



istituto affari internazionali  
80, viale Mazzini • 00195 roma  
tel. 316892 - 354456 • cable: Intaffari-roma

Convegno

La società italiana: crisi di un sistema

Università di Padova, Facoltà di Scienze Politiche

29-31 maggio 1980

*vedi pure  
6/12/80*

I LIMITI DELL'INDIPENDENZA IN UN CONTESTO MULTILATERALE:

IL CASO DELL'ITALIA

di Roberto Aliboni e Saverio Solari

IAI/14/80

## Il contesto multilaterale

Qual'è la natura dei soggetti internazionali? Verso quali tipi di protagonisti stiamo evolvendo? Non crediamo che la risposta a queste domanda sia facile o scontata. Scorgiamo senza dubbio delle tendenze, ma è difficile raccoglierle in una spiegazione sistematica e unitaria. Finita la guerra, gli assetti politici ed economici hanno messo in evidenza trasformazioni rilevanti. Innanzitutto, c'è stato uno sviluppo considerevolmente esteso delle organizzazioni internazionali. Questo sviluppo potrebbe essere considerato come un fattore di rafforzamento del vecchio assetto politico fondato sul primato della nazione. In realtà, non è esattamente così perchè le organizzazioni internazionali, specialmente quelle che s'interessano di sviluppo economico e che sono orientate alle questioni del Terzo Mondo, hanno acquisito una loro spiccata vocazione, proprie dottrine e comportamenti. Queste organizzazioni non modificano - non possono giuridicamente modificare - l'ambiente internazionale in modo diretto, ma non c'è dubbio che il loro contributo a plasmare le relazioni internazionali è molto rilevante. E' sufficiente pensare all'UNCTAD, alla Banca Mondiale e anche al Fondo Monetario Internazionale (FMI). Con il prestigio, con le conoscenze e con l'influenza di questi organismi, gli stati nazionali che li compongono devono ormai normalmente misurarsi.

In secondo luogo, la ripartizione dei processi produttivi in punti geograficamente e politicamente diversi nell'ambito delle imprese multinazionali è un fatto che contribuisce ugualmente a mettere in questione la natura soggettiva tradizionale del sistema internazionale. Le difficoltà dei governi ad avere rapporti con le multinazionali è spesso esagerata. Sono soprat

tutto i governi dei paesi di più recente indipendenza, privi di strumenti conoscitivi e amministrativi, soggetti a interferenze di ogni genere, a non poter trattare con le imprese multinazionali se non con estrema difficoltà. Nell'area industrializzata i governi possono influire sui loro comportamenti, anche se talvolta con difficoltà come nel campo fiscale. Nondimeno, la presenza di soggetti multinazionali integrati crea problemi più o meno consistenti di commensurabilità fra vari organismi sociali, come per esempio i sindacati.

In terzo luogo, si sono consolidate delle entità, come la Comunità europea e il CMEA (o Comecon), ma anche il Patto andino e l'ASEAN, le quali, senza essere compiutamente sovranazionali, contengono tuttavia dei forti elementi di sovranazionalità. Nel caso della Comunità europea si è al di sotto delle speranze e la crisi degli anni più recenti è certamente andata approfondendosi. Tuttavia, in campi numerosi e significativi le procedure di decisione, a livello di governo e a livello di amministrazione, devono passare per Bruxelles e ne sono condizionate. Al tempo stesso, le formazioni sociali che fanno capo al mondo del lavoro e della produzione includono la Commissione, assieme al governo, alla regione e alla prefettura, fra i propri interlocutori necessari, e anche fra i più rilevanti. Siamo ancora ben lontani dagli ideali federalisti. Tuttavia, quel che esiste di comunitario ha creato - ora con forza, ora meno - le due modifiche essenziali che la dottrina federalista preconizza, perchè la volontà dei cittadini e delle loro rappresentanze deve passare da un unico centro per influire sull'esterno e, al tempo stesso, trova all'interno nuove autonomie, ulteriori spazi che non appartengono allo stato nazionale.



Infine, la stessa conformazione della bilancia di potere che si è venuta a stabilire successivamente al conflitto mondiale influisce sull'assetto soggettivo del sistema internazionale. Si può forse dire, anzi, che questo appare come il maggiore fattore di mutamento. L'esistenza di due superpotenze, sulle quali riposa in definitiva l'equilibrio politico-militare del mondo, è un fatto che, al di là di qualunque esercizio retorico, modifica essenzialmente la natura e la dimensione degli altri soggetti del sistema internazionale. La teorizzazione della "sovranità limitata" può essere condotta e tradotta in termini di realtà - in modi più o meno garbati, ma corrisponde ai fatti.

Questi ed altri fattori contribuiscono a formare un assetto del sistema internazionale nel quale i protagonisti hanno modi, capacità e valenze certamente diversi da quelli dello stato nazionale dell'anteguerra. Sebbene questa condizione generale non sia oggetto di specifiche teorizzazioni, essa è al centro della problematica della politica estera dei paesi che formano il sistema internazionale poichè è dalla sua percezione e ricognizione che prende avvio in concreto la politica estera. La proiezione esterna di uno stato nazionale tradizionale è limitata solo dalle sue possibilità strumentali. Quella di uno stato moderno è limitata dalla stessa costituzione del sistema internazionale. Limitata, tuttavia, non significa che è minore o menomata, benchè significhi anche questo. Il punto essenziale è che i fini espansivi di una politica estera passano decisamente in secondo piano, mentre diventano essenziali i fini comunitari, solidaristici. Inoltre è lo stesso esercizio della politica estera a modificarsi nel senso che la modifica dell'environment, sia esterno che interno, non si collega più

- o non si collega più soltanto - all'azione dello stato nazionale come tale, bensì alla sua azione nelle trame internazionali, multinazionali, semisovranazionali o di alleanza con una superpotenza, che abbiamo menzionato.

Per questi motivi potrebbe essere fuorviante una definizione di politica estera, come quella riportata da Di Nolfo: "La politica estera è - in termini generali - l'azione che i gruppi socio-economici presenti in una data comunità statale, siano essi gruppi dominanti o gruppi minoritari, pongono in essere al di fuori di tale comunità al fine di massimizzare i propri valori critici" (Dieci Anni di Politica Estera Italiana, in Ronzitti N., a cura di, La politica estera italiana, autonomia, interdipendenza, integrazione e sicurezza, Istituto Affari Internazionali, ed. di Comunità, Milano, 1977, p. 103). Questa definizione infatti, mentre mette molto bene in evidenza l'emergere dei gruppi socio-economici come soggetti diretti di politica internazionale, rilevata da Massimo Bonanni (Nuovi operatori di politica internazionale, in Bonanni M., a cura di, La politica estera della Repubblica Italiana, Istituto Affari Internazionali, ed. di Comunità, Milano, 1967, vol. III, pp. 687-720) non mette invece nella stessa evidenza i vincoli che il sistema internazionale pone oggettivamente all'azione di tali gruppi statali e le modifiche che ciò comporta in termini di obiettivi e strumenti.

Anche le superpotenze subiscono peraltro una limitazione alla loro proiezione che è significativa del mutamento riguardante il sistema internazionale. E' noto infatti che la capacità distruttiva delle armi nucleari moderne ha messo nel nulla la teoria clausewitziana della guerra come prosecuzione del

la politica estera con altri mezzi. Le armi che costituiscono il deterrente sono tenute in efficienza con il preciso scopo di non usarle. Il grande evento del dopoguerra è che le superpotenze, fra crisi anche gravi, hanno nondimeno dovuto adattarsi a passare dall'homo homini lupus a una situazione contrattuale, sia essa chiamata mutual assured destruction o distensione. Ciò è tanto incombente che il pensiero e la prassi strategica contemporanea possono anche essere visti come un tentativo di recuperare margini d'azione, attraverso la stessa dottrina della risposta flessibile, le diverse dottrine che riguardano il Terzo Mondo e la divisibilità della distensione, le dottrine delle presenze regionali, etc.

Tuttavia il vero problema dei limiti all'interdipendenza in un contesto multilaterale riguarda quei paesi, come l'Italia, che devono risolvere un aspetto particolarmente delicato del complesso di vincoli che abbiamo cercato di mettere in luce. Questo aspetto riguarda il rapporto con la superpotenza alleata, e quindi nel nostro caso gli Stati Uniti o, più esattamente, l'Alleanza che, sulla base di espressioni più o meno giuridiche, lega l'Italia agli Stati Uniti e agli altri paesi occidentali.

Questo rapporto è difficile per più motivi. Non c'è dubbio che in esso si manifesti, anche più chiaramente che altrove, il limite dell'interdipendenza dell'Italia e degli altri alleati. Questo limite è dato dal fatto che la deterrenza è assicurata dagli Stati Uniti e che la leadership in termini di sicurezza è anche americana. Tuttavia, il sistema occidentale è un sistema fortemente democratico e perciò, da un lato esistono una serie di contrappesi - già operanti, come la CEE,

o operabili, come la partnership - che mantengono aperte le possibilità di correggere l'ineguaglianza del sistema di alleanza; dall'altro, anche nei momenti di maggiore imperialismo degli USA non esistono meccanismi impositivi di carattere militare o ideologico per ridurre gli alleati a miti consigli. L'Unione Sovietica ha potuto invadere la Cecoslovacchia e poi esprimere e realizzare la teoria della sovranità limitata. Durante la crisi del 1973, Kissinger mise in dubbio esplicitamente la dimensione politica dell'Europa nel discorso del 12 dicembre a Londra "Presentare a noi le decisioni di un'Europa in via di unificazione come fatti compiuti non suscettibili di un'efficace discussione è qualcosa di alieno alla tradizione delle relazioni fra Stati Uniti e Europa... Riteniamo che gli Stati Uniti dovrebbero avere la possibilità di esprimere le proprie preoccupazioni prima che vengano prese decisioni definitive che toccano i loro interessi". Reazioni non dissimili si sono del resto avute durante la crisi iraniana e quella afghana da parte di Carter.

Passate le tempeste, tuttavia, si torna alla problematica costruttiva che lo stesso Kissinger aveva ammirevolmente elaborato a proposito dei rapporti fra alleati, prima di avere compiti di governo. In Central Issues of American Foreign Policy, era elaborata la dottrina della bipolarità militare e della multipolarità politica. La multipolarità politica non è stabile e occorre stabilizzarla raggiungendo un concetto comune di "ordine internazionale" in cui l'autonomia europea potesse realizzarsi non attraverso le "consultazioni" ma con forme di integrazione della sovranità. Siamo così di nuovo a quella modifica di fini e strumenti che abbiamo all'inizio segnalato come caratteristica essenziale del nuovo sistema internazionale.

Questo assetto peraltro è tendenziale. Non è un obiettivo raggiunto ma l'oggetto di sforzi e propositi che potranno anche fallire. A noi qui non interessa speculare su queste tendenze. Ci interessava invece ricordarle quale quadro all'interno del quale prende forma la politica estera italiana. Tale quadro è al tempo stesso storico e normativo. E' storico perchè c'è una situazione di limitazioni e vincoli cui la politica estera italiana è comunque soggetta. E' normativo perchè in tali limitazioni è iscritta un'evoluzione verso un concetto comune di "ordine internazionale". Come gli altri paesi, L'Italia oscilla fra le diverse posizioni che questo quadro può ispirare: la ricerca di interstizi d'indipendenza, spesso accoppiata con la sottomissione più atlantista, ovvero la ricerca di un contributo reale, spesso unita a una costruttiva politica europea.

Dedichiamo quanto segue a un'analisi di tre casi di politica estera nei quali cercheremo di verificare il quadro generale che abbiamo cercato di tracciare. I casi riguardano la politica di sicurezza, la politica finanziaria, ovvero l'indebitamento del paese, e le relazioni con i paesi arabi.

Prima di passare all'esame di questi tre casi, sembra opportuno sottolineare che esistono delle significative differenze fra la sfera della politica e della sicurezza, da un lato, e quella dell'economia, dall'altro, anche se vale per entrambe la problematica già messa in evidenza. In effetti, la situazione di asimmetria che si registra nel campo della sicurezza non è riscontrabile nel campo dell'economia. Il fatto che la moneta chiave del sistema internazionale continui ad essere il dollaro e che le imprese multinazionali continuino ad essere preva

lentemente americane non è assimilabile al fatto che il deterrente atomico sia americano. In effetti, fermo restando il consenso politico di fondo sull'Alleanza, mentre al deterrente americano non c'è altra alternativa che il deterrente atlantico e una qualche forma d'integrazione politica, per quanto riguarda le questioni economiche e monetarie sono possibili alternative diverse che vanno dall'affermazione del Fondo Monetario Internazionale, come banca centrale indipendente del mondo occidentale, alla creazione di altre monete-chiave, come per esempio quella europea. Lo stesso vale per le imprese e gli investimenti all'estero. Perché sono significative queste differenze? Perché esse si traducono in modi, ruoli e potenzialità assai diverse per l'Europa nella creazione di quel concetto comune di "ordine internazionale" di cui parlava il Kissinger professore. Il polo economico europeo è un dato di grande consistenza, con poteri aggreganti che riguardano non solo il quadro atlantico ma anche il Terzo Mondo. Esso dà potere all'Europa, tanto che nei momenti di crisi non a caso viene messo in discussione dagli americani. Ciò si è già verificato in quel difficile anno che fu il 1973, quando il 3 maggio Nixon in un discorso davanti al Congresso affermò "gli europei hanno perseguito in sostanza una politica economica regionalistica, pretendendo al tempo stesso di conservare un appoggio e un impegno politico intatti da parte degli Stati Uniti. A questo punto si pone un interrogativo fondamentale: il principio dell'unità atlantica è conciliabile con la politica economica sempre più nettamente regionalistica della Comunità europea?". A distanza di tempo può far sorridere. Eppure è possibile che dalla crisi in corso nascano nuovamente contestazioni del genere, a riprova del fatto che il rapporto di "sovranità limitata" è in Occidente sempre aperto.

## L'indebitamento

Numerose sono le questioni di interpretazione politica che nascono dalla conduzione della politica finanziaria e monetaria. Sarebbe necessario considerare la politica monetaria e finanziaria in tutte le sue articolazioni, pochè queste ultime sono strettamente collegate, per dare un'interpretazione integrata delle valenze politiche di questa "policy". In effetti, gli atteggiamenti assunti via via dall'Italia e i numerosi suggerimenti e contributi provenienti dagli ambienti finanziari italiani sono spesso, oltre che insolitamente attivi fra le politiche estere del paese, aspetti di una stessa strategia. In questo senso appare difficile esaminare singoli settori o evidenze di tale politica trascurandone altri. Il contributo italiano al lungo, vasto e, purtroppo, inconclusivo, dibattito sulla riforma del sistema monetario internazionale, così come i suggerimenti volti a predisporre soluzioni di specifico interesse per i paesi in via di sviluppo, dovrebbero essere considerati insieme alla politica monetaria comunitaria, a quella di indebitamento verso l'estero, etc. Poiché non ci è possibile procedere a questa più ampia analisi, abbiamo scelto di considerare un particolare aspetto della recente evoluzione finanziaria: i prestiti assunti dall'Italia, ovvero il suo indebitamento sul mercato internazionale, tema politico per eccellenza.

Com'è noto, l'Italia è un paese che non solo fa parte dell'area del dollaro ma è anche uno dei protagonisti, malgrado tutto, dell'establishment monetario internazionale. Come tale è integrato in senso sia attivo che passivo nell'economia del dollaro al pari dei paesi occidentali e di quelli del Terzo Mondo. Ciò implica un rapporto particolare con gli Stati Uniti che, indipendentemente dal fatto di essere più o meno stretto,

è iscritto nella natura del sistema monetario internazionale in vigore. E' tuttavia incontestabile che a partire dagli eventi degli inizi degli anni '70 (l'inconvertibilità, la svalutazione del dollaro, la crisi energetica), pur essendo rimasto il dollaro al centro del sistema, si è aperto un intenso e, per certi aspetti, anche drammatico dibattito sulle alternative: dare maggior peso ai diritti speciali di prelievo e al Fondo Monetario Internazionale, recuperare in qualche modo l'oro, creare delle aree valutarie ottimali, in particolare un'area monetaria europea. Queste opzioni del resto non costituiscono solo elementi di un dibattito ma riferimenti concreti, che si traducono ora in violente corse all'oro, ora in acquisti - più quieti - di marchi o altre valute, a seconda di nuove e significative preferenze in termini di composizione delle riserve.

Per i paesi europei è in corso dal 24 aprile 1972 il tentativo di costituire una forma di solidarietà monetaria a levello comunitario, con alterne vicende, in media più sfortunate che il contrario. Questo tentativo non va visto solo nei suoi aspetti di costruzione comunitaria, di integrazione europea. Esso è almeno altrettanto importante come contributo alla stabilizzazione del sistema monetario internazionale nei suoi differenti aspetti e obiettivi. Per esempio, la creazione di una area monetaria europea, relativa cioè a una delle maggiori aree industrializzate del mondo, avrebbe un'importanza determinante nel riciclaggio dei petrodollari verso il Terzo Mondo e nel suo sviluppo industriale.

Alla luce di quanto si è appena detto è evidente che un esame politico della politica finanziaria italiana verso l'estero non deve essere volto a contestare l'ovvio stretto legame, al limite il privilegio, fra lira e dollaro, bensì deve preoccuparsi

parsi di mettere in luce, se è il caso naturalmente, l'evoluzione del legame col dollaro in relazione al complesso delle alternative. In altri termini, non esiste un problema di independenza o dipendenza finanziaria italiana o un problema di sua eccessiva servitù verso il dollaro, quanto piuttosto un problema di contributo a un mutamento ormai necessario del sistema finanziario internazionale verso una maggiore multinazionalizzazione e corresponsabilità, nel cui ambito la costruzione di un'area europea ha un'importanza preminente. Quanto la politica italiana abbia puntato a questo mutamento, nei piccoli episodi come nell'orientamento di lungo periodo, è un argomento molto discusso e sul quale qui noi torniamo.

In quest'ultimo decennio, successivamente alla crisi energetica del 1973/74 alla quale il paese è pervenuto con numerose tare strutturali, l'Italia si è trovata a dover contrarre numerosi prestiti sul mercato internazionale. Il periodo più difficile si è manifestato fra il 1974 e il 1976, con momenti - come nella primavera del 1974 - in cui si ebbero delle rinunce da parte di banche dell'euromercato ad operare per conto di imprese italiane. Ricordiamo rapidamente la situazione. Nel 1974, il 18 marzo, dopo alcuni provvedimenti di restrizione del credito già operati in gennaio, il tasso di sconto viene nuovamente aumentato e si prendono delle severe misure di inquadramento del credito. Nel primo trimestre il deficit del conto commerciale è in media di 600 miliardi di lire al mese e i prezzi, su base annua, crescono del 15,5%. Alle misure strettamente finanziarie si aggiunge nell'aprile un provvedimento che obbliga gli importatori a un deposito infruttifero pari al 50% del valore delle merci, cioè un provvedimento protezionistico che riguarda il 40% delle importazioni italiane. Nel luglio il deposito,

che ha suscitato violente proteste a livello comunitario, viene abolito limitatamente ai prodotti agricoli (con l'eccezione della carne bovina) e in conseguenza la lira verde viene svalutata del 12,5%. Nel luglio-agosto vengono approvati pesanti provvedimenti fiscali intesi a ridurre la domanda di circa 3000 miliardi di lire su base annua. Malgrado questa feroce deflazione, l'anno si chiude con un deficit commerciale di 6.920 miliardi di lire. Durante l'anno, pertanto, le autorità sono costrette a indebitare il paese in non facili condizioni.

A parte i prestiti raccolti sull'euromercato, che costituiscono la parte più consistente, è negoziato a livello ufficiale uno "stand-by" di 1,2 miliardi di dollari con il Fondo Monetario Internazionale e un prestito di due miliardi di dollari fra Banca d'Italia e Bundesbank garantito sulle riserve auree dell'Italia. Infine la CEE, nel dicembre, trasformava in prestito a medio termine una consistente parte (1.159 su 1.562 miliardi di uce) del sostegno a breve concesso nel marzo (circa 1.400 miliardi di dollari).

Nel 1979 le autorità reflazionano l'economia, dapprima in modo moderato e poi più accelerato verso la fine dell'anno. (Si veda l'articolo di Paolo Baffi su "Banker", dicembre 1979, riprodotto da "La Repubblica" il 14 gennaio 1976). Il 21 gennaio 1976 dopo due settimane di tentativi di arginare le vendite di lire, i mercati dei cambi venivano chiusi. Il mercato si riapre solo il 1° marzo, dopo il varo di una serie di misure monetarie dirette a creare una stretta deflazionistica più profonda di quella del 1974. Persistendo la debolezza della lira, nel maggio venivano prese altre misure di carattere monetario e valutario, anche dirette a contenere la speculazione. La bilancia dei pagamenti dopo aver registrato degli attivi nelle

entrate, a settembre era in deficit di 649 miliardi, per cui la stretta creditizia, accompagnata da alcune misure fiscali, dovette essere continuata e rafforzata e nell'ottobre ancora approfondita per la ripresa della speculazione sulla lira, fra l'altro con l'istituzione di un'imposta sugli acquisti di valuta, molto criticata perchè corrispondente nei suoi effetti a un dazio generalizzato. Nel 1977, sia pure in un ambiente recessivo, si registrava un rallentamento dell'inflazione e un avanzo della bilancia dei pagamenti.

In questo turbinoso biennio sono continuate per forza di cose le politiche di indebitamento. Fra i vari prestiti contratti (530 milioni di dollari di DSP sulla base degli accordi di Kissinger del FMI; riattivazione di 500 milioni di dollari del prestito Bundesbank restituiti anticipatamente nel corso del 1975; attivazione per 750 milioni di dollari della linea swap di 3 miliardi presso la riserva federale americana) va ricordato il prestito ottenuto dalla CEE per 1 miliardo di dollari che concludeva un dibattito, sul quale poi ci soffermeremo, iniziato nel 1974 con una proposta del commissario Spinelli, oltre al sostegno a breve ottenuto dalle banche centrali comunitarie per 400 milioni di Uce.

Questo forte indebitamento ha causato pesanti oneri di rimborso negli anni successivi. G. Luciani (Il Pci e il capitalismo occidentale, Longanesi, 1977) calcolava (pp. 74-75) a 5 miliardi e 2,5 i rimborsi rispettivamente dovuti nel 1978 e del 1979. A ciò si è fatto fronte. Nondimeno l'intenso indebitamento del paese suscitava reazioni diverse nel paese sulle sue implicazioni politiche. Due punti vale la pena menzionare. Un tipo di reazione riguardava le preoccupazioni per l'indipendenza politica e le interferenze, specialmente americane. L'altro tipo di reazione riguardava il dibattito fra chi sosteneva la ne-

cessità di rivolgersi più ampiamente ai meccanismi comunitari e chi apparentemente preferiva strade più tradizionali, quali il Fondo Monetario Internazionale e gli stessi Stati Uniti.

Durante il convegno del CESPE su "Crisi economica e condizionamenti internazionali in Italia" nel marzo del 1976, Peggio dedicava un rilevante settore della sua relazione introduttiva al tema "L'impossibilità di un ulteriore indebitamento verso l'estero". Vale la pena di rileggerlo: "Una linea di politica economica che faccia affidamento come nel passato su un'ulteriore massiccia dilatazione dell'ammontare dei debiti dell'Italia verso l'estero non è più possibile e sarebbe assai pericolosa. Non deve sfuggire il peso complessivo dei vincoli che l'acquisizione di nuovi prestiti comporta: questi vincoli vanno ben oltre gli impegni assunti nelle consuete 'lettere di intenti', che riguardano essenzialmente i limiti posti all'aumento del credito interno e al livello del disavanzo del bilancio dello Stato.

"Occorre ricordare che nell'attuale situazione internazionale, tutt'altro che dominata da una volontà di cooperazione, i maggiori paesi industrializzati e le istituzioni finanziarie internazionali da essi dominate non sono disposti a concedere aiuti disinteressati all'Italia, per aiutarla a superare la crisi e ad avviare il tipo di sviluppo di cui il paese ha bisogno. Qualcuno ha osservato che gli stati che possono concedere crediti al nostro paese non hanno interesse a finanziare una rapida e consistente ripresa dell'economia italiana, che alimenterebbe una concorrenza a loro danno. (...)

"Ma a rendere ancor più evidenti i pericoli che minacciano l'autonomia e l'indipendenza del paese, in conseguenza dell'attuale situazione della bilancia dei pagamenti, ha provveduto

il "New York Times" nel suo editoriale del 3 marzo. L'autorevole giornale americano si preoccupa del fatto che una politica volta a salvare la lira abbia come perdita dell'Italia la partecipazione del partito comunista italiano al governo. (...)

"Questa presa di posizione del 'New York Times' sottolinea che ormai i prestiti concessi al nostro paese non servono per aiutarlo ad affrontare i suoi problemi, ma per ingerirsi nei suoi affari interni (...) nel tentativo di sostenere forze politiche o di imporre formule di governo, che hanno condotto il Paese all'attuale situazione e che si dimostrano sempre più incapaci di prospettare una via d'uscita positiva dalla crisi".

Una reazione simile, sebbene più attenta al quadro politico interno che alle interferenze esterne, era quella di Giorgio Amendola ("L'Unità" 8 novembre 1976, p. 2): "Oggi la indipendenza nazionale per la quale i partigiani seppero combattere e morire durante la Resistenza si difende su di un nuovo terreno: quello economico per evitare che i prestiti esteri, necessari a colmare il deficit della bilancia dei pagamenti, comportino condizioni lesive della nostra autonomia. Non ci facciamo illusioni, sappiamo che nel mondo di oggi i prestiti vengono concessi a determinate condizioni, che possono essere economicamente dure e anche politicamente offensive. Un governo italiano forte del consenso della maggioranza del popolo, impegnato in un serio programma di risanamento e di sviluppo della economia italiana e che dia garanzia di mantenere gli impegni presi può ottenere i prestiti necessari alle migliori condizioni, ma il modo migliore per preservare la nostra indipendenza è limitare la massima la richiesta di prestiti".

Le interferenze d'altra parte non sono state lamentate o paventate solo dai comunisti. Ossola in un'intervista a "la Repubblica" del 22 gennaio 1976 (il giorno successivo alla chiusura dei mercati dei cambi italiani) criticava l'intervento del controller of currency americano dicendo: "L'esperienza ormai di molti anni e quindi di molte crisi di governo insegna che i mutamenti ministeriali alimentano sempre qualche fenomeno speculativo più o meno rilevante. Nel caso attuale le dimensioni sono state molto rilevanti perchè si è verificata la concomitanza di un altro fatto e cioè l'atteggiamento di un organo dell'amministrazione americana che ha oggettivamente creato un'atmosfera di incertezza sulla credibilità finanziaria del nostro paese".

Le riflessioni che abbiamo riportato fanno parte del primo tipo di approccio che in precedenza abbiamo ricordato, cioè di quello che si preoccupa dell'indipendenza o della dipendenza finanziaria dell'Italia. Come abbiamo detto, a nostro avviso è questo un problema secondario. Per il bene o per il male, l'Italia è integrata fortemente nel sistema economico occidentale. E' perfettamente normale che essa si indebiti, così come è normale che dall'Italia defluiscono capitali, come è successo fra il 1965 e il 1973 quando l'Italia ha riciclato sui mercati finanziari internazionali saldi positivi di parte corrente per circa 12.000 miliardi. La necessità di prestiti è un segnale relativo alle scadenti condizioni interne dell'economia, come sottolineava Amendola, ma non è la prova che il paese è preso per il collo. La deflazione non è un'imposizione americana. In quanto alle interferenze americane non è necessario sopravvalutarle. Le regole del gioco dei mercati finanziari internazionali non sono americane. Ci sono sedi, come

il FMI dove gli USA possono avere più influenza del normale, ma questa non è la regola. E' da osservare comunque che nel periodo esaminato gli Stati Uniti non hanno esteso all'Italia che linee swap, cioè crediti di cassa a breve termine, mentre in definitiva sono stati i paesi europei e il FMI a fornire dei mezzi, oltre al mercato dell'eurodollaro.

Siamo così addivenuti a commentare il secondo approccio, cioè quello che si preoccupa di considerare se l'Italia, integrata com'è nel sistema, lavora tuttavia per renderlo più equilibrato e multilaterale. Porsi questa questione significa porsi la questione dell'atteggiamento italiano verso il nascente ruolo monetario e finanziario dell'Europa. Alcuni episodi risalenti al periodo qui esaminato possono essere utilmente ricordati.

L'episodio più significativo è quello relativo al prestito comunitario di 1 miliardo di dollari deciso nel marzo 1976. Il meccanismo per la concessione di prestiti è stato poi messo definitivamente a punto dal vertice europeo del 26 marzo 1977, realizzando così una proposta del commissario Spinelli volta a suscitare una solidarietà comunitaria nel contesto della crisi apertasi nel 1973. Discussa informalmente nella prima metà del 1974, la proposta ufficiale è discussa a livello di Consiglio dei ministri CEE nel luglio e nel settembre dello stesso anno. In Italia, paese più che mai interessato alla questione, suscita una reazione fredda e anche un po' irritata. Nel febbraio del 1975 la possibilità di ottenere un prestito dalla CEE si concreta, ma il ministro Colombo asserisce che l'Italia non ne ha bisogno grazie al risanamento della bilancia dei pagamenti, almeno relativamente alla parte non petrolifera. Il deficit

commerciale citato da Colombo (5,2 miliardi) sottovaluta di 1,3 miliardi quello pubblicato dall'Istat. Su questo episodio l'opinione pubblica vede un tentativo di lasciar consapevolmente cadere la solidarietà europea in favore di altre alternative, in particolare di quelle americane e internazionali. A maggio, il governatore della Banca d'Italia critica la debolezza e l'insidia del meccanismo comunitario di prestito attraverso il quale "il principio della solidarietà, al quale i prestiti dovrebbero ispirarsi, sembra cedere il posto a quello della tutela da parte dei paesi ad economica dominante". Oltre la Germania, critica l'intervento di quei commissari della CEE, come Spinelli, che, annunciando prestiti comunitari, "in qualche misura hanno contribuito a menomare il credito dei potenziali destinatari". Tuttavia, nel giugno del 1979 l'Italia manifestava invece il desiderio di ottenere una solidarietà finanziaria comunitaria e, come abbiamo detto, il prestito veniva perfezionato nel marzo del 1976.

La vicenda che si è sviluppata su questo prestito non è significativa come evidenza del condizionamento americano (ricordiamo ancora che in questo periodo gli USA non hanno prestato un soldo all'Italia), bensì della scarsa propensione italiana ad afferrare l'opportunità di sviluppare, con il sistema europeo di prestito, un ambiente finanziario internazionale più diversificato e quindi più autonomo. L'atteggiamento delle autorità finanziarie e monetarie italiane non è quello del servaggio agli Stati Uniti, ma quello di chi è abituato a certe strade e diffida dall'intraprenderne di nuove. Oggi il problema non si pone più e i prestiti comunitari sono entrati a far parte del normale panorama dei banchieri e dei ministeri del tesoro, ma l'episodio resta significativo.

Nel delineare il quadro generale nel quale abbiamo inteso muoverci, abbiamo detto che l'Italia nella ricerca di un nuovo "ordine internazionale" oscilla, come altri paesi, fra il reperimento di interstizi d'indipendenza, spesso accoppiati con la maggiore sottomissione atlantista, e la ricerca di un contributo a una multilateralità più reale, spesso unita a una costruttiva politica europea. Il caso dell'indebitamento italiano degli anni '70 mostra che una politica europea alla fine è sorta, ma che ciò è avvenuto tradendo atteggiamenti, aspirazioni e obbiettivi più favorevoli a una sovranità limitata che non alla ricerca di una diversa, più pregnante, sovranità collettiva. Passiamo ora all'esame di un secondo caso, quello dei rapporti con i paesi arabi.

#### I paesi arabi e il petrolio

Il Mediterraneo è un'area di ovvio preminente interesse per l'Italia da diversi punti di vista. Gli aspetti politici e quelli inerenti l'approvvigionamento di petrolio, strettamente intrecciati, sono considerati in questo paragrafo.

L'interesse italiano per lo sviluppo del nazionalismo arabo è stato per lungo tempo, fino alla guerra mondiale ultima, un interesse in funzione antinglese, o anche antifrancese, visto come un fattore componibile con gli interessi italiani in contrasto ora con quelli di Londra, ora con quelli di Parigi: un puntello alla lotta della "nazione proletaria" contro le "plutocrazie" europee. Dopo la guerra, quella corrente politica - che passa attraverso i partiti - la quale ricerca la affermazione degli interessi e dell'autoderminazione italiana, in altre parole il residuo nazionalismo italiano; ha continua

to ad applicare al Medio Oriente, ai paesi arabi specialmente, uno schema non diverso. Questi paesi infatti, vieppiù impegnati nello sviluppo del loro nazionalismo, sono stati visti in funzione essenzialmente antiamericana (francese, inglese, olandese) nel quadro di un comune interesse italo-arabo a sottrarre il petrolio alle compagnie per trattarlo da stato a stato.

Non si deve sottovalutare l'intuizione storica del gruppo di uomini politici e di imprenditori che ha costituito l'ENI e ha fatto la lobby filo araba. Oggi, l'economia del petrolio è assai vicina alle loro previsioni: il petrolio viene venduto da compagnie arabe di stato nel quadro di accordi generali in cui le componenti politiche sono sostanziali. Non per questo l'Italia detiene una posizione rilevante, vuoi per ciò che riguarda il petrolio, vuoi per ciò che riguarda la diplomazia mediorientale. L'idea che una politica indipendente e attiva verso gli arabi potesse portare a una maggiore indipendenza italiana a livello internazionale grazie a dei legami privilegiati nelle forniture di petrolio non si è realizzata. Nemmeno si è realizzata peraltro l'idea - secondaria - di avere una posizione di spicco sulla diplomazia della regione.

Passato il momento anticoloniale, di più facile gestione perchè l'Italia si misurava con i resti dei colonialismi europei in un environment di sfavore americano verso gli stessi, il Medio Oriente si è coagulato sul conflitto mediorientale. L'Italia si è trovata allora nel classico problema di ruolo e di dimensione, che abbiamo già commentato parlando della politica finanziaria: aggiustarsi in un mondo dominato dalla superpotenza degli USA. Da questo punto in poi l'atteggiamento italiano ha oscillato tra l'ispirazione nazionalista e la real

tà, fra il tentativo di instaurare legami privilegiati con i paesi arabi per avere petrolio e la pura e semplice acquiescenza al mondo delle compagnie. Un secondo fattore di difficoltà nasceva dal fatto che l'appoggio ai movimenti di decolonizzazione del mondo arabo era facilmente comprensibile alla opinione pubblica e da questa largamente appoggiato, mentre la complessa vicenda palestinese e l'implacabile battaglia contro Israele erano assai meno comprese. Sarebbe stato necessario riformulare una visione complessiva che navigasse fra le velleità di un ruolo italiano indipendente fondato su relazioni privilegiate con gli arabi, da un lato, e l'inevitabile stretta dipendenza dagli Stati Uniti, dall'altro.

Prima di valutare lo stato odierno della questione è utile ricostruire l'evoluzione più recente dell'atteggiamento italiano verso le crisi del Medio Oriente. Esso è caratterizzato da tre sviluppi. Uno, ormai largamente superato, è quello di un'esortazione filoaraba sotto cui, nei modi più diversi, si cela una qualche aspirazione nazionalista. Il secondo, dovuto alla profonda intelligenza degli equilibri di Aldo Moro, è quello che più correttamente inquadra la relazione italo-araba come una relazione che non può prescindere dalla Alleanza. Infine, c'è un atteggiamento più recente che, nell'investire l'Europa di tali problemi, comincia a diffondere la coscienza di una maggiore complessità e del necessario concorso di un sistema multilaterale per il recupero di ogni legittimo interesse.

A giudizio di un osservatore straniero, "dopo il 1967, l'Italia ha perseguito in Medio Oriente una politica abbastanza indipendente, filoaraba, favorita sia dai comunisti che dalla

sinistra cattolica" (1). Questa affermazione deve essere presa con molta misura, dal momento che per un lungo periodo di tempo, fino al 1973, a parte i comunisti, le forze filoarabe facevano capo, nella democrazia cristiana, solo ad alcune personalità e non al partito nel suo complesso:

Nel 1968, Fanfani, allora Ministro degli esteri, aveva affermato la necessità che l'Italia perseguisse una politica di amicizia nei confronti dei paesi arabi, pur ribadendo il riconoscimento dei diritti di Israele (2). Tale posizione veniva precisata da Moro nel 1970 quando affermava: "Per quel che riguarda l'Italia, l'Alleanza Atlantica va senz'altro inserita nel contesto mediterraneo ed è proprio in questo ambito che essa non può in nessun modo intendersi contrapposta ai paesi del mondo arabo. E' di importanza vitale che l'amicizia con l'Occidente costituisca un'opzione possibile per il mondo arabo" (3). Affermazione questa che rende esplicita la più lucida visione dello statista scomparso, essere cioè il problema non tanto quello di un'amicizia italiana con i paesi arabi, quanto quello di fare i paesi arabi amici dell'Occidente.

Comunque la difficoltà di mantenere una linea italiana di "equidistanza", trovò ulteriore conferma nel 1973 in occasione della guerra del Kippur: infatti Moro sintetizzava il 17 otto-

---

1) La proliferazione delle armi nucleari, IAI, Il Mulino, 1975, pag. 78 (Steven Baker).

2) "ADP", 1968, scheda n. 64

3) "L'Italia nella politica internazionale", 1970, aprile-giugno, pag. 9

bre in Senato la posizione italiana affermando: "Il diritto all'esistenza dello stato di Israele è fuori discussione e l'obiettivo da seguire è la coesistenza degli stati arabi e di Israele in condizione di reale e reciproca sicurezza, il che comporta la soluzione del problema palestinese, il quale non è solo economico sociale, ma politico", e tuttavia la risposta di Moro "non faceva piena luce sui due punti controversi: i limiti dell'obbligo di Israele di ritirarsi dai territori occupati nel 1967... e i diritti del popolo palestinese a recuperare una patria"(4), che erano quelli resi attuali dall'esito della guerra.

Nonostante queste dichiarazioni di sempre maggiore apertura verso le tesi arabe, l'Italia infatti ebbe la sorpresa al momento del vertice di Algeri, quando fu stilata la lista dei paesi "amici", "nemici" o "neutrali", di non comparire in nessuna delle tre categorie.

E' sulla spinta di questa situazione che differenziava, tra l'altro l'Italia, da altri paesi europei, quali Francia e Gran Bretagna, considerati "amici", che Moro, dopo la visita a Roma dei ministri Yamani (Arabia Saudita) e Abdelssalam (Algeria), dichiarava in Senato che Israele doveva ritirarsi da "tutti" i territori occupati nella guerra del '67 e dava la sua adesione all'idea di creare uno stato arabo palestinese, verosimilmente in Cisgiordania, accanto a Israele e Giordania (5). Questa posizione fu confermata dal rappresentante italia

---

4) INPI, 1973-74, pag. 45

5) Ibid., pagg. 46, 105

no alle Nazioni Unite, il quale sottolineava come l'Italia ritenesse che il movimento palestinese fosse in grado di dare "il suo contributo alla soluzione pacifica della crisi in Medio Oriente in accordo con gli scopi e i principi della carta dell'ONU" (6).

Successivamente l'Italia non ha più mutato la sua posizione sulla Risoluzione 242, trovando nel tempo un accordo a livello europeo. Il problema divenne quello del riconoscimento dei palestinesi. Su questo punto c'è stata una profonda evoluzione.

Si è formata una lobby palestinese nella quale i democristiani hanno avuto un ruolo di rilievo, ma a proposito della quale è forse più importante notare la presenza socialista, soprattutto considerando che solo fino a pochi anni fa, i socialisti, come del resto i liberali e i repubblicani, avevano stretti legami, ideologici, politici e spesso personali, con Israele, soprattutto come risultato del legame che vi era con il partito laburista israeliano nell'ambito dell'Internazionale socialista.

Tre sembrano essere i principali fattori che hanno determinato l'atteggiamento italiano nei confronti del problema palestinese: la posizione europea, influenzata a sua volta dai prezzi del petrolio e dall'incerto atteggiamento statunitense sulla politica energetica; la linea morbida assunta dal PCI per favorire l'accordo con la democrazia cristiana e con i partiti socialdemocratici europei; il mutamento avvenuto nella posizione dell'internazionale socialista, sotto l'influenza dei

---

6) INPI, 1974-75, pag. 619

partiti socialdemocratici del centro Europa. Questi fattori hanno influenzato la posizione del governo come pure di una serie di gruppi politici anche prima che la lobby palestinese assumesse rilievo. La lobby è stata in sostanza in grado di operare in una situazione che si stava già volgendo in favore dei palestinesi. Essa tuttavia ha giocato un ruolo assai importante nell'accelerare gli eventi e nel guidare il cambiamento nella posizione italiana senza permettere una de generazione verso posizioni antisraeliane.

L'evoluzione della politica italiana nei confronti del problema palestinese, ha portato infine, il 27 ottobre 1979, al riconoscimento politico dell'OLP nel corso dell'incontro avvenuto a Roma tra Faruk Khaddumi, "Ministro degli esteri" dell'organizzazione e Malfatti, Ministro degli esteri italiano. Riconoscimento di significato limitato, ma certamente importante.

Con questo passo si può considerare chiuso il lungo periodo della politica filoaraba nazionalista e iniziato invece il periodo "europeo" dell'atteggiamento italiano. Infatti la questione del riconoscimento palestinese in vista di una soluzione alla crisi mediorientale e di un approvvigionamento petrolifero più sicuro, è la posizione europea. Ciò tuttavia non rende più confortevole la situazione dell'Italia, per due motivi. Innanzitutto, perchè l'Italia eredita dalla politica del passato, e dalle sue illusioni, una pericolosa concentrazione degli approvvigionamenti di petrolio, senza che esista un suo rapporto privilegiato a rendere più sicuri questi approvvigionamenti.

Come si vede dalla tabella la situazione di dipendenza italiana, confrontata con quella tedesca, è piuttosto delicata ed è necessario procedere a una politica mondiale di diversificazione. In secondo luogo, benché la politica "europea" dell'Italia sia senza dubbio superiore a quella nazionalista, resta il problema di inquadramento atlantico cui accennava Moro. Non a caso si è parlato di "passo" europeo per riconoscere i palestinesi, ma questo passo non è stato fatto per il semplice motivo che, fatto in disaccordo con gli americani, gli israeliani e gli egiziani, è inutile.

---

Provenienze petrolifere di Italia e Germania (1979)  
e incidenze sugli approvvigionamenti (% sulle importazioni)

<u>Paese di provenienza</u>	<u>Italia</u>	<u>Germania</u>
Area del Golfo	63	36
Algeria	2,7	8,3
Libia	13,5	15,5
Nigeria	2,7	13,6
Venezuela e Gabon	1,1	2,6*
URSS	4,8	5
Altri	11,5	19

\* include Indonesia

Fonte: elaborazioni IAI

---

Questo non significa che una politica europea non sia fattibile. E' piuttosto da notare che nemmeno essa deve cadere nel "nazionalismo" per essere efficace. Dovrà essere una risposta con lo scopo di contribuire a una maggiore integrazione internazionale e non tesa ad affermare un ruolo ambiguamente antagonista verso gli Stati Uniti. Questo vale anche per l'approvvigionamento di petrolio. Gli europei hanno aderito all'AIE, assoggettandosi nel 1973 alle pressioni americane per fare la "confrontation" con gli arabi. Hanno poi seguito una politica di rapporti bilaterali - alla quale l'Italia non ha fatto eccezione. Non hanno fatto una politica europea. Tuttavia non possono sperare di risolvere i loro problemi petroliferi cercando di instaurare legami privilegiati con gli arabi dietro le spalle degli USA. Questa sarebbe una politica europea nazionalista non dissimile da quella cui l'Italia ha lungamente e senza successo aspirato.

Non è questo il luogo per ipotizzare cosa gli europei e l'Italia dovrebbero fare o faranno. Tutto ciò serve a noi come caso di politica estera nel quale ancora una volta si scorgono i due aspetti che, secondo quanto qui si sostiene, caratterizzano un paese come l'Italia: i limiti oggettivi alla sua indipendenza e la possibilità di recuperare un ruolo contribuendo a un trattamento internazionale dei problemi.

#### Il dibattito sulla sicurezza

Il settore della sicurezza è, nel quadro della politica estera di un paese come l'Italia, quello dove presumibilmente è più chiara vuoi la vanità dell'indipendenza, vuoi la neces-

sità di assicurare forme stringenti di integrazione dell'Alleanza. La situazione attuale è che, mentre persistono alcune illusioni di indipendenza, l'Alleanza è sempre più lontana da forme adeguate d'integrazione. Per inciso si potrebbe dire che oggi più che mai il vero problema non sta nell'indebolimento militare dell'Alleanza nei confronti del Patto di Varsavia, indebolimento di cui spesso si parla nella stampa a livello ufficiale, quanto nella sempre maggiore elusività della dottrina della strategia flessibile e quindi nel sempre più rilevante indebolimento intellettuale e politico che ne deriva.

La strategia della risposta flessibile è una dottrina della relazione che intercorre fra equilibrio generale ed equilibrio particolare. Essa riguarda specialmente i rapporti fra USA e Europa ed ha sostituito la dottrina della rappresaglia massiccia. Quest'ultima dottrina in definitiva non garantiva l'Europa. Essa, in caso di attacco all'Europa, suscitava una risposta "massiccia" e perciò poco credibile o dannosa. Si passa quindi a una strategia flessibile che dovrebbe consentire risposte graduate, appropriate, volte a ridurre e controllare l'escalation. Tuttavia, l'applicazione concreta della strategia flessibile si è urtata a difficoltà ancora non sormontate.

I nessi fra i concetti di "strategico", "tattico" e "convenzionale" sono di assai difficile definizione. I negoziati per la limitazione delle armi strategiche (SALT) hanno avuto la tendenza a definire strategico quel sistema d'armi capace di colpire l'altra superpotenza e, per converso, tattico quel sistema che non è capace. Questa definizione contiene un significato di "flessibilità" <sup>assai gradevole per l'Europa perché significa anche "divisibilità"</sup> fra la difesa europea e quella americana. Tale definizione contravviene infatti alla terza re

gola di Wohlstetter, secondo cui "un membro di un'alleanza notrebbe indebolire la sua garanzia verso gli altri membri... se il garante avesse una dottrina e una strategia tali da rendere il suo territorio nazionale e quello dell'avversario 'santuari';". Fra arma strategica e arma tattica deve essere tenuto un rapporto sufficientemente stretto, <sup>ma</sup> anche ambiguo. Se questo rapporto viene meno, inevitabilmente la "divisibilità" che ne deriva consente un incentivo a poter fare una guerra "tattica" in Europa evitando di farne una strategica globale. In quanto al rapporto fra armi tattiche e convenzionali, un rapporto che è entrato marginalmente a far parte dei negoziati di Vienna (MBFR), è necessario invece tenere distinto il significato dissuasivo delle armi tattiche nucleari da quello difensivo delle armi convenzionali. Se non si fa così, cioè se le armi tattiche diventano delle armi difensive passibili di utilizzazione, non solo la soglia nucleare si abbassa pericolosamente, rendendo più facile una guerra nucleare, ma è possibile che ci sia una reazione di "divisibilità" e "santuarizzazione" da parte degli USA. Questa sequenza fu particolarmente evidente quando a metà degli anni '70 ci fu il dibattito sulle cosiddette mini-nukes, ordigni atomici miniaturizzati che appunto sfumavano la distinzione fra tattico e convenzionale.

Il punto su cui occorre insistere è che, mentre è necessario disporre di una grande divisibilità tecnico-difensiva, la deterrenza deve essere integrata e non divisa. Ciò vale non solo come argomento per porre la questione dell'integrazione politica a livello di Alleanza, ma anche come argomento avverso le dottrine di deterrenza nazionali o europee. Le contro

versie su questi punti sono nondimeno numerose e l'Italia ha ospitato ogni tendenza, da quelle nazionaleuropee, a quelle di completo affidamento sugli USA, a quelle di multilateralizzazione dell'indipendenza nel contesto dell'Alleanza. E' anzi da dire che c'è in Italia uno dei massimi teorici di questa ultima tendenza, Altiero Spinelli.

Per vedere il dibattito che c'è stato in Italia si può fare riferimento ad alcuni specifici casi. E' soprattutto significativo il dibattito sul trattato di non proliferazione nucleare, il quale ha il significato di una rinuncia alle armi nucleari e quindi, fra le varie opzioni di cui abbiamo appena detto, esclude quelle nazionali o nazionaleuropee e apre invece quelle relative alla forma politica dell'Alleanza.

Nell'evoluzione della limitazione degli armamenti nucleari, l'Italia ha avuto dapprima un ruolo particolarmente attivo. Nel 1965, l'allora Ministro degli esteri Fanfani, aveva proposto una moratoria nucleare alla Conferenza per il disarmo a Ginevra (7). La proposta consisteva nel suggerimento che "i paesi armati con armi non nucleari rinunziassero volontariamente a qualsiasi armamento nucleare per un periodo di tempo determinato, al fine di permettere ai paesi nucleari di fare passi sostanziali verso il controllo degli armamenti e verso il disarmo..." (8).

Questa proposta fu tuttavia sopravanzata dall'accordo USA-URSS per un trattato che proibisse la proliferazione del-

---

7) S. Baker, L'Italia e l'opzione nucleare: il punto di vista di un osservatore straniero. In AAVV. La proliferazione delle armi nucleari. IAI, Il Mulino, 1975, pag. 79.

8) Ivi.

le armi nucleari. E però l'accordo tra le due superpotenze fu considerato da taluni, ed in particolare da Fanfani stesso "come esempio di un crescente condominio sovietico americano sulla politica europea" (9), tanto che se anche l'Italia non negò mai il suo appoggio di principio al Tnp, i rappresentanti italiani sollevarono nelle sedi di discussione varie obiezioni. In tal modo quando il Tnp si aperse alle firme il 1° luglio 1968, furono avanzate da parte dell'Italia cinque riserve:

- il Tnp si doveva considerare compatibile con il trattato Euratom;
- il Tnp non doveva in alcun modo essere un ostacolo all'unificazione dell'Europa occidentale;
- il Tnp non doveva in alcun modo limitare la ricerca scientifica e tecnologica;
- la proibizione delle esplosioni nucleari pacifiche si doveva intendere legata all'attuale impossibilità di distinguere tra esplosivi nucleari pacifici e bombe;
- l'Italia avrebbe applicato uno stesso tipo di controlli alle esportazioni di materiali nucleari, senza discriminazione tra gli stati acquirenti. (10).

Tali interpretazioni non erano di poco conto. Il punto 2) rifletteva una preoccupazione largamente condivisa in Europa, quella della cosiddetta "clausola europea", cioè la possibilità, sostenuta soprattutto dalla Germania Federale e contestata dall'Unione Sovietica, che lo status nucleare di una futura Europa unita restasse impregiudicato.

---

9) Ivi

10) L'Italia nella politica internazionale, 1974-75, pag. 345

Il Tnp vide schierati in suo favore, socialisti, comunisti e repubblicani, ufficialmente favorevoli i democristiani, dichiaratamente contrari solo i missini. Si deve tuttavia rilevare come da parte della DC, nonostante non vi fosse stata opposizione dichiarata, le perplessità fossero molte e di non scarso rilievo. Lo stesso Ministro degli esteri Medici in sede di dibattito preventivo sulla firma, aveva dichiarato come il Tnp, ancorché dovesse essere firmato negli interessi superiori della pace, ponesse "gravi" limitazioni agli stati non nucleari ed in particolare ad un paese come l'Italia che sarebbe potuto diventare "potenza nucleare" (11). Dal canto suo Zamberletti alla Camera invitava il governo a negoziare tra il periodo della firma e quello della ratifica onde "battersi contro un tipo di trattato che non è misura di disarmo, stabilisce oneri diseguali e discriminazioni, crea vuoti di potenza, cristallizza equilibri internazionali, esalta l'egemonia delle potenze atomiche, ostacola il processo di unificazione europea... trattato, che rappresenta un passo innanzi notevole, ma non già il raggiungimento di una meta risolutiva" (12).

Posizione nettamente favorevole ad una firma immediata veniva per contro espressa dal PCI, che riteneva il Tnp una valida premessa per il superamento dei blocchi e che polemizzava con il governo per il voler quest'ultimo inquadrare il trattato nella cornice dell'Alleanza atlantica (13).

In seguito all'invasione della Cecoslovacchia, la firma del trattato fu rinviata ed il governo chiese una "pausa di riflessione" per procedere a consultazioni con gli alleati.

---

11) Il trattato..., cit., pag. 18-19

12) Ivi, pag. 204

13) Ivi, pag. 183

La posizione del governo venne comunque accettata da parte di tutti i partiti con l'esclusione del PCI il quale scorgeva nella "pausa" una concessione agli avversari del Tnp e non riteneva esistesse un reale nesso tra gli avvenimenti cechi e la firma (14).

Il trattato fu poi firmato il 29 gennaio 1969, anche per le forti pressioni di Nenni, allora Ministro degli esteri; l'Italia si allineava così alla posizione degli altri stati non nucleari dell'Euratom che avevano deciso di non ratificare fino a quando non fosse stata risolta la questione dei controlli sul materiale fissile usato a scopi pacifici, accordo che sarà poi raggiunto il 5 aprile 1973.

Ma mentre Germania e Benelux procedettero nell'iter interno di approvazione Euratom-Aiea e ratifica Tnp, il governo italiano indugiò, presentando in Parlamento solo l'accordo Euratom-Aiea. Il ritardo italiano impediva l'accessione degli altri paesi Euratom a meno che non venisse rotta l'intesa di depositare simultaneamente gli strumenti di ratifica; inoltre, "il 5 maggio '75 si sarebbe aperta la Conferenza di revisione del Tnp prevista dall'art. VIII; per poter partecipare a tale conferenza era necessario aver ratificato il trattato; di qui le forti pressioni olandesi e tedesche sull'Italia" (15).

Quando si giunse alla ratifica nell'aprile '75, le posizioni dei partiti italiani non apparivano molto modificate rispetto al 1968, anche se il tono polemico della DC appariva ora molto più sfumato; in ogni caso per la DC come per il PRI era l'Alleanza atlantica che dava all'Italia le necessarie garanzie di sicurezza.

---

14) RI, sett. 1968, pag. 852

15) Inpi, 1974-75, pag. 346

Ma il segno più notevole di mutamento era dato dal PCI dal momento che Calamandrei dichiarava in Senato: "Eguale<sup>mente</sup> credo...che dare evidenza a un legame fra l'adesione italiana al trattato e l'appartenenza all'Alleanza atlantica possa servire alla nostra funzione e al nostro compito nella dimensio<sup>ne</sup> globale del trattato in quanto, più che fare dell'adesione al trattato un portato di collocazione atlantica, si richiami il legame come una dimostrazione dinamica del fatto che dallo interno di un blocco politico e militare, l'Italia partecipa ad un trattato che già nei suoi meccanismi, prima ancora che nei suoi fini, è indirizzato e strutturato ad attenuare la contrapposizione tra i blocchi"(16).

Il dibattito che abbiamo riportato è una testimonianza piuttosto fedele della natura accessoria che spesso rivestono i dibattiti di politica estera italiana rispetto alle questioni centrali. I comunisti hanno inteso cogliere del Tnp soprattutto le valenze in termini di distensione. I democristiani hanno mostrato velleità nazionali o, più spesso, nazionaleuro<sup>pee</sup> e, quando ciò si è dimostrato insostenibile, sono ricadu<sup>ti</sup> semplicemente nelle braccia degli USA. I socialisti lo han<sup>no</sup> interpretato come un contributo alla pace. Nessuno ha posto il problema generale di un nuovo equilibrio all'interno della Alleanza sulla base di fattori d'integrazione politica. Tutti quindi, con maggiore o minore entusiasmo, con maggiore o minori riserve, hanno approvato il Tnp per motivi accessori e politicamente la sua ratifica è restata lettera morta, continuando gli elementi accessori a manifestarsi ora a proposito dei SALT, ora degli MBFR, ora della CSCE.

---

16) Atti parlamentari, Senato, resoconti stenografici, 1975, pag. 20.811.

Conclusioni.

I tre argomenti che abbiamo esaminato mettono abbastanza bene in evidenza la difficoltà di un paese come l'Italia ad adattare il suo ruolo internazionale alla mutata natura del sistema. Lo stato nazionale prolifera di numero affollando i banchi delle Nazioni Unite ma, debolissimi i nuovi, evanescenti si mostrano tali stati comunque. La costituzione del sistema internazionale, che abbiamo cercato di descrivere nell'introduzione di queste pagine, limita il loro potere. L'esistenza delle superpotenze pone come problema prioritario non quello di un sistema di convivenza delle sovranità nazionali, ma quello di un migliore equilibrio fra superpotenze e alleati, come premessa di un migliore equilibrio fra i blocchi. L'indipendenza in un sistema multilaterale è il problema dei paesi come l'Italia, quello che Kissinger chiamava la ricerca di un nuovo concetto di ordine internazionale. Ciò, in Europa, ha delle implicazioni ulteriori poiché non concerne solo il ruolo degli stati ma anche quello della Comunità.

Come abbiamo visto, l'Italia non ha ben chiaro questo compito. Spesso emergono posizioni nazionaliste e si lavora su un ruolo che l'Italia non può assolvere, come nel caso dei rapporti con gli arabi. Altre volte si cade nel nazionalismo europeo, o nel terzaforzismo, come nel dibattito sulla sicurezza. Infine, ci si rifugia nell'alternativa americana o internazionale, tralasciando le opportunità che offre la costruzione europea, come abbiamo visto nel dibattito sui prestiti. Prevala una visione antagonista e competitiva, la cui sorte è di reperire interstizi piuttosto che spazi di indipendenza. Manca il senso di contri

buire a un nuovo concetto di ordine internazionale nel cui am  
bito recuperare un'indipendenza più reale perchè integrata.  
Non ci si deve tuttavia scoraggiare, perchè il mutamento è  
oggettivamente difficile e l'Italia è, tuttavia, uno dei pae-  
si culturalmente più pronti ad affrontarlo. Grande è la respon-  
sabilità degli intellettuali e degli studiosi nel chiarire pa-  
zientemente i termini della questione ai governi e alle forze  
politiche.

<b>iai</b> ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° Inv. <u>1122</u>
BIBLIOTECA