

**Scienza politica
e relazioni internazionali**



Fabio Fossati

ECONOMIA E POLITICA ESTERA IN ITALIA

L'evoluzione negli anni novanta

FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



Il progresso delle scienze sociali è strettamente legato alla ricerca interdisciplinare. Tale indirizzo non ostacola però l'applicazione di un approccio e di un metodo rigorosamente unitari. L'approccio è quello dei sistemi, il metodo è quello della scienza politica più avanzata. L'uno e l'altro mirano a conoscere il reale nella sua complessità, a partire da dati e variabili fattuali, con l'ausilio, anche, di discipline diverse, teorie empiriche e quindi previsioni aventi valore probabilistico.

C'è una fortissima domanda, oggi, di strumenti aggiornati atti ad interpretare fenomeni complessi e talora privi di precedenti ed a consentirne la previsione, data l'accelerazione dei tempi storici.

A questa domanda la «Collana di Scienza Politica e Relazioni Internazionali» si propone, ambiziosamente, di rispondere, cercando anche di rimuovere, in misura progressiva, le resistenze, ancora vive nel nostro Paese, dovute al tradizionale convincimento che il campo sociale non sia coltivabile con gli strumenti euristici che hanno determinato lo sviluppo eccezionale delle scienze della natura.

La denominazione della collana si giustifica per due aspetti: primo, perché di solito quando si parla di scienza politica si pensa al quadro interno e qui invece si vuole accreditare la tesi che anche il sistema internazionale è analizzabile in tale prospettiva; secondo, perché anche per l'analisi corretta del sistema interno è ormai impensabile non fare un sistematico riferimento al contesto internazionale (e viceversa).

La collana svilupperà sia una parte di metodologia e di tecniche analitiche, sia una parte teorica e di ricerca sugli aspetti di sostanza del vasto campo preso in considerazione. Contribuiranno all'una e all'altra metodologi e scienziati politici, sociologi della politica e studiosi dell'amministrazione, comparatisti e cultori di relazioni internazionali.

La collana ha essenzialmente un taglio operativo. I suoi naturali destinatari saranno quindi, oltretutto gli specialisti, anche tutti coloro che, ai diversi livelli, sono detentori di responsabilità decisionali. Scopo ultimo è infatti la progressiva «modernizzazione» dell'Italia nel campo della valutazione scientifica dei fatti politici, interni ed internazionali, che è premessa insieme di razionalizzazione dei processi decisionali e di un corretto funzionamento delle istituzioni e della vita democratica del Paese.

ECONOMIA E POLITICA ESTERA IN ITALIA

L'evoluzione negli anni novanta

FrancoAngeli

Grafica della copertina: Elena Pellegrini

Copyright © 1999 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.
1a ristampa 2013

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

A Fosca, mia madre

*...Existence well what does it matter?
I exist on the best terms I can
The past is now part of my future
The present is well out of hand
Heart and soul, one will burn...*
Ian Curtis (Joy Division), Manchester 1980

Indice

Prefazione , di Umberto Gori	11
Ringraziamenti	15
Lista delle abbreviazioni	16
1. La politica estera nella prima repubblica	
<i>1.1. Problemi metodologici sulla politica estera</i>	19
<i>1.2. La PE italiana dal dopoguerra agli anni ' 70</i>	25
1.2.1. Le due principali teorie sul "basso profilo"	25
1.2.2. La delega esterna: la Nato	28
1.2.3. La delega esterna: la Cee	30
1.2.4. La delega interna: il sostegno diplomatico	31
1.2.5. La delega interna: la cooperazione allo sviluppo	35
<i>1.3. L'evoluzione della PE italiana negli anni '80</i>	35
1.3.1. La delega esterna: la Nato	36
1.3.2. La delega esterna: la Cee	37
1.3.3. La delega interna: il sostegno diplomatico	38
1.3.4. La delega interna: la cooperazione allo sviluppo	39
1.3.5. Conclusioni	40
<i>1.4. Le istituzioni della politica estera economica italiana</i>	41
1.4.1. Il sostegno finanziario e assicurativo alle esportazioni: l'attività di Sace e Mediocredito	44
1.4.2. L'assistenza organizzativa e informativa alle imprese: l'attività dell'Istituto per il Commercio Estero (Ice)	45

1.4.3. Il sostegno agli investimenti italiani all'estero	47
1.4.4. Il commercio estero negli altri paesi dell'Ocse	48
1.4.5. L'evoluzione della cooperazione allo sviluppo in Italia	49
1.4.6. La cooperazione negli altri paesi dell'Ocse	53
<i>1.5. La Pee negli anni '90</i>	55
1.5.1. Le ipotesi alternative sul basso profilo	55
1.5.2. La Pee nella prima fase della transizione	59
1.5.3. La presentazione della metodologia di ricerca	62

2. L'adesione a Maastricht

<i>2.1. L'eredità di Amato e Ciampi</i>	71
<i>2.2. Il governo Berlusconi/Martino</i>	73
<i>2.3. Il governo Dini/S.Agnelli</i>	76
<i>2.4. Il governo Prodi/Dini</i>	78
<i>2.5. Conclusioni</i>	87
2.5.1. Forza Italia	88
2.5.2. Alleanza Nazionale	92
2.5.3. I cristiano/democratici	94
2.5.4. La Lega	94
2.5.5. Dini (Rinnovamento Italiano)	95
2.5.6. Il Pds	97
2.5.7. Il Ppi	99
2.5.8. I Verdi	101
2.5.9. Rifondazione Comunista	102

3. Il sostegno diplomatico/economico all'estero

<i>3.1. L'eredità dei governi precedenti</i>	103
<i>3.2. Il governo Berlusconi/Martino</i>	104
3.2.1. Il sostegno diplomatico	104
3.2.2. Il sostegno economico	107
<i>3.3. Il governo Dini/S.Agnelli</i>	110
3.3.1. Il sostegno diplomatico	110
3.3.2. Il sostegno economico	113
<i>3.4. Il governo Prodi/Dini</i>	113

3.4.1. Il sostegno diplomatico	113
3.4.2. Il sostegno economico	121
3.4.3. La riforma dell'Ice	122
3.4.4. Le riforme di Sace, Mediocredito e Simest	126
3.4.5. La riforma dell'apparato ministeriale di Pee	128
3.5. <i>Conclusioni</i>	143
4. La cooperazione allo sviluppo	
4.1. <i>L'eredità di Amato e Ciampi</i>	147
4.2. <i>Il governo Berlusconi/Martino</i>	150
4.3. <i>Il governo Dini/S.Agnelli</i>	153
4.4. <i>Il governo Prodi/Dini</i>	156
4.5. <i>Conclusioni</i>	164
4.5.1. La cooperazione internazionale	164
4.5.2. La riforma dell'agenzia	167
4.5.3. La legge sulla cooperazione nella fase di D'Alema	176
5. La comparazione con il caso spagnolo	
5.1. <i>La Pee "pura"</i>	177
5.1.1. Il sostegno diplomatico	177
5.1.2. Cooperazione internazionale allo sviluppo	183
5.2. <i>La Pee "allargata"</i>	184
5.2.1. Il livello inter/ministeriale	185
5.2.2. La riforma degli enti pubblici di commercio estero	187
5.2.3. La riforma delle istituzioni di cooperazione	189
5.3. <i>Conclusioni sulla Spagna (e sull'Italia)</i>	191
6. Le conclusioni sulla Pee italiana	
6.1. <i>La politica estera economica "pura"</i>	199
6.1.1. Gli esiti della Pee	199
6.1.2. I processi della Pee	204
6.1.3. La destra	204

6.1.4. La Lega	206
6.1.5. La sinistra	207
6.1.6. Le prospettive future della Pee italiana	209
6.2. <i>La politica estera economica "allargata"</i>	213
6.2.1. La destra	215
6.2.2. La Lega	217
6.2.3. La sinistra	217
6.2.4. Alla ricerca di alcune ipotesi esplicative	219
6.2.5. Il governo di partito in Italia	229
6.2.6. L'introduzione di alcuni modelli decisionali	233
6.2.7. La comparazione con la Spagna	238
6.3. <i>Riflessioni sul futuro del liberismo in Italia</i>	239

7. Appendice

Le istituzioni di Pee dei cinque maggiori paesi dell'Ocse

7.1. <i>Regno unito</i>	245
7.2. <i>Francia</i>	246
7.3. <i>Germania</i>	247
7.4. <i>Stati uniti</i>	248
7.5. <i>Giappone</i>	250

Bibliografia

1. <i>Apparato teorico</i>	251
2. <i>Parte empirica sul caso italiano</i>	252
3. <i>Parte empirica sul caso spagnolo</i>	256

Prefazione

di Umberto Gori

Questa ulteriore ricerca di Fabio Fossati è una bella dimostrazione di come le vicende storiche possano essere indagate con un approccio scientifico, sottoponendo a verifica empirica interpretazioni alternative con l'ausilio delle tecniche analitiche e di controllo della scienza politica. Il risultato è un lavoro serio, documentatissimo, rivelatore della conoscenza approfondita e multidisciplinare che l'autore ha della vasta letteratura sull'argomento esaminato.

L'analisi in cui si cimenta il Fossati è complessa e difficile. La sua indagine non è solo storica, nonostante egli abbia attinto abbondantemente da materiale documentario; non è solo economica, nonostante l'oggetto preminentemente trattato e la competenza con la quale egli si muove dibattendo di questioni economiche e finanziarie; non è solo interpretativa, nonostante l'accurata selezione delle ipotesi, ma anche implicitamente normativa poiché sottopone a dissezione i fattori che hanno ostacolato lo sviluppo di una politica estera del nostro paese degna di questo nome.

Ho sostenuto in un mio scritto di circa venti anni fa che la politica estera è un insieme di *outputs* - non importa da chi attivati all'interno dello stato - *finalizzati* ad ottenere dei risultati nell'ambiente esterno al sistema Paese. Anche Fossati, che è stato mio allievo, muove da questa premessa. Così si spiega la sua scelta di indagare su quel particolare settore della politica estera che è la politica estera economica. Solo in questo settore, infatti, o principalmente in questo settore, la politica estera italiana - pur con i limiti che vengono puntualmente evidenziati - ha mirato a obiettivi che non fossero di pura politica interna. E solo in questo caso, a finalità esterne hanno fatto riscontro risultati concreti sul piano delle relazioni internazionali.

Nella sua ricerca politologica Fossati batte strade talora solitarie, come risulta anche dalle critiche rivolte ad alcuni luoghi comuni e ad alcune impostazioni tradizionali della disciplina. Nulla, o quasi nulla, sfugge al filtro severo di una ricognizione empirica, puntigliosa e quasi - apparentemente - sovrabbondante.

Ad esempio, ai realisti che non considerano le idee come fattori di influenza della politica estera degli Stati, l'autore contrappone la sua tesi che interessi e idee non possono andare disgiunti. Affermare ciò potrebbe sembrare banale se l'assunto non fosse confermato tramite una continua operazionalizzazione dei concetti e una approfondita ricognizione storica. È così che vengono identificate le quattro "piattaforme" diplomatiche basate sul realismo (nazionalista), sul liberalismo e sulle due versioni (ex- e neo-) del marxismo. Naturalmente, Fossati non afferma che l'ideologia sia necessariamente percepita dagli attori come un fattore rilevante, ma le correlazioni individuate mostrano una evidente coerenza fra idee e atti politici.

Ai tre livelli di attuazione della politica economica (processo di integrazione europea, politica di sostegno diplomatico, cooperazione allo sviluppo) corrisponde, in ciascuna piattaforma, una precisa politica od una altrettanto precisa direzione di intervento.

Ovviamente, tutto si precisa dopo il *turning point* del 1989 che si lascia progressivamente alle spalle una politica estera ed una politica estera economica caratterizzate da basso profilo, da ambiguità, da passività, da mancanza di scelte, da "deleghe" attribuite ora a livello internazionale, ora a livello interno, nonché da interventi "a pioggia" dovuti (nell'accurata ricostruzione di Fossati) non tanto a un'influenza sistemica così spesso supposta da una *intelligentzia* minimizzante volutamente il contrasto di valori fra partiti al governo e Pci, quanto piuttosto, anche se coesistono altre convincenti ipotesi, allo storico massimalismo e atteggiamento anti/sistema di questo stesso partito.

L'analisi comparata dimostra senza ombra di dubbio questa tesi. Del resto, non può non apparire evidente come la politica estera sia la variabile dipendente, in grandissima parte, di un insieme di fattori *interni* al sistema statale. In questo Rosenau ha senz'altro ragione, anche se Fossati lo considera, per certi aspetti, superato.

Per avere una Politica estera economica (Pee) da "media potenza", l'Italia dovrà cercare di essere maggiormente selettiva all'interno del-

le aree geografiche privilegiate, e cioè Europa dell'est e Mediterraneo (stupisce il disinteresse della nostra Pee nei confronti dell'America latina) e mostrare una capacità di attivazione a livello multilaterale, nonché attuare una seria riforma costituzionale che rafforzi la coesione governativa e la credibilità internazionale.

Un risultato della ricerca, fra gli altri, mi sembra degno di riflessione: nessun Governo italiano (con qualche eccezione per l'azione diplomatica di Antonio Martino) ha mai condizionato i propri interventi a favore dei Pvs al rispetto dei diritti umani e allo sviluppo dei processi di democratizzazione. La "piattaforma" c.d. liberale è sempre stata assente nella politica estera economica (unico caso in cui questa si manifesta riguarda l'adesione ai criteri di Maastricht).

In altra sede ho asserito che l'Italia, per quanto concerne la politica dei diritti umani, appartiene ad una numerosa categoria di paesi che consente la supervisione multilaterale delle proprie pratiche interne, ma non ha una politica esterna e cioè "una esplicita legislazione o una politica esecutiva che regola il processo di *foreign policy making* in modo che i diritti umani siano incorporati in calcoli di politica estera". I risultati cui perviene Fossati avvalorano questa asserzione, estendendola esplicitamente al settore degli aiuti allo sviluppo.

A me non spetta qui di commentare passo passo l'evoluzione della politica estera economica dell'Italia come diligentemente ricostruita dall'autore. Ciò che mi interessa sottolineare è la serietà dell'approccio metodologico di questa ricerca (in gran parte "sul campo"), la consistenza delle ipotesi teoriche enunciate, l'attento controllo empirico, nonché l'impianto veramente imponente e minuzioso delle note.

Per passare allo stile, non manca talora, nelle prese di posizione di Fossati, una "giovanile baldanza". È altrettanto doveroso ammettere che - a parte la prudenza nell'elaborazione delle generalizzazioni - le deviazioni ed eterodossie rispetto ai "sacri testi" della disciplina sono formulate con argomentazioni riflettenti un'ormai compiuta maturità.

Credo davvero che da ora in poi questo libro sarà un punto di riferimento obbligato per tutti gli studiosi che saranno interessati, da più punti di vista, a questa tematica ed al periodo storico che va dalla prima Repubblica a buona parte della seconda.

Firenze, Università degli studi, luglio 1999

Ringraziamenti

Intendo ringraziare i due supervisori della mia ricerca, i proff. Umberto Gori della Università di Firenze e Celestino Del Arenal della Università Complutense di Madrid. Ho infatti goduto dell'ospitalità del Dipartimento di Scienza politica (Dispo) della Facoltà Cesare Alfieri di Firenze e del Dipartimento di Relazioni internazionali della Facoltà di Scienze politiche di Madrid. Ringrazio anche i responsabili amministrativi dei due istituti in questione: proff. Mario Caciagli e Carlos De Vega. In entrambi i casi, ho goduto di finanziamenti del Consiglio nazionale delle ricerche (Cnr), da parte del Comitato giuridico/politico: con una borsa di studio annuale in Italia e con la *Nato Advanced Research Fellowship* in Spagna.

La mia riconoscenza va poi a chi mi ha offerto utili suggerimenti di tipo scientifico: i proff. Maurizio Ferrera dell'Università di Milano, Liborio Mattina dell'Università di Trieste, Angelo Panebianco dell'Università di Bologna, Thomas Risse dell'Istituto Universitario Europeo e i dott. Rosalba Chiarini dell'Università della Calabria e Marco Clementi dell'Università di Pavia. Devo ringraziare anche chi ha facilitato i contatti con gli interlocutori politici: Marco Tarchi per AN, Luciana Rosa per Forza Italia, Germano Dottori per la Lega, Lapo Pistelli per il Ppi, Ferruccio Pastore per il Pds, Marco Maier per Mincomes e l'Ice, Marco Bianchini per il Mae, Efisio Espa per le altre amministrazioni centrali; i proff. Miguel Angel Ruiz de Azua, José Antonio Alonso, José Antonio Sanahuja per il caso spagnolo. Una nota di gratitudine intellettuale va inoltre ai giornalisti del *Sole 24 Ore*, per la loro professionalità. Una riconoscenza particolare va a Claudio Tucciarelli, funzionario della Camera dei deputati, che non solo ha messo a mia disposizione numerose copie di atti parlamentari, ma mi ha anche ospitato durante i vari soggiorni romani. Infine, intendo ringraziare i politici e i funzionari (italiani e spagnoli) che hanno dato tutti la loro disponibilità, concedendomi interviste preziose per la mia ricerca.

Lista delle abbreviazioni

Adocs = associazione di operatori di cooperazione allo sviluppo
Agip = agenzia italiana petroli
AL = america latina
AN = alleanza nazionale
Aps = aiuto pubblico allo sviluppo
Bce = banca centrale europea
Bers = banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo
Ccd = centro cristiano democratico
Cdu = cristiano democratici unitari
CdA = consiglio di amministrazione
Ceca = comunità economica del carbone e dell'acciaio
Cee = comunità economica europea
Cipe = comitato interministeriale programmazione economica
Cipes = comitato interministeriale di politica estera economica
Cne = consiglio nazionale delle esportazioni
Csce = conferenza per la cooperazione e lo sviluppo in Europa
Cscm = conferenza per cooperazione e sviluppo nel Mediterraneo
Csi = confederazione stati indipendenti
DC = democrazia cristiana
DG = direzione generale
Dgae = direzione generale affari economici
Dgcs = direzione generale cooperazione allo sviluppo
Ecofin = consiglio dei ministri di economia e finanze dell'UE
Eni = ente nazionale idrocarburi
Ffaa = forze armate
Fmi = fondo monetario internazionale
Gatt = *general agreement on tariffs and trade*
GE = guinea equatoriale

G7 = gruppo dei sette
Ice = istituto nazionale del commercio estero
Ime = istituto monetario europeo
Ina = istituto nazionale delle assicurazioni
Ipe = *international political economy*
Iri = istituto ricostruzione industriale
Ltd = limitato
ME = ministro degli esteri
Mae = ministero degli affari esteri
Mincomes = ministero per il commercio estero
MO = medio oriente
Msi = movimento sociale italiano
NA = nord africa
Nafta = *north american free trade agreement*
Nato = *north atlantic treaty organisation*
Ocse = organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
Ong = organizzazioni non governative
Onu = organizzazione delle nazioni unite
Pci = partito comunista italiano
Pds = partito democratico della sinistra
PE = politica estera
Pee = politica estera economica
Pil = prodotto interno lordo
Pin = prodotto interno netto
Pmi = piccole e medie imprese
Ppe = partito popolare spagnolo
Ppi = partito popolare italiano
Pri = partito repubblicano italiano
Psi = partito socialista italiano
Psoe = partito socialista operaio spagnolo
Pvs = paesi in via di sviluppo
RU = regno unito
Sace = sezione autonoma per i crediti all'esportazione
Sec = segreteria di stato del commercio (spagnola)
Sme = sistema monetario europeo
SO = sahara occidentale
SpA = società per azioni
UE = unione europea
Uem = unione europea monetaria
Ueo = unione europeo occidentale
Utc = unità tecnica centrale
Wto = *world trade organization*

1. La politica estera nella prima repubblica

1.1. Problemi metodologici sulla politica estera

La prima area problematica di tipo politologico è l'individuazione di una definizione: che cosa è la politica estera (PE)? Nella letteratura sono emerse tre definizioni di PE. La prima fa riferimento all'ambito istituzionale: la PE è l'insieme delle decisioni prese dal ministro degli esteri, affiancato e coadiuvato dalla burocrazia dei diplomatici. Questa definizione, di matrice giuridica, si è dimostrata inadeguata (Meehan 1971), dato che spesso le decisioni chiave sono definite da altri attori, come il ministro della difesa, i segretari di partito... Gli internazionalisti hanno elaborato una seconda definizione che fa riferimento all'intenzionalità dei decisori, chiunque essi siano, di influenzare il comportamento di altri attori internazionali (Gori 1978, Wilkenfeld 1980). In tal modo, non solo si prendono in considerazione decisioni prese da chi non è ministro degli esteri - includendo anche le decisioni che sono ufficialmente di politica interna -, ma si tagliano fuori molte decisioni del ministro stesso che hanno obiettivi di politica interna. Esiste infine una terza definizione che è complementare a quest'ultima: non conta l'intenzionalità, ma l'effettività, cioè la capacità di produrre effetti. Quindi, può diventare PE una decisione presa in qualsiasi altro settore e da qualsiasi altro attore. In questa terza definizione, verrebbero però escluse molte decisioni intenzionali, magari perché il paese in questione è dotato di poche risorse. In tal modo, vi sarebbero poche politiche estere: quelle degli stati più potenti. La capacità di produrre effetti è comunque una dimensione che gli studi di PE devono saper evidenziare (Gori 1978).