

LA POLITICA DI SICUREZZA ITALIANA TRA CENTRISMO E CENTRO-SINISTRA: CED, UEO E NATO

Giuliano Caroli

Le problematiche affrontate nel presente saggio fanno riferimento a:

- ◆ *Italia e la nascita e sviluppi di un sistema di sicurezza collettivo nello spazio Euro-Atlantico.*
- ◆ *La politica estera italiana nel mondo bipolare nel dopoguerra.*

Laureatosi (1974) in storia contemporanea (Trattati e Politica Internazionale) presso l'Università „La Sapienza” di Roma; attualmente docente di *Storia Diplomatica nel Corso di laurea in Scienze Internazionali e Diplomatiche* dell'Università di Trieste Sede di Gorizia.

Ha pubblicato su riviste accademiche specializzate vari saggi relativi alla storia dei rapporti politici italo-romeni fra le due guerre mondiali, fino al secondo dopoguerra, sulla evoluzione politica in Romania negli anni 1944-1950, sui rapporti militari italo-romeni fra le due guerre mondiali.

Membro della Associazione Italiana di Studi sul Sud Est-Europeo.

Quando al Consiglio atlantico di New York del Settembre 1950 fu avanzata, per la prima volta in mondo esplicito, una proposta per costituire divisioni tedesche nel contesto integrato dell'Alleanza atlantica, cambiò il mondo di porre la questione della sicurezza politica e militare europea.

Per l'autore della proposta, il Segretario di Stato americano Acheson, non si trattava tanto di completare l'alleanza occidentale nata con il Patto atlantico, quanto di sostanziare una dottrina strategica elaborata dagli Stati Uniti, quella „forward strategy” che implicava necessariamente anche l'impiego di unità germaniche se si intendeva estendere fino all'Elba quella capacità difensiva europea che era stata fonte di non pochi problemi per i paesi del Patto di Bruxelles.

Per Washington questo storico passo esprimeva la visibile necessità di non attribuirsi più l'onere totale della difesa occidentale, coinvolgendo gli stessi europei in questo processo, integrando sviluppo economico e sviluppo della produzione per la difesa. Una realtà tangibile soprattutto dopo lo scoppio della guerra di Corea che aveva confermato la dimensione internazionale degli interessi strategici degli Stati Uniti, e che nello stesso tempo, però, deluse il governo americano e causa dell'incerto appoggio europeo.

Dal punto di vista italiano l'iniziativa di Acheson fu positiva. Sforza aderì all'iniziativa perchè una prima bozza della soluzione proposta da Acheson l'aveva già delineata lui, e quindi vedeva nel progetto una concretizzazione di questa, anche se cercò di limitarne gli aspetti eccessivamente „fusionisti“, facendo accettare - come egli stesso ricorda - la sussistenza delle prerogative nazionali delle unità militari coinvolte. D'altra parte, come Sforza affermò al Consiglio atlantico, una linea di difesa sull'Elba con una Germania neutrale o addirittura ostile sarebbe stata impensabile.

E' importante sottolineare che agli occhi dei governanti italiani, l'attivazione di unità tedesche rivestiva uno specifico e positivo aspetto strategico, una sorta di premessa indispensabile perchè l'Italia ottenesse a sua volta una maggiore attenzione per le sue frontiere orientali („sino alle pianure croate“, rilevò Sforza), frontiere che Roma temeva fossero considerate „secondarie“ rispetto al diaframma centro-europeo.

Per l'Italia la scelta atlantica era destinata a imporsi come la via principale per cercare uno spazio in cui valorizzare le proprie esigenze nel quadro della difesa occidentale; e una dimensione „europea“ non poteva che inserirsi in questo più ampio. Dimensione che comunque l'ambasciatore Roberto Gaja avrebbe poi definito „strada obbligata“.

In questo ambito, il contributo della Germania alla difesa comune, sotto il comune scudo atlantico, esorcizzava i fantasmi di un isolato revanscismo tedesco ed eliminava timori più o meno espliciti anche da parte italiana per quanto riguardava la volontà occidentale di difendere la pianura padana. Pesava ancora evidentemente il ruolo secondario che l'Italia aveva, in quella fase, nell'Alleanza atlantica, conseguenza di un più generale diminuito interesse americano che a Roma non sempre si aveva ben presente.

D'altra parte, nell'ottica di Sforza, il problema essenziale e prioritario restava allora il rischio di un attacco sovietico dall'Est. Era però essenziale che il riarmo tedesco si attuasse sotto il controllo americano. Tanto più che la Gran Bretagna non sembrava voler costituire - con la sua autonoma ricerca di un rapporto privilegiato

con gli Stati Uniti - una significativa funzione di controllo in questo senso; mentre per la Francia, come è noto, si trattava invece di un vero e proprio tabù.

La dimensione „allargata“ per il riarmo tedesco lanciata da Acheson al Consiglio NATO e impostata sul modello divisionale non sembrò proponibile a Parigi. Il successivo Piano Pleven, lanciato dal premier francese il 24 ottobre 1950, fu quindi il risultato dell'incontro tra due esigenze differenti ed allo stesso tempo l'espressione dell'estremo tentativo francese per permettere il riarmo tedesco ed allo stesso tempo controllarlo.

La cornice „europeista“ fornì la soluzione per contemperare tutte le esigenze sul tapetto: la Comunità europea di difesa iniziò il suo lungo cammino, nascendo dal punto di vista politico e organizzativo sulla scia del precedente della Ceca, con la necessità di arrivare a decisioni non solo militari ma anche politiche „integrate“ nel campo della sicurezza europea.

Questo dato di fatto, unito ad altri fondamentali quali la prevalenza del punto di vista francese nel quadro della Comunità integrata appena delineata e l'assenza della Gran Bretagna - che non poteva accettare impostazioni integrazioniste e sovranazionali come per il precedente della Ceca - fecero sì che il confronto in merito al nuovo organismo procurasse forti divisioni politiche interne nei paesi europei.

Per quanto riguarda l'Italia, la sinistra si dimostrò infatti fortemente contraria a qualsiasi ipotesi di riarmo della Germania, affiancata da settori della stessa maggioranza governativa, come rivelò il dibattito parlamentare che poi portò, nel novembre successivo, all'approvazione di una risoluzione in favore della costituzione di unità tedesche nel progettato esercito.

Tuttavia, anche le „piccole unità combattenti“ previste da Pleven per la Germania federale all'inizio sollevavano qualche perplessità in De Gasperi e Sforza che in ogni caso preferivano parlare di „esercito europeo“, suscettibile di un maggiore controllo comune e di un forte „aggancio“ alla NATO, nei cui confronti veniva garantita la più ampia „fedeltà“.

Per De Gasperi in particolare - e il tempo lo avrebbe dimostrato - il discorso necessariamente finiva inevitabilmente per allargarsi ad un progetto molto più ampio integrazione europea, con una valenza integrativa necessariamente anche economica. Per meglio inquadrare lo specifico atteggiamento italiano verso l'organizzazione militare europea è necessario aggiungere, infatti, che avrebbe sempre più fatto parte del processo generale di sviluppo dell'europeismo degasperiano, con possibilità di stabilizzare l'assetto del Continente, ponendo al tempo stesso basi più solide per la ripresa dell'Italia. Una concezione poliedrica e gradualista dell'europeismo, che De Gasperi avrebbe sviluppato ancora di più soprattutto dopo le dimissioni di Sforza da Ministro degli Esteri.

Sforza comunque alla Camera si dichiarò disponibile nei confronti del Piano Plevén purchè non si rivelasse uno strumento per impedire la creazione di un esercito europeo integrato con la presenza di unità tedesche, e allontanasse gli Stati Uniti dall'Europa invece di legarveli saldamente.

Dal canto suo, De Gasperi non ebbe difficoltà ad affermare che esercito comune e patto di difesa europea dovevano essere „strumento decisivo di solidarietà europea federativa”: l'accentuazione della dimensione di difesa militare e della dimensione politica serviva, così, per legare strettamente processo di integrazione europea e programma di sicurezza atlantico.

Su queste posizioni l'Italia partecipò alla Conferenza parigina del febbraio 1951 che avviò ufficialmente il processo di formazione della CED. C'è da dire però che non tutta la diplomazia italiana la pensava allo stesso modo. L'analisi di Pietro Quaroni, ad esempio, fu molto critica in merito alla possibilità che l'iniziativa francese potesse condurre a risultati validi per la sorti dell'unificazione politica europea. Manlio Brosio dal suo osservatorio di Mosca si rivelava più sensibile alle ripercussioni che la costituzione di unità tedesche avrebbero avuto sull'atteggiamento sovietico.

Naturalmente influirono sull'atteggiamento incerto di Roma non solo questi inviti a considerare più attentamente la questione, ma anche i timori

derivanti da un possibile impiego di truppe italiane nel centro Europa. Ipotesi difficile da far accettare all'opinione pubblica e niente affatto condivisa dai vertici militari. Era pur sempre preferibile per rafforzare l'Italia nella NATO attivare un rapporto particolare con gli Stati Uniti nell'ambito dell'alleanza occidentale. Lo dimostravano del resto gli specifici strumenti economici di supporto al settore della difesa nell'ambito della politica di aiuti americani, in particolare gli „off-shore procurements” degli anni successivi e le commesse nel campo della produzione per la difesa.

Il rafforzamento delle strutture NATO nel corso del 1951-52 - si pensi agli importanti risultati dei Consigli atlantici di Ottawa e di Lisbona - sembrò contribuire ad un relativo minor interesse per la CED da parte italiana.

Fin dalla Conferenza di Parigi del febbraio 1951 sulla costituenda Comunità europea di difesa i problemi non erano mancati; a partire da quello delle risorse da destinarvi. Nel giugno successivo, con il passo avanti della definizione della struttura interna della Comunità, la riunione di Petersberg avrebbe evidenziato anche altre questioni più attinenti alla sfera militare; ma il tema del contributo tedesco continuava ad essere scottante. Un grande passo in avanti lo si era comunque fatto con il pieno sostegno da parte degli Stati Uniti alla stessa CED.

Ma avrebbe avuto senso, pensavano i critici italiani del progetto, agevolare una evoluzione che avrebbe portato ad una prevalenza politica e militare franco-tedesca, a discapito magari della stessa cooperazione politica europea? Furono per primi proprio gli Stati Uniti a stigmatizzare con chiarezza il „low profile” italiano nel dibattito sull'esercito europeo.

L'Italia sentiva in realtà anche il problema dei contributi finanziari che la CED avrebbe richiesto ed il rischio di un conflitto tra il valore politico dell'organizzazione comunitaria e i relativi costi era stato messo adeguatamente in rilievo da Sforza nell'estate del 1951. Ma il Ministro degli Esteri rilevò allora che la spesa per la difesa comune avrebbe potuto essere compensata solo dall'istituzione di una reale federazione in grado di procurare economie in altri settori.

Malgrado questi fattori di incertezza, il governo italiano fu in grado di sviluppare una sollecitudine sempre più coerente nei mesi successivi nei confronti del problema CED. Tanto che indusse gli Stati Uniti a mutare il proprio sfavorevole giudizio e a riconoscere viceversa all'Italia - si era nell'autunno del 1951 - uno „strong approach" alla questione della difesa europea. D'altra parte, la posizione a favore al progetto di esercito integrato europeo divenne più decisa con la nomina a Capo della delegazione italiana alle discussioni sulla CED di un socialista riformista convinto della scelta occidentale, quale Ivan Matteo Lombardo.

Fu, del resto, fortemente improntato alla logica federalistica il „memorandum" che l'Italia presentò agli altri cinque paesi nell'ottobre del 1951. In esso si consacrava infatti un binomio che per l'Italia era ormai inscindibile: esercito europeo e Assemblea europea eletta con suffragio popolare diretto, per realizzare non solo una integrazione nel campo militare ma anche una integrazione politica.

Tomava prepotentemente alla ribalta, in questo passaggio, la forte venatura federalistica dell'impegno italiano, con nuovo slancio alla causa della CED e dell'esercito europeo integrato. Una „svolta" fatta subito propria da De Gasperi, che tramite essa pose improvvisamente all'avanguardia la politica europea italiana. In questo contesto, infatti, maturò, nella riunione di Strasburgo del dicembre 1951, e venne poi posta all'attenzione dei Ministri degli Esteri, la proposta italiana di affidare compiti di Costituente alla nuova Assemblea CED, grazie alla valorizzazione del famoso „articolo 38".

La strada verso la Comunità politica era così aperta. E la costituzione dell'„Assemblea ad hoc" avrebbe portato il 10 marzo 1953 alla redazione di uno Statuto della nuova Comunità che legò i suoi destini a quelli della CED.

Non tutti i governi europei erano però d'accordo e fu necessario un nuovo incontro a Parigi nel corso del quale finalmente la Comunità europea di difesa venne identificata solennemente come tappa fondamentale verso l'integrazione politica europea. Ma anche in questa occasione unità organica dell'esercito europeo ed unità politica furono finalmente saldate nell'ottica fortemente europeistica di De Gasperi.

Alla riunione del Consiglio atlantico di Lisbona del febbraio 1952 NATO e CED trovarono finalmente un più che opportuno quadro organico comune di riferimento, evitando così che le due organizzazioni potessero trovarsi in un conflitto di competenze.

L'entusiasmo con cui si procedette alla firma del Trattato costitutivo il 27 maggio 1952 (simbolicamente il giorno dopo che erano stati raggiunti importanti accordi sulla restituzione di una completa uguaglianza nei diritti di Stato sovrano alla Germania) sembrava ben motivato. Per la prima volta si prevedeva l'inserimento di divisioni nazionali in Corpi d'armata internazionali, appartenenti comunque al dispositivo del Patto atlantico. I protocolli aggiuntivi, inoltre, finivano per coinvolgere nella difesa comune dell'Europa, pur in misura limitata, anche la Gran Bretagna.

Gli sviluppi successivi furono, come è noto, meno esaltanti.

Subito dopo la firma del Trattato istitutivo della CED, si accese il dissidio tra i governi francese e tedesco sulla questione della ripartizione per paese delle quote finanziarie necessarie. Ciò naturalmente finiva per offuscare il nuovo slancio comune ritrovato sull'Europa, dando luogo a nuovi moniti da parte del governo di Washington che giunse a minacciare di costituire le paventate divisioni tedesche nella NATO se gli europei non si fossero messi d'accordo.

Atteggimento che trovò nella famosa espressione dello „agonizing reappraisal" coniata da John Foster Dulles la manifestazione più nota.

Come dimostrò il caso CED le fasi differenziate della vita dei Trattati internazionali, quelle della firma e della ratifica, si ponevano ormai al centro di vicende distinte nella comunità internazionale, e subivano una ancora più profonda scissione.

Certo non fu solo questione di procedure giuridico-istituzionali, ma gli interessi legati allo Stato-nazione finirono per avere la meglio sulla possibilità di raggiungere rapidamente l'obiettivo massimo di un esercito integrato europeo. E questa progressiva prevalenza

riguardò non solo la Francia, ma anche altri paesi come l'Italia. Non a caso all'indomani della firma, infatti, la questione della CED fu sempre più spesso messa dal governo italiano in collegamento con la questione irrisolta di Trieste; decisione rischiosa che incideva negativamente sulla credibilità del paese, venendosi fatalmente ad intrecciare con l'interesse che gli occidentali e gli Stati Uniti soprattutto nutrivano sempre di più per la Jugoslavia nell'ambito del confronto con l'URSS, cercando una connessione tra essa e la NATO.

Di conseguenza, divenne inevitabile il tentativo del governo di Roma di „scambiare" l'approvazione della CED con una soluzione della vicenda triestina secondo i desiderata italiani. Oltretutto, in quel periodo era divenuta intensa anche la pressione diplomatica italiana per una revisione delle norme più „punitive" - soprattutto sul piano della difesa nazionale - del Trattato di Pace del 1947. E anche per questo obiettivo, mantenere un rapporto preferenziale con la politica americana risultava essenziale per il governo italiano; ma proprio il tentativo di condizionare la ratifica italiana della CED, cercando in modo particolare di influire sul partner americano, complicava, tuttavia, e rendeva più penose le relazioni fra Italia e alleati occidentali, condizionando negativamente il futuro della stessa CED.

Nell'estate del 1952, De Gasperi, comunque, tornava ad esaltare alla Camera la CED come strumento di pace non solo per il tandem franco-tedesco, ma di tutta l'Europa, strumento volto ad evitare altre tragedie belliche, mentre stigmatizzò polemicamente gli attacchi interni lanciati da destra e da sinistra al progetto ed all'azione del governo.

Il rappresentante italiano nelle discussioni sull'attuazione della CED, Paolo Emilio Taviani, riprese in una riunione del settembre 1952 l'impegno a favore dell'attuazione dell'articolo 38, ma sottolineò anche l'enorme sforzo che avrebbe dovuto impiegare l'Italia nell'adeguare le proprie strutture politiche e militari nell'ambito della nuova Comunità europea. Ma per il momento era inevitabile che sul comportamento italiano

esercitasse un peso crescente la mobilitazione delle forze politiche e sociali ostili tanto al Piano Pleven che alla stessa CED.

Si intensificò, anzi, da allora in poi l'offensiva politico-culturale interna che già aveva cercato di bloccare l'ingresso dell'Italia nel Patto atlantico e nell'organizzazione della difesa comune. Fu ampia e ramificata in particolare l'attività del Movimento dei Partigiani per la Pace. Ne seguirono infatti numerosi congressi, riunioni, „appelli" alle autorità pubbliche. In questo contesto, anzi, risulta particolarmente emblematica la critica di un esperto giurista come Massimo Severo Giannini, il quale, in particolare, notò come il Commissariato previsto a capo della CED finisse per diventare un organismo troppo potente e di fatto non assicurasse più una reale comunità federativa.

Sulla questione della CED, insomma, l'Italia finiva per non avere quella preziosa base di consenso generalizzato che una realtà così importante avrebbe invece richiesto, influenzando negativamente le stesse forze di governo. Gli oneri finanziari che si profilavano contribuivano inoltre a smorzare ancora di più i già pochi entusiasmi che mostrava il governo.

Ma una unfluenza ancora più grande la avrebbero inevitabilmente esercitata due eventi internazionali che caratterizzarono l'inizio del 1953: il cambio di amministrazione in America e, soprattutto, la morte di Stalin.

I mutamenti in URSS, l'eventualità di una distensione nei rapporti Est-Ovest, la volontà di non turbare con intenti aggressivi la transizione al Cremlino, il peso crescente delle opposizioni interne, congiuravano ad attenuare la posizione ufficiale dell'Italia, malgrado il nuovo Segretario di Stato, John Foster Dulles - confermando una continuità con la precedente amministrazione democratica - avesse minacciato gli Stati europei, come si è già rilevato, con la ben nota allusione all'„agonizing reappraisal" in caso di fallimento della loro organizzazione militare.

Era impossibile negare la crisi che ormai segnava l'intero progetto anche altri paesi europei. Già lo stesso Pleven aveva accennato ad eventuali „alternative" alla CED.

In Italia la fine dell'„era De Gasperi", preannunciata dalle elezioni del 1953, e l'intensificarsi del conflitto per Trieste provocarono una visione ancor più problematica, per quanto riguardava l'impegno italiano per la CED. Quando a marzo la Commissione Esteri della Camera finalmente approvò il progetto della CED, De Gasperi non lo inviò ancora al Parlamento, per non suscitare altri timori nell'opinione pubblica quando erano imminenti elezioni politiche assai delicate, che in effetti ridimensionarono il peso politico del partito democristiano nel paese.

La nomina di uno statista particolarmente deciso come Mario Scelba a capo del governo non contribuì a mutare questa fase di incertezza per gli impegni concreti sul piano militare ed economico. Gli anni del „centrismo" corrispondevano, del resto, ad una fase molto acuta della contrapposizione politica ed ideologica tra i blocchi; ed è proprio su questo piano, dell'ideologia, della propaganda politica, più che su quello del contributo militare diretto, che Scelba volle collocare l'impegno occidentale dell'Italia nella sfida con il mondo sovietico.

La preoccupazione di non creare provocazioni con l'Unione Sovietica finì anzi per trovarsi in sintonia con la nuova politica francese che proprio allora si inaugurava con i governi di Mayer e poi di Laniel, ma soprattutto con l'avvento di quello guidato da Pierre Mendès-France.

Anche Mendès-France cercò un rapporto bilaterale con l'URSS, mentre al tempo stesso sollevava obiezioni al carattere sovranazionale della CED, concretizzate dai ben noti protocolli aggiuntivi che finirono poi con lo snaturare i contenuti originari della Comunità.

Di fronte agli ostacoli sollevati dai francesi, il controllato scetticismo italiano sembrava comunque mirato a non allinearsi a Parigi nel neutralizzare completamente l'obiettivo dell'integrazione militare, e condividere quindi con la Francia tale pesante responsabilità.

Tuttavia, la mancanza di una maggioranza in seno all'Assemblea nazionale francese (assenza ben messa in evidenza dalle acute analisi dell'ambasciatore Quaroni) si rivelò non più un mero evento politico interno, ma un criterio fondamentale per l'atteggiamento anche degli altri paesi; in primo luogo proprio

dell'Italia che alla ratifica parlamentare francese finì - di fatto - per attribuire una sorta di potere condizionante per quanto riguardava la sorte della propria.

Era un declino, per di più, parallelo all'indifferenza crescente ed agli ostacoli che incontrava il processo di costruzione della Comunità politica da parte della „Assemblea ad hoc", risultante dal potenziamento dell'Assemblea della CECA e dall'incarico ad essa assegnato di arrivare ad un vero e proprio „Statuto" che dell'Europa politica unita avrebbe dovuto essere l'atto fondante.

Inutilmente si riuscì a soddisfare le due fondamentali richieste dei nemici della CED in Francia, vale a dire il legame consociativo con la Gran Bretagna e l'assicurazione che le truppe americane sarebbero rimaste sul continente. La crisi traumatica della presenza francese in Indocina sembrò destinata a sabotare qualsiasi tentativo di conciliare sentimento nazionale francese - ora duramente colpito - e volontà di costruire l'esercito integrato europeo.

Il Progetto di Protocollo di Applicazione del Trattato istitutivo della CED avanzato da Mendès-France alla Conferenza di Bruxelles dei sei paesi, tutto teso alla garanzia del fattore „nazionale", tentò di salvare il salvabile, ma in concreto evidenziò per l'ennesima volta i contrasti esistenti. Furono, anzi, gli ulteriori ostacoli posti da Parigi - dilazione di otto anni per la sovranazionalità, limitazione al territorio tedesco - a convincere gli italiani che le precedenti speranze stavano subendo il tracollo definitivo.

L'atteggiamento incerto dell'Italia non cambiò e quando dalla Comunità sovranazionale affossata dal ben noto voto di Palazzo Borbone del 30 agosto 1954 si passò nelle settimane successive alla più „blanda" - e non sovranazionale - Unione dell'Europa Occidentale, il timore di un asse franco-tedesco senza il supporto militare americano sostituì quello per una rinnovata „entente cordiale" franco-britannica in grado di consolidare il ruolo marginale dell'Italia nell'ambito NATO; proprio quando ad essa ed al potere nucleare degli Stati Uniti, tornava così ad essere affidata la sicurezza effettiva del nostro paese.

L'UEO fu istituita nella Conferenza di Londra su iniziativa del leader britannico Eden e

modellata sul testo del precedente Trattato di Bruxelles del 1948, aggiornato e integrato con vari allegati che regolavano il controllo sul riarmo tedesco (che dopo il fallimento della CED diveniva di nuovo una mina vagante) e la gestione comune dell'industria della difesa.

Essa, tuttavia, proprio perchè la Gran Bretagna tornava ad allearsi con i Cinque del Continente, impegnandosi a mantenere gli effettivi britannici sul Continente, non aveva naturalmente alcun carattere di integrazione delle forze e di sovranazionalità e ben presto venne considerata un „doppione" europeo della NATO, cui venne, difatti, chiamata a far parte con la creazione dell'UEO anche la Repubblica federale tedesca: non più uno spauracchio il riarmo tedesco nella NATO, passava sotto il controllo dell'alleato maggiore, vale a dire gli Stati Uniti.

La fine traumatica della CED e la nascita dell'UEO segnarono una svolta determinante per la politica di sicurezza dell'Italia. Fine dell'era staliniana, „New Look" repubblicano in America, ingresso della Germania nel sistema di sicurezza europeo incentrato sulla NATO e prevalente rispetto ad un'opzione „autonoma" europea: furono questi gli eventi principali a dare alla politica italiana di sicurezza nuove opportunità e a segnare il distacco dalla fase più acuta del contenimento, della divisione in blocchi e della „scelta di campo".

Con la fase di transizione che caratterizzava la politica sovietica e l'avvio di una prima timida distensione, confermata dal rafforzarsi della leadership di Krushev negli anni seguenti, venne di fatto meno il timore di uno scontro imminente Est-Ovest.

Di conseguenza, anche per l'Italia sia pur con molte incertezze - nel momento determinante dell'era De Gasperi - si aprirono nuove prospettive di azione internazionale, prospettive che lasciavano presagire una maggiore libertà di movimento; senza, tuttavia, che le opzioni fondamentali della politica estera italiana, europea e atlantica, si inserissero in quadro strategico chiaro. Resta comunque una costante: l'irrinunciabilità del rapporto bilaterale con gli Stati Uniti. I nuovi scenari internazionali, comunque, indussero a cercare, pur nel rispetto dell'alleanza transatlantica esistente, un suo arricchimento sul piano politico con l'attenuazione di quello militare, proprio per consentire all'Italia un ruolo più attivo sulla scena internazionale.

Ma furono proprio i condizionamenti delle crisi internazionali e gli spazi di manovra il più delle volte esigui a sabotare queste intenzioni.

Infatti, tra il 1952 ed il 1954 polemiche e screzi si intrecciarono con l'ultima grande eredità insoluta della guerra, la questione di Trieste.

Le vicende che portarono alla costituzione del Trattato di amicizia e poi a quello di alleanza tra Jugoslavia, Grecia e Turchia, il Patto Balcanico, tra due paesi appartenenti alla NATO e un paese comunista sia pur distaccatosi dalla sfera sovietica, dopo un primo momento di tiepida partecipazione italiana, videro Roma subordinare l'inserimento ufficiale di Belgrado nel sistema difensivo atlantico alla tutela di quelli che erano ritenuti interessi fondamentali del paese, in primo luogo alla soluzione in termini positivi del nodo triestino.

Si accompagnava a questa complessa politica, non produttiva di risultati positivi, anche la ricerca di una posizione più eminente nel sistema di difesa atlantico che - malgrado avesse fatto passi avanti rispetto alla emarginazione di fatto del primo biennio dell'Alleanza - non risultava pari alle aspettative di Roma, sempre timorosa di essere relegata in una nicchia secondaria del sistema di difesa comune.

Esisteva e si sviluppava nella posizione ufficiale italiana la convinzione che il confronto tra i blocchi non solo dovesse portare allo scontro ma lasciar spazio alla pacifica convivenza, alle occasioni di cooperazione. In questo spirito erano stati accolti i risultati, piuttosto scarsi in verità sul piano concreto, della Conferenza a Quattro di Berlino - Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia e Unione Sovietica - all'inizio del 1954, organizzata per un primo sondaggio verso la nuova gestione collegiale del Cremlino.

L'impegno militare difensivo era ancora per l'Italia condizione della sicurezza e della stabilità dei partners occidentali nel quadro dei primi passi della distensione Est-Ovest.

Nel corso di un dibattito al Senato il Governo Scelba-Piccioni precisò che la fedeltà agli impegni atlantici non poteva essere oltranzista, né doveva significare rinuncia all'indipendenza o all'impegno di battersi per quella più ampia consultazione all'interno dell'Alleanza che rappresentava la vitalità e l'equilibrio di quest'ultima.

Il Governo - anche nel momento in cui Gaetano Martino subentrò a Piccioni alla guida degli Esteri - non a caso approfittò della transizione dalla CED alla UEO per rilanciare questa politica fondata sulla solidarietà occidentale anche sul piano politico ed economico e non solo militare.

La UEO era vista, anzi, proprio come anello di congiunzione tra solidarietà europea e solidarietà atlantica e come presupposto del rilancio del dialogo con Mosca e l'Est europeo, nonostante la forte opposizione delle sinistre che, pure, in quello stesso periodo denunciavano una pura e semplice „inesistenza" della politica estera italiana. L'UEO venne anzi additata da Martino come esempio di unione tra la concordata limitazione degli armamenti che i suoi testi istitutivi assicuravano e i relativi sistemi di controllo da sottoporre anche ai paesi dell'Est, come strumento per stabilizzare la pace nel Continente.

E' qui che si avvertivano forse gli echi delle proposte sovietiche per superare la divisione tedesca e per varare una conferenza paneuropea che portasse ad un „sistema di sicurezza collettiva", rifiutata non in sé, quanto perchè così come era stata impostata avrebbe portato alla rinuncia di tutte le alleanze esistenti.

Se gli aiuti militari e in particolare le ordinazioni militari statunitensi erano fondamentali per la politica economica italiana e non vi si poteva rinunciare, ciò non doveva implicare la subordinazione sul piano politico-militare: non a caso in seno a Consiglio atlantico l'Italia, se accettava l'ipotesi di uso delle armi nucleari in caso di aggressione, condivideva però la scelta di affidare ai governi e non agli stati maggiori questa opzione suprema.

Il 1954 vide anche una ripresa di un più dinamico dialogo bilaterale dell'Italia con Gran Bretagna, Germania, Francia, ma non si riusciva ad andare più in là dei buoni propositi di cooperazione economica e dello scambio di impressioni nel comune quadro di riferimento europeo. La „centralità" del rapporto con gli Stati Uniti, malgrado certe „asincronie" circa il modo di partecipare nella NATO, era più che evidente.

L'UEO comunque continuava per il governo italiano a rivestire un ruolo particolare nella ricerca della sicurezza. Era l'UEO, anzi, che, abbinata alla NATO, avrebbe aiutato il

governo a tener lontano il fantasma del „neutralismo".

D'altra parte, sulla coesione atlantica cominciò a profilarsi l'ombra del cosiddetto „neatlantismo" e vennero ad aggiungersi le polemiche con Washington dopo la elezione a Presidente della Repubblica di Giovanni Gronchi, rappresentante della linea politica che vedeva con favore lo sviluppo dell'Alleanza atlantica più verso una cooperazione squisitamente politica ed economica che verso una dimensione puramente tecnico-militare. Posizione che doveva essere valutata anche in forza dei particolari problemi che lo sviluppo economico poneva al paese e che - a detta dei fautori di un rapporto più equilibrato nell'alleanza occidentale - avrebbe richiesto una più razionale impostazione (vedi la politica economica del ministro Vanoni) del bilancio nazionale e una minore enfasi di quello della difesa.

Anche l'abolizione delle clausole più discriminatorie del Trattato di pace con l'Italia - discussa anche in sede di Consiglio atlantico - si collocava nella dimensione del raggiungimento di una diversa collocazione italiana in sede atlantica.

L'approssimarsi della Conferenza al vertice di Ginevra fra i Quattro Grandi, nelle due tappe di luglio (Capi di Stato e di Governo) e di novembre (Ministri degli Esteri), confermò la visione italiana della non contraddizione del binomio UEO-NATO con la distensione internazionale e la creazione di un sistema di sicurezza, inteso anche come limitazione concordata e controllo degli armamenti.

L'incipiente dibattito sul „disarmo" non doveva però assolutamente indurre a mettere in discussione la validità delle due organizzazioni di sicurezza o farne oggetto di „scambio" con l'URSS. Anzi, proprio l'UEO veniva ad essere indicata come una sede ottimale per arrivare a metodi di controllo degli armamenti accettabili ai due blocchi.

Nell'interdipendenza tra questione tedesca e sicurezza collettiva europea, l'Italia cercava dunque un proprio spazio e il Consiglio atlantico avrebbe dovuto trasformarsi in organismo di consultazione politica generale anche per i problemi in discussione fra i „Quattro Grandi".

Eguali opportunità di partecipazione in sede atlantica e sviluppo della coesistenza erano così per l'Italia due aspetti della stessa questione.

D'altra parte, il 1955 è anche l'anno in cui si concluse, a dicembre, la lunga battaglia per l'ammissione dell'Italia e di altri paesi alle Nazioni Unite, fatto che contribuisce a dare alla politica estera italiana un respiro più ampio. Tutto ciò senza naturalmente cedere agli elementi di disturbo che provenivano dalla manovre sovietiche volte a dividere il campo alleato. Per es., in occasione degli attacchi di Mosca alla politica italiana quando truppe USA vennero trasferite in Italia dopo il Trattato di Stato austriaco del maggio 1955.

L'Italia era fermamente intenzionata a svolgere nella NATO un'azione ispirata a tre esigenze fondamentali: rendere più stretta la solidarietà tra gli Stati membri, estendere l'azione comune al piano economico-sociale, ricercare formule di accordo che aprissero il via all'intesa con gli altri popoli ed alla pace.

Al di là delle polemiche sollevate nei rapporti italo-statunitensi in occasione della stagione del neatlantismo, si chiedeva ancora un funzionamento più integrale della NATO con la valorizzazione del Consiglio atlantico e un ricorso più frequente alla consultazione nel suo ambito. Tuttavia, era proprio il rapporto con l'alleato maggiore, alla cui instabilità contribuirono da quel momento in poi anche i contrasti per la autonoma politica petrolifera dell'ENI e del suo presidente Enrico Mattei, che sostanzialmente finiva per allontanare le ipotesi di più efficaci sistemi di consultazione e funzionamento.

E' d'altronde era anche il periodo in cui si rilanciava il discorso europeista e con le Conferenze di Messina e di Venezia si ponevano le premesse della „piccola Europa" del mercato comune.

Non era un caso che proprio dall'Italia, in questo slancio rinnovato, venisse la proposta di elezione diretta dell'Assemblea parlamentare della UEO e dell'assegnazione ad essa di maggiori poteri, con la facoltà di elaborare progetti di legge e la responsabilizzazione dei Parlamenti nazionali.

Nella successiva riunione del Consiglio dei Ministri UEO l'Italia ripropose il rilancio del suo ruolo politico, colpita dalla mancata realizzazione del pool degli armamenti e della scarsa cooperazione politica ed economica fino ad allora realizzata malgrado le previsioni

originarie. Ma anche in sede di Consiglio atlantico l'Italia pose l'accento sull'importanza della cooperazione economica e sociale, senza voler annullare i presupposti della sicurezza militare.

Il Ministro degli esteri Martino sottolineò questo concetto italiano della continuità tra passato e presente entrando a far parte del „Comitato dei saggi", organismo temporaneo destinato con un famoso „Rapporto" a rendere la politica atlantica più adeguata alla nuova realtà internazionale. Una realtà che, del resto, il XX Congresso del PCUS e il „Rapporto segreto" di Nikita S. Krusciov contribuirono non poco a trasformare all'inizio del 1956 anche nel campo orientale.

Alla base della distensione internazionale, nella valutazione del Governo italiano, uno spazio decisivo, l'altra parte, lo occupava la fermezza dimostrata con la fedeltà agli ideali atlantici da tutti i partners; i mutamenti che si percepivano all'Est lo confermavano. Sulla distensione Est-Ovest occorre però fare ancora molta strada. E in quest'ottica politica di sicurezza europea ed internazionale e processo di disarmo divennero da allora in poi due facce della stessa medaglia, i più importanti punti di riferimento della politica italiana.

Proprio allora la crisi di Suez e nel Medio Oriente, come la contemporanea repressione sovietica della rivoluzione ungherese rimisero in discussione gran parte delle certezze precedenti. L'Italia come è noto cercò di giocare un ruolo particolare nella vicenda di Suez, proprio al fine di mettere in pratica i principi di maggiore eguaglianza nell'alleanza occidentale che essa ricercava. Ma le polemiche e le gravi divisioni fra le potenze occidentali, nonché il riacutizzarsi della tensione Est-Ovest a causa dell'invasione di Budapest, pesarono ovviamente in modo negativo sugli sforzi italiani. L'intervento di Roma nella crisi non sembrò suscitare eccessivi entusiasmi; così come venne deluso il tentativo di operare di concerto con gli Stati Uniti per non perdere del tutto i contatti con il nazionalismo arabo in Medio Oriente.

L'amicizia e la collaborazione in politica internazionale con gli Stati Uniti restavano l'obiettivo di fondo della politica estera, nonostante fosse ben avvertibile un certo disinteresse di Washington. Proprio l'Italia

sembrava ostacolare senza accorgersene una maggiore considerazione nei suoi confronti quando palesava nuovi motivi di apprensione nei confronti di un possibile direttorio dei „Grandi". Nel caso specifico ciò avvenne in occasione della formazione di un gruppo di lavoro a quattro per la questione tedesca che stava riacquistando gradualmente centralità nel dibattito sulla sicurezza.

L'Alleanza atlantica continuava ad essere definita pilastro della sicurezza, elemento insostituibile dell'equilibrio europeo e mondiale, fattore di progresso e prosperità dal Governo Zoli-Pella; ma il voler partecipare da protagonisti alla gestione della sicurezza europea e internazionale, così come il voler „mediare" tra Stati Uniti e nazionalismo arabo erano iniziative che si scontravano con un „fin de non recevoir" più o meno cortese, oltre che con l'ostilità dell'opposizione politica interna.

Mentre si difendeva la fedeltà all'Alleanza atlantica come cardine della politica estera, si continuavano così a perseguire ancora la parità di diritti fra gli Stati membri e la progressiva attivazione dell'ormai famoso art. 2. E Pella lamentava ancora che all'integrazione militare non fosse seguito un analogo coordinamento interalleato sul piano politico.

La auspicata „continua consultazione" con gli alleati maggiori, come l'intendeva il governo italiano continuò ad essere non del tutto percorribile, complice anche l'evoluzione dei rapporti strategici tra le due superpotenze e il raffreddamento seguito alla prima fase della distensione. Fra l'altro, le proposte provenienti dall'Est europeo, come il Piano del Ministro degli esteri polacco Rapacki per una demilitarizzazione e denuclearizzazione del Centro Europa, poi ripresentato successivamente, spingevano il campo occidentale a compattarsi e a far sentire sempre più una sola voce di replica, anche se ciò diventava un'operazione alquanto complicata.

Le consultazioni politiche preventive su tutte le questioni di interesse comune, come nel caso della produzione di nuovi sistemi d'arma, sembravano ostacolate anche dal rafforzamento del confronto a due USA-URSS, incentivato dall'inizio dell'era spaziale e quindi dell'era dei missili intercontinentali, con un ruolo di primo piano evidentemente giocabile solo dalle due superpotenze.

Fu anzi proprio nell'ambito di questo crescente fenomeno che si originò il consenso da parte italiana allo schieramento dei missili balistici a raggio intermedio, di cui si parlava da tempo in sede NATO, alla fine del 1957 e che di fatto si sarebbe realizzato con l'accordo del marzo 1959 tra Italia e Stati Uniti per lo schieramento di 30 „Jupiter". Evento che per l'Italia avrebbe comunque dovuto portare non ad un appiattimento sulla strategia americana, ma ad una maggiore considerazione del paese sul piano della strategia nucleare e sul processo di disarmo; inevitabilmente finiva però per inserire ancor più saldamente l'Italia nel confronto tra Est e Ovest, facendo fallire le istanze collaborative degli anni precedenti.

L'Italia per di più si attirò anche le minacce di Mosca, con la quale i rapporti avevano già subito un certo peggioramento quando si erano levate le forti critiche sovietiche verso la CEE e l'Euratom, nate con i Trattati di Roma nel marzo 1957, e quando era stata pronunciata la condanna ONU per l'invasione dell'Ungheria.

In queste condizioni, le consultazioni preventive interalleate, quindi, come apertamente dichiarò Dulles, non erano sempre possibili e di fatto si tradussero solo in più frequenti „contatti" politico-diplomatici.

L'Italia tentò di modificare questa realtà ma la „sicurezza effettiva e controllata avente per base l'assoluto rispetto della libertà e dei diritti delle genti" si rivelata comunque un obiettivo arduo.

Né sembrò fattibile anche l'obiettivo di esercitare una attenta vigilanza sul rispetto dei diritti umani e sui fermenti di novità che potevano manifestarsi nei paesi di oltre cortina; non a caso si manifestava una ripresa più salda e articolata dei rapporti con i paesi dell'Europa centro-orientale; a partire da un nuovo accordo commerciale con l'Albania e con accordi economici con Belgrado.

Il disarmo era rilanciato dall'Italia in sede ONU, graduale e in tappe successive, come strumento del rafforzamento della fiducia internazionale, dotato di efficaci sistemi di controllo, anche sulla fabbricazione di armamenti atomici. E se il disarmo poggiava sulla premessa della soluzione preventiva di questioni politiche internazionali controverse, il fattore determinante della posizione italiana in merito diventò il forte

„linkage" tra lo stesso impegno per il disarmo, in quanto processo estremamente concreto e dettagliato, e il permanente contatto con l'organizzazione atlantica.

Nel marzo del 1958 l'Italia cercò ancora una rivitalizzazione della UEO, soprattutto nel settore della produzione e della standardizzazione degli armamenti e per armonizzare le competenze in campo nucleare di UEO e Euratom. Ma il quadro atlantico tornava inevitabilmente ad essere ancora il centro dell'attenzione, perchè occorre fare sempre più i conti con una politica sempre più competitiva da parte dell'URSS.

In questo quadro la decisione di stabilire basi per missili americani a raggio intermedio sul territorio nazionale non fu affatto vista in contraddizione con la politica di disarmo. Di conseguenza, veniva respinto con decisione ogni suggerimento sovietico di neutralizzazione del territorio nazionale: a Mosca si faceva rivelare la differenza per l'Italia tra politica difensiva e politica di aggressione. Il disarmo non poteva essere parziale o localizzato così come non poteva essere attivato all'infuori delle Nazioni Unite (in questo senso va valutata la risposta del premier Zoli al messaggio del primo ministro sovietico Bulganin).

Ciò che preoccupava maggiormente l'Italia era la prospettiva che si accentuasse la disgregazione fra le politiche alleate, quando i problemi di singoli Stati avrebbe dovuto essere discussi in sede atlantica, nella cornice della comune e solidale azione.

Era la preoccupazione soprattutto del nuovo Presidente del Consiglio Fanfani, il quale cercò di conciliare il problema sempre più discusso della sospensione degli esperimenti nucleari con le necessità della difesa nazionale.

Le pressioni sovietiche a causa delle basi missilistiche però aumentavano e cercavano di favorire con ogni mezzo propagandistico lo sviluppo delle tendenze contrarie in Italia alla NATO o addirittura aspirazioni neutralistiche. Mosca arrivò perfino a proporre un trattato bilaterale di non aggressione, cui l'Italia non poteva opporre che un formale rifiuto. E il relativo peggioramento dei rapporti con l'URSS sembrava adesso affiancarsi anche alle difficoltà dei rapporti con gli altri Stati comunisti dell'Est.

Roma fu costretta allo stesso tempo prendere posizione rispetto ai progetti francesi di De Gaulle, appena giunto al potere, mirati al

riorientamento elitario del processo decisionale in sede NATO, contrapponendo a questa ipotesi di un „direttorio" la necessaria fermezza possibile solo nella solidarietà occidentale. Era la sola strada da percorrere quando la iniziativa sovietica su Berlino costrinse i partners europei a prendere decisioni difficili che rischiavano improvvisamente di incrinare quella stessa solidarietà.

La politica di sicurezza italiana riusciva a esprimere con sempre maggiore difficoltà la sua capacità propositiva funzionale ad una esigenza di „partecipazione", di „presenza" nei principali fori di consultazione e confronto sui problemi Est-Ovest.

La divisione tra le politiche francese, inglese e americana sui rapporti con l'URSS e sulla questione di Berlino induceva Roma a svolgere rituali sforzi di mediazione non ben pianificati.

A dieci anni dalla fondazione del Patto Atlantico, nonostante la crisi di Berlino (nella quale Roma finì per attestarsi su posizioni di fermezza), l'Italia fu costretta, così, a limitarsi alla rituale conferma delle qualità dell'Alleanza e della sua capacità di garantire pace e sicurezza.

Nelle dichiarazioni del Ministro degli Esteri Pella l'Italia si proclamò a favore della permanenza delle truppe occidentali a Berlino e l'autodecisione del popolo tedesco nel processo di riunificazione, dell'equilibrio in un eventuale disarmo Est-Ovest e contro tentativi di disimpegno e denuclearizzazione in Europa (Mosca avanzò a un certo punto un progetto per la creazione di una area simile imperniata sull'Adriatico ed i Balcani). Venne indicata solo la disponibilità - d'intesa con gli alleati - per la creazione eventuale di zone speciali controllate con criteri di equilibrio tra le parti.

Proprio in queste circostanze la posizione dell'Italia sembrò a un certo punto finalmente „premiata" dalla disponibilità dei „Quattro" a coinvolgerla in una eventuale estensione della Conferenza ginevrina sul disarmo, ma essi in pratica accennarono di fatto solo a eventuali „costanti consultazioni" non meglio definite. Risultava di conseguenza un po' malinconica per certi versi l'affermazione di Pella circa il „contributo" italiano alla preparazione della Conferenza.

Anche in seguito al colloqui italo-francesi di giugno doveva rilevarsi un certo consenso alleato

alla associazione dell'Italia alla definizione della politica estera occidentale. Ma il ruolo del Paese non ne riceveva miglioramenti effettivi, e ufficialmente si negava di voler ricercare un „prestigio formale" presso i maggiori partners.

Il tentativo di coniugare fermezza nel quadro della solidarietà occidentale con la massima disponibilità a proseguire il negoziato Est-Ovest sui punti cruciali dovette ancora fare i conti con il problema dei missili a raggio intermedio. L'accordo ad essi relativo, infatti, venne effettivamente formato nel marzo 1959, tra le rpteste delle forze di sinistra e i moniti sovietici che accusavano l'Italia di contribuire all'accerchiamento nucleare contro l'URSS e i paesi est-europei.

In queste circostanze la consultazione collegiale proposta di continuo dagli italiani agli Stati Uniti non andò più in porto e Roma - in occasione del vertice di Camp David - si dovette accontentare solo di „colloqui informativi", seguiti dall'inevitabile allineamento italiano agli orientamenti di fondo statunitensi; mentre si inviava ... un sincero augurio per il contributo alla pace da parte delle due superpotenze.

Tra alti e bassi, era sempre più il disarmo a formare il punto di riferimento principale per la politica italiana in questa fase abbastanza fluida dei rapporti Est-Ovest.

L'inclusione dell'Italia nel Comitato dei Dieci che riprese nel marzo 1960 le sue riunioni rappresentò d'altra parte una opportunità per rilanciare il ruolo del Paese e guadagnare un certo prestigio internazionale; in effetti la dinamica diplomatica italiana aveva modo di farsi valere in questo settore - in particolare nella complessa problematica dei sistemi di controllo - che non nei tentativi di imporre il proprio ruolo alle Grandi Potenze.

Segni, Ministro degli esteri del Governo Tambroni, trovò in questa cornice l'occasione di ribadire la tesi gradualistica per il raggiungimento di un disarmo totale e generale, criticando l'impostazione astratta dei sovietici fondata su imperativi irrealistici e senza garanzie.

Partecipando alle consultazioni interalleanze di Washington dell'aprile 1960 - in previsione del nuovo vertice tra occidentali e sovietici a Parigi - Segni confermò le aspirazioni dell'Italia alla distensione in un quadro di sicurezza e in un clima di „progresso sociale", assicurato solo da una pacifica convivenza transazioni.

Ma proprio sul mondo di intendere la distensione si avvertiva più di una differenza tra Italia e URSS; differenza che emerse, come è noto, nel corso della visita del presidente Gronchi a Mosca, segnata dal famoso „battibecco" con il leader sovietico.

Il contrasto tra Mosca e Roma si accentuò in occasione del fallimento della Conferenza al vertice di Parigi in seguito all'abbattimento dell'aereo spia americano (l'URSS accusò, anzi, di connivenza l'Italia a causa delle basi appoggio concesse agli Stati Uniti per i voli degli aerei spia).

Sembrava che sulla politica italiana gravasse una sorta di „condanna" ogni volta che Roma cercava di dare dimensioni più ampie al confronto Est-Ovest, al fine di superare gli aspetti più duri, le crisi internazionali costringevano al ritorno alla esaltazione dei valori atlantici ed alla riconferma della solidarietà tra i partners della NATO, pur supportata dal particolare impegno sul disarmo e sulle questioni dei controlli.

Anzi, il problema stesso del disarmo - nucleare quanto convenzionale - era visto in rapporto alla crescente superiorità del Patto di Varsavia negli armamenti convenzionali. Ancora una volta in sede di Conferenza sul disarmo - destinata al fallimento come il vertice di Parigi - l'Italia respingeva l'ipotesi definita „del tutto o nulla", imputata era ad un altro specifico progetto sovietico.

La linea era chiara: si a zone di disimpegno no a soluzioni che avrebbero accentuato lo equilibrio tra i due blocchi.

Con le nuove dimensioni nei rapporti internazionali avviate dalla presidenza Kennedy, la politica italiana sembrò ricevere un nuovo slancio, anche se l'inizio della nuova presidenza democratica vedeva, in fondo, confermata la prevalenza del rapporto bipolare USA-URSS sui più importanti problemi della sicurezza internazionale.

Il viaggio a Mosca di Fanfani e Segni sottolineò, grazie all'atteggiamento di Krushev, non molto diverso in realtà da quello manifestato al tempo della visita di Gronchi, la sostanziale marginalità dei tentativi italiani di apportare un maggiore equilibrio tra Est e Ovest. Unificazione della Germania e problema di Berlino erano argomenti che sfuggivano alla capacità effettiva di operare un qualsiasi intervento.

Tutto ciò metteva in risalto come l'Italia avendo accettato armi nucleari sul proprio territorio, inserita nella logica politico-militare che vedeva un accentramento decisionale nelle mani degli Stati Uniti, fosse costretta paradossalmente ad assistere alla diminuzione delle sue capacità di farsi sentire su problemi fondamentali nei momenti di più grave tensione.

Le forti polemiche politiche interne, che non risparmiarono anche accuse interne al Governo di aver tollerato la decisione tedesco-orientale e sovietica di costruire il Muro a Berlino e di avere agito in contrasto con gli alleati, apportavano una notevole perdita di prestigio e credibilità all'Italia, proprio nel momento in cui la ripresa degli esperimenti nucleari sovietici riproponeva l'imbarazzante questione della partecipazione degli alleati degli Stati Uniti alla gestione del confronto Est-Ovest.

Problemi che in Italia oltretutto si intrecciavano con la nuova stagione politica destinata a vedere con la nascita della coalizione di centro-sinistra anche l'inizio di una nuova politica estera.

Il negoziato era ancora visto come lo strumento cardine della vita internazionale in un anno - il 1962 - che vedeva anche il lancio della nota proposta kennedyana di nuova partnership euro-atlantica, supportata dal rilancio del progetto di unione politica europea.

Un negoziato realistico, risultato di una libera manifestazione di volontà e senza minaccia del ricorso alla forza.

La fedeltà all'Alleanza atlantica sarebbe diventata allora una fedeltà „intelligente” - secondo il pensiero di Aldo Moro - che non rinunciava a dare un contributo più meditato della propria valutazione all'Alleanza e che postulava un rilancio della distensione tra i blocchi.

La contrapposizione politico-ideologica collegata alla minaccia di scontro militare era ormai accettata come un male inevitabile di una fase comunque nuova dei rapporti internazionali, mentre l'equilibrio di potenza veniva ancora visto come una ineliminabile garanzia di pace in una prospettiva più lunga e comunque non priva di tensioni.

Tutto ciò per altri versi faceva sì che l'Alleanza atlantica fosse intesa come una realtà suscettibile di essere modificata dalle modalità stesse del processo di distensione.

L'Italia rilanciava le mai sopite speranze di entrare nel processo decisionale dei „Grandi”, sperando di limitare il potere assoluto del bipolarismo. Ma il tentativo falliva ancor più vistosamente, così come il progetto di una limitata forza d'urto nucleare collegiale, che non riuscì a superare l'equivoco tra rilancio della partnership e centralizzazione delle decisioni nucleari.

E mentre l'Italia intuiva i pericoli legati allo sviluppo autonomo della nascente „force de frappe” nucleare francese, e soprattutto all'eventualità di un riarmo atomico della Bundeswehr tedesca, la fedeltà all'Alleanza con gli Stati Uniti e la NATO non sembrava più contrapporsi alla riaffermata disponibilità a impegnarsi per la distensione.

Era un passo avanti concettuale decisiva nella concezione italiana della sicurezza. E d'altra parte era il periodo in cui l'Italia cominciava a fare i conti con il rilievo dato da Washington al rilancio dei sistemi convenzionali, una tendenza strategica che per l'Europa significava assunzione di maggiori responsabilità, con conseguenti aumenti dei bilanci della difesa.

Rilancio dell'importanza degli armamenti convenzionali e progetto di costituire una „Forza nucleare multilaterale” erano aspetti che riproponevano però con il passare dei mesi i mai sopiti antichi timori di una eccessiva „subordinazione” alle esigenze dell'alleato maggiore nei confronti del rivale sovietico.

Tanto più che i missili a raggio intermedio „Jupiter” vennero ritirati proprio perchè legati agli impegni reciproci che USA e URSS si scambiarono a conclusione della Crisi di Cuba.

I terribili giorni di questa crisi dimostrarono definitivamente - con le inevitabili conseguenze tirate soprattutto da De Gaulle - che la consultazione e la partecipazione degli alleati minori alla gestione del potere nucleare erano obiettivi ben lontani.

Per questo l'impegno pur confermato di fedeltà all'Alleanza atlantica doveva però essere per l'Italia completamente legato all'obiettivo di fondo della ricerca della „pace” (a sua volta esplicitata da una intensa campagna di cooperazione economica verso i paesi dell'Europa centro-orientale).

Con Kennedy alla Casa Bianca, le politiche estere dell'Italia e degli Stati Uniti

raggiunsero punti di convergenza più e duraturi che nel passato; ma appariva ormai sempre più indispensabile proporre il coordinamento interno all'Alleanza della politica nucleare; e ciò significava per molti creare la pre-condizione di un effettivo disarmo fondato sulla volontà politica di tutti.

Sul piano della sicurezza fu la Conferenza sul disarmo, che riprese nel 1962 a Ginevra - ora con 18 nazioni - a permettere l'affinamento di questa politica più articolata e dettagliata, pragmatica e gradualista; anche se il colpo d'ala della politica gollista all'inizio del 1963 spinse inevitabilmente l'Italia a cercare ancor più la ragione d'essere della propria politica nell'identificazione con gli obiettivi atlantici.

Con il contrasto sempre più netto tra la politica britannica e la politica di De Gaulle, culminato con il „veto” del presidente francese all'ingresso di Londra nella Comunità europea, i due arsenali nucleari francese e inglese non potevano certo fornire la base di un pur limitato potere nucleare „autonomo” europeo.

D'altra parte, l'adesione italiana al Trattato di Mosca per la sospensione degli esperimenti nucleari rifletteva il grande interesse che l'Italia attribuiva al binomio sicurezza/disarmo, abbinato ormai alla necessità di non provocare alcuna disgregazione nell'Alleanza.

In fondo, il rinnovato impegno nella Conferenza ginevrina sul disarmo, contrapponendosi idealmente al duopolio russo-americano, faceva acquistare alla politica di sicurezza italiana, nel crepuscolo della politica kennedyana, un più ampio respiro e un dinamismo adesso molto più equilibrato che in precedenza.

Volontà di pace, azione per il disarmo, solidarietà con l'azione dell'ONU, modernizzazione e integrazione degli strumenti difensivi occidentali, volontà di pace della NATO, consultazione preventiva tra gli alleati: questi i pilastri dell'azione italiana tutti compatibili far di loro al momento in cui la guerra fredda - pur conservando la sua ragion d'essere - assumeva aspetti nuovi sul piano politico e militare.

Con la fine dell'era Kennedy e con il rinnovo della leadership al Cremlino iniziò un nuovo periodo nel corso delle relazioni internazionali. Ma la crisi vietnamita e la crisi

contemporanea di Alleanza atlantica e Comunità europea erano destinate fatalmente a incidere sulla coesione delle strategie di europei e americani; anche la politica italiana ne risentì negativamente; e proprio negli anni in cui proprio ad un italiano, l'ambasciatore Manlio Brosio, toccava di assumere il Segretariato generale della NATO.

Come rilevò il presidente del consiglio Aldo Moro all'Assemblea della UEO nel giugno 1964, l'Italia non aveva rinunciato al suo vecchio obiettivo e puntava ancora a raggiungere una „partnership fra eguali”, oltre che a una soluzione nel quadro della distensione dei problemi insoluti del Continente europeo. Proprio nei mesi che assistevano ad un maggiore scollamento tra gli interessi dei due pilastri dell'Alleanza, mentre la lunga agonia - terminata finalmente nel 1965 - della Forza multilaterale nucleare ratificava l'incapacità di uniformare strategie e interessi.

Un trend che raggiunse il culmine con il ritiro della Francia gaullista dall'organizzazione militare del Patto atlantico, mentre gravi contrasti intervenivano sia tra Stati Uniti e Comunità economica europea, sia all'interno di questa su temi delicati e complessi come il finanziamento della politica agricola e la relazioni tariffarie tra le due sponde dell'Atlantico.

L'accentuazione dell'interesse per i problemi del disarmo da parte della politica italiana ne fu la conseguenza più evidente dalla metà degli anni Sessanta, quando essa si fece più attiva, con proprie proposte alla Conferenza dei 18 a Ginevra e soprattutto quando iniziò il serrato dibattito che sarebbe sfociato poi nel luglio 1968 nella firma del Trattato di non proliferazione nucleare.

Erano gli anni del grande processo di adeguamento alla nuova realtà internazionale da parte della NATO; processo che vide la proposta Harmel e l'adozione ufficiale della dottrina della „riposta flessibile”, soluzione che „adattava” finalmente la capacità nucleare strategica degli Stati Uniti all'andamento delle relazioni Est-Ovest in Europa.

Proprio alla luce di queste trasformazioni (che avrebbero portato tra l'altro, alla fine del decennio, all'esperimento della „Ostpolitik”) gli interessi fondamentali della politica italiana si ampliarono dal tema del disarmo a quelli, ben più gravidi di conseguenze e importanti per la

politica di sicurezza del paese, della ricerca di un eventuale sistema di sicurezza europea e di un sempre più urgente equilibrio tra gli armamenti anche convenzionali dei due schieramenti contrapposti nel Continente.

Un „trend" che sarebbe infine sfociato nei due processi della CSCE e della MBFR, e che avrebbe fornito l'occasione per una fase profondamente rinnovata nei rapporti tra Occidente e Oriente e anche tra America e alleati europei.

Principali riferimenti bibliografici

- Ottavio Bariè (a cura di), *L'Alleanza occidentale. Nascita e sviluppi di un sistema di sicurezza collettivo*. Bologna, 1988.
- Alfredo Breccia, *L'Italia e la difesa dell'Europa. Il Piano Pleven*. Roma, 1984.
- Alessandro Brogi, *L'Italia e l'egemonia americana nel Mediterraneo (1948-1958)*. Firenze, 1997.
- Paolo Cacace, *Venti anni di politica estera italiana (1943-1963)*. Roma, 1986.
- Ennio Di Nolfo - Roman H. Rainero - Brunello Vigezzi (a cura di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa 1945-1950*. Milano, 1988.
- E. Di Nolfo - R. H. Rainero - B. Vigezzi (a cura di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa 1950-1960*. Milano, 1992.
- Luigi Vittorio Ferraris, *Manuale della politica estera italiana 1947-1993*. Bari, 1996.
- Roberto Gaja, *L'Italia nel mondo bipolare. Per una storia della politica estera italiana (1943-1991)*. Bologna, 1995.
- Giancarlo Giordano, *Carlo Sforza: la politica (1922-1952)*. Milano, 1992.
- Virgilio Ilari, *Storia militare della prima repubblica*. Ancona, 1994.
- Egidio Ortona, *Anni d'America. La ricostruzione 1944-1951*. Bologna, 1984; Idem, *Anni d'America. La diplomazia 1953-1961*. Bologna, 1986. Idem, *Anni d'America. La cooperazione 1967-1975*. Bologna, 1989. Idem, *Gli anni della Farnesina 1961-1967*. Milano 1998.
- Antonio Varsori, *La politica estera italiana nel dopoguerra*. Milano, 1993.