranquillità d'Italia, ha scritto il Guicciardini, disposti e contrappesati in modo che non solo di alterazione presente si temeva.

Il sistema di equilibrio sviluppò un'arte politica in Italia, che illustrata da Machiavelli, da Guicciardini, da Marsilio Ficino, da Pico della Mirandola, venne poi fatta oggetto di attento studio e di imitazione in tutto il mondo. Dobbiamo a Carlo Morandi, un altro insigne maestro legatissimo a questo Istituto, delle pagine in un certo senso definitive sul sistema di equilibrio.

il quale fu introdotto in Europa durante le lunghe trattative per la pace di Vestfalia dai due negoziatori italiani, l'ambasciatore Alvisse Contarini ed il nunzio Fabio Chigi, futuro Papa Alessandro VII°.

Fu allora che si diffuse in Europa, sull'esempio italiano, anche la diplomazia permanente.

Illuminante mi sembra pertanto l'osservazione fatta dallo stesso Delumeau a proposito della lunga dominazione spagnola, e cioè che, non ostante tutto, l'Italia "ne s'est jamais hispanisée au point de ne pas rester elle-même: voilà le "miracle" italien".

Miracolo che si può spiegare solo con il primato della unità culturale su quella politica.

Fondamento di ogni valida politica estera, l'ambiente storico politico si compone di un insieme di fattori, tra cui quelli spirituali non sono certo meno reali di quelli fisici. La definizione di "espressione geografica" data all'Italia dal Metternich, rivela che quest'ultimo figlio del tempo suo, era incapace di avvertire i sentimenti e le aspirazioni dei popoli. Parafrasando un'annotazione dei suoi ricordi, si potrebbe dire di lui, che "ha governato a volte l'Europa, i popoli mai".

Un paese ottiene il senso della sua identità attraverso la coscienza di una storia comune. Certo "il sito" di Guicciardini, cioè la posizione geografica, pur nella sua mutevole

incidenza, ha avuto ed ha la sua importanza. Gaetano Salvemini lo ha messo in evidenza nelle sue mirabili e sempre valide lezioni londinesi. L'Italia, infatti, ha ereditato dallo stato sabauda, la guardia delle Alpi e della pianura del Po, cioè una politica eminentemente continentale; da quello dei Borboni essa ha ereditato una politica prevalentemente mediterranea con tutta una serie di problemi, sempre rinnovantisi.

La storia dell'Italia, legata ad una specie di "machiavelismo geografico" della sua posizione, non è stata né poteva essere concorde. Mentre al nord i Savoia, detti anche i "guardaportoni delle Alpi", si mangiavano foglia a foglia il carciofo italiano, cedendo in cambio, ora alla Francia; ora alla Spagna, ora all'Austria l'ingresso alla pianura padana o alla vallata del Rodano, al sud i Borboni, costretti tra "la acqua salata e l'acqua santa", cioè tra il mare e lo Stato Pontificio, opponevano a quella continentale la direttrice mediterranea. Se la prima era dinamica, la seconda fu a lungo statica. Fino a quando cioè, quasi in coincidenza con la costituzione dello Stato Unitario, si modificò in seguito al taglio dell'Istmo di Suez. Il nord, grazie anche alla sua industrializzazione, si andò sempre più integrando con il retroterra continentale, con i mercati centro-europei, perdendo così, parzialmente, il suo dinamismo. Il sud, interessato ora da una delle principali vie di traffico mondiale, si sentì sempre più attratto da nuovi orizzonti, in modo da fare della direttrice mediterranea un elemento attivo dell'espansione economica, militare, coloniale,

degli stati europei verso il continente africano ed asiatico. Si formò così, poco a poco, il mito dell'Italia come "ponte" tra l'Europa, l'Africa ed il Medio Oriente.

La problematica italiana diventò quindi, all'inizio dello stato unitario, assai più complessa: alle direttrici che agivano, contemporaneamente, in modo opposto si aggiungevano sentimenti antichi e recenti che operavano a favore di programmi ambiziosi e addirittura avventurosi (tradizione garibaldina, mazziniana) che si accrebbero quando l'Italia occupò Roma facendone la sua capitale. "Non si può stare a Roma, ammonì Mommsen, senza avere un'idea universale".

A questo "monopolio di posizione geografica" come era allora quello dell'Italia si aggiunse più tardi la "direttrice balcanica", in modo invero confuso e contraddittorio. Il mito, cioè, dell'antemurale. Ne derivò alla fine l'impressione di una certa "ambiguità" della politica estera italiana, che in realtà consisteva più spesso nella laboriosa e sempre difficile ricerca della direttrice valida, o ritenuta tale, in una determinata fase storica.

Non si è data forse la necessaria importanza al dibattito che ha avuto luogo in Italia, all'indomani stesso dell'unificazione dello stato. Politica di neutralità? Ma la stessa posizione geografica recava all'Italia il rischio di rimanere coinvolta in qualsiasi conflitto che investisse la sua posizione continentale o quella mediterranea. Quando Crispi si accorse

che la Triplice, una volta allontanato Bismarck, non serviva più ai suoi programmi ambiziosi, pensò di allontanarla. Ma per fare questo, disse a Domenico Farini, gli occorreva un'Italia forte, con un esercito forte. Il che non era. Più tardi anche l'ambasciatore Barrère si rese conto che staccare l'Italia dalla Triplice poneva problemi non meno gravi della sua appartenenza all'alleanza con gli imperi centrali.

Altro pericolo evidente della neutralità era quello tipico di ogni politica difensiva, che tende a fondare i rapporti con l'estero non sugli interessi permanenti o ritenuti tali, ma su quello, al momento, più minacciato. E lo si vide in occasione della guerra franco-prussiana e dei pericoli di convolgimento corsi dall'Italia, se non avesse avuto al timone un nocchiero prudente ed esperto, come Visconti Venosta. Politica del cosiddetto peso determinante? Un programma certo allettante, ma che non era riuscito neppure all'Austria - Ungheria, che pur disponeva di una forza economica e militare ben superiore a quella dell'Italia. Politica che accarezzarono in diverse circostanze, sia Crispi che Mussolini, con il successo che sappiamo.

Certo una situazione di equilibrio europeo era quella vagheggiata dal Visconti Venosta, un equilibrio che tenesse presente il monito del suo primo maestro, Giuseppe Mazzini, e cioè, per ripetere le parole di questi " la cosiddetta bilancia dei poteri è menzogna inefficace se non è equilibrio e bilancia di giustizia; a fondarla è necessaria una revisione di quelle ingiuste, ineguali tiranniche convenzioni, alle quali

i popoli non intervennero nè diedero conferma mai".

Di qui la sua ripugnanza ad allearsi con la Germania, consapevole dei pericoli inerenti ad una nuova ipotetica sconfitta della Francia. E la sua preferenza per una politica che riconoscesse significato, valore e validità all'idea dell'Europa, all'idea di un "consorzio" si badi, e non di un "concerto" di nazioni, legate da un'unica matrice e collaboranti al mantenimento di un giusto sistema di equilibrio, con le sue regole e con i suoi usi.

E gli italiani? "Indipendenti sempre, insoluti mai, secondo la nota formula del Visconti Venosta, che, nella sua interpretazione più accettabile, non era una politica di neutralità per la neutralità, ma un atteggiamento del "wait and see" e di impegni limitati ed adeguati agli interessi e alle forze reali del nostro paese.

Diciamo pure che non si è mai dedicato un ampio sereno e disinteressato dibattito al problema delle alleanze, ad eccezione, et_éncore, dell'ingresso dell'Italia nel patto Atlantico. Non si è mai preso in sufficiente considerazione il fatto che un Paese di media grandezza, come appunto il nostro, finiva con l'essere in ogni alleanza l'anello più debole (il cosiddetto "ventre molle") contro il quale si sarebbe esercitata la maggiore violenza del blocco nemico. Come puntualmente si è verificato durante la prima e la seconda guerra mondiale. Non a caso nel 1939, alla vigilia del conflitto, lo Stato Maggiore francese aveva preso in considerazione

il piano di un attacco militare contro l'Italia per assicurarsi quel successo che avrebbe potuto rialzare il morale prima di affrontare le armate germaniche.

"L'Italie, disse il gen. Gamelin, peut être notre premier objectif à cause de sa faiblesse".

Pietro quaroni ha osservato giustamente che " un difetto, una costante della politica estera italiana è stata la mancanza di una linea chiara e precisa, quando è venuto a mancare lo scopo dell'unità". Del resto la contraddittorietà dell'atteggiamento lo si è potuto constatare non solo nel corso della Triplice, quel continuo ondeggiare tra alleanze ed intese, tra l'interpretazione data all'alleanza da Crispi, Sonnino e San Giuliano e quella opposta di Visconti Venosta, Prinetti e Giolitti, ma persino durante la sciagurata alleanza con la Germania nazista, per l'opposizione di una parte importante dei gerarchi e della maggioranza della nostra diplomazia.

Dall'epoca del Risorgimento, o forse ancora da prima, il nostro comportamento in fatto di politica estera si è sempre trascinato dietro alcuni condizionamenti gravi. Il primo e forse anche il più importante, è la componente garibaldina e mazziniana, e cioè che quando una causa appare giusta essa va assolta indipendentemente dai sacrifici richiesti e dai mezzi a disposizione. Le relativamente modeste perdite in vite umane subite dal nostro Paese nelle guerre risorgimentali, sono valse a rinsaldare questa convinzione.

Cosichè l'Italia dal 1870 in poi ha affrontato le prove belliche non solo come il sopramenzionato anello più debole della alleanza, ma anche come quello di gran lunga meno preparato.

Nell'ampio, ed una volta tanto esauriente dibattito sulla partecipazione all'alleanza atlantica, forse questa argomentazione andava maggiormente approfondita, come se la garanzia americana delle nostre frontiere ^{non} fosse un fatto sicuro e for ever. Vale la pena di ricordare che, tra il 1861 ed il 1914, non ostante la lunga amicizia con la Gran Bretagna, allora la più forte potenza navale del mondo, l'Italia non riuscì mai ad ottenere da quest'ultima la garanzia dei propri confini. Mi sia concesso di richiamare a questo proposito un passo di Kissinger: "Dipendere costantemente dalla benevolenza di un altro Stato è demoralizzante, perchè costituisce una professione di impotenza ed un invito alla irresponsabilità derivante dalla convinzione che non si possono influenzare gli eventi con il proprio volere."

Un altro condizionamento è dato dalla fiducia, direi dalla fede nell'intervento di un demiurgo: Garibaldi, Crispi, Mussolini, in certi casi anche il Papa, ed in mancanza di meglio, il famoso "stellone" quasi a giustificare un mai sopito spirito di avventura, che era più spesso soltanto leggerezza. Non si è mai potuto affrontare seriamente e pubblicamente il fatto che il ricorso stesso a simili argomenti era la più chiara dimostrazione di una fatale chiusura logica.

Giustamente Roberto Gaia ha messo in evidenza il collegamento esistente, soprattutto nel nostro Paese, tra politica estera e linguaggio. Esso è evidente nella prosa di uno scrittore instancabile come Mazzini, negli scritti di Gioberti, Balbo, Alfieri, Oriani, Carducci, nei proclami di Garibaldi, nei discorsi di Crispi, nelle arringhe di D'Annunzio, nei dialoghi con la folla di Mussolini, ecc. ecc. E' discutibile se si possa trovare in tutti la stessa matrice semantica, ma è inoppugnabile che in essi esistono elementi comuni che, come osserva Roberto Gaia, hanno riferimento con la filosofia estetica romantica, vale a dire, cito, "delle contrapposizioni di concetti presentate in forma esterna, spesso drammatica, e non risolte".

Queste sono facilmente individuabili nelle esortazioni ripetitive, e talvolta contrastanti, al retaggio della storia ed ai popoli giovani, agli ideali liberali del Risorgimento ed alle evocazioni dell'impero romano, alla missione di civiltà ed alla Roma "caput mundi", alla fratellanza latina ed ai colli fatali, al grido di dolore, al posto al sole, al Mediterraneo divenuto ormai un luogo comune, addirittura un falso scopo, e via di questo passo, un vero florilegio di luoghi comuni e di affermazioni apodittiche.

Un esame approfondito di questo linguaggio rivela cose interessanti. Tra cui ad esempio la parte esagerata fatta agli ideali e, per converso, la scarsa attenzione posta agli strumenti necessari per attuarli: come se la volontà bastasse

a sopperire le manchevolezze strutturali del nostro paese. Poi l'assenza di qualsiasi tentativo di dimostrazione delle scelte e dell'esistenza di possibili alternative. Infine la rinuncia al problema previsionale, nei termini scientifici.

Quello che è interessante osservare, ai nostri fini, è che queste motivazioni e questo linguaggio non sono del tutto assenti neppure oggi. Per constatarlo basta leggere i dibattiti che il Parlamento dedica, a mio parere in forma sempre più generica ed ideologica, ai temi di politica estera. Si tratta di un fatto tutt'altro che trascurabile perché l'interpretazione che un popolo dà alla propria storia è sempre più importante dei fatti realmente accaduti.

Un altro condizionamento, di cui ha sofferto e soffre il nostro Paese, è tipico degli Stati relativamente giovani, quello cioè di cercare nell'arengo internazionale la prova della propria credibilità. Dio sa che cosa è costato all'Italia il mito, o meglio l'infatuazione di voler essere una grande potenza: una gara faticosa con paesi assai meglio dotati dalla natura, la cui meta non era tanto la soddisfazione di interessi immediati o permanenti, quanto una questione di prestigio. Agli uomini della destra che facevano valere i limiti delle capacità economiche dell'Italia, la necessità di "fare prima gli italiani", il problema del Mezzogiorno, proprio un figlio di quest'ultimo, Francesco Crispi doveva rinfacciare che "per essere forti e potenti basta volerlo".

Dopo di allora, anche nel sentimento popolare, fu impossibile negare l'affermazione "volontà è potenza". Per converso non vi fu maggiore accusa di quella di voler perseguire una "politica del piede di casa". Di qui anche il desiderio, per non dire "la smania", di partecipare a tutti i consensi internazionali, pur sapendo che molte volte il contributo da recare e da ottenere non poteva che essere nullo o quasi. Ma la petizione di principio era appunto quella di essere presenti ad ogni costo, perchè altrimenti ne avrebbe sofferto il prestigio nazionale!

Fu così che l'Italia, in un certo momento della questione di Berlino, si meritò il nomignolo di a_lunching_Power perchè la nostra diplomazia, non senza grandi sforzi, era riuscita ad ottenere che il nostro Ministro degli Esteri venisse invitato di tanto in tanto a partecipare ad una colazione di lavoro con i suoi colleghi delle quattro potenze occupanti.

Lo ha ricordato Quaroni, il quale cita altresì un'altra "smania" tradizionale della nostra politica estera: quella di mediare. Questa, a dire il vero, concerne più i nostri uomini politici, che il paese vero e proprio. Ma è tanto diffusa nei periodi successivi della nostra storia da diventare una costante. Tanto che, dopo l'exit di Bismarck, persino Crispi accarezzò per qualche tempo l'idea di sostituire quest'ultimo, come "honest broker" d'Europa!

Anche in seguito i nostri uomini politici ed i nostri diplomatici continuarono e forse continuano a pensare che

la mediazione internazionale sia innanzitutto un problema di saggezza, d'intuizione e di duttilità politica. "Se avessi un paio di settimane di tempo libero, disse De Gasperi a Quaroni, mi metterei a studiare il problema della Saar: son sicuro che una soluzione la troverei!"

Si è così sempre sottovalutato il fatto che la mediazione è un istituto internazionale che da un lungo esercizio storico, ha tratto le sue regole di condotta. Tra cui, quella fondamentale, che il mediatore, quando non sia scelto da tutte le parti contendenti, deve essere in grado di imporre la sua decisione ad almeno una di esse.

In questo voler mediare ad ogni costo non c'è soltanto una ricerca di prestigio, di quella credibilità di cui abbiamo discorso più sopra. Ci sono altre componenti, tra cui non si può eccettuare un atteggiamento di furbizia, mai totalmente assente nella nostra politica estera, se si esclude il periodo, fortunatamente non breve, in cui fu al timone di essa Emilio Visconti Venosta; lo statista di cui von Bülow, con evidente diversa allusione per gli altri, disse che non aveva mai detto una bugia in vita sua. Ora come non capire che la furbizia, sempre disdicevole in sé diventa un qtout negativo, quando fatta fine a sé stessa[?] Perché non ricordare una volta tanto, una massima di Metternich: "Pochi capiscono con quanto vantaggio ci si possa servire di chi si ritiene furbo.... Solo l'avversario completamente onesto è difficile da sconfiggere"[?].

Nel caso nostro la furberia derivò spesso, come si è visto, da un'incapacità a prendere delle decisioni definitive, anche a causa del nostro "machiavellismo geografico" e dell'implicita contraddizione tra la direttrice continentale, quella mediterranea e quella balcanica della nostra politica estera. Essa nacque anche dal proporsi tra guardi troppo ambiziosi, ragion per cui non si intendeva rinunciare a nulla, nè all'interesse immediato nè a quello di più lungo termine. Una volta presa una decisione, spesso senza averla sufficientemente discussa ed approfondita, ecco iniziare un lavoro di scavo, per ridurre l'impatto negativo, per cercare di dare all'impegno un'interpretazione ora restrittiva ora estensiva a seconda delle circostanze. La storia trentennale della nostra partecipazione alla Triplice ne è una dimostrazione sicura, ma l'esemplificazione non manca neppure nel caso dell'alleanza tra Mussolini ed Hitler, per chi ricordi il modo della proclamazione della "non belligeranza" dell'Italia e la famosa "linea molibdeno".... Sino a giungere per ben due volte in meno di mezzo secolo al rovesciamento delle alleanze.

Di tutti i condizionamenti della nostra politica estera, quello più grave consiste nel fatto che questa ha sempre seguito, almeno sino all'avvento della Repubblica, una concezione illuministica. Ciò fu dovuto, principalmente, al lungo periodo in cui i Savoia si riservarono in modo quasi esclusivo

la politica militare e quella diplomatica, facendo largo impiego di generali nelle sedi diplomatiche più importanti, e poi al ventennale regime dittatoriale del fascismo. In entrambi i casi la politica estera, e la diplomazia che l'attuava, vennero condotte in modo distaccato, razionale come ai tempi del Kaunitz e del Metternich, senza tenere nel dovuto conto gli altri fattori che condizionano la politica estera, in primo luogo la politica interna e poi quella economica, militare, l'opinione pubblica ecc. Da questo punto di vista, se si può capire quanto Visconti Venosta ebbe a dire in Senato durante il dibattito sulla legge delle Guarentigie, e cioè che il compito politico della rivoluzione italiana era finito, si deve anche riconoscere che veniva così a cadere il solo motivo veramente popolare della nostra azione internazionale.

Dopo di allora la nostra politica estera fu sempre condotta nel più grande segreto da un ristretto numero di persone. Solo i Presidenti del Consiglio, i ministri degli Esteri ed un pugno di ambasciatori erano a conoscenza del trattato della triplice alleanza, e degli accordi italo-francesi. Quello italo-inglese del 1902 rimase segreto addirittura per mezzo secolo, mentre gli altri vennero resi noti solo alla fine della prima guerra mondiale.

Se il segreto è in certi casi indispensabile, non bisogna neppure dimenticare che, per usare la parola di Kissinger, "La prova del nove di una politica estera è la sua capacità di trovare l'appoggio all'interno, da parte dell'apparato

burocratico e dell'opinione nazionale. E poichè la burocrazia tende alla routine, mentre l'opinione pubblica tende alla staticità, la politica ^{estera} ha bisogno di una costante riformulazione dei suoi obbiettivi, anche per adeguarli ad una realtà in continuo movimento".

Un dibattito a fondo ed una informazione quanto meno sufficiente sui problemi di politica estera sono sempre mancati in tutto il corso del Regno d'Italia, quasicchè i re sabaudi avessero tratto dalla loro storia come solo insegnamento quello di scegliere il vincitore con cui schierarsi nella prova decisiva.

La diplomazia può ottenere molto se sa valutare ^{correttamente} i fattori delle relazioni internazionali ed utilizzarli con abilità; ma essa è lo strumento di una politica e non può sostituirsi a quest'ultima. Spetta allo statista e non al diplomatico, di saper armonizzare la realtà interna con quella internazionale, distinguere quello che è conseguibile da quello che è auspicabile, conciliare le aspirazioni particolari con il consenso generale.

L'ambiente storico-politico è certamente mutato in questo dopoguerra, spiritualmente e materialmente. Per la prima volta, la palingenesi risorgimentale non ha funzionato. L'orgoglio di un grande passato non è bastato a correggere gli errori

di decisioni sprovvedute. Il popolo che si sentiva predestinato a creare la storia più che ad interpretarne il senso, è uscito umiliato dagli eventi. Le ambizioni del primato si sono sciolte come le ali di Icaro nel bel mezzo di un volo, che non aveva per sé neppure il fascino della speranza.

Chi pensava come Depretis che la diplomazia potesse essere un ombrello per ripararsi dalle calamità, dovette constatare che si trattava semmai di un ombrello pieno di buchi: cosa spiegabile perché la diplomazia vive di potere riflesso.

Caddero uno ad uno tutti i miti di una politica rimasta ferma ad una concezione in fondo idealistica ed un poco avventuristica delle relazioni internazionali. Per la prima volta conquistarono il potere in Italia movimenti politici che in passato erano ^{stati} costretti alla opposizione, cattolici e socialisti soprattutto. Questi introdussero motivazioni nuove nell'arengo internazionale, ed in particolare una più avvertita esigenza di pace ed una più marcata ispirazione internazionale. Né si deve sottovalutare il contributo dato da un forte partito di opposizione, quale quello comunista, al rifiuto del nazionalismo ed ad una trasformazione sociale interna certamente radicale rispetto al passato. Per quanto riguarda i partiti laici, costretti dalle circostanze a funzioni di élites con seguito limitato, occorre riconoscere che essi hanno operato con efficacia, ispirando spesso il programma dei partiti al potere.

I quali, forse, per il carattere della loro esperienza passata, forse per la loro conformazione dottrinarìa, furono meglio disposti ad avvertire il senso dei tempi nuovi.

La seconda guerra mondiale è stata il detonatore di un progresso scientifico e tecnologico senza precedenti, che ha messo in crisi le ideologie tradizionali, sostituendole poco a poco, e non senza contrasti ed alienazioni, con un neo-razionalismo che sembra non avere limiti.

Anche se oggi l'energia nucleare non costituisce più una vera cesura tra gli stati, il progresso eccezionale delle comunicazioni e dei mass-media ha reso il mondo più piccolo, e spinto i paesi verso integrazioni di carattere regionale ed internazionale. In una fase postindustriale sempre più accentuata, il distacco scientifico e militare tra le due superpotenze da un lato e gli altri paesi tende ad aumentare anziché diminuire. Ciò non è senza conseguenze sull'ambiente storico-politico, e si può ben dire che le frontiere delle superpotenze siano oggi contigue dovunque nel mondo, con una manifesta tendenza ad introdurre i propri sistemi sociali nelle rispettive zone di influenza.

In una situazione di questo genere non vi era alternativa, per l'Italia, alla scelta atlantica ed a quella europea, entrambe legate ad uno stesso filo: l'esigenza della sicurezza, l'attaccamento alla libertà ed al progresso sociale. Pensare, come fecero talune personalità altamente qualificate, ad una politica rivolta a trovare nel gioco delle oscillazioni

diverse, la chiave capace di assicurare eventuali successi limitati, richiedeva di essere disposti a pagare un prezzo altissimo ed alla lunga insopportabile: il prezzo dello isolamento, che alla fine avrebbe reso precari gli stessi successi. Sarebbe stato come un volersi abbandonare alla tradizionale inclinazione italica per le "combinazioni", in un ambiente storico politico caratterizzato da una quasi totale rigidità. E non solo nel cuore del continente europeo, ma anche nel Mediterraneo, la cui regionalizzazione può essere interessante sotto il profilo culturale e quello economico, non certo quello della sicurezza.

Ha certamente ragione Roberto Ducci quando mette in risalto la natura prevalente e preponderante, oggi, della diplomazia multilaterale su quella bilaterale, ed il fatto che la difesa degli interessi italiani si faccia oggi almeno altrettanto bene a Bruxelles che a Roma. A Bruxelles, ed eventualmente a Strasburgo, Ginevra, New York, cioè in un ambiente plurinazionale, si tratti della CEE, della NATO o dell'ONU, è forse oggi possibile individuare l'esistenza di quelle virtualità positive, che possono dare un contenuto concreto alla nostra azione diplomatica.

L'opera di scavo e di tattica opportunistica all'interno di un sistema, e appunto quanto l'appartenenza a due lunghe alleanze ha insegnato alla nostra diplomazia. Essa si è così acquisita un'esperienza impareggiabile, ma limitata e fine a sé stessa. Troppo spesso non si è tenuto conto del fatto che il pragmatismo è un lusso che possono permettersi

soltanto gli stati veramente forti. Una diplomazia intelligente ed avveduta può supplire a tutto, non alla mancanza di peso politico.

La protezione inglese, quella germanica ed infine l'ombrello atomico, se hanno contribuito a sviluppare in Italia l'arte di sapersi muovere all'interno di un'alleanza, hanno distolto dallo studio dei grandi problemi di politica estera, delle opzioni di fondo, delle correnti, delle coordinate, delle dottrine, della produzione, dei rapporti di forza, del consenso, in una parola, dei molti fattori che condizionano le scelte in una società postindustriale. Studio dal quale dipende molto di più, che non da un'opportunistica interpretazione dei termini di un patto, la sorte del paese.

Ecco quindi un altro scopo fondamentale per questo Istituto, tale da giustificare da solo l'esistenza, quello di accompagnare l'analisi dei fatti del giorno, con lo studio approfondito della grande tematica mondiale della politica estera, fino a cogliere il senso della storia.

Un compito tanto più importante in quanto siamo entrati in una fase radicalmente nuova rispetto al passato, in una fantasiosa epoca tecnotronica, di cui occorre individuare con lavoro paziente, non solo leggi e comportamenti, ma anche l'influenza che essa può avere sul nostro modo tradizionale di intendere le relazioni internazionali.

Quale conclusione si può trarre da quanto abbiamo detto? Che l'ambiente storico-politico è certamente il supporto di ogni vera politica estera. Che esso è destinato a mutare nel

tempo. Che il solo modo di comprenderlo è di studiare l'impatto del presente con l'esperienza passata, cioè storica. "Il presente, ha ammonito Fernand Braudel, è fatto per il 70% di passato."

ENRICO SERRA

ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE

VIA CLERICI N. 5 - MILANO - TELEFONO 878.266 (r.a.)

5

CONVEGNO SU

" FATTORI E CONDIZIONAMENTI DELLA POLITICA ESTERA ITALIANA "

PALAZZO CLERICI 4-6 DICEMBRE 1980

COMUNICAZIONE DI ALBERTO TOSCANO :

I "VERTICI DEI SETTE" DI FRONTE AL NODO ENERGETICO E LE CIFRE
DEL LORO APPROVVIGIONAMENTO ENERGETICO

Comunicazione di Alberto Toscano (Ufficio Studi ISPI)

I "VERTICI DEI SETTE" DI FRONTE AL NODO ENERGETICO E LE CIFRE DEL
LORO APPROVVIGIONAMENTO ENERGETICO

Queste brevi note non hanno certo lo scopo e la presunzione di aggiungere qualcosa agli studi qui presentati da coloro che con estrema competenza intervengono al Convegno sulla questione dell'energia, ma si propongono: 1) di ricordare l'atteggiamento assunto dai Vertici dei sette paesi più industrializzati ad economia di mercato di fronte alle tematiche energetiche; 2) di sottolineare (riassumendole, seppure - forse - con un minimo d'approssimazione) alcune cifre estremamente indicative per quanto concerne l'approvvigionamento energetico da parte degli stessi paesi.

Proprio i problemi energetici sono stati tra quelli più seriamente affrontati nei Vertici dei Sette che hanno preso le mosse nel novembre 1975 a Rambouillet e si sono poi succeduti con scadenza annuale fino allo scorso giugno, allorché si sono riuniti a Venezia i capi di Stato o di governo di Canada, Francia, Giappone, Gran Bretagna, Italia, Repubblica federale di Germania e Stati Uniti d'America. A Rambouillet le preoccupazioni per gli approvvigionamenti energetici erano forti. A Venezia più forti ancora. E' significativo che il comunicato del Vertice del 1975 abbia dedicato all'energia uno spazio assai minore (e un tono meno grave) di quello relativo ai problemi commerciali e monetari. Il contrario è avvenuto col comunicato finale emesso dopo il Summit di Venezia dello scorso giugno. Tutto fa prevedere che le preoccupazioni cresceranno ancora prima del Vertice previsto per l'anno prossimo in Canada, ossia, ironia della sorte, nel paese dei Sette che ha minori problemi in questo campo.

La priorità che gli Stati più industrializzati dell'area ad economia di mercato at-

ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE

VIA CLERICI N. 5 - MILANO - TELEFONO 878 266 (r. s.)

-2-

tribuiscono alle tematiche energetiche è sottolineata in modo evidente nel comunicato finale di Venezia, in cui si dice tra l'altro: "In questa nostra prima riunione degli anni Ottanta, i temi economici ai quali abbiamo dedicato maggiore attenzione sono stati il prezzo e la disponibilità di energia, nonché le loro implicazioni sull'inflazione e sul livello dell'attività economica nei nostri paesi e nel mondo intero". I capi di Stato o di governo hanno aggiunto: "Se non saremo in grado di avviare a soluzione i problemi energetici, non potremo affrontare gli altri".

Per avviare a soluzione questi problemi, i Sette avevano già al Vertice di Tokyo del giugno 1979 sentito il bisogno di darsi obiettivi concreti. In quell'occasione essi così si erano espressi nel loro comunicato finale, riprendendo tra l'altro precedenti decisioni prese in ambito CEE: "La Comunità europea ha deciso di limitare il consumo di petrolio nel 1979 a 500 milioni di tonnellate (10 milioni di barili al giorno) e di mantenere le sue importazioni fra il 1980 e il 1985 ad un livello non superiore a quello del 1978. La Comunità veglierà sul rispetto di tali impegni. Francia, Germania, Italia e Gran Bretagna hanno convenuto di chiedere ai loro partners della Comunità di specificare, ognuno, il proprio contributo a questi livelli annui. Canada, Giappone e Stati Uniti raggiungeranno i livelli d'importazione ritoccati che si sono impegnati a rispettare per il 1979 in seno all'Agenzia internazionale per l'energia (AIE). Nel 1980 essi limiteranno le loro importazioni a livelli non superiori a quelli del 1979. Anche l'adempimento di questo impegno sarà verificato. I sette paesi esprimono l'intenzione di assumere le ^{presenti} ~~segnate~~ cifre come limiti massimi alle loro importazioni di petrolio nel 1985".

Una promessa non certo facile da mantenere, come hanno dimostrato le polemiche interne che in modo più o meno grave ciascun governo ha dovuto affrontare nel varare piani energetici o progetti per l'utilizzazione di fonti energetiche alternative al petrolio.

-3-

Va comunque aggiunto che a Tokyo i Sette sono stati rigorosi soprattutto verso Francia, Repubblica federale di Germania e Gran Bretagna (per ciascuna delle quali il "tetto" delle importazioni per il 1985 non dovrebbe - in base a quegli impegni - essere superiore a quello del 1978), mentre verso l'Italia è stata dimostrata una certa elasticità, nella misura in cui si è deciso che "l'impegno da parte dell'Italia è stato accettato nel contesto dell'impegno globale della Comunità europea".

A Venezia si è compiuto - rispetto a Tokyo - il salto qualitativo che risulta dalla migliore formulazione degli strumenti attraverso cui contenere le importazioni di greggio. Il "Ci sforzeremo di sostituire il carbone al petrolio nei settori industriali ed elettrico" (Tokyo, 1979) è così diventato: "Abbiamo convenuto che nessuna nuova centrale elettrica funzionante a petrolio debba essere costruita, salvo che in circostanze eccezionali, e che dovrà essere accelerata la conversione delle centrali alimentate a petrolio in centrali alimentate con altri combustibili" (Venezia, 1980). A ciò si aggiunge (Venezia, 1980) l'impegno ad "aumentare gli sforzi - se necessario anche mediante incentivi fiscali - per accelerare la sostituzione del petrolio nell'industria". Circa il carbone, l'impegno di Venezia è preciso: "Congiuntamente intendiamo raddoppiare la produzione e l'uso del carbone entro il 1990". Anche per il nucleare è evidente il salto tra gli impegni di Tokyo e quelli di Venezia: "Senza lo sviluppo dell'energia nucleare, nei prossimi decenni la crescita economica e un migliore livello d'occupazione saranno difficili da raggiungere" (Tokyo); "Sottoliniamo il contributo vitale che l'energia nucleare può fornire per l'obiettivo di un più sicuro approvvigionamento energetico" (Venezia).

E infine ecco la quantificazione dell'impegno più importante: ridurre la dipendenza dal petrolio. Nel comunicato finale di Venezia si legge: "La nostra strategia energetica è volta a soddisfare le esigenze del prossimo decennio. Siamo convinti che essa può ridurre la

domanda di energia, particolarmente quella di petrolio, senza ostacolare lo sviluppo economico. Prevediamo che con tale strategia il rapporto tra gli aumenti del consumo globale di energia e la crescita economica dei nostri paesi scenderà, nell'arco di questo decennio, a circa 0,6; che la percentuale del petrolio sul nostro fabbisogno energetico globale sarà ridotta entro il 1990 dall'attuale 53 per cento a circa il 40 per cento; che il nostro consumo globale di petrolio sarà nel 1990 inferiore agli attuali livelli in misura tale da consentire un equilibrio tra l'offerta e la domanda a prezzi accettabili".

L'obiettivo della diminuzione delle importazioni petrolifere ha evidentemente un "peso" diverso di paese in paese. Problemi economici e politici (non certo ultimo quello di una non uguale facilità di adottare provvedimenti atti a diversificare le fonti energetiche) tendono a fare di ogni situazione nazionale un caso a sè. Osserviamo (tutte le cifre che seguono sono relative al 1978) il diverso grado di dipendenza dei Sette dal petrolio. Questo è per tutti la principale fonte energetica, ma mentre nel caso del Giappone soddisfa il 72,7 per cento dei consumi, in quello del Canada incide "appena" per il 43,1 per cento. Tra queste due situazioni estreme si situano i casi dell'Italia (66,8 per cento di dipendenza dal petrolio), della Francia (58,7 per cento), della RFG (53,7 per cento), degli USA (48 per cento) e della Gran Bretagna (45,7 per cento). In cifre assolute l'insieme del consumo energetico degli USA è enormemente superiore a quello degli altri: 1.842 milioni di t.e.p. (tonnellate equivalente di petrolio) contro i 359 del Giappone, i 271 della RFG, i 213 della Gran Bretagna, i 207 del Canada, i 190 della Francia e i 143 dell'Italia. L'Italia è all'ultimo posto per quanto concerne l'incidenza in percentuale dei combustibili solidi (32,1 per cento in Gran Bretagna; 26,1 per cento nella RFG; 18,8 per cento negli USA; 17,6 per cento in Francia; 13,7 per cento in Giappone; 7,3 per cento in Canada e 6,8 per cento in Italia) e del nucleare (circa il 4 per cento in Canada,

-5-

Francia, Giappone, Gran Bretagna e USA; 3,1 per cento in RFG e 0,8^(per cento) in Italia). Il gas naturale incide nel modo seguente sui rispettivi approvvigionamenti energetici: 25,3 per cento negli USA; 17,7 per cento in Gran Bretagna; 17,5 per cento in Italia; 16,9 per cento in Canada; 15,5 per cento nella RFG; 10,4 per cento in Francia e 4,6 per cento in Giappone. Completa il quadro l'energia di origine idroelettrica e geotermica: 28,6 per cento del totale in Canada; 9 per cento in Francia; 8,1 per cento in Italia; 5,1 per cento in Giappone; 4,1 per cento negli USA; 1,6 per cento nella RFG e 0,5 per cento in Gran Bretagna.

Per dare ulteriore significato a queste statistiche si noti che mentre per quattro paesi (Giappone, Italia, Francia e RFG) il consumo petrolifero è costituito quasi completamente da importazioni, per i restanti tre questo è soddisfatto per oltre la metà dalla produzione interna. La percentuale di auto-approvvigionamento energetico è del 103,3 per cento per il Canada; dell'80,5 per la Gran Bretagna; del 78,2 per cento per gli USA; del 42,9% per la RFG; del 24,3% per la Francia; del 19% per l'Italia e del 13,7% per il Giappone. Si noti - infine - quanto il consumo di energia pro capite vari tra i Sette: nel 1978 è stato intorno alle 9 t.e.p. per Canada e USA; 4,4 per la RFG; 3,8 per la Gran Bretagna; 3,6 per la Francia; 3,1 per il Giappone e 2,45 per l'Italia.

ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE

VIA CLERICI N. 5 - MILANO - TELEFONO 878 266 (r.a.)

6

CONVEGNO SU:

" FATTORI E CONDIZIONAMENTI DELLA POLITICA ESTERA ITALIANA "

PALAZZO CLERICI 4-6 DICEMBRE 1980

COMUNICAZIONI DI:

DONATELLA VITI

DELL'UFFICIO STUDI DELL'ISPI

GLI STRUMENTI D'INTERVENTO FINANZIARIO DELLA CEE:

OPPORTUNITA' E CONCRETA UTILIZZAZIONE IN ITALIA

Gli strumenti di intervento finanziario della CEE: opportunità e concreta
utilizzazione in Italia

Forse in nessuno dei nove paesi membri della Comunità economica europea il consenso nei confronti del processo di integrazione comunitaria è alto come in Italia. I sondaggi d'opinione periodicamente effettuati dagli uffici statistici della CEE ne sono una precisa testimonianza. Ma l'impressione è che quella degli italiani sia soprattutto ^{Come desiderata} politica e ideale, una scelta di civiltà intesa in termini astratti piuttosto che ^{La partecipazione ad} una impresa economica molto concreta e suscettibile di portare notevoli benefici ai paesi che vi partecipano.

Questa impressione è spesso confermata dai mezzi di informazione che periodicamente "scoprono" settori in cui gli interessi italiani non sono adeguatamente difesi, oppure opportunità delle quali il paese potrebbe avvantaggiarsi e non lo fa o lo fa in misura minore di quanto potrebbe, magari a causa della scarsa informazione di cui gli interessati (poteri pubblici soprattutto a livello locale e singoli) dispongono. Ma è poi veritiera questa impressione? Questa breve scheda si propone di fornire un quadro sintetico ma, si spera, preciso, dei meccanismi finanziari offerti dalla Comunità ai soggetti economici ed uno scorcio della utilizzazione che tali meccanismi concretamente hanno trovato in Italia.

Il più importante degli strumenti finanziari di cui dispone la Comunità è il FEOGA (Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia). Da solo il FEOGA assorbe i due terzi circa del bilancio comunitario. Esso si divide in due sezioni, una di "orientamento", l'altra di "garanzia", la prima destinata al miglioramento delle strutture agricole la seconda al sostegno del mercato e dei prezzi. Da quando la Gran Bretagna è entrata nella Comunità, la politica agricola comune ed in particolare il sistema di sostegno dei prezzi da essa instaurato, sono sul banco degli accu-

ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE

VIA CLERICI N 5 - MILANO - TELEFONO 878.266 (r.a.)

sati. In effetti la politica agricola è cara, tanto che oggi perfino i paesi che ne beneficiano più largamente sono rassegnati a riformarla. Vale forse la pena di ricordare, però, che se da solo il FEOGA assorbe il 70 per cento del bilancio comunitario, esso incide solo per lo 0,43 per cento sul prodotto lordo della Comunità e che le sovvenzioni corrisposte dal FEOGA sollevano i paesi membri da ogni spesa aggiuntiva in favore dell'agricoltura. Inoltre la politica agricola comune ha assicurato l'autosufficienza alimentare ad un mercato di 250 milioni di persone permettendo anche la formazione di scorte che hanno potuto essere esportate, con vantaggio per gli agricoltori stessi che nell'insieme della Comunità costituiscono il 9 per cento della popolazione attiva.

Per tornare agli interventi finanziari del FEOGA, l'Italia è, allo stato attuale delle cose e per i motivi che diremo in seguito, interessata soprattutto all'attività della sezione orientamento. Il raggio d'azione della sezione orientamento è molto vasto e spazia dal miglioramento delle strutture aziendali alle opere eseguite sul territorio, alle ricomposizioni fondiarie. I suoi interventi finanziari possono essere diretti anche a migliorare i circuiti di commercializzazione (come i mattatoi, le cantine sociali, i magazzini di conservazione). La maggior parte di questi contributi finanziari sono tradizionalmente diretti

ai privati. Dal 1964, anno in cui è entrato in funzione il Fondo, al 1977, su un totale di 2.490,4 milioni di u.c.e. 1987 sono stati destinati a progetti individuali sulla base delle disposizioni del regolamento 17/64 CEE. Di tale somma l'Italia ha ottenuto 624.482.221 uce; la cifra più alta di tutta la Comunità (la segue la Repubblica federale con 470.032.673). I finanziamenti della sezione orientamento del FEOGA sono corrisposti in base alle prescrizioni del piano comunitario per la riforma delle strutture agricole noto come "piano Mansholt" dal nome del commissario olandese per l'agricoltura che lo elaborò nel 1964. Il piano si ispira a tre direttive il cui fine è il miglioramento e la razionalizzazione dell'impresa agricola, l'incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola (per sfoltire la popolazione rurale dove è esuberante) ed infine l'informazione e la qualificazione professionale degli addetti all'agricoltura. A queste direttive si aggiunge il regolamento 335/77 sulla trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli.

Come si accede al Fondo

Possono sollecitare il contributo della sezione orientamento del FEOGA i progetti che comportano investimenti in impianti fissi, destinati a razionalizzare o aumentare la capacità di immagazzinaggio, condizionamento, conservazione, trattamento o trasformazione dei prodotti agricoli a migliorare i circuiti commerciali. Per un periodo di 5 anni, a partire dal 1978, 600 milioni di u.c.e. saranno destinati a progetti per la commercializzazione, *e per il miglioramento della* conoscenza dei dati relativi alla formazione dei prezzi sul mercato. I progetti inoltre devono inserirsi in un programma regionale o nazionale. Le sovvenzioni concesse dal fondo sono erogate tenendo conto della realtà socio-economica del paese destinatario. Così, mentre in linea

di massima il Fondo interviene con prestiti pari al 25 per cento del costo del progetto, tale percentuale viene aumentata al 30 per cento per le regioni meno agiate e può salire al 35 per cento per alcuni settori del lidi della Francia mentre per il Mezzogiorno italiano arriva fino al 50 per cento. La partecipazione dello Stato membro deve ^{essere pari} almeno al 5 per cento. Il contributo del Fondo può essere versato per intero o in diverse quote, a seconda dello stato di avanzamento dei lavori. Le richieste di aiuto, che possono partire da persone fisiche o giuridiche o da associazioni di categoria devono essere inoltrate e dallo Stato membro interessato, il quale avrà preventivamente approvato il progetto in questione.

La normativa comunitaria prevede inoltre una serie di interventi finanziari diversi erogabili in base alle disposizioni del regolamento 335/77 CEE. Tale tipo di intervento può essere richiesto dallo Stato membro per progetti che, sottoposti alla Commissione, siano stati da questa approvati. In tal caso il Fondo potrà rimborsare agli Stati membri una parte delle spese sostenute.

Il grande difetto della politica agricola comune, almeno dal punto di vista italiano è di concentrare lo sforzo finanziario a sostegno dei mercati - come si è detto questa politica assorbe da sola il 70 per cento dell'intero bilancio comunitario - lasciando alla politica delle riforme di struttura la quota nettamente inferiore: ^{nel 1989} su un totale di 10.889 milioni di u.c., 9.612,5 sono ^{andate alla} sezione garanzia

Tenendo conto del fatto

che il grosso dei contributi del fondo garanzia viene assorbito dai mercati "forti"-nell'ordine quello lattiero-caseario, della carne, del grano e dei cereali e solo infine dei prodotti mediterranei - ci si prenderà conto che all'Italia vanno

solo le briciole. Da uno studio francese risulta che, negli anni '70 il FEOGA ha speso nella penisola per persona solo 325 uce contro 434 per ^{la} RFG, 499 per la Francia, 684 per l'Olanda e 667 per il Belgio. Bisogna però dire che anche da parte italiana esistono grosse inadempienze, che vanno dall'incapacità più volte provata

di far fruttare economicamente i finanziamenti ottenuti - ed è avvenuto - a quella più generale di non sapere (o non essere sufficientemente motivata a) difendere in sede legislativa, cioè al momento in cui si decide la normativa comune, i propri interessi o meglio quelli dei propri agricoltori (il che non necessariamente coincide).

Nel 1972 l'Italia riuscì a far approvare una serie di direttive (n. 159, 160 e 161) dalle quali si aspettava un vero salto di qualità nella vicenda del proprio rapporto con la Comunità per quanto riguarda la politica agricola. Purtroppo poi le opportunità offerte da questa normativa non furono sfruttate, anche se si riuscì che hanno messo a frutto le opportunità offerte dalle tre direttive ad ottenere i finanziamenti previsti. Un particolare significativo: le regioni in questione sono la Lombardia, il Piemonte, la Val d'Aosta, il Trentino e l'Emilia Romagna. Nulla invece è stato fatto o quasi in applicazione della direttiva 268 per l'agricoltura di montagna, della quale beneficerebbe largamente il meridione.

La Banca europea per gli investimenti

Non diversamente dagli altri tre organi di intervento finanziario della CEE, anche la Banca europea per gli investimenti (BEI) ha, come finalità istituzionale, quella di correggere gli squilibri economici che esistevano ed esistono tuttora (anzi a volte si sono acuiti) tra i paesi membri della Comunità. Scopo fondamentale della Banca è dunque di favorire lo sviluppo delle regioni più arretrate della CEE. Altre finalità istituzionali sono aiutare la riconversione (economica e industriale) e l'attuazione di progetti di interesse comune. La BEI svolge quindi un ruolo molto

vicino a quello di una Banca di sviluppo.

Soprattutto oggi, tra i problemi più acuti nella Comunità

è quello dell'occupazione. La grande ondata di perdite di posti di lavoro nella CEE è dovuta a cause diverse, di natura strutturale (diminuita competitività delle imprese in certi settori, come ad esempio quello tessile o quello siderurgico, in seguito all'accresciuta concorrenza dei paesi emergenti ed anche all'evoluzione delle tecnologie) e congiunturali (aumento ^{dei prezzi} delle materie prime e dell'energia). La necessità di affrontare un problema come quello dell'occupazione, di cui è inutile sottolineare ancora l'impatto sociale ed economico, ha fatto sì che col passare degli anni l'entità dell'intervento della BEI sia ^{progressivamente} aumentata tanto che attualmente essa si avvicina quasi sempre al tetto del 50 per cento previsto come limite massimo della sua partecipazione per progetto. La BEI raccoglie i fondi di cui dispone sul mercato finanziario internazionale. Essa fa dunque prestiti in divise,

Ciò può creare problemi ai suoi debitori finanziariamente più deboli, e tra questi è ovviamente l'Italia. L'oscillazione dei cambi infatti può far sì che al momento del rimborso la somma da restituire sia notevolmente più alta del previsto. Per ovviare a tale inconveniente l'Italia ^{si è dotata di} ~~due~~ due leggi: la prima addossa completamente allo Stato il rischio dell'oscillazione dei cambi nel caso di prestiti erogati ad enti di diritto pubblico operanti nel meridione; per quanto riguarda i privati l'inconveniente viene aggirato facendo corrispondere da una banca italiana la somma convenuta. Un'altra legge riguarda invece i prestiti concessi ad enti e ad operatori del centro-nord; tale legge, meno favorevole della precedente, limita al 5 per cento il rischio del debitore.

La Banca europea per gli investimenti opera come un qualunque altro istituto di

credito. Essa non promuove gli investimenti, si limita a studiare i progetti di investimento e a finanziarli qualora ne ravvisi l'utilità, la redditività, la convenienza rispetto allo scopo a cui sono destinati, sia nel caso dell'industria sia in quello delle infrastrutture. La Banca, come tutte le altre banche, ha un suo servizio tecnico, un servizio finanziario, ma differisce da altri istituti del genere per una ~~sua~~ specie di "servizio di marketing" giustificato proprio dalla sua natura di ente preposto a favorire uno sviluppo armonioso e la creazione e la difesa dell'occupazione. In quest'ottica la Banca cerca di sovvenzionare solo quelle iniziative che si suppongono vitali, in modo da non creare in un futuro prossimo le condizioni di nuove imprese assistite, fenomeno purtroppo non infrequente in Italia (da Gioia Tauro a Ottana).

Fino alla fine del 1977 la Banca europea per gli investimenti ha corrisposto finanziamenti per un totale di 8 miliardi e mezzo di unità di conto, di cui circa sette destinati ai paesi membri. Lo sviluppo regionale è stato il grande beneficiario di questi interventi, dato che ne ha assorbito da solo circa i tre quarti, contribuendo alla creazione di 170 mila nuovi posti di lavoro. Per quanto riguarda l'Italia, che partecipa al capitale della banca in proporzione armonica con gli altri soci, è ritenuta il paese che più di ogni altro ha beneficiato dei servizi offerti dalla Banca.

La BEI ha dedicato alla penisola circa il 45 per cento dei suoi investimenti complessivi, per un totale di 3 miliardi di u.c. Anche se con l'arrivo della Gran Bretagna molto denaro ha attraversato la Manica, l'Italia resta in una posizione vantaggiosa. Alla fine del 1977 l'indebitamento italiano verso la BEI era di circa 2,3 miliardi di u.c. Quanto alla destinazione dei fondi BEI, essi sono ripartiti con un certo equilibrio tra industrie ed infrastrutture (in particolare quelle destinate alla ricerca di idrocarburi e allo studio di fonti alternative di energia).

Globalmente l'intervento della BEI non può superare il 50 per cento del capitale necessario per la realizzazione del progetto. In linea di massima il contributo individuale al progetto stesso non deve essere inferiore a 1 milione di uce. La BEI può tuttavia contribuire anche ad iniziative meno importanti tramite il sistema dei "crediti globali", un'espedito congegnato in modo da superare il limite summenzionato e venire incontro alle necessità delle piccole e medie imprese. In sostanza la BEI corrisponde un "prestito globale" ad un istituto di credito nazionale, il quale ^{ne} devolve l'importo al finanziamento di un progetto che rientri nell'ambito di quelli che interessano la BEI in modo da favorire iniziative che, per quanto economicamente valide, sono troppo "piccole" per correre ad un intervento diretto della BEI. Ogni progetto individuale può ottenere finanziamenti variabili tra un minimo di 50.000 uce (in casi speciali 25.000) e 4 milioni di uce. Il costo complessivo dell'investimento non può essere superiore ai 12 milioni di uce.

La durata del prestito varia in genere tra i 7 e i 12 anni; il periodo è determinato sia dalle condizioni dei mercati di capitali sia dalla natura del prestito e dal periodo normale di ammortamento degli impianti finanziati. Per particolari investimenti il prestito può durare vent'anni (è il caso di ^{certe} infrastrutture).

I finanziamenti BEI sono ^{verrà} in più di una moneta, generalmente ^{moneta} degli Stati membri più dollari. I rimborsi avvengono a scadenze semestrali ^o ^o comprensive di ~~rimborso~~ capitale ed interesse. Gli interessi, dal momento che la Banca non persegue scopi di lucro, corrispondono al costo del denaro sui mercati finanziari ^{perse} ai quali la Banca stessa si approvvigiona. La BEI non può accordare direttamente ^{da} riduzioni dei tassi, cosa che invece si può ottenere ~~da~~ altri organi-

smi, ad esempio ^{del} Fondo regionale, che, tramite la BEI, concede prestiti e anche, in genere, una riduzione di tre punti ~~Al~~ tasso di interesse normale. La Banca europea può infine agevolare la concessione di crediti da parte di altri istituti finanziari offrendosi come garante per progetti che rientrino specificamente nella sua sfera di interesse.

Sono destinatari dei prestiti BEI imprese, enti o istituti di finanziamento, che possono indirizzare le loro richieste direttamente alla Banca europea o tramite la loro banca abituale. Per ottenere i "prestiti globali" invece le richieste di finanziamento sono avanzate dall'istituto che fa da ~~istituto~~ *intermediario*.

Il Fondo Regionale

Istituito nel 1975, il Fondo regionale è il principale strumento della politica regionale europea. Suo scopo è di integrare le politiche nazionali a favore dello sviluppo regionale. Le azioni del FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale) si sommano a quello degli altri organismi meno recenti che pure operano nel campo dello sviluppo regionale, come la BEI, i prestiti CECA, la sezione orientamento del FEOGA e il Fondo ~~S~~ociale europeo.

Dotato inizialmente di una somma pari a 1300 uce per tre anni, le disponibilità del FESR sono state recentemente aumentate. Nel 1978 il regolamento del Fondo è stato riformato, ~~per~~ *Alle* quote nazionali, che costituiscono la fetta più importante della sua dotazione, ne è stata aggiunta un'altra, pari al 5 per cento del totale, cosiddetta "libera". Le disponibilità del Fondo, per la parte divisa in quote nazionali, sono assegnate tenendo conto delle necessità effettive dei singoli Stati. L'Italia dispone del 39,39 per cento delle quote, la Gran Bretagna del 27,03, la Francia del 16,86, l'Irlanda del 6,46, la RFG del 6, l'Olanda dell'1,58, il Belgio

dell'1,39, la Danimarca dell'1,2 e il Lussemburgo dello 0,09.

I finanziamenti concessi dal Fondo riguardano innanzitutto attività industriali, artigianali e del settore dei servizi che già godano di sovvenzioni statali, ~~si~~ presentino una gestione economica sana e occupino, o prevedano di occupare, almeno dieci addetti. Le attività in questione devono ~~essere~~ essere inquadrare in un piano di sviluppo regionale. Sono anche ammessi al finanziamento gli investimenti in infrastrutture che contribuiscono allo sviluppo della regione a cui sono destinate sia che la loro costruzione sia di competenza di enti pubblici, sia che invece dipenda da privati purché abilitati dai poteri pubblici. I progetti in questione devono avere un valore non inferiore alle 50.000 u.c. La partecipazione finanziaria del FESR può coprire il 20 per cento dell'investimento nel caso di attività industriali, artigianali e dei servizi. Per artigianato e servizi tale percentuale può essere eccezionalmente aumentata, ma non potrà comunque superare il 50 per cento del valore dell'investimento. Per quanto riguarda le spese per le infrastrutture la percentuale che il FESR può accollarsi sale al 30 per cento quando l'investimento è inferiore ai 10 milioni di uce, ~~o in alcuni casi~~ *in alcuni e in alcuni casi* al 40 per cento se il progetto è di particolare interesse per lo sviluppo della regione a cui si riferisce. Il contributo del Fondo può anche assumere la forma dell'abbuono degli interessi dovuti per un eventuale prestito BEI.

Per i finanziamenti concessi ai privati, il contributo del FESR può sommarsi a quello delle autorità locali. Esso viene corrisposto tramite lo Stato membro interessato al quale spetta ~~richiederlo~~ *richiederlo* su istanza degli investitori che presenteranno le loro domande secondo le procedure in uso in ciascuno Stato membro. Alle autorità nazionali spetta di vagliare l'ammissibilità delle domande sulla base delle quote

di cui ~~alcuni~~ ^{alcuni} presso il FESR.

Come utilizza l'Italia le opportunità offerte dal FESR ? Una prima risposta a questa domanda è fornita dalla constatazione che, tenuto conto delle modeste disponibilità del Fondo, l'Italia ha intelligentemente deciso di concentrare le risorse in zone particolarmente bisognose, che sono state individuate nel Mezzogiorno e nel Friuli. L'Italia inoltre è riuscita finora, nonostante il proclamato scetticismo di alcuni dei ~~suoi~~ soci europei a spendere effettivamente le somme di cui è venuta in possesso. I progetti presentati alle autorità competenti nei primi tre anni di funzionamento del Fondo sono stati 6000 dei quali 5000 ~~sono~~ ^{sono} approvati. Il flusso di credito così ottenuto è stato effettivamente dato in pagamento il che ha fatto una buona impressione ^{però} sulla gestione del fondo stesso.

Interventi finanziari della CECA

In un momento di crisi energetica che lascia prevedere la possibilità di un rilancio dell'importanza economica del carbone, e di crisi della siderurgia, le capacità di aiuti finanziari ottenibili dalla CECA (Comunità europea del carbone e dell'acciaio) tornano d'attualità, se mai l'avevano perduta. Data l'incidenza relativa del settore carbo-siderurgico nell'economia italiana le possibilità offerte dalla CECA sono state messe in evidenza meno di quelle offerte da altre istituzioni.

La CECA finanzia unicamente progetti di investimento nelle industrie carbo-siderurgiche, quali attrezzature, edifici e impianti, investimenti per la tutela dell'ambiente, opere che contribuiscono ad incrementare e a migliorare i sistemi di produzione, a ridurre i costi e a favorire la commercializzazione. Sono inoltre ammessi a godere del contributo finanziario della CECA i progetti di riconversione

miranti al recupero della mano d'opera resasi disponibile nel settore carbo-siderurgico.

Per quanto riguarda l'industria, la CECA esamina caso per caso i singoli progetti per i quali si sollecita il suo finanziamento. Per i programmi di riconversione il contributo della Comunità può arrivare fino al 40 per cento del costo del progetto. Per le piccole e medie imprese il sistema di finanziamento previsto è quello dei "prestiti globali". I tassi di interesse praticati dalla CECA sono quelli dei mercati finanziari su cui vengono reperiti i capitali dati in prestito. Per particolari progetti, il cui interesse è ritenuto prioritario, il tasso può subire una riduzione di tre punti. Fanno parte di questa categoria di interesse prioritario i progetti di portata multinazionale, gli investimenti che hanno lo scopo di combattere gli effetti inquinanti dell'industria carbo-siderurgica, l'istituzione di centri di ricerca o di qualificazione professionale e i programmi di riconversione. La CECA può anche favorire finanziamenti prestando la propria garanzia presso altri istituti di credito. La Comunità fornisce anche una serie di "aiuti non rimborsabili" per indennità da versare ai lavoratori colpiti da disoccupazione in seguito a misure di riconversione, finché non abbiano trovato un'altra occupazione. La Comunità corrisponde anche aiuti ⁱⁿ alla ricerca tecnica, sociale e sanitaria; concede infine sovvenzioni per la costruzione di case popolari e per il restauro di vecchie abitazioni, prelevando l'importo necessario dai propri fondi.

Le domande di prestito per quanto riguarda gli investimenti industriali devono essere presentate direttamente alla Commissione della CEE; i prestiti per la riconversione invece e i prestiti globali, dovranno passare attraverso il ministero nazionale competente che li trasmetterà alla Commissione stessa. Per i mutui edilizi le domande dovranno essere inoltrate dalle imprese carbo-siderurgiche alle autorità

regionali e da queste, che decideranno attraverso un apposito comitato paritetico, alla Commissione.

Aiuti per la ricerca energetica

In seguito alla crisi energetica sono stati messi a punto nuovi sistemi di finanziamento per le ricerche ed eventuali realizzazioni che consentano risparmi nei consumi di energia. Tra gli aiuti di questo tipo un posto particolare spetta a quelli corrisposti dall'EURATOM per la costruzione di centrali nucleari per la produzione di elettricità e gli impianti industriali del ciclo ^{del} combustibile. I prestiti sono generalmente limitati al 20 per cento del totale dell'investimento; la loro durata e il tasso di interesse sono quelli consentiti dal mercato. Le domande di finanziamento ~~sono~~ ^{devono essere} rivolte dagli interessati direttamente alla Commissione della CEE.

La Comunità concede infine altri aiuti, la cui entità varia tra il 40 e il 50 per cento dell'investimento previsto, per progetti di sviluppo tecnologico nel settore degli idrocarburi (prospezione, estrazione, immagazzinaggio, trasporto), per la prospezione dell'uranio (in questo caso la Comunità può assumersi l'intero onere finanziario del programma), per lo sfruttamento di energie alternative (geotermica, solare, liquefazione e gassificazione dei combustibili solidi). Infine la CEE sovvenziona progetti dimostrativi il cui scopo è il risparmio di energia. Il contributo comunitario in questo caso non sarà inferiore al 25 per cento del costo del progetto né superiore al 50 per cento. I progetti "candidati" all'aiuto comunitario dovranno essere presentati insieme ad uno studio di fattibilità e avere reali prospettive di sfruttamento commerciale. Possono concorrere a questo tipo di aiuto sia i ~~paesi~~ ^{paesi} sia gli enti pubblici indirizzando le loro domande direttamente alla Commissione

della CEE.

Sempre allo scopo di promuovere investimenti soprattutto nel settore energetico la CEE si è dotata, dopo l'avvio dello SME, nel 1978, di due strumenti nuovi di intervento finanziario. Il primo è il cosiddetto "sportello Ortoli", meccanismo per la concessione di prestiti agevolati del quale recentissimamente ha fatto uso la regione Lombardia per ~~iniziative~~ ^{iniziative} riguardanti la zona di Seveso. Il secondo, è invece destinato a potenziare le infrastrutture nel Mezzogiorno e in Irlanda mediante la concessione di prestiti a tassi di interesse particolare.

Tralasciamo volutamente la descrizione delle attività del Fondo sociale europeo ~~sia~~ perché esso non riguarda direttamente lo sviluppo economico. ~~sia per esigenze di~~

~~...~~

Per quanto riguarda ~~le~~ ^{le} ultime possibilità di finanziamento, ~~mancano i dati~~ ^{DESCRITTE} ^{partoffo} relativi alla loro utilizzazione da parte dell'Italia. Per concludere brevemente sulla capacità del nostro paese di cogliere tutte le possibilità offerte dallo strumento comunitario si potrebbe notare che, nonostante alcune disfunzioni e fermo restando il pericolo che ~~fondi~~ ^{vi} ~~ottenuti dalla CEE non vengano poi~~ ^{effettivamente} ~~utilizzati,~~ ~~...~~ ^{l'Italia} ~~...~~ non trascuri le occasioni per procurarsi i capitali di cui ha bisogno. Quello che può senza dubbio essere migliorato, e la Commissione della CEE sta seguendo questa strada aprendo uffici periferici in diversi punti del ^{Quattro} territorio nazionale, è la conoscenza degli operatori economici ^{circa} ~~e~~ le possibilità di finanziamento che ad essi offre la CEE. In proposito segnaliamo che un ufficio della Comunità (un'antenna, lo chiamano in gergo) sarà prossimamente aperto a Milano, proprio per informare meglio i potenziali destinatari dei finanziamenti e per sfruttare al massimo le possibilità di cooperazione. A parte questo però un rilievo generale conserva tutta la sua validità; ^{esso} riguarda l'impegno politico ^{ad} ~~di~~ ottenere

un riequilibrio del bilancio comunitario in modo che la solidarietà comune possa essere indirizzata davvero verso i paesi che più ne hanno bisogno. La sproporzione tra quanto la Comunità spende per il sostegno dei mercati agricoli e da un lato e tutte le altre attività finanziarie è enorme (quasi 11 mila milioni di uce per l'agricoltura, ^{solo} 1.253,4 per Fondo regionale e Fondo social^{risorse}). L'Italia deve impegnarsi per correggere questa distorsione. In mancanza di questo l'obiettivo del Trattato di Roma di ottenere un livellamento (al limite più alto) dello sviluppo delle diverse regioni della Comunità resterà una chimera.

Numero di alloggi in case popolari

	RF di Germania 92.145
	Francia 30.919
	Belgio 7.980
	Italia 7.652
	Paesi Bassi 5.718
	Regno Unito 5.599
	Lussemburgo 1.164
	Danimarca 288
	Irlanda 174

