

MASSIMO BUCARELLI

L'Italia e il regime baathista iracheno nei difficili anni Settanta

Abstract: *At the end of the 60's, as a result of a military coup, Iraqi Ba'ath Party seized power under the leadership of Ahmed Hassan al-Bakr, named president of Iraq, and Saddam Hussein, al-Bakr's deputy, but actually the strong man and the moving force behind the new Ba'athist regime. The Ba'athist government immediately addressed the country's major domestic problems, such as controlling domestic oil resources and developing an independent national oil industry, which until then had been owned and managed by some of the largest oil companies in the Western world. The nationalization of the Iraqi oil supplies, decided by the Ba'athist regime in 1972 interlocked with the Arab-Israel dispute and the outbreak of the Yom Kippur War, which led – as is known to the energy crisis of 1973, with sharp increases in oil prices, production cutbacks and destination embargos by the Arab Countries. In view of the growing economic and political role of the Arab Countries and of Iraq in particular, Italy called for a policy aimed at supporting Arab stance in the dispute with Israel and concluding agreements with Ba'athist regime in order to obtain large quantities of crude oil in exchange of goods and services, so as to contribute to local economic development. Even though it was a time of social and political turmoil in Italy, marked by a wave of terrorism and unrest, Italy's «oil-for-goods» strategy towards Iraq was quite successful, as Italian State and private companies obtained major contracts covering a variety of important projects, so much so that during the 70's Iraq became one of Italy's main oil suppliers.*

Keywords: Italy; Iraq; Italy's Relations with Ba'athist regime.

1. Il consolidamento del regime baathista in Iraq

Nel luglio 1968, in Iraq, in conseguenza dell'ennesimo colpo di Stato militare (il terzo in 10 anni, dopo quelli che avevano portato al governo, prima, nel 1958, il generale Abdul Karim Qassim, ponendo fine alla monarchia hashemita di re Faisal II, e, poi, nel 1963, gli ufficiali nazionalisti panarabi, guidati dal colonnello Abdul Salam Arif)¹ si assistette alla presa del potere da parte di esponenti del mondo politico e militare legati al partito *Baath*.

Il *Baath* («partito della rinascita») era nato in Siria, nella prima metà degli anni Quaranta, come movimento di liberazione nazionale contro l'amministrazione francese

¹ Sui colpi di stato del 1958 e del 1963, cfr. E.T. PENROSE – E.F. PENROSE, *Iraq: International Relations and National Development*, London and Boulder, CO, E. Benn and Westview Press, 1978, pp. 202 ss. e pp. 282 ss.; M. FAROUK-SLUGLETT – P. SLUGLETT, *Iraq since 1958: From Revolution to Dictatorship*, London and New York, I. B. Tauris, 2001, pp. 47 ss. e pp. 82 ss.; C. TRIPP, *Storia dell'Iraq*, Milano, Bompiani, 2003, pp. 224 ss.

e, allo stesso tempo, come movimento di rinnovamento della politica araba; con il tempo, aveva definito più chiaramente i propri obiettivi e il proprio programma, diventando una forza politica nazionalista e panaraba, favorevole all'attuazione di riforme sociali ed economiche d'ispirazione socialista (ma non marxista), in grado di risolvere le profonde disuguaglianze presenti nelle società arabe. Le idee baathiste erano arrivate in Iraq alla fine degli anni Quaranta, senza riuscire a fare molta presa sull'opinione pubblica e sulla società civile; privo di una struttura e di un'organizzazione forte e capillare come quella siriana, il ramo iracheno del partito *Baath* non era omogeneo e coeso al suo interno, essendo composto da individui e gruppi il cui principale fattore di affiliazione era rappresentato dai contatti di natura personale, familiare e regionale.² Inizialmente favorevoli alla rivoluzione del 1958 e al nuovo regime repubblicano, i baathisti furono presto costretti alla clandestinità, in seguito al fallimento di un attentato contro il generale Qassim, organizzato da un gruppo di aderenti al partito (tra cui anche Saddam Hussein, all'epoca ventiduenne). Il colpo di stato del 1963, cui il partito *Baath* aveva contribuito insieme agli ufficiali nazionalisti panarabi, aveva rappresentato la grande occasione per recitare un ruolo di primo piano nella politica irachena. Tuttavia, la radicalità delle posizioni del *Baath* e l'estremismo di alcuni suoi rappresentanti, resisi subito responsabili di vendette cruente e regolamenti di conti brutali contro i sostenitori del precedente regime, avevano spinto ben presto Salam Arif a estromettere i membri baathisti dal governo.³

Nell'estate del 1968, dunque, grazie all'ennesimo rivolgimento delle forze armate, il partito *Baath* riuscì a conquistare definitivamente il potere, per rimanervi stabilmente fino all'inizio del Ventesimo secolo, dando vita a un regime che, malgrado alcuni

² Sulle origini e lo sviluppo del partito *Baath* in Iraq: FAROUK-SLUGLETT – SLUGLETT, *Iraq since 1958*, cit., pp. 87 ss.; ID., *Iraqi Ba'thism: Nationalism, Socialism and National Socialism*, in COMMITTEE AGAINST REPRESSION AND FOR DEMOCRATIC RIGHTS IN IRAQ, ed., *Saddam's Iraq: Revolution or Reaction?*, London, Zed Book, 1990², pp. 89 ss.

³ Cfr. *Memorandum from the Department of State Executive Secretary (Brubeck) to the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy)*, Washington, February 13, 1963, doc. 157; *Memorandum from Robert W. Komer of the National Security Council Staff to President Kennedy*, Washington, February 20, 1963, doc. 158; *Memorandum from the Deputy Director of the Defense Intelligence Agency (Quinn) to Secretary of Defense McNamara*, Washington, November 18, 1963, doc. 363, in *Foreign Relations of the United States* (d'ora in poi, FRUS), 1961-1963, vol. XVIII, *Near East*, 1962-1963, Washington, US Government Printing Office, 1995. Cfr. anche PENROSE – PENROSE, *Iraq*, cit., pp. 297 ss.

L'Italia e il regime baathista iracheno nei difficili anni Settanta

tentativi iniziali di pacificazione nazionale con il coinvolgimento nel governo del paese di altre realtà politiche (come il partito comunista iracheno e le forze rappresentative della minoranza curda), assunte nel corso degli anni forme dittatoriali e tiranniche, soprattutto sotto il lungo dominio politico di Saddam Hussein, il principale protagonista della storia irachena di fine Novecento.⁴

Il regime baathista, guidato inizialmente dal generale Ahmed Hasan al-Bakr, con la stretta collaborazione di Saddam Hussein (cui era legato da rapporti di parentela), fu presto costretto a confrontarsi con il principale problema politico ed economico del paese, il controllo e la gestione dell'industria petrolifera nazionale, da cui dipendeva la maggior parte del prodotto interno lordo e del bilancio statale. La vita dell'Iraq, infatti, era – allora come oggi – legata in maniera quasi esclusiva all'estrazione del greggio, la cui produzione e commercializzazione, però, non erano certo in mano irachena, ma in quella della Iraq Petroleum Company (IPC), società partecipata da cinque delle principali multinazionali mondiali (British Petroleum, Royal Dutch Shell, Compagnie Française des Pétroles, Standard Oil of New Jersey/Esso e Standard Oil of New York/Mobil).⁵ Pertanto, obiettivo primario del governo baathista, così come dei precedenti regimi militari,⁶ era la modifica radicale dei rapporti con le compagnie petrolifere nella gestione delle immense ricchezze presenti nel sottosuolo del paese, affinché, contrariamente a quanto accaduto per decenni, la maggior parte dei notevoli profitti derivanti dallo sfruttamento delle riserve di greggio non finisse più nelle casse delle *major*, bensì in quelle dello Stato iracheno;⁷ un passo assolutamente necessario per

⁴ Cfr. TRIPP, *Storia dell'Iraq*, cit., pp. 254 ss.; FAROUK-SLUGLETT – SLUGLETT, *Iraq since 1958*, cit., pp. 108 ss.; U. ZAHER, *Political Development in Iraq 1963-1980*, in COMMITTEE AGAINST REPRESSION AND FOR DEMOCRATIC RIGHTS IN IRAQ, *Saddam's Iraq*, cit., pp. 41 ss.; PENROSE – PENROSE, *Iraq*, cit., pp. 353 ss.

⁵ Cfr. PENROSE - PENROSE, *Iraq*, cit., pp. 20-23, pp. 56-72, e pp. 138-141; cfr. anche D. YERGIN, *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money and Power*, New York, Simon & Schuster, 1991, pp. 184 ss.; J. BAMBERG, *British Petroleum and Global Oil: The Challenge of Nationalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, pp. 163 ss.

⁶ Cfr. *Circular Airgram from the Department of State to Certain Posts*, Washington, March 2, 1963, in FRUS, 1961-1963, vol. XVIII, cit., doc. 174.

⁷ Cfr. S. SAUL, *Masterly Inactivity as Brinkmanship: The Iraq Petroleum Company's Route to Nationalization, 1958-1972*, in «The International History Review», XXIX, 4, 2007, pp. 746 ss.

raggiungere l'indipendenza economica, attuare un vasto piano di riforme sociali e garantire, di conseguenza, la sopravvivenza stessa del nuovo regime.⁸

Le iniziative delle autorità petrolifere baathiste, guidate da Saddam Hussein, responsabile della gestione politica del settore degli idrocarburi, seguirono e completarono l'azione già avviata dai precedenti governi. Nonostante il feroce anti-comunismo dimostrato dal movimento baathista negli anni precedenti, il nuovo governo iracheno decise di proseguire i contatti e i negoziati con l'Unione Sovietica, intrapresi già durante il regime degli ufficiali nazionalisti pan-arabi. Fu così che, tra la fine degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Settanta, le autorità baathiste sottoscrissero una serie di accordi di natura tecnica, economica e commerciale, con il governo di Mosca e con alcuni satelliti dell'Unione Sovietica, grazie ai quali l'Iraq estese considerevolmente la propria rete di *partnerships* petrolifere, condizione necessaria per conquistare quanto prima la piena indipendenza economica e tagliare ogni legame con le multinazionali occidentali.⁹ Nell'estate del 1972, sempre al fine di recitare un ruolo centrale nel controllo e nella gestione del settore petrolifero nazionale, senza dipendere più dalle strategie industriali delle *major*, il governo baathista nazionalizzò le attività della IPC, eliminando, così, ogni presenza delle multinazionali straniere dall'industria di idrocarburi del paese.¹⁰ Il passo, sempre minacciato anche dai precedenti regimi, ma mai attuato per paura di ritorsioni, com'era accaduto in Iran negli anni Cinquanta all'epoca della nazionalizzazione decisa dal governo di Mossadegh, fu compiuto nel momento più propizio: la decisione irachena seguiva, infatti, la strada già percorsa dalla Libia e dall'Algeria e affiancava i negoziati in corso tra alcuni paesi arabi del Golfo e le compagnie internazionali per la partecipazione dei governi produttori nella proprietà e

⁸ Cfr. FAROUK-SLUGLETT – P. SLUGLETT, *Iraq since 1958*, cit., pp.78 ss.; BAMBERG, *British Petroleum*, cit., p. 164; PENROSE – PENROSE, *Iraq*, cit., pp. 211-213.

⁹ Cfr. *Studio dell'addetto commerciale dell'Ambasciata d'Italia a Baghdad, Ariosto Bernardini, sull'industria petrolifera*, in ARCHIVIO STORICO DELL'ENI (d'ora in poi ASEN), FONDO ENI (d'ora in poi FE), *Direzione Estera*, b. 168, f. 15A9; *Bernardini al ministero degli affari esteri*, Baghdad, 18 giugno 1971, telesspresso "riservato" n. 917 (copia girata per conoscenza all'ENI in data 2 luglio con telesspresso "riservato n. 077/14016, a firma Ricciulli, "d'ordine del ministro"), *ibid.*, f. 15A4. Cfr. anche O. SMOLANSKI – B.M. SMOLANSKI, *The USSR and Iraq: The Soviet Quest for Influence*, Durham and London, Duke University Press, 1991, pp. 38-45.

¹⁰ Cfr. F. CHALABI, *Oil Policies, Oil Myths: Analysis and Memoir of an OPEC "insider"*, London and New York, I.B. Tauris, 2010, pp. 84-94; FAROUK-SLUGLETT – SLUGLETT, *Iraq since 1958*, cit., pp. 145-148; PENROSE – PENROSE, *Iraq*, cit., pp. 405-417.

L'Italia e il regime baathista iracheno nei difficili anni Settanta

nella gestione delle società titolari delle concessioni petrolifere in Medio Oriente. La nazionalizzazione dell'IPC s'inseriva a pieno titolo tra gli effetti dirompenti della rivoluzione in atto negli assetti e negli equilibri petroliferi internazionali della prima metà degli anni Settanta ed era uno dei segni evidenti del mutato rapporto tra produttori e consumatori e, in particolare, tra il mondo arabo ricco di petrolio e le economie occidentali sempre più dipendenti dalle forniture energetiche mediorientali e mediterranee (necessarie per coprire, all'inizio degli anni Settanta, oltre il 50% del consumo energetico dell'Europa occidentale, il 75% di quello giapponese e il 36% di quello statunitense).¹¹

Tuttavia, il fattore decisivo nel rafforzamento del regime baathista fu senz'altro la vertiginosa crescita dei prezzi del petrolio verificatasi all'inizio degli anni Settanta, in applicazione delle decisioni prese dall'OPEC, l'Organizzazione dei Paesi Esportatori di Petrolio, creata nel 1960 da Arabia Saudita, Iran, Iraq, Kuwait e Venezuela (e poi via via allargatasi ad altri Stati), per dar vita a un fronte negoziale comune in grado di contrapporsi alla gestione unilaterale del mercato petrolifero da parte delle multinazionali.¹² In pochi anni, i membri dell'OPEC aumentarono il prezzo del greggio di ben quattro volte, determinando un vero e proprio *shock* per le economie occidentali, costrette a subire una sequenza di rialzi sbalorditiva: da 1,80 dollari al barile nel 1970, a 2,28 nel 1971, a 3,011 alla vigilia della guerra arabo-israeliana dello *Yom Kippur* (nel corso della quale tali misure economico-finanziarie furono accompagnate da provvedimenti di natura squisitamente politica, quali i tagli alla produzione di greggio e l'embargo verso i paesi occidentali più esposti nel sostenere lo Stato d'Israele, come ritorsione per la mancata soluzione del problema nazionale arabo in Palestina), per arrivare a 5,12 dollari al barile a ottobre del 1973 e a 11,65 a dicembre di quello stesso

¹¹ Cfr. YERGIN, *The Prize*, cit., pp. 606-632; J. STORK, *Middle East Oil and Energy Crisis*, New York and London, Monthly Press Review, 1975, pp. 210 ss.; I. SKEET, *OPEC: Twenty-five Years of Prices and Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, pp. 100 ss.; CHALABI, *Oil Policies*, cit., pp. 104-106.

¹² Cfr. SKEET, *OPEC*, cit., pp. 15 ss.; CHALABI, *Oil Policies*, cit., pp. 33 ss.; F. PARRA, *Oil Politics: A Modern History of Petroleum*, London and New York, I.B. Tauris, 2013², pp. 89 ss.

anno; un incremento superiore al 600% circa, per un costo di produzione intorno ai 12 centesimi al barile.¹³

I paesi dell'OPEC, per la maggior parte mediorientali, possedevano i 2/3 delle riserve mondiali e producevano il 90% del greggio immesso nei traffici internazionali; gli Stati arabi, in particolare, detenevano la metà delle risorse petrolifere globali e fornivano il 60% del greggio che affluiva sul mercato internazionale. Fu quasi inevitabile, quindi, che, con il crescere dell'importanza del petrolio come fonte energetica del mondo industrializzato, si andasse sempre più rafforzando la volontà dei paesi esportatori di esercitare un maggiore controllo sulle proprie risorse naturali e di fissarne liberamente i prezzi, senza subire imposizioni e limitazioni da parte delle *major*, detentrici fino ad allora di un vero e proprio potere oligopolistico. Per i paesi dell'OPEC, non era più sufficiente limitarsi a incassare le *royalties* versate dalle multinazionali; bensì, si rendeva necessario determinare, in maniera indipendente dalle volontà delle compagnie straniere, la politica petrolifera più conveniente e più confacente agli interessi nazionali, rappresentati non solo dall'esigenza di assicurare lo sviluppo economico e sociale delle proprie popolazioni, ma anche dalla volontà di intervenire politicamente nelle questioni internazionali di più diretto interesse, come il contrasto arabo-israeliano per la Palestina.¹⁴

Le consistenti disponibilità finanziarie, derivanti dalla nazionalizzazione dell'industria petrolifera irachena e dall'evoluzione del mercato di greggio mondiale in senso del tutto favorevole ai paesi produttori, consolidarono enormemente il regime baathista. Nel giro di pochi anni, il reddito nazionale da petrolio crebbe in maniera esponenziale, passando dagli 800 milioni di dollari all'anno, alla vigilia della nazionalizzazione dell'IPC nel 1972, ai 6/7 miliardi nel corso del 1974, fino a superare gli 8 miliardi nel 1975; un vero e proprio "diluvio d'oro" che diede al governo iracheno una posizione di forza tale da consentirgli di agire in piena libertà e autonomia, sia rispetto alle multinazionali e ai governi occidentali, sia nei confronti del blocco

¹³ Cfr. YERGIN, *The Prize*, cit., pp. 625-626; BAMBERG, *British Petroleum*, cit., p. 484; F. PETRINI, *La crisi energetica del 1973. Le multinazionali del petrolio e la fine dell'età dell'oro (nero)*, in «Contemporanea», XV, 3, 2012, p. 445-471.

¹⁴ Cfr. L. MAUGERI, *The Age of Oil: The Mythology, History, and Future of the World's Most Controversial Resource*, Westport and London, Praeger, 2006, pp. 93 ss.

L'Italia e il regime baathista iracheno nei difficili anni Settanta

sovietico, la cui sponda politica ed economica appariva meno necessaria.¹⁵ In sostanza, la leva economica, resa straordinariamente e improvvisamente forte dalla ricchezza petrolifera, era lo strumento più efficace e potente nelle mani dei dirigenti del *Baath* per il consolidamento del regime e per la piena indipendenza politica del paese.

Come sottolineava il rappresentante diplomatico italiano a Baghdad, Gian Pietro Nuti, in una lunga lettera scritta a pochi mesi dalla guerra del Kippur e dalla crisi petrolifera e indirizzata ad Aldo Moro, ministro degli esteri nel quarto governo guidato da Mariano Rumor, l'Iraq era ormai indubbiamente cresciuto in «*status* e peso specifico». Il profondo mutamento delle condizioni irachene investiva tutti i principali settori d'interesse nazionale, dall'economia alla politica, trasformando gli assetti interni e rafforzando il ruolo internazionale del paese. L'Iraq stava sempre più diventando un "anello essenziale" del commercio mondiale, nella duplice veste di importante fornitore di petrolio e di grande importatore di beni strumentali e di consumo: il paese, infatti, era ricco di acque e possibilità agricole, ma privo di industrie, infrastrutture e servizi, per assicurarsi i quali doveva investire l'enorme massa di liquidità derivante dagli accresciuti proventi petroliferi, dato che obiettivo prioritario del regime baathista, fondamentale per la propria sopravvivenza e per la stabilità del paese, era l'innalzamento del tenore di vita della popolazione irachena, rimasto per troppo tempo compresso e tenuto a livelli di sussistenza.¹⁶

La mutata situazione del paese si rifletteva, ovviamente, anche sulla condotta della politica estera, articolata su tre settori principali: la questione arabo-israeliana, la politica regionale e i rapporti con il resto della comunità internazionale. Secondo il diplomatico italiano, nei primi due ambiti d'intervento, il regime baathista non avrebbe di certo cambiato la linea radicale e intransigente tenuta fino ad allora, ma semmai l'avrebbe accentuata, forte del "trionfalismo economico" e della grande ricchezza finanziaria. Anzi, era lecito ipotizzare che un Iraq prospero e sviluppato, modello di socialismo arabo grazie all'attuazione di un vasto piano di riforme, avrebbe potuto

¹⁵ Cfr. *Nuti a Moro*, Baghdad, 18 febbraio 1974, lettera n. 228, in ARCHIVIO STORICO ISTITUTO LUIGI STURZO (d'ora in poi ASILS), ARCHIVIO GIULIO ANDREOTTI (d'ora in poi AGA), *Iraq*, busta 1264. Cfr. anche SMOLANSKI - SMOLANSKI, *The USSR and Iraq*, cit., pp. 282 ss.; A. VARSORI, *L'Italia e la fine della guerra fredda. La politica estera dei governi Andreotti (1989-1992)*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 48-49.

¹⁶ Cfr. *Nuti a Moro*, Baghdad, 18 febbraio 1974, in ASILS, AGA, *Iraq*, busta 1264, cit.

senz'altro aspirare con più forza e capacità di attrazione alla guida del mondo arabo o di una parte significativa di esso, composta da quanti si dichiaravano «scontenti e danneggiati dall'esistenza di Israele» e da quanti temevano l'avanzata nell'area mediorientale di un Iran aggressivo ed espansionista, strumento della politica statunitense (ovviamente fino alla rivoluzione khomeinista del 1979). La situazione mediorientale, senz'altro complessa e difficile – scriveva Nuti – contribuiva a fare dell'Iraq «un punto focale di primaria importanza», conferendo al governo di Baghdad e al regime baathista un ruolo importante e autorevole all'interno dei paesi arabi.¹⁷

Assai più manovriera ed elastica era stata fino ad allora la politica irachena verso le potenze internazionali: «prigioniero e conscio della sua fondamentale debolezza», il regime baathista aveva seguito una strategia di «abile bilanciamento di influenze, giuocando a “*tour de rôle*” gli uni contro gli altri», come nel caso della nazionalizzazione del settore petrolifero, per la cui attuazione il governo di Baghdad si era avvicinato strumentalmente al blocco sovietico. Ora, però, la nuova situazione economica consentiva ai dirigenti iracheni di muoversi da posizioni di «maggiore parità, con autorità e sicurezza». Secondo il rappresentante italiano, i rapporti con l'Unione Sovietica, «non amata ma considerata necessaria», avrebbero continuato a essere “strumentalizzati” in funzione anti-iraniana e anti-americana, oltre che per ottenere importanti forniture militari. Sempre maggiore attenzione, invece, sarebbe stata dedicata alle relazioni con i paesi dell'Europa occidentale, a cui i dirigenti baathisti chiedevano di recitare un ruolo più incisivo e indipendente. L'Europa occidentale era il maggior acquirente di petrolio iracheno ed era la principale fonte di forniture industriali, attrezzature e macchinari per l'economia nazionale. I paesi europei venivano considerati “non più pericolosi”, essendo invece visti come i *partner* naturali dei paesi arabi: stava all'Italia e all'Europa – esortava Nuti – di approfittarne. Agire con «prontezza, elasticità e serietà» era fondamentale per la riuscita della penetrazione economica italiana ed europea, data “l'ansia frenetica” della dirigenza baathista di migliorare al più presto e a qualunque costo le condizioni del popolo iracheno. L'Iraq non doveva essere più considerato – ammoniva, quasi, il rappresentante italiano a Baghdad – «un paese

¹⁷ *Ibid.*

L'Italia e il regime baathista iracheno nei difficili anni Settanta

crudele, arroccato su posizioni di sterile isolazionismo, privo di soluzioni finali, infeudato agli interessi sovietici».¹⁸

«Se questi luoghi comuni hanno avuto un qualche parziale fondamento nel passato – concludeva Nuti – ciò non è più vero nel presente. Ci troviamo di fronte, infatti, ad un Paese conscio delle possibilità, tanto economiche che politiche, che le sue enormi risorse petrolifere gli consentono, ma aperto, vorrei dire desideroso, di allacciare rapporti di feconda ed intensa collaborazione a cominciare da quei paesi, quali il nostro, con i quali è legato da tradizionali rapporti di amicizia e di stima».¹⁹

2. Tra petrolio e politica: l'Italia alla scoperta dell'Iraq

Le sollecitazioni di Nuti, del resto, erano perfettamente in linea con la politica di maggiore “comprensione” e maggiore attenzione verso il mondo arabo,²⁰ seguita dai governi italiani a partire dalla guerra dei sei giorni del giugno 1967 e intrapresa con determinazione soprattutto dopo il conflitto del Kippur e il conseguente *shock* petrolifero. È noto, infatti, che l'azione politica e diplomatica, condotta dai governi dell'epoca (soprattutto ad opera di Aldo Moro, ministro degli esteri nei vari governi Colombo e Rumor dei primi anni Settanta e presidente del consiglio dal 1974 al 1976, e di Giulio Andreotti, suo successore alla presidenza del consiglio fino al 1979), si caratterizzò per un progressivo scivolamento da posizioni di equidistanza verso tendenze più marcatamente filo-arabe, in risposta a una serie di preoccupazioni e timori derivanti dalla perdurante situazione di instabilità in Medio Oriente e dalla mancata soluzione del problema arabo-israeliano in Palestina. Mutate esigenze strategiche, dovute alla penetrazione sovietica in Medio Oriente e nel Mediterraneo orientale; diversa sensibilità dell'opinione pubblica nazionale, sempre più critica nei confronti della politica israeliana di occupazione dei territori arabi in Palestina; concrete minacce alla sicurezza interna, portate dal terrorismo di matrice arabo-palestinese, e, da ultimo, impellenti esigenze energetiche, motivate dalla crisi petrolifera: furono questi i fattori determinanti della cosiddetta svolta “filo-araba” dell'Italia nel corso degli anni Settanta.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.* Cfr. anche le considerazioni di VARSORI, *L'Italia e la fine della guerra fredda*, cit., pp. 48-49.

²⁰ Cfr. R. GAJA, *L'Italia nel mondo bipolare. Per una storia della politica estera italiana (1943-1991)*, Bologna, il Mulino, 1995, p. 187.

Una svolta che si concretizzò nell'adesione convinta alla dichiarazione congiunta dei nove membri della Comunità Economica Europea, rilasciata il 6 novembre del 1973 e ribadita nel consiglio europeo di Copenaghen del 14 e 15 dicembre, «di sostanziale appoggio alle giuste rivendicazioni arabe» (sia per quanto concerneva l'assetto territoriale, sia in relazione ai diritti nazionali del popolo palestinese);²¹ nella partecipazione attiva al tentativo di avviare un dialogo euro-arabo, per la cooperazione economica tra la CEE e gli Stati arabi produttori ed esportatori di petrolio; e nel rilancio, infine, dei rapporti bilaterali con i paesi mediorientali, sottolineato dalle visite compiute da Moro, tra il 28 gennaio e il 3 febbraio del 1974, in Egitto, negli Emirati Arabi Uniti, nel Kuwait, in Iran e in Arabia Saudita.²² Esigenze politiche e necessità economiche, quindi, delinearono e orientarono la posizione complessiva dell'Italia in Medio Oriente, spingendo e sollecitando la classe dirigente politica ed economica a farsi parte diligente nell'imprimere al paese un maggiore attivismo nella regione, alla ricerca di stabilità e sicurezza, sia negli assetti politici, che negli approvvigionamenti energetici.

La maggiore attenzione nei confronti delle potenzialità irachene, sollecitata dal rappresentante italiano a Baghdad nella lunga lettera a Moro, era, quindi, uno dei vari modi per dare concreta attuazione alla svolta filo-araba impressa alla politica italiana negli anni Settanta. Fu così che i governi italiani dell'epoca e alcune delle maggiori aziende di Stato, *in primis* l'Ente Nazionale Idrocarburi (ENI), si attivarono per rilanciare e rendere proficui i rapporti, tanto politici, quanto economici, con l'Iraq. Fu il

²¹ *Appunto sulle conversazioni con il ministro degli Esteri dell'Iraq, Hadil Taka*, Roma, 18 luglio 1974, in ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO (d'ora in poi ACS), ARCHIVIO ALDO MORO (AAM), b. 159, f. 14. Cfr. anche L. RICCARDI, *Il «problema Israele». Diplomazia italiana e PCI di fronte allo Stato ebraico (1948-1973)*, Milano, Guerini e Associati, 2006, pp. 453-454.

²² Sulla politica italiana verso il Medio Oriente nella seconda metà degli anni Sessanta e sulla svolta filo-araba in conseguenza degli avvenimenti dell'autunno 1973, esiste ormai un'abbondante letteratura: RICCARDI, *Il «problema Israele»*, cit., pp. 309 ss., e pp. 441 ss.; ID., *Sempre più con gli arabi. La politica italiana verso il Medio Oriente dopo la guerra del Kippur (1973-1976)*, in «Nuova Storia Contemporanea», X, 6, novembre-dicembre 2006, pp. 57-82; ID., *Aldo Moro e il Medio Oriente (1963-1978)*, in *Aldo Moro nell'Italia Contemporanea*, a cura di F. PERFETTI – A. UNGARI – D. CAVIGLIA – D. DE LUCA, Firenze, Le Lettere, 2011, pp. 551-583; ID., *L'internazionalismo difficile. La «diplomazia» del PCI e il Medio Oriente dalla crisi petrolifera alla caduta del muro di Berlino (1973-1989)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013; D. CAVIGLIA – M. CRICCO, *La diplomazia italiana e gli equilibri mediterranei. La politica mediterranea dell'Italia dalla guerra dei sei giorni al conflitto dello Yom Kippur (1967-1973)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2006; D. CAVIGLIA, *Tempi nuovi. Moro, Israele e la svolta filo-araba della diplomazia italiana (1967-1976)*, in *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i popoli del mediterraneo*, a cura di I. GARZIA – L. MONZALI – F. IMPERATO, Nardò, Besa-Salento Books, 2013, pp. 215 ss.

L'Italia e il regime baathista iracheno nei difficili anni Settanta

mondo delle imprese pubbliche a muoversi per primo, precedendo di qualche mese le aperture politiche dei governi italiani verso il regime baathista. Tra il 1972 e il 1973, infatti, l'ENI sottoscrisse con le autorità petrolifere irachene una serie di intese che prevedevano l'acquisto di 20 milioni di tonnellate di greggio, a un prezzo competitivo sul piano internazionale, in cambio della fornitura di beni e servizi da parte delle società del gruppo ENI e di altre società coordinate dalla compagnia italiana.²³ La vendita del greggio iracheno all'ente di Stato italiano non si esauriva in un'operazione commerciale fine a stessa, ma prefigurava l'avvio di un rapporto duraturo, in virtù del quale l'ENI avrebbe messo a disposizione delle autorità di Baghdad la propria esperienza tecnica e fornito impianti, attrezzature, materiali e prodotti vari, nel contesto di programmi di sviluppo destinati a far crescere economicamente il paese mediorientale.²⁴

L'azione dell'ENI venne accompagnata e integrata anche da passi politici significativi compiuti dai responsabili di governo, spinti dall'urgente necessità di trovare soluzioni e strategie alternative alla grave crisi energetica, economica e finanziaria causata dalla prima crisi petrolifera. Grazie al lavoro negoziale condotto dal sottosegretario agli esteri, il socialista Cesare Bensi, recatosi in missione a Baghdad per due volte nella prima metà del 1974,²⁵ Italia e Iraq stipularono un accordo decennale di cooperazione tecnica ed economica. L'intesa venne firmata a Roma, il 17 luglio del 1974, dai rispettivi ministri degli esteri, Aldo Moro e Hadil Taka.²⁶ L'accordo prevedeva la realizzazione di una serie di programmi di cooperazione, all'interno di vari settori d'intervento (industriale, agricolo e infrastrutturale), per un valore complessivo – seconde le stime effettuate – superiore ai 2.000 miliardi di lire. Le imprese italiane

²³ I testi degli accordi conclusi tra l'ENI e l'INOC si trovano in ASENI, FE, *Estero – Coordinamento regioni estere*, b. 114, f. 5. Sui negoziati che portarono all'accordo, cfr. M. BUCARELLI, *L'Eni e la questione petrolifera in Iraq negli anni Sessanta*, in Aldo Moro, *l'Italia repubblicana*, cit., pp. 441 ss.

²⁴ Sulla politica dell'ENI in Iraq negli anni Settanta, si rimanda a M. BUCARELLI, *L'ENI e il petrolio dell'Iraq negli anni Settanta: tra crisi energetiche e nazionalismo arabo*, in «Nuova Rivista Storica», XCVIII, 2, maggio-agosto 2014, pp. 667 ss., di cui, nel presente saggio, si riassume in parte il contenuto limitatamente alle questioni economiche e petrolifere.

²⁵ Cfr. *Promemoria. Missione a Baghdad 15-20 gennaio 1974. Visita del sottosegretario on.le Bensi*, a firma di A. Fogliano (Direzione per l'Estero dell'ENI), Roma, 23 gennaio 1974, in ASENI, FE, *Direzione Estera*, b. 172, f. 15EA.

²⁶ Cfr. *Appunto sulle conversazioni con il ministro degli Esteri dell'Iraqi, Hadil Taka, nel corso delle sue visite a Roma dal 16 al 18 luglio 1974*, in ACS, AAM, b. 123, fasc. 12. Alcune notizie sulle origini dell'accordo sono in A. VARSORI, *L'Italia e la fine della guerra fredda. La politica estera dei governi Andreotti (1989-1992)*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 47-48.

avrebbero potuto aggiudicarsi contratti e appalti tramite contrattazioni dirette, usufruendo delle garanzie e delle facilitazioni riservate alle aziende che già operavano nell'ambito dei piani di sviluppo iracheni. Secondo quanto annotato in un appunto interno della Farnesina, la formula adottata dai due governi per dare impulso all'interscambio tecnico e commerciale – che rappresentava «un nuovo aggiornato modello di collaborazione tra un paese industrializzato e un paese in via di sviluppo» – era “particolarmente positiva”: tale formula, infatti, da un lato garantiva la continuità degli approvvigionamenti e, dall'altro, costituiva un fattore di grande importanza nel quadro dell'azione intrapresa dal governo italiano per riequilibrare i conti con l'estero; un obiettivo, quest'ultimo, cruciale, alla stessa stregua del soddisfacimento del fabbisogno energetico, dato che negli ultimi dieci anni la bilancia commerciale dell'Italia con l'Iraq era stata costantemente in deficit, facendo registrare un disavanzo di 283 miliardi di lire alla fine del 1973. All'interno della Farnesina e degli ambienti di governo, si riteneva che le sempre maggiori necessità energetiche, insieme ai continui e indiscriminati aumenti dei prezzi petroliferi, avrebbero inevitabilmente aggravato tale passivo, fino a portarlo attorno ai 1000 miliardi, se non si fosse intervenuti con adeguati strumenti per rilanciare su grande scala le esportazioni italiane verso l'Iraq e per rendere stabile la presenza dell'industria italiana nello sviluppo economico e tecnologico del paese arabo.²⁷

Conseguenza dell'accordo di cooperazione del luglio 1974 fu un immediato fiorire di iniziative condotte da alcune delle maggiori aziende italiane, sia private, che a partecipazione statale. Nel settore agricolo, nel marzo del 1975, alcune società dei tre principali gruppi industriali del paese (ENI, IRI e FIAT) costituirono un consorzio, a cui il governo iracheno affidò la progettazione di tre programmi di sviluppo, per un valore complessivo stimato di circa 2,5 miliardi di lire. La compartecipazione delle maggiori *holding* italiane avrebbe dovuto offrire al governo di Baghdad la più ampia garanzia di realizzazione del progetto, ritenuto prioritario dalle autorità locali alla luce della dipendenza alimentare irachena dalle importazioni estere. Nel settore industriale, la

²⁷ Cfr. *Accordi di cooperazione economica e tecnica tra l'Italia e l'Iraq*, appunto del ministero degli affari esteri, s.a. e s.d. (ma giugno-luglio 1974), in ACS, AAM, b. 123, fasc. 12.

L'Italia e il regime baathista iracheno nei difficili anni Settanta

Montedison avviò dei negoziati per la costruzione di un importante complesso petrolchimico, mentre alcune società del gruppo IRI si impegnarono in contatti e trattative per la realizzazione di grandi progetti infrastrutturali, nel campo delle comunicazioni ferroviarie e stradali, della costruzione di dighe, dell'urbanizzazione e dello sviluppo edilizio di Baghdad.²⁸

Le aperture e la maggior attenzione nei confronti del regime baathista sembrarono funzionare, dando risultati nel complesso positivi, almeno in relazione alle impellenti necessità energetiche. Nel corso degli anni Settanta, infatti, i quantitativi di greggio iracheno ritirati annualmente dall'AGIP per conto dell'ENI a prezzi inferiori a quelli di mercato superarono costantemente e di molto i limiti contrattuali, arrivando quasi sempre a raddoppiare e, in alcuni casi, a triplicare le quote inizialmente programmate.²⁹ Nel 1975, a due anni dallo *shock* energetico, che fece seguito alla guerra del Kippur, l'Italia era al primo posto tra i paesi acquirenti di petrolio iracheno, con una quota pari al 23,67% del greggio esportato complessivamente dal governo di Baghdad; le forniture irachene rappresentavano ormai, stabilmente, il 20% delle importazioni totali di greggio in Italia, per un ammontare di 18 milioni di tonnellate.³⁰

È indubbio che le forniture di petrolio messe a disposizione dal governo iracheno assicurarono un contributo di notevole importanza per il soddisfacimento del fabbisogno energetico italiano, in uno dei momenti più critici e complicati della storia economica del paese.³¹ Allo stesso tempo, però, il superamento delle difficoltà energetiche, attraverso la conclusione di accordi diretti con un importante paese produttore come l'Iraq, causò una grave sofferenza nei conti con l'estero, facendo crescere notevolmente

²⁸ Cfr. *Iraq – cooperazione economica*, appunto del ministero degli affari esteri, s.a. e s.d. (ma fine del 1974), in ACS, AAM, b. 123, fasc. 12; *Promemoria per il dott. Sarchi*, a firma di A. Donadelli, Roma, 4 marzo 1976; *Promemoria. Breve sintesi dell'attività ENI in Iraq*, s. a., Roma, 19 ottobre 1976, in ASENI, FE, *Direzione Estera*, b. 172, f. 15F2.

²⁹ Cfr. *Minute della riunione del comitato misto tenutasi a Roma*, 10-11 giugno 1975; *Minute della riunione del comitato misto tenutasi a Baghdad*, 27-25 novembre 1975, in ASENI, FE, *Estero – Coordinamento regioni estere*, b. 114, f. 5.

³⁰ Cfr. *Aide Mémoire*, s.a. e s.d. (ma fine 1976). Di una parte del documento, redatto in inglese, è presente anche una copia in italiano, intitolata *Bozza di memorandum*, recante la seguente minuta: «Prof. Ammassari in preparazione visita min. Donat Cattin gen. '77», in ASENI, FE, *Estero – Coordinamento regioni estere*, b. 114, f. 5.

³¹ Cfr. *Promemoria per il Dott. Sarchi*, a firma di Alvaro Donadelli, Roma, 4 marzo 1976; *Promemoria. Breve sintesi dell'attività ENI in Iraq*, s.a., Roma, 19 ottobre 1976, in ASENI, FE, *Direzione Estera*, b. 172, f. 15F2.

il deficit commerciale con il governo di Baghdad. Alla fine del 1976, infatti, a più di 4 anni dall'intesa petrolifera e a più di due anni dall'accordo di cooperazione tecnica ed economica italo-iracheno, la bilancia commerciale tra i due paesi era fortemente squilibrata e la rapida riduzione del deficit commerciale era diventato un obiettivo essenziale e prioritario di politica economica per il governo italiano dell'epoca (guidato dall'esponente democristiano Giulio Andreotti e retto da una maggioranza monocolore DC con l'astensione di PCI, PSI, PSDI e PRI, prima esperienza degli esecutivi di "solidarietà nazionale"). Nel corso del 1975, a fronte di un esborso valutario di 1 miliardo e 316 milioni di dollari per l'importazione di quasi 19 milioni di tonnellate di greggio iracheno, l'Italia aveva esportato in Iraq beni e servizi per 260 milioni di dollari circa. Nei primi nove mesi del 1976, il volume delle forniture di greggio iracheno si era mantenuto in linea con i quantitativi dell'anno precedente, con acquisti da parte italiana pari a 10.682.000 tonnellate; fino a settembre, l'esborso complessivo era stato di 908.305.928 dollari, mentre il valore delle esportazioni italiane ammontava a 180 milioni di dollari.³²

Né l'intesa petrolifera, né l'accordo di cooperazione tecnica ed economica avevano prodotto "l'effetto sperato" di riuscire a ottenere un trattamento preferenziale nell'aggiudicazione di forniture di beni e servizi industriali, e nella sottoscrizione di contratti per la realizzazione di grandi opere e infrastrutture in territorio iracheno.³³ Tra i rappresentanti dei due paesi si era sviluppato un «alto livello di cordialità», tale da far diventare l'Italia un paese "amico" dell'Iraq, ma non certo un *partner* privilegiato.³⁴ Il "semplice fatto" della firma degli accordi bilaterali, sia petroliferi che tecnico-economici, non aveva assicurato al mondo imprenditoriale italiano una sorta di esclusiva o di accesso facilitato alla cooperazione con il governo di Baghdad.³⁵ L'atteggiamento di estrema cautela assunto progressivamente dalle autorità irachene nei confronti delle imprese italiane era determinato da vari fattori, tutti riconducibili però alla differente valutazione della *partnership* economica, divenuta molto più importante

³² Cfr. *Aide Mémoire*, in ASENI, FE, *Estero – Coordinamento regioni estere*, b. 114, f. 5.

³³ Cfr. *Promemoria. Breve sintesi dell'attività ENI in Iraq*, in ASENI, FE, *Direzione Estera*, b. 172, f. 15F2.

³⁴ Cfr. *Iraq – cooperazione economica*, appunto del ministero degli affari esteri, in ACS, AAM, b. 123, fasc. 12.

³⁵ Cfr. *ibid.*

L'Italia e il regime baathista iracheno nei difficili anni Settanta

per Roma, che per Baghdad. Il rallentamento della penetrazione economica italiana dipendeva senza dubbio dalla posizione di forza ormai raggiunta dal regime iracheno. Le consistenti disponibilità finanziarie, derivanti dalla nazionalizzazione dell'industria petrolifera e dall'evoluzione del mercato di greggio mondiale in senso del tutto favorevole ai paesi produttori, avevano fatto "gravemente" scemare l'interesse delle autorità di Baghdad a fare operazioni di compensazione accordando trattamenti preferenziali alle aziende italiane.³⁶ Nel giro di pochi anni, il reddito nazionale annuale da petrolio era cresciuto in maniera esponenziale, contribuendo a rafforzare enormemente il governo baathista.³⁷ L'unico principio ispiratore delle scelte economiche irachene era – o almeno sembrava essere diventato nei confronti delle imprese italiane – la competitività delle proposte commerciali, determinata dal prezzo dei beni e dei servizi offerti, dal livello tecnico e dalla particolare convenienza delle condizioni di pagamento, a prescindere quindi dall'esistenza di accordi quadro o di supposti canali preferenziali e privilegiati.³⁸ solo una maggiore concorrenzialità avrebbe portato a un incremento del numero di appalti, commesse, forniture e contratti di servizio, affidati alle imprese italiane interessate a operare in Iraq.³⁹

Di fronte alle inaspettate difficoltà riscontrate dall'imprenditoria italiana pubblica e privata, il governo di solidarietà nazionale guidato da Andreotti, spinto dalla necessità di risanare il deficit commerciale con l'Iraq, si trovò costretto a intervenire direttamente per chiarire e rilanciare le relazioni economiche tra i due paesi, inviando a Baghdad il responsabile del dicastero dell'industria, il democristiano Carlo Donat-Cattin. La visita si svolse nel gennaio del 1977, dopo una lunga fase preparatoria, condotta nei mesi precedenti dal prof. Giuseppe Ammassari, direttore generale della direzione delle fonti di energie del ministero dell'industria, e culminata in una missione "esplorativa" dello

³⁶ Cfr. *Promemoria di Landolfi a Girotti*, Roma, 14 maggio 1973, in ASENI, FE, *Direzione Estera*, b. 170, f. 15A6.

³⁷ Cfr. TRIPP, *Storia dell'Iraq*, cit., pp. 278 ss.; SMOLANSKI – SMOLANSKI, *The USSR e and Iraq*, cit., pp. 282 ss.; VARSORI, *L'Italia e la fine della guerra fredda*, cit., pp. 48-49.

³⁸ Cfr. *Promemoria per il Dr. Sarchi*, a firma di A. Rossoni, s.d. (ma fine novembre 1975), in ASENI, FE, *Estero – Coordinamento regioni estere*, b. 114, f. 9.

³⁹ Cfr. *Minute della riunione del Comitato misto*, Baghdad, 25-27 novembre 1975; *Minute della riunione del Comitato misto*, Baghdad, 7-8 giugno 1976; *Minutes of Joint Committee*, Baghdad, 22-23 novembre 1976, in ASENI, FE, *Estero – Coordinamento regioni estere*, b. 114, f. 5.

stesso Ammassari a Baghdad il 30 e il 31 ottobre del 1976.⁴⁰ Durante gli incontri con i sottosegretari di stato iracheni agli affari esteri, all'industria e al petrolio, il direttore generale anticipò di fatto i temi che sarebbero stati toccati da Donat-Cattin e che ruotavano essenzialmente intorno al *punctum dolens* delle relazioni economiche italo-irachene: la persistenza di un forte passivo nell'interscambio commerciale tra i due paesi, dovuto alle crescenti esigenze italiane di approvvigionamento energetico e alla presenza «meno vasta e incisiva di quanto auspicato» delle imprese italiane nella realizzazione dei piani di sviluppo locali. Gli interlocutori iracheni si dichiararono disponibili a esaminare iniziative e azioni concrete capaci di dare maggiore impulso e contenuto alle relazioni tra Roma e Baghdad; allo stesso tempo, però, fecero chiaramente intendere che solo la ripresa del dialogo politico tra i vertici dei due governi avrebbe determinato «il clima adatto a individuare e realizzare quelle intese» capaci di tenere insieme le necessità petrolifere italiane e quelle di sviluppo economico e tecnologico dell'Iraq.⁴¹

La richiesta irachena di elevare lo scambio di visite tra i due paesi a livello politico risale al 1974, all'epoca della firma dell'accordo bilaterale di cooperazione tecnica ed economica. Il governo di Baghdad aveva proposto all'allora ministro degli esteri, Moro, di recarsi in Iraq, per poi ricevere Saddam Hussein in Italia, prospettando anche l'ipotesi di anticipare il viaggio di quest'ultimo nel caso in cui il responsabile della Farnesina non fosse riuscito ad andare a Baghdad in tempi ragionevolmente brevi. Il giro di alcuni dei principali paesi mediorientali, a esclusione dell'Iraq, compiuto da Moro all'inizio del 1974, non era ovviamente passato inosservato agli occhi del regime baathista; così come il viaggio in Iran nel dicembre del 1974 del presidente della repubblica, Giovanni

⁴⁰ Il problema del forte disavanzo della bilancia commerciale con l'Iraq e della riluttanza del governo di Baghdad a effettuare compensazioni, tra forniture di greggio e importazioni beni e servizi italiani, fu oggetto di alcuni incontri interministeriali, alla presenza anche di rappresentanti dell'ENI e dell'IRI, tenutisi tra la fine del 1975 e la prima metà del 1976. Cfr. *Promemoria per Sarchi sulla riunione presso il ministero degli Affari Esteri del 21 novembre 1975*, a firma di A. Rossoni, in ASENI, FE, *Esteri – Coordinamento regioni estere*, b. 114, f. 9; *Appunto di Donadelli per Santoro sulla riunione indetta dal MINPADST sull'Iraq*, Roma, 1° marzo 1976, *ibid.*, *Direzione Estera*, b. 172, f. 15F2; *Appunto di Donadelli per Sarchi*, Roma, 2 marzo 1976, *ibid.*, *Esteri*, b. 136, f. 2.

⁴¹ Cfr. *Schiavone (Direttore Generale per gli Affari Generali e l'Organizzazione Amministrativa del Ministero delle Partecipazioni Statali) all'IRI, all'ENI, all'EFIM e all'EGAM*, Roma, 16 novembre 1976, t.sso n. 2729/Iraq, con cui si inoltrava una comunicazione dell'ambasciata italiana a Baghdad, in ASENI, FE, *Direzione Estera*, b. 172, f. 15EA.

L'Italia e il regime baathista iracheno nei difficili anni Settanta

Leone, non aveva potuto lasciare indifferenti i vertici politici iracheni, in virtù dei rapporti “tesi” e “difficili” di Baghdad con i vicini iraniani, accusati di sostenere la minoranza curda nella sua opposizione al governo iracheno.⁴² A Baghdad si attendeva evidentemente che l'Italia compisse un gesto inequivocabile in grado di sottolineare l'importanza dei rapporti politici tra i due paesi, pari ormai alla rilevanza delle relazioni economiche; gesto che, però, tardò ad arrivare, ingenerando, probabilmente, il dubbio che l'Iran e gli altri paesi mediorientali produttori di petrolio avessero un peso e un ruolo maggiori di quelli iracheni nell'ambito delle strategie italiane nella regione.

L'invio a Baghdad di un esponente di primo piano del governo italiano divenne, quindi, una mossa ineludibile per superare lo stallo raggiunto nei rapporti economici e commerciali, dato che, per il regime baathista, non si era in presenza di questioni d'ordine tecnico e burocratico, risolvibili con incontri tra dirigenti ministeriali, ma di decisioni con implicazioni politiche, che dovevano essere discusse dagli uomini di governo. Fu così che Donat-Cattin, accompagnato da una larga rappresentanza del mondo industriale italiano, si recò in visita in Iraq dal 12 al 15 gennaio del 1977. I temi centrali dei colloqui – che il ministro dell'industria ebbe non solo con il suo omologo iracheno e con il responsabile del dicastero della pianificazione, ma anche con Saddam Hussein, vicepresidente del consiglio rivoluzionario e, di fatto, vero detentore del potere politico nel paese – furono ovviamente il problema dell'approvvigionamento petrolifero e la necessità di migliorare l'equilibrio della bilancia dei pagamenti. I risultati della visita, pur interlocutori e privi di decisioni con ricadute effettive immediate, furono considerati nel complesso positivi. Le autorità irachene s'impegnarono ad accordare un trattamento preferenziale alle offerte presentate dalle imprese italiane per la realizzazione di grandi impianti industriali, «purché competitive», quindi a parità di convenienza in termini di costi e di apporto tecnologico con quelle delle aziende degli altri paesi. I dirigenti politici iracheni, inoltre, proposero l'invio in Italia di una missione di esperti per effettuare un esame di tutti i problemi che avevano bloccato l'esito positivo dei progetti italiani in Iraq. Il risultato più significativo, tuttavia, fu raggiunto sul piano

⁴² Cfr. *Appunto della Direzione Generale Affari Politici del MAE*, Roma 19 dicembre 1974, in ACS, AAM, b. 123, f. 12.

politico, poiché venne deciso – come richiesto da anni dal governo di Baghdad – di programmare una serie di «consultazioni intergovernative» per sottolineare l'importanza del legame stabilito tra i due paesi. Il primo viaggio ufficiale del nuovo corso delle relazioni italo-irachene sarebbe stato quello del ministro della programmazione, Adnan Hussein Hamdani, cui avrebbero fatto seguito – come confermato anche da una lettera di Andreotti a Saddam Hussein del 22 febbraio 1977 – le visite del presidente del consiglio italiano in Iraq e del vicepresidente del consiglio rivoluzionario iracheno in Italia.⁴³

3. *Il viaggio di Giulio Andreotti a Baghdad nell'annus horribilis della repubblica italiana*

Era del tutto evidente che ciò che contava di più, per il regime baathista, era il viaggio ufficiale di Andreotti, posto quasi come una *condicio sine qua non* per orientare le spese e gli investimenti iracheni verso i beni e i servizi forniti dalle aziende italiane. Fu lo stesso Donat-Cattin a scrivere al presidente del consiglio per sottolineare la necessità e l'urgenza di effettuare la visita in Iraq, che era stata «più volte preannunciata e poi rinviata», tanto da diventare un vero e proprio «problema di capitale importanza» nei rapporti italo-iracheni.⁴⁴ La lettera del ministro dell'industria, datata 2 maggio 1978, venne scritta e recapitata in uno dei momenti più difficili nella storia della repubblica italiana, colpita – come è noto – dalla violenza del terrorismo di matrice politica e dal dilagare della protesta sociale. Nonostante l'estrema criticità della situazione interna del paese, secondo Donat-Cattin la missione si rendeva particolarmente necessaria per convincere il governo di Baghdad del ruolo cruciale assunto ormai dall'Iraq nelle strategie politiche ed economiche italiane in Medio Oriente. Donat-Cattin, quindi, sollecitava Andreotti a interessarsi in prima persona dei rapporti politici ed economici con il governo baathista, perché ogni anno il divario tra importazioni ed esportazioni

⁴³ Cfr. Schiavone (*Direttore Generale per gli Affari Generali e l'Organizzazione Amministrativa del Ministero delle Partecipazioni Statali*) all'IRI, all'ENI, all'EFIM e all'EGAM, Roma, 17 Marzo 1977, telesspresso n. 0675/Iraq «urgente», con cui si inoltrava una comunicazione del ministero degli affari esteri, in ASENI, FE, *Direzione Estera*, b. 172, f. 15EA.

⁴⁴ Donat-Cattin ad Andreotti, 2 maggio 1978, lettera, in ASILS, AGA, Iraq, busta 1264. Cfr. anche D. FRESCOBALDI, *Presto un viaggio di Andreotti in Iraq*, in «Corriere della Sera», 17 gennaio 1977.

L'Italia e il regime baathista iracheno nei difficili anni Settanta

aumentava sempre di più e sempre di più a sfavore dell'Italia, aggravando irrimediabilmente il deficit commerciale e peggiorando l'andamento dei conti pubblici.⁴⁵ Secondo il ministro dell'industria, la visita del presidente del consiglio era non solo non più rinviabile, ma quanto mai opportuna per il futuro della presenza economica e commerciale italiana in Iraq:

«Comprendo bene – concludeva Donat Cattin – che l'attuale momento di difficoltà del nostro paese potrebbe non consentirti di spostarti, anche se per due giorni, dalla guida del governo; ritengo tuttavia che potresti programmare una tua eventuale visita a quel paese per il mese di giugno. Consentimi di affermare con franchezza che un tuo eventuale ulteriore rinvio pregiudicherebbe le possibilità della nostra industria ed il clima positivo che si era stabilito con le mie visite a Baghdad e di Hamdani a Roma».⁴⁶

Contrariamente a quanto proposto da Donat-Cattin, la visita di Andreotti ebbe luogo non a giugno, ma a novembre,⁴⁷ e fu preceduta da una missione del direttore del SISMI, Giuseppe Sansovito, recatosi a Baghdad dal 15 al 18 ottobre su invito del Servizio Informazioni Militare iracheno.⁴⁸ Nel corso dei colloqui con i responsabili dell'*intelligence* e delle forze armate, il direttore del SISMI ebbe la conferma che la partita in gioco nei rapporti tra i due paesi fosse eminentemente politica, più che economica. Per il regime baathista, infatti, la collaborazione e l'amicizia con l'Italia avevano soprattutto un valore strumentale, tutto in funzione del tentato riavvicinamento al mondo occidentale e ai paesi europei in particolare, necessario a riposizionare il paese tra i due blocchi e a riequilibrare i forti legami sviluppatisi nella prima metà degli anni Settanta con l'Unione Sovietica. La dirigenza baathista era interessata a rafforzare la propria *leadership* non solo nel paese, ma anche in Medio Oriente, e per far ciò occorreva potenziare le dotazioni militari irachene, con forniture e acquisti alternativi a quelli sovietici, per evitare un'eccessiva dipendenza da Mosca e dai suoi satelliti. Ne derivava, quindi, l'interesse iracheno a guardare con attenzione all'Italia, dato che aiuti

⁴⁵ Cfr. *Donat-Cattin ad Andreotti*, 2 maggio 1978, cit.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Cfr. *Brigante Colonna a Forlani*, Baghdad, 13 giugno 1978, tel. n. 780613/0043 «Riservatissimo», in ASILS, AGA, *Iraq*, busta 1264.

⁴⁸ Cfr. VARSORI, *L'Italia e la fine della guerra fredda*, cit., p. 49.

tecniche e forniture di vario genere, non solo belliche, provenienti dall'Italia, non avrebbero compromesso il regime baathista agli occhi del mondo arabo, non potendo essere interpretati come «un segno di passaggio di schieramento» verso posizioni più concilianti nei confronti degli Stati Uniti e di Israele.⁴⁹

Al termine, dunque, di una lunga fase preparatoria, il presidente del consiglio si recò finalmente a Baghdad il 17 e il 18 novembre del 1978. Il compito di Andreotti, accompagnato dal ministro degli esteri, Arnaldo Forlani, era duplice, economico e politico insieme. Prima di tutto, il presidente del consiglio avrebbe dovuto convincere il governo iracheno a impegnare a beneficio delle imprese italiane una percentuale maggiore del *budget* di spesa stanziato per i piani di sviluppo; in particolare, Andreotti avrebbe dovuto segnalare il forte interesse delle aziende nazionali ad aggiudicarsi le commesse per la costruzione di una centrale termoelettrica di 600 MW dal valore stimato di 600 miliardi di lire, la fornitura di fregate e motovedette alla marina militare irachena, l'installazione di una centrale termoelettrica e la realizzazione di numerose infrastrutture e varie opere di edilizia urbana. I conti con l'Iraq erano ulteriormente peggiorati: nel triennio 1974-1977, le esportazioni italiane avevano coperto solo una quota tra il 13 e il 16% delle importazioni provenienti dal paese arabo, composte quasi esclusivamente da forniture petrolifere pari a circa 15 milioni di tonnellate all'anno, e per il 1978 era stato previsto un disavanzo commerciale superiore ai 1.100 miliardi di lire: era necessario e urgente, quindi, riequilibrare in qualche modo la bilancia commerciale tra i due paesi.⁵⁰ In secondo luogo, Andreotti, giunto a Baghdad poche settimane dopo la conclusione delle intese tra Egitto e Israele, raggiunte – com'è noto –

⁴⁹ Sansovito ad Andreotti, Roma, 24 ottobre 1978, appunto «Segreto» (inviato con lettera n. 01/2126), in ASILS, AGA, *Iraq*, busta 1264. Sul riavvicinamento iracheno al blocco occidentale, si veda A. DONNO, *La difficile distensione. Il caso dell'Iraq nella strategia mediorientale di Nixon (1969-1972)*, in P.G. CELOZZI BALDELLI, a cura di, *La politica estera italiana negli anni della Grande Distensione (1968-1972)*, Roma, Aracne, 2009, pp. 85 ss.

⁵⁰ Sulla visita di Andreotti in Iraq nel novembre 1978, cfr. G. ANDREOTTI, *Diari 1976-1979. Gli anni della solidarietà*, Milano, Rizzoli, 1981, pp. 278-279; VARSORI, *L'Italia e la fine della guerra fredda*, cit., pp. 49-50; U. LA ROCCA, *Bagdad, novembre 1978. Una visita a Saddam Hussein*, in «Nuova Storia Contemporanea», XII, 6, novembre-dicembre 2008, n. 6, pp. 103-106. Alcune brevi considerazioni in L. GUIDOBONO CAVALCHINI, *I rapporti con il mondo arabo*, in *Giulio Andreotti. L'uomo, il cattolico, lo statista*, a cura di M. BARONE E E. DI NOLFO, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, pp. 115-116. Inoltre, per alcuni commenti dell'epoca, cfr. R. TRIONFERA, *Ardua la tappa di Andreotti a Baghdad*, in «il Giornale», 18 novembre 1978; P. PETRUCCI, *Andreotti a Baghdad, visita d'affari*, in «la Repubblica», 19 novembre 1978.

L'Italia e il regime baathista iracheno nei difficili anni Settanta

a Camp David nel settembre del 1978 grazie alla mediazione del governo statunitense, avrebbe dovuto accertare le reazioni della dirigenza baathista al processo di pace avviato in Medio Oriente, chiarendo il punto di vista italiano e degli altri *partner* della Comunità Economica Europea, onde evitare ricadute negative nei delicati rapporti bilaterali e in quelli euro-arabi.⁵¹ Il mondo arabo, nel suo complesso, aveva accolto negativamente l'iniziativa del *leader* egiziano Anwar al-Sadat, a tal punto da isolare il governo del Cairo, al termine di una conferenza tenutasi proprio a Baghdad poche settimane prima del viaggio di Andreotti. Tuttavia, alcuni segnali giunti alla diplomazia italiana sembravano indicare una certa volontà irachena di giocare un ruolo primario nella crisi in corso, assumendo una posizione critica nei confronti degli egiziani, ma senza allinearsi *in toto* con i più strenui oppositori a qualsiasi ipotesi di apertura e dialogo con Israele. La missione del presidente del consiglio, quindi, aveva anche l'obiettivo di verificare la concretezza di tali segnali, al fine di appurare l'effettivo margine di manovra iracheno e la possibilità di eventuali iniziative autonome del governo di Baghdad.⁵²

Andreotti e Forlani furono accolti a Baghdad da Saddam Hussein, la cui assoluta centralità nella scena politica irachena fu subito evidente ai due politici italiani.⁵³ Durante i colloqui con il *leader* iracheno, svoltisi, su richiesta di quest'ultimo, nella più assoluta riservatezza e con un numero assai limitato di partecipanti (tra cui, per il governo italiano, i soli Andreotti, Forlani, il consigliere diplomatico del presidente del consiglio, Umberto La Rocca, e l'ambasciatore a Baghdad, Valerio Brigante Colonna), furono affrontati vari temi attinenti sia alle tante questioni di politica internazionale di comune interesse sia ai vari aspetti dei rapporti bilaterali.⁵⁴ Il presidente del consiglio chiarì subito il punto di vista italiano in merito agli sviluppi della crisi arabo-israeliana e

⁵¹ Cfr. ANDREOTTI, *Diari 1976-1979*, cit., p. 278; LA ROCCA, *Bagdad, novembre 1978*, cit., pp. 103-104.

⁵² Cfr. *ibid.*, p. 104.

⁵³ Cfr. ANDREOTTI, *Diari 1976-1979*, cit., p. 278; LA ROCCA, *Bagdad, novembre 1978*, cit., pp. 103-104.

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 104-105.

al processo di pace avviato da Egitto e Israele, ribadendo il pieno sostegno alla causa del popolo palestinese, in un quadro, però, di pace e stabilità regionali.⁵⁵

«Noi condividiamo – affermò Andreotti – il ritorno allo *status quo ante* 1967 (v. Risoluzione 242 ONU) ed il diritto del popolo palestinese alla autodeterminazione per una avere una loro patria. Questa deve essere realizzata con negoziati e non con la guerra, in un quadro di sicurezza per tutti gli Stati mediorientali. In tale spirito noi – e gli altri europei – abbiamo visto favorevolmente il comportamento di Sadat per spezzare l'incomunicabilità e cominciare negoziati effettivi».

Andreotti, infine, riportò quanto gli era stato espressamente assicurato da Sadat, incontrato pochi giorni prima del suo arrivo a Baghdad: l'Egitto non avrebbe firmato una pace separata senza alcun «legame effettivo» con la risoluzione dei problemi del popolo palestinese a Gaza e in Cisgiordania. Secondo il presidente del consiglio, il mondo arabo non avrebbe dovuto dividersi, né tantomeno isolare il governo del Cairo, ma approfittare, invece, di quel momento «internazionalmente favorevole» per arrivare a una «pace globale», una soluzione effettiva «precisata nei tempi e nei contenuti» della questione palestinese e della crisi mediorientale:

«La pressione politica del mondo vale di più – asserì Andreotti – del potenziale militare a disposizione. Ci sembra che da tutte le parti dovrebbe essere fatto uno sforzo, con rinnovato vigore, per giunger a una soluzione».⁵⁶

Da parte irachena, invece, si espressero critiche e si sollevarono dubbi nei confronti del percorso negoziale intrapreso da Sadat e delle modalità scelte dal governo del Cairo per porre fine al conflitto con Israele:

«La solo via politica non basta, precisò Saddam Hussein. Israele, di cui si riconosce il diritto di esistere, non accetterebbe la soluzione ONU se da parte araba non vi fosse una forza militare tale da rendere valida la

⁵⁵ Cfr. *Appunto di Andreotti*, Baghdad, 19 novembre 1978, in ASILS, AGA, *Iraq*, b. 1270 (le sottolineature sono nel testo originale). Cfr. anche ANDREOTTI, *Diari 1976-1979*, cit., pp. 278-279; LA ROCCA, *Bagdad, novembre 1978*, cit., pp. 104-105.

⁵⁶ *Appunto di Andreotti*, 19 novembre 1978, cit. Cfr. anche LA ROCCA, *Bagdad, novembre 1978*, cit., pp. 104-105.

trattativa politica. Per questo Iraq e gli altri paesi arabi, qui convenuti nelle scorse settimane, hanno giudicato negativamente il comportamento di Sadat».⁵⁷

Secondo il *leader* iracheno, quella di Sadat era solo un'illusione, perché né Israele, né gli Stati Uniti erano realmente intenzionati ad arrivare a una «pace regionale duratura con soddisfazione del popolo palestinese». L'Italia e gli altri *partner* europei – aggiungeva Saddam Hussein – non avrebbero dovuto guastare le possibilità d'intesa con il mondo arabo, accettando *in toto* l'iniziativa statunitense di sostegno alla riappacificazione tra Egitto e Israele, vero e unico obiettivo della politica statunitense e israeliana, interessata a rompere l'unità dei paesi arabi, ma non a risolvere la questione palestinese.⁵⁸

Quest'ultimo punto era, poi, il reale obiettivo del viaggio di Andreotti in Iraq: sfruttare appieno le possibilità d'intesa e di collaborazione con un paese arabo, emergente e importante come l'Iraq, dando rassicurazioni sul sostegno italiano alla causa araba in Palestina. Riprova ne fu il contenuto dei colloqui dedicati ai rapporti bilaterali, nel corso dei quali da parte irachena si prese l'impegno a concedere maggiore spazio alle imprese italiane e garantire l'approvvigionamento energetico:

«Ci è stato detto peraltro – annotava Andreotti nei suoi appunti sugli incontri con le autorità irachene – che quest'ultima posizione italiana farà sì che, qualunque cosa accada, l'Irak ci fornirà sempre il petrolio a noi necessario».⁵⁹

A giudicare dai dati dell'interscambio commerciale degli anni successivi, la visita di Andreotti ebbe effetti decisamente positivi sul rilancio della presenza economica italiana in Iraq: nel giro di pochi anni, l'evoluzione degli scambi tra i due paesi portò in attivo il saldo della bilancia commerciale italiana con l'Iraq, facendo registrare esportazioni verso il paese arabo per 2.200 miliardi di lire, contro importazioni pari a 2.000 miliardi di lire; un risultato che, pur essendo determinato in parte dall'incremento

⁵⁷ *Appunto di Andreotti*, 19 novembre 1978, cit. Cfr. anche ANDREOTTI, *Diari 1976-1979*, cit., pp. 278-279; LA ROCCA, *Bagdad, novembre 1978*, cit., pp. 104-105.

⁵⁸ ANDREOTTI, *Diari 1976-1979*, cit., p. 278.

⁵⁹ *Appunto di Andreotti*, 19 novembre 1978, cit. Cfr. anche ANDREOTTI, *Diari 1976-1979*, cit., pp. 278-279.

delle forniture militari acquistate da Baghdad a causa della guerra con l'Iran scoppiata nel settembre del 1980, sottolineava senza dubbio l'importanza nelle strategie economiche irachene del ruolo dell'Italia, diventata il quarto *partner* commerciale in assoluto del paese arabo e il secondo tra i paesi europei dietro la Francia.⁶⁰ Il consolidamento e l'approfondimento della *partnership* economica italo-irachena si rivelarono assai utili nell'affrontare la nuova crisi energetica internazionale, verificatasi a seguito degli avvenimenti iraniani alla fine degli anni Settanta. L'instabilità politica del Golfo Persico, determinata dalla rivoluzione khomeinista, ebbe inevitabili ripercussioni sulla stabilità dell'intero mercato petrolifero internazionale, mettendo nuovamente in notevole difficoltà le economie occidentali e gettando nel panico i paesi consumatori.⁶¹ Tuttavia, com'era stato assicurato dalle autorità baathiste in occasione del viaggio di Andreotti a Baghdad, il governo iracheno non fece mancare all'Italia le forniture necessarie a superare la nuova crisi energetica; il che rappresentava, poi, il fine ultimo di tutta la strategia italiana in Iraq nel corso degli anni Settanta: coltivare buoni rapporti politici, sostenendo il regime baathista e la causa araba in Palestina, per poter contare sull'apporto costante del greggio iracheno.

⁶⁰ Cfr. *Dossier Iraq*, a cura dell'IPALMO, Roma, luglio 1983, pp. 6-7; VARSORI, *L'Italia e la fine della guerra fredda*, cit., p. 50.

⁶¹ Cfr. YERGIN, *The Prize*, cit., pp. 674 ss.; PARRA, *Oil Politics*, cit., pp. 215 ss.; CHALABI, *Oil Policies*, cit., pp. 167 ss.; SKEET, *Opec*, cit., pp. 157 ss.; MAUGERI, *The Age of Oil*, cit., pp. 121 ss.