

LA POLITICA DI SICUREZZA E DI DIFESA ITALIANA DAGLI ANNI DEL CENTRO-SINISTRA AL CROLLO DEL BLOCCO ORIENTALE, 1968 -1991

Giuliano CAROLI

Non è semplice oggi analizzare gli aspetti caratteristici della politica di sicurezza e di difesa italiana nel periodo che va dai governi organici di centro-sinistra fino alla crisi di questa formula di governo, in uno scenario internazionale in cui si alternarono crisi e tensioni, nel quadro consolidato del bipolarismo USA-URSS, fino a che questo ebbe termine negli anni 1989-91.

La ricostruzione di quei fatti, ancora storicamente “recenti”, non può ovviamente disporre di tutta la documentazione d’archivio necessaria, come è ormai possibile per gli anni del centrismo, malgrado il moltiplicarsi delle fonti di informazione e di analisi contemporanee ai fatti esaminati. Tuttavia, è ugualmente possibile esaminare in linea generale una serie di eventi e problematiche così da poter seguire gli sviluppi fondamentali della politica estera italiana in tema di sicurezza e le scelte prese nel campo della difesa nazionale, a partire dai primi anni, difficili, del centro-sinistra.

Non si può fare a meno di constatare in primo luogo l’esistenza di una fase di

transizione negli indirizzi politico-strategici del paese all’indomani della firma del trattato di non proliferazione nucleare, in quell’estate del 1968, che segnò in qualche modo una svolta nel quadro dei pericoli che la guerra fredda si portava dietro dal periodo in cui il confronto aveva raggiunto i più alti livelli (l’invasione della Cecoslovacchia ne costituì forse l’ultimo tragico aspetto) ed allo stesso tempo definì un momento chiave nella politica di sicurezza italiana che proprio allora faceva della distensione il tema su cui ritagliare un ruolo internazionalmente importante per il paese.

In occasione di quella firma l’Italia, al pari di altri paesi europei, aveva contestato l’innegabile duopolio nucleare a favore delle superpotenze, attivandosi per l’adozione di quella “clausola europea” che avrebbe dovuto lasciare qualche spiraglio per lo sviluppo dell’industria nucleare del Continente ed evitare che il potenziale nucleare mondiale fosse accentrato nelle mani di Washington e Mosca, anche solo a scopi di sviluppo dell’economia civile.

E' tuttavia doveroso confermare come quella fase di transizione da un lato abbia visto la conferma generalizzata delle costanti fondamentali della politica estera italiana, in particolare dell'*atlantismo* e dell'*europesismo*, dall'altro abbia registrato una contrapposizione netta tra opposizioni e maggioranza di governo sui temi di fondo della politica estera, con alcuni "distinguo" nella stessa area governativa.

I governi italiani avevano contribuito attivamente al processo negoziale per il disarmo, soprattutto di quello nucleare, avanzando proposte e attivando iniziative che in qualche modo innovavano senza intaccarlo il filone della partecipazione all'alleanza occidentale. Dalle conferenze di Ginevra nell'ambito delle Nazioni Unite alle complesse trattative e discussioni che sfociarono nel trattato di non proliferazione del luglio 1968, una sua "voce" specifica l'Italia, tutto sommato, era riuscita a costruirselo, rinsaldando la posizione che vedeva la fedeltà alla politica di difesa occidentale unirsi senza contraddizione alla ricerca di tutte quelle occasioni che avrebbero potuto portare alla diminuzione della tensione Est-Ovest ed allontanare i rischi di un conflitto generalizzato. La ricerca di un rapporto particolare con l'URSS entrava in questo contesto che vedeva la supremazia concettuale della politica di "distensione".

Del resto, pochi anni dopo, nel 1971, il governo sovietico sorprese l'Occidente con la proposta di indire una Conferenza mondiale per il disarmo, implicante una dichiarazione generale di non ricorso alla forza. Proposta che trovò però gli occidentali generalmente divisi nelle loro valutazioni, timorosi che l'invito possa diventare uno strumento di propaganda della politica sovietica.

L'intenzione dei governi italiani di coniugare in una visione più ampia processo di disarmo e sicurezza portò comunque alla intensificazione di una

attività ricca di contenuti da parte dei diplomatici italiani: senza dubbio uno degli aspetti più concreti nel quadro della partecipazione, niente affatto ritenuta marginale o secondaria, ai lavori della Commissione per il disarmo dell'ONU, a Ginevra. In questo contesto, un tema che attirava in modo particolare l'attenzione della diplomazia italiana era quello della limitazione delle armi chimiche e batteriologiche e su di esso ebbe modo di svilupparsi uno studio sempre più competente e dettagliato.

La posizione italiana era a favore del raggiungimento rapido di un accordo, ma con l'adozione di controlli tecnicamente perfetti, presupposto anche di una indispensabile volontà politica "europea" e di una grande chiarezza sul piano giuridico internazionale. Determinante poi si rivelò il contributo italiano per una intesa accettabile per tutti, con l'obiettivo di far adottare criteri univoci per la definizione degli agenti chimici e batteriologici da interdire.

Alla 27° sessione dell'Assemblea generale dell'ONU, nel settembre 1972, il rappresentante italiano, l'ambasciatore Vinci, lanciò alcune critiche ai colloqui sul disarmo, che sembravano non adeguati al ritmo assunto dalle relazioni internazionali, sempre più centrate sull'interdipendenza dei problemi e non sull'isolamento di un problema rispetto agli altri. Critiche lanciate soprattutto al duopolio USA-URSS nel trattare le tematiche nucleari. L'Italia era invece per il raggiungimento di una formula che non opponesse gli Stati nucleari a quelli non nucleari e definisse invece responsabilità e oneri diversi, con un maggiore impegno degli Stati "militarmente importanti".

Tuttavia, la clamorosa firma a metà del 1972 dei Trattati SALT I e ABM a Mosca, al termine di una lunga e travagliata stagione di negoziati fra Stati Uniti e Unione Sovietica, costrinse l'Italia come gli

altri paesi europei a confrontarsi ancora con la temuta ma ineliminabile dimensione bilaterale della gestione degli armamenti nucleari che toccò il culmine proprio in quell'occasione.

Il 1968 fu un anno chiave per la sicurezza europea. L'anno dell'esperimento praghese del socialismo dal volto umano e della dura repressione sovietica, dell'arrivo dei carri armati di Mosca nel cuore dell'Europa con una rapidità strabiliante dal punto di vista tecnico-militare, mentre l'organismo fondamentale della difesa europea, la NATO si rivelava sempre più alle prese con i problematici temi della ripartizione delle responsabilità finanziarie tra alleati europei e americano e con questioni che sembravano contrapporre spesso le valutazioni strategiche delle due sponde dell'Atlantico, mentre cresceva il divario a favore del Patto di Varsavia in termini di armamenti convenzionali.

Per uno strano paradosso della storia politica il tragico epilogo dell'esperimento cecoslovacco si venne a collocare all'inizio di un dibattito che allora era ancora confinato nelle cancellerie ma che progressivamente avrebbe riempito sempre di più il dialogo Est-Ovest, finendo addirittura per condizionare e mutare lo stesso processo di distensione: la Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa. Vecchio progetto di Molotov nel 1954-55, il tema di una Conferenza volta a creare un "sistema" di sicurezza cui avrebbero dovuto partecipare senza distinzioni tutti i paesi del Continente si era poi sganciato dal punto di riferimento iniziale, vale a dire il problema della riunificazione tedesca, ed era stata rilanciato con forza da Mosca e dai suoi alleati alla riunione del Patto di Varsavia nel 1966 e, per dargli una risonanza più vasta all'interno delle stesse opinioni pubbliche occidentali, alla riunione dei partiti comunisti di Karlovy Vary nel 1967.

Indubbiamente uno dei temi che maggiormente motivava l'iniziale diffidenza dei paesi occidentali era quello relativo alla presunta volontà sovietica di sancire con questa Conferenza, "sostitutiva" di un trattato di pace generale, lo status quo territoriale scaturito dal secondo conflitto mondiale e la legittimità politica dei governi est-europei. Senza contare anche il riconoscimento formale della Repubblica democratica tedesca da parte degli occidentali che sarebbe inevitabilmente derivato dalla convocazione di una Conferenza paneuropea per discutere della sicurezza di tutti.

L'Italia, che già nel giugno 1967 con l'allora ministro degli Esteri Fanfani riteneva di dover dare un respiro più ampio alla proposta sovietica, per impedire che l'Europa occidentale e gli Stati Uniti si arroccassero su un rifiuto che con il passare del tempo avrebbe potuto divenire controproducente per le opinioni pubbliche, iniziò a privilegiare in particolare gli aspetti politico-culturali, scientifici e tecnologici che il progettato evento paneuropeo avrebbe dovuto sollevare. Fin dall'inizio il governo italiano cercava così di far confluire nel dibattito tematiche attinenti anche alla cooperazione economica e soprattutto alla tutela dei diritti umani all'interno del blocco sovietico, onde evitare che una impronta rigidamente politico-ideologica finisse con il riaffermare proprio quella logica dei blocchi che il progetto invece, almeno sulla carta, puntava a superare.

L'impostazione particolare data dall'Italia al dibattito sulla CSCE divenne visibile in modo particolare quando nel marzo 1969 l'"Appello di Budapest" del Patto di Varsavia rilanciò, e questa volta definitivamente, il negoziato fra i due blocchi. La conferma di questo indirizzo della politica italiana giunse quando il ministro degli Esteri Nenni prese lo spunto dalla reiterata proposta di Mosca e dei suoi

alleati per auspicare un negoziato diretto Est-Ovest in cui l'Europa avrebbe avuto una parte preponderante in un contesto negoziale che coinvolgeva la sua stessa sicurezza. In altre parole, la progettata Conferenza paneuropea, se pur avrebbe coinvolto le due alleanze politico-militari contrapposte, avrebbe potuto consentire agli europei di giocare un ruolo non rigidamente inserito negli schemi della guerra fredda che privilegiavano le due più grandi potenze nucleari della terra. L'approfondimento delle tematiche inerenti alla sicurezza europea rimase da allora in poi una costante della politica estera italiana sviluppando proprio questa cornice concettuale.

Il processo di sicurezza europea fu visto come un obiettivo possibile a partire dal 1969-70: anche se in seguito furono numerose le critiche rivolte al tentativo sovietico di scardinare grazie ad esso il sistema di difesa occidentale e di ottenere a poco prezzo il riconoscimento dello status quo territoriale in Europa. Un processo che stava però irreversibilmente proseguendo per tappe, con un rilievo attribuito a quelli che un po' troppo eufemisticamente venivano definiti i problemi relativi alle relazioni umane.

L'Italia, nonostante la sua preferenza per una accentuazione della politica di distensione, non era affatto intenzionata ad attenuare la sua tradizionale "fedeltà atlantica" e la partecipazione alle attività dell'Alleanza. Il governo italiano si mostrò contrariato, ad esempio, dal rifiuto sovietico di accogliere una missione guidata dal Segretario generale della NATO, Manlio Brosio, fatto che sembrava contraddire i negoziati ormai avviati fra i due opposti schieramenti.

Se il processo che avrebbe portato nel 1972 alla convocazione della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione europea non si mostrava privo di ostacoli, il dibattito fra gli alleati occidentali si fece particolarmente intenso, senza che

scomparissero le tendenze differenti sul come rispondere alle proposte dell'Est. Anche se dal 1969 l'Alleanza atlantica aveva ormai accettato il fatto che si parlasse di organizzare una "Conferenza", restava sul tappeto l'irrisolta questione tedesca a raffreddare gli entusiasmi circa l'appuntamento paneuropeo voluto dal Cremlino, mentre vi erano ancora resistenze al tentativo orientale di ottenere per questa via il riconoscimento dello status quo politico e territoriale nel Centro Europa e della RDT.

Per quanto riguardava questo aspetto del dialogo/confronto Est-Ovest, l'Italia nel contesto delle riunioni atlantiche (Consiglio NATO del dicembre 1970) favoriva quella che inevitabilmente era l'unica via percorribile per avere un risultato positivo: il riconoscimento reciproco tra i due Stati tedeschi nell'ambito di una nuova dimensione di sicurezza e di una fase ulteriore di negoziati.

L'avvio nel 1969 della "Ostpolitik" del cancelliere Willy Brandt, fu sempre sostenuto dai governi italiani sia nelle sue impostazioni concettuali che nei risultati concreti. Nei mesi successivi si ebbero come è noto gli incontri fra i governi delle due Germanie, i trattati di Mosca e di Varsavia, l'accordo quadripartito nel 1971 su Berlino e il Trattato fondamentale fra Bonn e Berlino Est. Eventi che segnarono la svolta decisiva nel dialogo fra Occidente e mondo sovietico: dopo il vertice di Praga del Patto di Varsavia nel gennaio 1972 - determinante per quanto riguarda la problematica della sicurezza e la cooperazione europea - nel Consiglio atlantico del maggio 1972 si decise finalmente di accettare la sfida della Conferenza paneuropea e, in quello del dicembre successivo, di ammettervi la RDT.

L'Italia, in prima linea nella svolta storica della preparazione della Conferenza paneuropea, fu tra i primi paesi ad accogliere l'invito del governo di Helsinki per fare della capitale finlandese la sede ufficiale dell'apertura dei lavori. Alla vigilia furono degne di menzione due importanti

prese di posizione da parte del governo italiano che più di altre illustrarono i contenuti della politica di sicurezza del paese.

La prima fu quella del Primo Ministro Andreotti il quale confermò la validità della simbiosi tra fedeltà all'Alleanza atlantica e la costanza nel portare avanti il dialogo Est-Ovest; la seconda consistette in un intervento del ministro degli Esteri Moro per il quale - "con realismo ed equilibrio" - la CSCE avrebbe dovuto assistere non solo alla nascita di un sistema di sicurezza europea, ma anche ad una nuova politica estera della Comunità, dotata di una particolare fermezza nell'avvicinamento all'URSS, ma in grado di far interagire nell'ambito del concetto della sicurezza europea le necessità di natura strategico-militare e gli aspetti economici e finanziari.

Anche il nuovo ministro degli Esteri, Medici, in un intervento del 1973 alla Commissione esteri della Camera, pose l'accento sulle grandi opportunità che alla CSCE si aprivano per il processo di integrazione europea, oltre che per il superamento dei blocchi contrapposti, la diffusione della fiducia, la collaborazione tra l'Est e l'Ovest.

Dopo i lavori della Conferenza preparatoria di Helsinki tra il novembre 1972 ed il gennaio 1973 seguì la riunione di Helsinki della Conferenza vera e propria, a livello di ministri degli Esteri, e successivamente la lunga fase di Ginevra a livello di ambasciatori, fino all'ultima tornata di incontri a livello di Capi di stato e di governo che il 1° agosto 1975 avrebbero firmato l'"Atto Finale" della CSCE. Nella Conferenza preparatoria l'ambasciatore Favale fu uno dei protagonisti della riunione, assertore della necessità di affrontare le varie tematiche sul tappeto con una buona dose di realismo politico. L'Italia aderì subito alla posizione di coloro che sollecitavano ad andare oltre la discussione sulla sola sicurezza militare,

affrontandone tutti gli altri aspetti ormai con essa interagenti, e cercò di introdurre per la prima volta la necessità di assicurare sicurezza e stabilità anche in Europa meridionale e nell'area mediterranea, in quegli anni condizionata da diverse sfide. Temi che non avrebbero più abbandonato l'azione della diplomazia italiana. Infatti, quello della sicurezza del fronte meridionale, il "ventre molle" della Alleanza atlantica, divenne uno dei temi più importanti, trasformandosi nelle intenzioni italiane in strumento di avvicinamento alle aspettative dei paesi del mondo arabo e del Terzo Mondo in generale.

Per l'approfondimento delle tematiche sempre più dominanti della sicurezza politico-militare e della cooperazione economica, commerciale, culturale, l'Italia intensificò la sua attività anche nelle varie sedi dell'Alleanza atlantica, dal Gruppo di pianificazione nucleare al Comitato di pianificazione della difesa ed all'Eurogruppo, pur non tralasciando di partecipare al dibattito anche su altri problemi, come quello della standardizzazione dei sistemi d'arma convenzionali. In quegli anni infatti la razionalizzazione della produzione della difesa e l'armonizzazione delle varie politiche di difesa nazionali venivano intese come parti dello stesso processo di riduzione degli armamenti e di riduzione della tensione Est-Ovest.

A partire dal 1972-1973 la problematica della sicurezza e della cooperazione europea divenne lo strumento di una più decisa politica italiana mirata a fare soprattutto della sede CSCE un luogo di confronto e di dibattito per l'avvicinamento tra i popoli delle due Europee ed il superamento delle tensioni, anche al di fuori del rigido schema delle trattative blocco a blocco. Si voleva favorire così lo sviluppo di una fitta trama di incontri e colloqui tra i due

schieramenti; con l'obiettivo sia di ammorbidire in sede bilaterale le posizioni prese in ambito NATO, che di promuovere uno specifico "desk" di negoziati aventi soprattutto la Comunità europea come protagonista, costruendo una rete negoziale in materia di cooperazione economica e commerciale non identificata *tout court* con la politica atlantica.

E' importante sottolineare come l'azione politica e diplomatica italiana in rapporto alla problematica CSCE trovò modo di attivarsi, al di fuori del mero contesto politico-militare. Proprio in questa direzione la Comunità istituì sul tema uno specifico gruppo di lavoro in cui l'apporto italiano fu ben visibile e coerente. Da questo avvicinamento tra le due dimensioni ebbero origine poi alcuni elementi fondamentali del dibattito CSCE come la dichiarazione dei principi, il codice di buona condotta, la libera circolazione delle idee, delle informazioni e delle persone, il rifiuto di giungere solo al riconoscimento "notarile" dello status quo nel Centro Europa. Temi tuttavia destinati di lì a poco a diventare terreno di scontro tra le diverse concezioni occidentali e sovietiche.

Decisivo per lo sviluppo dei lavori della CSCE si rivelò il fatto che la Commissione CEE divenne poco a poco un protagonista assoluto della cooperazione paneuropea e il referente principale di quel famoso gruppo di paesi neutri e non allineati cui negli anni della CSCE e dei suoi seguiti andò buona parte del merito dei successi del negoziato, soprattutto quando questo si trovò davanti ad uno stallo o ad una tensione fra i rappresentanti dei due blocchi.

Sarebbe lungo esaminare in dettaglio tutta l'attività italiana – confluyente del resto in quella dei Nove della Comunità – durante i lavori della CSCE a Helsinki e soprattutto nella lunga sessione di Ginevra, fino alla firma dell'Atto Finale da parte di 35 paesi.

L'Italia sviluppò una attività negoziale dinamica e propositiva su argomenti quali la libera circolazione di idee, informazioni, persone (il famoso "terzo cesto" della CSCE), il diritto all'autodeterminazione dei sistemi politici interni, la non ingerenza negli affari interni, l'inviolabilità delle frontiere intesa come risultato della rinuncia all'uso ed alla minaccia dell'uso della forza, e non come ostacolo ai successi della distensione. Soprattutto come principio non ostacolante un fenomeno in crescita di primaria importanza quale il processo di integrazione europea.

In sede CSCE l'Italia trovò tra l'altro un grande e inaspettato spazio politico per poter coordinare le sue iniziative su queste tematiche con paesi del blocco orientale. Fra i tanti esempi di collaborazione si può citare in particolare quella avviata con la Romania (altro paese direttamente interessato a non far cadere il dibattito CSCE nello stretto limite del bipolarismo USA-URSS): ad esempio, quando Roma e Bucarest si trovarono unite nel chiedere l'aggiornamento dello Statuto dell'ONU riguardante la definizione di paesi *ex nemici*.

Dopo la firma dell'Atto Finale il rapido deterioramento delle relazioni Est-Ovest nella seconda metà degli anni '70 avrebbe tuttavia sollevato non pochi ostacoli a questo dinamismo sui temi della sicurezza, culminando nello sterile risultato della successiva riunione di verifica della CSCE di Belgrado nel 1977.

La CSCE si rese possibile non solo per gli spettacolari risultati dell'Ostpolitik e della distensione Est-Ovest. Il consenso degli occidentali alla convocazione della Conferenza paneuropea si verificò anche perché nel 1971 essi ottennero finalmente il consenso sovietico non solo alla partecipazione di Stati Uniti e Canada, ma anche alla convocazione di una Conferenza

“parallela” alla CSCE, destinata a trattare quello che agli occidentali stessi stava forse più a cuore: la riduzione degli effettivi militari in Europa centrale, squilibrati a favore del Patto di Varsavia. La Conferenza MBFR, per la riduzione “bilanciata” degli effettivi e dei sistemi d’arma di alcuni paesi centro-europei appartenenti alla NATO ed al Patto di Varsavia, si rivelò estremamente importante ai fini della stabilità ed all’equilibrio militari, con tutte le connessioni in sede politica, anche se manteneva - e ciò si avvertiva anche in Italia - qualche equivoco, in particolare perché la riduzione di truppe e armamenti avrebbe costretto in molti casi a far fronte ad un costoso rinnovo qualitativo di questi ultimi.

Inoltre, la MBFR vedeva la partecipazione solo di alcuni paesi dei blocchi politico-militari, in un’area interessata dalle eventuali riduzioni concordate, ma che non avrebbe dovuto isolare la sicurezza e l’equilibrio militare delle aree contermini, tanto europee che mediterranee.

Il ministro degli Esteri Medici nel Consiglio atlantico del dicembre 1972 - dato che l’Italia a rigore di logica avrebbe dovuto essere esclusa dalla Conferenza MBFR in quanto non appartenente all’area centroeuropea - sottolineò viceversa la necessità di una partecipazione del suo paese al negoziato, anche se con uno status speciale, proprio al fine di evitare che le riduzioni degli armamenti convenzionali nel cuore dell’Europa finissero per accentuare la instabilità politico-militare sui “fianchi” dell’Alleanza atlantica, a partire da quell’area mediterranea e medio-orientale che di instabilità ne aveva già molta.

Alcuni ambienti politici e diplomatici, nonché alcuni esperti in questioni strategiche, ritenevano in realtà la MBFR più “pericolosa” della CSCE per gli equilibri, in quanto apportatrice di ulteriori squilibri, dato che puntava a istituire zone a

sicurezza differenziata, a tutto vantaggio del blocco sovietico, con un minore impegno americano nella difesa europea e con gli svantaggi psicologici di un più diffuso disarmo morale; obiettivo che allora si riteneva molto a cuore alla élite sovietica.

Di conseguenza, il governo italiano divenne un grande sostenitore di un negoziato, in sede CSCE, per la creazione di quelle “misure di fiducia” (CBM) che, pur riguardando la sicurezza politico-militare, investivano più direttamente il terreno del processo distensivo, contribuendo al suo miglioramento: particolare significato politico oltre che militare assumeva in particolare la reciproca notifica preventiva degli spostamenti di truppe e delle esercitazioni militari eccedenti un “tetto” prestabilito.

Come ribadì il ministro Medici in Senato nell’ottobre 1972, la “strategia globale della pace” portata avanti dall’Italia considerava essenziale per un concetto molto più ampio della sicurezza europea anche il superamento del divario tra mondo sviluppato e mondo arretrato.

La politica atlantica seguita dai governi italiani nel nuovo quadro negoziale paneuropeo fu dominata nella prima metà degli anni Settanta da sviluppi importanti. Fra i documenti a favore delle riduzioni reciproche ed equilibrate delle forze convenzionali vennero a inserirsi testi profondamente innovativi, come quello approvato alla riunione del Consiglio atlantico nel dicembre 1971 sulla “Difesa dell’Alleanza negli anni Settanta”. Testo che riconfermò la validità della strategia della dissuasione e la necessità di un programma di potenziamento difensivo con i relativi oneri finanziari.

In occasioni come questa divenne costante per la politica di sicurezza italiana il riferimento all’Europa: il ministro Medici confermò infatti nel Consiglio atlantico del dicembre 1973 l’idea del suo governo che il

pur indiscutibile dialogo interatlantico avrebbe dovuto procedere di pari passo con una maggiore convergenza di interessi e di principi e con il processo di unità europea. Gli anni 1973-74 furono però anche gli anni del quarto conflitto mediorientale e del primo "shock petrolifero" per tutto l'Occidente; di conseguenza, il coordinamento delle politiche euro-amicane fu messo a dura prova.

Un documento fondamentale venne firmato dal Consiglio atlantico a Bruxelles, nel giugno del 1974, la "Dichiarazione sulle relazioni atlantiche": esso tradusse in un certo senso - dopo il semifallimento della "Carta" comune sognata da Kissinger l'anno prima - il desiderio dei partners europei di rapportarsi in maniera più precisa alla politica dell'alleato nordamericano, impegnata in quegli anni nel consolidamento del "triangolo" strategico con Cina e URSS.

Gli europei, e quindi anche l'Italia, pur confermando la politica atlantica in quanto perno del processo di distensione, sottolineavano come la sicurezza fosse caratterizzata dal fatto di essere ormai "una e indivisibile", pur nell'evolversi degli equilibri strategici internazionali. In questo senso, confermare come indispensabile il contributo statunitense non significava che gli europei acconsentivano ad appiattirsi su un ruolo operativo secondario, alla luce soprattutto dei nuovi importanti accordi nucleari USA-URSS di quel periodo che nell'intesa di Vladivostok trovarono una ulteriore intesa.

Sul coordinamento degli sforzi e l'intensificazione della consultazione politica in seno all'Alleanza si pronunciò del resto il nuovo Presidente americano Ford, alle prese tra l'altro con un difficile momento di transizione per il suo paese; ma non superò le diffidenze europee. Per di più nel corso del 1974 venne sottolineato ancora una volta il divario esistente in termini di armamenti convenzionali tra lo

schieramento della NATO e quello del Patto di Varsavia (alla luce anche delle notevoli difficoltà che incontrava fin dai primi mesi dei suoi lavori la Conferenza MBFR). Il tentativo di precisare l'"identità" europea in questa cornice trovava inevitabili limiti

Nell'anno del venticinquesimo anniversario della firma del Patto atlantico, l'Italia si fece interprete della necessità di andare verso una più equilibrata ridefinizione dei rapporti tra Stati Uniti ed Europa nell'ambito dell'alleanza occidentale e rispetto al tema centrale dei "compiti futuri dell'Alleanza": "il modo delle relazioni con l'America", come lo definì il ministro Moro, nel cui ambito l'Europa avrebbe dovuto far ascoltare sempre più la sua voce. E' ancora Moro all'inizio del 1975, in qualità di Presidente del consiglio, a fare del quadro atlantico e del quadro europeo un binomio operativo stabile per la politica estera italiana.

Quando si affrontava il tema della sicurezza non si parlava più solo della NATO nella politica italiana. L'Italia tornava anzi a porre un pur timido orecchio ai vari tentativi di rilancio dell'UEO di cui si stava sempre più facendo portatrice la Francia, partecipando con un crescente interesse ai dibattiti della sua Assemblea parlamentare.

Il governo italiano continuò anche in altre sedi, come la quasi dimenticata Conferenza per il disarmo di Ginevra, a sviluppare il tema della fine della corsa agli armamenti, insistendo sull'applicazione del fondamentale meccanismo "controllo-fiducia" e sollecitando proprio per questo lo sviluppo di più ampi sistemi di controllo dei sistemi di "distruzione di massa" chimici e batteriologici.

Il ridimensionamento che sembrava colpire in quegli anni l'importanza dell'Italia come di altri paesi europei, non impediva una serie di interventi sempre più definiti tecnicamente sui limiti alla

diffusione di sistemi di tale portata, consolidando quella preziosa e sempre più approfondita competenza nel settore del disarmo che innovava profondamente ormai nel modo stesso di partecipare al dibattito sulla sicurezza.

Se diventava sempre più centrale il tema del ruolo degli europei nella organizzazione della loro difesa, si faceva strada anche la esigenza di una maggiore integrazione nella gestione della politica estera comune, obiettivo che si stava sempre più ponendo al centro di appassionate e acute riflessioni, ma che si mostrava ancora lungi dall'aver una dimensione concreta.

Del resto gli sforzi per limitare la diffusione dell'arma nucleare, quasi un contrappeso alla prevalenza degli interessi bipolari, erano costretti a far fronte anche al diverso status fra i vari paesi membri dell'Europa comunitaria, in relazione alla disponibilità dello stesso strumento nucleare, subordinato con diverse modalità alla politica di difesa nazionale nei due soli casi esistenti, britannico e francese.

La sempre più pressante necessità per il governo italiano di arrivare alla ratifica del Trattato di non proliferazione del luglio 1968 – anche per evitare accuse di ostacolare la sua piena entrata in vigore – sembrava a volte legata soprattutto ad una esigenza di politica interna, e l'Italia ratificò finalmente il Trattato nell'aprile del 1975, una scelta, come disse il ministro degli Esteri Rumor, di “alta rilevanza politica” che esprimeva una scelta di ordine più vasto in quanto mirava a collocare l'Italia nel novero dei paesi sostenitori di una nuova visione del rapporto fra Est e Ovest. Da quel momento infatti l'Italia accentuò il suo interesse per una estensione dei controlli dello sviluppo nucleare a tutti i paesi possessori (o in via di esserlo) di tecnologia nucleare.

Occorre ricordare per inciso che la politica di sicurezza italiana si andava esprimendo in una sua direzione specifica,

riconducibile alla necessità di rendere irreversibile la via della distensione fra le due Europee. Nell'ottobre del 1975 si giunse infatti alla firma del trattato di Osimo con la Jugoslavia, risultato di grande importanza sul piano internazionale perchè pose la parola fine a quel problema di Trieste che aveva condizionato la politica italiana del dopoguerra e che il memorandum di Londra dell'ottobre 1954 aveva definito solo provvisoriamente.

Ma una certa fragilità nei rapporti interatlantici si evidenziava non appena i governi si confrontavano con problematiche nuove e inaspettate. Fu questo il caso, ad esempio, dell'adozione della cosiddetta “bomba N” o a radiazione rinforzata da parte della NATO tra il 1977 ed il 1978, questione che nella sua cattiva gestione da parte dei partners della NATO riportò alla luce quel contrasto tra gli obiettivi strategici di America ed Europa che negli anni precedenti si era rivelato sempre più condizionante; per di più in un momento di crescente debolezza per la posizione statunitense sugli scenari internazionali.

E' pur vero che il ministro degli Esteri Forlani confermò nel 1978 la solidarietà atlantica come linea portante della politica italiana, ma, riprendendo una “antica” precisazione, la prospettò non solo come tema di un possibile rilancio della difesa comune, ma anche come una nuova occasione per riprendere la vecchia aspirazione ad un processo di consultazione euro-americana sull'andamento del rapporto con l'Est; rapporto che si percepiva ancora sbilanciato perfino in quel contesto CSCE dove pure si era formata una sensibilità specificatamente “europea” della sicurezza.

Proprio al culmine del bipolarismo USA-URSS (è del 1974 la formulazione negli Stati Uniti della cosiddetta “Dottrina Schlesinger” sull'uso “controforze” e non “controcittà” dei sistemi nucleari), nuove nubi giungevano a causa dell'attivismo sovietico dal Corno d'Africa al Medio Oriente. Si aggravava così un processo di distensione ormai modificato rispetto alle

sue impostazioni originali e già reso difficile dalla piega che stavano prendendo problematiche particolari come l'instabilità del Mediterraneo e del Medio Oriente, il ruolo crescente del terrorismo, la pesante incidenza del divario di sviluppo Nord-Sud.

La percezione della sicurezza finiva così per dover fare i conti con nuovi imprevisti scenari, destinati ad avere notevoli conseguenze per la collocazione italiana nel contesto Est-Ovest.

Il 1977 fu un altro anno di "svolta". L'anno della denuncia dei nuovi potenti missili a raggio intermedio sovietici SS-20 da parte del Cancelliere tedesco Schmidt: punto d'inizio della travagliata vicenda degli "euromissili", i nuovi sistemi nucleari collocati sul suolo europeo dalla risposta della NATO a quella che venne identificata come una prova di una nuova aggressività sovietica verso l'Occidente.

In Italia come negli altri paesi occidentali essi segnarono l'inizio di un lungo dibattito interno e internazionale, tale da riproporre a volte gli schemi della vecchia contrapposizione ideologica della guerra fredda. Tra l'altro per l'Italia l'avvio della vicenda coincise con l'apparizione del primo "Libro Bianco" sulla difesa che ridefinì e "spiegò" all'opinione pubblica per la prima volta in modo organico i punti fermi della politica di sicurezza del paese: irrinunciabilità del processo di distensione, attiva partecipazione all'Alleanza atlantica, cooperazione militare con gli alleati europei, ricerca della stabilità in quel settore mediterraneo dove l'Italia era sempre più esposta a nuovi rischi di destabilizzazione.

Per la NATO il 1978 fu l'anno del "Programma difensivo a lungo termine", approvato nella riunione di maggio del Consiglio atlantico, profondamente innovativo per quanto riguardava il concetto di difesa comune, a fronte del più consistente potenziale nucleare e convenzionale del Patto di Varsavia. A sua volta il 1979, trentesimo

anniversario della firma del Patto atlantico, confermò la tendenza al rilancio della coesione alleata e anche l'importanza della posizione strategica italiana nell'ambito dello schieramento difensivo occidentale. Nel mese di dicembre, infatti, fu finalmente presa la fondamentale decisione alleata di schierare gli "euromissili", i *Cruise* e i *Pershing 2*, in Italia, Gran Bretagna e Olanda, pur confermando i partners dell'Alleanza la disponibilità al negoziato se l'URSS avesse manifestato la volontà di trattare per la riduzione o l'eliminazione di tutti i sistemi nucleari a raggio intermedio dal Continente.

Un serrato confronto iniziò da allora in poi sull'opportunità o meno di questa "doppia decisione" NATO all'interno dei paesi europei, nella consapevolezza particolare dell'Italia di trovarsi all'improvviso in una posizione rischiosamente avanzata tra Est e Ovest.

L'ammodernamento dei sistemi nucleari a raggio intermedio finì per diventare il perno di tutta la politica di sicurezza italiana in quegli anni e il ruolo assunto dall'Italia si rivelò decisivo per la credibilità della fermezza dei paesi NATO dimostrata in questa decisione, sia perché il ricevimento dei nuovi missili da crociera poteva garantire una più ampia influenza in sede di negoziato sul controllo degli armamenti, sia perché la decisione di mantenere la coesione con gli alleati contribuiva a eliminare dubbi e incertezze sull'affidabilità del nostro paese.

Il presidente del Consiglio Cossiga difese con forza in Parlamento, al momento della votazione, la scelta compiuta dal suo governo a causa del forte squilibrio creatosi in Europa con gli SS-20, pur respingendo la logica del confronto fine a se stesso e la logica del terrore della reciproca distruzione assicurata. Rafforzare la politica di distensione con l'URSS e l'Est europeo e mantenere la coesione tra i partners atlantici costituivano ormai due irrinunciabili punti fermi per l'Italia.

Il leader della DC Zaccagnini affermò che nella storia le manifestazioni di debolezza (come sarebbe stato il rifiuto allo schieramento dei missili) si erano rivelate più esiziali della volontà di potenza attribuita dalle opposizioni agli Stati Uniti. Lo scontro politico sul tema degli euromissili raggiunse in effetti toni molto aspri, ma la Camera dei deputati approvò infine, nel marzo 1980, la mozione decisiva che fornì il via libera allo spiegamento.

Anche con questo riequilibrio strategico-militare, inteso come presupposto indispensabile dello stesso dialogo Est-Ovest, il bipolarismo fra le due superpotenze non era venuto meno nei suoi lineamenti fondamentali. Lo stesso 1979, d'altra parte, fu anche l'anno del Trattato Salt II, firmato in giugno a Mosca da Carter e Breznev per una limitazione anche qualitativa del potenziale nucleare delle superpotenze, e il duopolio nucleare mondiale ebbe un'altra conferma, anche se questa volta il raffronto fra le due superpotenze in termini di prestigio internazionale sembrava giocare più a favore di Mosca, dopo l'inizio della dinamica fase "interventista" del Cremlino nel Terzo Mondo. La crisi della politica americana era del resto evidente: il pur rilevante prestigio guadagnato dall'amministrazione Carter con gli Accordi di Camp David per il Medio Oriente fu ben presto perso quando nel dispositivo strategico USA venne drammaticamente meno il pilastro rappresentato dall'Iran, dove la rivoluzione distrusse il potere dello Scià e consegnò il potere al regime islamico di Khomeini.

Anche questi eventi accentuarono il dibattito italiano sui temi della sicurezza e della difesa, inducendo a riflessioni che non riuscivano però a trovare nella politica interna una determinazione adeguata per elaborare una "strategia" complessiva degna di questo nome a tutela degli interessi

nazionali (il 1979 fu anche l'anno di nuove minacce all'approvvigionamento energetico). Una crescente attenzione per le aree extra-europee in crisi contribuiva in ogni caso ad attenuare le divisioni tra maggioranza e opposizioni in politica estera, disinnescando in particolare il contrasto sugli euromissili.

Tornò a riaffacciarsi in questo contesto la contrapposizione fra interessi europei e americani, tanto più che le riflessioni sulla difesa italiana facevano ormai riferimento ad una dimensione "europea" che ancora si presentava frammentaria ma che non sollevava troppi entusiasmi a Washington. "Riflessioni", che non intendevano comunque negare la centralità dell'organizzazione atlantica per la sicurezza collettiva. Non fu un caso che il ministro degli Esteri Colombo riproponesse allora un "atto formale di amicizia" come base per una rinnovata politica di cooperazione fra Europa e Stati Uniti.

Alla determinazione delle forze politiche di governo a andare avanti con il programma NATO si sovrappose l'improvvisa crisi dovuta all'invasione sovietica dell'Afghanistan, aggravatasi nel corso del 1980, e anche questo evento era destinato a causare altri motivi di contrapposizione in politica interna. Sulla politica di sicurezza nazionale influirono anche due altri fattori che in qualche maniera contribuirono a frenare la volontà di "pensare" in scala europea i problemi della sicurezza e della difesa tenendo conto di quelli che erano gli "interessi" strategici fondamentali del paese: lo sviluppo della politica di fermezza nei confronti del dinamismo internazionale sovietico fatta propria dall'amministrazione Reagan negli Stati Uniti e l'inizio di un difficile dibattito interno sui problemi della spesa militare, legata più che mai al problema di una ripartizione degli oneri finanziari fra i membri dell'alleanza occidentale.

Inoltre, la nuova dottrina di difesa americana, poi adottata dalla NATO, la "countervailing strategy", ripropose gli scenari di una eventuale guerra convenzionale e nucleare combattuta principalmente in Europa, mentre riprendeva la contrapposizione Est-Ovest, con una rinnovata importanza attribuita allo scacchiere del Mediterraneo, area suscettibile di essere utilizzata per "accerchiare" l'Europa occidentale. Ne era convinto anche il ministro della Difesa Lagorio, che iniziò a delineare quel "nuovo modello di difesa" che avrebbe sempre più dominato i temi relativi alla sicurezza nazionale, condizionati dallo spostamento della "minaccia" dal Centro Europa al Mediterraneo (a partire dal contrasto USA con la Libia), area su cui gravitava in maniera significativa ormai la stessa politica di sicurezza atlantica.

Negoziato e fermezza, punti qualificanti della vicenda degli euromissili, cominciarono a trovare qualche difficoltà sul piano interno. Nell'ora più difficile della nuova tensione tra l'Occidente e l'Unione Sovietica, l'ipotesi dell'"opzione zero" per gli euromissili sembrò guadagnare l'interesse del mondo politico italiano, poiché costituiva una via d'uscita da un confronto che nessuno in realtà sembrava volere più.

Anche se il presidente del Consiglio Spadolini denunciava lo squilibrio in Europa centrale, a causa della superiorità numerica e qualitativa del potenziale convenzionale e nucleare del blocco sovietico e rifiutava ipotesi di "congelamento" dei dispositivi esistenti, cresceva nel paese l'organizzazione della protesta anti-atlantica che certo non facilitava il rilancio dei temi della sicurezza e della difesa e la possibilità di gestire su questi problemi una politica coerente.

Per singolare coincidenza, erano gli stessi anni in cui alcune gravi crisi

internazionali avevano per la prima volta portato l'Italia ad una "proiezione" esterna della sua "presenza", politica e militare insieme, nel quadro dei nuovi interventi eseguiti con l'impiego di unità militari multinazionali per separare i contendenti in situazioni conflittuali particolarmente destabilizzanti o per eseguire dei compiti particolarmente delicati e complessi. Fu questo il caso delle missioni in Libano nel 1982-83 e successivamente della missione di sminamento nelle acque del Mar Rosso. Al di là delle situazioni che motivarono queste prime esperienze internazionali dello strumento militare italiano, tali occasioni costituirono senz'altro una spinta in più ai fini della costruzione di un particolare "pilastro europeo" nel quadro politico-strategico dell'Alleanza atlantica. Soprattutto motivarono ancora la necessità di disporre di uno strumento militare più adeguato alle nuove sfide internazionali e la ricerca di un ruolo italiano nel settore della sicurezza internazionale meno subordinato ai condizionamenti dei rapporti fra le superpotenze.

Sul piano della sicurezza europea trattata affrontata nel dibattito CSCE nella seconda metà degli anni Settanta non si verificarono sostanziali novità sulla via del superamento della contrapposizione in blocchi, ed una strana miscela di stallo diplomatico e tensione politica sembrò diminuire l'importanza di questa pur preziosa sede negoziale. La CSCE trovò numerosi ostacoli nelle riunioni successive all'Atto Finale e forse ebbe sviluppi positivi solo nei vari seminari e riunioni su temi specifici che si svolgevano a lato delle riunioni periodiche di verifica. Non si registrarono perciò grandi risultati sia dopo la riunione di verifica di Belgrado del 1977-78 che dopo il più lungo appuntamento di Madrid che per varie fasi si svolse dal 1980 al 1983, attraversato per di più dalle

tensioni relative al caso polacco. Anche il negoziato MBFR sembrò fossilizzarsi nella ciclica alternanza di proposte della NATO o del Patto di Varsavia destinate a trovare un punto di incontro fra le parti sul tema della riduzione reciproca ed equilibrata delle forze convenzionali nel Centro Europa.

Nell'ambito dell'UEO fu l'Assemblea parlamentare a manifestare un certo dinamismo, dovuto al fatto che in essa erano rappresentate forze di governo e opposizioni che trovavano così un nuovo modo di evidenziare le rispettive posizioni; ma non si andò in questa sede oltre proposte particolari e limitate. Anche in questo caso, tuttavia, è doveroso ricordare come negli organi dell'UEO fosse rilevabile l'elevato livello dell'impegno politico-diplomatico italiano a favore di una concezione della sicurezza legata alla necessità di un più autonomo ruolo dell'Europa: tra l'altro proprio nell'Assemblea UEO fu avanzata una proposta italiana circa una articolazione tra la Comunità europea e la stessa UEO.

All'inizio degli anni Ottanta sulla infuocata questione degli euromissili il nuovo governo Craxi mantenne intatta la fermezza dimostrata negli anni precedenti e, così come era stato deciso in sede NATO, nel 1983 iniziò il dispiegamento dei nuovi sistemi missilistici così come avveniva negli altri paesi interessati.

La volontà degli alleati - e italiana in particolare - di non considerare chiusa del tutto la porta del negoziato con l'URSS non era stata rinnegata malgrado tutto. Quasi per singolare contrasto, nel 1983 il Gruppo di pianificazione della NATO decise una ulteriore, forte riduzione dei sistemi nucleari in Europa, ma il momento fu ugualmente uno dei più difficili nel negoziato Est-Ovest perché Mosca abbandonò, in seguito allo schieramento degli euromissili tutti i "tavoli" del negoziato militare, non solo quello sui

sistemi a raggio intermedio ma anche lo Start iniziato nel maggio 1982 con gli Stati Uniti e la MBFR.

Come se non bastasse, nel marzo 1983, con la famosa dichiarazione del Presidente Reagan per la costruzione di uno scudo spaziale a fini dissuasivi, nasceva la vicenda della Iniziativa di difesa strategica, subito battezzata delle "guerre stellari" perché avrebbe dovuto essere basata su un sistema di satelliti e basi a terra in grado di impiegare raggi laser e altre formidabili e sofisticate tecnologie per creare uno sbarramento a qualsiasi ipotetico attacco avversario, conservando quindi il proprio arsenale per la "risposta". Tale progetto fu tuttavia destinato fin dall'inizio a porre un nuovo ostacolo nei rapporti con l'URSS e a vivacizzare il dibattito politico interno ai paesi occidentali.

La posizione italiana in una prima fase rivelò preoccupazione per il deterioramento del dialogo e moderato entusiasmo per i risvolti scientifici e tecnologici che l'iniziativa USA prometteva di estendere a tutti i partners occidentali, grazie ad un forte impulso alla ricerca.

Il forte contrasto nato in politica interna sul senso da attribuire alla SDI americana contribuì a ritardare una riflessione omogenea sulla identificazione dei reali interessi strategici nazionali e sullo stesso nuovo modello di difesa.

Una certa confusione in quei mesi derivò inevitabilmente dal sovrapporsi a volte caotico di sviluppi in tutto il settore della sicurezza occidentale. In ambito atlantico, infatti, sul piano degli armamenti convenzionali, in cui ancora si lamentava la superiorità est-europea, la nascita più o meno contemporanea alla SDI della dottrina operativa "Fofa", pur con gli indubbi effetti positivi nel quadro della difesa occidentale, ripropose a sua volta i rischi che potevano provenire dallo scoppio di un conflitto anche solo a quel livello, mentre non a caso

nella riunione di Montebello dell'ottobre 1983 - come si è già rilevato - la NATO riduceva ulteriormente il numero delle testate nucleari tattiche presenti in Europa (1240).

Quando si riaprirono alcuni spiragli per una nuova fase di confronto negoziale tra le parti, il governo Craxi-Andreotti iniziò a sviluppare una nuova serie di sforzi politici rivolti a cercare spazi di manovra nel superamento delle tensioni, cogliendo e interpretando segnali e disponibilità al negoziato che intanto si verificavano con il mutare di atteggiamento da parte dell'URSS. In questo contesto si verificarono anche episodi non del tutto in linea con l'orientamento atlantico; ad esempio, con l'improvvisa proposta di Craxi al vertice atlantico di Lisbona nel marzo 1984 per una "moratoria" nel dispiegamento degli euromissili, nel caso di una nuova disponibilità sovietica a trattare: l'episodio rimase isolato, anche per le polemiche suscitate nei rapporti con l'alleato maggiore della NATO.

Nel 1984, tuttavia, l'evento destinato a incidere profondamente nella politica di sicurezza italiana fu senz'altro la svolta decisiva nel rilancio del ruolo e delle funzioni dell'UEO. Rilancio che fu da ricondurre a quella "insofferenza" di un'Europa che pure faceva fatica a trovare una politica comune nei confronti di un confronto USA-URSS sempre più soffocante. L'idea di restituire vigore e obiettivi alla UEO riprese quota grazie soprattutto all'iniziativa francese, ma fu lanciata in grande stile dal ministro della Difesa italiano Spadolini che convocò proprio a Roma, in ottobre, il Consiglio ministeriale dell'UEO, con l'intento di rivitalizzarne le funzioni per una sua migliore utilizzazione ai fini della sicurezza europea, in termini di miglioramento della difesa comune. L'iniziativa, a dire il vero, era rigidamente condotta nel quadro dei rapporti interatlantici, per nulla vista in contrapposizione alla NATO. Era molto

chiaro però l'intento di trovare nell'ambito dei paesi europei un nuovo momento di consultazione e di iniziativa politica dirette a incidere positivamente sul dialogo Est-Ovest, perché lo stallo nei negoziati comprometteva in primo luogo gli interessi della sicurezza europea.

Si aggiungeva anche un altro elemento non meno importante: con il rilancio dell'UEO si puntava da parte dell'Italia e di altri paesi europei a superare, nel quadro di una partecipazione più ampia, il pericolo di un supposto "direttorio" franco-anglo-tedesco nel settore dell'industria della difesa e della produzione di armamenti. Nella stessa occasione si ristrutturarono infatti i compiti dell'Agenzia di controllo degli armamenti della UEO, rilanciando per questa via il processo di riduzione, e il Comitato permanente degli armamenti

La "Dichiarazione di Roma" avrebbe dovuto dar vita ad una politica estera integrata per la sicurezza comune che aveva come punti fondamentali di riferimento sia l'Alleanza atlantica che la Comunità europea - come rilevò anche il ministro degli Esteri Andreotti - con la quale l'UEO era destinata ad assumere un ruolo del tutto particolare. Avrebbe dovuto essere soprattutto un elemento fondamentale della "Cooperazione politica europea", termine con il quale si indicava il primo nucleo di una politica estera comune, ma la proposta italiana di unità militari europee integrate non venne per il momento accolta. Al vertice di Roma il nuovo risalto attribuito alle funzioni dell'Assemblea parlamentare dell'UEO evidenziava inoltre l'esigenza di un raccordo dei temi della sicurezza e difesa europea con un più ampio consenso in ogni paese membro.

Il 1984 fu anche l'anno di un nuovo foro di discussione sui temi della sicurezza, la Conferenza sul disarmo in Europa (CDE) che aprì i battenti a Stoccolma, affiancandosi ai negoziati sulle INF ed alla

MBFR, nonché alla Conferenza di Ginevra per il disarmo, da decenni inquadrata nell'ambito dell'ONU.

Si cercava con la CDE di supplire in qualche modo allo stallo di cui soffriva la MBFR, bloccata su problemi relativi al conteggio di effettivi e sistemi d'arma da ridurre, senza mai raggiungere un terreno comune d'intesa. Sulla CDE come nuovo e più produttivo centro propulsivo del dialogo Est-Ovest si appuntò in particolare l'attenzione del ministro Andreotti, secondo il quale l'occasione andava colta perché l'URSS stava iniziando a mutare sostanzialmente la propria politica estera, a partire proprio dalle questioni del disarmo; fatto che introduceva un nuovo dinamismo nel quadro della sicurezza.

Un ulteriore approfondimento della logica che sovrintendeva alla politica di sicurezza italiana lo si ebbe con l'importante "Libro Bianco" della difesa pubblicato nel 1985: in esso si riformulavano gli obiettivi strategici del paese e lo stesso futuro modello di difesa. Si istituiva in particolare una forza di intervento rapido, in funzione dei nuovi rischi e delle nuove minacce provenienti dalle aree instabili a ridosso del Continente, con un previsto più decisivo ruolo operativo del Capo di stato maggiore della difesa. Il documento si inseriva inoltre nel crescente dibattito sul ruolo e sulle funzioni di uno strumento militare moderno, nel quadro delle aspirazioni di una "media potenza", come ormai si tendeva a considerare l'Italia.

Ma i problemi della difesa erano anche connessi con quelli sempre più importanti della protezione e dello sviluppo della industria italiana degli armamenti. Tema che a sua volta condizionava la politica estera e i rapporti con gli altri partners europei, comunitari e atlantici, ma sul quale l'Italia sembrava presentarsi in condizioni di debolezza strutturale che ne diminuivano la capacità di confrontarsi con gli altri.

Sulla partecipazione italiana alla SDI americana le polemiche non accennavano a diminuire. Il ministro Andreotti, fra i più critici del progetto, condannava qualsiasi eventuale violazione del trattato ABM del 1972 (bando ai sistemi anti-missili) e sottolineava la necessità anzi del rafforzamento della stabilità degli equilibri strategici Est-Ovest, pur essendoci un indubbio interesse economico nella partecipazione italiana alla SDI. Il ministro della Difesa Spadolini era invece per un sostegno politico più accentuato al progetto, con un interesse prioritario, comunque, attribuito al potenziale utile in termini di finanziamenti per la ricerca e lo sviluppo: ipotesi che veniva incontro alla necessità di svecchiare lo strumento militare italiano. Era tuttavia prevalente nelle forze politiche come nel governo la preoccupazione che non si arrivasse con la SDI ad una superiorità militare USA pura e semplice in grado di eliminare quell'equilibrio strategico che per tanti anni era riuscito ad evitare uno scontro fra i blocchi.

Mentre riprendevano quota i negoziati USA-URSS sui sistemi di difesa spaziale, strategici e a raggio intermedio - soprattutto con il vento nuovo che cominciò a spirare nella politica sovietica dopo l'avvento di Gorbaciov al potere in URSS nel 1985 - la politica di sicurezza italiana sembrava ancora trovare ostacoli soprattutto per la obiettiva difficoltà - comune anche agli altri governi europei - di trovare una politica davvero univoca e omogenea su tutti questi complessi problemi.

Il dibattito interno del resto si infiammava proprio sulla contrapposizione tra la temuta militarizzazione dello spazio e la partecipazione ai programmi tecnologici relativi alla SDI. Soprattutto quando al progetto americano si affiancò il programma "Eureka", lanciato dalla Francia per avviare un progetto di innovazione tecnologica specificatamente "europeo" e non militarizzato, rivelatosi poi non paragonabile allo sforzo ed ai mezzi della SDI.

La nuova fase dei colloqui nucleari e spaziali USA-URSS aveva tuttavia la particolarità di non lasciare molto spazio agli interventi europei. Solo nella MBFR con le nuove proposte di Gorbaciov la trattativa sembrava finalmente rimettersi in moto. Mosca infatti propose nuovi sistemi per le riduzioni progressive e accettò il principio delle ampie verifiche, fino a creare occasioni di sviluppo del negoziato molto più fattibili. Ma computo degli armamenti, definizione della loro portata tecnologica, metodologie di riduzione e di controllo e verifica, disputa sull'accettabilità della SDI, minacce dal Mediterraneo erano tutti argomenti che trovavano nello schieramento occidentale scarse occasioni per quanto riguardava la capacità di gestirli in maniera omogenea. I negoziati comunque si protrassero per tutto il 1986 senza che si potesse intravedere una soluzione vicina.

Il 1986 fu del resto un anno difficile per la sicurezza italiana e internazionale, segnato dal dirottamento della "Achille Lauro" dal confronto italo-americano di Sigonella, dall'intervento militare USA contro la Libia, dai missili libici su Lampedusa.

La discussione con gli alleati nei vari organismi atlantici per un miglioramento dei sistemi di difesa e la ricerca di una specifica politica di sicurezza e difesa europea si fece più intensa e assistette anche a divergenze sul tipo di "risposta" da organizzare, mentre la politica di sicurezza italiana sembrava ancora alla ricerca di una strategia opportuna per gli interessi fondamentali del paese.

La riunione del Consiglio atlantico del maggio 1986 (subito dopo la decisione di Reagan di sospendere i limiti imposti dal trattato SALT 2) approvò una ampia "Dichiarazione sugli obiettivi generali dell'Alleanza" che consentiva a molti stati membri di iniziare a ordinare una materia ormai molto vasta e complessa che doveva

cercare di armonizzare anche altri fattori, quali il controllo degli armamenti, l'applicazione dei principi CSCE, la lotta al terrorismo.

Nel settembre successivo, il documento finale della Conferenza per il disarmo in Europa di Stoccolma fornì una ulteriore occasione per mobilitare gli europei a favore di una concezione più concreta e ragionata della propria sicurezza, con la successiva piena approvazione da parte della NATO dei principi elaborati in quel negoziato e di un processo negoziale graduale per la riduzione degli armamenti convenzionali, spianando la strada anche alla MBFR.

Ancora nel 1986, nel novembre, parti infine a Vienna una nuova riunione di verifica della CSCE con il rilancio del dibattito che a Madrid aveva causato non poche delusioni. L'anno prima, a Venezia si era tenuto uno dei tanti seminari e riunioni specifiche su determinati argomenti o settori, imperniato sul tema della cooperazione culturale, economica e scientifica mediterranea, molto importante per l'Italia che da anni si batteva nella sede del negoziato paneuropeo perchè il problema della stabilità di quell'area fosse agganciato in qualche modo ai temi CSCE.

Mentre dopo il nuovo vertice USA-URSS di Reykjavik si marciava ormai verso una soluzione sulle INF, la posizione italiana era definita: sì all'opzione zero, ma cautela sul ridimensionamento dell'indispensabile strumento nucleare nella difesa dell'Europa.

Nella seconda metà degli anni Ottanta la politica di sicurezza italiana - per la cui definizione si aveva nel paese un dibattito sempre più largo, non solo da parte di politici ma come si è già rilevato anche da parte di numerosi esperti di materie strategiche e militari - trovava ancora i punti più qualificanti nelle grandi scelte in sede atlantica ed europea (UEO), ma con la

necessità di continuare ad approfondire i rapporti con l'Est, superando le contrapposizioni degli anni precedenti.

Particolare interesse, ad esempio, stava rivelando la "Ostpolitik" che l'Italia approfondì in questi anni nei confronti dell'URSS e dei paesi dell'Europa centro-orientale; politica che riprendeva e potenziava una serie di rapporti politici ed economici già consolidati in passato e che per certi versi avrebbe consentito al nostro paese di non trovarsi del tutto impreparato davanti ai rivoluzionari cambiamenti del 1989-91.

Il Consiglio atlantico di Reykjavik del giugno 1987 fornì un altro momento di aggregazione per i disorientati partners europei con la approvazione di una "Concezione globale del controllo degli armamenti e del disarmo" che confermava e approfondiva nelle sue motivazioni l'obiettivo degli alleati per quanto riguardava le condizioni del negoziato Est-Ovest, rivalorizzando il confronto sempre più nell'ambito paneuropeo della CSCE. Successivamente, lo storico Trattato per la distruzione delle INF firmato a Washington da Reagan e Gorbaciov nel dicembre 1987 terminò la lunga e traumatica diatriba sui sistemi missilistici a raggio intermedio in Europa, costituendo una svolta storica per la politica di sicurezza e il futuro dei rapporti Est-Ovest.

Nonostante l'entusiasmo generale, in verità, alcune voci (fra le altre quelle del ministro della Difesa Zanone e dell'esperto di studi strategici Caligaris) espressero anche cautela e preoccupazione per l'indebolimento della dissuasione in Europa a favore del rinnovato dialogo USA-URSS. Inoltre, si ripropose nei mesi successivi il problema della modernizzazione dei sistemi nucleari tattici a più corto raggio (SNF), problema che suscitò altre divisioni sullo scenario internazionale e segnò l'attività dei governi Gorla e De Mita.

La questione infatti alimentò notevoli contrasti nel mondo politico, portando a nuove contrapposizioni, anche all'interno dei singoli schieramenti, anche se era evidente che da parte del governo si tendesse a sfumare il contrasto, cercando di dimostrare l'artificiosità dell'argomento e lo scarso valore strategico delle SNF.

Era questa in particolare la posizione del ministro Andreotti. Si arrivò infine alla conclusione del nuovo contrasto con una mozione parlamentare contro una nuova corsa al riarmo e la riproposizione di temi ancora attuali che coinvolgevano più da vicino la sicurezza italiana: quella, ad esempio, di una Conferenza di sicurezza e cooperazione specifica per l'area mediterranea.

Quando l'UEO con la "Piattaforma degli interessi europei in materia di sicurezza", approvata dal Consiglio ministeriale all'Aja nell'ottobre 1987 ebbe la seconda grande occasione per rilanciare le sue funzioni di "braccio militare" della Comunità europea (era il momento del coordinamento navale europeo nel Golfo Persico), il ministro degli Esteri Andreotti si fece portavoce dell'esigenza ormai invocata da tutti di coordinare l'integrazione militare con quella a livello politico, in una stagione che sembrava promettente sotto questo profilo, dopo il vertice europeo di Milano e l'"Atto Unico".

Se era evidente da parte del governo italiano l'intento di evitare di accentuare solo i problemi militari della difesa comune, anche altri rappresentanti del governo, come Spadolini, accentuavano il crescente interesse per l'UEO, intesa come organismo dotato inevitabilmente di più ampie funzioni nell'ambito della politica di difesa comune.

La difesa europea era divenuto ormai un tema non più eliminabile dal dibattito sulla sicurezza, fattore in grado di suscitare

interessi ormai molto articolati dal piano politico a quelli militare e industriale. Il particolare momento di transizione che stava attraversando il rapporto Est-Ovest nella seconda metà degli anni Ottanta, la predominanza ancora una volta del dialogo USA-URSS anche dopo l'inizio della nuova fase di distensione tra Reagan e Gorbaciov agevolavano questo tipo di riflessione, mettendo governi e opinioni pubbliche europee davanti alla necessità non solo di non rimuovere più l'argomento come era stato fatto in passato, ma di approfondirlo nei contenuti.

E' in questo contesto particolare che si avviarono iniziative bi-trilaterali dirette a formare il nucleo di un futuro esercito europeo, sulla base del conferimento di unità militari da parte di quegli Stati che, per risorse disponibili e organizzazione nel settore della difesa, erano più in grado di assumersi tale onere. Iniziative che rischiavano (e le reazioni da parte del mondo politico italiano lo comprovavano) di alimentare però anche una certa confusione sui vari centri di organizzazione della difesa europea, senza che fosse ancora visibile una "politica" in questo settore e senza che fosse chiaro il legame istituzionale e operativo con le strutture della NATO.

L'esempio più importante fu quello dalla formazione della "brigata" franco-tedesca, destinata a diventare il trampolino di lancio per l'"Eurocorps", unità multinazionale costituita poi con il contributo anche di Spagna e Belgio. Iniziativa che apportò qualche motivo di sconcerto per chi era escluso, come l'Italia, per il timore che una tale nuova organizzazione finisse per rivelarsi addirittura dannosa per lo sforzo diretto a costruire tra mille difficoltà una "difesa comune", ritardandone ancora di più la realizzazione.

La politica di sicurezza e di difesa italiana, soprattutto nell'interpretazione che ne davano le forze politiche, mostrava

inoltre un particolare aspetto di vulnerabilità, perchè inquadrava le politiche atlantica ed europea in modo alternativo fra loro, paralizzando di fatto qualsiasi chiara esplicitazione di volontà politica.

Al di là dell'adesione formale ai nuovi obiettivi destinati a rinforzare il "pilastro europeo" della difesa occidentale, questo atteggiamento di rimessa italiano avrebbe avuto conseguenze negative anche dopo gli eventi inaspettati del 1989.

Il Consiglio atlantico di Bruxelles a livello di capi di stato e di governo nel maggio 1989 fu comunque segnato da una determinante convergenza di vedute dei partners NATO, con la redazione di un documento che sollevò nuovi consensi per una politica comune di sicurezza, stabilità e verificabilità delle intese per tutti i tipi di armamenti, dal nucleare al convenzionale.

L'Italia aderì prontamente a questa più elaborata impostazione della politica dell'Alleanza che faceva tesoro degli avvenimenti degli ultimi anni, anche se non nascondeva un certo disagio davanti a sviluppi in cui non riusciva a ritagliarsi un ruolo specifico e visibile, dotato delle risorse necessarie.

Intanto stava riguadagnando terreno anche il dibattito in sede CSCE, foro ormai determinante per i nuovi parametri del rapporto Est-Ovest e in questa cornice l'Italia si sentiva senz'altro più a suo agio. La Conferenza di Vienna di "riesame" della CSCE (che da novembre 1986 si era protratta fino al gennaio 1989) costituì infatti un passo decisivo nello stabilire - superando tutti gli ostacoli frapposti da Mosca negli anni precedenti - uno stretto rapporto tra protezione a tutto campo dei diritti umani e progresso della sicurezza politico-militare. Uno sviluppo di cui fu soddisfatta proprio l'Italia che rivendicava il fatto di aver appoggiato tale interpretazione fin dagli anni della Conferenza di Helsinki. La politica di Gorbaciov, d'altra parte, contribuiva a dare un più ampio respiro a questo approccio.

Non meno importante di questo rilancio positivo della CSCE, e segno anche essa della mutata politica sovietica, fu la trasformazione della vecchia MBFR in Conferenza per la riduzione degli armamenti convenzionali in Europa (CFE), che, affiancata alla nuova Conferenza per la creazione di misure di fiducia, stimolò un forte impulso alla ripresa del negoziato nel settore della sicurezza militare.

Questi progressi avvenivano anche perchè si stava rafforzando una concezione "trasversale" della sicurezza europea, articolata ormai in molteplici aspetti non più solo di natura politico-militare, ma anche e forse soprattutto economici, sociali, culturali.

Concetto che troverà modo di affermare la propria validità quando nel corso del 1989 si consumò il rapido e inaspettato crollo dei regimi totalitari in Europa centro-orientale, rappresentato simbolicamente dalla caduta del Muro di Berlino. Eventi epocali seguiti dal processo di riunificazione tedesca, dalla crisi irreversibile dell'URSS e dalle drammatiche vicende legate alla dissoluzione della Federazione jugoslava.

Nel 1990 la conclusione del trattato CFE sulla riduzione per aree di alcune categorie di armamenti convenzionali metteva fine ad un negoziato pluridecennale, anche se ancora fondato su un contesto di confronto fra blocchi militari, tanto da apparire quasi superato l'anno successivo, quando si dissolse lo stesso Patto di Varsavia.

Di fronte a questi storici eventi, che costringevano a ridiscutere le certezze e i dogmi della precedente politica di sicurezza e della stessa difesa nazionale, la politica italiana apparve presa un po' alla sprovvista, incapace di realizzare subito la portata degli eventi e di approntare una strategia coerente che garantisse una partecipazione attiva alla definizione del nuovo corso. Impreparazione

che si sarebbe fatta sentire negativamente quando si propagherà nei Balcani l'incendio della conflittualità etnico-nazionale, anche se le iniziative italiane dei primi anni '90 verso l'Est europeo per la creazione della "Quadrangolare", poi divenuta "Iniziativa centro-europea" costituivano l'inizio di una diversificazione degli interessi, destinata ad accentuarsi con la crisi jugoslava.

Per concludere questo rapido esame, alla vigilia di una indiscutibile quanto incerta "era nuova" e delineare lo scenario geostrategico in cui fu proiettata l'Italia è opportuno riferirsi ad alcuni eventi fondamentali che caratterizzarono in quei mesi di transizione la politica di sicurezza europea e internazionale.

In primo luogo il Consiglio atlantico di Londra del luglio 1990, punto di arrivo e al tempo stesso di partenza per il ruolo della NATO in Europa ai fini della stabilità e della sicurezza, all'insegna della ristrutturazione delle forze alleate e con una minore enfasi sulla dissuasione nucleare.

Quindi il vertice CSCE di Parigi del novembre successivo, tappa fondamentale per superare la logica dei tre "cesti" separati, con l'approvazione della "Carta della nuova Europa" che ridefinì completamente, fino al successivo vertice di "Helsinki 2" del luglio 1992, l'intera problematica della sicurezza europea; vertice che tra l'altro identificò un rapporto "logico" tra supporto della NATO e della UEO e iniziative nel quadro CSCE.

Successivamente, il Consiglio UEO di dicembre vide una più determinata iniziativa dei paesi membri per fare dell'Unione l'organismo "ufficiale" di difesa della Comunità. Circa un anno dopo l'Italia sarebbe stata uno dei protagonisti del tentativo di creare proprio in ambito UEO una forza di reazione europea per le situazioni di emergenza che si stavano sempre più imponendo nel primo confuso periodo dopo la caduta della cortina di ferro.

Infine, il più decisivo Consiglio atlantico di Roma del novembre 1991, quasi contemporaneo al crollo finale dell'URSS e quindi dello stesso equilibrio che aveva dominato per circa mezzo secolo il mondo della guerra fredda. Il Consiglio infatti approvò il famoso "Nuovo concetto strategico" dell'Alleanza, la cui politica fu così riformulata completamente in funzione dei nuovi rischi e delle nuove sfide alla sicurezza generale. Un primo passo concettuale ma con implicazioni inevitabili anche sul piano operativo, delle strutture difensive. Si pensi, ad es., alla problematica della redistribuzione delle responsabilità dei Comandi NATO in uno scacchiere europeo-mediterraneo profondamente modificato dal crollo del bipolarismo.

Nello stesso mese di dicembre 1991 venne presentata al Parlamento la proposta del ministro della Difesa Rognoni per la creazione finalmente del "Nuovo modello di difesa" italiano - ultima fase di un lungo dibattito - documento che ristrutturava le forze armate italiane sulla base del modello

"interforze", adeguando obiettivi e funzioni della sicurezza e della difesa ai mutamenti internazionali.

E proprio con una rapida definizione di questi obiettivi si può concludere simbolicamente questo sintetico excursus sulla politica di sicurezza italiana nell'ultimo ventennio della guerra fredda: salvaguardia dell'indipendenza nazionale; inviolabilità dei confini; tutela degli interessi nazionali con una visione più ampia che in passato; salvaguardia delle comunità italiane all'estero; difesa della legalità internazionale; garanzia e protezione concordata con alleati e amici; tutela del ruolo e della credibilità internazionale.

La "sicurezza" assumeva così altre valenze, comprese quelle economiche e sociali, e la politica di difesa nazionale si inseriva così in un quadro operativo più ampio. La partecipazione alle missioni multinazionali di mantenimento della pace e di intervento umanitario, soprattutto nelle sanguinose guerre nei Balcani, lo avrebbe dimostrato.

Riferimenti bibliografici fondamentali

L'esame dello sviluppo della politica di sicurezza e difesa italiana nel periodo considerato dal presente articolo si è basato su fonti diverse di documentazione generale e sulla bibliografia esistente sul tema, non essendo ancora possibile naturalmente, data la vicinanza temporale dei fatti esaminati, effettuare una analisi storica complessiva su documenti d'archivio.

Per l'inquadramento generale del dibattito politico e dell'azione di governo negli anni in questione si fa quindi riferimento alle seguenti fonti:

- *Atti Parlamentari*, 1968-1991, Roma, Camera dei Deputati e Senato;
- *Annuario dell'Istituto di Studi sulla Politica Internazionale*, 1967-1971, Milano, 1972;
- *L'Italia nella politica internazionale*, Annuario a cura dell'Istituto Affari Internazionali, anni 1972-1992: dal 1972 al 1983, Edizioni di Comunità, Milano, dal 1983 al 1990, Franco Angeli, Milano; dal 1990 al 1994. Ediz. Sipì, Roma;

Per quanto riguarda manuali, saggi e memorie relativi alla politica estera e di sicurezza italiana nel periodo considerato, si rimanda alle seguenti opere, di carattere generale o particolare, sulla base di un puro criterio indicativo:

GIULIO ANDREOTTI, *Diari, 1976-1979. Gli anni della solidarietà*. Rizzoli, Milano, 1981.

GIUSEPPE ARE, *L'Italia e i mutamenti internazionali, 1971-1976*. Vallecchi, Firenze, 1977.

BRUNO BOTTAI, *Principali crisi e problemi dell'area mediterranea e la politica estera italiana*. CASD, Roma, 1988.

- LUIGI CALIGARIS, CARLO MARIA SANTORO, *Obiettivo difesa*. Il Mulino, Bologna, 1988.
- R.A. CANGELOSI, *Dal Progetto di Trattato Spinelli all'Atto Unico europeo*. Franco Angeli, Milano, 1987.
- CEMISS, *Sintesi del modello di difesa: presentato in Parlamento il 26 novembre 1991*. Informazioni della Difesa, Roma, 1991.
- CENTRO DI STUDI STRATEGICI, *Politica estera e di difesa*. LUISS, Roma, 1983.
- MAURIZIO CREMASCO (a cura di), *Lo strumento militare italiano: problemi e prospettive*. Franco Angeli, Milano, 1986.
- ENNIO DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali 1918-1993*. Laterza, Bari, 1994.
- LUIGI VITTORIO FERRARIS, *Manuale della politica estera italiana, 1947-1993*. Laterza, Bari, 1996.
- ROBERTO GAJA, *L'Italia nel mondo bipolare. Per una storia della politica estera italiana (1943-1991)*. Il Mulino, Bologna, 1995.
- VIRGILIO ILARI, *Storia militare della prima Repubblica, 1943-1993*. Nuove Ricerche, Ancona, 1994.
- EGIDIO ORTONA, *Anni d'America*. Vol. III: *La cooperazione, 1967-1975*. Il Mulino, Bologna, 1989.
- NATALINO RONZITTI (a cura di), *La politica estera italiana. Autonomia, interdipendenza, integrazione e sicurezza*. Con saggi, tra gli altri, di Di Nolfo, Gozzano, Silvestri, sul tema. Edizioni di Comunità, Milano, 1977.
- ANTONIO VARSORI, *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*. Laterza, Bari, 1998.
- GIUSEPPE VEDOVATO, *Politica estera e scelta europea*. Le Monnier, Firenze, 1979.

– Le seguenti Riviste contengono innumerevoli editoriali, saggi, articoli, recensioni di libri e scritti vari sul tema, relativamente alle loro annate dal 1968 al 1991:

Relazioni Internazionali, Milano.

Affari Esteri, Roma.

Politica Internazionale, Roma.

Rivista di Studi Politici Internazionali, Firenze.

Il Mulino, Bologna.

Rivista Militare, Roma.

Informazioni della Difesa, Roma.