

invece IAI/15/85

IAI8515

ITALIA-CEE NEL 1984
di Gianni Borvicini

1. La situazione politica ed economica interna.

Una certa maggiore stabilità politica interna e la conseguente assenza di crisi di governo costituiscono per l'Italia una delle principali novità del 1984. In un Paese con una tradizione decennale di governi precari e di breve durata non è questo un evento di poco conto; ciò non significa che la situazione politica generale sia stata priva di problemi. La morte all'inizio di giugno del leader del partito comunista, Enrico Berlinguer, il successivo "sorpasso" comunista alle elezioni europee, la crescita impetuosa del deficit pubblico e la mancanza di risultati soddisfacenti nel tanto atteso processo di rilancio dell'economia nazionale sono alcuni esempi delle difficoltà che si sono delineate nel corso dell'anno. Tuttavia, malgrado le continue tensioni fra alleati di governo (1), la compagine ministeriale guidata dal socialista Bettino Craxi ha avuto la possibilità di affrontare alcuni importanti problemi interni e internazionali con maggiore tranquillità, dal momento che la debolezza dell'alleato democristiano e l'improponibilità di un'alternativa di sinistra con il partito comunista hanno di fatto eliminato gran parte delle ragioni per aprire una crisi di governo.

Quello che qui ci preme mettere in rilievo sono essenzialmente i fatti interni che hanno avuto un qualche riflesso sulla nostra partecipazione alla Comunità europea e viceversa.

In quest'ottica uno degli avvenimenti principali sono senza dubbio le elezioni del Parlamento europeo del 17 giugno 1984. Già qualche mese prima della consultazione europea si era aperto fra i partiti politici un dibattito sulla riforma del sistema elettorale italiano. Il modello invocato da alcuni partiti politici della coalizione di governo era quello tedesco, soprattutto per quanto riguarda la soglia minima del 5%. Fra i sostenitori di questa tesi si annoveravano i socialisti, desiderosi di creare anche in Italia le premesse di un nuovo polo fra i due partiti maggiori, quello democristiano e quello comunista, in grado di condizionare la formazione di futuri governi (2). Ad essa si sono opposti alcuni partiti minori, i socialdemocratici e i liberali, timorosi di scomparire dalla scena politica a causa della loro limitata forza elettorale, nonché gli stessi democristiani che temevano allo stesso tempo un rafforzamento del ruolo dei socialisti e un ulteriore peggioramento dei rapporti con i comunisti.

Un'altra novità provocata dalla imminenza delle elezioni europee è stata la decisione del partito repubblicano dell'ex primo ministro ed ora ministro della difesa Giovanni Spadolini e dai liberali di presentare liste uniche nelle cinque grandi circoscrizioni in cui è stata divisa l'Italia (3). La mossa, che nelle intenzioni doveva riflettere una già esistente situazione di alleanza fra i due partiti all'interno del Parlamento europeo e portare al loro rafforzamento complessivo in Italia, si rivelava disastrosa sia sul piano dei reciproci rapporti (tensioni nella scelta dei capilista) sia su quello del

4h3h

risultato elettorale dove con un 6,1% i due partiti non riuscivano neppure a sommare le percentuali ottenute singolarmente nelle precedenti elezioni politiche del 1983 (repubblicani 5,1%, liberali 2,9%).

La grande sorpresa veniva tuttavia dal partito comunista che, sull'onda dell'emozione popolare provocata dalla improvvisa scomparsa di Berlinguer, si aggiudicava il 33,3% (aveva ottenuto il 29,9% nelle precedenti politiche) superando per la prima volta nel dopoguerra la DC (che otteneva il 33%, contro il 32,9% delle politiche dell'83). Il partito socialista, malgrado il grande sforzo elettorale, non riusciva dal canto suo a superare l'11,2% (contro l'11,4% dell'anno prima). La grande tensione provocata dall'exploit comunista e il mediocre risultato dei partiti di governo convincevano i leaders della coalizione di maggioranza a smorzare i toni delle polemiche interne e a cercare di minimizzare il significato di elezioni che solo a risultati ormai noti venivano giudicate "europee" e non "nazionali" (come in realtà esse erano state nel corso della campagna elettorale).

Uno strascico sul piano europeo di questi sorprendenti risultati elettorali e dei crescenti contrasti fra partiti di governo e comunisti si aveva dapprima a luglio in occasione delle elezioni del presidente del Parlamento europeo, dove i democristiani (e parzialmente i socialisti) non sostenevano il candidato-simbolo, Altiero Spinelli (indipendente, comunista) e, successivamente, a fine anno allorché i comunisti rivendicavano al loro partito il diritto di indicare uno dei due candidati alla Commissione di Bruxelles ed avanzavano il nome di Guido Fanti, parlamentare europeo. La risposta da parte del governo era un richiamo alla tradizione e alla opportunità politica sul piano europeo: veniva quindi riconfermato il rappresentante democristiano Lorenzo Natali e nominato un nuovo esponente socialista, Carlo Ripa di Meana.

A parte il problema dei rapporti politici, il nodo fondamentale delle difficoltà italiane risiede, anche per il 1984, nel controllo dell'andamento dell'economia. Obiettivo fondamentale del governo è stato ancora una volta il rientro dall'inflazione: nelle previsioni esso era stato fissato al 10% ed in realtà a fine anno esso si assestava sul 10,8%, un risultato abbastanza buono.

Più difficile è risultato il contenimento del deficit pubblico sotto il tetto-limite dei 100 mila miliardi ed il relativo controllo dell'indebolimento dello stato. In una "nota riservata" inviata all'inizio di luglio al governo italiano, la stessa Commissione prendeva posizione su questo argomento. In essa si indicava in 95 mila miliardi il limite entro cui contenere il fabbisogno del settore statale; l'indebitamento dello stato, dal canto suo, avrebbe dovuto scendere da 78 mila miliardi a 70 mila, e cioè dal 12,8 al 10% del prodotto nazionale lordo. Solo a queste condizioni, rilevava il commissario Ortali, sarebbe stato possibile ridurre ulteriormente l'inflazione e innestare sulla ripresa internazionale un nuovo meccanismo di sviluppo dell'economia nazionale.

Queste indicazioni sono state largamente condivise dal governo italiano, tanto che nel Rapporto sugli aspetti e i problemi della partecipazione italiana alle Comunità europee, presentato in luglio al Parlamento dal ministro per le politiche comunitarie Francesco Forte, si arrivava anche ad indicare la terapia: "ridurre per quanto possibile la spirale dei salari e dei prezzi, azione che esige il massimo impegno nel senso di un consapevole rallentamento

dell'indicizzazione, oltre alla stabilizzazione dei prezzi di taluni beni e servizi". Si rilevava, in definitiva, una buona concordanza fra suggerimenti della Commissione ed intendimenti politici del governo italiano in materia economica, fatto questo non sempre verificatosi nel passato.

2. La partecipazione italiana all'attività bilaterale europea e ai Consigli europei.

L'ampia rete di rapporti bilaterali e multilaterali che ormai per consuetudine accompagnano la preparazione dei Consigli europei e, più in generale, l'attività comunitaria di un certo livello ha raggiunto un grado di particolare intensità per il nostro paese, soprattutto nel primo semestre dell'anno sotto l'impulso della presidenza francese. Più che in altre occasioni tale attività è stata contraddistinta dal timore italiano di vedere risorgere il fantasma del direttorio franco-tedesco sugli affari europei e da un certo peggioramento dei rapporti fra Roma e Bonn sulla soluzione dei problemi comunitari.

L'avvenimento che ha provocato il primo allarme da parte italiana su un'intesa franco-tedesca autonoma è stato l'incontro privato di Ludwigshöhe di fine gennaio fra Kohl e Mitterrand, accompagnato dal memorandum di quest'ultimo sulla necessità di una "locomotiva" per risollevare la Comunità dopo il grave impasse registrato ad Atene alla fine dell'anno precedente. La reazione della stampa italiana e dei leaders di partito è stata subito molto violenta e l'argomento, sul piano bilaterale, è stato sollevato da Craxi sia nell'incontro del 20 febbraio a Milano con Mitterrand, sia subito dopo, il 23 febbraio, a Bonn con il cancelliere Kohl.

A Milano in particolare Craxi ha fatto capire al presidente francese che l'Italia era pronta ad agganciarsi ad un'iniziativa di rilancio politico dell'Europa a patto che non si scegliessero le vie tortuose dei direttori o degli accordi privilegiati. Il timore è che siano sacrificati, in cambio di disegni da attuare in un futuro lontano, interessi economici fondamentali dell'Italia.

E proprio sugli interessi economici concreti, politica agricola comunitaria (in particolare il problema delle quote di latte) e aumento delle risorse di bilancio, è mancato l'accordo fra Kohl e Craxi. Questo incontro, fra il resto, era nato particolarmente male a causa delle tensioni provocate dallo sciopero dei doganieri italiani con i conseguenti ingorghi e blocchi alla frontiera, tanto che il leader bavarese Strauss aveva scritto a Craxi lamentandosi delle condizioni "medioevali" del traffico alle frontiere (4). Ma a parte questo episodio, risolto nel giorno stesso della visita di Craxi a Bonn, il clima dei rapporti tedesco-italiano non è stato dei più buoni, tanto che il portavoce del nostro governo si è sentito in dovere di dichiarare che "l'accoglienza è stata cordiale, ma le rispettive posizioni sono lontane" (5).

Il tema del direttorio franco-tedesco non si è spento con i due incontri di febbraio, ma ha continuato a costituire una delle preoccupazioni del nostro governo. A fine maggio, quando già si delineava l'accordo franco-tedesco sulle formalità di frontiera, Craxi ritornava sull'argomento all'Assemblea del partito socialista, mettendo in guardia Kohl e Mitterrand dal sottovalutare i

rischi di una supernazione nel cuore del continente: "pensare ad un'Europa costruita su un asse franco-tedesco sarebbe un grave errore e provocherebbe reazione, disaffezione, e alla fine distacco dalle altre nazioni" (6).

Stretto fra Francia e Germania il governo italiano ha reagito con proposte di tipo pragmatico al primo Consiglio europeo dell'anno quello di marzo a Bruxelles, puntando ad ottenere un aumento del bilancio comunitario in vista dell'allargamento della Comunità e ad una nuova dichiarazione sul Medio Oriente nel campo della Cooperazione politica europea (Cpe).

Di fronte all'impossibilità di risolvere il problema del contributo inglese al bilancio comunitario, anche questi obiettivi minimi sono rapidamente caduti. Tuttavia, malgrado la delusione, il ministro degli esteri Andreotti, di fronte alla Commissione esteri della Camera ha evitato di accentuare i toni di polemica nei confronti di Londra, dichiarando che "non tutta la colpa del fallimento di Bruxelles deve essere fatta ricadere sul governo inglese", con ciò cercando di non alienarsi la simpatia degli inglesi nel difficile gioco delle parti nella Comunità (7).

Il relativo successo del successivo Consiglio europeo di Fontainebleau, che sbloccava il dossier inglese, veniva accolto con un sospiro di sollievo dal governo italiano che vedeva così spianata la via per una migliore preparazione del proprio semestre all'inizio del 1985. Tuttavia dovevano essere superati ancora notevoli ostacoli, soprattutto su quei dossiers che a causa del problema inglese erano stati rinviati da un Consiglio europeo all'altro, primi fra tutti l'allargamento della Comunità.

Nel Consiglio europeo di Dublino l'ostacolo residuo sulla strada dell'allargamento era rappresentato dalla richiesta di Papandreu di approvare, in cambio del "sì" greco all'entrata di Spagna e Portogallo, i programmi mediterranei integrati (Pim), decisione di grande interesse anche per l'Italia. Craxi e Andreotti si sono tuttavia schierati con il premier greco solo nella fase finale del Consiglio europeo. In un primo tempo, infatti, pur di favorire la rapida conclusione del negoziato, la delegazione italiana aveva evitato di legare la decisione sui Pim al sì finale sull'argomento, ma di fronte alla insistenza di Papandreu non poteva che accettarne la logica.

Sul vino, molto saggiamente, è stato evitato uno scontro con i francesi e l'Italia ha accettato un regolamento severo, anche se non discriminatorio come era stato concepito all'inizio; l'unica recriminazione avanzata dai produttori italiani ha riguardato la durezza dell'atteggiamento tedesco sullo zuccheraggio e sui prezzi della distillazione in Germania, più elevati che nel resto della Comunità.

Nel complesso le esperienze dei rapporti bilaterali e le vicende interne ai Consigli europei hanno confermato un certo isolamento dell'Italia e una crescente difficoltà a dialogare con una certa serenità con i due partners tradizionali della politica europea del nostro paese, Francia e Germania.

3. Il rilancio istituzionale dell'Europa.

Per un paese tradizionalmente filo-europeo come l'Italia il 1984 ha costituito un anno eccezionalmente interessante; il dibattito sul progetto di Nuovo Trattato del Parlamento europeo, il negoziato sull'entrata di Spagna e Portogallo nella Comunità, cui abbiamo già accennato, e la rivitalizzazione dell'Unione europea occidentale (Ueo) hanno rappresentato i principali argomenti su cui si è esercitato l'europeismo delle nostre forze politiche.

Il fatto certamente più eclatante è stata la vicenda del Nuovo Trattato: l'Italia ha giocato il ruolo di prima della classe. Già alla vigilia del voto al Parlamento europeo, la nostra Camera dei Deputati aveva approvato una mozione di totale appoggio all'iniziativa di Altiero Spinelli (8). Dopo il voto di Strasburgo i due rami del Parlamento italiano riprendevano in esame il testo del progetto di Nuovo Trattato e sollecitavano il governo ad avviare rapidamente le procedure di ratifica (9). E' interessante notare che in tutte queste occasioni l'appoggio delle forze politiche italiane è stato pressoché unanime, compresa l'opposizione comunista, nel richiedere un'accelerazione del processo di integrazione politica. D'altronde questo stesso unanimità si era prodotto il 14 febbraio anche a Strasburgo, ove la delegazione italiana aveva votato compatta in favore del Nuovo Trattato, lasciando cadere alcune delle riserve che nel passato alcune frazioni partitiche avevano manifestato sull'iniziativa Spinelli. Fra il resto i dibattiti parlamentari sono stati l'occasione per sollevare ancora una volta due preoccupazioni tradizionali del mondo politico italiano: la prima riguardante le difficoltà del nostro Paese ad attuare rapidamente le politiche comunitarie ed i rimedi da proporre, la seconda, sollevata anche dal ministro degli esteri Andreotti, ad esorcizzare l'eventualità di un direttorio franco-tedesco sull'Europa.

Meno appariscente, ma sicuramente di grande interesse è stato l'appoggio dato dall'Italia ai progetti di rivitalizzazione dell'Ueo. Il primo fatto di un certo rilievo è che ad interessarsi per primo di questo argomento è stato il ministro della difesa Giovanni Spadolini e non il suo collega agli esteri; il risultato è stato piuttosto interessante, dal momento che i ministri della difesa dei paesi dell'Ueo sono stati dopo molti anni associati ai ministri degli esteri nel Consiglio dell'Ueo tenutosi in ottobre a Roma, in occasione del Trentennale del Trattato di Bruxelles. E questo tipo di riunioni si terranno regolarmente anche in futuro, introducendo di fatto nel meccanismo istituzionale dell'Ueo un elemento di dinamismo di un certo peso.

Il secondo fatto è che l'Italia si è schierata, anche in questo settore, per un rafforzamento della cooperazione istituzionale con gli altri partners europei: è stato confermato che il nostro Paese mantiene un atteggiamento di fondo favorevole all'integrazione e che il tema della difesa europea non costituisce un elemento frenante o d'impedimento sull'opinione pubblica e sui partiti. La riunione di Roma si è svolta quindi in un clima di un certo ottimismo, anche se le prospettive di rilancio sono apparse piuttosto difficili, soprattutto a causa del raffreddamento degli entusiasmi francesi di un tempo e del tradizionale scetticismo inglese.

4. Il contenzioso Italia-Cee.

Il 1983 si era chiuso con un provvisorio armistizio fra governo italiano e Commissione sul dossier dell'acciaio. I termini della questione erano ormai abbastanza chiari: la Commissione chiedeva all'Italia di ridurre globalmente la produzione di acciaio di 5.8 milioni di tonnellate, 3.8 nel settore pubblico e 2 in quello privato. L'Italia dal canto suo chiedeva un'extraquota di 1.2 milioni di tonnellate per permettere la riapertura del rinnovato impianto di Bagnoli (a Napoli), un provvedimento che si rendeva necessario a causa delle gravi implicazioni sociali che una sua definitiva chiusura avrebbe provocato.

Il 16 gennaio un incontro a Bruxelles fra la Commissione ed una delegazione di ministri italiani si chiudeva con un secco rifiuto da parte comunitaria di accedere alle richieste del nostro governo (10). Il successivo Consiglio Cee del 26 gennaio confermava la politica della Commissione prorogando per due anni il regime in vigore e l'Italia decideva quindi di presentare alla Corte di Giustizia un ricorso contro la Commissione.

All'inizio di aprile assistiamo ad un altro atto della lunga guerra in corso con Bruxelles: la Commissione apriva una procedura di infrazione ai regolamenti nei confronti dell'Italia, accusandola di avere illegittimamente erogato aiuti alla siderurgia pubblica (11). Il 27 aprile, infine, la Corte di giustizia respingeva il ricorso dell'Italia volto a fare rivedere le quote di produzione dell'acciaio.

A questo punto il governo decideva di procedere alla definizione di un nuovo piano, il terzo, per la ristrutturazione della siderurgia pubblica e lo presentava a maggio alla Commissione. Da quel momento i rapporti hanno cominciato a migliorare ed il Commissario Andriessen arrivava a dichiarare che la Cee era d'accordo sui nuovi tagli proposti da Roma (12). Il resto dell'anno ha registrato ancora alcune tensioni su alcuni elementi di dattaggio, fino allo sblocco definitivo della situazione all'inizio di ottobre allorché la Commissione ha sbloccato gli aiuti alla siderurgia pubblica.

Questa lunga vicenda, a cui si può aggiungere quella relativa alle quote del latte o al vino, è abbastanza sintomatica delle difficoltà oggettive, burocratiche e di struttura, che l'Italia è costretta a superare. Nel caso dell'acciaio altri paesi, ed in modo particolare la Germania e l'Olanda, sono riusciti a diminuire la loro capacità produttiva con grande rapidità e addirittura oltre le quote previste dai piani della Commissione. I ritardi politico-burocratici e la gravità della situazione sociale hanno al contrario diminuito enormemente la capacità italiana ad adattarsi in tempo ad una strategia europea e mondiale che non offriva alternative di sorta. Di qui tutta una serie di equivoci e di difficoltà che hanno trascinato una storia ben oltre i tempi desiderati.

5. La partecipazione italiana alla Cee.

Le tradizionali difficoltà di adattamento dell'Italia alle direttive e ai regolamenti comunitari hanno in passato costituito l'oggetto di numerose analisi e proposte di soluzione, senza tuttavia arrivare ad escogitare un rimedio efficace. All'inizio del 1984 il numero delle direttive rimaste

inattuata raggiungeva il ragguardevole numero di 130. Alcune di esse sono di notevole importanza, come il diritto di stabilimento e di accesso ad alcune attività professionali e commerciali, le fusioni delle società anonime, i conti delle imprese e le verifiche contabili. Le cause di questi inadempimenti, che danno inevitabilmente adito a procedure di infrazione davanti alla Corte di giustizia, sono da ricercare nei ritardi del governo a predisporre i relativi disegni di legge e nella lunghezza dei tempi parlamentari. Per di più la stessa utilizzazione dei flussi finanziari comunitari è stata assai scarsa, tanto che nel 1984 risultavano inutilizzati contributi per circa 4.000 miliardi di lire.

Di fronte al persistere di questa situazione di difficoltà il ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, Francesco Forte presentava a metà maggio al Consiglio dei ministri un disegno di legge per sveltire l'iter burocratico-parlamentare delle direttive (13). In pratica il disegno di legge, che ha cominciato il proprio iter parlamentare al Senato nel giugno 1984, prevede un'ampia legge delega, di durata triennale, che dovrebbe abilitare il governo a recepire nella legislazione interna le norme comunitarie, dopo che il Parlamento abbia fissato alcuni criteri direttivi di applicazione per ampi settori operativi e non per singoli provvedimenti legislativi. In aggiunta esso prevede la creazione di un apposito fondo di rotazione (una sorta di struttura tecnico-finanziaria ad hoc) destinato ad assicurare la regolarità dei flussi finanziari.

A rafforzare questa tendenza verso una maggiore organizzazione e chiarezza nell'applicazione delle direttive comunitarie è inoltre venuta un'importante sentenza della Corte Costituzionale italiana (14). In essa si afferma una volta per tutte la priorità della legislazione comunitaria su quella interna e si esime il giudice ordinario dal richiedere il giudizio di legittimità alla Corte medesima in caso di una legge italiana contrastante con la norma comunitaria. Questa sentenza pone fine a tutte quelle lungaggini giudiziarie che per anni hanno contribuito a rallentare l'applicazione dei regolamenti comunitari e hanno spesso creato confusione nel mondo imprenditoriale circa la legge da applicare.

Più in generale si può dire che il 1984 è stato un anno particolarmente importante per lo sforzo di aggiustare i nostri meccanismi di utilizzazione delle politiche comunitarie e per incamminarci sulla via di una maggiore credibilità nei confronti dei nostri partners comunitari.

NOTE

- (1) La coalizione di partiti che sostiene il governo dell'On. Bettino Craxi, socialista, è composta, come è noto, dalla Democrazia Cristiana, dal Partito Socialista, dal Partito Socialdemocratico, dai Repubblicani e dai Liberali.
- (2) Questa interpretazione è stata espressa dal vicepresidente dei deputati DC, Mario Segni in una dichiarazione a "Repubblica", 5/03/84 nell'articolo "Voto europeo: contrasti sulla legge".
- (3) Anche sull'aumento del numero delle circoscrizioni elettorali da 5 ad 8 vi era stata una proposta di modifica elettorale da parte socialista,

giustificata dal desiderio di meglio legare liste e territorio fra di loro.

- (4) Vedi il Corriere della Sera del 24/02/84: "Ha pesato sui colloqui Craxi-Kohl la protesta nelle dogane italiane".
- (5) L'Unità, 24 febbraio 1984, pag. 7: "Nessuna intesa sui temi più importanti fra Craxi e Kohl".
- (6) La Repubblica, 1 giugno 1984, pag. 5: "Craxi bocchia Kohl e Mitterrand".
- (7) Corriere della Sera, 24 marzo 1984, pag. 9.
- (8) La Mozione (6-00015) è stata presentata dai partiti della maggioranza il 14 febbraio 1984. Vedi Resoconto Sommario, n°89, della Camera dei Deputati.
- (9) I dibattiti avvenivano al Senato il 9 e 10 maggio (Resoconto Sommario n°109, 110 e 111) e alla Camera dei Deputati il 6 giugno 1984 (Resoconto Sommario n°117).
- (10) Il Popolo, 17 gennaio 1984, pag. 13: "Nulla di fatto al Vertice di Bruxelles".
- (11) Il Sole 24 Ore del 7 aprile 1984, pag 2: "Siderurgia: la Cee contesta gli aiuti finanziari italiani".
- (12) Le dichiarazioni di Andriessen sono riportate sul Sole 24 Ore del 19 maggio 1984, pag.1.
- (13) Disegno di legge N. 795, comunicato al Senato l'8 giugno 1984 dal titolo: "Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee e adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari".
- (14) La sentenza della Corte Costituzionale sulla preminenza del diritto comunitario è stata pubblicata il 7 giugno 1984.

Referenze bibliografiche.

IAI, L'Italia e il nuovo contesto internazionale: un profilo emergente di politica estera, Atti del Convegno organizzato dallo Iai il 29-30 novembre 1984 a Palazzo Barberini. Gran parte delle relazioni presentate al Convegno sono state pubblicate in inglese sul N. 1/85 di "The International Spectator", Fratelli Palombi editori, Roma.

"L'Italia nella politica internazionale. Anno 1982-83", Annuario, Edizioni Comunità, Milano, 1985.

Guido Garavoglia, "Parlamento e politica estera: un esame comparato", in Le Istituzioni della Politica Estera, Quaderni Costituzionali, N. 3, Dicembre 1984.

Alessandro Massai, "Parlamento e politica estera: l'Italia", in Le Istituzioni della Politica Estera, Quaderni Costituzionali, N. 3, Dicembre 1984.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 7434

BIBLIOTECA