

L'ITALIA E LA COMUNITA'EUROPEA NEL 1983
di Gianni Bonvicini

L'evoluzione della situazione politica ed economica interna

Per meglio comprendere la partecipazione italiana alle vicende della Comunità europea nel corso del 1983 è indispensabile esaminare brevemente la situazione economica e politica interna. L'anno comincia con un'allarmata analisi dell'Ocse che mette in rilievo la debolezza e gli squilibri persistenti nell'economia italiana, benché l'inflazione sia diminuita al 16% e il disavanzo economico esterno si sia ulteriormente ridotto. Malgrado ciò, il deficit del settore pubblico continua ad aumentare, il costo del lavoro rimane particolarmente elevato rispetto agli standards europei e la produttività industriale è in ulteriore calo. Ci si chiede essenzialmente come possa l'Italia mantenere l'aggancio con gli altri Paesi membri della Comunità e al tempo stesso trarre beneficio dalla ripresa economica che sta manifestandosi negli Stati Uniti e nel Giappone. Nel concludere il suo rapporto, L'Ocse sottolinea che nel 1983 e negli anni seguenti i risultati e gli andamenti dell'economia italiana dipenderanno in gran parte dall'esito dei negoziati salariali fra sindacati, imprenditori e governo, ormai in corso da parecchi mesi.

Questa trattativa si conclude proprio nel mese di gennaio, il 22, con la mediazione del ministro del lavoro, il democristiano Vincenzo Scotti, e prevede essenzialmente una diminuzione di circa il 15% del valore dell'indicizzazione dei salari, alcuni massimali di aumento dei contratti collettivi di lavoro nel triennio 1983-1985 ed una progressiva diminuzione dell'orario di lavoro nello stesso periodo. E' la prima volta che nel nostro Paese si giunge ad un accordo di questo tipo e malgrado la limitatezza degli impegni assunti esso viene salutato come una svolta di grande importanza nel campo delle relazioni industriali.

Il commissario Antonio Giolitti, da Bruxelles ,mette infatti in evidenza che è finalmente caduto il tabù sull'indicizzazione dei salari ,che per molti anni aveva bloccato qualsiasi

6582

iniziativa in questo settore; a seguito di ciò sarà possibile riprendere la convergenza verso gli obiettivi economici della Ce e proseguire la lotta all'inflazione e alla disoccupazione(1). Dal canto suo il governo indica nel 13% l'obiettivo per l'inflazione nel 1983 e nel 10% nel 1984. In realtà a fine anno il tasso sarà quello indicato all'inizio dall'Ocse, di poco inferiore cioè al 15%.

La spiegazione di questa differenza fra obiettivi e realtà concreta sta non tanto nella limitatezza degli impegni presi quanto nella precarietà della situazione politica nazionale, che nel corso dell'anno si manifesta in tre avvenimenti principali; la crisi in primavera, dopo soli pochi mesi di vita del governo di coalizione presieduto dal democristiano Amintore Fanfani, l'anticipo di un anno delle elezioni legislative nazionali e la nomina in agosto di un nuovo governo presieduto, per la prima volta nel dopoguerra, da un esponente socialista, il segretario dell'omonimo partito Bettino Craxi. L'insieme di queste vicende ha di fatto interrotto per circa sei mesi l'azione di governo ed ha tolto gran parte del significato alle misure di austerità economica dell'inizio dell'anno. La campagna elettorale, inoltre, si è svolta in un clima di grande conflitto fra gli stessi partiti di governo ed in modo particolare fra democristiani e socialisti.

I risultati elettorali del 26 giugno hanno per di più sconvolto il quadro politico di riferimento. La democrazia cristiana, il partito di maggioranza relativa, ha inaspettatamente perso il 6% del proprio elettorato, scendendo dal 38,3% al 32,9% e toccando il suo minimo storico dal dopoguerra in poi. Il partito socialista, grande antagonista elettorale, è aumentato marginalmente dal 9,8% al 11,4%, mentre il partito comunista si è assestato sul 29,9% percentuale di poco inferiore alle precedenti elezioni del 1979. A guadagnarne sono stati i partiti minori, a cominciare da quello repubblicano del Premier Giovanni Spadolini. Questo terremoto elettorale ha reso particolarmente difficili le trattative per la formazione del nuovo governo che ha potuto entrare in funzione a metà agosto.

Il primo impegno di Craxi è stato ancora una volta quello di definire un programma di

austerità volto soprattutto a contenere il deficit del settore pubblico nel tetto massimo di 90.000 miliardi di lire (contro i 130.000 miliardi previsti nel 1984) e a limitare il tasso di inflazione al 10%, sempre nel 1984. In definitiva è stata ribadita la linea di politica economica dei governi precedenti e quindi una più precisa propensione a seguire gli esempi degli altri stati membri della Comunità europea.

Alcune osservazioni conclusive: le elezioni nazionali hanno visto, contrariamente alle previsioni della vigilia, un passaggio assolutamente marginale di deputati europei nelle liste elettorali nazionali. Fra di essi solo due democristiani ed un socialista hanno optato per il mandato nazionale, mentre un altro numero limitato di leaders politici di prestigio hanno mantenuto il doppio seggio. A livello di governo, invece, si è assistito ad un cambiamento di rilievo con la sostituzione di Emilio Colombo, ormai universalmente noto negli ambienti europei, con il collega di partito Giulio Andreotti. Per quanto riguarda la campagna elettorale, essa è stata solo superficialmente sfiorata dai temi europei: le preoccupazioni dei politici italiani si sono dirette al dispiegamento degli euromissili e al nostro ruolo nel Libano.

L'attività di politica estera europea dell'Italia.

La politica estera italiana, che negli anni passati si era principalmente orientata verso la Ce e l'Alleanza atlantica con poche puntate verso altri settori, ha subito un certo mutamento ad iniziare dagli anni 80. In modo particolare nel 1983 il nostro Paese ha sostenuto un ruolo internazionale piuttosto importante e difficile: per la prima volta dopo molti anni l'Italia è presente, infatti, nelle grandi decisioni e crisi internazionali, su base bilaterale o multilaterale. È questo principalmente il caso della nostra presenza nel corpo di pace nel Libano, che, come è ovvio, ha attirato l'attenzione non solo del governo, ma dell'intera opinione pubblica. Lo stesso può dirsi del dibattito sulla collocazione dei missili Cruise in Sicilia, che ha largamente dominato la vita parlamentare e politica del Paese.

giungere al traguardo del Consiglio europeo di Stoccarda, più incerta si presentava, all'inizio dell'anno, il quadro generale di rilancio della Comunità.

Il 24 gennaio, perciò, nel corso di un Consiglio dei ministri degli esteri, Emilio Colombo lanciava l'idea di un "Consiglio europeo straordinario" che doveva essenzialmente occuparsi di nuove politiche comuni, finanziamento della Ce, progressi nello Sme, coordinamento delle politiche economiche e ampliamento.(6)

Tutti temi, questi, che costituivano originariamente il contributo italiano al piano Genscher-Colombo (.7.) e che nel corso dei successivi riadattamenti erano stati lasciati cadere. Dopo il parziale fallimento del Consiglio europeo di Bruxelles, in primavera, il ministro degli esteri italiano ritornava alla carica il 24 aprile con una lettera ai suoi colleghi e con un memorandum nel quale si definivano nel dettaglio le posizioni italiane in vista del Consiglio europeo di Stoccarda.(8)

Punto qualificante di questo memorandum, che per il resto riprendeva le proposte di gennaio, era l'indicazione di un aumento dell'IVA dall'1 al 2% ed una particolare strategia per quanto riguardava la soluzione del problema inglese, consistente nell'inquadrarlo nel più generale dibattito sull'aumento delle risorse proprie della Ce e non invece trattarlo separatamente come desideravano gli inglesi e parzialmente i tedeschi. La decisione dei colleghi di Colombo di discutere il memorandum nella riunione informale del 14 e 15 maggio a Gymnich non portava ad alcun risultato di rilievo, dato che i contrasti di fondo permanevano intatti e l'Italia finiva per trovarsi pressochè isolata (situazione ribadita anche nel Consiglio generale del 24 maggio a Bruxelles).

Il Consiglio europeo di Stoccarda di giugno non dava per l'Italia risultati migliori. L'aumento dell'IVA non veniva approvato, il problema inglese era risolto solo per il breve periodo e la Dichiarazione solenne non rifletteva lo spirito del piano Genscher-Colombo. Quest'ultimo non nascondeva la sua delusione e dichiarava alla stampa che "il fatto di non avere potenziato i poteri del Parlamento europeo costituiva un grave errore politico" (era questo uno dei punti

qualificanti del piano italo-tedesco).

Il dopo Stoccarda non vede nessun cambiamento della posizione italiana. Soprattutto sulle risorse proprie della Ce viene ribadita in più occasioni la necessità di raggiungere il limite dell'IVA del 2% e di aumentare le spese per le politiche comuni diverse da quella agricola. Il dissenso su quest'ultimo punto con gli altri partners comunitari è emerso sia nel mese di luglio con l'astensione dell'Italia sul progetto di bilancio per il 1984, a causa delle eccessive riduzioni proposte dai partner Ce sulla politica sociale e regionale e a novembre allorquando l'Italia si è astenuta nuovamente accusando i propri partners di non avere dimostrato sufficiente apertura per le richieste del Parlamento europeo di aumentare certe voci dello stesso bilancio 1984.

A complicare il quadro del dissenso italiano è necessario brevemente ricordare la trattativa sulla riforma della politica agricola comunitaria e l'elaborazione delle misure a favore dei prodotti ortofrutticoli. Sul primo argomento il nostro governo ha avviato una battaglia per evitare la fissazione di quote per il latte, alimento per cui l'Italia è altamente deficitaria e i cui consumi, contrariamente al resto della Comunità, sono in aumento. Sul secondo è stata richiesta una maggiore protezione delle produzioni mediterranee, ricevendo parziale soddisfazione con il compromesso del 18 ottobre a Lussemburgo sulla revisione dell'organizzazione di mercato degli ortofrutticoli e per l'olio d'oliva. Malgrado ciò il malcontento sulla politica agricola della Comunità, accusata di privilegiare eccessivamente gli interessi del centro e nord Europa, ha provocato manifestazioni clamorose, come la marcia di 10.000 agricoltori italiani a Bruxelles all'inizio di novembre.

Più in generale, soprattutto dopo il fallimento del Consiglio europeo di Atene a fine anno, si può dire che si è fatto strada in Italia un ampio movimento di critica nei confronti della Comunità. L'approccio dei leaders politici è apparso sempre più pessimistico e la posizione negoziale sempre più distante da quella dei partners della Ce, con il rischio, non solo teorico, di creare le premesse per un problema italiano all'interno della Comunità.

Il dossier dell'acciaio.

Quello dell'acciaio è stato uno degli eventi principali su cui l'Italia ha assunto posizioni di duro confronto con la Commissione ed ha sollevato a livello di opinione pubblica sentimenti anticomunitari e di tipo rivendicativo.

La decisione di Bruxelles del 29 giugno 1983 di tagliare drasticamente la produzione di acciaio della Ce, a causa delle persistenti eccedenze e della crescente crisi del settore, ha registrato immediatamente una inconsueta reazione negativa da parte del ministro degli esteri Colombo. Con un tono che non gli è proprio, Colombo ha infatti definito "inaccettabili e inapplicabili" le misure decise dalla Commissione, accusandola di insensibilità per la perdita di posti di lavoro che essa avrebbe causato.(9) In effetti, su 26,7 milioni di tonnellate di tagli complessivi, all'Italia toccava un sacrificio di 5,83 milioni di tonnellate, suddivisi in 3,83 per il settore pubblico (notoriamente in crisi) e due per quello privato. La perdita in posti di lavoro è stata calcolata in circa 42.000 unità.

Secondo gli esperti italiani, tuttavia, questa drastica riduzione di manodopera è dovuta ad un ritardo accumulato dall'Italia nel procedere ad una graduale diminuzione dell'occupazione nel settore. Nel periodo 1974-'82, infatti, l'Italia, la cui industria in Europa è seconda dopo quella tedesca, ha ridotto i propri addetti siderurgici di sole 4.000 unità. Nello stesso periodo sono stati soppressi in Germania 56.000 posti, in Francia 63.000 e in Gran Bretagna 120.000. Se ciò è derivato in parte da una maggiore competitività e modernizzazione della nostra industria siderurgica, nondimeno questo fatto ha creato una situazione di squilibrio in un periodo di crisi strutturale del settore.

Di fronte alla pressione dell'opinione pubblica il governo inviava il 2 luglio una nota ufficiale di protesta alla Commissione e faceva poi sapere di essere pronto ad opporsi alla proroga del regime di quote di produzione (art. 58 del trattato di Roma). Il previsto Consiglio dei ministri del 25 luglio non riusciva a giungere ad un accordo su questo punto, anche per il fatto che l'Italia invocava la difesa di un interesse

vitale. Dopo questo periodo di gravi contrasti, la situazione tendeva ad ammorbidirsi e l'Italia chiedeva una inversione della proporzione fra i tagli nell'industria pubblica e in quella privata, quale compromesso per accettare la riduzione globale richiesta dalla Commissione. A fine anno il problema non era ancora risolto e la Commissione, a novembre, si vedeva costretta a lanciare un nuovo grido di allarme sulla caduta del mercato e proponeva un regime di prezzi minimi in alternativa alle quote.

L'amministrazione italiana di fronte alla comunità

E' un vecchio problema quello dell'adeguamento della struttura politico-amministrativa italiana ai compiti che l'appartenenza alla Comunità europea impone. Ed è un problema tuttora irrisolto. Anche nel 1983, quindi, sono continuate quelle disfunzioni amministrative che hanno creato una cattiva fama al nostro Paese.

Essenzialmente essa si manifesta in tre diversi modi: le violazioni delle norme del Trattato e delle direttive e dei regolamenti che ne promanano; i mancati adempimenti, dovuti essenzialmente a ritardi, alle regole comunitarie; l'incapacità di utilizzare appieno i finanziamenti e le agevolazioni comunitarie.

Cominciando dai primi due punti, violazioni e mancati adempimenti, il 1983 ha visto l'intervento della Commissione e della Corte di Giustizia in diversi casi. Quello che in modo particolare ha preoccupato la Commissione è il dossier degli aiuti nazionali ai settori industriali e commerciali in violazione delle regole di concorrenza comunitaria. A parte il caso dell'acciaio, appena descritto, la Commissione ha aperto ad esempio procedure di indagine per quanto riguarda gli aiuti ai cantieri navali, ha bloccato quattordici progetti di aiuto all'industria del Centro-Nord ed ha aperto procedura di infrazione per ritardo di applicazione della direttiva sui prodotti cosmetici. Il problema maggiore ha tuttavia riguardato le frodi nelle richieste di aiuto per l'olio d'oliva, per le implicazioni negative che esse possono avere sul negoziato in favore delle culture mediterranee e per lo scandalo suscitato

negli ambienti comunitari.

Anche se la Commissione, il 28 luglio, ha tenuto a ridimensionare le cifre che erano circolate sulla stampa europea, di frodi di 150 milioni di ECU per 200.000 tonnellate di olio dichiarato in più, questo fatto ha messo in evidenza una incapacità di controllo amministrativo da parte italiana e una scarsa modernità dei sistemi di produzione e di commercializzazione, vecchio problema dell'agricoltura del Sud.

Sul fronte delle condanne, la Corte di Giustizia, ha avuto modo di occuparsi in più occasioni del nostro paese, anche se ormai la percentuale di violazioni non si discosta molto da quella europea. La caratteristica italiana, se di caratteristica si può parlare, è che le violazioni avvengono quasi sempre per incapacità amministrativa o per ritardi, che per chiara volontà anticomunitaria (10.). L'Italia, in effetti, detiene da sempre il record del numero delle direttive comunitarie non applicato. Secondo il Commissario Antonio Giolitti, "ciò è dovuto a motivi di carattere costituzionale (necessità di leggi delega ad hoc) e come già detto, negligenza burocratico-amministrativa. Ma il vizio principale si trova all'origine, e cioè nel fatto che l'elaborazione della normativa comunitaria viene seguita a livello di singole e separate burocrazie ministeriali e non a livello politico dagli organi politici, cosicché governo e parlamento non esercitano alcuna influenza nel corso del processo formativo del diritto comunitario".(11)Ciò crea di conseguenza molta resistenza allorché una direttiva deve essere applicata.

Da questo punto di vista la creazione di un ministero per il coordinamento delle politiche comunitarie non ha portato nessun miglioramento. Anche se con la nascita del nuovo governo, ad agosto 1983, è stato nominato ministro Francesco Forte, ascoltato consigliere del presidente del Consiglio Craxi, nulla è cambiato, a parte un maggior attivismo e partecipazione del ministro stesso alla formazione delle decisioni.

Questa debolezza amministrativa si ripercuote anche sull'utilizzo dei fondi comunitari. Sempre secondo il commissario italiano Giolitti "nel periodo 1975-'83 (dalla data di nascita del fondo

regionale) a favore dell'Italia sono stati destinati (e cioè, in termini di bilancio, sono stati impegnati), sui tre fondi (sociale, regionale, agricolo per le strutture) 8.750 miliardi di Lire, pari a quasi il 33% del totale Ce; nello stesso periodo l'Italia ne ha utilizzati (cioè, in termini di bilancio, ha tradotto gli impegni in pagamenti) 4.000, vale a dire meno della metà, mentre la media comunitaria del volume dei pagamenti rispetto agli impegni supera, negli ultimi quattro anni, il 60%".(12)
Comparativamente quindi l'Italia è perdente anche in un campo dove l'appartenenza alla Comunità tende a favorirla.

Note

1. Per le dichiarazioni di Antonio Giolitti vedi: Agence Europe, 24 gennaio 1983, Bollettino quotidiano, Bruxelles.
2. La Repubblica, 9 gennaio 1983, pag. 6.
3. Fra gli Istituti di studio che hanno affrontato il problema della sicurezza europea vi è da annoverare lo Iai: Gruppo di studio sulla sicurezza europea, documenti, Roma, 1983.
4. vedi: Agence Europe, cit., 1 marzo 1983, pag.3.
5. vedi: Agence Europe, cit., 21 novembre 1983, pag.1
6. vedi: Agence Europe, cit., 24 gennaio 1983, pag.4.
7. per la storia dell'iniziativa Genscher-Colombo vista dall'Italia si consiglia:
Lay, Ferdinando (a cura), "L'iniziativa italo-tedesca per il rilancio dell'Unione europea. Origini e sviluppi della dichiarazione di Stoccarda", Cedam, Padova, 1983.
8. "Un'iniziativa dell'Italia in previsione del Consiglio europeo di Stoccarda", Europe Documents, n. 1253, del 25 aprile 1983 (allegato di Agence Europe).
9. vedi: Agence Europe, cit., 1 luglio 1983, pag.6, e giorni seguenti.

10. Su questo problema della partecipazione dell'Italia nella Ce si è soffermato il Commissario Antonio Giolitti con una relazione su "Italia e Comunità dopo trent'anni di esperienza: opzioni tra crisi e rilancio", presentata ad un convegno organizzato da Iai/Bna su: "L'Italia nel mutato assetto delle relazioni internazionali e comunitarie", Roma, 2 marzo 1984.

11. Antonio Giolitti, cit., pag. 15.

12. Antonio Giolitti, cit., pag. 18.

Referenze bibliografiche.

1. "L'Italia nella politica internazionale. Anno 1982-83", Annuario di politica internazionale dello Iai, in via di stampa, Edizioni Comunità, Milano, 1984.

2. Cnel, "L'attuazione della politica comunitaria", dibattito sul ruolo delle istituzioni europee, sul bilancio comunitario e sugli squilibri regionali, Roma, 16 luglio 1980.

3. Dell'Omodarme, Marcello, "L'Italia e l'Europa: una non-politica", Il Ponte, n. 6 e 7/8, 1982, La Nuova Italia, Firenze.

4. Iai, "L'evoluzione dei principali fattori di politica internazionale e le collocazioni alternative dell'Italia nel corso degli anni Ottanta", Iai, n. 23/83, Roma, 1983.

5. Bonvicini, Gianni, "Italy: an integrationist perspective", in Christopher Hill, "National Foreign Policies and European Political Cooperation", Allen and Unwin, London, 1983.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 6572

BIBLIOTECA