

DOCUMENTI IAI

1992 - LA CRISI DOPPIA

**Rapporto dell'Istituto affari internazionali in occasione della presentazione del
XIX volume dell'annuario L'Italia nella politica internazionale
Progetto Rondinini, Roma 15 dicembre 1992**

IAI9238

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

1992 - LA CRISI DOPPIA

Rapporto dell'Istituto Affari Internazionali
sull'Italia nella Politica Internazionale

I precedenti e oggi (pag. 2)
Rischio di circolo vizioso (pag. 4)
Il 1992 delle crisi (pag. 11)
Leadership carenti - Europa vacillante (pag. 19)
Italia al contrappasso (pag. 24)

Roma 15 dicembre 1992

I PRECEDENTI E OGGI*

Al termine del 1989, quando una grande rivoluzione pacifica cominciava a cambiare la faccia dell'Europa e il corso della storia, l'Istituto Affari Internazionali (IAI) in un suo rapporto sul quadro mondiale¹ mise in guardia contro una valutazione unilateralmente ottimistica di quegli eventi - sottolineandone non solo la carica certamente positiva, ma anche i potenziali elementi di disgregazione del quadro internazionale. Non mancò chi accusò quell'analisi di insensibilità nei confronti del mutamento epocale e delle sue potenzialità.

Alla fine del 1990, in occasione del grande convegno internazionale che celebrò il venticinquennale della fondazione dell'IAI, l'Istituto presentò tre scenari alternativi sul futuro dell'Europa². Quella analisi ipotizzava la fine del concetto politico internazionale di "Occidente" e individuava la co-presenza di fattori disgregativi ed integrativi. Si affermava che il futuro della stabilità internazionale sarebbe dipeso dal ruolo internazionale che avrebbero giocato i cosiddetti processi di "regionalizzazione" a livello continentale e a livello locale. Nel caso europeo si individuavano tre "modelli" di riferimento: quello del semplice "equilibrio delle potenze", quello della "fortezza Europa" e quello della "Europa attore". Solo l'ultimo di essi era certamente portatore di istanze positive di stabilità, e non era il più facile da realizzare. Anche in questo caso furono espresse critiche severe all'IAI per aver contemplato ipotesi di disgregazione (ritorno alla "balance of power") o di duro contrasto internazionale (protezionismo e neo-nazionalismo europeo).

In quella occasione, l'IAI presentò una valutazione della collocazione dell'Italia nel contesto internazionale ed europeo, in cui si sottolineava che, qualunque fosse il "modello" di riferimento, veniva alla luce una sostanziale "carezza logistica" della politica estera e di sicurezza dell'Italia che le avrebbero reso difficile assumere responsabilità internazionali di sicurezza ed economico-monetarie all'altezza del suo ruolo potenziale e delle sue possibili ambizioni. **La riforma di tali debolezze,**

* *Questo rapporto dell'IAI ha visto i contributi di Roberto Aliboni, Gianni Bonvicini, Marco Carnovale, Laura Guazzone, Cesare Merlini, Piercarlo Padoan e Stefano Silvestri*

¹. *Il nuovo quadro mondiale, presentato a Roma il 15 dicembre 1989 e pubblicato sull'**International Spectator**, Roma, numero 1/90 con il titolo Iai Report 1989: A Year of Change.*

². *R. Aliboni, G. Bonvicini, C. Merlini, S. Silvestri Lo scenario globale (edizione inglese Three Scenarios for the Future of Europe), collana documenti, Roma 1990, IAI9023 e IAI9023E, ri-pubblicato in C. Merlini (a cura di) L'Europa degli anni 90. Tomo II: Scenari per un futuro imprevisto, Franco Angeli Editore, Milano 1991, pagg 241-274.*

sottolineava il rapporto, comporta scelte maggiori nel campo della politica interna. Si cominciavano già a intravedere le debolezze strutturali del Sistema Italia.

Nel 1991, l'IAI, prima del Vertice europeo di Maastricht, elaborò uno studio per definire i criteri di successo o di insuccesso dell'accordo³. Per quanto quel documento fosse improntato a spirito realistico e di moderazione, un confronto tra il Trattato dell'Unione Europea e quei criteri permette di vedere come il Trattato abbia soddisfatto solo il minimo essenziale. Pur positivo nel suo complesso, esso mantiene larghi spazi di ambiguità. Ancora una volta questo rapporto fu accusato di non associarsi all'ottimismo e al determinismo integrazionista al momento imperante.

Sull'Italia, il rapporto dell'IAI affermava tra l'altro che sarebbero divenuti più importanti e stringenti i "vincoli internazionali" sulla politica interna (soprattutto economica, ma non solo), che **sarebbe cresciuta, almeno in una prima fase, la responsabilità e l'autorità del Governo, specie nei confronti del Parlamento, come centro motore del processo integrativo**. In generale si rendeva più pressante l'esigenza di una riforma istituzionale e una revisione costituzionale che riportasse ordine e coerenza nel sistema italiano per renderlo pienamente partecipe dell'Europa e per non rischiare ritardi e pericolose involuzioni.

Gli eventi del 1992 hanno confermato quelle analisi e l'opportunità di contemplare anche ipotesi negative. Ora è di moda il pessimismo. Ancora una volta il nostro obiettivo è quello di formulare una valutazione equilibrata e realistica della situazione e delle principali tendenze di sviluppo che ne emergono, che aiuti il processo di consolidamento del quadro di stabilità internazionale ed interno ed eviti il pericolo che improvvise valutazioni negative alimentino orientamenti distruttivi e reazioni inconsulte.

Questo rapporto concerne il 1992 che si sta concludendo. Esso si situa in continuità temporale con il volume annuario L'Italia nella politica internazionale⁴, giunto regolarmente alla sua XIX edizione. Quest'ultimo ferma la sua narrazione ed analisi al 1991: esso permette quindi di vedere chiaramente la grande discontinuità politica che si è realizzata in solo due anni nelle vicende del mondo, quale è difficile riscontrarne una analoga nel recente passato.

Il presente rapporto si colloca come premessa analitica per la elaborazione del prossimo annuario (il XX), già in corso di redazione. Si vuole qui interpretare e completare la descrizione e l'analisi di quelle linee di tendenza che già si delineavano nel 1991, ma che sono venute pienamente alla luce nel 1992, tentando di valutarne

³. G. Bonvicini, C. Merlini, S. Silvestri Scadenza Maastricht, collana documenti, Roma 1991, IAI9134.

⁴. IAI, L'Italia nella politica internazionale, 1990-1991, anno XIX, Franco Angeli Editore, Milano 1992.

l'importanza e la portata futura. L'emergere di gravi problemi interni, che condizionano in modo crescente il ruolo internazionale del Paese, ci ha spinto a riprendere e sottolineare in modo particolare quegli spunti di analisi della crisi italiana che già erano presenti nei rapporti precedentemente citati, ma che ora assumono una valenza più drammatica ed urgente, oltre che di maggiore rilevanza internazionale.

RISCHIO DI CIRCOLO VIZIOSO

Non a caso il titolo generale del rapporto IAI per il 1992 è "La crisi doppia". Esso sottolinea la co-presenza di due crisi: internazionale (ed europea) e italiana. Non tutto in esse è negativo. Al contrario, è anche possibile ed utile sottolineare una serie di potenzialità positive che potrebbero permettere un grande salto qualitativo in direzione della governabilità e della crescita economica, sociale, umana e politica di ambedue questi contesti. Ma tale risultato, oggi, è tutt'altro che scontato, e sono presenti anche forti elementi negativi che potrebbero vanificarlo o renderlo infinitamente più difficile.

1. La crisi del sistema multilaterale

Tra gli aspetti sostanzialmente positivi spicca il fatto che un grande impero totalitario, economicamente autarchico e militarmente minaccioso, che occupava una buona parte di Europa, si è dissolto e che ciò è avvenuto senza che si scatenassero guerre internazionali. È la prima volta che ciò avviene in Europa, benché vi fossero tutte le premesse per l'apertura di conflitti internazionali analoghi a quelli che segnarono la fine dell'impero ottomano o di quello asburgico. **Questa grande "rivoluzione pacifica" è stata resa possibile, in buona parte, dalla esistenza e dalla sostanziale tenuta di quel complesso di istituzioni e accordi multilaterali e bilaterali, all'apparenza sovrabbondante, quasi barocco, che a diversi livelli e in diversi modi ha regolato i rapporti fra stati e gruppi di stati con forme diverse da quelle della guerra.** Organismi come le Nazioni Unite (ONU) e impegni politici internazionali come quelli sottoscritti nel quadro della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE) hanno avuto una importanza rilevante, ma un ruolo fondamentale è stato giocato da strutture internazionali nate nel contesto del vecchio mondo "occidentale", come l'Alleanza Atlantica e la sua organizzazione militare (la NATO), nonché la Comunità Europea (CE), il Consiglio d'Europa (CdE) e la stessa Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). Sin dal 1991 si parla di "istituzioni inter-connesse"⁵, per sottolineare l'importanza di rafforzare il

⁵. *Il termine inglese è quello di "interlocking institutions". Di fatto, il 1991 vide invece una serrata competitività inter-istituzionale tra i vari organismi internazionali. Solo nel 1992 questo periodo di assestamento sembra essersi avviato a soluzione positiva, con la creazione di meccanismi di cooperazione ed informazione reciproca, il delinearsi di una divisione funzionale di ruoli e responsabilità operative e*

1992 - LA CRISI DOPPIA

coordinamento fra le istituzioni esistenti al fine di creare un quadro stabile di riferimento del sistema internazionale che ne garantisse la governabilità e la sicurezza.

Ma questo risultato, benché importante, non è di per sé ancora sufficiente. Il sistema internazionale si aspettava la costruzione di un "nuovo ordine internazionale", annunciato da George Bush nel 1991, dopo la sconfitta imposta all'Iraq dalla coalizione internazionale che agiva in nome dell'ONU, ed invece ha assistito ad un approfondirsi dei fattori di crisi del sistema⁶. La grande forza dimostrata nella guerra del Golfo si è rivelata effimera, nel momento in cui si doveva trasformare in autorità di governo mondiale.

Si conferma così un problema strutturale di fondo del governo del sistema internazionale, noto già da tempo, ma che i trionfi della prima metà del 1991 avevano messo apparentemente in secondo piano. In effetti il nuovo sistema si basa sulla forza, ma anche sulle debolezze, del vecchio sistema internazionale. Questo era basato su premesse politiche e percezioni in via di mutamento.

Gli Stati Uniti sono rimasti l'unica superpotenza militare globale (anche se la Russia mantiene un imponente arsenale nucleare), ma intendono diminuire le loro spese per la difesa e non sembrano disposti o in grado di svolgere quello stesso ruolo di "stabilizzatori" del sistema internazionale che avevano svolto nel dopoguerra e che avevano potuto continuare ad esercitare anche successivamente grazie alla polarizzazione degli equilibri internazionali tra i due blocchi. Essi rimangono comunque l'unico paese in grado di assumere rapidamente decisioni anche spettacolari e di grande impegno operativo (vedi la "missione speranza" in Somalia), ma sono portati a farlo in modo più restrittivo che per il passato. La elezione di Bill Clinton a nuovo Presidente, pur non annunciando un ritiro degli USA dai loro impegni internazionali, conferma inoltre che la priorità della nuova politica americana verte sui problemi sociali interni e su quelli di risanamento economico e del settore industriale più che su quelli internazionali, anche se la protezione dei diritti umani potrebbe fare eccezione (ma è un criterio limitativo rispetto al ruolo di garante del sistema assunto in passato da questa superpotenza).

Ciò lascia uno spazio crescente all'iniziativa di una serie di potenze "incomplete" (tra cui la Russia, l'Europa dei 12, il Giappone, la Cina, l'India e tutta una serie di Paesi ambiziosi e bellicosi, desiderosi di acquisire nuovi fattori di potenza, specie in campo militare, come le armi nucleari e missilistiche). Queste potenze "incomplete", di fatto, finiscono con lo sfidare lo status degli USA al vertice del sistema internazionale. Nessuna di esse ha la capacità di controllare o gestire il nuovo sistema internazionale, ed individualmente ognuna di essa non può confrontarsi

l'affermarsi di una linea di consenso sul principio del "mutuo appoggio tra istituzioni".

⁶. Vedi S. Silvestri, *The New World Order: Too Good to be True?, The International Spectator* 4/1991, Roma, pagg. 19-38.

1992 - LA CRISI DOPPIA

direttamente con gli USA. Tuttavia ognuna ha la capacità di bloccare in qualche sua parte l'iniziativa americana, e tutte insieme, nel loro complesso, pongono l'esigenza di una completa revisione del regime internazionale e della sua gerarchia tradizionale.

Ne deriva una situazione aperta a molte alternative, due delle quali sembrano più interessanti ed attuali:

A. -una che potrebbe essere positiva: la creazione di un nuovo "cartello oligopolistico", più stabile ed equilibrato, che coinvolga tutte le maggiori potenze e che assicuri una diversa ed equa misura di co-responsabilità degli oneri e delle responsabilità di governo. Il rischio è che tale "cartello oligopolistico" finisca per soccombere alla conflittualità internazionale che potrebbe facilmente scaturire dal confronto delle ambizioni e delle rispettive sfere di influenza. Il fatto che il 1992 non abbia ancora visto la conclusione del nuovo round negoziale del GATT (Accordo generale sulle tariffe e il commercio) ne sarebbe un segno.

B. -una che è sicuramente negativa: il rifiuto da parte delle potenze "incomplete" di assumersi gli oneri e le responsabilità di garanzia del buon funzionamento del sistema internazionale, che lascerebbe aperta la strada all'anarchia o forse anche al tentativo in extremis degli Stati Uniti di ricostruire in qualche modo un equilibrio bipolare conflittuale e cooperativo al tempo stesso, o puntando a ricreare la figura del nemico-partner nella nuova Russia (e questo potrebbe essere possibile se in quel Paese si affermassero tendenze conservatrici), ovvero spostando la conflittualità più decisamente sul piano economico, contro il Giappone e potenzialmente anche contro la CE. Ma il primo caso è reso difficile dall'obiettiva debolezza strutturale del sistema russo e il secondo implicherebbe la rapida distruzione di quel complesso di organizzazioni e alleanze internazionali inter-connesse che ha sinora garantito un minimo di stabilità e di sicurezza al sistema internazionale⁷.

Nel frattempo vediamo una serie di crisi di frammentazione nazionalistica, e l'emergere prepotente di un numero crescente di "piccole guerre", di grossi problemi di gestione ecologica globale, di aperte e massicce violazioni dei più elementari diritti umani, nonché di proliferazione nucleare e tecnologico-militare in genere. L'Europa è stretta tra due aree di grave crisi, una ad Est, dove una volta era l'URSS e il vecchio sistema comunista (che includeva anche la Jugoslavia), e l'altra a partire dal Mediterraneo, a Sud verso l'Africa ed a Est verso l'Asia e il Medio Oriente⁸.

⁷. *Tutti questi temi sono stati più volte analizzati e discussi in dettaglio da molte ricerche condotte dall'Iai. Qui ricordiamo in particolare il volume a cura di P. Guerrieri e P. C. Padoan, Regimi internazionali e politiche economiche nazionali. Il governo di un'economia mondiale tripolare, Franco Angeli Editore, Milano 1991. Ricordiamo inoltre C. Merlini, Toward the Year 2000, *The International Spectator* 3/1992, Roma pagg. 53-65.*

⁸. *Questo tema è sviluppato più compiutamente in R. Aliboni (a cura di), L'Europa tra Est e Sud: sicurezza e cooperazione, Franco Angeli Editore, Milano*

Di fronte a queste drammatiche evoluzioni, alla fine del 1991, si era delineata la speranza che gli accordi sull'Unione Europea raggiunti dal Consiglio Europeo riunitosi a Maastricht permettessero una sorta di salto qualitativo, quanto meno all'Europa dei 12: un nuovo "patto costituzionale" che poteva consentire una rapida crescita della potenza "incompleta" europea sino a farle assumere una parte importante di oneri e responsabilità di gestione del sistema internazionale, in stretto rapporto con gli USA, ricostruendo così uno stabile centro al sistema internazionale cui avrebbe potuto aggregarsi il Giappone e che avrebbe consentito di estendere ad Est e a Sud l'area di cooperazione, sicurezza e stabilità. Al contrario, il 1992, pur non uccidendo questa prospettiva, la ha certamente indebolita e forse anche spostata nel tempo, dando maggiore importanza a logiche di tipo nazionale, se non nazionalistiche, assolutamente incapaci di mobilitare lo stesso livello di risorse e di garantire l'avvio di un analogo "circolo virtuoso".

2. La crisi del sistema italiano

È nel contesto di questa crisi, parte di essa e in qualche modo concausa della sua involuzione, che si pone la crisi italiana: un Paese che, durante tutti gli anni Ottanta e ancora nel 1991 e nei primi mesi del 1992, sembrava invece desideroso di assumere nuove responsabilità internazionali ed aveva oggettivamente giocato un ruolo di primo piano nel rilancio della tematica dell'integrazione europea. Invece di un "circolo virtuoso", che pure sarebbe stato possibile, abbiamo visto l'avvio di un "circolo vizioso".

La crisi italiana, in grande misura di origine endogena, è stata aggravata dalla crisi internazionale. L'indebolimento del multilateralismo a tutti i livelli, da quello cooperativo del GATT a quello comunitario-sovranzionale di Maastricht, ha agito da detonatore sulle anomalie e deficienze italiane. A sua volta, l'Italia, indebolita all'interno e meno credibile all'esterno, non ha potuto svolgere appieno quel ruolo positivo che nel corso degli anni '80 aveva fatto sperare in un suo "profilo emergente" di politica estera⁹, come testimoniarono, fra le altre cose, la decisione di installare gli euromissili, del 1979, nonché la buona gestione dei due semestri di presidenza della

1992.

⁹. *Tale profilo era stato individuato e studiato dall'Iai sin del 1984, con un convegno tenuto nel novembre di quell'anno dal titolo <<L'Italia e il nuovo contesto internazionale: un profilo emergente di politica estera>>, le cui analisi sono riassunte nel paper IAI0184, G. Bonvicini (a cura di) L'Italia nel mutato assetto dei rapporti comunitari e internazionali, Roma 1984. Ma in realtà questo è un filone di analisi che vede l'attenzione dell'Iai sin dalla sua fondazione. Vedi ad esempio M. Bonanni (a cura di) La politica estera della Repubblica italiana, 3 volumi, Edizioni di Comunità, Milano 1967, e N. Ronzitti (a cura di) La politica estera italiana: autonomia, interdipendenza, integrazione e sicurezza, Edizioni di Comunità, Milano 1977.*

CE del 1985 e del 1990, collocati strategicamente alla vigilia delle due maggiori riforme istituzionali comunitarie, l'Atto Unico e il Trattato sull'Unione europea.

Si verifica una stretta interrelazione fra avvenimenti esterni e crisi interna. I criteri di disciplina macroeconomica sanciti dall'accordo di Maastricht hanno messo a nudo le difficoltà strutturali della politica economica, dell'apparato burocratico e dello stesso sistema politico e di governo dell'Italia. Le ripetute crisi dello SME (Sistema Monetario Europeo) hanno evidenziato i limiti di una politica economica interna fondata sull'uso della sola leva monetaria. Il crollo ideologico dell'Est ha tolto poi gran parte del collante che ha tenuto assieme fino ad oggi il sistema politico-istituzionale italiano, anomalo e scarsamente competitivo (la preminenza del pubblico sul privato) rispetto alla gran parte dei regimi degli altri partner europei.

Ciò che maggiormente preoccupa è che non si tratta della solita crisi di aggiustamento economico e politico italiano sperimentata più volte nel passato e dalla quale con il tradizionale ricorso allo "stellone" l'Italia è alla fine uscita. Questa volta la crisi è realmente strutturale e riguarda l'assetto complessivo del Paese nella sua organizzazione istituzionale, nella confusione di poteri di governo e di controllo, nella declinante legittimità partitica, nella diffusione dei fenomeni di criminalità politica, nell'intrico di privato e pubblico, nella caduta di competitività industriale, nella scarsa affidabilità burocratica.

In questa situazione di profonda incertezza sia del quadro di riferimento internazionale che di quello interno nazionale e delle interrelazioni fra i due, l'Italia rischia una crescente marginalizzazione. Il Paese è oggi giudicato meno essenziale di quanto non lo fosse nel passato per il ruolo e il funzionamento delle Istituzioni multilaterali occidentali. **Paradossalmente il rischio di un'espulsione (o autoesclusione) dell'Italia aumenta con il crescere della forza e del carattere vincolante dell'Istituzione multilaterale.** È in altre parole più probabile che l'Italia esca (o sia respinta) dallo SME e dall'Unione Europea (UE) che dal Vertice del Sette (G-7)¹⁰. Il che costituisce un problema non indifferente per un Paese che ha costruito tutta la sua politica economica ed estera sull'assunto di una piena partecipazione alla Comunità Europea. Il rischio della marginalità porta con sé la tentazione alla rinazionalizzazione della nostra politica estera, con l'implicito riconoscimento del fallimento anche della politica di ri-aggiustamento economico e istituzionale interno.

Oggi la crisi italiana riproduce in certo modo quella internazionale: **alla caduta del bipolarismo imperfetto nel mondo ha corrisposto quella del bipartitismo imperfetto nel Paese.** Nel microcosmo nazionale come nel macrocosmo globale l'antagonista si è spaccato, ha cambiato nome e cerca faticosamente una nuova fisionomia fra vecchio e nuovo, ponendo un grosso problema di identità e di tenuta

¹⁰. *In effetti, se il G-7 non vivesse una stagione di sbando, sarebbe molto più facile avvertire la possibilità di una sua riduzione a G-5, o la convocazione di nuovi Vertici "a geometria variabile" come quello del 1979 alla Guadalupa.*

anche ai partiti tradizionalmente "occidentali" , pur usciti vincenti dal confronto ideologico. Per anni il riferimento al quadro internazionale aveva funzionato come "fattore d'ordine" per ricompattare le maggioranze interne, così come la minaccia sovietica aveva sempre ricompattato le alleanze occidentali. Gli europei in generale e gli italiani in particolare avevano così assunto un atteggiamento largamente passivo, di "fruitori" di un quadro di stabilità internazionale, sostanzialmente etero-diretto e auto-portante.

Si delinea un nuovo momento di scelte strategiche, con similitudini e differenze rispetto al dopoguerra. Allora l'impegno americano in Europa, permise di costruire un solido riferimento internazionale (il quadro di cooperazione economica europea costruito attorno al Piano Marshall, l'OECE -Organizzazione Europea di Cooperazione Economica- e l'Alleanza Atlantica) cui facevano riferimento le alleanze europee (il Trattato di Bruxelles) e il processo di integrazione europea (a partire dalla Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio - CECA). L'Italia seppe allora colmare il fossato politico aperto dalla sua partecipazione al secondo conflitto mondiale e attuò con successo una tenace ricerca di partecipazione ai consessi internazionali emergenti, secondo quella che un illustre diplomatico di allora chiamò la "politica del sedere", che ebbe certo aspetti criticabili, ma che nel complesso permise di raggiungere notevolissimi risultati interni e internazionali¹¹. In tal modo, durante la Guerra Fredda, l'Italia riuscì a mettere a frutto la sua rendita di posizione, senza necessità di esprimere una politica estera completa ed articolata, ma anzi permettendosi ampie zone di contraddizione e anche di ambiguità.

A partire dalla seconda metà degli anni Settanta, come abbiamo già osservato, l'Italia iniziò ad innalzare il livello della sua partecipazione e dei suoi impegni internazionali. Apparentemente questa strategia si basava su un larghissimo consenso politico, che finì con l'abbracciare (negli anni dei governi di "consenso nazionale") la stessa opposizione comunista¹². Ma era un consenso generico cui mancava, secondo un'analisi che lo IAI ha ripetutamente e dettagliatamente compiuto, il supporto di una "strategia" internazionale dell'Italia basata sull'interdipendenza e l'integrazione, ma anche in grado di individuare ed accettare i costi ed i vincoli interni che tale "maggior

¹¹. *Vedi tra l'altro una antologia di scritti del fondatore dell'Iai in A. Spinelli (a cura di C. Merlini), L'Europa tra Ovest ed Est, Società Editrice Il Mulino, Bologna 1990, pagg. 41-49.*

¹². *Vedi una ricerca dell'Iai compiuta in quegli anni e pubblicata in R. Walker, Dal confronto al consenso: i partiti politici italiani e l'integrazione europea, Società Editrice Il Mulino, Bologna 1976. Vedi anche W. Berner, Il partito comunista italiano, e P. Hassner, Le quattro dimensioni della politica comunista internazionale, in H. Timmermann (a cura di), I partiti comunisti dell'area mediterranea, Società Editrice il Mulino, Bologna 1981, pagg. 39-74 e 255-290. Vedi infine R. Morgan e S. Silvestri (a cura di), I partiti moderati e conservatori europei, Edizioni Studio Tesi, Padova 1983.*

profilo" avrebbe prima o poi costretto ad accettare. Pur iniziando a porsi come un "co-produttore" di stabilità e di sicurezza nel sistema internazionale, l'Italia, ed in particolare la sua classe politica, continuavano in larga maggioranza ad avere riflessi da semplici "fruitori", secondo il modello degli anni Quaranta e Cinquanta. Tale antinomia logico-politica si è ripercossa in campo strutturale, impedendo la costruzione di una "logistica" adeguata alla nuova situazione: quell'insieme di atti amministrativi e istituzionali che consentono la messa in atto degli impegni esteri e la preparazione delle posizioni negoziali¹³.

Questa antinomia non è più consentita. La crisi interna è profonda. Essa è politica, economica e istituzionale: ricambio della classe politica, esplosione della questione morale nel finanziamento dei partiti e dei meccanismi elettorali, gravissimo problema di criminalità organizzata, raggiungimento del punto di rottura nell'indebitamento pubblico e necessità ormai imprescindibile di riequilibrare i poteri dell'esecutivo e del legislativo, rispetto alla costituzione del 1948, e così via. Una stagione di riforme è necessaria. Nello stesso tempo, pur nel corso della crisi, un Governo è stato espresso il quale, forte della sua debolezza, ha introdotto alcune rilevanti novità nella gestione della cosa pubblica. Ma nel contesto internazionale in mutamento non vi sono più rendite di posizione da sfruttare. L'interdipendenza, pur vivendo le difficoltà dette sopra, è parte integrante di questo contesto. **L'Italia, deve vivere la sua difficile stagione di riforme senza vacanze né parassitismi verso l'estero, anzi avendo ben chiaro che la sua politica internazionale condiziona il suo travaglio, sia in senso positivo che negativo.**

L'Italia, membro del G-7, della futura UE (per il momento ancora dell'UEO e della CE), della NATO e di tutte le altre principali organizzazioni internazionali, non può limitarsi all'obiettivo di restare "agganciata" al carro di testa, ma deve contribuire ad indirizzarne la corsa. Il suo "aggancio" è certo indispensabile (di qui il crescente "vincolo" internazionale), ma non basta se non è il portato di una politica che può essere solo espressione di un nuovo o rinnovato consenso politico e di una situazione interna all'altezza delle esigenze.

IL 1992 DELLE CRISI

Durante il 1992 sono maturate molte crisi di disgregazione del sistema internazionale, senza che alcuna di esse trovasse una soluzione. Le istituzioni internazionali, a cominciare da quelle più globali come l'ONU e la CSCE, hanno moltiplicato i loro sforzi ed hanno iniziato un processo di rafforzamento politico e

¹³. *Oltre che negli scritti più recenti dell'Iai, prima citati, una serrata critica di questa antinomia è già contenuta nell'intervento di A. Spinelli al primo convegno dell'Iai sulla politica estera italiana, nel 1967, ripreso in A. Spinelli, citato, pagg. 288-293.*

giuridico di grande rilevanza¹⁴, ma hanno dovuto comunque restringersi più a una politica di limitazione dei danni che ad una vera attività di gestione e soluzione delle crisi.

1. Ex-Jugoslavia

Il caso più appariscente è certo quello dei Balcani, che riguarda da vicino il nostro Paese¹⁵. Il gennaio 1992 vede la ratifica dello smembramento definitivo della Jugoslavia con il riconoscimento europeo di Croazia e Slovenia, e successivamente della Bosnia-Erzegovina. Risolto il conflitto sloveno già nell'estate del 1991, quello croato si bloccava nel corso della prima metà del 1992 con un sostanziale stallo militare che vedeva le forze serbe occupare circa un terzo della Croazia e le forze del corpo di interposizione ONU (UNPROFOR) attestarsi in regioni contese della Croazia orientale e meridionale.

Il riconoscimento senza condizioni, contrariamente a quanto raccomandato dallo stesso rapporto comunitario prodotto dalla "Commissione Badinter", apriva la strada ad una complessa problematica regionale legata al rafforzamento del principio del diritto allo stato nazionale, precedente pericoloso e foriero di un'inestricabile matassa di irredentismi intrecciati. Il riconoscimento, voluto fortemente da Bonn, è stato un segnale importante anche in ambito intra-occidentale: ha segnato la prima decisa riasserzione della politica estera nazionale della Germania unificata¹⁶.

In primavera si assisteva all'espansione del conflitto alla Bosnia-Erzegovina, riconosciuta dall'Occidente in aprile, con gli slavi musulmani stretti fra un'equivoca alleanza tra serbi, croati e milizie irregolari autoctone filo-serbe. Gli orrori di questo conflitto, particolarmente cruento e senza apparente soluzione, hanno fatto crescere un senso di frustrazione e di impotenza in Occidente, anche per il visibile contrasto con l'intervento contro l'Iraq nel 1991. Al crescente consenso sulla necessità di fare qualcosa, si abbinava infatti la realizzazione che un impegno militare sarebbe stato ben più impegnativo e pericoloso di quello in Kuwait dell'anno precedente.

La situazione militare sul campo è andata progressivamente peggiorando, malgrado il crescente impegno "umanitario" delle Nazioni Unite e il rafforzamento delle attività di sorveglianza contro le violazioni del blocco imposto a Serbia e Montenegro, sia nell'Adriatico che lungo il Danubio. In particolare il timore è che il conflitto già allargatosi alla Bosnia-Erzegovina (con drammatiche violazioni dei

¹⁴. Vedi tra l'altro N. Ronzitti (a cura di), *Gli sviluppi della CSCE e le prospettive di istituzionalizzazione*, di prossima pubblicazione a cura dell'Iai.

¹⁵. Vedi le analisi contenute in un recente libro dell'Iai, R. Spanò (a cura di), *Jugoslavia e Balcani: una bomba in Europa*, Franco Angeli Editore, Milano 1992.

¹⁶. E. Greco, *La gestione delle crisi nell'Europa del dopo-Guerra Fredda: il caso jugoslavo*, collana documenti, Roma 1992, IAI9204.

diritti umani e sospetti di genocidio alimentati dalla pratica della "purificazione etnica" dei territori controllati dalle opposte fazioni, ma in particolare dalle forze serbe) si estenda contro la popolazione di lingua albanese nella regione autonoma del Kosovo, coinvolgendo così direttamente la Repubblica di Macedonia e l'Albania, e indirettamente la Bulgaria, la Grecia e la Turchia.

Anche in questo caso percezioni e priorità di politica nazionale (e nazionalista) hanno visto la Grecia bloccare la politica estera e di sicurezza comune (PESC) verso la Macedonia, impedendo il riconoscimento di questo stato (in contrasto, anche questa volta, con le raccomandazioni della "Commissione Badinter") e ponendo le basi per un più generalizzato conflitto internazionale balcanico che potrebbe vedere Paesi alleati (nella NATO e nell'UEO) schierati su fronti opposti.

L'Italia, che aveva giustamente sostenuto una linea di prudenza circa il riconoscimento delle nuove entità statuali indipendenti e aveva accettato i criteri elaborati dalla Commissione Badinter, da ultimo si è allineata con la maggioranza, limitandosi a tentare un'operazione minore di recupero della dirigenza più moderata che è attualmente a capo della Federazione serbo-montenegrina (ma che non sembra avere grandi poteri né influenza). Successivamente, il suo ruolo di presidente di turno dell'UEO e dell'Eurogruppo ha comunque impegnato l'Italia nella conduzione dell'operazione di sorveglianza dell'Adriatico, in applicazione delle decisioni di embargo contro la Serbia e il Montenegro decise dall'ONU.

Ora tuttavia l'Italia deve anche preoccuparsi di controllare e spegnere le spinte nazionaliste emergenti in settori del suo elettorato (particolarmente a Trieste e nelle regioni nord orientali del Paese) volte ad ottenere una revisione dei confini decisi dagli accordi di Londra, nel 1955, e ratificati dall'Italia nel 1975, con il Trattato di Osimo: è una sorta di strisciante "febbre balcanica" che sembra contagiare parte del Paese e che trova alimento nella particolare crisi che sta attraversando il sistema politico italiano, soprattutto nelle regioni settentrionali.

2. Europa centro-orientale

La politica europea ha riscontrato maggiore successo nei confronti delle democrazie emergenti dell'Europa centro-orientale¹⁷, malgrado la gravissima crisi economica e politica che ancora grava su di essi. In questo caso l'iniziativa italo-austriaca di tentare la formazione di un raggruppamento di paesi centro-europei (inizialmente denominata Quadrangolare, e ora inclusiva dei paesi dell'accordo di Visegrad, oltre all'Ungheria ed ora anche Croazia, Bosnia e Slovenia), pur intelligente sul piano politico e programmatico, è stata limitata di fatto dalle conseguenze delle

¹⁷. *Un argomento largamente trattato in un rapporto a più mani, cui per l'Italia ha partecipato l'Iai, La Comunità Europea e le nascenti democrazie dell'Est: rapporto a Delors dei sei Istituti europei di Affari Internazionali, Franco Angeli Editore, Milano 1991.*

guerre balcaniche¹⁸ e dalla mancanza di una certa concretezza nell'attuazione dei progetti comuni. A dimostrazione che la tendenza verso raggruppamenti sub-regionali non è affatto facile né scontata.

Gli ex-paesi europei del Patto di Varsavia, ed almeno una delle nuove Repubbliche dell'ex-Jugoslavia (la Slovenia), vorrebbero entrare nella CE e vorrebbero aderire rapidamente alla NATO o almeno all'UEO per garantire e rafforzare la loro stabilità interna. Ma la realtà è che un simile processo non può essere a senso unico, ma deve basarsi sulla concreta dimostrazione di un solido orientamento alla cooperazione tra quegli stessi paesi. Purtroppo, il pratico congelamento dell'accordo di Visegrad (tra Polonia, Cechi, Slovacchi e Ungheria) è conseguenza di un montare di conflittualità regionale che non promette bene per l'avvenire, anche se potrebbe ancora essere superata positivamente.

3. Ex-Unione Sovietica

Resta invece apertissimo il problema dell'ex-Unione Sovietica. Durante il 1992, dopo il golpe fallito dell'agosto 1991¹⁹, si è assistito alla frammentazione dell'URSS e alla costituzione da parte di undici delle ex-repubbliche (escluse le tre baltiche e la Georgia) della Comunità degli Stati Indipendenti (CSI). La creazione della CSI è stata sin dall'inizio pervasa da ambiguità politiche e istituzionali, che ne hanno determinato lo stato di coma che dura tutt'ora, salvo per la copertura del controllo russo sulle armi nucleari strategiche restate in tre Repubbliche.

Dovendo semplificare, si nota come i problemi principali nella divisione hanno toccato in primo luogo il territorio e le minoranze etniche. Prima fra tutte si ricorda la contesa sulla Crimea tra Ucraina e Russia, ma nel sottofondo si intravedono problemi ancora più gravi tra Russia e Kazakistan e tra Moldova e Ucraina. La guerra tra armeni e azeri ha continuato a piagare il Caucaso meridionale, mentre in Georgia settentrionale sono esplose violentemente—anche se rimangono circoscritte—le rivendicazioni degli osseti, degli abkhazi e di molte altre etnie, dentro e fuori la nuova Repubblica Russa.

In secondo luogo, le ex-repubbliche sovietiche hanno negoziato la ripartizione delle forze armate ex-sovietiche. In questo ambito si sono raggiunti accordi (la cui applicazione però richiederà tempo) sulla riassegnazione delle forze nucleari strategiche alla Russia (quelle tattiche sono state tutte trasferite in territorio russo

¹⁸. M. Cremasco, *From the Quadrangolare to the Central European Initiative*, collana documenti, Roma 1992, IAI9213.

¹⁹. M. Carnovale, *In the Wake of a Failed Coup: Moscow and the Fate of the Union*, *The International Spectator* 1/1992, Roma, pp. 47-67.

1992 - LA CRISI DOPPIA

durante la prima metà dell'anno) e sulla suddivisione delle quote di forze convenzionali cui aveva diritto l'URSS in base al trattato CFE.

Infine, numerose trattative sono state avviate sulla suddivisione delle infrastrutture ex-sovietiche, dei beni mobili e immobili e del debito estero. Alla fine del 1992, con tutte queste trattative ancora in fase di risoluzione o di applicazione, i rapporti tra gli stati della CSI rimangono caratterizzati da incertezza diffusa, anche se si prende atto che nessuna disputa connessa alla disgregazione sovietica è risultata ancora in guerra aperta tra le repubbliche.

Per il 1993, le prospettive sono quindi contraddittorie. In alcuni settori, primo fra tutti quello militare, si prefigura una risoluzione del contenzioso sulla flotta del mar Nero ed una stabilizzazione del processo di ripartizione delle altre forze armate, che saranno comunque ridotte da tutti gli attori principali. Il problema più grave sarà invece quello di controllare l'esportazione del surplus verso Paesi terzi, che si sta già verificando e comporta seri problemi di proliferazione, specialmente in Medio oriente.

Per lo più il panorama è scoraggiante: si delinea chiaramente il fallimento della riforma economica in Russia, con gravi possibili conseguenze sociali. Il pericolo di un ritorno di fiamma autoritario, acceso da quella che sta diventando una bizzarra alleanza tra militari, burocrati ex-comunisti e nazionalisti di destra, potrebbe essere reso più grave dal disorientamento politico generale, dal crollo della popolarità di Boris Eltsin, da contenziosi nazionalistici alla periferia della federazione e dalla mancanza di credibili alternative democratiche.

Relativamente stabilizzata la situazione nelle altre Repubbliche ex-sovietiche europee, mentre verso est e verso sud si nota il ristabilimento, o meglio il mantenimento, di una forte influenza russa. In Asia centrale Mosca sta trovando una inaspettata intesa politica con la Turchia. In queste repubbliche, c'è un rafforzamento al potere degli apparati ex-sovietici, tutti contraddistinti, se pur in misura variabile, dall'inalberamento della bandiera nazionalista (o persino religiosa) al posto di quella comunista.²⁰

La politica italiana nei confronti della CSI, inizialmente di appoggio a Mikhail Gorbaciov, e poi aperta alla nuova leadership di Eltsin, ha visto un grande impegno di carattere economico, pubblico e privato, secondo una tradizione consolidata da tempo. La confusione politica esistente attualmente in Russia e nelle altre repubbliche indipendenti consiglia comunque di mantenere un profilo politico prudente, quasi

²⁰. *Una accurata analisi dei nuovi rischi e delle nuove minacce da Est e delle possibili reazioni europee è contenuta in un nuovo rapporto a Delors degli Istituti europei di Affari Internazionali, che viene pubblicato in questi giorni in lingua inglese ed è di prossima pubblicazione in Italia a cura dell'Iai.*

"conservatore", che eviti affrettate puntate sugli "outsider" quando si moltiplicano i "black horses".

4. Mediterraneo e Medio Oriente

In Medio Oriente e nel Mediterraneo la crisi di governabilità del sistema internazionale si manifesta con tanta più chiarezza, in quanto proprio sulla capacità di risolvere questi conflitti regionali si era fondata l'aspettativa per un nuovo ordine mondiale.

Gli strumenti internazionali di gestione delle crisi si rivelano invece inefficaci, prima di tutto per la scarsa coesione tra i membri del Consiglio di Sicurezza, e poi per la resistenza degli attori locali ad adottare sistemi integrati di sicurezza regionale.

Il negoziato di pace arabo-israeliano prosegue, anche se a rilento. Svuotato di sostanza il co-padrinaggio russo, lo sviluppo dei colloqui bilaterali risente della dipendenza esclusiva da Washington, laddove una coesa direzione collegiale potrebbe assicurare un'attenzione più continua e facilitare progressi più rapidi e significativi²¹. Anche il parallelo negoziato multilaterale risente della gerarchizzazione tra i partner occidentali, per non parlare dell'incapacità europea di coordinare coerentemente la propria partecipazione, salvo rivendicare poi un profilo più alto che nessuno è disposto a concedere.

Più grave ancora è l'impasse, se non il fallimento, della politica di autolimitazione delle esportazioni di armi verso la regione da parte dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, responsabili dell'85% delle esportazioni mondiali. Oltre a minare qualsiasi ipotesi di controllo delle proliferazioni in questa ed altre regioni, l'impasse copre massicci trasferimenti di armi alla regione da parte degli stessi membri del Consiglio, alimenta l'indisponibilità degli attori locali ad accedere a sistemi di sicurezza collettivi ed aumenta la probabilità (e letalità) di futuri conflitti nella regione.

Anche nel Mediterraneo le politiche di integrazione politico-economica, caldegiate dai Paesi dell'Europa meridionale e parzialmente recepite dalla Comunità, perdono di incisività di fronte al diminuire della coesione comunitaria. Così, mentre la politica mediterranea della Comunità non riesce ad assicurare neanche il mantenimento dei precedenti livelli di cooperazione economico-finanziaria, le istituzioni preposte all'integrazione Nord-Sud nella regione - per esempio il Gruppo dei Dieci del Mediterraneo Occidentale - non riescono a consolidarsi di fronte alle tendenze disgregative prevalenti nella regione²².

²¹. L. Guazzone, *The Mediterranean and the Middle East in western Policy: New Rules for an Old Game?*, documento Iai, Roma 1991, IAI9132.

²². R. Aliboni, *European Security across the Mediterranean*, Chaillot Papers n.2,

Privati di stimoli forti all'integrazione regionale da un sistema internazionale da cui provengono soprattutto incentivi al bilateralismo, i Paesi del Medio Oriente e del Mediterraneo si dimostrano incapaci di salvaguardare le loro stesse istituzioni per la cooperazione regionale e sub-regionale. Dalla Lega Araba alla Conferenza Islamica, dall'Unione del Maghreb Arabo, al Patto di Damasco e al Consiglio di Cooperazione del Golfo, tutte le istituzioni cooperative della regione sono in difficoltà di fronte ai rinnovati conflitti che ne dividono i membri. Una parziale eccezione è rappresentata dalle nuove istituzioni sorte tra le repubbliche dell'Asia ex-sovietica, la Turchia, l'Iran ed alcuni Paesi balcanici; la loro trasformazione in qualcosa di più di semplici enti per la promozione dell'interscambio commerciale resta tuttavia da realizzare.

In questo quadro, la mancanza d'una chiara strategia sul futuro dell'Iraq, la ricorrente ambiguità tra sostegno alla stabilità politica dei regimi e domanda di democratizzazione, gli scarsi incentivi offerti alla promozione della cooperazione economica regionale, costituiscono ulteriori elementi di debolezza della politica occidentale verso il Mediterraneo e il Medio Oriente.

Né infine bisogna sottovalutare la delicata ed importante situazione politico-strategica della Turchia, Paese associato alla CE e all'UEO e membro della NATO, che ha solidamente appoggiato la coalizione anti-irachena e la politica degli alleati atlantici durante la crisi del Golfo, ma che è percorso da ventate di rinascita religiosa islamica, è scosso da una grave crisi interna attorno alla questione delle minoranze curde, è coinvolto nelle crisi dei Balcani, ha tentato una sua strategia originale di cooperazione regionale (in qualche modo simile a quella condotta dall'Italia con la Pentagonale, ora Iniziativa Centro-Europea) con i Paesi che si affacciano sul bacino del Mar Nero, ed ha solidi legami tradizionali, culturali e linguistici con le nuove repubbliche centro-asiatiche. Questo Paese è uno dei nodi strategici essenziali di qualsivoglia politica di controllo delle crisi o di cooperazione nella regione: la sua alleanza con l'Europa e gli USA garantisce a queste potenze un sicuro vantaggio strategico, ma deve fare i conti con problemi di insufficiente integrazione, con la montante conflittualità regionale, e soprattutto con la delicatezza della sua situazione politica interna²³.

Questa impasse di disgregazione regionale condiziona anche l'efficacia della politica italiana che ha puntato le sue carte migliori sulla creazione o il rafforzamento della cooperazione multilaterale²⁴. Per il resto, la politica italiana ha proseguito sulla

Parigi marzo 1991.

²³. Vedi D. B. Sezer, *Turkey's Grand Strategy Facing a Dilemma*, e I. Lesser, *Turkey and the West After the Gulf War*, *The International Spectator* 1/1992, Roma pagg. 17-32 e 33-46.

²⁴. R. Aliboni (a cura di), *I paesi della sponda Sud del Mediterraneo e la politica*

strada del mantenimento di buoni rapporti diplomatici con il maggior numero possibile di Paesi dell'area, malgrado alcuni specifici problemi con la Libia²⁵ e il montare dei movimenti fondamentalisti islamici nel Maghreb²⁶.

Nel complesso, questo arretramento della cooperazione Nord-Sud nel Mediterraneo indebolisce la politica estera italiana, che sconta un certo velleitarismo con cui ha recentemente perseguito le pur imprescindibili politiche di integrazione e dialogo regionale²⁷.

5. Il Terzo Mondo

La crisi di identità e di disgregazione è in realtà estesa a tutto il resto del Terzo Mondo. Il Vertice dei Non Allineati, che si è tenuto a Giacarta nel settembre 1992, ha mostrato con grande chiarezza la crisi che attraversa il Terzo Mondo come conseguenza della fine della guerra fredda e del confronto bipolare. Il nuovo sistema internazionale, in cui le istituzioni politiche collettive non hanno ancora un ruolo forte e indipendente mentre gli Stati Uniti e i loro alleati occidentali mantengono un decisivo potere politico, militare ed economico, è un sistema che appare tendenzialmente totalizzante ai Paesi del Terzo Mondo. Nel nuovo contesto essi non hanno istanze da contrapporre, sia pure strumentalmente, al potere occidentale, di cui il Vertice ha perciò denunciato il rischio di dominazione.

La fine del mondo bipolare mette in questione la nozione stessa di Terzo Mondo e accentua fortemente la differenziazione fra Paesi e regioni al suo interno. Le differenze di reddito e di risorse si sono fatte via più evidenti ed emergono perciò con più nettezza, assieme ai loro contrasti, le aspirazioni e le ambizioni di un crescente numero di singoli Stati.

europa, Roma 1992, IAI9207, di prossima pubblicazione nella collana ricerche del Centro Militare di Studi Strategici per i tipi della Rivista Militare.

²⁵. L. Guazzone, Note sulla politica di sicurezza della Jamahiriyya libica, documento presentato al I Seminario di studi sul Mediterraneo, Roma febbraio 1991, IAI9113. In quella stessa occasione, vedi anche S. Silvestri, La politica di difesa e di sicurezza dell'Italia a fronte delle prospettive di destabilizzazione dell'area mediterranea, IAI9112.

²⁶. L. Guazzone, Nord Africa 1992: analisi della congiuntura politica in Marocco, Algeria, Tunisia e Libia, collana documenti, Roma 1992, IAI9219 e L. Guazzone, Some Considerations on the Political Role of Islamism and its Implications for the West, Roma 1992, IAI9230.

²⁷. L. Guazzone, Italy's Policy towards the Mediterranean Middle East Area. An Overview, documenti Iai, Roma 1991, IAI9131.

1992 - LA CRISI DOPPIA

Queste aspirazioni sono talvolta sostenute da obiettivi di dominio e di affermazione. Altre volte, nel quadro del vuoto lasciato dalle grandi formazioni comuniste -l'URSS e la Federazione jugoslava- sono più semplicemente l'espressione di insicurezze e di bisogni materiali, che portano le popolazioni interessate a rintracciare solidarietà di tipo etnico o nazionale.

Il risultato complessivo è una frammentazione del Terzo Mondo assai più considerevole di quella del passato. Questa frammentazione è ora irta di conflitti e fremente di frustrazioni. Il Terzo Mondo diffida delle istituzioni collettive esistenti e della loro debolezza, i suoi conflitti non trovano nessun freno nella struttura del sistema internazionale e ogni Paese pensa più a salvarsi da sé che a contribuire alla creazione di migliori istituzioni internazionali comuni.

Lo sviluppo di queste tendenze ha già riempito il mondo attuale di nuovi conflitti e ha rafforzato i vecchi, specialmente nelle regioni a sud dell'Europa, cioè nel mondo arabo-musulmano e in Africa, e in quelle a sud della Russia. Per il futuro, queste tendenze promettono un più deciso riarmo e una forte instabilità, destinata in un modo o nell'altro a coinvolgere i Paesi dell'Occidente e dell'Europa.

La crisi somala e l'intera crisi della cooperazione allo sviluppo²⁸ non sono che un sintomo della scarsità e inadeguatezza degli strumenti internazionali sin qui impiegati per fronteggiare tali crisi.

Come membro delle più importanti alleanze internazionali, l'Italia è coinvolta nella responsabilità di fare fronte a tali tendenze più di quanto possa credere la sua opinione pubblica e malgrado le difficoltà poste dalla crisi economica che il Paese sta attraversando. Una troppo radicale riduzione dei suoi programmi di cooperazione allo sviluppo sarebbe perciò inopportuna. Sarebbe, invece positivo il proseguimento alla concentrazione della cooperazione italiana nelle zone a sud dell'Europa, quale si è affermata negli ultimi anni. In questo quadro naturalmente è necessario che le riflessioni in corso sulla gestione della politica italiana di aiuto allo sviluppo, originate da chiari segni di malgoverno e da evidenti inefficienze, sfoci al più presto in una profonda riforma.

LEADERSHIP CARENTI - EUROPA VACILLANTE

Tutti i maggiori protagonisti internazionali sono in qualche modo latitanti. Degli Stati Uniti abbiamo già accennato: essi hanno ovviamente importanti priorità economiche e sociali di ordine interno, ma per il resto del mondo il problema è che questa superpotenza, oltre ad esercitare sempre meno il ruolo tradizionale di

²⁸. Vedi R. Aliboni (a cura di), *L'Europa tra Est e Sud*, citato, pagg. 9-47.

locomotiva dello sviluppo economico, sembra anche riluttante ad assumere impegni globali sempre più gravosi.

1. Stati Uniti

Il 1992 ha segnato il repentino tramonto di Bush. L'esito disastroso della sua visita a Tokio (con malore fisico) indica un appannarsi della sua maggiore qualità, quella di protagonista internazionale. La tornata elettorale comincia male: nelle primarie si evidenzia una destra ideologica che, battuta nella corsa alla "nomination", recupera politicamente nel corso della Convenzione repubblicana, intrappolando il candidato in una linea perdente. Dall'altra parte, da un lotto di personaggi di scarso vigore e riluttanti emerge quello che sarà l'insperato vincitore delle elezioni, che imposta la campagna su temi di politica interna, limitando le sue linee di politica estera ad una sostanziale difesa della continuità. L'ultimo successo del Presidente uscente e del suo notevole Segretario di Stato (James Baker) è, per ironia, elettorale, ma non in America bensì in Israele, dove ritorna al potere la leadership più impegnata sul fronte del negoziato di pace. Vi fa da contrappunto l'opaca presenza americana alla Conferenza dell'ONU sull'ambiente, a Rio de Janeiro e il basso profilo assunto nei confronti del conflitto in Bosnia-Erzegovina.

Il Presidente eletto, anche grazie ad un accenno di ripresa economica, è accolto con favore, soprattutto puntando sulla speranza che il ricambio generazionale oltre che politico costituisca una novità di segno positivo. Ma l'interrogativo sulle sue priorità interne lascia aperti molti dubbi circa la portata e l'efficacia del suo futuro impegno internazionale, quando nessun altro paese sembra disposto ad assumersi compiti di gestione globale.

2. Giappone

In particolare il Giappone, l'unico Paese membro del G-7 che continui a mantenere ed accrescere l'attivo della bilancia dei pagamenti, non sembra intenzionato né in grado di assumersi ruoli globali di stabilizzazione, neanche nel solo campo economico. Esso si è certo impegnato finanziariamente nel sostegno alla guerra del Golfo (analogamente alla Germania) e si impegnerà probabilmente nello stesso senso per l'operazione Somalia; è uno dei Paesi che dedica maggiori capitali al finanziamento di imprese e commercio con il Terzo Mondo e comincia a contribuire al finanziamento dello sviluppo dell'Europa centro-orientale e dell'ex-URSS, ma in misura così modesta rispetto alle capacità da escluderlo dal novero degli attori globali.

D'altro canto questa potenza, un po' come avviene nella maggioranza dei Paesi europei, sta attraversando un periodo di grossa crisi politica interna dalle conseguenze ancora difficilmente percepibili, ma che potrebbe facilmente orientarne la politica in senso ancora più protezionistico e persino nazionalistico. Ne è una indicazione indiretta, anche se giustificata sul piano formale e sostanziale, la richiesta giapponese di divenire membro di diritto del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (una richiesta che ha spinto la Germania ad assumere un'analoga posizione nazionale,

malgrado la prospettiva di creazione dell'Unione Europea). E anche se questi rischi venissero evitati, resterebbe il problema di un sistema politico ed istituzionale estremamente lento nel prendere decisioni difficili ed ancora fortemente condizionato dai parametri limitativi stabiliti nel dopoguerra²⁹.

3. Europa dei Dodici

Non migliore purtroppo sembra essere la situazione dell'Europa dei 12. Quello che molti temevano all'indomani del 1989 sta in gran parte avverandosi: il nuovo nazionalismo dell'Est sta intaccando anche le istituzioni e le politiche di quella che gli americani avevano chiamato "Fortezza Europa". Nel giro di pochissimi mesi la Comunità è passata da una prolungata stagione di euro-ottimismo ad un clima di profonda sfiducia che ricorda per certi versi i periodi più bui della vicenda comunitaria³⁰.

Su quasi tutti i dossier si è aperto un contenzioso che rischia di durare anni: il futuro di Maastricht, la definizione del principio di sussidiarietà, il funzionamento e la natura dello SME, il nuovo bilancio comune, il progetto di investimenti per il rilancio dell'economia comunitaria, l'allargamento, il futuro del negoziato GATT, l'apertura dei confini al passaggio delle persone, il ruolo di EUROPOL, tanto per citare i temi principali presentati al Consiglio Europeo di Edimburgo. Il numero dei dossier aumenta a dismisura, ma quello che più preoccupa è che non funziona più quella procedura di negoziato, ormai collaudata da anni, di "consensus building", sulla base di uno stretto legame fra numero di dossier presentati su diversi argomenti ed equilibrio fra i diversi interessi nazionali (il cosiddetto "package deal"). **Al contrario oggi sembra cadere uno dei requisiti del negoziato multilaterale, il "positive issue linkage": ora ciascun argomento tende ad essere isolato dal pacchetto generale e utilizzato come precondizione al negoziato da questo o da quello stato membro.** Le ragioni dell'incepparsi di questo delicato meccanismo sono molteplici.

Prima di tutto vi è una questione di perdita di autorevolezza e forza politica delle leadership. Il discorso vale sia a livello comunitario che nel campo nazionale. Paradossalmente il successo dell'Atto Unico non è stata una base sufficiente per il successivo balzo in avanti previsto dal Trattato sull'Unione Europea. Il no danese ha preso tutti alla sprovvista e nella ricerca del capro espiatorio si è avvallata l'interpretazione di una eccessiva tecnocraticità del disegno integrativo. Si è cioè

²⁹. Vedi tra l'altro H. Sato, *The Emerging Role of Japan in the World Economy*, e P. J. Katzenstein e N. Okawara, *Japan's Security Policy: Political, Economic and Military Dimensions*, *The International Spectator* 3/91 (Special Issue), Roma pagg. 75-102 e 103-118.

³⁰. Circa i nuovi problemi dell'Europa Comunitaria vedi L. Guazzone (a cura di), *L'Europa degli anni novanta. Tomo I: La geopolitica del cambiamento*, Franco Angeli Editore, Milano 1991.

ripreso un vecchio slogan tatcheriano sulla lontananza di Bruxelles dalle opinioni pubbliche nazionali. **Accusa invero molto pericolosa perché insinuava il sospetto di una scarsa democraticità della Comunità, mettendo d'accordo per una volta nazionalisti e federalisti.** La conseguenza è stata l'indebolimento della figura guida del Presidente Jacques Delors e indirettamente del ruolo e della credibilità della Commissione. A questa caduta di leadership (chi si ricorda più dell'abusato parallelismo fra Gorbaciov e Delors, come di uomini del rinnovamento europeo emersi assieme alla metà degli anni '80?) si è accompagnata una crescente difficoltà dei governanti dei maggiori Paesi della Ce a mantenere il controllo del loro potere interno.

Ad un François Mitterrand politicamente e fisicamente in declino, che va a correre il dannoso azzardo del referendum, fa riscontro un Helmut Kohl impegnato ad accelerare un processo di unificazione tedesca enormemente più complicato e costoso di quanto promesso agli elettori. Ad un John Major che non è mai veramente riuscito ad affermare un proprio ruolo guida nel Paese e che ondeggia vistosamente di fronte agli interessi contraddittori di presidente di turno della CE e di debole capo di un partito che per larga parte rimane anti-integrazionista si giustappone un Felipe González che vede svanire il miracolo economico spagnolo. Per non dire dell'Italia il cui inadeguato sistema istituzionale non permette in ogni caso l'emergere di una forte leadership, necessaria soprattutto in tempi di crisi.

L'indebolimento delle classi al governo in Europa si accompagna ad un parallelo fenomeno di ripiegamento nazionalistico. È questo un fatto che va ben oltre i confini comunitari e che, al di là delle estremizzazioni nei Paesi dell'Est, arriva a diventare obiettivo ufficiale di programma governativo per il nuovo presidente degli Stati Uniti (come già ricordato in precedenza), che colloca al primo posto, fra le priorità, il risanamento dell'economia americana. La parola d'ordine un po' per tutti sembra essere diventata: "ricominciare dalla politica interna", con l'ovvia conseguenza che la politica estera finisce per diventare una variabile dipendente delle priorità interne.

Invece lo stretto collegamento fra i due aspetti della politica nazionale, interna ed estera, è sempre più esplicito ed è in linea con la crescente interdipendenza economica e politica del mondo moderno; ciò che non funziona è che ci sia dipendenza dell'una nei confronti dell'altra. E mentre nel caso dell'Est Europa un certo ripiegamento nazionalistico è comprensibile e perfino necessario, questo stesso ripiegamento può avere effetti deleteri sulla sopravvivenza dei regimi di cooperazione internazionali, se la politica estera di ciascun Paese finisce per rispondere in primis alle esigenze interne. La politica estera ne esce pesantemente condizionata e non può quindi dare un contributo sufficientemente forte e credibile per la ridefinizione del ruolo ed in alcuni casi della natura delle istituzioni multilaterali che sono sopravvissute al tracollo della contrapposizione Est-Ovest.

Questo timore vale in modo particolare per l'Istituzione Comunitaria che più di ogni altra è riuscita ad avvicinarsi ad un modello di governo sovranazionale. Vi sono molte ragioni per spiegare l'attuale indebolimento di questa ipotesi integrativa

che sembrava fino a qualche mese fa a portata di mano. Una, tuttavia, ci sembra particolarmente importante. La rivoluzione nell'Est europeo ha riportato a galla una nuova ondata di nazionalismo che in gran parte ha le sembianze positive di un ritorno alla democrazia e alla ri-legittimazione della libera scelta nazionale. **A parte alcune evidenti degenerazioni, si è creata una forte corrente di pensiero che collega nazionalismo a democrazia.** Paradossalmente questa stessa convinzione ha cominciato a farsi strada anche in occidente ed in particolare all'interno della CE. La domanda che circola insistentemente per la Comunità è chi controlla il "governo" europeo o, per utilizzare concetti di moda, come si lega la sussidiarietà alla democrazia. La risposta che in prevalenza viene data è quella di riattribuire maggiori poteri di controllo ai parlamenti nazionali, utilizzando quindi il concetto di sussidiarietà alla rovescia, nella direzione degli stati membri piuttosto che in quello della Comunità.

L'esempio più recente di questo tipo è quello di un emendamento costituzionale presentato dal Governo tedesco alla vigilia della ratifica del Trattato di Maastricht che attribuisce poteri di controllo nella fase negoziale (e non più solo in quella di recepimento delle direttive) sulla legislazione comunitaria a una speciale Commissione parlamentare. La Germania, in altre parole, si allinea alle procedure parlamentari di Gran Bretagna e Danimarca, Paesi molto attenti nel non perdere il controllo nazionale nelle varie fasi del processo decisionale comunitario. **In definitiva il legame fra sussidiarietà e democrazia non viene stabilito fra poteri comunitari e parlamento europeo, ma fra i primi e le istituzioni democratiche nazionali.** Il livello comunitario diventa quindi residuale rispetto a quello nazionale, almeno dal punto di vista del controllo democratico. Il che complica enormemente il passaggio di future competenze a Bruxelles. Certo non era questo il criterio ispiratore del processo integrativo, da Monnet a Maastricht.

Di fronte all'impasse di Maastricht le soluzioni che si prospettano sono essenzialmente di due tipi, in forte contrasto fra di loro: la prima è quella di accelerare le tappe previste dal Trattato muovendosi nell'ottica del gruppo virtuoso e ridotto di partecipanti (scenario "core" - o del nocciolo duro), l'altra quella di privilegiare gli aspetti di "segnale" politico, allargando immediatamente la Comunità a tutti i Paesi che ne facciano richiesta, con particolare riguardo per quelli dell'Est europeo (ipotesi caldeggiata ad esempio da Sir Ralf Dahrendorf). Ipotesi intermedie di salvataggio di Maastricht attraverso artifici procedurali e graduale allargamento fanno da ponte alle due soluzioni estreme³¹.

Opzione allargamento

Se pure, in via di principio, entrambe le ipotesi hanno ragioni consistenti per essere sostenute, diverso è il nostro giudizio se si guarda ai prevedibili effetti delle due. Per cominciare dalla seconda, l'allargamento immediato, bisogna chiedersi quale è la

³¹. G. Bonvicini, *The Future of EC Institutions*, *The International Spectator* 1/92, pagg. 3-16.

ragione che spinge i Paesi terzi a chiedere un'adesione all'Europa comunitaria. La risposta ovvia, nell'attuale congiuntura internazionale, è stabilità in termini economici e di sicurezza: ora quale tipo di stabilità può offrire l'attuale Comunità?

Se guardiamo agli aspetti monetari e di mercato interno, che più interessano ai Paesi dell'EFTA (Associazione europea di libero scambio), i recenti avvenimenti hanno fin troppo bene dimostrato che l'attuale strategia a tappe predefinite sulla via dell'UEM (Unione Economica e Monetaria, nell'ambito dell'Unione Europea) favorisce la speculazione e l'instabilità, indebolendo anche la tenuta del mercato unico (dei capitali, innanzitutto). Se guardiamo agli effetti macroeconomici e pensiamo ai Paesi dell'Est non si comprende davvero come l'adesione possa favorirne la convergenza e l'adattabilità alle regole interne di mercato quando ancora non si intravede un credibile piano di trasferimento di risorse finanziarie e investimenti verso le aree in difficoltà (resistenze al Piano Delors-2 e al Piano per il rilancio dell'economia europea). Se poi consideriamo la stabilità in termini di sicurezza, che è forse la richiesta più pressante che ci perviene dai Paesi dell'Est, non è pensabile che la politica estera e di sicurezza comune, con le appendici dell'UEO e dell'Eurocorpo, possano offrire le garanzie richieste.

Opzione "core"

Se vista in quest'ottica, la teoria dell'allargamento non costituisce una vera alternativa, ma solo un escamotage di fronte alle obiettive difficoltà comunitarie e nazionali del momento. La sola soluzione è l'accelerazione di un "core" che mantenga i necessari legami istituzionali e politici con tutti gli altri partner, compresi quelli che hanno presentato domanda di adesione. Per quanto ci riguarda, l'Italia dovrebbe essere pronta a sostenere questa seconda soluzione, proprio per fornire, come membro fondatore della CE, una garanzia di credibilità ad un piano che obiettivamente si allontana dall'ortodossia comunitaria del passato.

D'altronde per il nostro Paese, che negli ultimi tempi ha dato qualche segnale di maggiore disciplina comunitaria (recepimento di un numero consistente di direttive) la scelta è quasi obbligata, fra **dipendenza marginale** come si verificherebbe in una Comunità di scarso peso, anche se più ampia, dominata da pochi (o da uno) Paesi forti e **partecipazione competitiva** se l'obiettivo fosse quello di inseguire un "core" di Paesi che si assumessero il compito di accelerare il processo di integrazione politica dell'Europa. Strategia che richiede, tuttavia, una forte capacità di negoziato e uno sforzo di adattamento istituzionale ed economico interno, che oggi è solo all'inizio. Il che ci riporta al discorso di partenza, sulla necessità di un legame profondo e ineludibile fra politica interna ed estera per uscire dalla crisi.

ITALIA AL CONTRAPPASSO

All'inizio del 1992 l'Italia si trova in una posizione ambigua. Da una parte il suo contesto internazionale potrebbe dopotutto consolidarsi, malgrado l'emergere dei

molti segnali negativi e problemi che siamo andati analizzando: nessuno di essi infatti sembra, almeno teoricamente, insormontabile. La Comunità, dopo il Consiglio Europeo di Maastricht del dicembre 1991 (ammesso che tutto vada come dovrebbe), è avviata a una nuova fase del processo di integrazione, "approfondito" nella sua componente economica e monetaria, parzialmente esteso ai campi della politica estera e della sicurezza, aperto a una terza tornata di accettazione di nuovi membri, tutti orientamenti sostenuti dal nostro Governo. La NATO, nel novembre del '91, ha tenuto proprio a Roma un importante vertice per confermare il suo ruolo anche dopo la Guerra Fredda e affermare la compatibilità con esso di una "identità europea di sicurezza" (così come verrà appunto definita nella cittadina olandese nel mese seguente), altro punto che sta molto a cuore all'Italia.

Tuttavia proprio a quel momento la divergenza profonda fra strategia europea/occidentale e condotta interna raggiunge forse il suo massimo. Il Governo Andreotti prende atto della fine dell'appoggio della sua maggioranza e, in mancanza di alternative, va ad elezioni anticipate in un quadro politico-istituzionale molto incerto (confermato, immediatamente dopo le elezioni, dalle dimissioni anticipate del Presidente della Repubblica). L'uso del denaro pubblico per acquistare voti, fenomeno abbastanza comune in molte democrazie, assume proporzioni notevoli e, soprattutto, va ad incrementare ulteriormente il pauroso deficit di stato, in palese contraddizione con gli impegni assunti firmando il Trattato di Maastricht.

Come analizzato dettagliatamente nel "Maastricht Watch"³², è dalla riunione del 16 gennaio 1992 del Consiglio dei Ministri che il ciclo della spesa pubblica si impenna, per ragioni elettorali, grazie all'autorizzazione di spese a carattere pluriennale tali da innestare immediatamente nell'ordinamento finanziario oneri valutabili nell'ordine di oltre 20mila miliardi nel triennio 1992-94, tra nuove o maggiori spese e minori entrate³³

Questa condotta è del tutto incoerente con gli impegni internazionali appena accettati dall'Italia al Consiglio Europeo di Maastricht ed è quindi al limite dell'irresponsabilità. Per di più essa non sembra avere comunque tutti gli effetti auspicati visto che, alle elezioni del 5 aprile, la coalizione di governo nel suo complesso si indebolisce e raggiunge per pochissimi voti la maggioranza parlamentare. D'altra parte non si delinea alcuna alternativa politica a tale maggioranza, ma anzi, a complicare il quadro, si afferma una nuova forza politica, le leghe, che riproduce in Italia fenomeni di frammentazione emersi anche in altre parti d'Europa.

³². *Una iniziativa congiunta dell'Iai assieme il Cer -Centro Europa Ricerche-, l'Irs -Istituto per la Ricerca Sociale- e Prometeia, che ha dato vita al Rapporto Semestrale Maastricht Watch, il cui numero zero è stato pubblicato nell'ottobre 1992 a Roma, nella rivista omonima di nuova fondazione.*

³³. *Maastricht Watch, numero zero, Roma 1992, pagg. 46-64.*

Eventi negativi interni e internazionali si succedono con i ritmi di una frana: prende inizio il cosiddetto "scandalo delle tangenti" ed è subito evidente che si è aperto un vaso di Pandora; l'imprevisto esito negativo del referendum danese e la decisione di indire un analogo referendum in Francia (il cui risultato, fortunatamente positivo sia pure per un soffio, rimane lungamente incerto) indeboliscono gravemente lo SME, a cui la lira si è attaccata come ad un'ancora di salvezza; due eminenti magistrati impegnati nella lotta contro la mafia sono successivamente uccisi in attentati insieme alle loro scorte. Malgrado le reazioni abbastanza positive della stampa estera all'elezione del Capo dello stato (determinata tuttavia dal primo attentato) e a quella del Capo del Governo, viste entrambe come innovative, l'immagine dell'Italia cade verticalmente: articoli e copertine ricordano i tempi del terrorismo.

L'immagine internazionale dell'Italia, tante volte legata a quella del "miracolo economico" o comunque ad una sorta di "eccezionalità" per cui un Paese perennemente in crisi riesce sempre a superarle più o meno brillantemente e ad affermare una sua crescente forza economica e politica internazionale, si appanna e svanisce. È il momento del contrappasso: tutto l'ottimismo di un tempo (a volte persino eccessivo e ingiustificato) si trasforma in quasi eccessivo pessimismo che svaluta anche i pur importanti segnali positivi che giungono (sia pure con un certo ritardo, rivelatosi estremamente costoso) dalla politica di rigore imposta dal nuovo Governo. Dove prima esisteva un pregiudizio favorevole ora si colloca un pregiudizio negativo, difficilissimo da superare.

In fondo si constata quanto quella immagine "ottimistica" fosse fragile. La stessa frequenza con cui si è sempre parlato di "miracolo" quando le cose italiane volgono al meglio, se pur sollecita da noi qualche incauto compiacimento, in effetti nasconde una sostanziale incredulità. Per cui si torna alla "normalità" se dal miracolo si passa al disastro, quasi senza soluzione di continuità, come in questo caso. E a poco vale far notare come la situazione possa non essere tanto negativa (almeno quanto ieri non era tanto positiva).

Il Governo appena investito intraprende una prima "manovra", usando la stabilità della moneta come garanzia per i partner sociali, in sostanziale consonanza con l'Istituto di emissione, e disegna un processo di privatizzazione delle imprese pubbliche, cominciando con il caso più urgente e disperato, quello dell'EFIM, che viene commissariato. Le privatizzazioni sono viste principalmente come entrate una tantum nel disastroso bilancio dello stato, cosa in realtà incerta e marginale: esse dovrebbero invece essere essenzialmente la via per allargare e rendere più competitiva l'imprenditoria e la finanza italiana, rilanciando anche l'investimento industriale all'interno e dall'estero.

Intanto nel Paese l'attenzione ai riflessi di politica estera delle decisioni interne sembra declinare ovunque, persino da parte di un Governo che pure ha basato il suo programma sul tentativo di recuperare strada nei confronti degli obiettivi fissati per

l'UEM. Il modo malaccorto in cui si tenta di sottrarre lo stato agli enormi impegni debitori dell'EFIM con un improbabile atto unilaterale, crea sconcerto e risentimento negli ambienti finanziari internazionali. La caduta di "rating", già sceso dal "triplo A" l'anno precedente (caso unico fra i Sette Grandi), è ora di due gradini, quei gradini che si erano saliti negli anni passati con non poca fatica.

In un altro settore, quello della sicurezza, dal primo luglio 1992 l'Italia ha assunto la presidenza di turno dell'UEO mentre già deteneva quella di turno dell'Eurogruppo della NATO, in un momento importante del dibattito sul ruolo degli europei in materia di sicurezza e mentre Francia e Germania hanno incrementato la loro cooperazione bilaterale dando vita a un corpo di armata congiunto (Eurocorpo). L'Italia rifiuta di aderire a tale iniziativa in funzione subordinata e afferma invece la necessità di dare priorità a sviluppi multilaterali in sede UEO (proponendo ad esempio la costituzione di un Gruppo Navale Europeo per il Mediterraneo), ma resta sostanzialmente marginale rispetto al dibattito franco-tedesco e a quello tra questi due Paesi e la NATO per la definizione della esatta collocazione del loro Eurocorpo nei confronti sia della NATO che dell'UEO. Per cui, anche una scelta formalmente corretta si rivela sostanzialmente limitativa delle capacità di iniziativa internazionale del Governo. Né giova all'immagine di questo nostro ruolo il subitaneo cambio, nel Governo appena entrato in funzione, del Ministro degli Esteri per ragioni di politica interna alla Democrazia Cristiana.

Agli inizi di settembre, mentre tarda a venire la prevista seconda "manovra" associata alla preparazione della Finanziaria 1993, crescono le tensioni monetarie favorite dall'incertezza sull'esito del referendum francese, che Mitterrand ha improvvidamente indetto per approvare il Trattato di Maastricht e nello stesso tempo rafforzare la sua posizione interna. La Banca d'Italia chiede un riallineamento delle monete nello SME a cui corrisponderebbe una riduzione dei tassi tedeschi. Che la Francia non ami l'idea non sorprende; meno comprensibili sono il rifiuto spagnolo e quello inglese. Non è chiaro se quest'ultimo nasca da un vistoso errore di valutazione della forza della sterlina o dall'intento di boicottare l'UEM, creando disordine nello SME. Alla vigilia della consultazione francese la pressione sulla lira è tale che la Bundesbank sospende il sostegno istituzionale garantito dagli accordi SME: è necessaria la svalutazione e poi l'uscita dallo SME. Una via sulla quale Roma sarà seguita da Londra e Madrid: magra consolazione. Solo il franco francese, economicamente più solido e politicamente più necessario, è difeso a oltranza dalle autorità monetarie tedesche.

Nel "day after" italiano si contano i feriti: fra questi l'asse Governo-Istituto di emissione. Chi aveva sostenuto la svalutazione critica l'eccesso di rigidità monetaria e di fiducia nella solidarietà europea.

Cade, in definitiva, uno dei pilastri della politica europea dell'Italia: la disciplina monetaria che in tempi recenti ci aveva addirittura fatto rinunciare alla deroga della "banda larga" di oscillazione. Si riapre quindi l'interrogativo del come stare in Europa.

1. La nuova politica economica

Non è operazione facile passare dal pessimismo della ragione all'ottimismo della volontà, e tuttavia l'analisi condotta sino a questo punto dimostra come molte diverse strade restino aperte, per l'Italia e per l'Europa, malgrado le difficoltà e le crisi. Ma le scelte da compiere non sono affatto neutre. Prendiamo ad esempio i criteri alternativi generali di strategia economica che teoricamente l'Italia ha oggi di fronte a sé. Per semplicità possiamo definire due scenari, che stilizzano e semplificano il momento di svolta cui si trovano di fronte l'economia italiana e quella europea, e che definiscono la collocazione italiana almeno per il prossimo decennio.

Il distacco dall'Europa

Il primo scenario è quello del "distacco (temporaneo?) dall'Europa". Esso prevede la rinuncia a proseguire negli sforzi di aggiustamento necessari per rispettare le condizioni previste dal trattato dell'UEM, una svalutazione decisamente superiore a quella avvenuta in ottobre che darebbe nuovo impulso alle nostre esportazioni, e una ripresa dell'inflazione che permetterebbe di "risolvere" il problema dell'indebitamento pubblico attraverso la sua monetizzazione.

L'attrattiva maggiore di questa proposta si trova nella sua apparente facilità di applicazione e nel costo politico (interno) contenuto. Essa infatti permetterebbe nell'immediato di rinunciare al gravoso programma di aggiustamento che lo stato della nostra finanza pubblica richiede. Gli svantaggi sono però altrettanto evidenti. In primo luogo l'esperienza insegna che la scelta di "uscire dal debito" con l'inflazione è una opzione che rapidamente sfugge dal controllo e che comporta conseguenze sul piano del consenso sociale quanto meno imprevedibili per i violenti effetti sul piano della distribuzione del reddito. Essa inoltre finirebbe per vanificare rapidamente, come è già avvenuto in passato, i vantaggi competitivi della svalutazione mentre rinvierebbe forse definitivamente l'occasione per un salto di qualità della nostra industria verso produzioni più avanzate sul piano tecnologico accrescendo la marginalità del nostro apparato produttivo nel contesto internazionale.

L'integrazione in Europa

Il secondo scenario prevede invece di proseguire lungo la strada dell'integrazione europea fino al limite estremo, più sopra suggerito, di sostenere una eventuale ipotesi di "core" di paesi più strettamente integrati. È ovvio che il costo maggiore di questa opzione risiede nella dimensione dell'aggiustamento necessario per il risanamento di finanza pubblica, che non si può certo dire esaurito con gli attuali provvedimenti. Il beneficio maggiore si può sintetizzare nella affermazione che esso ci permetterebbe di continuare a godere dei vantaggi dell'appartenenza alla Comunità Europea.

Questa affermazione va però qualificata. Occorre infatti definire in che direzione il processo di integrazione europea si muoverà. L'attuale stato di conflittualità tra i membri della CE su questioni cruciali quali quelle agricole e commerciali, la grave crisi in cui si trova lo SME, le indecisioni riguardo ai tempi e

ai modi di procedere verso l'UEM e nei confronti delle richieste di adesione avanzate da altri Paesi non possono non suggerire la necessità di una riflessione su come disegnare in nuovo quadro europeo.

Ma proprio per questo è cruciale per un Paese come il nostro essere presenti e poter incidere sulle scelte da prendere in sede comunitaria. È quindi necessario, anche per questo, oltre che per il valore in sé, poter collocare la nostra economia su un sentiero di convergenza verso l'Europa. La politica di integrazione in Europa non si può più basare sull'illusione, che la recente crisi ha smascherato, che la convergenza monetaria possa trascinare con sé anche la convergenza finanziaria e delle economie reali. Occorre ridefinire, a livello comunitario oltre che nazionale, una politica comune anche su altri terreni, come quello della politica industriale e regionale, oltre che promuovere forme di "federalismo fiscale" per sostenere la convergenza monetaria. A livello nazionale infine, un test di grande rilevanza, come più sopra detto, è quello del processo di privatizzazione, che può essere parziale e graduale, ma deve essere consistente e convincente.

Solo a queste condizioni è realistico pensare a un rientro definitivo della nostra moneta negli accordi di cambio europei una volta che il comportamento di quest'ultimo si sarà stabilizzato.

In conclusione, anche sul piano economico e monetario vi è solo l'illusione di una possibile scelta strategica alternativa, e la realtà di una scelta sostanzialmente obbligata (il rafforzamento del vincolo internazionale che ricordavamo all'inizio di questo rapporto). Il problema è invece quello di sapere se l'interazione tra Italia e Europa, all'interno di questa scelta obbligata, darà vita ad un circolo virtuoso ovvero ad un circolo vizioso. In altri termini, non è affatto necessario immaginare nuovi "modelli alternativi" di evoluzione dell'Europa o di collocazione internazionale dell'Italia. I lavori precedentemente svolti dall'ITAI, e ricordati nelle prime pagine di questo rapporto sono da questo punto di vista perfettamente adeguati e ancora validi. Siamo piuttosto di fronte ad un problema politico-strategico, che riguarda certo l'insieme dell'Europa, ma che colpisce e quindi interessa in primo luogo l'Italia e che va risolto dal nostro Paese:

-sia adeguando la sua gestione interna ai criteri e ai vincoli internazionali,

-sia utilizzando la maggior credibilità che tale adeguamento garantirà per influenzare e condizionare le scelte internazionali (in particolare quelle dell'Europa dei 12).

Ci troviamo di fronte ad una nuova importanza interna della politica estera, cui corrisponde anche una crescente importanza estera delle scelte di politica interna. Tuttavia questa nuova inter-connessione tra interno ed estero non è governata in modo

efficace e finisce con l'influenzare negativamente sia il livello politico internazionale che quello interno: ma nello stesso tempo non è eludibile.

Sia sul piano istituzionale che su quello politico vi è dunque una priorità volta a recuperare consenso e legittimità democratica sia a livello nazionale che multilaterale, e nello stesso tempo a meglio gestire l'inter-connessione tra interno ed estero. Il meccanismo della crisi doppia e il circolo vizioso da essa innescato portano alla formazione di un nuovo "regime incompiuto" che de-strutturalizza il precedente senza tuttavia riuscire a sostituirsi ad esso.

2. La riforma istituzionale

Per l'Italia questo è un passo estremamente difficile. Il suo sistema politico istituzionale era infatti basato su quella che venne definita la "conventio ad excludendum" delle opposizioni, cui però corrispondeva la gestione consensuale della cosa pubblica attraverso una spiccata prevalenza del legislativo sull'esecutivo. **Messi in crisi ambedue questi parametri da fattori internazionali ed interni al tempo stesso, l'Italia si trova proiettata in una dimensione che potremmo chiamare di "alternativa imprevedibile"**. Il sistema politico si è cioè spontaneamente riorganizzato secondo le divisioni tradizionali nelle maggiori democrazie occidentali, tra una maggioranza che governa e una opposizione che si presenta come alternativa: ma le forze politiche, pur condizionate fortemente da questa logica spontanea, ancora ragionano come se il vecchio sistema consensuale dell'allargamento progressivo dell'area di Governo per cooptazione, fosse tutt'ora applicabile e dovesse solo essere leggermente migliorato. Aumenta quindi l'importanza delle riforme istituzionali, non per adeguare il sistema italiano alle nuove esigenze, ma anche per consentire un corretto rapporto tra maggioranza e opposizione. Naturalmente questa esigenza determina schieramenti che passano sia attraverso le forze di governo che quelle di opposizione.

Al termine l'Italia dovrà arrivare ad un nuovo "patto costituzionale" dagli equilibri sostanzialmente diversi da quelli elaborati negli anni Quaranta, e sulla base di un modello più "decisionista" (maggioranza contro opposizione) che consensuale. Bisogna tuttavia tutelare uno dei risultati più positivi della vecchia "conventio ad excludendum" che era quello di aver permesso all'Italia la conduzione di una politica estera coerente e di crescente consenso nazionale. In una nuova situazione di alternanza di Governo, questo consenso deve essere garantito o elaborando quella che gli americani definiscono una politica estera "bi-partisan" ovvero assicurando sul piano costituzionale e amministrativo la necessaria continuità (come avviene in altri paesi europei quali la Germania o la Francia).

Nel frattempo tuttavia questo Governo (e questo Parlamento, malgrado la confusione che sembra regnarvi sovrana) determineranno i tempi e i modi di partecipazione dell'Italia al contesto internazionale, e quindi anche condizioneranno in modo determinante l'andamento della "crisi doppia" che siamo andati descrivendo, pre-determinando la natura del vincolo internazionale che l'Italia dovrà subire e gestire nel prossimo decennio.

Al di là quindi dei modelli e delle alternative si torna al punto degli impegni e delle azioni necessarie, nel breve periodo. Siamo certamente in una situazione di "sovranità limitata" (come del resto ogni altra media potenza e tutte le "potenze incomplete" di cui abbiamo parlato in precedenza), ma un recupero di sovranità reale non può avvenire tentando una illusoria uscita dal sistema (una ri-nazionalizzazione), bensì da una integrazione "vincente", quale può essere permessa solo da migliori politiche interne.

3. Il rinnovamento degli strumenti per la politica estera e di sicurezza

Ciò permetterebbe all'Italia di valorizzare le sue iniziative di politica estera (che nel passato sono state spesso più "comunitarie" di quelle di altri partner), accrescendo così il suo peso specifico in Europa. Ma naturalmente, anche in questo caso, richiede un miglioramento di alcuni strumenti attuativi. Due sono gli aspetti da sottolineare.

Il primo: la necessità di collegare meglio la politica estera con la politica interna, cosicché la prima non appaia solo come la formulazione del Ministero degli Esteri, ma come l'espressione coesa delle scelte del Governo e del Paese. Un più stretto e articolato coordinamento tra Presidenza del Consiglio e Ministero degli Esteri, e una maggiore programmazione delle azioni di politica estera condotte dagli altri dicasteri è quindi una necessità assoluta. Non si tratta solo di applicare all'interno le direttive comunitarie (argomento sul quale il Ministro senza portafoglio per le Politiche Comunitarie ha svolto ultimamente un buon lavoro), ma soprattutto di dare maggiore coerenza complessiva all'insieme delle politiche e delle proposte avanzate in sede comunitaria e internazionale in genere.

Il secondo: la necessità, recepita dal Ministro della Difesa e dal Governo, di riformare profondamente il modello di difesa italiana e la struttura dello strumento militare, così da renderlo pienamente integrabile con quelli dei suoi alleati europei e da metterlo in condizioni di partecipare senza complessi e senza problemi agli impegni comuni decisi nelle varie sedi internazionali (PESC, UEO, NATO). Tale riforma richiede l'esplicita collaborazione del Parlamento, poiché è basata su sostanziose modifiche legislative, e quindi anche la volontà e la capacità del Governo di porre urgentemente di fronte al Parlamento le scelte da compiere. La nuova situazione internazionale ha nettamente diminuito l'importanza di Forze Armate stanziali (e largamente basate sulla mobilitazione di un alto numero di coscritti), ma ha accresciuto il legame tra politica della Difesa, strumenti militari e politica estera. Tutto questo potrebbe anche richiedere alcune modifiche di carattere costituzionale.

Nel complesso, in questo delicato momento interno e internazionale, l'Italia non può permettersi di ignorare o scartare alcuna carta a sua disposizione, e deve por mano efficacemente alla riforma dei suoi strumenti amministrativi ed operativi, senza perdere occasione di affermare le sue priorità internazionali. Si tratta di un interesse

1992 - LA CRISI DOPPIA

generale che trascende largamente il problema di chi governerà l'Italia nel prossimo decennio.