

**L'ITALIA E IL NUOVO CONTESTO INTERNAZIONALE:
 UN PROFILO EMERGENTE DI POLITICA ESTERA**

Convegno sotto l'Alto Patronato del Presidente della Repubblica
 Roma, Palazzo Barberini, 29-30 novembre 1984

Riassunto della relazione di Roberto Aliboni

L'Italia e il nuovo contesto internazionale: un profilo emergente
 di politica estera

Consenso e politica estera

La politica estera italiana, a partire dal 1977, in particolare dalla c.d. "unità nazionale", sembra aver lasciato alle spalle il periodo delle "scelte di campo". L'opposizione, in numerose dichiarazioni sulla Comunità Europea e sul Patto Atlantico ha confermato l'accettazione del quadro generale che ha guidato la politica estera italiana dalla fine della guerra. Si è venuto così a stabilire alla base della politica estera italiana un robusto consenso.

Tuttavia, dal 1979 profonde trasformazioni nel sistema internazionale, specialmente con il dibattito sulla sicurezza europea e poi con l'avvento della presidenza Reagan, hanno creato problemi nuovi e nuove tensioni.

Il quadro internazionale: integrazione e interdipendenza

Il quadro internazionale al quale l'Italia è ancorata è stato a lungo fondato sull'operare di un'egemonia americana forte ma temperata da strutture ampiamente istituzionalizzate. La rapida ascesa economica dell'Europa occidentale e del Giappone e il più recente emergere di nuovi paesi a vocazione industriale hanno cambiato i rapporti di forza all'interno dell'economia internazionale e hanno gradualmente portato i paesi industrializzati dell'Occidente su posizioni dettate più da fattori competitivi che non cooperativi, in una configurazione che è stata definita oligopolistica. D'altra parte, il raggiungimento della parità nucleare da parte dell'URSS ha reso più problematico e articolato il rapporto di sicurezza fra gli USA e gli alleati. Nel corso degli anni '70 questi cambiamenti nell'equilibrio del potere non si sono accompagnati ad un adeguato mutamento nella struttura istituzionale. L'interdipendenza venutasi a stabilire nel dopoguerra non ha cessato di accrescersi, ma lo sviluppo istituzionale, destinato a produrre integrazione politica e quindi a governare l'interdipendenza, si è invece arrestato e spesso è addirittura arretrato. Sebbene il quadro politico occidentale continui ad essere contrassegnato da una tenace volontà di cooperazione e i conflitti vi siano dunque contenuti, il sistema ha mutato la sua natura oggettiva da cooperativa a conflittuale.

Questa modifica, almeno dal punto di vista dell'Europa occidentale, è il problema di fondo della politica internazionale di oggi. In Italia, in modo particolare, una riflessione inadeguata di fronte a tali eventi rischia di far arretrare il paese perchè il consenso si eserciterebbe su premesse che sono nel frattempo cambiate.

Il rischio di una scarsa reattività italiana di fronte ai mutamenti in corso, si giustifica con la delicatezza degli equilibri interni e quindi del consenso che tali equilibri hanno espresso in relazione alla politica estera. Si giustifica anche per l'insicurezza che deriva all'Italia dalle sue debolezze strutturali, che hanno avuto normalmente un effetto riduttivo sulle sue

capacità di iniziativa a livello internazionale, e invece hanno favorito una certa tendenza a cercare garanzie all'esterno, ancorando la politica estera italiana ora al quadro europeo, ora alle grandi democrazie, ora al mondo industrializzato, ora agli Stati Uniti, ora alla RFG, oppure si sono espresse nell'ansia di non essere esclusi dai Vertici dei paesi industrializzati.

Il profilo emergente della politica estera italiana

In questa situazione tre fatti salienti hanno caratterizzato la politica estera dell'Italia degli ultimi anni: la decisione di entrare a far parte dello SME; la decisione di installare le INF spettanti all'Italia secondo quanto stabilito dalla NATO nel 1979; e la decisione di partecipare alle Forze multinazionali in Medio Oriente, specialmente a quella in Libano. Questo attivismo, operante nel contesto della crisi che si è detto, richiede un'interpretazione. E' evidente che c'è un profilo emergente della politica estera italiana, ma il significato e la direzione di questa emergenza appaiono venati di molte ambiguità. Possiamo essere dinanzi all'acquisizione di quella capacità di svolgere un ruolo costruttivo nelle relazioni internazionali la cui assenza è stata appena lamentata. E' però possibile che questo profilo più netto testimoni l'emergere di vecchi nazionalismi e di nuove velleità. Può darsi, infine, che le preoccupazioni delle alleanze interne predominino su queste tendenze e tendano a plasmarle secondo esigenze strumentali. Contro questo sfondo vanno considerate le opzioni di politica internazionale che oggi si offrono al paese e le connessioni fra queste stesse opzioni.

Il ruolo dell'Italia nell'economia internazionale

Un primo gruppo di opzioni riguarda l'economia internazionale. Qualcuno ritiene che l'Italia, uno dei paesi più industrializzati del mondo, è attrezzato per sopravvivere accettabilmente nella dura competizione dell'interdipendenza oligopolistica. Altri sostiene la possibilità da parte dell'Italia di agganciare fermamente la propria moneta e quella di un paese più forte e stabile, come la RFG o gli Stati Uniti. Ma i benefici di un'opzione del genere possono essere captati da paesi di dimensioni piccole. E' assai difficile che possa beneficiarne un paese delle dimensioni dell'Italia. D'altra parte, l'idea che malgrado tutto l'Italia sopravvive nell'ambiente dell'oligopolio internazionale non tiene conto del fatto che la dimensione dell'Italia è sostanzialmente intermedia e questo, mentre le permette di evitare rotture o vistosi disagi, non le permette di essere un'economia leader dell'oligopolio e di trarne i relativi vantaggi. Nell'economia internazionale odierna l'Italia non attinge nè i benefici dei leaders nè quelli delle piccole economie. Questa difficoltà di collocazione è fonte di instabilità e questa instabilità è all'origine delle perduranti e pervicaci difficoltà economiche del paese.

In termini politici il significato di questa collocazione è che l'interesse dell'Italia non sta nell'assicurarsi un posto nei Vertici dei paesi industrializzati dell'Occidente, con l'illusione di partecipare alla gestione dell'oligopolio internazionale. Essa non ha neppure interesse a rapporti bilaterali così stretti come quelli che suggerisce l'aggancio e una moneta più forte. Invero un'opzione siffatta, in pratica scarsamente delineabile, si colloca però in una serpeggiante linea di nazionalismo sub-imperialista che vorrebbe delegare una volta per tutte il cambio e la politica economica e volgere le energie dell'Italia al Mediterraneo e ai rapporti con i paesi socialisti. A questa opzione l'Italia ha ancor meno interesse. L'interesse dell'Italia è fermamente quello di trovare e sollecitare una transizione dell'attuale economia internazionale verso forme più cooperative e istituziona-

li. Questo interesse si concreta in alcuni aspetti principali.

Riforma monetaria e sviluppo internazionale

Innanzitutto, l'Italia è interessata a un ampliamento del mercato internazionale e all'emergere di una domanda internazionale stabile e sostenuta, in altre parole, alla riforma del sistema monetario internazionale, compreso un ritorno a cambi fissi e aggiustabili, e a un rafforzamento della cooperazione internazionale allo sviluppo. Nel corso degli ultimi anni dovrebbe essere apparso evidente che l'interesse dell'Italia non risiede tanto nell'impedire il collasso di un sistema finanziario privato che ha concesso credito in condizioni non ottimali, e neppure nella finalizzazione del circuito ufficiale al salvataggio di quello privato, bensì nella rifondazione del circuito ufficiale. Ciò consentirebbe un aumento sostanziale del credito disponibile per il finanziamento dei progetti a lungo termine nei PVS. In questo quadro l'Italia, avendo stabilito un consistente fondo per la cooperazione, potrebbe dargli una migliore finalizzazione multilaterale e trarre accresciuti vantaggi dalla domanda che l'effettuazione di progetti a lungo termine susciterebbe.

La Comunità Europea e lo SME

Una politica italiana volta a recuperare l'opzione di un'economia internazionale più cooperativa ed espansiva di quella attuale ha senso, autorevolezza ed efficacia solo se condotta dall'interno della Comunità Europea. Il rilancio della Comunità è al tempo stesso condizione per sottrarre l'Italia all'instabilità cui l'oligopolio internazionale la condanna, e per consentirle, con gli altri partners, di proporre una politica di riforma dell'economia internazionale.

In questo quadro l'attuale dilemma dell'adesione italiana allo SME è di risalente importanza. L'appartenenza allo SME infatti è un'opzione corretta a patto che lo SME addivenga a integrare compiutamente le economie che ne fanno parte, compensando la perdita della politica del tasso di cambio, da parte di economie che singolarmente prese possono farne solo un uso casuale o opportunistico, con la nascita di un'area valutaria leader capace di praticare una politica significativa e competitiva del tasso di cambio. Questa opzione consentirebbe di fronteggiare l'andamento del dollaro, dare più autonomia e spazio alle politiche economiche europee e contribuire per ciò stesso e porre concrete premesse per un superamento della più generale crisi della Comunità Europea.

L'opzione europea e il rilancio della Comunità continuano quindi ad avere un ruolo centrale per l'Italia e costituiscono lo strumento principale per contribuire al superamento della più vasta crisi al cui interno quella comunitaria è racchiusa. L'Italia, nell'aderire allo SME, ha quindi mostrato di voler dare un indirizzo cooperativo al suo profilo emergente di politica estera. Dovrebbe completare l'opera contribuendo a portare lo SME ad una compiuta integrazione.

Ma questa opzione comunitaria non è soltanto un'opzione di politica economica. Essa è strettamente congiunta a scelte politiche di rilievo che riguardano i rapporti europei, quelli con gli Stati Uniti e quelli est-ovest.

La Germania: rilancio europeo e sicurezza

Per cominciare dai rapporti europei, il rilancio della Comunità non si può scindere dal problema della RFG, così come il problema tedesco non si può

scindere dalla politica di sicurezza occidentale e dai rapporti est-ovest. La RFG ha costruito la sua collocazione internazionale contando sulla felice evoluzione del conflitto est-ovest nel quadro di politiche di distensione, cooperazione economica e controllo degli armamenti, che avrebbero nel lungo termine consentito una maturazione della sua riunificazione. Il venir meno di questo quadro ha riportato a galla simultaneamente il nazionalismo e la vulnerabilità di questo paese. In termini più generali ha rivelato una priorità di opzioni e obiettivi non più esattamente coincidenti con quelli dell'Alleanza e della Comunità Europea. Una politica di ancoraggio della Germania all'Occidente è dunque oggi una priorità assoluta da parte dei paesi dell'Alleanza e della Comunità, in particolare da parte dell'Italia.

Se si può argomentare sullo sfasamento che si è venuto a produrre fra RFG e istituzioni occidentali di sicurezza, ciò non deve far perder di vista il fatto che uno smarrimento più o meno accentuato è presente anche presso gli altri paesi europei della NATO. La decisione italiana di installare le INF spettanti all'Italia nel quadro delle decisioni della NATO del 1979 ha contribuito certo positivamente alla coesione atlantica, soprattutto perchè ha consentito alla RFG di realizzare il suo analogo impegno di installazione. In questo senso ha anche contribuito a rinsaldare l'ancoraggio occidentale della RFG. Si deve riconoscere anche qui che questo ulteriore aspetto del profilo emergente della politica estera si colloca su una linea di rilancio della cooperazione e delle istituzioni internazionali.

Dibattito sulla NATO e rapporti est-ovest

Il dibattito sulla sicurezza, dopo l'installazione delle INF in Europa Occidentale, è tuttavia più che aperto. Da una parte, la dottrina della sicurezza europea e di quella atlantica è sottoposta a un profondo dibattito. Dall'altra, questo dibattito è connesso al rilancio della politica di controllo degli armamenti e soprattutto al rilancio di un rinnovato dialogo politico fra est e ovest. Si rivelano qui gli aspetti più controversi della emergente politica estera italiana.

Il governo e le forze politiche italiane non hanno finora espresso opinioni precise sulle opzioni strategiche e militari di cui si dibatte nella NATO. Questa povertà di contributo "tecnico" rischia di inficiare il consenso politico, che invece anima e lega le forze italiane, sulla necessità di ripristinare il dialogo est-ovest e che recentemente ha visto il governo italiano operoso e perfino alacre. La mancanza di parallelismo fra un contributo più preciso e positivo ai problemi della riformulazione della politica militare e strategica dell'Alleanza, da un lato, e il contributo insolitamente fattivo al rilancio di forme di distensione rischia di essere interpretato dagli alleati come una forma di disimpegno o come priorità strumentale ai problemi interni di schieramento e alleanza.

L'intervento fuori dell'area della NATO

Questo aspetto si collega con la questione dell'intervento fuori dell'area della NATO. La partecipazione italiana alla Forza multinazionale in Libano ha visto un forte consenso delle parti politiche finchè è sembrato che l'intervento potesse essere un elemento di rilancio del dialogo est-ovest in Medio Oriente. Lo stesso consenso è scemato non appena sono venuti in primo piano gli aspetti più euro-americani dell'intervento stesso cioè la questione del supporto agli Stati Uniti fuori dell'area NATO nel quadro di rapporti globali che vanno cambiando.

Non si può mettere in dubbio la difficoltà di gestire in modo lineare una cooperazione di sicurezza i cui fattori di crisi sono così numerosi e complessi. Tuttavia, nel profilo che emerge della politica estera italiana questo resta l'aspetto più ambiguo. Trovare il giusto equilibrio fra interesse al rilancio del dialogo est-ovest e ancoraggio di questo interesse all'impegno e al dibattito in sede NATO è il problema principale. Questo equilibrio dovrebbe essere consentito dal consenso che vige fra le forze politiche italiane a proposito della politica estera e delle sue motivazioni di fondo. Al tempo stesso dovrebbe rinsaldare questo consenso. Se la bilancia dovesse pendere invece verso l'accentuazione di un'autonomia italiana nei rapporti mediterranei e est-ovest, oppure verso una rinnovata scelta di campo, il consenso si dissolverebbe per cedere il posto a vacue politiche nazionalistiche o oltranzistiche.

L'ITALIA E IL NUOVO CONTESTO INTERNAZIONALE:
UN PROFILO EMERGENTE DI POLITICA ESTERA

Convegno sotto l'Alto Patronato del Presidente della Repubblica
Roma, Palazzo Barberini, 29-30 novembre 1984

Riassunto della relazione di Gianni Bonvicini

L'Integrazione europea e il futuro della Comunità

La crisi della Comunità si colloca sullo sfondo di uno scenario internazionale che ha subito, rispetto agli anni '50, periodo di inizio, del processo di integrazione, una profonda modifica sia in termini di funzionamento e di ruolo delle istituzioni internazionali che in termini di politiche e relazioni internazionali. In effetti, caduta del ruolo delle istituzioni internazionali, indebolimento o fallimento dei modelli di integrazione regionale, scarsa incisività delle Conferenze internazionali sono il quadro di riferimento generale di una tendenza di fondo alla "deregolamentazione" del sistema di relazioni internazionali su cui si innesta l'involuzione del processo comunitario.

Il suo eventuale rilancio o ripensamento deve tuttavia tenere conto di altri elementi oggettivi che ne modificano oggi i termini rispetto all'ieri. I principali mutamenti di sostanza (che sono poi i dati da cui non si può prescindere, allorchè si parla di riforma delle Comunità) riguardano le relazioni economiche internazionali, i rapporti fra Usa ed Europa, la sicurezza e la distensione.

1. I rapporti economici interni ed internazionali.

Rispetto al passato, oggi la situazione che l'Europa deve affrontare è nelle sue linee di fondo piuttosto chiara: declino evidente della competitività internazionale e perdita di quote di mercato sia nei settori industriali tradizionali che in quelli ad alta tecnologia, modifica profonda delle ragioni di scambio con i paesi emergenti, dipendenza energetica accentuata, fine della pace monetaria, tanto per citare solo gli esempi più macroscopici. E' evidente, senza volere andare più oltre in un'analisi fatta mille volte, che lo spazio economico a disposizione degli europei si è drasticamente ridotto e che la loro libertà di manovra è molto più limitata. Il che potrebbe anche essere accettabile e fare parte delle regole del gioco di un sistema mondiale in crescita bilanciata e diffusa (il che è dubbio), se a ciò non si aggiungesse il mancato raggiungimento degli obiettivi interni europei che si pensavano a portata di mano all'inizio del processo di integrazione.

Più in particolare è fallita la denazionalizzazione delle strutture economiche, industriali e imprenditoriali, non vi è stata specializzazione produttiva settoriale delle industrie europee, non è progredita la divisione del lavoro fra paesi e loro imprese, non vi è stato un effetto redistributivo evidente delle politiche economiche comuni.

2. I rapporti euro-americani.

E' ormai chiaramente avvertita da parte europea una diversa percezione del modo di affrontare le crisi locali, un diverso approccio nel dialogo verso i paesi dell'Est, una visione non omogenea sulle questioni Medio Orientali, sud africane e centro americane.

E' un disaccordo che ormai dura da anni (dalla presidenza di Carter), che tocca tutti i campi di interesse comune e che vale per quasi tutti i paesi europei, Germania compresa.

I più realisti dicono che alla fine, poi, anche se con maggiori difficoltà che in passato, l'accordo viene trovato o che le politiche delle due parti finiscono con il coincidere (euromissili, Medio Oriente, ecc.). Anche se ciò è parzialmente vero si possono tentare almeno due spiegazioni: la prima è che da anni manca un interlocutore fondamentale nel sistema delle relazioni internazionali: l'Unione Sovietica, che non esprime più una politica comprensibile e accettabile nè verso l'Europa nè nei confronti del Terzo Mondo. L'Europa quindi finisce per non trovare spazio di manovra. La seconda è che l'Europa non è in grado, nelle attuali condizioni di cooperazione nel settore di politica estera, di esprimere una posizione unitaria che vada al di là di una semplice dichiarazione (di assenso o di dissenso). In ogni caso, i dati di fondo del rapporti euro-americano appaiono profondamente diversi dal passato.

3. La sicurezza e la distensione.

E' evidente che alla base di un discorso di sicurezza dell'Europa occidentale rimane sempre l'esigenza di fondo di tenere agganciata la Germania al carro europeo, esigenza, avvertita ancora più che in passato, dai francesi, ma è altrettanto chiaro che oggi lo status ed il ruolo internazionale della Germania sono del tutto diversi ed il suo peso sulla soluzione del problema della sicurezza collettiva è enormemente cresciuto.

La seconda ragione di diversità è che oggi l'Europa sente con maggiore intensità (anche se non con chiarezza) la necessità di una sua presenza nelle vicende fuori dall'area della Nato, specie in quelle più vicine e non sempre può basarsi sulle politiche dell'alleato americano.

In terzo luogo vi è la questione della distensione in Europa e del rapporto con i paesi socialisti dell'Est europeo, su cui le percezioni europee sono, come sappiamo, peculiari.

4. Il modificarsi dei rapporti politici fra stati membri della Ce.

Abbiamo appena ricordato il modificato rapporto fra Francia e Germania per quanto riguarda il loro rispettivo ruolo internazionale e la crescita del peso di quest'ultima non solo nelle scelte di carattere economico ma anche in quelle strategico-politiche. Oggi, infatti, alla dimensione economica, che si sostanzia per la parte tedesca in una ricerca di stabilità a tutti i costi, vi è da aggiungere un importante aspetto di sicurezza, che riguarda il futuro stesso della Germania nell'Alleanza atlantica, il suo atteggiamento riguardo al problema della riunificazione, la sua propensione a ricercare soluzioni

autonome in tema di distensione ed ostpolitik. Oggi non vi è più solo la necessità di controllare il riarmo tedesco e favorire la ricostruzione economica della Germania, quanto piuttosto di valutare il suo contributo in termini economici e strategici in un quadro di collaborazione europea di cui essa è divenuta soggetto politico attivo di primaria importanza.

Meno incisivo è poi divenuto il contributo all'integrazione del nucleo duro dei paesi del Benelux, a cominciare dall'Olanda dove le correnti "neutraliste", non solo per le questioni militari ma anche nel campo della politica estera, costituiscono ormai una costante dell'azione di quel governo, da questo punto di vista non molto dissimile dal modo di agire della Danimarca, forse uno dei paesi più restii ad adeguarsi allo spirito comunitario.

L'aggiunta della Gran Bretagna ai due grandi della Cee non è mai stato, come era nei progetti iniziali, un elemento di stabilità e di equilibrio nel gioco a due che già stava delineandosi all'inizio degli anni '70; anzi il contributo inglese è stato quello di coprire parzialmente la tendenza anticomunitaria ancora viva in Francia e alla fine di trascinare la Germania, in questi ultimi tempi, a ragionare in termini di costi e benefici sulla cruciale questione del bilancio Cee.

L'Italia, che pure ha più volte cercato di inserirsi nel gioco dei maggiori partners, ha finito con il perdere l'entente con i paesi più piccoli e con l'essere abbandonata dalla Gran Bretagna nella sua richiesta di ridefinizione delle politiche comunitarie.

In definitiva si è assistito ad una rivoluzione dei dati politici di partenza e ad una loro mancata ridefinizione in termini positivi per il processo di integrazione.

5. Verso un nuovo contratto politico fra i governi europei.

Di fronte al modificarsi degli elementi costitutivi del processo di integrazione comunitaria e in considerazione dei nuovi fattori emersi in quest'ultimi anni, il rilancio dell'Europa dovrebbe essere operato non attraverso la semplice riforma del vecchio package deal ma sulla base di un nuovo contratto politico più ampio e differenziato del precedente.

Del vecchio pacchetto, tuttavia, vi sono alcune cose da salvare, altre da ricostituire nella loro pienezza, altre da considerare come secondarie nella prospettiva di un rilancio su nuove basi della Comunità.

a) Fra le cose del passato da salvare ed elemento centrale di ogni futuro rilancio dovrà probabilmente essere il sistema di risorse proprie ed il bilancio comunitario. E' questo il patrimonio della Comunità che deve essere assolutamente salvaguardato, se si vuole preconstituire una base credibile al futuro pacchetto di politiche. Una rinazionalizzazione del bilancio sarebbe un colpo mortale per le future ambizioni europee, oltretutto perché attorno ad esso si svolge l'unico dialogo interistituzionale, Parlamento europeo, Consiglio, Commissione, ancora in possesso di caratteristiche comunitarie proprie (doppie letture, procedura di concertazione, votazioni a maggioranza qualificata, minoranza di bloccaggio all'interno del Consiglio, ecc.).

b) Fondamentalmente ciò che deve essere rivitalizzato e ricostituito su nuove basi è il rapporto politico fra gli stati membri della Comunità, e in modo particolare il legame centrale fra Francia e Germania. La storia, anche recente della Comunità, ci ha indicato che nessuna iniziativa comune ha reali possibilità di essere avviata senza un accordo preventivo fra i due paesi. Il futuro, probabilmente, non sarà molto dissimile dal momento che la valenza strategica dell'accordo fra i due continua a sussistere: il lungo periodo di pace fra paesi dell'Europa è uno dei risultati più importanti dell'entente fra Germania e Francia e che questo fatto abbia trovato una sua legittimazione formale all'interno della Comunità europea non fa che sottolineare la stretta connessione fra i due avvenimenti.

Tuttavia vi sono evidenti limiti al rilancio costruttivo del contatto fra i due. Il principale è che per il momento l'unico risultato visibile è sul piano dei rapporti bilaterali fra Parigi e Bonn, mentre il piano europeo rimane una prospettiva ancora incerta ed il collegamento fra i due livelli è tutto da chiarire e precisare. Sembra ancora persistere una certa ansietà tedesca sugli impegni concreti da prendere in materia di rilancio comunitario; ad una politica declaratoria pro europea seguono azioni di freno sugli specifici progetti di rilancio, di modo che anche i vari suggerimenti francesi, dalla collaborazione tecnologica a quella spaziale sono per il momento caduti nel vuoto.

c) Fra le cose da non considerare come intoccabili vi è il numero degli stati membri da coinvolgere in una nuova operazione di rilancio comunitario. Il problema del numero non deve né può costituire un dato immutabile. Lo stesso progetto Spinelli, all'art. 82, prevede che il nuovo Trattato sia funzionante dopo la ratifica da parte della maggioranza qualificata degli stati membri e sembra accogliere quindi la tesi che l'allargamento ad ogni costo, e senza garanzie, della Comunità non è necessariamente da considerare un elemento di progresso sul piano istituzionale-politico, e che, in ogni caso, esso è reversibile se conduce alla paralisi dei processi decisionali. L'idea di un gruppo "duro", capace di aggregarsi a livelli di maggiore intensità, sembra essere l'unica suscettibile di condurre a qualche risultato pratico nell'operazione di rilancio.

A questo il nuovo negoziato deve seguire alcuni criteri guida:

- 1) un package deal di politiche e criteri sufficientemente ampio da permettere il convergere di differenti interessi nazionali e che tenga conto soprattutto dei nuovi settori in cui gli europei hanno necessità di cooperare (sicurezza, investimenti produttivi nei settori industriali trainanti, politica estera comune, ecc.);
- 2) alcune chiare premesse istituzionali che permettano la creazione di strutture stabili e di procedure efficaci;
- 3) una coalizione forte di stati guida (anche se in numero ridotto rispetto all'attuale);
- 4) una partecipazione attiva delle istituzioni comunitarie, ed in particolare del Parlamento europeo, alla formazione di questa coalizione di stati e aggregazione di interessi differenti.

6. Quale ruolo per l'Italia?

Evidentemente di fronte al modificarsi dei fattori di integrazione internazionali ed interni comunitari, anche la posizione dell'Italia nei confronti della Ce ha subito un certo aggiustamento. Pur essendo uno dei Paesi che più a lungo ha sostenuto, pur nei limiti e con le contraddizioni a tutti note, l'idea tradizionale di un'Europa in marcia verso l'unificazione politica, oggi essa si trova allineata con gli altri partners nel gestire in modo multilaterale gli affari comunitari. Il mantenimento dei privilegi acquisiti e il calcolo dei costi connessi all'integrazione è divenuto un esercizio più puntuale e la difesa generale dell'interesse nazionale è spesso prevalente rispetto all'appoggio ai disegni comunitari. Tuttavia il tema dell'Europa può essere ancora utilizzato con relativo successo dai leader politici e dai partiti ed, anche se negli ultimi tempi sono più gli argomenti critici di quelli positivi a prevalere, non vi è dubbio che la nostra adesione ad un progetto di rilancio comunitario possa con più facilità che altrove suscitare l'appoggio dell'opinione pubblica.

Il principale problema da risolvere è quello di sapere quali elementi del package deal possano suscitare l'interesse italiano, con quali partners il nostro Paese abbia convenienza a schierarsi, quali strategie istituzionali promuovere e su quali forze interne poter contare per sostenere un forte impegno italiano in materia.

Sugli elementi del pacchetto negoziale, se si può pensare in linea di principio che i nuovi campi di cooperazione, dalla sicurezza agli investimenti nei settori trainanti dell'industria, non troverebbero eccessivi ostacoli da parte italiana, rimane in dubbio quale potrebbe essere l'atteggiamento dell'Italia relativamente al suggerimento di considerare le attuali politiche settoriali come secondarie rispetto ad un rilancio complessivo della cooperazione economica europea. L'Italia ha evidentemente tratto notevole vantaggio dalla politica regionale e sociale, e parzialmente da quella per le strutture agricole. In definitiva l'Italia ha ottenuto molti vantaggi comparati da questo trasferimento di risorse e può quindi essere dubbio il fatto che ne accetti di buon grado il loro ridimensionamento. L'unico ragionamento da fare, allora, sarebbe quello che in ogni caso, con l'entrata di nuovi paesi nella Ce, tale ridimensionamento avverrà e non c'è da sperare che saranno adottate decisioni di aumento consistente del bilancio Ce, se le politiche comunitarie rimarranno quelle attuali. Oltretutto se è valida la nostra tesi che un package deal non è possibile sulle vecchie politiche (dato il mutamento dei fattori di integrazione interna e internazionale), non si vede quale possa essere il risultato di un'azione di resistenza italiana.

Per quanto riguarda il collegamento con i nostri partners in un'azione di rilancio comunitario la priorità del nostro paese dovrebbe essere quella di porsi in una posizione mediana fra Parigi e Bonn, al fine di favorire gli aspetti positivi della collaborazione fra i due paesi chiave e di giocare quella funzione di compromesso che in passato ha permesso di far funzionare appieno il tandem franco-tedesco. Sembra invece più difficile un'operazione di recupero della Gran Bretagna all'interno del disegno europeo, in funzione di bilanciamento e consolidamento della leadership europea dei maggiori paesi. L'esperienza del primo allargamento e dei falliti tentativi italiani di agganciare l'Inghilterra alla filosofia politica e alle necessità economiche del nostro paese non lasciano molto spazio a nuovi esperimenti. Più importante

potrebbe invece rivelarsi un accordo politico generale con la Spagna, ma che questo punto di vista è bene valutare i rischi di una politica puramente declaratoria, dal momento che fino ad oggi non sono chiari gli interessi comuni fra i due paesi e che la Spagna, data la mancanza tradizionale di rapporti con l'Italia, tende più a muoversi verso Francia e Germania che nei confronti del nostro Paese. Si tratta, in altre parole, di un rapporto tutto da costruire.

Sempre per quanto riguarda i partners è da valutare la convenienza dell'Italia a cercare in aggiunta ai governi amici la collaborazione delle istituzioni comunitarie. Anche se, a nostro avviso, il loro ruolo sarà secondario, nondimeno è bene ricordare che il Parlamento europeo è un alleato tradizionale e prezioso delle politiche e degli orientamenti del nostro Paese (come è dimostrato dalle battaglie, spesso fatte assieme, sul bilancio comunitario). L'insistere perchè esso rappresenti in un disegno di rilancio gestito dai governi, un interlocutore privilegiato potrebbe essere nell'interesse dell'Italia.

**L'ITALIA E IL NUOVO CONTESTO INTERNAZIONALE:
UN PROFILO EMERGENTE DI POLITICA ESTERA**

Convegno sotto l'Alto Patronato del Presidente della Repubblica
Roma, Palazzo Barberini, 29-30 novembre 1984

Riassunto della relazione di Piercarlo Padoan e Paolo Guerrieri

Cooperazione e conflitto nell'Economia Internazionale

L'economia internazionale è passata da un assetto di tipo "egemonico" (Bretton Woods) a un assetto di "interdipendenza oligopolitica" caratterizzata dal fatto che un ristretto numero di paesi, tra quelli industrialmente avanzati, è in grado di impedire il perseguimento di scelta altrui senza poter imporre le proprie. Il sistema oligopolistico è contrassegnato da una intrinseca propensione alla conflittualità e può trovare una sua stabilità solo se viene raggiunto un accordo di cooperazione tra gli oligopolisti.

L'attuale posizione dominante dell'economia e della moneta americana non può essere considerata un ritorno all'egemonia del passato sistema dei cambi fissi perché non si accompagna all'accordo su un insieme di regole del gioco con cui coordinare le scelte dei paesi.

La posizione di forza degli Usa indica che uno degli oligopolisti sta avendo la meglio sui restanti nel senso che riesce a perseguire obiettivi nazionali scaricandone i costi all'esterno. Il futuro del sistema economico e monetario internazionale potrebbe essere contrassegnato da una nuova egemonia Usa a condizione che: a) questi desiderino trovare un accordo su nuove regole del gioco; b) la forza dell'economia americana debba considerarsi un fenomeno strutturale. Mancano indicazioni che la condizione a) possa verificarsi mentre è tuttora controversa la valutazione del punto b).

Le scelte della politica Usa condizionano tanto le relazioni Nord-Sud da quelle Europa-Stati Uniti. La soluzione della crisi primaria in cui si trovano molti paesi del Sud (non solo i grandi debitori dell'America Latina) è in gran parte legata alla conduzione della politica economica e monetaria di Washington in assenza di una reale capacità di intervento delle istituzioni al di là dell'emergenza.

Il futuro dell'Europa sembra legato alla possibilità che i paesi del continente siano in grado di formulare una strategia economica e monetaria comune.

La situazione di stallo in cui si trova lo SME, malgrado il successo dell'Ecu, sul mercato privato si deve attribuire alla incapacità dei membri principali di trovare accordi su un salto di qualità nella direzione di una vera e propria unione monetaria. Tale difficoltà è accentuata dalle resistenze tedesche (che da questo punto di vista confermano il ruolo della Germania come "oligopolista" nel senso sopra chiarito).

La tenuta della rete di commercio liberalizzato sorta nel dopoguerra è continuamente messa in discussione dalle recrudescenze protezionistiche e dal diffondersi di politiche di commercio organizzato.

In questo contesto la posizione dell'Italia si situa al confine tra un paese "oligopolide" (in quanto membro del gruppo dei sette e partecipante ai vertici) e un paese "piccolo" nel senso che "subisce" le scelte del mercato internazionale.

Molto spesso nei dibattiti di politica economica interna i vincoli internazionali vengono invocati per imporre scelte volte a modificare l'equilibrio finanziario nazionale. Si sostiene che l'Italia, prima di potersi fare portavoce di una maggiore cooperazione economica internazionale, deve adeguare il proprio comportamento a quello degli altri partners. Si dimentica così che scelte di politica economica domestica e internazionale interagiscono tra loro.

Un miglioramento del quadro internazionale (ad esempio una maggiore cooperazione nell'ambito SME), permette di ampliare la gamma di scelte di strategie di risanamento interno.

L'ITALIA E IL NUOVO CONTESTO INTERNAZIONALE:
UN PROFILO EMERGENTE DI POLITICA ESTERA

Convegno sotto l'Alto Patronato del Presidente della Repubblica
Roma, Palazzo Barberini, 29-30 novembre 1984

Riassunto della relazione di Stefano Silvestri

La difesa atlantica e la sicurezza europea nell'ambito delle
relazioni est-ovest

Il paper si divide in quattro parti. La prima, introduttiva, discute il problema della distensione tra Est e Ovest. La seconda tratta delle cosiddette "guerre stellari" (Ballistic Missile Defense-BMD-e Anti Satellite Attack-ASAT-) e dei loro riflessi sull'Europa. La terza tratta il problema delle nuove tecnologie convenzionali (Emerging Technologies -ET-) e del rafforzamento della Nato in Europa. La quarta infine propone alcuni temi di discussione sull'Italia, la sua politica di sicurezza e l'Europa.

Distensione-Dell'età della distensione oggi abbiamo una immagine distorta, quasi di mitica età dell'oro. In realtà durante la distensione è proseguita la corsa agli armamenti, specie da parte sovietica e del terzo mondo. L'esperienza ci ha insegnato:

- che la distensione è una variabile dipendente dall'equilibrio delle forze
- che la distensione può essere divisibile (e che comunque, per sopravvivere, deve riuscire a isolare o limitare i conflitti fuori area)
- che il controllo degli armamenti può a sua volta creare nuovi problemi di equilibrio militare

Comunque è chiara la necessità di mantenere un collegamento tra europei e americani, per impedire che due diverse politiche verso l'Urss portino a maggiore insicurezza. Sino ad oggi tale collegamento c'è stato (anche Reagan ha modificato alcune sue posizioni iniziali, e gli europei hanno accettato di impegnarsi in programma di riarmo). Ma il futuro dipende dalla soluzione di alcuni problemi tecnologici e politici, tra cui fanno spicco le BMD e le ET.

BMD - Difficilmente le difese contro i missili balistici potranno essere sicure al 100%. Uno schermo al 75% è uno schermo praticamente inutile, in caso di guerra generale. Quindi la minaccia nucleare resta.

Sono però possibili obiettivi più limitati, che rendono razionali anche BMD imperfette. Tra questi obiettivi citiamo in particolare il rafforzamento della deterrenza impedendo l'uso "limitato" o "chirurgico" dei missili balistici, impedendo la distruzione di sorpresa delle forze nucleari di secondo colpo, proteggendosi contro guerre accidentali, per errore, o scatenate da terze potenze nucleari, eccetera. Comunque lo sviluppo e poi il dispiegamento di sistemi BMD significa la denuncia del trattato ABM, firmato nel 1972 nell'ambito degli accordi Salt I.

Esistono già le giustificazioni giuridiche per tale denuncia.

Un'altra conseguenza delle BMD è nello sviluppo di capacità anti-satellite: le BMD possono avere cioè anche una funzione offensiva. Questo può complicare il loro controllo e accordi per la loro limitazione.

Il costo delle BMD può essere molto alto. Tanto alto da ridurre, nel lungo periodo, la quota di bilancio americano disponibile per le forze convenzionali e la difesa dell'Europa.

Questo però è solo uno dei problemi degli europei. Essi devono fare alcune scelte. Devono ad esempio decidere se farsi o meno un loro schermo anti-missile (come sembrano a volte suggerire i francesi). In realtà tale schermo non avrebbe grandi potenzialità militari, ma permetterebbe all'Europa (ad un costo molto alto) di mantenere un dialogo anche tecnologico-nucleare con le due superpotenze. Se l'Urss procedesse alla costruzione di un suo sistema BMD, francesi e britannici dovrebbero rivedere il loro targeting nucleare e forse anche la tecnologia dei loro vettori (niente più vettori balistici? questo può avere riflessi anche sulle Inf della Nato visto che i Pershing-2 sono missili balistici).

Le BMD suggeriscono il superamento della teoria della Mutua Distruzione Assicurata (MAD), non tanto come realtà fisica, quanto come fondamento della strategia delle due superpotenze. Una delle conseguenze, per l'Europa, è la necessità di procedere rapidamente a un forte riarmo convenzionale, a una riduzione delle armi nucleari a breve raggio presenti in Europa, e forse a un incremento delle armi nucleari a lungo raggio (Inf): questa scelta dovrebbero nel complesso cercare di dissuadare l'Urss dal tentare una guerra nucleare o convenzionale limitata alla sola Europa.

I negoziati per il controllo di questi sistemi sono resi più complicati dalla mancanza di chiarezza degli obiettivi sovietici: non si capisce cioè se l'Urss voglia difendere a ogni costo i suoi missili balistici o se voglia semplicemente prendere tempo per accrescere la tensione politica in campo occidentale (mentre cerca di recuperare il terreno perduto nei confronti della tecnologia americana). Gli americani comunque potrebbe avere in mano una buona carta per obbligare l'Urss a sedersi al tavolo dei negoziati, purchè siano disposti a ridurre o anche ad abbandonare i loro programmi BMD in cambio di effettive e sostanziali riduzioni degli armamenti offensivi.

Gli europei oggi dovrebbero cercare migliori consultazioni con gli Usa, anche per chiarire qual'è la portata effettiva del programma BMD e se questo programma sia o meno negoziabile, e in quali termini, con Mosca. Nel frattempo dovrebbero riesaminare il problema delle armi nucleari a raggio intermedio e a breve raggio in Europa, per adattarle ai possibili sviluppi dei programmi spaziali, e accrescere le loro capacità convenzionali. Queste politiche implicano una maggiore cooperazione e integrazione europea, senza le quali correremo il rischio di reazioni nazionali disperate e pericolose.

ET- Tutti concordano sulla necessità del rafforzamento convenzionale, ma differiscono sul come questo possa essere compiuto. Le formule del +3%, e ora del +4%, hanno dato risultati modesti e stanno diventando politicamente poco credibili. Il fatto è che bisogna elaborare dei grandi programmi integrati europei che permettano una spesa razionale. L'attuale divisione nazionale dei programmi ha portato a una dispersione degli sforzi e ha creato gravi problemi di standardizzazione e interoperabilità tra le forze Nato.

Siamo in una situazione paradossale: la Nato ha rifiutato la pericolosa strategia del tripwire (in cui le forze convenzionali dovevano reggere a un attacco solo le poche ore necessarie per far intervenire il fuoco nucleare), ma nello stesso tempo i paesi europei hanno mantenuto forze convenzionali che possono applicare quasi solo tale strategia.

Una delle applicazioni delle ET è l'attacco in profondità alle forze di seconda schiera (fino a 250-300 km. in profondità oltre il fronte).

Vi sono molti dubbi tecnici sulla possibilità di impiegare le ET contro forze mobili così lontane, mentre vi è praticamente la certezza di poter colpire e distruggere in tal modo degli obiettivi fissi (aeroporti, ponti, nodi stradali e ferroviari, centri di comunicazione eccetera). Il problema quindi è innanzi tutto decidere cosa si vuole fare con le ET: possono fare molto, ma non tutto.

Il secondo problema è quello di decidere come integrare le ET con le altre armi convenzionali tradizionali. Oggi tale integrazione avviene nel modo meno razionale e più inefficiente: le ET vengono utilizzate in appoggio e per migliorare le prestazioni delle armi convenzionali tradizionali, in numero limitato e senza grande convinzione. Ne deriva quindi una spesa aggiuntiva e non sostitutiva e il pericolo di non sfruttare appieno le potenzialità dei nuovi sistemi (come già è avvenuto in passato per l'aereo o per il carro armato).

Le Et possono sostituire le armi tradizionali in alcune missioni di interdizione lontana, sorveglianza, interdizione di area, eccetera.

Esse possono però anche creare alcuni problemi: l'Urss, ingannata dalla somiglianza tra i vettori delle ET e i vettori delle armi nucleari tattiche, potrebbe temere un primo colpo di sorpresa nucleare della Nato. E' quindi necessario distinguere chiaramente le armi convenzionale da quelle nucleari: niente più vettori a doppia capacità, almeno in prospettiva.

Le nuove tecnologie pongono il problema del declino delle "piattaforme" tradizionali su cui si basa la strategia operativa delle nostre Forze Armate: la nave, il carro armato, l'aereo. Esse sono ancora utili, ma stanno diventando troppo costose, mentre riescono a distruggere un numero sempre minore di obiettivi (peggiorano in termini di costo-efficacia).

Le ET stanno creando negli Stati Maggiori una sorta di nuovo complesso "alla Maginot", non più legato alla difesa di una linea fissa di fortificazioni, ma maniacalmente orientato ad assicurare la sopravvivenza delle loro costosissime "piattaforme", sino al limite della perdita di efficacia operativa.

E' quindi necessario ripensare l'intera politica delle "piattaforme" così come è necessario ripensare l'esatto mix tra armi tradizionali e armi di nuova tecnologia, in termini di alternative per il soddisfacimento di singole missioni. Queste scelte però non debbono essere fatte singolarmente da ogni nazione europea, pena una ulteriore e più grave crisi della difesa comune. E' quindi necessaria una più stretta integrazione anche a livello degli stati maggiori e dei vertici politico-militari.

Italia- L'Italia ha assunto un maggior profilo sia in politica estera che nella politica della difesa. Da un atteggiamento sostanzialmente passivo, tenta ora di passare a un atteggiamento più attivo: tenta di avere una sua politica complessiva della sicurezza.

La chiave di volta della politica italiana resta l'Europa (nell'ambito naturalmente dell'alleanza con gli Usa). Ricordiamo il filo logico che unisce le due iniziative che vanno sotto il nome di Colombo-Genscher e Spadolini-Hernu: la prima che tentava di allargare alla sicurezza la sfera di competenza della cooperazione politica tra i Dieci; la seconda che riprende questo stesso discorso e sette nell'ambito Ueo, in seguito al fallimento della prima al vertice di Stoccarda.

Si pone però con urgenza il problema di un adeguamento delle strutture decisionali e delle capacità operative dell'Italia. Vi è il problema sia di riforme istituzionali (ruolo del Presidente del Consiglio) sia di riforme amministrative (bilancio della difesa, vertici militari). Questo secondo discorso è ora introdotto dal dibattito sul nuovo modello di difesa (vedi Libro Bianco della Difesa).

L'Italia corre sempre il rischio di nuove esclusioni (come avvenne al vertice della Guadalupa e come minacciano altri progetti ventilati in Europa). Questo pericolo può essere superato solo accentuando le caratteristiche europee della nostra azione e la nostra capacità di prospettare soluzioni "europee" per i nostri problemi nazionali, ancora piuttosto carente.

Purtroppo però non sembra che ancora l'Italia abbia idee molto chiare sui grandi temi strategici attuali, come le BMD, la politica nucleare della Nato o le ET. In questo ultimo caso ad esempio, la politica militare italiana sembra ancora tutta concentrata sull'acquisizione di costose "piattaforme" molto vulnerabili (caccia-bombardieri, nave tutto ponte, carro armato di II generazione). In alcuni casi si tratta di scelte obbligate. In altri casi della volontà di accentuare la cooperazione europea. Ma continua a mancare una analisi in profondità, costo-efficacia, di queste scelte e soprattutto delle possibili alternative. Questa analisi è tanto più necessaria oggi, se non vogliamo rischiare arrivare impreparati all'appuntamento delle scelte future della Nato.

**L'ITALIA E IL NUOVO CONTESTO INTERNAZIONALE:
UN PROFILO EMERGENTE DI POLITICA ESTERA**

Convegno sotto l'Alto Patronato del Presidente della Repubblica
Roma, Palazzo Barberini, 29-30 novembre 1984

Riassunto della relazione di Maurizio Cremasco e Giacomo Luciani

La politica estera e di sicurezza dell'Italia e la dimensione mediterranea

L'Italia, paese mediterraneo solidamente ed irrevocabilmente ancorato a referenti di politica estera che hanno il loro centro al di fuori del Mediterraneo stesso, cioè la Comunità Europea e la Nato, soffre di una condizione di marginalità politica all'interno di questi ambiti perché si trova in posizione periferica, e per di più la frontiera che essa presidia è tradizionalmente percepita quale di secondaria importanza.

Il problema che il Mediterraneo pone all'Italia è quello di fare sì che questa frontiera divenga attiva ed interessante. Ciò perché in tal modo la posizione dell'Italia nella Comunità e nella Nato, diverrà meno marginale, e più facile la tutela dei nostri interessi; in una prospettiva di sviluppo e di minore conflittualità nella regione l'Italia può anzi divenire una delle componenti essenziali, assieme agli altri paesi sud-europei, di un rapporto-dialogo con il mondo arabo che può esercitare una influenza significativa sulla prosperità e la sicurezza dell'Europa centrale.

Le premesse per una intensificazione delle relazioni economiche fra paesi mediterranei sono andate gradualmente consolidandosi nel corso dell'ultimo decennio, ed oggi è soltanto la persistente conflittualità e la miopia nazionalista che impedisce alla regione di registrare il boom che potenzialmente la attende. Nonostante questi ostacoli di natura politica, la maggior parte dei paesi della regione registrano oggi risultati economici non trascurabili, e non è necessario essere visionari per individuare la possibilità di un rovesciamento - che è peraltro già in atto - dell'equilibrio tradizionale nei tassi di crescita, talché il Mediterraneo è divenuto area di crescita elevata e l'Europa centrale area di quasi-stagnazione.

La regione mediterranea cresce ma rimane frantumata, al punto che il più delle volte essa non è percepita come un fatto organico ed unitario dagli operatori economici - e a ragione. Ciò danneggia le prospettive di crescita in ciascuno dei paesi individualmente presi, e riduce grandemente il vantaggio economico della centralità geografica dell'Italia rispetto all'area.

La persistente conflittualità ha anche l'atteso corollario di una corsa agli armamenti che, per un coniugarsi di motivi tecnologici, economici e giuridici, ma con una prevalenza dei primi, rischia di interferire sempre più seriamente con lo stesso equilibrio est-ovest.

Queste tendenze evolutive da un lato non eliminano la marginalizzazione economica del nostro paese, dall'altro minacciano un aumento dell'ambiguità della sua presenza strategico-politica, ambiguità che rischia di dare nuovo fiato a un nazionalismo italiano del quale non si sente davvero il bisogno. Così stando le cose, sembra chiaro che il primo e principale obiettivo che

l'Italia deve porsi nell'ambito mediterraneo è la graduale risoluzione dei conflitti fra i paesi della regione. Un secondo obiettivo deve essere quello della promozione dell'integrazione regionale, nei fatti ancora prima che nelle intese diplomatiche. Questa esigenza si articola a vari livelli: a livello sudeuropeo essa ha implicazioni soprattutto per il processo di allargamento della Comunità, a livello arabo vuol dire stimolare la cooperazione economica in orizzontale al di fuori di progetti politici fondati su ideologie nazionaliste, a livello dei rapporti nord/sud nel Mediterraneo vuol dire impostare un dialogo per l'interscambio di idrocarburi e perseguire una maggiore apertura da parte della Comunità. Un terzo obiettivo politico di estrema importanza è quello della azione in favore di una evoluzione democratica all'interno di ciascuno dei paesi mediterranei.

Le relazioni fra l'Italia e la maggior parte dei paesi arabi sono generalmente buone, ma ove esaminate nel dettaglio manifestano una preoccupante "schizofrenia". L'Italia ha infatti una presenza incoerente nelle sue componenti economica, politica e militare; e sembra privilegiare soprattutto lo sforzo di mantenersi neutrale ed imparziale rispetto ai numerosi conflitti che sono presenti nel mondo arabo, suscitando così, tanto presso i paesi arabi che presso i nostri alleati occidentali, perplessità e incomprensioni. La attività diplomatica ha oscillato negli ultimi anni fra ricerca di più stretti legami con paesi come Egitto, Giordania ed Arabia Saudita, e improvvisi "repechages" dei rapporti politici con paesi come Siria, Libia ed Algeria, inframezzati da mezze aperture verso Arafat, senza che si veda chiaramente quale è il disegno complessivo. La conseguenza è una sostanziale irrilevanza del profilo di politica estera dell'Italia nell'area.

Nei rapporti con gli altri paesi sudeuropei la politica estera italiana sembra soffrire di minori incertezze, grazie soprattutto al punto di riferimento costituito dalla Comunità: ma incertezze comunque si registrano. Così, l'Italia ha preso netta posizione a favore dell'allargamento a Spagna e Portogallo sulla base di considerazioni prevalentemente politiche. Tuttavia, si è sposata l'idea che questo allargamento al quale siamo favorevoli sul piano politico ci danneggia senz'altro su quello economico, ed anzi è motivo per ulteriori nostre rivendicazioni nei confronti di Bruxelles. Questa impostazione è minimalista ed autolesionista sul piano della strategia economica (che anzi dovremmo sottolineare e ricercare le sinergie di sviluppo con questi paesi) e fa nascere il sospetto nei nostri partners europei che l'intera nostra politica in materia sia meramente strumentale. Ciò impedisce all'Italia di avere maggiore autorevolezza nel proporre un diverso approccio comunitario alla problematica mediterranea. Di un tale diverso approccio esiste, invece, estremo bisogno, tanto se si vuole che l'allargamento a Spagna e Portogallo abbia successo; quanto per rivedere l'attuale insoddisfacente profilo della Comunità nel Mediterraneo orientale. Da quel lato è infatti accaduto che la Comunità non ha saputo reagire con sufficiente fermezza al neonazionalismo greco né ha elaborato un valido approccio ai problemi della Turchia. Ora, sembra invece urgente che la Comunità ponga la Grecia di fronte a scelte precise, operi attivamente per il superamento del contenzioso greco-turco, e offra alla Turchia una prospettiva di lungo periodo che sbocchi nella piena adesione di quel paese alla Comunità e costituisca un incentivo determinante per il rafforzamento di istituzioni e pratiche democratiche in quel paese.

Un ripensamento va fatto anche per quanto riguarda la cooperazione politica europea in rapporto ai problemi della regione, ciò che solleva inevitabilmente il problema del coordinamento con gli Stati Uniti. L'esperienza della dichiarazione di Venezia sul conflitto mediorientale non è stata delle più felici: la Comunità non è stata in grado di sostenere la sua posizione in alcuna forma significativa, ed è stata rapidamente percepita come irrilevante dagli attori del conflitto. Ciò sembra dimostrare come non sia produttivo per la Comunità (ed ancor meno per l'Italia, ovviamente) assumere posizioni apertamente distinte da quelle degli Stati Uniti.

Per quanto attiene la nostra strategia di approvvigionamento di idrocarburi, l'Italia deve porsi prioritariamente il problema non di come fare a meno degli idrocarburi arabi, bensì di come approvvigionarsene in condizioni di sicurezza. La seconda cosa non va da sé, ma appare oggi chiaramente fattibile.

La trasformazione strategica e l'attuale incerta e potenzialmente esplosiva situazione politica dell'area mediterranea hanno contribuito a far emergere ed alimentare la concezione di un nuovo ruolo dello strumento militare italiano. Ma questo nuovo ruolo può essere concepito in due modi sostanzialmente diversi tra loro. Da una parte, vi sono coloro (che potremmo definire genericamente neo-nazionalisti) che tendono a elaborare scenari e ad esprimere esigenze di sicurezza -- quindi necessità di acquisizione di nuove capacità militari -- sulla base dell'ipotesi di un autonomo (se non proprio isolato) impiego dello strumento militare italiano. D'altra parte, vi sono coloro (che potremmo definire iperrealisti) che tendono a vedere la ristrutturazione dello strumento militare in modo più concreto e meno ambizioso, proiettando le nuove esigenze militari sullo sfondo dei limiti e dei condizionamenti imposti dalla situazione politica ed economica italiana.

Come si pone la politica militare attuale rispetto a queste due "ipotesi" così schematicamente illustrate? Vi è la consapevolezza dei cambiamenti intervenuti nella regione mediterranea e la corretta individuazione dei nuovi elementi di sicurezza; quindi, la percezione di un necessario adeguamento della politica militare e dello strumento difensivo alle nuove realtà. E' invece più incerta la cornice entro la quale l'Italia appare disposta a utilizzare le forze armate come strumento di azione diplomatica.

Probabilmente i maggiori responsabili politici e militari della Difesa hanno ben chiaro il sostanziale velleitarismo di una autonoma vocazione mediterranea della politica militare italiana. Tuttavia, rimane aperto l'interrogativo sul mancato riferimento, nella Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la Difesa per il 1985, al quadro internazionale nel ruolo di stabilizzazione dell'Italia nel Mediterraneo; inoltre, sui motivi, nell'ambito dell'operazione di sminamento del Mar Rosso, di quelle perplessità e resistenze ad essere identificati come parte di una forza occidentale multinazionale, che hanno condotto a una intesa strettamente bilaterale con l'Egitto.

In realtà, la "proiezione verso Sud" della politica militare italiana e il più evidente profilo dello strumento militare presenta elementi positivi, ma anche prospettive negative. Occorre che la nuova dimensione mediterranea del quadro di sicurezza italiano e le risposte militari che essa richiede siano valutate nel loro giusto valore e nei loro limiti. Soprattutto, che l'Italia si faccia portavoce dell'esigenza che i problemi di sicurezza del Mediterraneo -- che non pesano con i loro fattori di instabilità solo sul nostro Paese -- siano affrontati in modo maggiormente coordinato in ambito europeo e atlantico.

iai	ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° Inv.	10497
	19 GIU. 1997
BIBLIOTECA	