

**Associazione
Cultura & Sviluppo - Alessandria**

VIA SAN GIOVANNI BOSCO 28 - 15100 ALESSANDRIA
TEL. (0131) 204214 - (0131) 204208
TELEFAX (0131) 254252 - (0131) 204214
E-MAIL: associazione.cultura.e.sviluppo.alessandria@pn.itnet.it
<http://www.geocities.com/CollegePark/Classroom/2815>
COD. FISC. - P. IVA : 01734560061



INCONTRI DI FORMAZIONE

SINTESI INCONTRO

SU

LA POLITICA EUROPEA DELL'ITALIA: ANTICHI VIZI E OPINABILI VIRTÙ

25 MARZO 1999

– Relazione a cura del prof. VALTER CORALLUZZO

(docente di Relazioni Internazionali presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Sassari, docente di Scienza della Politica presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Torino)

– Principali approfondimenti del dibattito

Verbalista: dr.ssa Alessandra Arca

LA POLITICA EUROPEA DELL'ITALIA: ANTICHI VIZI E OPINABILI VIRTÙ

Relazione a cura del prof. VALTER CORALLUZZO

(docente di Relazioni Internazionali presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Sassari)

Buonasera a tutti. A mo' di premessa, devo dire subito che rispetto a quando, all'incirca un anno fa, fui invitato per la prima volta a tenere una conferenza su temi di politica internazionale presso la sede dell'Associazione Cultura e Sviluppo di Alessandria, mi trovo questa sera in una situazione per un verso migliore e per un altro peggiore. Migliore, perché, in virtù del rapporto di sempre più stretta collaborazione che da allora si è venuto stabilendo tra me e l'Associazione stessa, questa sera mi sento a casa mia, tra amici; peggiore, perché, proprio per il fatto di sentirmi tra amici, avverto più forte il peso della responsabilità di non deludere l'uditorio.

Ecco perché ho preparato una relazione scritta, alla quale spero mi scuserete se farò riferimento. Il fatto è che l'argomento sul quale sono stato invitato ad intervenire, e cioè la politica europea dell'Italia, è molto complesso, tante sono le cose di cui bisognerà parlare e ci tengo a non dimenticarne nessuna.

Il titolo esatto della mia relazione — *La politica europea dell'Italia: antichi vizi e opinabili virtù* — sono stato io stesso a suggerirlo, traendo spunto dal titolo di un saggio da me pubblicato qualche anno fa sulla rivista "Teoria politica". Ritengo infatti che questo titolo, ancora oggi, riassume efficacemente il mio punto di vista sull'argomento: un punto di vista che, come avrete già capito, e come risulterà ancora più chiaro dal prosieguo del mio discorso, è piuttosto critico. E tale rimane anche dopo la nomina, pur importantissima, di Romano Prodi alla presidenza della Commissione europea. Anzi, proprio a fronte dei pericoli che da più parti cominciano a levarsi, quasi che la nomina in questione bastasse da sola a cancellare l'immagine non di rado equivoca e ondeggiante che il nostro paese ha proiettato di sé per così tanti anni, e che ha comportato una marcata erosione della sua credibilità internazionale, ritengo utile, financo doveroso, un richiamo al principio di realtà.

Ma è opportuno ch'io proceda con ordine, e a tale scopo ho pensato di articolare la mia relazione in due parti. Nella prima parte, ripercorrerò, in maniera necessariamente sintetica, le tappe principali della politica europea, e più in generale della politica estera, dell'Italia repubblicana, cercando di dare conto dell'evoluzione delle posizioni dei principali partiti politici italiani nei confronti del processo di interazione europea. Nella seconda parte, mi sforzerò invece di mostrare come la politica europea dell'Italia sia stata in larga misura viziata, in quest'ultimo decennio, dagli stessi limiti, difetti e paradossi che, secondo un giudizio ampiamente condiviso dagli osservatori, hanno caratterizzato l'europeismo italiano nei decenni precedenti, contribuendo alla sostanziale marginalizzazione del nostro paese all'interno della Comunità europea.

Venendo alla prima parte del mio discorso, comincerò con l'osservare che larga parte del dibattito storiografico sulle origini della collocazione internazionale dell'Italia repubblicana ha gravitato intorno al seguente interrogativo: fino a qual punto l'inserimento dell'Italia nel blocco occidentale fu il risultato di un'imposizione esterna e fino a qual punto, invece, la conseguenza della vittoria, sul piano politico interno, delle forze che si erano spontaneamente allineate alle posizioni dell'alleato statunitense? Chiunque abbia consapevolezza della funzione ordinatrice, o costituente, della guerra rispetto alla configurazione dei rapporti tra gli Stati non potrà che condividere la tesi secondo cui nella struttura gerarchica del sistema internazionale formatosi alla fine della seconda guerra mondiale e basato sulla rivalità duopolistica Usa/Urss "non era compreso un margine di libertà tale da permettere a uno Stato la determinazione autonoma della propria collocazione nel quadro generale del sistema". Non a caso, il 2 giugno 1948, l'ambasciatore Pietro Quaroni scriveva da Parigi al ministro degli Esteri Sforza: "La realtà è che noi, come tutti gli altri paesi d'Europa, abbiamo cessato di essere indipendenti e che, dato lo stato dei rapporti russo-americani, oggi noi siamo altrettanto liberi di riavvicinarci alla Russia, come la Polonia di riavvicinarsi all'America".

Uscita sconfitta, declassata ed economicamente prostrata dalla seconda guerra mondiale, l'Italia, in un primo momento, si era illusa di poter sfruttare a proprio vantaggio i dissidi fra i vincitori, per ottenere la revisione del trattato di pace e la restituzione di Trieste e delle colonie e per mercanteggiare la propria adesione al patto di Bruxelles (prefigurazione del futuro Patto Atlantico) — ciò che confermò gli alleati occidentali nel sospetto che

gli esercizi di acrobazia, i trucchetti diplomatici e la doppiezza machiavellica fossero delle costanti della politica estera italiana. Non dovette, tuttavia, trascorrere molto tempo perché l'Italia, di fronte all'acuirsi del clima di guerra fredda fra Stati Uniti e Unione Sovietica, si rendesse conto di non avere molte alternative fra cui scegliere, data la sostanziale impraticabilità sia dell'opzione pro-sovietica che di quella neutralista.

Benché una parte cospicua della classe politica italiana (i due partiti maggiori della sinistra, l'estrema destra, ma anche settori non trascurabili dei partiti di governo, in primo luogo della Democrazia Cristiana) fosse recalcitrante, quando non tenacemente avversa, all'idea di inserire l'Italia in un sistema di alleanze che, basato sulla relazione asimmetrica con gli Stati Uniti, avrebbe comportato ampie limitazioni di sovranità in materie delicatissime come la politica estera e di difesa, e alti rischi di intrappolamento in caso di crisi internazionali, la scelta di campo occidentale, nella sua doppia articolazione atlantica ed europeista, si impose ben presto come una scelta in larga misura necessitata.

Non mi pare quindi condivisibile l'opinione, sostenuta tra gli altri da Altiero Spinelli, secondo cui «la contesa intorno all'impegno atlantico fu in termini assai consapevoli una contesa per decidere se l'Italia dovesse rimanere nel blocco occidentale e portare avanti in esso l'esperienza democratica o passare nel blocco orientale e impegnarsi nell'esperienza comunista». In realtà, gli obiettivi americani del dopoguerra alludo, in particolare, alla scoperta del valore strategico del Mediterraneo, sia nelle relazioni con l'Unione Sovietica, sia ai fini di una crescente partecipazione allo sfruttamento delle risorse petrolifere mediorientali — costituivano un fattore restrittivo per l'Italia, che si trovava, naturalmente entro certi limiti, con una politica estera prescelta e una politica interna quasi predeterminata.

D'altro canto, la garanzia americana appariva a De Gasperi e Sforza non soltanto inevitabile, anche conveniente. Infatti, per un'Italia bisognosa di aiuti economici militarmente impotente e politicamente divisa, l'allineamento agli Stati Uniti e all'Occidente — prefigurato nel 1947 dall'entusiastica accoglienza riservata al Piano Marshall (nonché, nello stesso anno, dall'estromissione dei socialcomunisti dal governo), perfezionato nel 1949 con l'adesione al Patto Atlantico e completato, negli anni seguenti, con la partecipazione ai negoziati per la creazione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (1951), della Comunità europea di difesa (1952) e della Comunità economica europea (1957) — rappresentava l'unico modo sia per soddisfare le esigenze primarie della ricostruzione economica e della sicurezza politico-militare (contro la minaccia da Est, ma ancor più contro il rischio di sommovimenti interni ad opera della quinta colonna comunista), sia per rilegittimarsi internazionalmente, passando dalla condizione di stato sconfitto a quella di membro alla pari del concerto europeo.

Non v'è dunque da stupirsi che, in mancanza di alternative credibili all'occidentalismo, la scelta atlantica, al pari di quella europeista, abbia finito per costituzionalizzarsi, cioè per entrare a far parte della Costituzione materiale del paese. In pratica, la conversione all'atlantismo come formula istituzionale dell'ancoraggio occidentale dell'Italia divenne un passaggio obbligato per qualunque forza politica ambisse ad accreditarsi come possibile partito di governo: per entrare nella stanza dei bottoni (secondo la nota espressione di Pietro Nenni) occorreva accettare il postulato atlantico e riaffermare l'immutabilità della collocazione internazionale dell'Italia.

Quanto all'europeismo, De Gasperi e Sforza, a dispetto degli omaggi verbalmente resi agli ideali federalisti, non derogarono mai da una linea pragmatica di netta subordinazione dell'integrazione europea a quella atlantico-occidentale. Merita, anzi, osservare come lo zelo europeistico di De Gasperi e Sforza fosse espressione, specialmente all'inizio, della volontà di uniformarsi alla linea del governo di Washington, favorevole a un'integrazione europea vista soprattutto come liberalizzazione degli scambi e unione doganale. Non a caso, in un documento redatto nel maggio del 1948 dall'ambasciatore Quaroni e indirizzato a De Gasperi, si legge: «E necessario, a questo stadio, che visto che quello dell'integrazione europea è un palmo americano, noi facciamo il possibile per mostrarci zelanti in questa direzione». Non diversamente, Sforza scriveva a De Gasperi, informandolo sui risultati della Conferenza di Washington del 17 settembre 1949: «A te solo dire che in un sol punto i nostri economisti errarono nella musica: quando gli americani spinsero tutti noi continentali a un'armonia economica e doganale, ed i nostri espressero alcuni se e ma. Naturalmente i ma erano legittimi e necessari: ma prima bisognava asserire il nostro entusiasmo europeo e poi cavar fuori le obiezioni. Noi non abbiamo che da guadagnare a farci di fronte agli Stati Uniti gli araldi e i pionieri delle unioni economiche».

Sebbene sia lecito pensare che le considerazioni economiche avessero un gran peso nella decisione del governo italiano di appoggiare la causa dell'unificazione europea, questa ipotesi non è suffragata da alcuna prova quando si va a guardare la procedura con cui le decisioni importanti venivano prese, di solito, cioè, senza consultare minimamente l'ambiente industriale italiano che, all'epoca, era abbastanza angustiato dal pericolo del comunismo nazionale ed internazionale per essere pronto ad accettare qualunque misura l'élite politica giudicasse necessaria a sventare tale minaccia. In realtà, l'appoggio dato dalla DC e dai suoi alleati all'europeismo fu dettato essenzialmente da ragioni politiche.

Dell'europeismo, in sostanza, De Gasperi e Sforza si servirono abilmente per rafforzare la propensione occidentalista del nostro paese, per correggere l'immagine di eccessiva dipendenza dagli Stati Uniti trasmessa dalla scelta atlantica, per rendere accettabile all'opinione pubblica centrista (e soprattutto alla sinistra democristiana) l'adesione incondizionata dell'Italia ad un blocco non soltanto politico-ideologico, ma anche militare — ciò che ha fatto parlare di *mitridatizzazione* europeistica dell'opinione pubblica da parte di De Gasperi e dei suoi uomini. In altri termini, l'europeismo svolse principalmente la funzione di copertura ufficiale dell'occidentalismo, venendo utilizzato come un espediente cosmetico per adeguarsi alle linee strategiche del sottosistema atlantico, come una tecnica di presentazione o un contrappeso propagandistico di scelte la cui piena accettazione era resa problematica dalle resistenze neutralistiche e pacifiste (oltre che dalle suggestioni nazionalistiche) diffuse in larghi settori del paese.

Il sistema politico italiano finì, quindi, per rispecchiare la spaccatura bipolare che negli anni della guerra fredda era venuta delineandosi a livello internazionale, nel senso che si produsse un *cleavage* tra i partiti dell'area governativa, fautori dell'ortodossia atlantica e di una prospettiva europeistica rigidamente inquadrata nella politica di allineamento con il blocco occidentale (in forza dell'assenza totale coincidenza fra interessi americani ed europei), e i partiti dell'opposizione di sinistra, dichiaratamente filosovietici (o il cui neutralismo appariva agli avversari orientato in tal senso), attestati su posizioni anti-atlantiche e inclini a considerare l'europeismo come un mero sottoprodotto dell'atlantismo.

Che quella dell'unificazione europea fosse una questione intorno a cui si polarizzavano le forze politiche italiane apparve chiaro in occasione dei dibattiti parlamentari sui piani presentati, rispettivamente nel maggio e nell'ottobre del 1950, dal ministro degli Esteri francese Robert Schuman e dal presidente del Consiglio francese René Plevén, piani che prevedevano la creazione di una Comunità europea del carbone e dell'acciaio (la Ceca) e di una Comunità europea di difesa (la Ced).

Accolto assai favorevolmente dai partiti di governo, in coerenza con la politica funzionalista da questi seguita — e consistente nel considerare l'integrazione economica come un mezzo per sviluppare concreti interessi comuni tra le nazioni europee, tali da rendere l'unione politica una necessità evidente — il piano Schuman suscitò sia l'ostilità dei socialcomunisti, i quali consideravano la Ceca come un cartello internazionale utile soltanto a mascherare la rinascita del capitalismo dei baroni dell'industria pesante tedesca, ritenuti colpevoli di connivenza con il nazismo, sia l'opposizione degli ambienti industriali italiani, che nutrivano una totale sfiducia verso ogni proposta che consentisse al governo di intervenire nelle faccende economiche o, peggio ancora, lo permettesse ad un'istituzione sovranazionale in cui l'industria italiana non era in grado di tutelare i suoi interessi vitali. Ad ogni modo, nel 1952, la ratifica del trattato istitutivo della Ceca ottenne, a larga maggioranza, l'approvazione del parlamento italiano.

Quanto al piano Plevén, che contemplava la creazione di una Comunità europea di difesa finalizzata esplicitamente al rafforzamento dell'Europa occidentale contro una pretesa minaccia comunista, esso, al pari del piano Schuman, fu recepito favorevolmente dai partiti di governo — anche se De Gasperi, accogliendo le proposte del Movimento federalista guidato da Altiero Spinelli, condizionò l'assenso italiano all'inserimento nel progetto di trattato del famoso art. 38, che impegnava i firmatari ad andare oltre l'obiettivo di un esercito unificato, verso una Costituzione e uno Stato federale — ma fu violentemente avversato dai partiti di sinistra. Il PCI, in particolare, condusse contro la Ced (e contro gli stessi federalisti) una campagna imperniata sulla tesi che con tale progetto si favoriva la rinascita del militarismo tedesco.

Va detto, peraltro, che le polemiche sul piano Plevén dettero esca nella DC, tra il 1953 e il 1954, a reazioni contraddittorie ed opposte: da un lato, esse provocarono una crisi nell'ala sinistra del partito, più permeabile agli attacchi e agli slogan comunisti (crisi che si concluse con il passaggio di alcuni deputati democristiani nelle file del PCI); dall'altro, in presenza di una rinnovata tensione tra Italia e Jugoslavia per la questione di Trieste, esse indussero l'ala destra del partito, e l'allora presidente del Consiglio Pella, a ritardare la ratifica del trattato istitutivo della Ced, quasi che ciò potesse servire come mezzo di pressione per ottenere un maggior appoggio da parte degli alleati. Questa coincidenza di ostilità tra destra e sinistra impedì che l'Italia ratificasse il trattato prima del suo definitivo affossamento da parte dell'Assemblea nazionale francese, nell'agosto del 1954.

Per quel che riguarda, infine, l'atteggiamento dei partiti politici italiani nei confronti dei trattati di Roma del marzo 1957, istitutivi della Comunità economica europea (la Cee) e della Comunità europea per l'energia atomica (o Euratom), l'elemento di maggior novità fu indubbiamente costituito dal divorzio di comportamento politico fra comunisti e socialisti: mentre i primi, infatti, votarono contro ambedue i trattati, i secondi si astennero dal voto sulla Cee e votarono a favore dell'Euratom.

Il fatto è che il Partito Comunista continuava a vedere l'europeismo in un'ottica da guerra fredda: «L'obiettivo degli Stati Uniti — scriveva, ad esempio, Celeste Negarville su «Rinascita» — è chiaro. Come a suo tempo con la Ced, essi mirano alla creazione di una Comunità europea su cui possano esercitare il loro controllo economico e politico in modo più agevole che non attraverso i parlamenti dei singoli paesi. Il sacrificio delle autonomie nazionali a favore di un'Europa unita, forte e indipendente si risolve in una stretta

soggezione economica e politica dei Sei all'imperialismo statunitense, cioè alla potenza che dirige le sorti del Patto Atlantico». Il Partito Socialista, invece, anche a seguito del prevalere al suo interno dell'ala autonomista, desiderosa di conquistare al PSI una credibilità quale potenziale partito di governo, era venuto maturando, riguardo ai progetti di unificazione europea, un atteggiamento possibilista.

Nel dibattito parlamentare del luglio 1957, Riccardo Lombardi, parlando a nome del partito, affermò che per combattere la transnazionalizzazione del capitalismo europeo era necessaria un'organizzazione sovranazionale, e precisò che la decisione di astenersi dal voto sul trattato istitutivo della Cee era stata presa dal PSI, che pure era favorevole al principio dell'integrazione, in considerazione del carattere conservatore del trattato, che aveva il motore debole ed i freni (cioè le clausole di salvaguardia) troppo forti, e non prevedeva alcun serio meccanismo di coordinamento delle pianificazioni nazionali. Limitando a ciò le sue remore, il Partito Socialista dimostrava di aver superato molte delle tradizionali pregiudiziali classiste e forniva alla dirigenza democristiana una prova inconfutabile della propria riacquistata autonomia di movimento rispetto al PCI e, per ciò stesso, della propria appartenenza a quella che allora si soleva definire l'area democratica. Non a caso, negli annali parlamentari, il succitato discorso di Lombardi fornì la prima occasione per un'interruzione insultante da parte di un comunista (nella fattispecie, Giancarlo Pajetta) nei confronti di un compagno socialista.

Con la ratifica dei trattati di Roma (1957) si chiuse per l'Italia la stagione delle grandi scelte di politica estera. Da quel momento, la classe politica di governo, nell'intento di consolidare le proprie posizioni di potere e di impedire che le scelte compiute fossero rimesse in discussione, cercò con ogni mezzo di minimizzare, neutralizzare e spolticizzare, agli occhi dell'opinione pubblica interna, l'attività internazionale dell'Italia. È un punto, questo, sul quale, fatte salve alcune diversità di sfumature e di accenti, concorda il giudizio di quasi tutti gli osservatori. Scrive per esempio Gianfranco Pasquino: «L'impressione che la politica estera sia un peso, un fardello di cui bisogna liberarsi ogni qualvolta sia possibile, e che addirittura sia una minaccia latente da evitare, perché potrebbe fare il gioco dei comunisti, domina a lungo il comportamento dei dirigenti democristiani e poi dei partiti del centrosinistra».

Non diversamente, Angelo Panebianco riconduce lo stile di politica estera dei partiti di governo, in quegli anni, al fine prioritario della minimizzazione di tutte le tensioni che potevano derivare, a causa della presenza di un partito anti-sistema (il PCI), dalla pressione sul sistema politico italiano delle domande di un diverso indirizzo di politica internazionale. Secondo Panebianco, la causa principale del basso profilo dell'azione internazionale dell'Italia — quel basso profilo che a più riprese ha fatto impropriamente parlare di inesistenza di una politica estera italiana degna di tal nome — va ricercata nel tentativo continuo, da parte del partito predominante (la DC), di impedire che la propria azione di politica estera, una volta compiute le scelte fondamentali, diventasse un argomento suscettibile di determinare riflessi sul piano della politica interna. E che questo fosse l'imperativo strategico della DC è ampiamente dimostrato dal fatto che i politici di governo tendevano a coprirsi dietro le spalle degli alleati per giustificare iniziative e comportamenti di politica estera che, se assunti in proprio, avrebbero potuto provocare violente manifestazioni di opposizione, anche a rischio della stabilità del sistema.

Di qui le caratteristiche di basso profilo, di prolungata sterilità, di scolorita *routine* priva di spessore autonomo, di passività e subalternità rispetto agli alleati maggiori — vi fu chi, alludendo alla pronta ed acritica obbedienza italiana alle direttive di Washington, parlò polemicamente di ascarismo, di comportamento bulgaro — assunte dalla nostra politica estera in quel periodo, durante il quale il processo di costituzionalizzazione dell'atlantismo e dell'eupeismo giunse a compimento, facendo lentamente maturare, nel Partito socialista prima e in quello comunista poi, l'esigenza di un diverso orientamento internazionale.

La polarizzazione sui temi di politica estera cominciò ad attenuarsi quando, in concomitanza con l'avvio del processo di distensione fra i due blocchi, la questione dell'apertura a sinistra entrò a far parte dell'agenda politica italiana, inducendo la dirigenza socialista, ansiosa di ottenere per il PSI la patente di legittimo partner governativo, a rivedere il proprio atteggiamento nei confronti della collocazione internazionale dell'Italia. Maturato nell'atmosfera del cosiddetto spirito di Ginevra, l'avvicinamento del PSI alle posizioni internazionali della maggioranza di governo fu favorito, oltre che dai fatti d'Ungheria, dall'emergere, in seno alla DC, di un orientamento neo-atlantico (facente capo a Fanfani, Gronchi, La Pira e Mattei) che mirava ad accreditare un'interpretazione non soltanto militare ma anche politico-sociale dell'Alleanza atlantica, ponendo altresì l'accento sulla necessità che il nostro paese, avendo uno speciale interesse e una speciale competenza da far valere sullo scacchiere mediterraneo, si adoperasse per ampliare e rendere più incisiva la propria presenza in quest'area, assumendo un ruolo di ponte fra l'Europa, l'Africa settentrionale e il Medio Oriente.

Di fatto, l'azione svolta dai gruppi neo-atlantici agevolò il processo di revisione delle posizioni socialiste in materia di politica estera, le cui prime avvisaglie si erano avute già nel luglio del 1953, in occasione del dibattito parlamentare sulla fiducia all'ottavo governo De Gasperi, quando Nenni aveva sostenuto che un incontro a mezza strada tra socialisti e cattolici era possibile, purché questi ultimi si attenessero, come richiesto dallo stesso Nenni in tutti i successivi congressi del PSI, a un'interpretazione genuinamente difensiva e geogra-

ficamente ben delimitata del Patto Atlantico.

La presa di posizione di gran lunga più significativa ai fini della legittimazione interna ed internazionale del PSI fu, però, quella che Nenni effettuò, nel gennaio del 1962, in un ben pubblicizzato articolo su «*Foreign Affairs*» (la rivista ufficiosa del Dipartimento di Stato americano), affermando che i socialisti, una volta giunti al governo, non avrebbero sollevato la questione del ritiro unilaterale dell'Italia dalla Nato, onde evitare di turbare l'equilibrio europeo su cui si fondava la distensione. A ciò si aggiunga che i dirigenti socialisti, a partire dal 1962, cominciarono a qualificarsi esplicitamente come europeisti, spostando il partito da una posizione di mera tolleranza (se non di aperta diffidenza) nei riguardi della Comunità europea ad una di piena e convinta accettazione.

Come è noto, con la formazione del primo gabinetto Moro, nel dicembre 1963, il ritorno dei socialisti al governo dopo 17 anni di assenza divenne un fatto compiuto. I socialisti andarono alle trattative con la DC facendo per mille versi capire che consideravano il quadro generale della nostra politica estera non come un assetto da modificare, ma come una realtà da non prendere in considerazione nella misura in cui non ostacolava più determinate scelte e determinati obiettivi di politica interna. Pago dell'ammissione nell'area democratica, il PSI rinunciò, tranne che nel breve periodo (dicembre 1968-luglio 1969) in cui Nenni fu alla Farnesina, a qualunque tentativo di intaccare il monopolio democristiano degli affari esteri, al punto che i governi di centro-sinistra, più che di un allargamento, parvero espressione di un appiattimento del consenso in materia di politica estera, tale da riassorbire ogni fermento critico e da trasformare in acquiescenza l'adesione all'europeismo e l'accettazione della collocazione atlantica dell'Italia.

Certo, il PSI non perdeva occasione per ribadire il suo tradizionale impegno neutralistico, ma il neutralismo socialista degli anni '60 era privo di spunti polemici contro la Nato (anche se le vicende del Vietnam avevano rinfocolato il dissenso nei confronti della politica statunitense in Asia) e, lungi dal configurarsi come un'alternativa all'atlantismo, ne costituiva piuttosto un'interpretazione ciò che poteva dirsi anche delle tendenze ireniche, pacifiste e terzomondiste del mondo cattolico, rafforzatesi sotto il papato giovanneo e incarnate principalmente da Giorgio La Pira.

Va notato, del resto, che negli anni del centro-sinistra l'interesse dei partiti italiani per gli affari europei diminuì considerevolmente, al punto che le residue manifestazioni pubbliche di zelo europeistico furono messe dagli osservatori più attenti in relazione con il bisogno di questo o quel leader politico di distinguersi dai suoi rivali (magari all'interno dello stesso partito, come nel caso della DC).

Durante questo periodo, l'opposizione, sui temi di politica estera, fu praticamente monopolizzata dal Partito Comunista, che continuava a presentarsi (e ad essere percepito dalla maggioranza degli elettori) come un partito anti-sistema, interessato a mutare radicalmente oltre che le strutture interne anche le alleanze internazionali dell'Italia. A partire dai primi anni '70, tuttavia, a fronte della crisi del centro-sinistra e del consolidarsi del processo di distensione, l'orientamento internazionale del PCI venne gradualmente modificandosi, in rapporto all'esigenza di sottrarsi alla clausola di marginalità governativa (o *conventio ad excludendum*) che gli altri partiti intendevano continuare a far valere nei suoi confronti.

Quello che uno studioso, Giorgio Carnevali, ha chiamato il progetto legittimante multidimensionale del PCI prese forma articolandosi nella proposta di compromesso storico, nell'adesione alla logica comunitaria europea e, da ultimo, nell'accettazione dello scudo difensivo atlantico. La conversione all'europeismo data dal biennio 1973-74, quando i comunisti, prese le distanze dalla linea sovietica di opposizione al principio dell'integrazione europea e abbandonata la visione di un'unica Europa estendentesi dall'Atlantico agli Urali, cominciarono a considerare la Cee non più come uno strumento del predominio dei grandi monopoli internazionali, bensì come un organismo suscettibile di essere orientato secondo gli interessi dei lavoratori, e in grado di contribuire al progresso della distensione e al superamento dei blocchi.

Quanto alla svolta atlantica del PCI, che ancora al XII Congresso (del febbraio 1969) aveva ribadito la propria appartenenza al campo socialista e, pur rivendicando piena autonomia di giudizio rispetto all'Unione Sovietica, aveva riproposto le parole d'ordine dell'uscita della Nato dall'Italia e dell'Italia dalla Nato, essa si consumò tra il 1975 e il 1976, quando Berlinguer, nella sua relazione al XIV Congresso (del marzo 1975) e in numerose occasioni successive, assicurò di voler rispettare la collocazione internazionale dell'Italia e riconobbe (come aveva fatto Nenni nel 1962) la funzione equilibratrice della Nato nel quadro dei rapporti Est-Ovest, spingendosi fino al punto di ammettere, in un'intervista al «Corriere della Sera» del 15 giugno 1976, di considerare il Patto Atlantico come un utile scudo al riparo del quale costruire il socialismo nella libertà.

Il processo di occidentalizzazione del PCI trovò conferma, infine, sul piano internazionale, nell'eurocomunismo, cioè nel tentativo di allentare i vincoli dell'affiliazione ideologica con il blocco comunista, e, sul piano interno, nella sottoscrizione, nell'autunno del 1977 (il 7 ottobre al Senato e il 10 dicembre alla Camera), da parte dei sei partiti del cosiddetto governo della non sfiducia (DC, PCI, PSI, PSDI, PRI e PLI), di due mozioni parlamentari che individuavano nel quadro dell'Alleanza atlantica e degli impegni

comunitari il termine fondamentale di riferimento della politica estera italiana.

Le mozioni parlamentari del 1977 costituirono l'atto finale del processo di allargamento del consenso sulle scelte di campo dell'Italia avviatosi nella seconda metà degli anni '50. Anche quando, nel 1979, dopo la crisi del governo di solidarietà nazionale, si aprì nel nostro paese una nuova stagione politica, caratterizzata dall'accantonamento del compromesso storico e dal crescente dinamismo del PSI di Craxi, che mirava a creare le condizioni per un governo a guida socialista, permase tra tutti i partiti (ad eccezione delle frange dell'estrema sinistra) una sostanziale unanimità di consensi sulle linee guida dell'azione internazionale dell'Italia.

Com'è naturale, l'accordo sulle scelte di campo non comportava necessariamente un accordo sulle scelte politiche contingenti; anzi, come osserva giustamente Arrigo Levi, «proprio il larghissimo consenso sugli indirizzi fondamentali, attenuando i contrasti di fondo, ha reso più facili e quindi più frequenti i contrasti su indirizzi e scelte tattiche [...] che ora diventavano oggetto di più liberi e franchi dibattiti anche all'interno dei consueti schieramenti politici maggioritari».

Dai comunisti, in particolare, sono state avversate parecchie delle decisioni di politica estera assunte successivamente dal governo italiano: dall'ingresso nel Sistema monetario europeo alla dislocazione sul territorio nazionale degli euromissili, alla partecipazione alla guerra del Golfo. In nessun caso, tuttavia, il PCI ha rimesso in discussione la propria adesione alle linee maestre della politica estera nazionale, l'atlantismo e l'europeismo.

Quel che più importa, comunque, è che alla svolta del 1977 può esser fatto risalire l'inizio di un periodo (destinato ad estendersi fino ai giorni nostri) nel quale l'Italia, pur tra molte incertezze e contraddizioni, ha manifestato la propensione a svolgere un ruolo più attivo e ad assumere più ampie responsabilità in campo internazionale. Non a caso, gli osservatori hanno incominciato a parlare, in relazione al comportamento esterno del nostro paese, di stilnovo, di profilo emergente, di immobilismo al tramonto — ciò che costituisce un innegabile inversione di tendenza rispetto a un passato in cui le polemiche intorno alla scarsa incidenza e al basso profilo dell'azione internazionale dell'Italia si sono sprecate.

Delle tre aree geopolitiche atlantica, europea e mediterranea — verso cui l'Italia ha tradizionalmente indirizzato la sua azione — è però soprattutto la terza, corrispondente al bacino del Mediterraneo e alle regioni confinanti (Sahel, Golfo Persico, Corno d'Africa), ad essersi imposta negli ultimi 10-15 anni come l'ambito di proiezione privilegiato della nuova politica estera italiana. Ne sono prova eloquente le numerose iniziative diplomatiche e politico-militari assunte dal nostro paese in quest'area: dall'accordo per la garanzia della neutralità di Malta (1980) alle missioni in Sinai (1982) e nel Mar Rosso (1984), dalle due spedizioni in Libano (1982-84) all'invio di una squadra navale nel Golfo Persico con compiti di scorta armata ai mercantili italiani minacciati dalla guerra Iran-Iraq (1987), dalla partecipazione alla guerra del Golfo (1991) all'intervento in Somalia e in Mozambico (1992), dalle missioni in Albania (1991 e 1997) all'intervento in Bosnia (1995).

Viceversa, non sembra che la recente propensione dell'Italia per un comportamento esterno più dinamico e assertivo si sia ancora tradotta, stabilmente, in un accresciuto spessore d'immagine e di presenza in ambito comunitario ed atlantico. Certo, anche in ambito europeo l'Italia si è fatta notare, in qualche occasione, per il suo attivismo: si pensi al piano Colombo-Genscher per il rilancio del processo di integrazione europea (del 1981), o ai turni di presidenza italiana della Cee del 1985 e del 1990, cui va il merito di aver preparato il terreno, rispettivamente, all'Atto Unico e al trattato di Maastricht.

Nel complesso, tuttavia, il nostro paese ha dato spesso l'impressione di indulgere ancora, come già in passato, a un europeismo di facciata, liturgico e declamatorio, declinato in chiave prevalentemente difensiva e rivendicazionista, e viziato dalla mancanza di una chiara visione d'insieme delle finalità della nostra partecipazione alla vita comunitaria e dalla incapacità di influenzare in misura significativa le decisioni prese a Bruxelles.

Il fatto è che, a dispetto di ogni retorica sul profilo emergente della politica estera italiana, il comportamento esterno dell'Italia, e in particolare il nostro europeismo, risente tuttora di alcuni vizi d'origine che, fin quando non saranno eliminati, impediranno al nostro paese di svolgere un ruolo paritetico a quello degli altri grandi d'Europa. E con ciò vengo alla seconda parte della mia relazione, dedicata appunto alla disamina degli antichi vizi (nonché di alcune opinabili virtù) della politica europea, ma più in generale della politica estera, dell'Italia.

Il primato della politica interna

Il primo di questi vizi può essere individuato nella subordinazione della politica estera alla politica interna, ovvero nella tendenza a considerare la prima come una sorta di ancella della seconda. In effetti, chi avesse la pazienza di scorrere gli studi (sia politologici che storiografici) sulla politica estera dell'Italia repubblicana non potrebbe che rimanere colpito dalla frequenza con cui vi ricorrono affermazioni del tipo: «la politica estera

italiana dipende molto più dalle spinte e dalle sollecitazioni degli attori interni (partiti, gruppi di pressione, clientele) che dall'intreccio e dalla combinazione fra le spinte degli attori interni e le azioni e i comportamenti degli attori internazionali» (la frase è di Panebianco); oppure: «da politica estera italiana è guidata in modo preponderante da considerazioni interne e non esterne» (la frase è del politologo italo-americano Joseph LaPalombara); oppure ancora, con specifico riferimento alla politica europea: «d'atteggiamento costante delle nostre classi dirigenti in materia è stato il seguente: considerare l'Europa un di più o un alibi, insomma un'idea e un obiettivo di secondo piano e puramente strumentale rispetto agli obiettivi veri, di politica interna» (la frase è di Andrea Chiti-Batelli).

A scanso di equivoci conviene rilevare come, in realtà, nessuna politica estera possa ritenersi immune dai condizionamenti della competizione politica interna, non fosse che per il fatto che l'élite di governo, al fine di salvaguardare le proprie posizioni di potere, tenderà a muoversi sul piano internazionale in maniera tale da minimizzare sia le conseguenze sfavorevoli degli accadimenti esterni, sia le tensioni che potrebbero derivare

all'interno da un'eccessiva pressione delle domande di un diverso indirizzo di politica estera. E ciò vale a maggior ragione per un paese come l'Italia, nel quale, almeno fino alla svolta del 1977, le due principali linee guida della politica estera nazionale, l'atlantismo e l'europeismo, sono state motivo di polarizzazione tra i partiti dell'area governativa e quelli dell'opposizione di sinistra.

Se, tuttavia, è normale, quasi scontato, che la politica estera sia permeabile ai condizionamenti del gioco politico interno, meno normale, anzi decisamente patologico, è che le ragioni della politica interna prevalgano fino al punto di incrinare l'immagine e la credibilità internazionali di un paese, come pure la sua capacità di darsi una politica estera adeguata alle circostanze. E che questo sia proprio il caso dell'Italia pare difficilmente contestabile: non si contano, infatti, le volte in cui il nostro paese si è presentato a grandi appuntamenti internazionali, specialmente in ambito comunitario, con governi dimissionari o battuti dal parlamento e perciò privi della necessaria autorevolezza — si pensi, per esempio, alla crisi del primo governo Cossiga, intervenuta durante il turno di presidenza italiana della Cee del 1980 —, oppure con governi rossi ed instabili che proprio richiamandosi, strumentalmente, alla necessità di far fronte a pressanti impegni internazionali sono riusciti a puntellare i loro traballanti equilibri interni, oppure ancora con esecutivi ripiegati su se stessi, distratti dalle dispute di politica interna o da prossime scadenze elettorali e perciò inclini a trascurare le proprie responsabilità in materia di politica estera.

Talvolta poi, come sul problema della proroga delle sanzioni economiche decretate dalla Cee contro l'Argentina a seguito dell'invasione delle Falkland (nell'aprile del 1982), preoccupazioni di piccolo cabotaggio interno — nel caso specifico, una larvata minaccia socialista di dissociazione dal governo Spadolini qualora l'Italia non avesse preso le distanze dalla decisione comunitaria di rinnovare le sanzioni in oggetto — hanno addirittura prevalso sull'esigenza di non incrinare la solidarietà tra i partner europei, ciò che, da parte di un paese che aspira a distinguersi in senso europeista, suona come un atto di incoerenza politica.

Tocca inoltre rilevare come la tendenza a preservare ad ogni costo l'unanimità europeista dei partiti politici italiani abbia sortito spesso un effetto paralizzante sull'azione del governo. Basti pensare all'atteggiamento contraddittorio tenuto dall'Italia in occasione della firma dell'Atto Unico (nel febbraio del 1986): di fronte al rischio che sulla scelta di firmare o non firmare si incrinasse l'unità dello schieramento europeista, comprendente ormai l'intero arco delle forze politiche italiane, si preferì infatti salvaguardare l'unanimità e decidere di apporre la firma solo dopo che tutti gli altri membri della Comunità avessero fatto altrettanto (col risultato pratico di far dipendere la nostra adesione dall'esito del referendum danese).

D'altro canto, pare lecito domandarsi se il consenso multipartitico sugli indirizzi di fondo della nostra politica europea permarrebbe qualora questa assumesse, finalmente, un piglio decisionista, cessando di caratterizzarsi per il verbalismo, per i toni retorici e declaratori, e per la scarsa capacità di tradurre le intenzioni in comportamenti concreti. Dubbio, questo, che appare tanto più legittimo, ove si consideri: *primo*, che l'Italia non potrà rimanere nell'Unione economica e monetaria europea (cioè nel club dei paesi dell'euro) se non al prezzo di adattamenti politici ed economici tali da mettere in pericolo la sopravvivenza (e da provocare, perciò, le resistenze) di quella parte della classe dirigente nazionale che per decenni ha comprato il consenso con una politica economica inflazionistica e una spesa pubblica demagogica e clientelare; *secondo*, che il dibattito sulla forma dello stato sviluppatosi nel nostro paese in seguito alla crisi della Prima Repubblica potrebbe, magari per reazione all'indebita appropriazione dell'ideologia federalista da parte della Lega Nord, sortire l'effetto di erodere il tradizionale consenso delle forze politiche italiane per l'ipotesi federale europea, aprendo la strada a interessate riscoperte della sacralità dello stato-nazione; *terzo*, che trova sempre maggiore udienza la tesi secondo cui, per fare fronte alle profonde trasformazioni dell'assetto geopolitico mondiale innescate dalla rivoluzione del 1989, occorrerebbe ripensare la politica estera italiana — anche nella sua vocazione europeista, ridotta a mero residuo dei tempi ormai superati della guerra fredda — sulla base di concetti che con il progetto dell'integrazione europea avrebbero ben poco a che vedere e che si riferiscono piuttosto alla geopolitica e all'interesse nazionale, ovvero ad argomenti suscettibili di insinuare divisioni all'interno di quelle stesse élite

politiche ed intellettuali che per lungo tempo hanno fatto valere rispetto ad essi un ostinato ostracismo.

Né conviene confidare troppo sul consenso popolare all'Europa: vero è, infatti, come dimostrano i sondaggi dell'eurobarometro, che la cultura comunitaria degli italiani appare dotata di un tocco di europeismo in più rispetto alla media degli altri paesi dell'Unione europea — per esempio, dai dati di un sondaggio del novembre 1997, risulta che l'Italia è di gran lunga il paese con la più alta percentuale di favorevoli alla moneta unica (il 78%), a fronte di una media del 51% per l'Europa dei Quindici —, ma è altrettanto vero che l'unanimità italiana sull'Europa sembra trarre alimento dall'ignoranza e dal disinteresse piuttosto che da una reale conoscenza dei problemi sul tappeto, al punto da far sospettare che quello passivo, unanimista perché disinformato e disinteressato, sia l'unico tipo di consenso raggiungibile in Italia: basti pensare che nel maggio del 1992, a dispetto dell'enfasi dei media, solo il 31% degli italiani era in grado di capire il senso della parola Maastricht, che nel luglio del 1993 alla metà degli intervistati erano ignoti sia il numero dei partner comunitari che l'identità di quelli minori, e che nel novembre del 1997 solo il 22% degli intervistati dichiarava di essere ben informato sulla moneta unica europea, a fronte di una media del 27% per l'Europa dei Quindici.

A ciò si aggiunga che i sacrifici economici imposti dall'ingresso nel club dei paesi dell'euro potrebbero suscitare nell'opinione pubblica inedite riserve nei confronti della partecipazione italiana alla vita comunitaria, creando le condizioni per la diffusione, anche in Italia, di quell'euroscetticismo che in altri paesi ha già fatto numerosi proseliti, fornendo ai molti governi interessati ad impedire qualsiasi limitazione della propria sovranità un pretesto per polemizzare contro il presunto eccesso di Europa di cui soffrirebbero i cittadini del Vecchio Continente — i quali, invece, come ben sottolinea Pier Virgilio Dastoli, lamentano semmai un difetto di Europa, ovvero «sembrano sempre più euroscettici perché l'Europa non c'è: non c'è per portare la pace nella ex-Jugoslavia, non c'è per combattere la disoccupazione, non c'è per combattere l'emarginazione, non c'è per combattere l'inquinamento».

Detto altrimenti: l'affermazione secondo cui l'idea di Europa è radicata nella nostra cultura ed è sostenuta dal consenso popolare non è contestabile ove si intenda l'Europa come ideale generico; ma se ci si riferisce a quella particolare forma di Unione europea prefigurata nel trattato di Maastricht, allora hanno certamente torto quanti disegnano un'Italia diversa dagli altri partner europei, un'Italia paradiso dell'europeismo e immune dai germi della ri-nazionalizzazione che imperversano ovunque.

Il fatto è, come notava giustamente il prof. Argeri nel suo intervento a commento della conferenza tenuta, quindici giorni fa, da Massimo Salvadori, che per il superamento di quello che Luigi Einaudi chiamava il demone della sovranità assoluta degli Stati in direzione di un'unione politica dell'Europa occorrerebbe, da parte della società civile, un'adesione calda, entusiasta e partecipata all'ideale dell'unificazione europea, cui non fosse estraneo un carburante ideologico, un elemento mitico, affabulatorio, capace di parlare al cuore dei popoli del Vecchio Continente, e in particolare al cuore dei più giovani. Ma di tutto ciò, purtroppo, non si vede in giro alcuna traccia.

La presenza disattenta negli organismi comunitari

Un altro punto su cui merita soffermarsi è poi quello relativo al modo superficiale e distratto con il quale l'Italia ha gestito negli anni la propria presenza negli organismi comunitari. Già all'inizio degli anni '70 v'era chi denunciava la mancanza di qualsiasi indicazione, a livello di partito, di un'accettazione dell'unificazione europea come qualcosa di più di una remota materia di politica estera, della quale non metteva conto occuparsi se non occasionalmente e privilegiando comunque sempre le esigenze di politica interna.

In particolare, veniva ricordato come per tutti gli anni '60 l'Italia non fosse stata praticamente rappresentata all'assemblea di Strasburgo. Infatti, la delegazione italiana al parlamento europeo designata dopo le elezioni del 1958 (e comprendente deputati democristiani, liberali, socialdemocratici e missini) non fu più rinnovata fino al 1969, stante l'impossibilità di trovare una maggioranza sufficiente per farvi entrare i rappresentanti delle sinistre, come il Partito Socialista, frattanto divenuto partito di governo, vanamente chiedeva. Il risultato, non si sa se più paradossale o scandaloso, fu che dal 1963 in poi molti dei membri di questa delegazione non sedettero più, perché battuti o non ripresentatisi alle elezioni, nel parlamento italiano e frequentarono l'assemblea di Strasburgo rappresentando soltanto se stessi. Ciò induceva, già nel 1967, Altiero Spinelli a scrivere che «ai problemi di sviluppo, o di crisi o di riforma delle organizzazioni di cui facciamo parte non apportiamo di regola nessun contributo di idee, accettandone la crescita o il deterioramento con equanime indifferenza».

Più o meno nello stesso periodo, prendendo spunto dal caso clamoroso di Franco Maria Malfatti, che nel marzo del 1972 si era inopinatamente dimesso da presidente della Commissione europea avendo deciso di presentarsi candidato alle elezioni politiche anticipate previste per il maggio successivo, Bino Olivi rilevava come gli uomini politici italiani fossero restii a partecipare agli esecutivi comunitari, a causa delle difficoltà di reinserimento nella vita politica nazionale alla scadenza del mandato. Scriveva Olivi: «L'esperienza comu-

nitaria non è stata mai e non viene tuttora tenuta in conto agli effetti della carriera politica all'interno del nostro paese, né l'avventura comunitaria è mai riuscita a portare smalto e popolarità a chicchessia [con la sola eccezione, forse, di Emilio Colombo], tenuto conto del grave difetto d'informazione sulle cose europee che è condizione normale dell'Italia».

Oggi, certo, questa regola dell'assenza dai (o meglio della presenza disattenta e svogliata nei) fori comunitari sembra valere per i politici italiani assai meno che in passato. Permane tuttavia la tendenza a giudicare gli incarichi europei non competitivi con quelli nazionali; a considerarli, cioè, come una mera fonte di ulteriori prebende, quando non come un ripiego o una battuta d'arresto in termini di carriera politica. Questa sorta di latitanza della classe dirigente nazionale si è tradotta anche in uno scarso impegno (tranne che per alcuni velleitarismi occasionali) nell'esigere posti di maggiore responsabilità negli organismi comunitari, e in una certa remissività burocratica nel difendere i posti già occupati — donde, ad esempio, il basso profilo degli incarichi generalmente attribuiti ai membri italiani della Commissione Europea.

Non solo, ma, disinteressandosi degli affari comunitari, malgrado gli omaggi verbalmente resi all'ideale dell'integrazione europea, i governanti italiani hanno in pratica lasciato campo libero, da un lato, ai gruppi di pressione economici e alle coalizioni distributive fra gruppi d'interesse categoriali, il cui consolidamento non può che condurre alla sclerosi istituzionale dell'Unione europea, e, dall'altro, ai diplomatici e ai burocrati ministeriali, i quali, nell'assenza di continuità e chiarezza nelle direttive politiche, si sono trovati a godere (o forse sarebbe meglio dire a soffrire) di un grado di discrezionalità insolitamente alto, tale da giustificare l'affermazione di Bino Olivi secondo cui «mai nella storia dello Stato italiano [...] è avvenuto che tante decisioni di varia natura, ma sempre importanti per la vita del Paese, sono state prese a livello amministrativo per opera di funzionari».

La mancanza di un disegno globale di politica europea

Un'altra tesi assai diffusa è quella che individua il limite principale dell'europeismo italiano nella mancanza di una chiara visione d'insieme delle finalità politiche ed economiche della nostra partecipazione al processo di integrazione europea e nell'incapacità di perseguire una strategia di alleanze con i partner europei tale da permetterci di esercitare una apprezzabile influenza sui contenuti sostantivi delle decisioni prese a Bruxelles. Non a caso, in questi ultimi anni, l'Italia ha continuamente oscillato tra la ricerca (puntualmente frustrata) di un rapporto preferenziale con Francia e Germania — si pensi, per esempio, alle dichiarazioni rese nel maggio del 1982 dall'allora presidente del Consiglio Spadolini, secondo le quali un'Europa concertata Roma-Bohn-Parigi avrebbe dovuto costituire il nucleo centrale della Comunità — e la speranza (decisamente irrealistica) di sottrarsi all'egemonia franco-tedesca puntando ad un'intesa con la Gran Bretagna, ossia con il paese meno disposto, per il suo oltranzismo minimalista, ad appoggiare la causa dell'unificazione europea; e, ancora, ha oscillato tra l'aspirazione, coerente con la mai sopita vocazione mediterranea della nostra politica estera, a mettersi a capo di uno schieramento formato dai paesi poveri del Sud dell'Europa — aspirazione rafforzata con l'arrivo di Andreotti alla Farnesina, tanto da creare qualche dissapore all'interno della stessa compagine governativa, come alla vigilia del Consiglio europeo di Atene del dicembre 1983, quando Spadolini ammonì che la contrapposizione pura e semplice di un'Europa mediterranea ad un'Europa del Nord avrebbe sortito l'effetto di accentuare gli squilibri, già gravi, fra la prima e la seconda, perché non esistono soluzioni mediterranee che non passino attraverso soluzioni europee — e, più di recente, l'ambizione (alquanto velleitaria) a svolgere un ruolo di leadership nell'area danubiano-balcanica, di contro alla nascente egemonia della nuova Germania unita.

Priva di un disegno globale di politica europea, ma spesso anche solo di una linea negoziale coerente, informata a una visione realistica dei problemi sul tappeto, degli interessi in gioco, delle opzioni praticabili e degli obiettivi conseguibili, l'Italia ha finito per subire su tutti i principali temi comunitari l'iniziativa e il maggior attivismo degli altri stati membri della Comunità, al punto da far nascere in più di un osservatore il fondato sospetto che le ripetute professioni di impegnato europeismo dei nostri politici, come pure le frequenti manifestazioni di impazienza per la lentezza (imputata sempre alle esitazioni altrui) con cui si procede verso il traguardo dell'unificazione politica dell'Europa, siano soltanto un modo per mascherare ritualmente l'incapacità di occuparsi con continuità e metodo delle questioni connesse alla partecipazione dell'Italia all'attività comunitaria.

Se più di un osservatore è giunto a domandarsi, ancora in tempi recenti, «esiste forse una presenza italiana nella politica europea?» è perché, in questi ultimi anni non meno che in passato, l'azione dell'Italia in seno alla Comunità è stata scarsamente incisiva e di basso profilo e ha mirato per lo più a strappare sconti sui contributi dovuti al bilancio comunitario e ad evitare il passaggio di soluzioni penalizzanti per il paese su questioni quali la riforma della politica agricola comune e la riforma del sistema di finanziamento della Comunità. Questo

atteggiamento, improntato a una difesa puntigliosa dei nostri interessi contabili immediati, è peraltro criticabile non tanto in sé, dato che nessuno dei partner europei ne è immune, quanto perché non supportato da una strategia complessiva volta a rafforzare, per mezzo di proposte realistiche e iniziative concrete, il processo integrativo europeo e la capacità d'azione dell'Unione.

A ciò si aggiunga che l'Italia ha non di rado seguito, in sede comunitaria, una linea negoziale contraddittoria, che alla formulazione di precise e irrinunciabili richieste ha fatto inopinatamente seguire, giustificandola in nome di un non meglio precisato interesse europeo, l'accettazione di soluzioni in tutto contrarie alle nostre proposte. Del resto, già nel 1967 Fabrizio De Benedetti aveva avuto modo di rilevare che «normalmente l'Italia si presenta incapace di difendere realmente i suoi interessi in sede comunitaria. La nostra posizione è infatti spesso talmente contrastante con una realistica visione del problema dibattuto che, in sede di deliberazione, i rappresentanti italiani sono costretti ad abbandonare le posizioni indicate dalle forze nazionali per accettare pedissequamente le decisioni della Commissione o dei partner europei».

Ma la scadente *performance* del nostro paese nella cosiddetta fase ascendente del processo di formazione delle decisioni comunitarie — cui fa riscontro un comportamento ancor più esecrabile nella fase discendente, o attuativa, che vede l'Italia, o almeno la vedeva fino a non molto tempo fa, stabilmente relegata nella scomoda posizione di fanalino di coda nell'esecuzione degli obblighi comunitari — non è imputabile solo allo stile dei negoziatori italiani o allo scarso realismo delle direttive ch'essi sono chiamati a realizzare, ma dipende anche (forse soprattutto) dal fatto che manca la capacità di elaborare *ex ante* (cioè prima di sedersi ai tavoli comunitari) una qualche scheda di preferenza nazionale, che esprima un ordine di priorità tra gli obiettivi (spesso contrastanti) degli attori interni (istituzionali e non istituzionali), i cui interessi, perciò, arrivano a Bruxelles in ordine sparso e, non di rado, in concorrenza tra loro, con quali conseguenze per la compattezza e il rendimento delle nostre delegazioni si può facilmente immaginare.

Non v'è dunque da stupirsi della ridotta efficacia dell'azione negoziale dell'Italia in sede europea: non è con una politica *day-to-day* svolta all'insegna dell'improvvisazione, né con la discrezionalità fuor di misura dei nostri funzionari e diplomatici che si può ovviare alla mancanza di un'impronta italiana nella produzione normativa comunitaria. Né sarebbe generoso accusare i partner europei di incomprensione o scarso riguardo nei nostri confronti, benché talvolta essi tendano a considerare l'Italia come un paese di cui dare per scontata la disponibilità ad accettare passivamente quel che gli altri propongono, poiché il caso italiano è sempre stato seguito a Bruxelles con particolare attenzione, come testimoniano le frequenti sollecitazioni rivolte al nostro governo affinché rendesse nota con tempestività la propria posizione sui problemi oggetto di dibattito, in modo che se ne potesse tenere debito conto.

Il fatto è che per essere presi sul serio non serve enunciare obiettivi ambiziosi per poi lasciarli cadere o addirittura contraddirli nei fatti, ma occorre apparire credibili quanto alla capacità di tradurre le intenzioni in comportamenti concreti; non serve fare di ogni rivendicazione una vertenza, ma occorre sapere con chiarezza quel che si può, si vuole e si deve richiedere, il che presuppone la capacità di valutare con realismo e senso d'opportunità politica le questioni sul tappeto. Senonché, per usare le parole sempre attuali di Pietro Quaroni, «quello che è mancato alla politica estera italiana, e manca ancor oggi, è appunto lo studio, critico e realistico, della situazione di fatto, delle possibilità effettive di un'azione politica italiana e dei mezzi che sono realmente a nostra disposizione. Di qui quello che si potrebbe chiamare il verbalismo della politica estera italiana: dichiarazioni ed affermazioni a cui finiamo purtroppo per credere noi stessi ma a cui non tiene dietro che ben poco di concreto».

Verbalismo e incoerenze di linea

Merita inoltre ricordare che, a causa della potestà negoziale affidata con frequenza, nei meccanismi dell'Unione europea, ai ministri economici (tesoro, agricoltura, industria, partecipazioni statali ecc.) la politica europea dell'Italia ha finito spesso per configurarsi come una somma di politiche estere settoriali, con problemi di razionalizzazione e di coordinamento interno la cui gravità è stata non di rado accentuata dall'appartenenza a partiti diversi dei ministri interessati. (La creazione, nel 1980, di un ministero per il coordinamento delle politiche comunitarie costituisce la più vistosa indicazione di tali problemi). Se è vero che in concomitanza con l'estendersi della cooperazione europea a materie che prima attenevano esclusivamente alla sfera interna si è assistito a una frammentazione delle competenze di politica estera tra branche diverse dell'esecutivo, è anche vero, però, che la frequente avocazione ai Consigli europei e ai vertici comunitari di questioni che non si è potuto o voluto risolvere a livello di competenza settoriale ha in pratica ripristinato il momento unitario di direzione della politica europea nelle mani del presidente del Consiglio e del ministro degli Esteri, rispetto alle cui decisioni il consiglio dei ministri svolge essenzialmente una funzione di registrazione o controllo arretrato.

Resta, nondimeno, il problema della sostanziale inadeguatezza dei collegamenti tra le varie sedi di

elaborazione della nostra politica estera, specialmente nella sua proiezione europea, così come permane il rischio che da un possibile conflitto di interessi ed ambizioni tra Palazzo Chigi e la Farnesina scaturiscano degli sdoppiamenti di linea tali da privare di efficacia l'azione negoziale dell'Italia in sede comunitaria. Tanto più che, come osserva Carlo Maria Santoro, nel nostro paese «ciascun attore (o gruppo di attori), dato il ruolo relativamente secondario della politica estera, si considera libero di muoversi [in questo campo] quasi autonomamente, conducendo una politica di tipo "personale" che si sovrappone a quella degli altri, provocando incoerenze di linea e/o di condotta».

Si pensi, per esempio, al Consiglio europeo di Milano del giugno 1985, che, apertosi all'insegna di una profonda disparità di vedute tra i paesi membri circa la via da seguire per realizzare l'obiettivo comune di un'Unione europea, vide affiancarsi alla linea intransigente del ministro degli Esteri Andreotti, fermamente deciso ad opporsi a qualunque progetto di riforma della Comunità che non prevedesse come punto centrale l'ampliamento dei poteri decisionali del parlamento europeo, un atteggiamento del presidente del Consiglio Craxi maggiormente possibilista, più favorevole ad una linea di composizione delle diverse tendenze che consentisse di coronare con un successo diplomatico il semestre di presidenza italiana della Cee. Oppure si guardi all'atteggiamento di disponibilità tenuto dal presidente del Consiglio De Mita, nel vertice italo-tedesco di Roma del maggio 1988, nei confronti delle iniziative franco-tedesche in materia di difesa europea, di contro all'aperta diffidenza mostrata dal ministro degli Esteri Andreotti, il cui accento cadeva piuttosto sulla necessità di perseguire il rafforzamento della solidarietà transatlantica e di delegare all'Ueo ogni discussione su un'eventuale struttura europea di difesa comune. O ancora si considerino i contrasti sorti, sul finire del 1990, tra un presidente del Consiglio, Andreotti, che condivideva (almeno a parole) la linea federalista, mirante a rafforzare il ruolo del parlamento europeo, e un ministro degli Esteri, De Michelis, che alle rivendicazioni degli europarlamentari, tacciati a più riprese di irrealismo, opponeva il convincimento che dall'attribuzione di maggiori poteri all'assemblea di Strasburgo non potesse derivare altro che una paralisi del *pol4y-nzaking* comunitario, donde un invito alla gradualità nella costruzione dell'Europa unita che pareva sottendere la volontà di rinunciare agli ideali federalisti per puntare alla trasformazione della Cee in un'Europa delle nazioni. E che dire del contrasto stridente tra l'ottimismo un po' irresponsabile di Andreotti e il pessimismo del ministro del Tesoro Carli in merito alla possibilità per l'Italia di partecipare a pieno titolo, cioè nel rispetto dei rigidi parametri di convergenza fissati dal trattato di Maastricht, alla fase finale dell'Unione economica e monetaria europea, evitando la retrocessione nella cosiddetta serie B di un'Europa a due velocità?

Se poi, oltre a quello dello sdoppiamento di linea, si considera il rischio della discontinuità, cioè di iniziative affidate per intero alla personalità di un premier o di un ministro degli Esteri e, per ciò stesso, destinate a venir abbandonate al loro destino con il cambio della guardia politica, e si tien conto del fatto che molte delle proposte e delle iniziative di cui l'Italia si fa promotrice in ambito europeo (e internazionale) rispondono principalmente ad esigenze di politica interna, cioè mirano più che altro ad accrescere il prestigio nazionale dell'uomo politico (o del partito) che le propugna e che le cose stiano effettivamente così è dimostrato dalla improvvisazione con cui tali iniziative sono prese, e dalla facilità con cui sono dimenticate: un esempio è fornito dalla proposta avanzata nel 1990 da Andreotti, nella sua qualità di presidente di turno del Consiglio dei ministri della Cee, di una rappresentanza unitaria della Comunità europea in seno al Consiglio di sicurezza dell'Onu —diventa facile capire quanti (e quanto gravi) siano i limiti e i difetti che ancora affliggono la politica europea dell'Italia.

E anche chi non sia disposto a sottoscrivere i giudizi sferzanti sullo stile italiano nella conduzione degli affari comunitari a cui sovente si abbandona la stampa estera — specialmente quella inglese: si pensi, per esempio, all'acredine palesata dall'«*Economist*» del 20 ottobre 1990 nel paragonare l'ultimo turno di presidenza italiana della Cee a una «gita su un autobus guidato dai fratelli Marx» — non potrà esimersi dal giudicare tutt'altro che immotivato l'alone di sfiducia, se non di aperto sospetto, che circonda il nostro europeismo, considerato alla stregua di un mero espediente cosmetico volto a mascherare l'incapacità di ridurre il divario che ci separa dai partner comunitari più sviluppati; divario che, come sottolinea amaramente Bino Olivi, «si è fatto chiaro nelle abitudini al ritardo, all'inerzia, all'*escamotage* fino alla frode, soprattutto nei settori in cui più intensi dovevano essere l'impegno al rinnovamento europeo dell'amministrazione e l'iniziativa dell'adattamento delle strutture nazionali al contesto comunitario».

La mania della presenza

Non v'è probabilmente osservatore che non abbia ironizzato, poi, su un altro tipico vizio della politica estera italiana: la mania della presenza. Il riferimento è qui al desiderio quasi ossessivo dei nostri governanti di partecipare sempre, comunque e dovunque ai consessi internazionali e di velare, per dirla con Altiero Spinelli, la nostra inesistenza politica con gesti che sottolineino agli occhi degli stranieri, ma soprattutto degli italiani, la

“presenza” dell’Italia sulla scena internazionale.

Nelle sue memorie Kissinger rileva ironicamente come nel corso delle numerose visite fatte a Roma in qualità di segretario di Stato gli fosse apparso chiaro che ai governanti italiani premeva anzitutto fornire all’opinione pubblica interna la prova fotografica che gli Stati Uniti tenevano nel giusto conto l’Italia; una volta raggiunto questo obiettivo, essi si comportavano in modo da far capire d’essere troppo smalzati per credere realmente che il loro punto di vista sugli affari internazionali potesse influenzare il corso degli eventi in misura apprezzabile. La mania italiana per la presenza risponde quindi a delle considerazioni di puro prestigio: noi vogliamo essere presenti, ma in un certo senso si dovrebbe aggiungere che ci accontentiamo solo di essere presenti, tant’è vero che da più parti si rimprovera al nostro paese di calcare la scena internazionale a guisa di attore muto, ma visibilmente soddisfatto per essere presente e ammesso.

Non si contano peraltro le volte in cui l’Italia ha dovuto patire, ad opera dei partner europei, l’affronto di venire esclusa da vertici, direttori, riunioni e incontri informali cui teneva fosse suo diritto partecipare. Merita, in particolare, osservare come da parte italiana si sia sempre guardato con una certa diffidenza all’asse franco-tedesco, soprattutto in materia di difesa comune europea. Più volte, infatti, di fronte alle proposte dei governi di Bonn e di Parigi, propensi a rafforzare la cooperazione nel campo della politica di sicurezza al fine di assicurare una difesa più europea dell’Europa, la posizione del governo italiano è stata quella del richiamo, da più parti ritenuto un alibi per non far nulla, alla necessità di subordinare ogni iniziativa in questo campo a intese globali tra tutti i partner europei.

Meglio farebbero, invece, i responsabili della nostra politica estera ad acquisire piena consapevolezza che non basta dichiarare di voler respingere i direttori, ma occorre avere una strategia politica per non renderli necessari e qualche volta persino opportuni. Anziché

ostinarsi a perseguire la politica che gli inglesi chiamano del *me-tooism* (o politica dell’anche noi); anziché abbandonarsi a sterili invettive contro il disegno di un’Europa *à la carte* (o a più velocità) egemonizzata da Francia e Germania, per poi magari accontentarsi di venir solo formalmente equiparata ai grandi dell’Unione europea, l’Italia farebbe meglio a prendere atto: *primo*, che nel mondo post-bipolare, per dirla con l’ex-ministro degli Esteri Andreatta, «non basta più appartenere: occorre operare, dimostrare, qualificarsi con la propria presenza e il proprio peso, perché oggi, molto più di prima, si può anche essere membri in astratto di qualsiasi organizzazione, foro o alleanza, ma nello stesso tempo risultare nei fatti marginalizzati o relegati nella categoria dei membri a velocità ridotta»; *secondo*, che essere il primo degli esclusi e rivendicare in quanto tale la valorizzazioni di istituzioni rappresentative serve meglio i nostri interessi che essere l’ultimo degli ammessi ed avallare un metodo decisionale a cui di fatto non contribuiamo.

La fuga nel massimalismo istituzionale

Un’altra peculiarità della politica europea dell’Italia su cui merita soffermarsi è rappresentata dalla tendenza ad assumere una posizione massimalista sui temi del rafforzamento politico-istituzionale dell’Unione europea.

Come è noto, il governo italiano è stato l’unico ad appoggiare senza riserve il progetto di Trattato per l’Unione europea elaborato, tra il 1981 e il 1984, dalla Commissione istituzionale del parlamento europeo, la quale, anche per effetto dell’opera svolta da Altiero Spinelli e dal cosiddetto Club del Coccodrillo, aveva maturato la convinzione che per rilanciare il progetto Europa non si dovesse puntare sul rafforzamento del meccanismo decisionale intergovernativo, né ci si potesse accontentare di semplici ritocchi settoriali all’assetto istituzionale della Cee, ma occorresse imboccare la via della riforma dei trattati comunitari e dell’ampliamento dei poteri dell’assemblea di Strasburgo. Vero è che in un primo momento alcune voci autorevoli, come quella del ministro degli Esteri Colombo, si levarono a denunciare la natura utopistica dell’iniziativa del parlamento europeo, che si situava nella stratosfera perché non teneva conto delle posizioni (di stampo tutt’altro che federalista) dei governi e dei partiti al potere in alcuni stati europei. Ma è altrettanto vero che in seguito (praticamente, per tutti gli anni ‘80) la linea italiana ha mirato, con sempre maggior fermezza — come si evince dalla formula l’Italia non fa sconti coniata da Andreotti — al consolidamento del *policy-making* comunitario e all’attribuzione di un effettivo potere di codecisione al parlamento europeo.

Certo, nell’attribuire priorità a questi obiettivi, scegliendo di giocare la parte del paese più europeista, paladino di un aumento dei poteri dell’assemblea di Strasburgo e propugnatore del nobile ideale di una Comunità realmente sovranazionale, l’Italia non ha valutato con sufficiente realismo le difficoltà cui sarebbe andata incontro e l’ampiezza delle resistenze culturali e storiche che quel tipo di atteggiamento avrebbe fatto riaffiorare. Ma forse sarebbe meglio dire che essa ha scelto di attestarsi su una linea negoziale che sapeva perdente, effettuando più una scelta di bandiera che di sostanza; una scelta magari giustificata sul piano ideale, ma che in realtà è servita, per lungo tempo, da alibi per nascondere, da un lato, una gravissima carenza di progettualità politica e, dall’altro, l’incapacità di impegnarsi a fondo per ridurre i livelli della propria diversità

rispetto al resto dell'Europa sui terreni cruciali dell'inflazione, del deficit di bilancio e del debito pubblico, oltre che per recuperare il grave ritardo nell'attuazione delle direttive comunitarie e per rimediare allo scandalo della mancata (o solo parziale) utilizzazione dei fondi che la Comunità ci mette a disposizione. Per quel che concerne l'utilizzo dei fondi comunitari, basti quest'unico dato: nel periodo 1988-1993, per l'insieme delle regioni del Mezzogiorno, è stato impegnato solo il 49% per cento dei crediti comunitari disponibili, ed effettivamente erogato appena il 19%, mentre, ad esempio, i dati relativi alla Spagna forniscono, per lo stesso periodo, una sola indicazione: il 100%.

A volte, peraltro, piuttosto che di incapacità parrebbe doversi parlare di non-volontà, di scelte informate a una logica di convenienza, nel senso che l'irrazionalità e la sub-ottimalità di certi comportamenti, come quello di contribuire in sede europea all'adozione di provvedimenti di cui non si sono valutate appieno le conseguenze sul piano interno e/o di cui non si ha interesse ad assicurare la trasposizione nazionale, potrebbero rivelarsi, ad un più attento esame dei *pay-offs* dei partecipanti al gioco, più apparenti che reali.

Non v'è dubbio, ad ogni modo, che battersi (a parole) per l'accelerazione del processo di unificazione europea, privilegiare una lettura in chiave prevalentemente politica dell'integrazione comunitaria, assumere il ruolo di locomotiva del rafforzamento istituzionale della Comunità — chiedendo magari, come fece De Mita al Consiglio europeo di Hannover del giugno 1988 (senza ovviamente che la sua proposta venisse raccolta dagli altri paesi membri), di attribuire un mandato costituente al parlamento europeo di prossima elezione — non presenta particolari difficoltà e, quel che più conta, costa poco o nulla. Anzi, più servire ad acquisire benemerienze presso coloro che condividono gli ideali federalisti. Ben altrimenti difficile e oneroso per un paese come il nostro — che si trova spesso nella scomoda posizione di dover chiedere comprensione per le proprie debolezze e inefficienze — risulta invece occuparsi dei problemi concreti che una corretta (e non solo virtuale) partecipazione al processo di integrazione europea necessariamente comporta.

Da qualche anno, tuttavia, il nostro paese sembra aver moderato la propria retorica euromassimalista. Per esempio, esso è riuscito a coniugare la tradizionale opzione federalista, mirante al rafforzamento del ruolo del parlamento europeo e alla costruzione di una Comunità sovranazionale, con un'impostazione gradualista che, rifuggendo da improduttivi contenziosi sui principi e da discussioni accademiche sui diversi modelli d'integrazione, ha permesso di preparare il terreno agli accordi di Maastricht. Lamberto Dini, in particolare, ha messo in luce un approccio molto prudente sul piano istituzionale, e di sostanziale sostegno del modello intergovernativo nella politica estera e nella cooperazione giudiziaria (il secondo e il terzo pilastro del trattato di Maastricht).

Anche rispetto al problema della scelta tra allargamento e approfondimento — dilemma reso drammaticamente attuale dalla gara apertasi fra i paesi dell'Europa centro-orientale per acquisire lo status di membri dell'Unione, ciò che sarebbe di ostacolo all'approfondimento in senso federale del processo di integrazione europea e comporterebbe la diluizione dell'Unione in un insieme geograficamente più ampio, ma anche più povero di contenuti politici — l'Italia è venuta orientandosi verso una politica dei piccoli passi, pronunciandosi a favore di un'architettura europea a geometria variabile (a più cerchi concentrici), ruotante attorno a un nucleo centrale che dovrebbe accelerare i tempi dell'unificazione politica, ma capace di assicurare ad altri paesi i benefici di una qualche appartenenza all'Europa comunitaria.

Tocca peraltro rilevare come il tentativo di prefigurare un'architettura europea che realizzi un equilibrio tra i vari modelli d'integrazione metta capo talvolta a formulazioni così criptiche da sfiorare il ridicolo: è il caso di un documento italiano del novembre 1990 nel quale viene precisato che nella costruzione europea «dovranno inevitabilmente coesistere azioni di cooperazione intergovernativa e logiche di tipo confederale, nel quadro di un equilibrio dinamico, il tutto disposto intorno ad un asse che deve essere di carattere chiaramente federale».

Non si può, infine, non osservare come il recente tentativo italiano di limitare i poteri della Commissione europea in materia di concorrenza e di controllo sugli aiuti statali alle imprese — in questi ultimi anni l'Italia è stata ripetutamente censurata dal commissario europeo alla concorrenza, Leon Brittan, per aver accordato sovvenzioni all'industria di Stato in misura maggiore rispetto agli altri paesi membri dell'Unione — contrasti con l'appoggio tradizionalmente fornito dall'Italia alla causa del trasferimento di sovranità a una Comunità dalle competenze e dai poteri sempre più estesi, e faccia nascere qualche dubbio circa la reale volontà del nostro paese di operare nel quadro di una logica comunitaria. Al punto che vi è chi ha affermato che la vocazione italiana ad accentuare il carattere sovranazionale della Comunità europea appare retorica o demagogica e si accompagna nella realtà a una resistenza strisciante verso un'integrazione più spinta.

Secondo altri osservatori, comunque, siamo ancora lontani dal poter ritenere che l'Italia sia uscita una volta per tutte da quello che l'ex-ambasciatore Ludovico Incisa di Camerana definisce il limbo di un inoperante massimalismo sui temi dell'assetto istituzionale dell'Unione europea, rinunciando definitivamente a servirsi di questo massimalismo per coprire le proprie incapacità e inadempienze.

L'Europa come mito salvifico

Il fatto è che in Italia — ed è questo il tratto del nostro europeismo su cui conviene, a questo punto, soffermarsi — si è sempre guardato e si continua a guardare all'Europa come a un mito salvifico, come alla grande panacea di tutti i nostri mali, come a un mezzo per risolvere i problemi che il sistema politico italiano non è in grado di risolvere, come a un'ancora di salvezza o a un buon maestro a cui rimettere la correzione degli errori e dei vizi del paese, quasi che ci considerassimo alla stregua di un discolo che se viene messo nella classe dei Pierini che studiano forse si mette a studiare anche lui.

Proprio questa concezione, che Incisa di Camerana ha definito magica e superstiziosa, dell'europeismo, questa sorta di europeismo dell'impotenza (per usare un'altra espressione di Sergio Romano), spiega l'orientamento spiccatamente «istituzionalista» della politica europea dell'Italia, cui fa da sfondo l'idea che occorra privilegiare le istituzioni rispetto ai comportamenti, poiché sono le istituzioni comuni a «costringere» i paesi membri della Comunità a comportarsi da europei, ossia a rispettare le regole a cui si sono liberamente vincolati, e non i comportamenti europei esibiti dai partner comunitari a rendere possibile la creazione di istituzioni comuni, che è quanto sostengono, invece, coloro che si rifanno a un approccio «comportamentista».

Come ha messo bene in evidenza Sergio Romano, «non c'è passaggio della vita politica italiana degli ultimi anni dietro il quale non possa leggersi in trasparenza la convinzione che l'Europa, alla fine, ci avrebbe consentito di mettere ordine a casa nostra». E in effetti, se da un lato questo «europeismo dell'impotenza», frutto malato della convinzione che la spinta al risanamento possa venire soltanto da un forte incentivo esterno, ha probabilmente contribuito a deresponsabilizzare ulteriormente il ceto politico italiano, inducendolo ad usare l'Europa per mascherare la propria inerzia (o incapacità) decisionale, dall'altro non v'è dubbio che la strategia di legarsi le mani in anticipo, vincolandosi all'osservanza di una disciplina economica e finanziaria imposta dall'esterno, tale da configurare una sorta di amministrazione controllata per il nostro paese, ha sortito degli effetti positivi, se è vero, come è vero, che sotto la frusta del mercato unico prima e dei criteri implacabili della convergenza economica poi, il processo di decomposizione del vecchio modello di sviluppo italiano ha subito un'accelerazione, e si sono registrati (a partire dai governi Amato e Ciampi) dei risultati apprezzabili per ciò che riguarda il rallentamento dell'inflazione, il contenimento del deficit di bilancio e l'avvio di un circolo virtuoso nel calo dei tassi d'interesse sul debito pubblico.

Fino a che, con il governo Prodi, si è riusciti nell'impresa, ritenuta dai più, solo un anno prima, quasi disperata, di agganciare il treno dell'euro, di venire ammessi nel club dei paesi partecipanti fin dall'inizio all'avventura della moneta unica europea, evitando il rischio di una definitiva estromissione dalla cerchia dei paesi di serie A. Anche se non ci si può esimere dal rilevare come, prima del suo incontro con il primo ministro spagnolo Aznar, svoltosi a Valencia nel settembre del 1997, Prodi coltivasse ancora l'illusione di potere, magari proprio con l'aiuto della Spagna, persuadere gli altri partner europei ad adottare un'interpretazione flessibile dei parametri di Maastricht.

Dissoltasi questa illusione, Prodi e Ciampi cambiarono la loro linea di condotta e decisero un programma accelerato per ridurre il deficit sotto il 3% del Pil nel 1997, invece che nel 1998, ovvero per ridurre il deficit del 1997 di 62.500 miliardi di lire (invece dei 32.000 miliardi previsti inizialmente), ciò che si realizzò operando tagli alla spesa pubblica, aumentando le tasse (nonostante una promessa elettorale di non farlo), introducendo una eurotassa e attuando operazioni di tesoreria come il ritardato rimborso degli anticipi fiscali.

A dispetto delle sue iniziali incertezze, il governo Prodi si è reso comunque protagonista di un'impresa assai rimarchevole. E tanto più rimarchevole deve considerarsi questa impresa, in quanto il governo Prodi ha saputo muoversi evitando sia gli scogli pericolosi rappresentati dallo scontro tra opinioni diametralmente opposte riguardo al progetto di Unione economica e monetaria, sia le secche (altrettanto pericolose) costituite dal perdurante disinteresse delle forze politiche italiane per il processo di integrazione europea.

Dei contrasti sorti intorno alla vicenda dell'euro sono testimonianza esemplare i due libricini pubblicati nell'aprile del 1997, per i tipi di Laterza, da Lucio Caracciolo, direttore della rivista «Limes», e da Enrico Letta, vicepresidente del Partito Popolare, intitolati rispettivamente *Euro no. Non morire per Maastricht* ed *Euro sì. Morire per Maastricht*. Nel primo saggio, si sostiene che le visioni dell'euro alla francese (una visione politica di contenimento della Germania, di bilanciamento del suo strapotere) e dell'euro alla tedesca (una forma di germanizzazione dell'economia europea) sono giunte ad un punto di collisione, con due alternative possibili: si può andare verso una autodistruzione dell'euro oppure verso una autodistruzione dell'Europa, verso un'Europa a diversissime velocità, senza un'architettura politica coerente, con una funzione di foglia di fico per le politiche nazionali dei paesi più forti.

Questa posizione di Caracciolo richiama da vicino quella di Antonio Martino, notoriamente critica nei confronti della strategia di unificazione monetaria delineata dal trattato di Maastricht. Secondo il ministro degli Esteri del governo Berlusconi — il cui insediamento alla Farnesina, nella primavera del 1994, fu salutato, non a

caso, con insolito calore dalla stampa inglese, essendo Martino, come scrisse l'«*Economist*», «d'essere umano più vicino a un euroscettico reperibile in Italia» — «difendere il trattato di Maastricht — cito testualmente le sue parole — come se fosse il Corano significa non volere l'Europa, ma volere la disunione dell'Europa, perché, sulla base degli arbitrari e implausibili criteri di convergenza fissati a Maastricht, prima o poi, inevitabilmente, arriveremo alla conclusione che ci sono i paesi buoni, virtuosi (quelli di serie A) e ci sono gli altri (quelli di serie B). E allora avremo non l'Europa a due velocità, bensì le due Europe, in cui l'Europa più piccola, quella del nocciolo duro, avrà una posizione di guida sull'intero continente. Scegliere una strategia di unificazione monetaria sbagliata è, quindi, il modo migliore per spaccare l'Europa».

Nel secondo saggio, quello di Letta, si sostiene invece che l'abbandono dei progetti della Ced (la Comunità europea di difesa) e della Cpe (la Comunità politica europea) ha rappresentato una fortuna per l'Europa, in quanto ha permesso di lasciare l'accelerato della politica per prendere il pendolino dell'economia, e si manifesta un ottimismo di stampo prettamente funzionalista circa la possibilità, ventilata anche dal prof. Salvadori nella sua conferenza di quindici giorni fa, che dall'Unione economica e monetaria si compia, in tempi non irragionevolmente lunghi, il salto di qualità verso l'Unione politica.

Quanto poi al disinteresse sostanziale delle forze politiche italiane per l'integrazione europea, esso trova conferma, se mai ce ne fosse ancora bisogno, nei programmi di politica estera dei partiti per le elezioni politiche del marzo 1994 e dell'aprile 1996. Nel primo caso, il tema dell'Unione economica e monetaria è stato praticamente ignorato da Forza Italia, ha visto Alleanza nazionale ribadire l'opposizione dell'allora MSI al trattato di Maastricht, bollato come un accordo tra banchieri, ed è stato oggetto di affermazioni insignificanti, puramente rituali, da parte del PDS. Nel secondo caso, la lettura della paginetta scarsa dedicata all'Europa nei programmi elettorali del Polo e dell'Ulivo la dice lunga a proposito della perdurante superficialità con cui, da parte del mondo politico italiano, si ragiona di politica europea e si affrontano temi cruciali come quelli della revisione del trattato di Maastricht, dell'allargamento dell'Unione europea e della Nato, della politica estera e di sicurezza comune europea (o Pesc), della solidarietà finanziaria e della riforma del sistema di finanziamento dell'Unione.

Ad ogni buon conto, in materia di politica europea, e più in generale di politica estera, tra i programmi elettorali dei partiti che hanno concorso alla formazione del governo Berlusconi e quelli dei partiti che hanno appoggiato il governo Prodi qualche differenza c'è. In particolare, appare più marcata la volontà europeista dell'Ulivo, mentre i partiti del centro-destra — partiti che, significativamente, nel loro stesso nome contengono un richiamo al territorio (Forza Italia, Alleanza nazionale) — si caratterizzano piuttosto per l'enfaticizzazione della dimensione nazionale e per il desiderio, quasi ossessivo, di aumentare il peso relativo dell'Italia sul piano europeo ed internazionale, e di indirizzarne l'azione secondo il criterio esclusivo dell'interesse nazionale. Come a dire che lo stato minimo, continuamente evocato dal centro-destra sul versante delle funzioni e delle mediazioni sociali interne, diventa stato forte quando si passa nell'arena internazionale, poiché solo tale rafforzamento può consentire la ridefinizione e la tutela di interessi specificamente nazionali, primo fra tutti quello rappresentato dalla continuità del flusso di materie prime (tra cui, essenziale, il petrolio) che alimenta ad un prezzo accettabile il nostro apparato industriale.

Nel programma elettorale dell'Ulivo, invece, questa enfaticizzazione della dimensione nazionale non si coglie: a prevalere è la dimensione europea, nella quale soltanto si ritiene che l'Italia possa trovare lo spazio per far valere il proprio peso e i suoi interessi. Ritroviamo inoltre, in questo programma, la tradizionale idea dell'Europa come mezzo per risolvere i problemi che il sistema politico italiano non è in grado di risolvere.

Tuttavia — e con ciò mi avvio alla conclusione della mia (fin troppo lunga, temo) relazione — non ci si può basare soltanto su leve esterne, né ci si può illudere di fare della parola d'ordine Maastricht il *deus ex machina* del risanamento e della modernizzazione del nostro paese: a un incisiva riforma del sistema Italia bisogna por mano comunque, a prescindere dal pungolo rappresentato dal vincolo europeo.

«Nella vita delle nazioni — scriveva Luigi Einaudi — l'errore di non saper cogliere l'attimo friggente è irreparabile». Ebbene, quell'attimo siamo stati capaci di coglierlo, agganciandoci in extremis al convoglio dell'euro. Se però vogliamo evitare che l'Italia venga relegata in una posizione di secondo piano — in quella che il politologo Maurice Duverger ha chiamato l'Europa dell'inazione, contrapponendola a quella della decisione, che includerebbe i paesi forti della Comunità — occorre adoperarsi per colmare (o almeno ridurre) il divario che ancora ci separa dall'Europa di serie A.

A tale scopo, bisogna decisamente contrastare la tendenza dei *foreign policy-makers* italiani a schivare le difficoltà, ad assumere una posizione defilata e marginale su molte delle questioni che oggi vengono dibattute in sede europea, a trascurare o subire invece che governare i nuovi processi, ad oscillare fra una sorta di europeismo acritico da un lato e di disinteresse concreto dall'altro, a indulgere, insomma, come già in passato, a un europeismo di facciata, retorico e declamatorio, incoerente e liturgico, disimpegnato e volontarista, declinato in chiave prevalentemente difensiva, cioè in termini di preoccupazione per gli oneri economici derivanti dalla partecipazione all'Unione europea, e incapace di tradursi in effettivo adeguamento alle decisioni prese a

Bruxelles. Quel che più conta, comunque, è che l'Italia cessi di perpetuare quello iato tra il dire e il fare che in certi momenti e su problemi discriminanti può apparire agli stranieri come una vera e propria doppiezza e può far sospettare doppi giochi e inconfessate intenzioni anche quando non vi è traccia di ciò.

Purtroppo, in Italia, la capacità di governo (sia in politica interna che in politica estera) patisce il gravarne delle macchinosità bizantine e delle inerzie decisionali di un sistema politico e di un apparato statale ancora largamente arretrati, inefficienti e corrotti. Non solo, ma, quel che è più grave, su molti temi di politica estera non esiste oggi, nel nostro paese, alcun governo, sia esso di centro-sinistra o centro-destra, che possa stabilmente contare su di un'autonoma maggioranza parlamentare, senza essere costretto, per scongiurare il rischio di vedersi sconfessato da una parte non marginale delle forze che lo sostengono, ad appellarsi al senso di responsabilità dell'opposizione.

Certo, come osserva Sergio Romano, è bene dissipare il campo dall'equivoco che la politica estera debba essere necessariamente un tema unificante. Non se ne intravede oggi la ragione. In tutti gli altri paesi europei esso è trattato e percepito diversamente da maggioranza e opposizione. L'importante è però che la maggioranza sia unita e decisa, e ciò nel nostro caso costituisce un fatto non sempre scontato, anzi sembra costituire l'eccezione piuttosto che la regola, con conseguenze facilmente immaginabili per la credibilità internazionale del nostro paese.

Per rimediare a questa perdita di credibilità sul piano internazionale; per cancellare l'immagine non di rado equivoca e ondeggiante che l'Italia ha proiettato di sé in questi ultimi anni; per mettere a tacere quanti parlano di un'Italietta snobbata dagli alleati, o considerano il nostro un paese *to be taken for granted*, di cui dare cioè per scontata la disponibilità ad accettare passivamente quel che gli altri propongono; ma soprattutto per fare fronte con qualche possibilità di successo alle inedite sfide del dopo-guerra fredda, occorre ridefinire al più presto le modalità, gli obiettivi, le aree (e i temi) d'interesse primario e secondario della politica estera italiana, facendo tesoro della massima di Sforza secondo cui «non esiste una politica di prestigio, perché il prestigio è conseguenza di una politica». Solo così l'Italia potrà svolgere, anche in ambito comunitario, un'azione commisurata alle effettive esigenze e potenzialità di un paese al quale si chiede non soltanto di essere europeista — possibilmente in maniera un po' diversa da come lo è stato finora, e cioè, per dirla con Sergio Romano, «con alcune scelte coerenti, molto conformismo, molta retorica e qualche astuzia» — ma anche di diventare finalmente europeo.

E solo così, mi si consenta di aggiungere, l'Italia potrà fornire il suo contributo alla creazione (perché non sperarlo?) di quegli Stati Uniti d'Europa l'evidenza della cui necessità, a fronte dei venti di guerra che sono tornati a soffiare sui Balcani, nessuno, credo, si sentirebbe oggi, almeno in linea di principio, di negare. E a questo riguardo, mi piace concludere il mio intervento con la seguente citazione, di cui solo alla fine svelerò l'autore:

«Quel che succede in Serbia dimostra la necessità degli Stati Uniti d'Europa. Che i governi facciano posto ai popoli uniti. Finiamola con gli imperi assassini. Mai più guerre, mai più massacri, mai più carneficine: libero pensiero, libero scambio, fratellanza. È dunque così difficile la pace? La Repubblica d'Europa, la Federazione continentale, non vi è altra realtà politica diversa da essa. Su questa realtà, che è una necessità, tutti i filosofi sono d'accordo e oggi i boia uniscono la loro dimostrazione alla dimostrazione dei filosofi. Ciò che le atrocità della Serbia mostrano senza ombra di dubbio è la necessità di una nazionalità europea, un governo uno, un immenso arbitrato fraterno, la democrazia in pace con se stessa: in una parola, gli Stati Uniti d'Europa» (Victor Hugo, 29 agosto 1876).

PRINCIPALI APPROFONDIMENTI DEL DIBATTITO

* Si osserva come l'Italia, nel dopoguerra, abbia effettuato la scelta "occidentale" non a causa di costrizioni e violenze imposte dall'esterno ma perché, probabilmente, ha preferito *"dimenticarsi" di essere una nazione* favorendo, perciò, un **processo di democratizzazione passiva** – in mancanza di un *legame* tra la realtà drammatica del momento e la democrazia moderna – (prof. D. Argeri).

* Si ritiene che la "scelta occidentale", seppur mascherata da "europeismo", sia stata, comunque, una scelta giusta. La politica interna dell'Italia, poi, non farebbe altro che rispecchiare gli enunciati vizi e virtù del sistema europeo: si pensi, infatti, alla scarsa capacità di elaborazione politica, alla mancanza di progettualità... La migliore politica estera operata dagli altri Stati europei, del resto, è conseguenza della

loro maggiore stabilità di governo e di una loro *continuità di immagine*. Sarebbe, allora, forse necessario attuare, in Italia, un programma di governo mutuandolo dall'esterno (dr. R. Lenti).

* I "vizi" italiani, tuttavia, sembrerebbero ricorrenti nella storia dei Paesi europei soprattutto per quel che concerne la debolezza della politica estera: i grandi sconfitti della seconda guerra mondiale avrebbero esplicitato politiche estere di *basso profilo* per ragioni psicopolitiche, - imputabili appunto alla sconfitta subita -, che avrebbero depresso l'orgoglio nazionale (dr. M. Fornaro).

⇒ *Si ritiene opportuno evitare i facili estremismi in base ai quali la scelta occidentale sarebbe stata imposta poiché non c'erano alternative plausibili: De Gasperi, ad esempio, era piuttosto avverso all'atlantismo ma favorevole ad uno Statuto europeo e ad un'unità politica dell'Europa.*

Non si è tuttavia dell'opinione che gli Stati sconfitti siano stati conseguentemente affetti da una "sindrome psicopolitica" atta a condizionarne sfavorevolmente la politica estera: parrebbe, invece, più opportuno considerare che una politica estera debole, in alcuni casi, procurerebbe dei vantaggi non irrilevanti così come il processo di integrazione europea sarebbe scaturito, fondamentalmente, dalla necessità di contenere le ambizioni egemoniche della Germania.

In Italia, poi, il tema della riforma istituzionale assume un ruolo decisivo dal momento che nessun governo, in questi ultimi anni, può ed ha potuto contare su una maggioranza parlamentare autonoma e stabile: occorrerebbe, infatti, sottrarre i governi al ricatto delle ali estreme originato da una politica frammentata, ideologizzata e polarizzata.

Probabilmente potrebbe rivelarsi efficace, allo scopo, qualche intervento di ingegneria costituzionale che attui artifici elettorali in grado di sottrarre la politica italiana al ricatto incrociato di partiti irresponsabili (prof. V. Coralluzzo).

* Si osserva che l'Italia è stata, nel corso dei secoli, soprattutto una **colonia** e pertanto non dovrebbe stupire che la mentalità italiana dominante sia piuttosto scettica nei confronti del proprio governo ed ancor più verso un governo europeo. Ci si chiede, allora, se la scelta di formare l'Unione europea coi Paesi del nord non sia da attribuire ad una mancanza di prospettiva, dal momento che l'Italia appartiene *naturalmente* di più alla realtà mediterranea; ci si domanda, inoltre, quali possano essere le concrete possibilità dell'Unione europea se quotidianamente si vivono fenomeni di frazionamento interno (dr. M. Punzo).

* In considerazione al fatto che la politica estera italiana ha spesso assunto atteggiamenti **schizofrenici** (soprattutto nel "caso Israele") non essendo capace di distinguere tra politica estera europea e politica estera della NATO, ci si chiede, innanzitutto, quale sia l'attuale ruolo della NATO, quale quello dell'ONU e **come** sia la partecipazione dell'Italia all'ONU (dr. W. Giaccherio).

* Si ritiene che i difetti della politica italiana attengano, soprattutto, alla difficoltà di scegliere guide capaci di essere autorevoli portavoce dell'Italia anche in Europa: mancherebbero, infatti, giovani "rampanti" e preparati che credano in questa *nuova* grande dimensione che necessita inevitabilmente di forze *nuove* (dr.ssa L. Martinetti).

* Si osserva come la vera rivoluzione industriale italiana sia iniziata dopo la seconda guerra mondiale ed infatti, mentre la società civile si è mossa producendo tante piccole aziende molto efficienti, la classe politica ha governato tendenzialmente poco o male ed oggi si raccolgono i frutti di un relativo malgoverno. Nonostante ciò, di fronte al dilemma relativo all'entrare o meno in Europa, l'Italia, guidata da Prodi, ha decretato il **sì** ed ha trovato le forze per far fronte alla nuova situazione.

E gli effetti di questa **novità** sembrerebbero farsi sentire: le banche "si difendono" riunendosi attraverso fusioni societarie mentre il mercato finanziario si sta sviluppando sempre più attraverso la diffusione di fondi di investimento i cui azionisti sono soprattutto i piccoli - ma attentissimi - risparmiatori. Tutto questo però richiede inevitabilmente un governo capace di gestire la complessità ed una democrazia veramente responsabile. L'Europa, dunque, *sprona* effettivamente un'Italia che sarà costretta sempre più a *parlare un linguaggio veramente europeo*, viceversa comprometterà seriamente la sua permanenza nell'Europa stessa (dr. R. Guala).

⇒ *Occorrerebbe innanzitutto chiedersi quale sia il tipo di ordine - o disordine - internazionale che ha preso il posto di quell'ordine bipolare frantumatosi con la rivoluzione del 1989 e più ancora con l'implosione dell'impero sovietico.*

*Seppur l'Europa proceda a grandi passi, essa, comunque, continua a muoversi all'interno di un contenitore planetario ben più ampio. Si ritiene pertanto che le prospettive siano di tipo **monocratico unipolare**: persisterà, cioè, l'egemonia della superpotenza americana e non si assisterà facilmente ad una "riedizione" del **concerto tra superpotenze** secondo un ordine multipolare.*

Ma tutto ciò avverrà in modo diverso poiché, mentre nel corso di questo secolo la potenza americana si preoccupava di arginare i pericoli derivanti dall'espansione dell'Unione Sovietica, oggi, può più liberamente scegliere "come" e "dove" esercitare la propria egemonia; si consideri, infatti, che gli Stati Uniti attualmente intervengono militarmente anche in risposta alle esigenze dell'opinione pubblica, vale a dire in situazioni in cui la NATO viene usata come "surrogato" dell'esercito dell'ONU (ed è da ciò che nasce l'accusa contro guerre ufficialmente attribuite all'ONU ma che servirebbero a camuffare delle guerre dettate dall'imperialismo occidentale).

*Tuttavia, da una parte ci si lamenta dell'imperialismo americano, dall'altra lo si invoca quando si è nella necessità di agire con la "forza"! Sarebbe, invece, quanto mai opportuno riformare il Consiglio di Sicurezza dell'ONU disciplinando in modo diverso il **diritto di veto**: attualmente infatti, affinché gli interventi militari dell'ONU siano legittimi occorre il consenso unanime degli Stati facenti parte del Consiglio, condizione alquanto improbabile (ed è pertanto mera ipocrisia invocare l'illegittimità degli interventi in virtù dell'assenza di tale consenso).*

La NATO effettivamente, dal canto suo, ha cambiato gli obiettivi rispetto a quelli per cui era sorta ma con ciò non sarebbe certo auspicabile una sua "liquidazione" tanto più che, ormai, non ci si deve più difendere da un solo nemico ma da molti nemici e l'imperialismo americano, con ogni probabilità, è il minore dei mali. La scarsa fiducia nutrita nei confronti della politica estera comune europea, poi, si giustifica alla luce degli eventi: proprio nell'ambito della politica mediterranea, l'Europa ha palesato i maggiori disaccordi. (L'Italia si è guadagnata, peraltro, un po' di autonomia mantenendo relazioni privilegiate con l'OLP ed i Paesi Arabi).

*L'aspetto paradossale attiene al fatto che, durante la guerra fredda, la politica estera europea era più compatta di quanto non lo sia attualmente, epoca in cui si è sancito il percorso di unificazione politica. L'Italia continua ad assistere all'inconsistenza della maggioranza ed alla difficoltà assoluta di procedere verso una **convergenza di maggioranza ed opposizione** a causa di una totale frantumazione delle posizioni politiche; ciò è frutto di un'assenza o di una scarsa chiarezza delle direttive politiche, tanto più che, senza il sostegno del governo, risulta difficile anche il "lavoro" dei diplomatici.*

*Tuttavia vi è chi ritiene che la **forza intrinseca** delle cose spingerà, forse, il governo a prendere delle importanti e definitive decisioni per risolvere gli impasses - anche se si valuta che ciò sarà davvero difficile - (prof. V. Coralluzzo).*

* Nonostante l'atteggiamento pessimistico si osserva come, attualmente, l'Italia, stia agendo egregiamente al fine di entrare nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU, senza contare la politica di apertura nei confronti della NATO attuata dal Presidente del Consiglio, D'Alema. Occorre, inoltre, considerare che la giovane generazione si sta abituando alla **dimensione europea** e probabilmente, fra qualche anno, ci si sentirà più "europei" di quanto non ci si senta adesso (prof.ssa A. Porrati).

* Si eccepisce come la critica rivolta ai politici che osteggiano l'ausilio e l'intervento "bellico" della NATO sia stata troppo semplicistica poiché essi non sostengono uno sterile ed aprioristico rifiuto ma proporrebbero, in realtà, un progetto alternativo. Si contesta, inoltre, l'accusa di immoralismo e di ipocrisia di cui queste stesse posizioni sono state tacciate (sig. G. Barberis).

* Si manifesta la preoccupazione concernente la scarsa forza dei popoli europei, così divisi nonostante l'aver vissuto situazioni tragiche quali quelle della II guerra mondiale (prof. D. Argeri).

* In considerazione del fatto che la guerra nei Balcani imperversa dal 1993, ci si chiede quale sia la ragione dell'attuale intervento della NATO e perché non si sia intervenuti già allora (dr. W. Giaccherio).

* Si osserva, infine, che l'intervento degli Stati Uniti parrebbe piuttosto "selettivo" ma, tuttavia, - posto che le azioni belliche non sono mai nobili -, non è comunque facile definire *come* e *quando* sia meglio intervenire in virtù di motivazioni più o meno nobili, dovendosi anche considerare i delicati compromessi che sottostanno a certe estreme manovre (dr. R. Lenti).

⇒ Occorre sottolineare che la presenza dell'Italia nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU non sarà stabile ma temporanea, in quanto è previsto un meccanismo di "turnazione" degli Stati: tuttavia, sarebbe stato più apprezzabile se l'Italia avesse innalzato la **bandiera della democratizzazione** del Consiglio di Sicurezza fin dall'inizio e non solo dopo che le fu negato di farne parte in modo permanente.

Il problema è che, ancora oggi, quando i governi italiani adempiono alle proprie responsabilità internazionali, intaccano le proprie **riserve di credito** a causa di comportamenti che lasciano supporre manovre "furbesche" - come è accaduto, ad esempio, durante la guerra del Golfo -.

L'Italia, nonostante le difficoltà, è in Europa ma è inevitabile chiedersi cosa succederà **se e quando** l'Europa unificata dall'Euro dovrà affrontare qualche grave recessione economica e non si potrà più fare ricorso al debito pubblico... Si potrebbe essere veramente ottimisti se l'Unione Europea fosse almeno radicata nella coscienza delle popolazioni: l'economia europea, infatti, **corre più veloce** della cultura e del consenso della società civile che non partecipa attivamente alla realizzazione del "progetto". La cittadinanza europea si configura ancora come un "fantasma" ed in assenza di una **architettura istituzionale** sicura, l'Europa rischia di diventare una **copertura** delle politiche nazionali dei Paesi più forti della Comunità stessa, generando, inoltre, il pericolo di una reviviscenza dei nazionalismi.

Si ribadisce, infine, che, dal punto di vista politico, siano del tutto **irresponsabili** (anche se non immorali o ipocrite) le posizioni politiche di chi non approva l'intervento armato in virtù di un **pacifismo astratto** - nonostante siffatti interventi poggino, effettivamente, più sul diritto **naturale** afferente alla tutela dei diritti umani che sul diritto positivo - (prof. V. Coralluzzo).