

IAI8924

DIFESA EUROPEA - ITALIA  
di Stefano Silvestri

Il termine migliore per definire la posizione degli italiani sulle questioni relative alla sicurezza e alla difesa è probabilmente quello di agnosticismo. In realtà tale atteggiamento non si riferisce solo alle questioni di sicurezza. L'agnosticismo ha la sua versione popolare nell'incredulità e nello scetticismo diffuso: uno degli stati d'animo più comuni quando gli italiani hanno a che fare con le grandi scelte della cosa pubblica.

Ciò non significa certo che tutti gli italiani siano agnostici, o che lo siano comunque e in ogni occasione. Questo è spesso il loro riflesso iniziale: una sorta di atteggiamento critico, in buona parte difensivo, abbastanza indiscriminato. Non sempre tale atteggiamento è giustificato, e soprattutto non è immutabile. Si rafforza in periodi di "qualunquismo" politico, quando l'interesse particolare sembra prevalere sempre su quello generale. Ma è molto più debole e perdente quando si consolida un riflesso di difesa contro minacce ritenute inaccettabili.

Perché l'agnosticismo non equivale necessariamente ad una condanna in blocco e senza appello della situazione o del "regime" di vita degli italiani. Lo si è visto chiaramente durante gli anni più duri dell'attacco terroristico allo stato italiano, quando sembrava fosse messo in forse l'equilibrio costituzionale del paese e alcuni avevano forgiato lo slogan eversivo <Né con lo Stato, né con le Brigate Rosse>, che voleva appunto speculare su questo atteggiamento agnostico di base della cultura politica italiana.

Non si può dire quindi che il cittadino italiano medio sia del tutto scontento della sua situazione e voglia cambiarla radicalmente. Agnosticismo è appunto un termine neutro: non ci si crede, ma non si è neanche contrari.

Nel caso della difesa e della sicurezza questa posizione non è del tutto ingiustificata. L'italiano non ha molto di cui gloriarsi, ma non ha neanche molto di cui lamentarsi. Non è detto che lo strumento militare italiano sia il migliore possibile, o il più

IAI8924

Pagina - 1

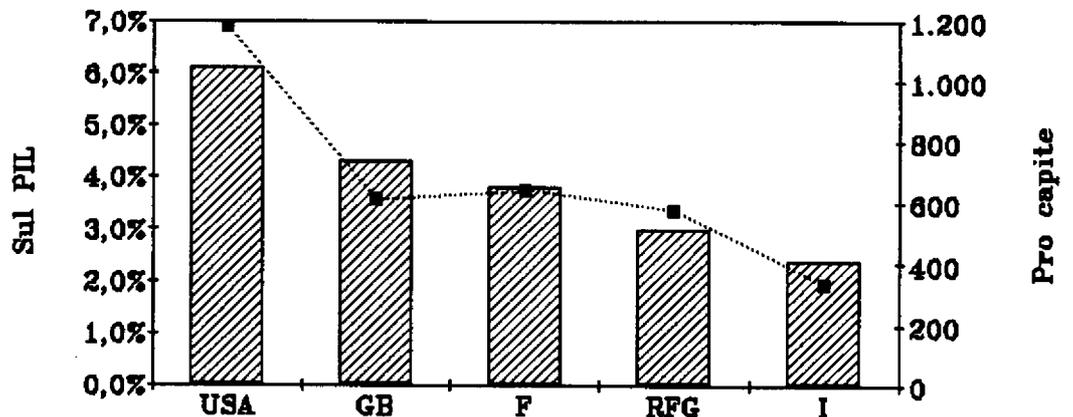
efficiente, ma la sicurezza del paese è stata comunque assicurata da una accorta politica di alleanze e di rapporti diplomatici. E in altre occasioni, quando la nazione ha dovuto fare appello alle forze armate perché contribuissero ad alleviarne mali e disastri, queste ultime si sono fatte trovare pronte all'appello e hanno dato il meglio di sé.

Ultimamente poi gli italiani hanno anche beneficiato di un inaspettato miracolo: hanno cioè conseguito alcuni importanti successi militari, relativamente a basso costo e a basso rischio. La partecipazione di forze italiane alle missioni militari occidentali a Beirut, nel Mar Rosso e nel Golfo, nonché le decisioni di installare gli euromissili e quindi di accogliere in Italia la base dei cacciabombardieri americani F-16, hanno garantito al paese un più alto profilo internazionale e una maggiore credibilità all'interno dell'Alleanza Atlantica, senza peraltro comportare maggiori oneri di bilancio o altri tipi di sacrifici per il grosso della popolazione.

Nel definire le scelte strategiche dell'Alleanza Atlantica in Europa, alcuni analisti hanno coniato il termine <defense on the cheap>. Il paese cui meglio si applica questa etichetta è forse proprio l'Italia, che ha potuto godere di privilegi e benefici veramente straordinari, pagando un prezzo bassissimo. Il problema è che forse, oggi, questo privilegio sta scomparendo.

#### BILANCI DIFESA 1988

Quota sul PIL e quota procapite

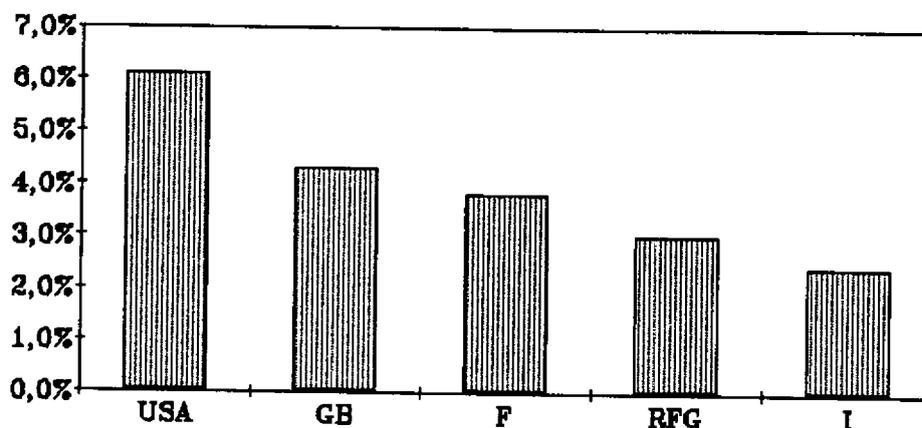


L'Italia è una media potenza economica, ormai comparabile, per livello di reddito nazionale, alle altre medie potenze europee, dalla Gran Bretagna alla Francia e alla Repubblica Federale di Germania. Essa tuttavia dedica alla difesa solo una frazione delle risorse spese da questi altri paesi. In dollari Usa 1988, il

bilancio italiano della Difesa ammonta a 19,148 miliardi, contro i 34,913 della Gran Bretagna, i 35,396 della RFG e i 35,909 della Francia.

In percentuale sul Prodotto Interno Lordo, l'Italia spende per la difesa il 2,4% (incluse peraltro spese che solo formalmente spettano a questa funzione, come gran parte di quelle per l'Arma dei Carabinieri), ed è l'undicesimo in ordine di grandezza tra i paesi della Alleanza Atlantica (Islanda esclusa). La RFG spende il 3%, la Francia il 3,8%, la Gran Bretagna il 4,3%.

#### SPESE PER LA DIFESA In percentuale sul PIL



Procapite, l'italiano dedica alla difesa 334 dollari l'anno, contro i 578 dei suoi alleati tedeschi occidentali, i 614 dei cittadini britannici e i 646 dei francesi.

Un solo parametro è comparabile favorevolmente con quello di almeno uno dei maggiori alleati europei: l'Italia mobilita circa 388 mila soldati contro i 318 mila della Gran Bretagna (ma anche contro i 495 mila della RFG e i 547 mila della Francia, paesi che fanno anch'essi uso della coscrizione obbligatoria). E per di più anche in questo caso il paragone finisce col ritorcersi contro l'Italia, una volta che venga visto assieme al bilancio della Difesa, perché indica semplicemente una triste realtà di sottocapitalizzazione della difesa italiana, con tanti soldati e pochi materiali.

In compenso tuttavia l'Italia ha potuto godere di alcuni importanti vantaggi di posizione che spiegano, almeno in parte, la differenza tra queste cifre. In primo luogo essa non ha avuto un impero coloniale da difendere e di cui disfarsi sanguinosamente: non ha quindi conosciuto l'agonia francese o britannica, né quella

olandese, portoghese o spagnola degli anni del dopoguerra. Non ha dovuto quindi mantenere in vista esercita coloniali.

In secondo luogo essa ha perso rapidamente ogni contatto territoriale con il Patto di Varsavia. L'uscita della Jugoslavia e dell'Albania dal Patto di Varsavia, e la partenza delle truppe russe dall'Austria, hanno regalato all'Italia, senza alcuno sforzo da parte sua, un prezioso cuscinetto strategico che le ha evitato la drammatica posizione geostrategica della RFG, e persino i complessi problemi difensivi della Norvegia, della Grecia o della Turchia. D'altra parte, proprio l'estensione della Alleanza Atlantica alla Grecia e alla Turchia (nel 1952) e il continuo, importante e reiterato impegno militare americano per la sicurezza di Israele, hanno anche garantito all'Italia, per circa quarant'anni, la continua copertura strategica del Mediterraneo orientale e delle sue vie di comunicazione, e quindi l'allontanamento o quanto meno il contrasto "in avanti" delle potenziali minacce da Sud, Sud-Est.

L'evoluzione del quadro internazionale ha quindi fortemente aiutato l'Italia, consentendo a questo paese scelte militari relativamente "morbide", alimentando una generale percezione di assenza, o quanto meno di lontananza, della minaccia e giustificando la priorità relativamente bassa della politica della difesa nel complesso del dibattito pubblico, nell'attività del Governo e finalmente anche nella spesa pubblica.

Il che non significa peraltro che la politica di sicurezza dell'Italia abbia avuto una importanza marginale, né nel quadro internazionale, né in quello interno: ha solo permesso che essa venisse soddisfatta a basso costo, sia finanziario che politico.

In politica interna, le "grandi scelte" compiute dall'Italia in questo dopoguerra, da quella relativa alla adesione alla Alleanza Atlantica sino a quella sulla installazione degli euromissili, hanno avuto un enorme valore normativo. Esse hanno consentito al Governo di delimitare i confini, altrimenti sin troppo confusi ed incerti, tra la "maggioranza" e la "opposizione". E questo è avvenuto almeno due volte: una nel periodo 1948-49 (Alleanza Atlantica) e un'altra nel periodo 1978-79 (Euromissili), alla fine del periodo di "solidarietà nazionale", in cui la opposizione comunista si era molto avvicinata alla maggioranza di governo. In ambedue i casi l'Italia è passata da un regime politico di ampio consenso parlamentare (di "arco costituzionale") che andava dal Partito Comunista sino al Partito Liberale, includendo la quasi totalità delle formazioni politiche italiane (dai socialisti ai democristiani, dai repubblicani ai socialdemocratici), ad un regime politico molto più selettivo in cui il Partito Comunista e

i suoi alleati venivano nettamente confinati all'opposizione e il "campo del Governo" era chiaramente delimitato, in primo luogo, da quelle scelte di politica estera e di sicurezza.

Come ebbe a dire Giulio Andreotti, commemorando gli anni dei primi governi a guida democristiana e ad opposizione comunista, affidati ad Alcide De Gasperi, la politica internazionale ha assicurato un "fattore d'ordine" alla compagine governativa, un consenso di base che superava la rissosità sulle questioni di politica interna, che le permetteva anche di distinguersi dall'opposizione.

E' tuttavia evidente come un tale valore attribuito alle scelte di politica internazionale e della sicurezza sia pressocché indipendente dalla effettiva efficacia di tali scelte in campo militare. Visto in questa prospettiva infatti, esso è un valore meramente politico ed ideologico (non a caso l'adesione alla Alleanza Atlantica venne definita una <scelta di campo>), ed è quindi scollegato con la sostanza delle politiche militari che ne sarebbero dovute derivare. L'Italia si è servita della sua politica internazionale e di sicurezza a fini interni: è stata quindi un "consumatore" e non un "produttore" di sicurezza.

Il maggior contributo italiano alla sicurezza collettiva dell'Occidente è stato in carattere con tale realtà. L'Italia ha scelto di offrire alla Alleanza la sua fedeltà, non le sue armi (o meglio: prima la sua fedeltà e poi, ma solo in via secondaria e residuale, le sue armi).

All'inizio si è trattato di una scelta obbligata: uscita semidistrutta, sconfitta e impoverita dalla II Guerra Mondiale, l'Italia non poteva certo divenire un autonomo baluardo di forza militare. Né questo le era richiesto dai suoi alleati, che anzi vedevano persino con una certa diffidenza l'eventuale sviluppo autonomo di una capacità militare italiana. Sono degli anni cinquanta le polemiche americane contro alcune politiche di stampo più "nazionalistico" dell'Italia nel bacino del Mediterraneo (basta pensare ad alcune iniziative del presidente dell'Eni, Enrico Mattei) e contro le successive aperture della "mini-distensione" economica italiana nei confronti dell'Urss, e la vera e propria campagna condotta contro la possibilità che l'Italia sviluppasse una sua tecnologia nucleare per impieghi di carattere militare (anche se limitata, ad esempio, al campo della propulsione navale).

Il contributo richiesto all'Italia era soprattutto di carattere geostrategico: la possibilità cioè di poter contare sul territorio peninsulare per proiettare la forza americana verso Est, Sud-Est. Per il resto, l'unico contributo sostanziale chiesto alle Forze

Armata italiana, oltre a quello generico di concorrere alla sicurezza delle vie di comunicazione aeree e navali nello spazio di suo interesse, era quello di assicurare un minimo credibile di copertura difensiva della penisola contro attacchi via terra che penetrassero il teatro operativo dalla frontiera di Nord-Est. In tal modo l'Italia avrebbe assicurato anche un contributo indiretto alla difesa del Fronte centrale della Nato, impegnando una parte delle forze del Teatro operativo occidentale del Patto di Varsavia e rendendo più problematiche manovre sovietiche di aggiramento da Sud.

L'Italia si è facilmente adattata a tale ruolo relativamente passivo e secondario, rinunciando a sviluppi nazionalistici, specie in campo nucleare (che peraltro non avevano mai riscosso un sufficiente consenso politico interno), aprendo il suo territorio a numerose installazioni militari alleate e concentrando il grosso dei suoi sforzi militari per la difesa del fronte aero-terrestre di Nord-Est.

Si è così potuto avere il caso di un importante paese europeo sostanzialmente privo di una autonoma politica di sicurezza e privo anche di specifiche paure in tale campo, che non fossero soddisfatte dalle scelte diplomatico-militari compiute con l'adesione alla Alleanza Atlantica e alla Nato. Al contrario, la politica di sicurezza dell'Italia ha finito con lo sviluppare molto più la sua dimensione economica, commerciale e diplomatica che la sua dimensione militare, con conseguenze di rilievo per il tipo di partecipazione e di ruolo dell'Italia alla difesa europea nel suo complesso.

Tutto questo si è successivamente modificato e deve ora tenere conto delle trasformazioni del sistema internazionale, era però necessario ricordarlo per meglio comprendere gli sviluppi successivi.

Questa situazione, infine, ha fortemente influenzato anche il sistema italiano di decisione e di gestione della politica militare e di sicurezza, già caratterizzato dalla natura peculiare del regime politico-costituzionale del paese.

Tale regime ha le seguenti caratteristiche peculiari:

1. Governi di coalizione. L'Italia repubblicana non ha mai fatto l'esperienza di avere al governo un solo partito politico con la maggioranza assoluta dei voti parlamentari. La Democrazia Cristiana ha sempre dovuto chiedere l'appoggio parlamentare diretto o indiretto di altre formazioni politiche, anche nel suo periodo di massima forza elettorale.

2. Parlamento forte e Governo debole. La Costituzione repubblicana è stata elaborata ed approvata nel dopoguerra, sulla base di un ampio consenso politico che includeva anche il Partito Comunista. In tal modo l'Italia ha probabilmente evitato gli orrori di una prolungata guerra civile (che non sono stati invece risparmiati alla Grecia). Per poter conseguire tale risultato, tuttavia, la futura maggioranza di governo e la futura opposizione si sono accordate su un equilibrio di poteri istituzionali che esalta il ruolo del Parlamento (dove è presente l'opposizione) e diminuisce quello del Governo (dove l'opposizione è assente).

Questi due fattori (Governi di coalizione e compromesso istituzionale) hanno contribuito a fare del sistema decisionale italiano uno strumento lento e complesso, che dipende più dalla ricerca di un ampio consenso parlamentare che da divisioni nette tra maggioranza e opposizione. Il tentativo di spostare tale equilibrio tra poteri in direzione di una maggiore rapidità ed efficacia dell'azione di governo (chiamato in gergo "decisionismo") ha suscitato numerose proteste, critiche e reali disagi tra le forze politiche, ivi incluse affrettate (e ingiustificate) denunce di pericoli golpisti o neo-fascisti.

3. Permanenza del fattore comunista. In questi anni di "perestrojka" si sta consumando la crisi dei grandi partiti comunisti europei, ad oriente come ad occidente. In Italia tuttavia, malgrado alcune evidenti difficoltà, il Partito Comunista ha resistito più del previsto a questo trend negativo e continua a raccogliere un alto numero di suffragi, restando il secondo partito italiano in ordine di grandezza, a grande distanza dal successivo. Alcuni analisti si dicono paradossalmente convinti che, se all'Est fossero possibili elezioni veramente e completamente libere, il Pci potrebbe finire per spiccare come il più forte partito comunista europeo: quello capace di raccogliere la maggior percentuale di consensi all'interno del suo paese.

Per spiegare questa "capacità di tenuta" del Pci si sottolinea spesso l'importanza assunta dalle scelte politicamente moderate e costituzionali compiute regolarmente da questo partito, sin dagli anni del dopoguerra. Altri preferiscono sottolineare invece il vantaggio di posizione assicurato al Pci dalla sua collocazione in uno stato di permanente opposizione. Quali che siano le ragioni, tuttavia, una delle principali conseguenze di questa situazione è stata quella di contribuire a "congelare" il regime politico italiano attorno alle due caratteristiche da noi prima sommariamente descritte.

Per questa ragione, ogni volta che si pongono importanti problemi di riforma costituzionale o di maggiore efficienza del sistema decisionale, che vanno dalla proposta di una legge elettorale maggioritaria (che elimini la necessità di governi di

coalizione) al rafforzamento dell'Esecutivo nei confronti del Parlamento (attraverso una sua elezione diretta o attraverso la "de-legificazione" di molti provvedimenti di gestione), ogni volta si pone, come condizione preliminare e necessaria, il problema di come superare la "questione comunista". Se ciò avviene per via consensuale, in genere non riesce a modificare il compromesso istituzionale originario, e se invece viene tentata la strada dello scontro con l'opposizione, i tempi si allungano e il successo diviene più aleatorio.

4. Cooptazione delle opposizioni. A differenza della vicina Francia dunque, o della Gran Bretagna, l'Italia non è stata governata da un'alternanza di forze politiche che passavano alternativamente dal governo all'opposizione, ma da coalizioni di governo, faticosamente messe assieme con lunghi negoziati parlamentari e tra partiti politici, centrate sempre attorno al partito "di maggioranza relativa" (la Democrazia Cristiana), che è così restata ininterrottamente al Governo in tutto il dopoguerra, divenendo così anche il partito "del regime".

Per poter assicurare efficacemente la continuazione di questo suo ruolo, il partito "del regime" ha sempre cercato di inseguire o di anticipare i mutamenti dell'elettorato, cooptando al Governo nuovi e più larghi strati della vecchia opposizione. In qualche caso ciò è avvenuto con oscillazioni dal centro verso destra, altre volte con oscillazioni dal centro verso sinistra. In genere tuttavia, e comunque da più di vent'anni, l'estrema destra è stata spinta in una posizione di opposizione ancora più permanente ed isolata di quella del Pci, mentre le oscillazioni della maggioranza di governo sono piuttosto avvenute nel settore sinistro, con modeste alternanze in ampliamento o in restringimento. Per alcuni anni, la maggioranza parlamentare ha finito per includere anche i comunisti.

Tale meccanismo di cooptazione, diretta conseguenza delle caratteristiche del regime politico italiano, ha registrato indubbi successi e si è rivelato molto difficile da sostituire. Benché di tanto in tanto qualche partito alleato della Democrazia Cristiana, o il Pci, accennino alla possibilità teorica di una "alternativa di governo" (che tuttavia, sul piano dei meri suffragi espressi dal corpo elettorale, non sembra raccogliere grandi consensi), di fatto lo stesso Pci, che dovrebbe assicurare il grosso dei voti necessari per tale "alternativa", ogni qual volta ciò è sembrato in qualche modo possibile ha sempre tentato di percorrere la strada opposta, di una alleanza di fatto od esplicita con il partito "del regime", confermando così la forza e la tenuta del "compromesso costituzionale" originario.

Questo meccanismo di cooptazione tuttavia ha finito per comportare un effetto importante e positivo: ha progressivamente spinto i partiti dell'opposizione ad accettare una sorta di

"consenso nazionale" sulle grandi scelte di politica estera e di sicurezza. Proprio su quelle scelte, cioè, che vengono percepite come "scelte di ordine", ovvero di distinzione tra maggioranza e opposizione.

I socialisti prima e i comunisti poi hanno così pagato il loro "biglietto d'ingresso" nella maggioranza governativa in termini di "scelta di campo" nella politica estera e della sicurezza. Oggi non esistono importanti forze politiche italiane che si dicano contrarie alla Nato o all'alleanza con gli Usa, o soprattutto che rifiutino di impegnare il paese per il successo del processo di integrazione politica ed economica dell'Europa occidentale.

In tal modo, la cooptazione che è conseguenza delle altre caratteristiche del regime politico italiano, ha finito con lo svuotare di senso anche il ruolo politico interno della politica italiana di sicurezza, obbligando gli italiani a scendere dal facile empirico delle grandi "scelte di campo" al più difficile purgatorio delle scelte operative e di gestione: uno sviluppo questo perfettamente in linea con l'evoluzione della situazione internazionale, ma di difficile attuazione concreta.

Le quattro caratteristiche del regime politico italiano che abbiamo così delineato costituiscono infatti anche i fattori condizionanti della politica di sicurezza dell'Italia. In pratica ciò ha favorito una decisa frammentazione della politica di sicurezza nelle sue varie componenti (diplomazia, economica, militare), così da consentire più ampi margini di consenso interno e di manovra internazionale, e soprattutto per adattarsi alla frammentazione del sistema gestionale italiano, assicurato da dicasteri tra loro quasi del tutto indipendenti e coordinati da un Presidente del Consiglio dei Ministri che è solo un "primus inter pares".

Mentre dunque il dibattito politico si incentrava sulle "grandi" scelte ideologiche, queste non diventavano mai effettive strategie operative, ma si frammentavano immediatamente in una serie di scelte singole tra loro ampiamente indipendenti.

Fatte salve le "scelte di campo" dunque, dove si verificava la spaccatura tra maggioranza e opposizione, il regime politico italiano ha cercato di evitare grandi traumi ed ha preferito la ricerca di consensi tattici più limitati, che però rendevano più facile il mantenimento della funzionalità del sistema politico nel suo complesso. Questo paese non si è consentito il lusso di avere una "Grande Strategia", sia perché essa era probabilmente superiore alle sue sole forze, sia perché poteva essere in contrasto con il suo regime politico e costituzionale.

D'altro canto, come abbiamo già osservato, l'Italia non doveva neanche confrontarsi con drammatici "questioni nazionali" (come accade ai tedeschi dell'Est e dell'Ovest), né ha forti pressioni militari alle sue frontiere: non ha quindi percepito la necessità di correre i molti e gravi rischi impliciti nella scelta di una qualsivoglia "Grande Strategia", ed ha invece preferito correre i rischi impliciti nella prevalenza della tattica sulla strategia e dell'empirismo sulla visione ideologica.

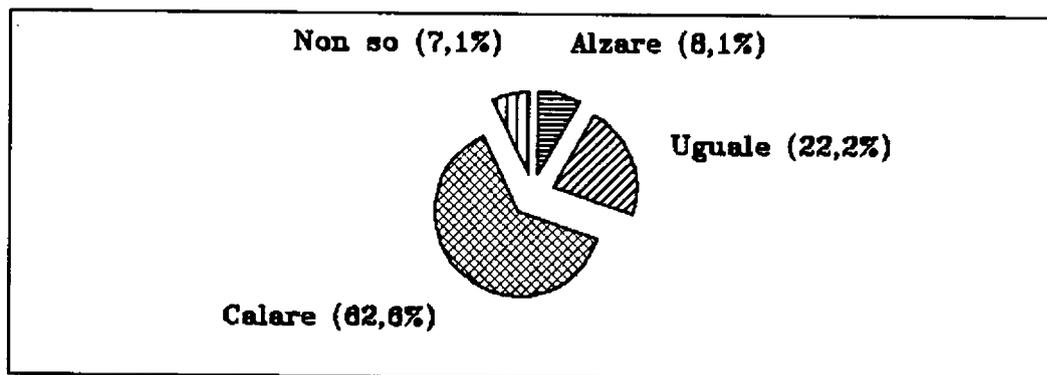
Tutto ciò sta probabilmente mutando, ma prima di esaminare in maggiore dettaglio perché e come, è opportuno domandarsi come reagirebbe l'opinione pubblica italiana, influenzata da anni di basso profilo politico internazionale del paese, ma anche abituata ad un regime di rischi e costi limitati.

La non-politica, o anche (come è stata definita più recentemente) la programmatica anti-politica caratteristica del regime italiano limita notevolmente le opzioni effettive cui l'opinione pubblica italiana sembra disposta a concedere credito.

Gli italiani, ad esempio, sembrano convinti che le già modeste spese affrontate per il bilancio della Difesa siano comunque eccessive e possano impunemente essere ridotte. Un recente sondaggio pubblicato da Repubblica (febbraio 1987), confermato anche da altri più recenti (Le Point, maggio 1989), alla domanda se le spese per la difesa dovessero essere aumentate, restare uguali o diminuire, divideva gli italiani in questo modo:

#### IL BILANCIO ITALIANO DELLA DIFESA

Preferenze per il futuro



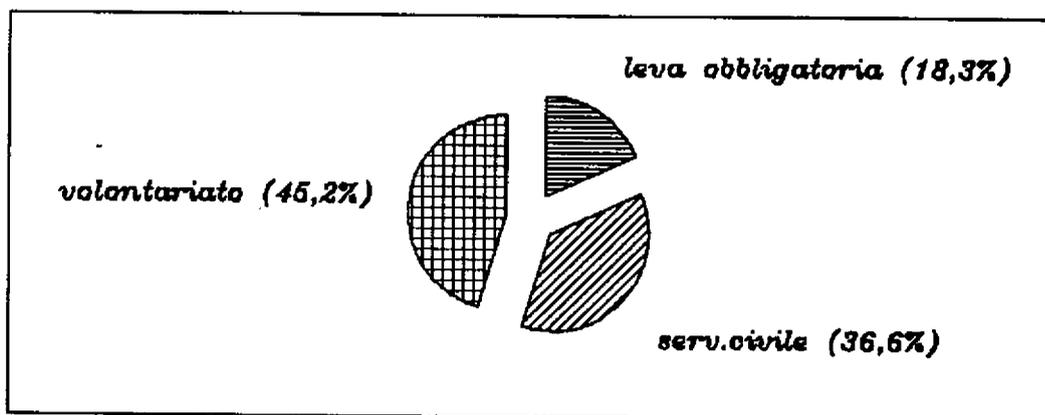
L'alta percentuale di coloro che sono convinti si debbano diminuire tali spese (62%) è indicativa del basso livello di consapevolezza dei problemi militari e di sicurezza.

Una conclusione analoga può essere desunta dall'esame del seguente sondaggio, in cui ci si rivolgeva unicamente al "segmento alto" della popolazione (la cosiddetta "classe dirigente") per sapere cosa essa pensasse del servizio militare obbligatorio.

Nel complesso, secondo questi dati, né la società italiana né la sua classe dirigente sembrano oggi molto disponibili a pagare il prezzo della sicurezza: né in termini finanziari né attraverso il servizio militare. Al contrario: nella classe dirigente sembrerebbe essere diffusa la convinzione che sia più utile e giusta una forma di servizio civile obbligatorio, alternativo a quello militare (34%), mentre sono molti coloro che ritengono che i militari dovrebbero essere solo volontari (42%). Non si tratta quindi necessariamente di un rifiuto a servire lo stato o la collettività, quanto di un diffuso scetticismo sulla utilità di servirla con le stellette da militare. Questo sondaggio, del dicembre 1987, è tanto più significativo in quanto coincide con il periodo in cui più vivace era il dibattito sull'invio di militari italiani all'estero con funzioni di mantenimento della pace. Molti sembravano convinti che i coscritti non dovessero essere obbligati a correre simili rischi.

### LA COSCRIZIONE MILITARE

*Come dovrebbe cambiare*



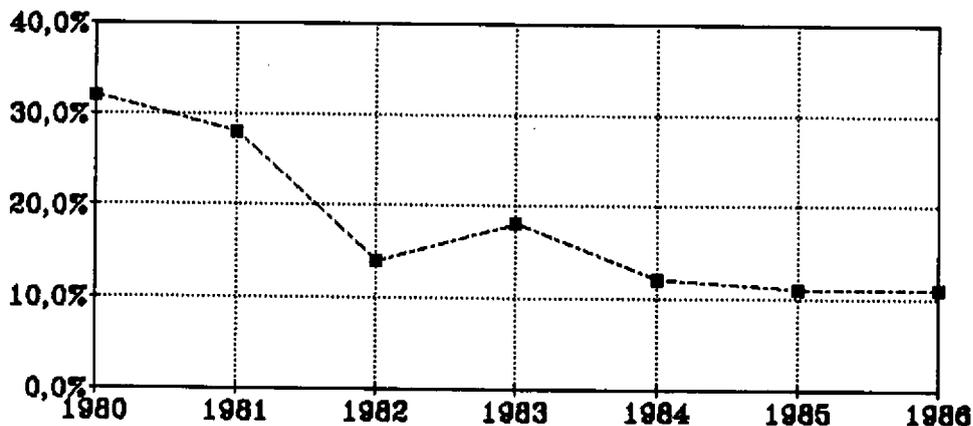
Queste opinioni corrispondono peraltro ad una diffusa percezione di stabilità del quadro di sicurezza internazionale. Interessante, da questo punto di vista, scoprire come cambia la percezione che vi sia realmente il rischio, abbastanza imminente, di una Terza Guerra Mondiale.

Il grafico qui di seguito indica, anno dopo anno, quanta parte degli intervistati ritenesse tale rischio una triste realtà (fonte: Eurobarometro).

Potremmo anche chiamare questa tabella "effetto Gorbaciov": è probabile che mai nella storia la percezione del rischio di guerra in Europa sia stata così bassa.

### LA GUERRA MONDIALE E' VICINA

Chi ci crede?

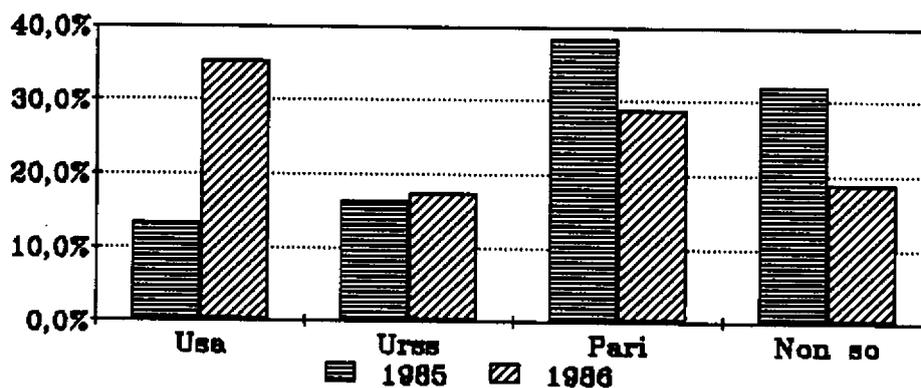


La Stampa, nell'ottobre 1985 e poi ancora nell'ottobre 1986, ha compiuto un'indagine per scoprire cosa pensassero gli italiani della forza relativa delle due superpotenze.

Il dato non sarebbe di per sé molto interessante, se non fosse che, tra il 1985 e il 1986, gli italiani sembrano cambiare parere sulla potenza degli Stati Uniti!

### CHI E' IL PIU' POTENTE

Nel 1985 e nel 1986

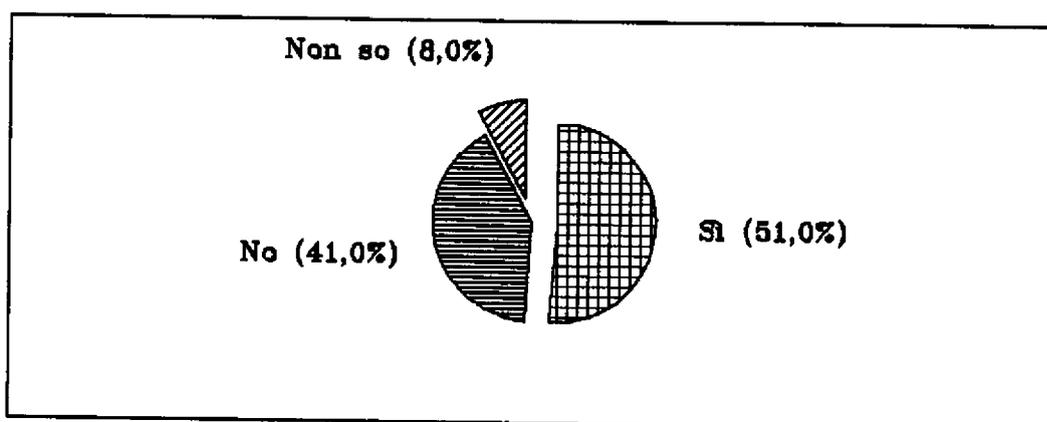


Nel 1985 erano più numerosi coloro che tra i due puntavano le loro

carte sull'Urss e numerosissimi coloro che pensavano che i due fossero di eguale forza. Nel 1986 invece gli Usa passano decisamente in testa. Un tale mutamento di opinione è probabilmente da attribuire alle cattive notizie sulla guerra sovietica in Afghanistan da un lato e al risveglio guerriero di Ronald Reagan contro la Libia (aprile 1986) dall'altro. Ma che basti così poco per cambiare così tanto è una ulteriore indicazione dello scarso interesse con cui gli italiani guardano ai problemi della pace e della guerra, oltre che della estrema cautela con cui si debbono sempre giudicare i sondaggi di opinione!

Non è quindi chiaro capire in base a quali considerazioni gli italiani determinino le loro opinioni sulle questioni di sicurezza. Gli italiani sembrano fundamentalmente convinti che il sistema internazionale sia stabile ed equilibrato, o quanto meno che esso lo sia per quanto li riguarda direttamente, nel senso che, se non lo fosse, non saprebbero bene che fare. Così ad esempio la popolazione italiana, nel 1987, riponeva la massima fiducia nel desiderio di disarmo di ambedue le superpotenze:

**USA E URSS VOGLIONO IL DISARMO**  
Chi ci crede?



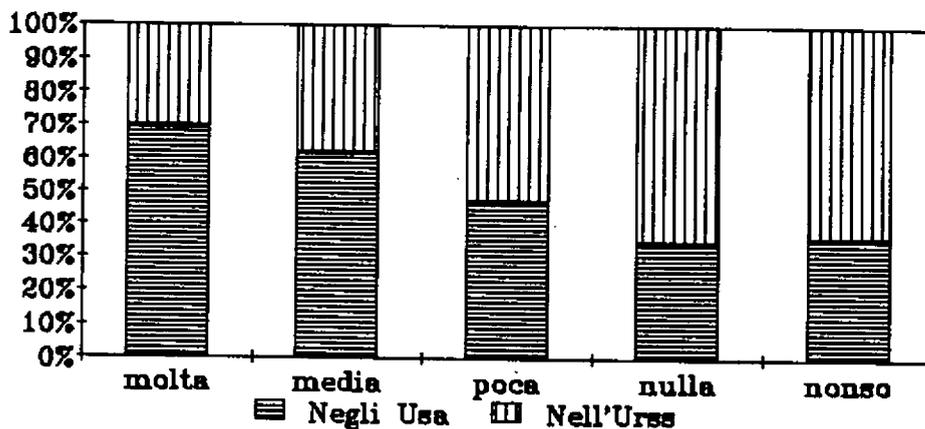
Alla stessa domanda i più pessimisti francesi rispondevano con uno smilzo 9% di sì e un impressionante 79% di no. In questo caso però la domanda dovrebbe essere <chi è il paranoico?>.

Gli italiani dunque, a differenza dei francesi, sembrano disposti a fidarsi delle superpotenze. Anche se il loro atteggiamento è quanto meno mutevole. Prendiamo questa volta due indagini ripetute nell'agosto 1986 la prima (Eurobarometro) e nel giugno-luglio 1987 la seconda (TMO). La domanda era la stessa: quanta fiducia riponete negli Usa e nell'Urss.

Nel 1986 la risposta era del tutto tradizionale, con gli Usa ben al di sopra della media (tra molta e abbastanza fiducia raggranellavano il 55%) e l'Urss buona seconda (con il 31%).

### FIDUCIA NEGLI USA E NELL'URSS

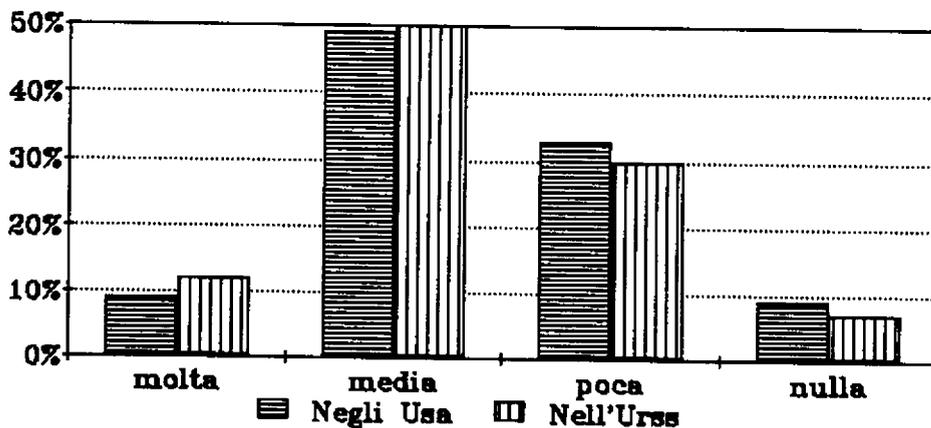
Agosto 1986



Meno di un anno dopo la situazione si capovolge drasticamente:

### FIDUCIA NELLE SUPERPOTENZE?

Giugno-Luglio 1987



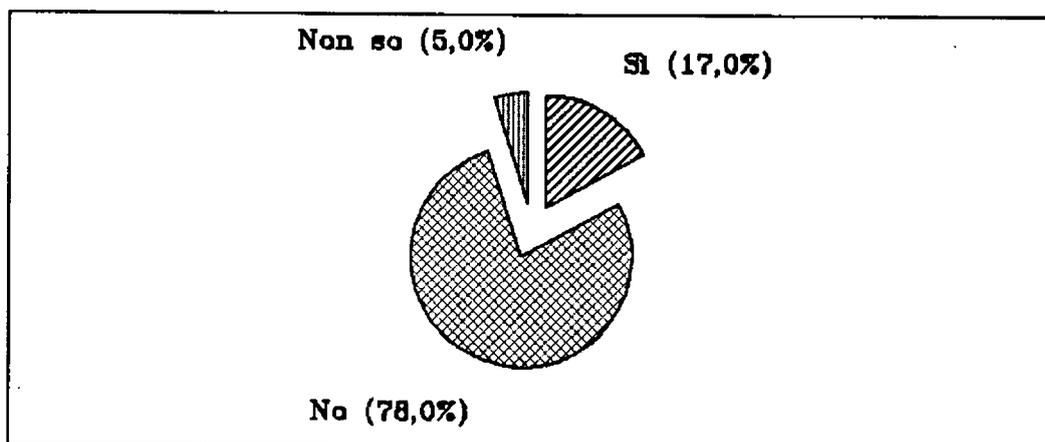
Questa volta l'effetto Gorbaciov è esploso alla grande e la fiducia nell'Urss ha raggiunto un assurdo 62%, mentre quella negli Usa si è attestata sul 58%. Due risultati rispettabilissimi, che confermano quanto avevamo detto circa la buona opinione che gli italiani hanno delle due superpotenze, ma che registra il fatto un po' paradossale che essi avrebbero anche più fiducia nel loro

potenziale nemico che nel loro alleato. Scetticismo, agnosticismo o più semplicemente superficialità di giudizio?

E per quel che riguarda il futuro della cooperazione e della difesa europea? Su questo punto i desideri degli italiani sono molto precisi, ma anche poco articolati. Il consenso a favore della integrazione europea può essere dedotto da qualcosa di più di un semplice sondaggio: dal risultato del Referendum propositivo su cui gli italiani hanno votato nel giugno 1988, che chiedeva loro se fossero favorevoli a concedere poteri costituenti al Parlamento Europeo. I sì hanno raggiunto l'88,1% dei voti validi.

Meno chiare sono alcune scelte concrete, in genere fortemente influenzate dall'attualità. Ad esempio, così si dividevano gli italiani sul problema delle basi militari in Italia nel febbraio 1987 (sondaggio pubblicato da La Repubblica), ancora freschi dell'incidente spettacolare di Sigonella:

#### CHI VUOLE BASI USA IN ITALIA?

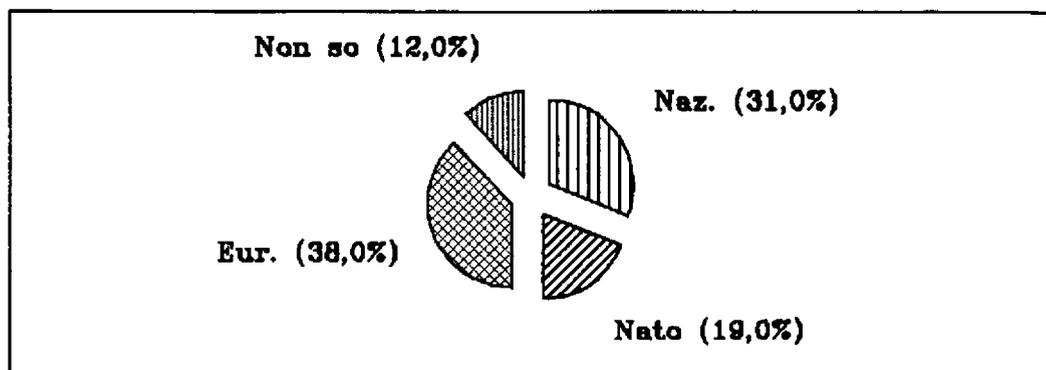


In un altro paese un simile risultato (78% di contrari al permanere delle basi americane in Italia) avrebbe probabilmente convinto i partiti a studiare un possibile rovesciamento delle alleanze militari. In Italia invece, pochi mesi dopo, il Parlamento decideva a maggioranza di aprire agli Usa una nuova base, per ospitare il 401 Stormo dei cacciabombardieri F-16 americani. E il consenso popolare c'era.

Lo stesso sondaggio domandava agli italiani se preferirebbero impostare la loro difesa secondo criteri strettamente nazionali, ovvero assieme con gli alleati europei e americani nella Nato, o ancora tra europei da soli, senza gli Usa. Questo era il confusissimo risultato (fortemente influenzato, anche questa

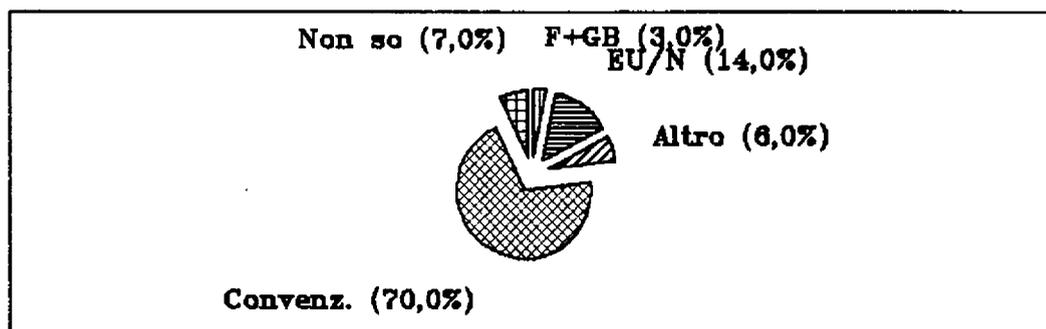
volta, dalla ventata anti-americana di quei mesi):

**IL FUTURO DELLA NOSTRA DIFESA**  
Nazionale, europea, atlantica...



Lo stesso risultato, punto più punto meno, è stato registrato un anno dopo da un sondaggio di Le Point. Questo il risultato, che privilegia chiaramente le armi convenzionali su quelle nucleari:

**EUROPA: UNA DIFESA NUCLEARE?**  
Oppure solo convenzionale?



Se abbiamo scelto questi sondaggi è proprio per sottolineare il nostro assunto iniziale: le opinioni espresse dagli italiani in questa materia sono fortemente influenzate dall'attualità, e quindi anche superficiali e mutevoli.

Numerosissimi sono i sondaggi di opinione che dicono cose completamente diverse: in particolare quelli che sottolineano la forte simpatia e il senso di amicizia che in genere animano gli italiani nei confronti degli americani.

Più credibili tuttavia sono le risposte data in quella stessa occasione alla domanda se una eventuale difesa europea dovesse giovare del deterrente nucleare franco-britannico, dovesse puntare ad una forza nucleare autonoma europea, ovvero dovesse basarsi solo sulle armi convenzionali.

Sulla scarsa fiducia degli italiani nei confronti delle armi nucleari, e in particolare delle armi nucleari europee, non ci sono dunque molti dubbi. Non è però possibile dedurre da questo tipo di sondaggi qualcosa di più di semplici preferenze occasionali, momentanee, o magari anche reiterate nel tempo.

Impegnarsi ad esempio a tradurre in scelte strategiche il quadro di preferenze che abbiamo delineato in queste pagine, è compito impossibile.

Si tratterebbe infatti di costruire una difesa nazionale-europea indipendente dalle superpotenze, senza tuttavia litigare con esse, spendendo di meno, rinunciando alle armi nucleari e alla coscrizione obbligatoria e per di più realizzando una democratica integrazione europea. C'è un solo modo per far quadrare un simile cerchio, ed è quello di puntare aprioristicamente sul realizzarsi (per germinazione spontanea?) del "caso migliore", sempre e comunque.

Al di là delle incongruenze e delle ingenuità di queste risposte, il loro senso politico complessivo è quindi abbastanza chiaro ed univoco. Se lasciati a loro stessi, alle loro speranze e ai loro sogni, gli italiani puntano ad un sistema di equilibri internazionali sempre meno "militari" e sempre più "civili" (politico-diplomatici ed economici), in cui i rapporti tra le superpotenze possono essere riesaminati e modificati senza peraltro che questo comporti scelte drammatiche o più grandi impegni di carattere militare.

Vissuti per anni all'ombra della garanzia strategica e militare americana, gli italiani sembrano quindi disponibilissimi ad un mutamento di quadro (specie se tale mutamento andrà nel senso della distensione e della integrazione europea), a condizione tuttavia che esso non veda un accentuarsi eccessivo dei fattori militari.

In questo non vi è certo nulla di male: sono aspirazioni comprensibili e forse anche condivisibili. Il problema è che esse non sembrano lasciare spazio per molte alternative. Il quadro è roseo e deve rimanere tale. Nessuno vuole che si affermi un quadro

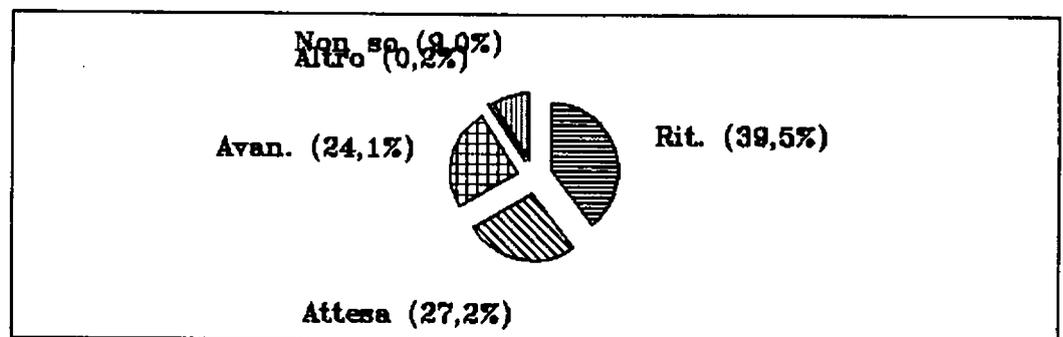
più fosco e pericoloso, e quindi esso non è neanche preso seriamente in considerazione. L'ottimismo è di rigore.

Questa immagine "unidimensionale" dell'opinione pubblica italiana, che sembra quasi incapace di porre limiti al suo ottimismo, e che quindi preferisce regolarmente rimuovere ogni problema, o reagendo ad esso in modo del tutto occasionale e fuori contesto, ovvero negandone l'esistenza, è stranamente in contrasto con quello che avviene in altri paesi europei: non tanto nella RFG, ma certo in Francia e in Gran Bretagna.

Tuttavia non bisogna neanche esagerare. L'opinione pubblica italiana ha un peso limitato sulle scelte di politica estera e di sicurezza del paese. Facciamo un esempio concreto.

### LA FLOTTA NAVIGA VERSO IL GOLFO

Ritirata, Attesa, Avanzata?

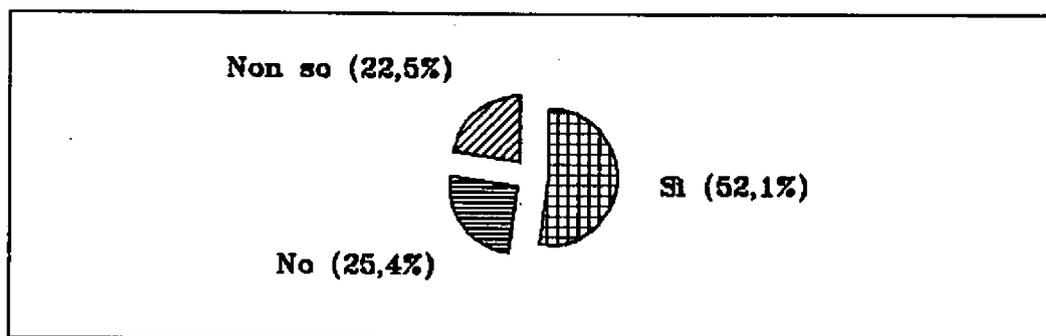


Nel 1987 l'Italia decise di inviare una squadra navale nel Golfo. Pochi giorni dopo un sondaggio Repubblica -SGW (del 24-25 settembre) interrogava un campione secondo il quale le scelte migliori per la squadra navale si situavano tra l'immediato rientro (39,5%) e il pazientare lontano dal Golfo in attesa di sviluppi (24,1%). E invece il governo, che pure era diviso al suo interno, fece proseguire le sue navi per la loro destinazione, nel Golfo. Pochi giorni dopo, giunte le navi nel Golfo, gli italiani pensavano che dovessero andarsene immediatamente (via subito, era l'idea del 50,4% degli interrogati l'8-9 ottobre).

Insomma, in paese normalmente governato dai sondaggi d'opinione, come si suppone siano la maggioranza delle democrazie parlamentari (ma sarà poi così vero?) il Governo avrebbe dovuto non inviare affatto le navi, oppure tenerle in mare per qualche mese lontane da ogni pericolo, o infine ritirarle al più presto. In Italia non solo non è avvenuto nulla di tutto questo (le navi italiane sono rimaste nel Golfo per più di un anno dalla data di quei sondaggi),

ma la cosa non ha neanche creato alcun tremore o problema politico, né all'interno della composita maggioranza di governo, né nel Parlamento, né infine si è rivelato alcun effetto negativo o positivo di tali decisioni per quel che riguarda il consenso elettorale raccolto dai vari partiti che si erano espressi a favore o contro. Anzi, paradossalmente, sembrano aver guadagnato più quei partiti che avevano difeso le tesi "interventiste", apparentemente impopolari, che quelli favorevoli a soddisfare la domanda di immediato rientro.

**VIA SUBITO DAL GOLFO**  
**Chi vuole la ritirata italiana?**



La stessa vaghezza, impreparazione e impressionabilità dell'opinione pubblica italiana concede quindi al Governo margini di manovra molto alti. Tradizionalmente, in Italia, politica estera e politica militare sono rimaste appannaggio di un numero relativamente ristretto di decision-makers, per lo più ritrovabili tra gli alti gradi della burocrazia, alcuni vertici economici e pochi uomini politici. Il Parlamento ha cercato di intromettersi occasionalmente in questo processo, con risultati estremamente modesti - anche se negli ultimi anni si è delineata una chiara tendenza verso una crescita di influenza del Parlamento, specie per quel che riguarda la Difesa, più dipendente degli Esteri dal sostegno parlamentare in sede di approvazione del suo bilancio.

Nel complesso dunque l'Esecutivo gode di una sorta di delega permanente per la gestione della politica internazionale e di sicurezza, che sinora non è mai stata seriamente rimessa in discussione dall'elettorato: il tentativo di obbligare l'Esecutivo a rivedere la sua decisione (certo non molto popolare) di dispiegare in Italia gli euromissili, passò attraverso una fitta serie di manifestazioni, mobilitazioni di massa, iniziative e prese di posizione parlamentari, che non solo fallirono completamente il loro scopo, ma non riuscirono neanche a mettere seriamente in difficoltà il Governo.

Si potrebbe quindi dire che, a differenza della Francia, dove si registra un ampio consenso di base, diffuso e solido, a favore delle grandi scelte e politiche strategico-militari del Governo, in Italia quest'ultimo ha una grandissima libertà d'azione, ma ignora quale sia l'effettivo grado di consenso che la sua politica militare riscuote. La cosa ha pochissima importanza quando si tratta di "normale" amministrazione, perché questi sono proprio i casi per i quali l'Esecutivo può liberamente giovare della sua "delega". Il discorso si fa invece molto più difficile quando si ha a che fare con eventi o decisioni "straordinarie". In quel caso il Governo ha la scelta tra il restare prudentemente in posizione di attesa o il navigare "a vista".

Questa caratteristica del sistema decisionale italiano è particolarmente evidente, e comporta rischi molto alti, quando si tenta di analizzare il meccanismo nazionale per la gestione delle crisi attinenti la sicurezza e la difesa.

Che tale sistema abbia molte carenze è cosa ormai nota. All'epoca del dirottamento della nave "Achille Lauro" e dopo, durante la crisi di Sigonella, la gestione degli eventi da parte italiana fu improvvisata ed incerta, organizzata con mezzi e in luoghi di fortuna, attraverso canali di comunicazione per lo più non protetti e senza che vi fosse alcuna chiarezza circa i rispettivi ruoli e le rispettive responsabilità delle varie autorità politiche e militari coinvolte nella crisi.

La gestione fu talmente approssimativa da facilitare anche lo sviluppo di una crisi di governo, rientrata solo dopo circa un mese di difficili consultazioni. E la carenza di regole precise e ben codificate peggiorò la qualità delle comunicazioni tra Italia e Stati Uniti, creando anche lì problemi più gravi di quanto non fosse strettamente necessario.

A partire dall'agosto 1986, il Presidente della Repubblica ha cercato di por mano alla questione, scrivendo alcune lettere ai vari Presidenti del Consiglio succedutisi tra il 1986 e il 1988 (quattro: Craxi, Fanfani, Gorla e De Mita), richiedendo con urgenza il chiarimento di alcuni nodi istituzionali e gestionali, quali ad esempio:

1. quale significato attribuire al "comando delle Forze Armate" che, secondo la Costituzione, spetta al Presidente della Repubblica (mentre la responsabilità politica e operativa del loro uso spetta invece al Governo);
2. quali leggi debbano governare le procedure di emergenza e di gestione delle crisi, in assenza di formale dichiarazione di

guerra (unico caso esplicitamente regolato nella Costituzione), tenendo anche conto del fatto che la quasi totalità delle leggi oggi in vigore risalgono al periodo fascista, e contengono quindi molte misure in contraddizione con la Costituzione;

3. quali sistemi tecnici debbano essere messi in opera per assicurare tale gestione in modo corretto, tempestivo ed efficace (ad esempio con la istituzione di una "sala operativa" della Presidenza del Consiglio, ecc.);

4. quale sia la catena di comando politico-militare;

5. quale sia il ruolo istituzionale del Consiglio Supremo di Difesa: un organo costituzionale presieduto dal Presidente della Repubblica, cui partecipano di diritto il Presidente del Consiglio, i ministri degli Esteri, della Difesa, degli Interni, della Giustizia e del Tesoro, assieme con altri membri del Governo e con i supremi capi militari;

6. quale rapporto si debba stabilire, in caso di crisi, tra Parlamento, Governo e Presidente della Repubblica.

Si tratta, come si vede, di questioni basilari. Il fatto che esse non siano state ancora risolte, a più di quarant'anni dalla approvazione della Costituzione, può essere spiegato solo con il basso profilo che ha assunto in questo periodo la politica di sicurezza dell'Italia, e alle difficoltà proprie del regime politico italiano, che ricordavamo in precedenza.

La politica di sicurezza italiana infatti non dipende da una sola persona né ha una catena di comando chiara ed univoca. In ogni occasione, al suo vertice, troviamo un "comitato". Al vertice delle Forze Armate, ad esempio, è il Comitato dei Capi di Stato Maggiore, tra i quali il Capo dello Stato Maggiore della Difesa ha solo una preminenza formale, priva di conseguenze operative dirette. Certo, tale Comitato dipende dalla autorità politica costituita dal ministro della Difesa. Tuttavia le Forze Armate non possono neanche dimenticarsi completamente del fatto che il loro "Capo" è, secondo la Costituzione, il Presidente della Repubblica e inoltre, per quel che riguarda le grandi scelte di politiche nazionali, sanno che la responsabilità "generale" del Governo è del Presidente del Consiglio dei Ministri. D'altra parte né quest'ultimo, né tanto meno il suo ministro della Difesa, possono decidere "in vece" del Governo, perché in realtà l'autorità di quest'ultimo è anch'essa collegiale e risiede nel Consiglio dei Ministri. Benché una legge recente abbia cercato di snellire le procedure decisionali, istituendo un Consiglio di Gabinetto, più ristretto del Consiglio dei Ministri al completo, questo non ha neanche lontanamente le funzioni di un Consiglio di Guerra o di Crisi, e la sua autorità è comunque limitata alla preparazione delle decisioni del Consiglio dei Ministri, e non può quindi sostituirsi ad esso.

Questa confusione istituzionale rispecchia la confusione politica e programmatica. I Governi di coalizione tendono a guardare con sospetto la concessione di deleghe e poteri univoci, affidati ad una sola persona, ma di cui poi tutti sarebbero responsabili di fronte al paese. Differenze politiche tra i partners divengono facilmente divergenze di gestione tra Ministeri, e viceversa, divergenze "tecniche" interne all'Amministrazione dello stato finiscono con il coinvolgere i ministri e i partiti di cui essi fanno parte. Ogni decisione quindi assume i connotati della politica interna prima ancora di rivestire i suoi giusti panni di politica estera o militare. Il processo decisionale ne viene rallentato e soprattutto la decisione finale è più il risultato di un compromesso o di una resa dei conti in politica interna che la risposta a problemi ed opzioni di politica della sicurezza.

Questa caratteristica del regime politico e decisionale italiano influenza anche le percezioni che i politici hanno dei grandi mutamenti internazionali e del ruolo che l'Italia dovrebbe assumere nei loro confronti.

I politici italiani sembrano così in genere condividere l'opinione dei loro elettori che l'Italia vive meglio nel "basso profilo", magari ritagliandosi spazi di libero (e piccolo) cabotaggio. Ma vi sono tra loro molte divergenze, che vanno ad alimentare l'altra caratteristica da noi già sottolineata, e cioè la frammentarietà della politica estera e di sicurezza: frammentarietà istituzionale, legata alla mancanza di una chiara catena di comando politica, e frammentarietà anche nelle politiche effettivamente perseguite, legata alle diverse convinzioni di coloro che di volta in volta la mettono in pratica, sia pure nel rispetto sostanziale di quelle "grandi scelte di campo" che costituiscono ormai il sostrato comune, il "consenso generale" del paese.

Tra le politiche più eccentriche sono così rimaste famose quelle della sinistra democristiana, erede di una tradizione "irenica" e neutralista dell'immediato dopoguerra, e legate ai nomi di Fanfani, di Gronchi e soprattutto di Enrico Mattei. Si trattava però essenzialmente di iniziative di carattere economico o al massimo diplomatico-economico, senza importanti riflessi di carattere militare.

Al contrario, alla fine degli anni cinquanta, quello stesso Fanfani che favoriva un profilo più autonomo della politica italiana nel Mediterraneo, installava senza discutere in Italia i missili nucleari a medio raggio americano, con una decisione che, vista alla luce del dibattito aspro e difficile svoltosi nel 1979,

in occasione dell'analogo dispiegamento degli euromissili, appare come incredibilmente facile e piana.

In quei primi anni le Forze Armate italiane si ricostruiscono così all'ombra della Nato e soprattutto degli americani, senza grandi drammi e senza grandi ambizioni. L'unica strana e confusa eccezione avviene alla metà degli anni cinquanta, poco dopo il fallimento della Comunità Europea di Difesa, quando l'Italia, influenzata probabilmente dalla Francia, decide di sottoscrivere un accordo segreto con quel paese e con la Rfg per lo sviluppo congiunto di un'arma nucleare europea. Meno di un anno dopo quel disegno era infranto dalla opposizione americana e dalla decisione francese di proseguire isolatamente. E' molto probabile che in realtà il tentativo italiano fosse legato al tradizionale desiderio di Roma di restare legato al carro delle grandi potenze europee e di non perdere i contatti con la Germania: il fatto che anche la Rfg rinunciasse a perseguire quel disegno ha certo contribuito a convincere definitivamente gli italiani della opportunità di non insistere.

Tuttavia quell'episodio ha lasciato un suo strascico, non tanto nell'opinione pubblica (che non fu informata del fatto se non anni e anni dopo, quando la cosa uscì finalmente dagli archivi), quanto in alcune alte sfere burocratiche del ministero degli Esteri e di quello della Difesa, convinte del fatto che l'Italia avesse perso la sua migliore occasione per compiere un "salto di qualità" nella scena internazionale. Da quei rimpianti si sviluppò quindi una sorda opposizione alla firma e alla ratifica del Trattato di Non Proliferazione Nucleare che oggi, alla luce dei pronunciamenti anti-nucleari dell'elettorato italiano, appare anacronistico, e che non aveva alcuna reale base di consenso politico, ma che tuttavia riuscì a rinviare di anni la ratifica del Tnp da parte dell'Italia, a ulteriore dimostrazione di quanto la politica estera e di sicurezza di questo paese sia decisa da pochi e non da molti.

I grandi mutamenti degli anni settanta e ottanta hanno quindi trovato un'Italia divisa ed incerta, priva di una qualche precisa idea di cosa fare.

La crisi progressiva della leadership americana, ratificata dalla decisione di Nixon di rinunciare alla parità fissa tra dollaro e oro, ma divenuta palese a tutti negli anni confusi e sfortunati dell'amministrazione Carter, mettevano in dubbio le fondamenta stesse della politica estera e di sicurezza dell'Italia, senza peraltro offrirle alcuna reale alternativa.

Per istinto, oltre che per convinzione, molti italiani si sono allora rivolti all'Europa, nella speranza che una maggiore unità dell'Europa occidentale potesse compensare, in termini di influenza, di sicurezza e di ordine internazionale, quello che si stava perdendo a causa dell'indebolimento americano. Ma una tale speranza si scontrava quotidianamente con i ritardi e le esitazioni degli altri paesi europei, che vivevano la stessa crisi senza però individuare le stesse soluzioni.

Comunque, la distensione, la crescita tumultuosa di nuove potenze nell'ambito del Terzo Mondo, il più alto profilo assunto dall'Europa comunitaria in campo internazionale, la crisi profonda di potenza dell'impero sovietico, e l'indebolirsi della leadership americana sono tra i fattori che più preoccupano oggi la classe dirigente italiana, alle prese con il problema di ridefinire il ruolo del paese.

Cambia anche il contesto militare, con un diversificarsi in termini regionali di una minaccia che in precedenza era vista solo come globale. La minaccia "da Est" diviene più sfumata e soprattutto si modifica: non è più tanto quella di un'invasione delle trionfanti armate corazzate del Patto, quanto quella di come controllare e "gestire" lo scoppio di una grave situazione di anarchia ad Est, ivi incluso il tradizionale stato "cuscinetto" dell'Italia, e cioè la Jugoslavia.

Neanche la minaccia "da Sud" si configura con ipotesi di invasione di diretta, ma piuttosto come la possibilità di attacchi proditori e limitati, sia contro il territorio nazionale che, molto più probabilmente, contro comunità o interessi italiani all'estero, contro campagne terroristiche, contro le grandi linee di comunicazione navali e aeree, contro la sicurezza e la certezza degli approvvigionamenti energetici e di materie prime, eccetera, sino ad una difficilissima "minaccia" insita nella rapida crescita demografica dei popoli della sponda Sud del Mediterraneo.

Tutto ciò non rientra nel "patto" concluso con gli americani nel 1949, e non interessa quindi direttamente la Nato, ma interessa molto concretamente la sicurezza del paese, che deve quindi trovare nuove strade e nuove strategie per assicurare una risposta a queste minacce "eccentriche" e disparate.

Si è quindi aperto un nuovo e importante dibattito politico interno, condotto spesso per vie traverse e implicite, ma non per questo meno evidente, sul ruolo e sulle scelte italiane di fronte a questa situazione in movimento: dibattito tanto più difficile e confuso in quanto le forze di governo non ritrovano più quel "fattore d'ordine" e quindi anche di consenso che era costituito

dalle "grandi scelte" del passato, e si dividono quindi al loro interno.

Ciò avviene per di più in un momento in cui è sempre più evidente a tutti, anche in Italia, che il paese è cresciuto sia economicamente che politicamente (ne è simbolo emblematico la sua accettazione ormai pacifica nel club dei paesi più industrializzati), per cui non può più facilmente attendersi di compiere scelte indolori né di evitare facilmente di pagare il costo che tali scelte comportano.

Con tutto ciò non si può certo dire che l'Italia si senta o si comporti come una "media potenza", anche se esistono percezioni in tal senso, specialmente all'interno della classe dirigente. Un po' per i suoi limiti istituzionali e politici, un po' per la difficoltà stessa di definire cosa esattamente sia una "media potenza" in un mondo sempre più interdipendente e caratterizzato da strutture di gestione multilaterali, l'Italia sembra oscillare tra una politica da anti-potenza e una politica di aspirante media potenza, senza decidere bene quale sia la sua esatta collocazione.

Le grandi scelte compiute a partire dal 1978-79, in campo militare e in campo politico-economico, la collocano sicuramente in questo secondo campo. Allo stesso tempo tuttavia l'Italia conduce anche una politica estera e di sicurezza "parallela" (che viene identificata in genere con le scelte compiute da Andreotti, ministro degli Esteri in tutto questo periodo, e quindi Presidente del Consiglio) che ha caratteristiche che possiamo definire di anti-potenza.

Una tale linea è forse anche quella che assicura maggiore continuità all'azione dell'Italia, senza peraltro garantirle una grande coerenza strategica, e questo perché essa parte dal rifiuto stesso della necessità di una coerente "grande strategia".

Una tale politica non esclude la possibilità di impegni di lungo termine, ad esempio a favore dell'integrazione europea, ma cerca di conciliare un più alto profilo con il mantenimento di un largo consenso parlamentare (riferito all'intero "arco costituzionale", Pci incluso) e soprattutto privilegia l'attenzione e la prudenza diplomatica invece della scelta discriminante e impegnativa.

Avviene così che lo stesso Andreotti, nel 1978, si faccia costringere dall'emergere di una nuova maggioranza di governo a far aderire l'Italia al Sistema Monetario Europeo, tentando fino all'ultimo di evitare questa scelta che era sì europeista, ma anche osteggiata dalle sinistre, e che nel 1985 quello stesso Andreotti, ministro degli Esteri del governo Craxi, riesca

abilmente a condurre in porto, al Vertice europeo di Milano, il compromesso che aprirà la strada per l'approvazione dell'Atto Unico Europeo.

E' sempre Andreotti che si schiera tra gli amici degli americani, ma che si auto-nomina, nel 1984, "honest broker" di Gheddafi nei confronti dell'amministrazione Reagan (senza molto successo, a dire il vero, né a Washington né a Tripoli). E' Andreotti che corregge Craxi, quando questi sembra inclinare verso un compromesso con l'Urss sul problema degli euromissili, ma è lo stesso uomo politico che, nel 1985, in piena crisi terroristica, afferma di non voler "isolare" la Siria e si dichiara a favore dell'unità araba proprio quando questa argomentazione viene usata dai rivali dell'accordo Giordania-Olp per affossare ogni possibilità di negoziato con Israele.

Vi è qui una profonda concordanza tra quell'agnosticismo che abbiamo indicato come una delle caratteristiche più forti della opinione pubblica italiana in materia di sicurezza, e una linea di neutra prudenza diplomatica, di buoni consigli, ma anche di sostanziale disimpegno. Andreotti si opporrà fortemente alla prospettiva di inviare navi italiane nel Golfo e combatterà anche ogni idea di "concertazione" tra europei in ambito Ueo, arrendendosi peraltro all'inevitabile e trasformandosi quindi in abile amministratore delle decisioni prese suo malgrado.

Diversa è la posizione di altri leaders (anche democristiani di svariata collocazione politica, come ad esempio Ciriaco De Mita o Flaminio Piccoli), convinti che al contrario sia necessario dare al paese il senso di una direzione generale, di una strategia. E diversa soprattutto la posizione dei principali alleati di governo della Dc, dai socialisti ai liberali e ai repubblicani, che più volte si coalizzano con gli altri democristiani per "forzare la mano" al ministro degli Esteri su alcune decisioni percepite come essenziali (spingendo ad esempio il governo Gorla ad assumere una posizione favorevole alla approvazione della Piattaforma dell'Ueo, del 1987).

In questa dialettica, il posto di ministro della Difesa è andato in genere ad uomini che difendevano con energia questa seconda linea (da Lelio Lagorio, socialista, a Valerio Zanone, liberale, passando per Giovanni Spadolini, repubblicano). Al di là però di questa difesa di un profilo più alto e preciso anche per quel che riguarda la sicurezza, questi uomini non sono riusciti a completare la trasformazione del sistema militare italiano per renderlo più facilmente integrabile nel contesto europeo.

Il tentativo più compiuto è stato probabilmente quello iniziato da Lagorio, con l'elaborazione di un insieme organico di linee di politica militare, ripreso e condotto a termine da Spadolini con la pubblicazione di un Libro Bianco della Difesa (1985), accompagnato annualmente da più brevi Note Aggiuntive che presentano al Parlamento il progetto di bilancio della Difesa (secondo un'abitudine iniziata appunto da Spadolini, ma proseguita dai suoi successori).

In nessun caso sono stati rimessi in discussione i parametri fondamentali della politica di difesa dell'Italia. Con il Libro Bianco tuttavia è stata operata una suddivisione formale tra le diverse "missioni" della Difesa italiana con l'idea di porre le basi per una pianificazione operativa e di bilancio più flessibile di quella del passato: meglio adattabile al mutare della minaccia e delle priorità strategico-politiche. Sono state così individuate 5 "missioni":

1. Difesa a Nord-Est
2. Difesa a Sud e alle linee di comunicazione marittime
3. Difesa Aerea
4. Difesa Operativa del Territorio
5. Azioni di pace, di sicurezza e di protezione civile.

Quattro di queste missioni (da 2 a 5) possono essere attivate in molteplici contingenze diverse, sia in caso di conflitto Est-Ovest che per rispondere a minacce "eccentriche", non previste dal quadro di riferimento della Nato. Una missione invece (la 1) ha un compito generale di contribuire alla dissuasione del conflitto Est-Ovest e può venire attivata solo in tale eventualità (che rientra nel quadro di riferimento della Nato).

Per anni l'Italia ha concentrato la sua attenzione militare sul solo quadro Nato, e ha dato quindi una importanza quasi esclusiva alla missione 1. Il rapido mutare del quadro internazionale ha invece accresciuto enormemente l'importanza delle missioni 2, 3 e 5, per le quali le Forze Armate erano meno preparate e per affrontare le quali l'Italia non dispone di un quadro di riferimento di alleanze certe. Il Libro Bianco ha riconosciuto questa situazione con la formula missione 1=alto livello di minaccia/basso livello di probabilità ( $1=M>P$ ), e attribuendo invece alle altre missioni un più basso livello di minaccia, ma una più alta probabilità ( $2,3,4,5=M<P$ ).

Tutto ciò ha aperto una tensione all'interno della Difesa italiana, resa ancora più acuta dal fatto che i singoli Servizi hanno finito per identificarsi prioritariamente con l'una o con l'altra missione, e questo benché fosse chiaro che si doveva

trattare in ogni caso di missioni "interforze". E' avvenuto così che l'Esercito abbia sposato le missioni 1 e 4, la Marina la 2 e parte della 5, l'Aeronautica la 1 e la 3.

Si sono così aperte polemiche gravi e confuse. Alti gradi dell'Esercito, preoccupati per l'emergere di missioni diverse dalla 1, sono arrivati a definire il Libro Bianco come un "fattore di grave turbamento" della politica di Difesa italiana. I Capi di Stato Maggiore della Marina e dell'Aeronautica hanno dichiarato una guerra tra i rispettivi Servizi sulla questione della istituzione o meno di una Aviazione di Marina (che è stata poi costituita, sulla base di un armistizio raggiunto tra i contendenti). L'idea di accrescere la preminenza della pianificazione interforze aumentando i poteri del Capo di Stato Maggiore della Difesa e del Segretario Generale della Difesa sui Capi di Stato Maggiore dei singoli servizi (di mettere cioè a capo della piramide militare un singolo ufficiale e non un comitato di ufficiali), trasformata in Disegno di Legge dal Governo, è stata combattuta con forza e giace tuttora in Parlamento senza essere stata approvata.

Su queste polemiche interne se ne sono innestate altre d'ordine più generale. Così, ad esempio, sulla polemica circa l'Aviazione di Marina e sulla definizione della missione 5 si è innestato un dibattito sulla propensione o meno dell'Italia di condurre una "politica di potenza" nel Mediterraneo, che ha visto il crearsi di divisioni politiche anomale all'interno della maggioranza e dell'opposizione. Un analista ha così individuato la nascita di due nuovi raggruppamenti politici: quello degli "iper-realisti", sempre concentrati sulla difesa dell'importanza della missione 1 e sulla priorità del quadro Nato, e quello dei "neo-nazionalisti", più proiettati sul problema dell'extra-Nato e delle minacce eccentriche.

Il tentativo di costruire uno strumento operativo più articolato, in grado di soddisfare contemporaneamente tutte le esigenze, si è scontrato con importanti limiti di bilancio (una carenza di investimenti, dell'ordine di circa mezzo punto del Pil), obbligando quindi la Difesa a tentare di tracciare un quadro di tagli e di priorità che incontra importanti opposizioni interne alla stessa Amministrazione e in Parlamento. Il dibattito non ha ancora favorito la creazione di un nuovo ampio consenso nazionale, simile a quello creatosi nel dopoguerra attorno alle grandi "scelte di campo", ma ha quanto meno avuto il merito di accrescere l'interesse e l'attenzione degli italiani per le questioni di difesa e di sicurezza.

In particolare, il dibattito sulla prospettiva di una difesa europea ha visto delinearci posizioni abbastanza differenziate, anche se tutte o quasi nominalmente a favore di un tale sviluppo.

Così, ad esempio, mentre leaders come Bettino Craxi o Ciriaco De Mita si sono espressi esplicitamente a favore di un tale sviluppo, e hanno sottolineato l'importanza di procedere anche per gradi, accettando inizialmente anche di percorrere la strada di maggiori legami bilaterali tra i paesi europei, compensati da un rapido rafforzamento dell'Ueo, un altro leader come Andreotti ha invece sottolineato i rischi del procedimento "per piccoli passi", ed ha preferito difendere la tesi che la difesa europea debba nascere come conseguenza di un deciso salto di qualità politica della integrazione europea, o non nascere affatto. Conseguentemente, mentre Craxi e De Mita sono piuttosto propensi ad appoggiare il rafforzamento realistico, graduale ed empirico della collaborazione europea, Andreotti è piuttosto portato a difendere una posizione prudente, di attesa o anche di intralcio.

I comunisti, da parte loro, sembrano vedere ogni sviluppo europeo soprattutto in chiave di alternativa alla Nato e di superamento dei blocchi. Essi quindi da un lato esaltano la prospettiva europea, ma dall'altro, di fatto, poiché questa prospettiva non coincide affatto con quella della comune "casa europea", finiscono col tenere una posizione molto più vicina a quella di Andreotti, e paradossalmente più favorevole al mantenimento della Nato che a nuovi impegni europei. Anche sulla Nato tuttavia essi hanno le loro riserve, poiché tengono regolarmente a sottolineare come la partecipazione dell'Italia all'Alleanza debba avvenire entro i limiti più ristretti possibile di interpretazione degli impegni pattizi.

Malgrado la confusione e l'incertezza è peraltro possibile individuare alcune linee portanti della politica italiana per quel che riguarda la sicurezza europea.

1. Al primo posto bisogna porre la continuità. Niente mutamenti troppo drastici che mettano in pericolo gli equilibri del sistema internazionale.

Coloro che condividono le idee di Andreotti pensano che una difesa europea debba attendere la realizzazione piena dell'unità politica. Coloro invece che, come un Craxi o uno Spadolini, sembrano più disponibili a procedere per piccoli passi, non vogliono comunque entrare in contrasto con le superpotenze od ostacolare il processo di distensione. E' diversa la strategia e sono diversi gli impegni, ma sembra comune la convinzione della necessità di tempi lunghi.

La difesa europea, se ci sarà, nascerà lentamente e come per osmosi.

2. **Mantenimento della garanzia nucleare americana.** Su questo punto ci sono ben pochi dubbi: gli italiani non guardano con simpatia ai deterrenti nucleari nazionali europei, e sono molto scettici sulla possibilità di costruire un deterrente nucleare autonomo europeo.

Molti diversi fattori cospirano a favore di questo atteggiamento. Vi è anzitutto il timore di una emarginazione dell'Italia, di un suo ridimensionamento ad una categoria inferiore a quella delle potenze nucleari europee: in questo senso la presenza nucleare americana in Europa agisce come un grande equalizzatore.

Vi è anche la convinzione che sia opportuno evitare di compiere scelte che turbino inutilmente il processo di distensione con l'Urss. <Le armi nucleari francesi e britanniche non stanno certo sulla Luna!>, ha commentato Craxi ironicamente quando Parigi ha sostenuto la non negoziabilità della sua "Force de Frappe". E questo benché lo stesso Craxi si sia detto convinto della necessità di mantenere in vita una opzione dissuasiva nucleare "essenziale", per la sicurezza dell'Europa occidentale.

3. **Risposta alle minacce eccentriche.** Il problema nuovo è quello di prepararsi a gestire o controllare quelle crisi che sembrano sfuggire alla copertura della Nato, o perché esterne alla sua area geografica di competenza, o perché troppo eccentriche per coagulare il consenso di tutti gli alleati. La difesa europea dovrebbe concentrarsi in primo luogo su questo problema, anche per consentire una migliore divisione del lavoro tra alleati e con la Nato.

In altri termini, è del tutto inutile, e potrebbe essere dannoso, proporsi di costruire una difesa europea che sostituisca quella atlantica, mentre appare molto più logico ed utile costruire qualcosa che completi e rafforzi quel quadro di sicurezza là dove esso è più carente.

4. **Unitarietà del quadro di sicurezza.** La preoccupazione è molto simile a quella da noi indicata in precedenza: l'Italia non vuole essere discriminata, e teme più la discriminazione dei suoi alleati europei che quella degli americani.

In questo caso il problema è che, almeno in teoria, la Nato offre una copertura indiscriminata di tutti gli interessi vitali degli alleati, nell'area geografica di sua competenza, in caso di minacce da Est: la Regione Sud non è diversa, in linea di principio, dalla Regione centro-europea.

Su questo punto possono nascere alcuni dubbi. In particolare, più crescono di importanza le minacce "eccentriche" e più si

sviluppano gli impegni occidentali "fuori dell'area Nato", più il Mediterraneo è preso in mezzo tra l'area degli impegni Nato propriamente detti e l'area degli impegni nazionali dei singoli paesi occidentali.

Una difesa europea, nell'ottica italiana, ha senso solo se contribuisce a diminuire questo margine di incertezza, non se tende ad accrescerlo, perché in tal caso si porrebbe all'Italia il dilemma se sia meglio tentare di stringere un rapporto bilaterale privilegiato con gli Usa, per quel riguarda il "fuori area", o un rapporto con singole potenze europee: una scelta che difficilmente potrebbe risolversi in senso europeo, a meno di una crisi isolazionistica e di un rifiuto americano che avrebbe conseguenze strategiche globali molto più vaste.

5. **Primato della politica della sicurezza sulla politica militare in senso proprio.** Per "politica della sicurezza" si intende in questo caso un complesso di politiche, che includono anche quella militare, assieme a quelle diplomatiche, economiche, commerciali, finanziarie, tecnologiche, di aiuto allo sviluppo, dell'informazione, eccetera. Vi è insomma la convinzione che il punto di forza è la maggiore caratteristica dell'Europa occidentale nel contesto internazionale non sia nella sua potenza militare, ma nella sua capacità di presentarsi come "grande potenza civile", in grado di coordinare e mobilitare tutta una serie di altri strumenti di influenza e di gestione che sfuggono alle superpotenze (o dove le superpotenze sono relativamente peggio equipaggiate).

Questa convinzione spiega anche perché in genere gli italiani siano favorevoli a iniziative di carattere istituzionale europeo che rafforzano le istituzioni con maggiori caratteristiche politiche e interdisciplinari (come la Cooperazione Politica nell'ambito della Comunità Europea), mentre guardino con maggiore scetticismo allo sviluppo di iniziative settoriali in campo unicamente militare.

6. **Collegamento con la Rfg.** Questa sembra ormai essere divenuta una costante della politica internazionale dell'Italia, che sembra volta a privilegiare i suoi rapporti con la Germania occidentale molto più di quelli con la Francia o la Gran Bretagna.

Tale scelta è stata forse favorita da eventi contingenti, come il fatto che i due ministri degli Esteri italiano e tedesco, rimasti al loro posto durante tutto lo scorso decennio, sembravano condividere opinioni e strategie anche al di là di quelle che erano le politiche dei rispettivi governi. Tuttavia bisogna anche sottolineare l'esistenza di ragioni più durature e profonde: ambedue i paesi, usciti sconfitti dall'ultima guerra, non sono potenze nucleari, ma sono, a loro modo, potenze civili; ambedue hanno un rapporto di sicurezza e garanzia particolarmente stretto

con gli Stati Uniti; ambedue hanno una percezione positiva della distensione con l'Urss; ambedue infine vedono lo sviluppo dell'integrazione europea come un'essenziale complemento della loro stessa identità e sicurezza nazionale.

Se queste sono le premesse, cosa può concretamente offrire l'Italia alla sicurezza e soprattutto alla difesa militare dell'Europa?

Qui il discorso si fa più difficile e quasi inestricabile. Esso si collega strettamente alla conclusione del dibattito interno, aperto dal Libro Bianco di Spadolini nel 1985, ma ancora ben lungi dall'essere concluso, sul futuro "modello" della Difesa italiana. Il timore è che, lungi dal risolvere i suoi problemi interni per presentare quindi agli alleati un quadro chiaro dei suoi problemi, delle sue richieste e dei suoi punti forza, l'Italia finisca per ritentare ancora una volta la sua manovra di sempre: rinviare il problema a livello internazionale per ricevere in cambio una soluzione pre-confezionata sulla cui base organizzare il suo consenso interno.

La tentazione italiana insomma è quella di sempre: restare un consumatore di sicurezza, e non un produttore.

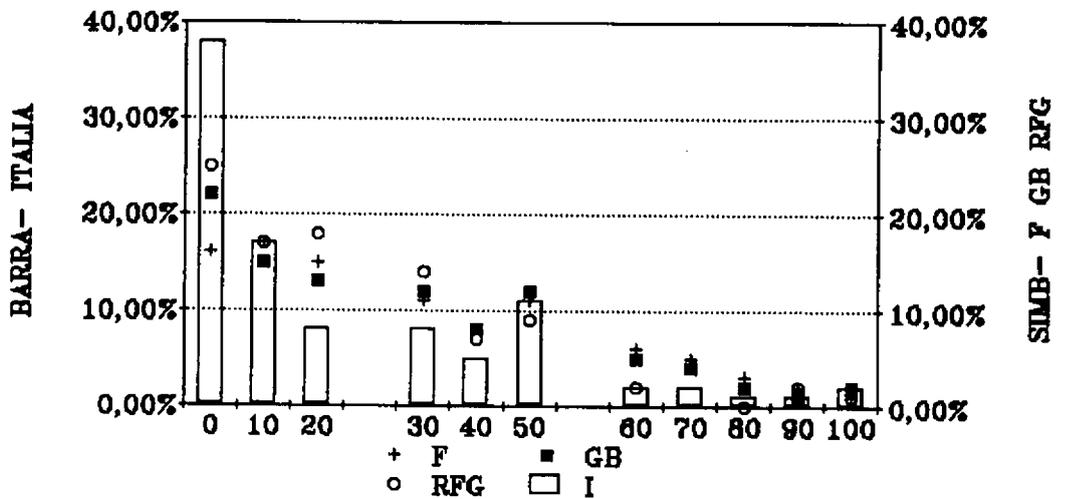
APPENDICE

I seguenti dati sono stati raccolti in Francia da BVA, in Gran Bretagna da BMRB, in RFG da EMNID e in Italia da DEMOSKOPEA nel periodo aprile maggio 1989, e sono stati elaborati insieme dalla SIARPA/OPEM di Parigi.

Nessuno sembra credere seriamente ad una guerra:

**PROBABILITA' DI GUERRA MONDIALE**

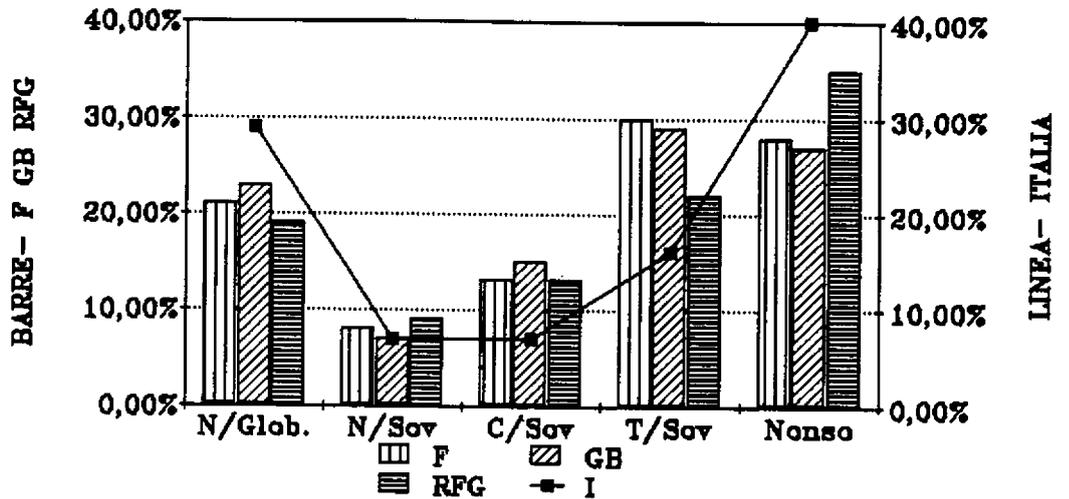
Nei prossimi dieci anni



Se qualcuno ci crede, pensa soprattutto a una conflagrazione nucleare globale o a una crisi che segue atti di terrorismo, in cui l'URSS è la fonte primaria dell'attacco:

### COME INIZIERA' LA NUOVA GUERRA?

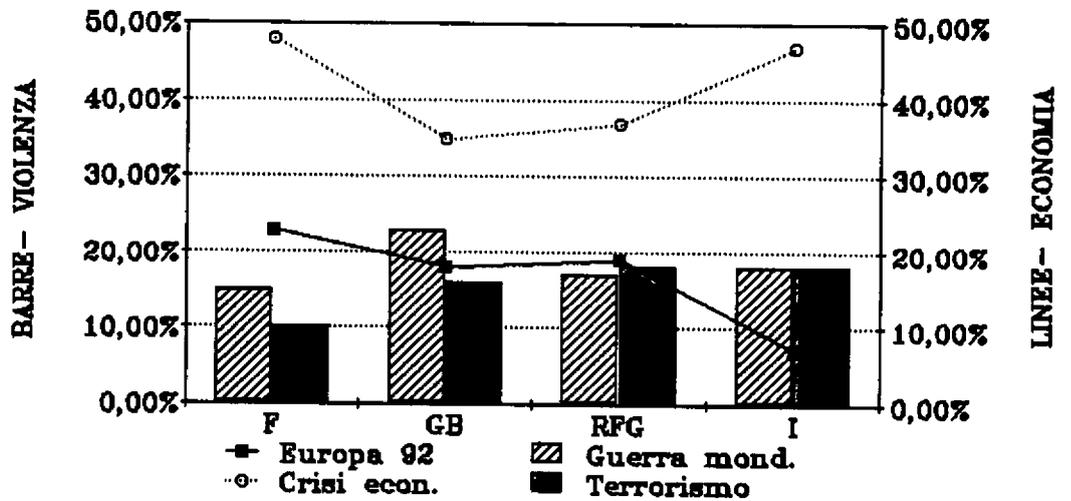
N=Nucleare C=Convenz. T=Terrorist.



Ma i veri timori non sono tanto militari quanto economici:

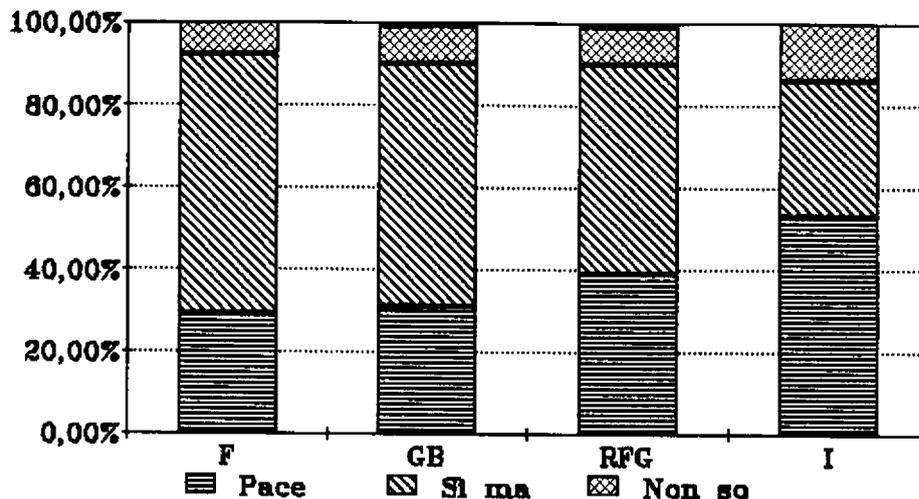
### LA MINACCIA PIU' PERICOLOSA

Disoccupazione e povertà



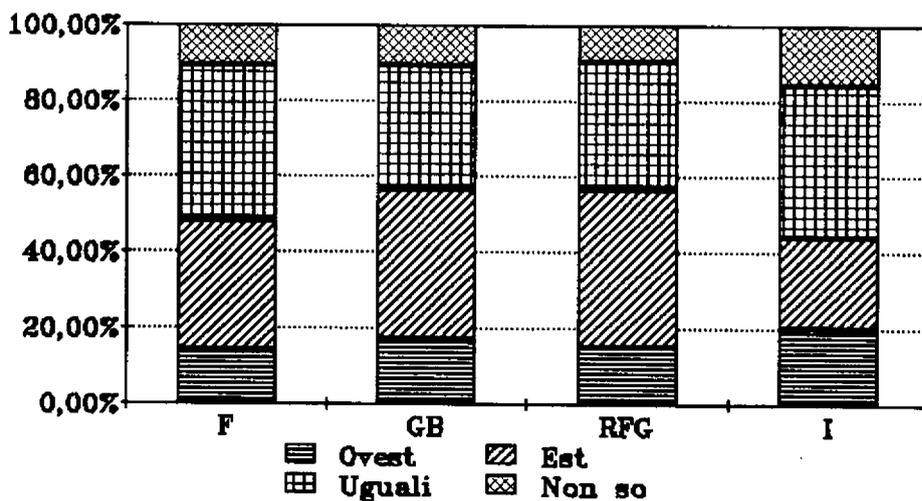
Gli italiani sono tra quelli più convinti che l'Urss voglia veramente la pace: gli altri sono molto più scettici.

**COSA VUOLE L'URSS?**  
(e potrà veramente farlo?)



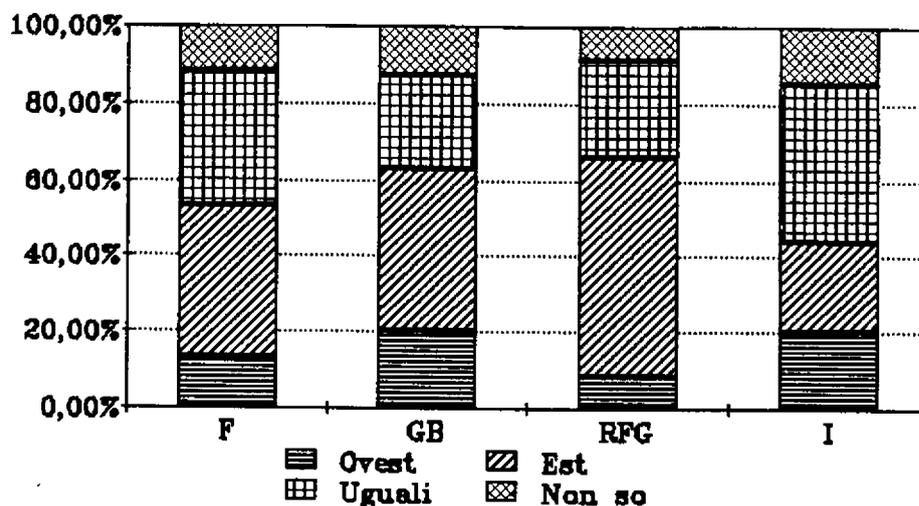
Anche la percezione degli equilibri delle forze è diversa da paese a paese (gli italiani sono i più ottimisti). Questo è il quadro delle percezioni degli equilibri nucleari:

**CHI E' IL PIU' FORTE**  
In campo nucleare



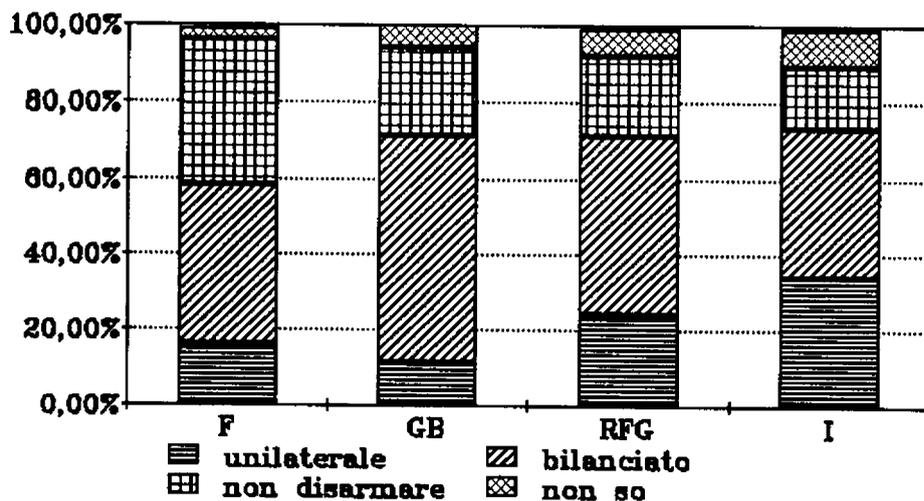
Questo è invece il quadro delle percezioni per quel che riguarda gli equilibri convenzionali:

**CHI E' IL PIU' FORTE**  
Nelle armi convenzionali



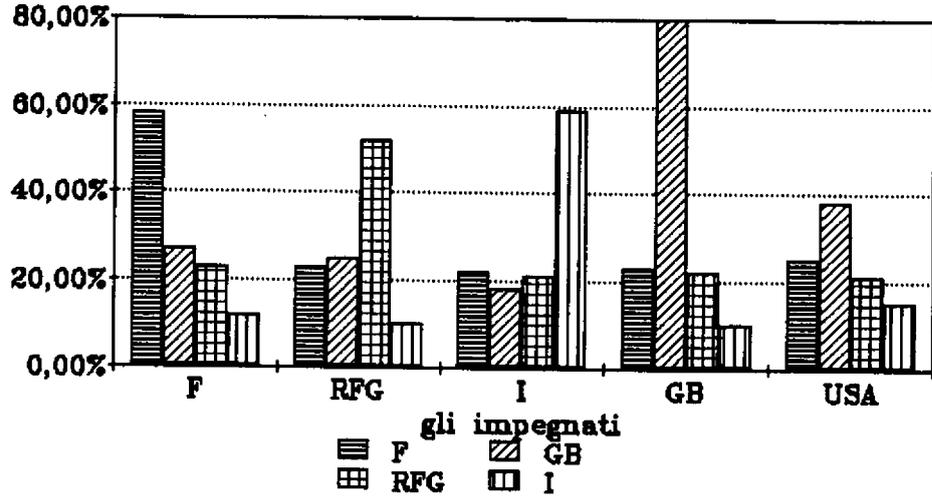
Per quel che riguarda le prospettive del disarmo, non molti hanno fiducia nel futuro (italiani a parte, naturalmente):

**COME DEVE ESSERE IL DISARMO**  
(oppure niente disarmo)



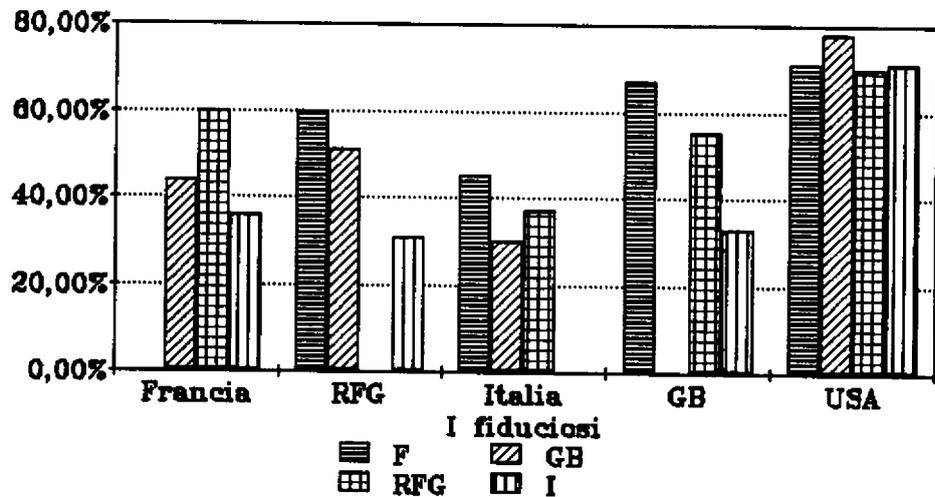
E la solidarietà tra gli alleati non è certo enorme, anche se vi è una certa solidarietà nei confronti degli USA, e vi è una forte disponibilità alla autodifesa:

**SIETE DISPOSTI A RICHIARE LA VITA...**  
(a seconda di chi è attaccato)



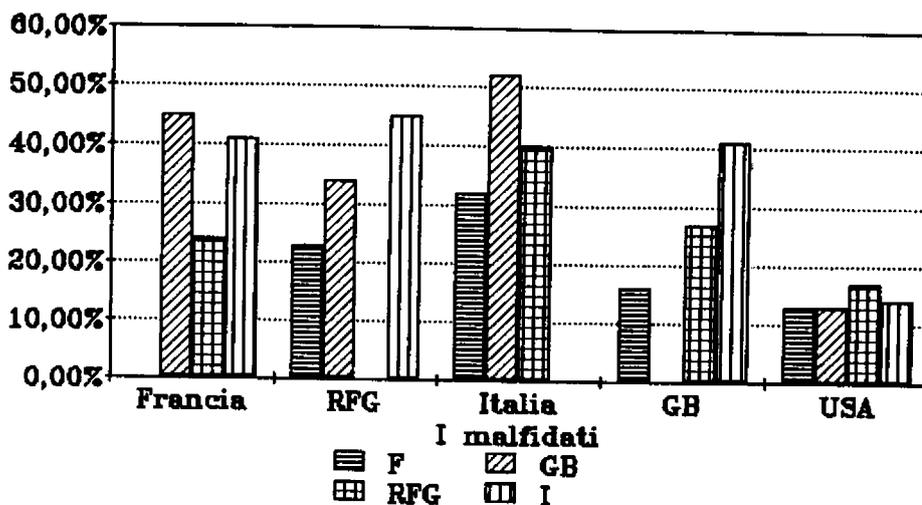
Non enorme infatti è la fiducia negli alleati europei, mentre molto maggiore è quella complessiva nei confronti degli USA:

**IN CHI AVERE FIDUCIA**  
Questo alleato ci aiuterà



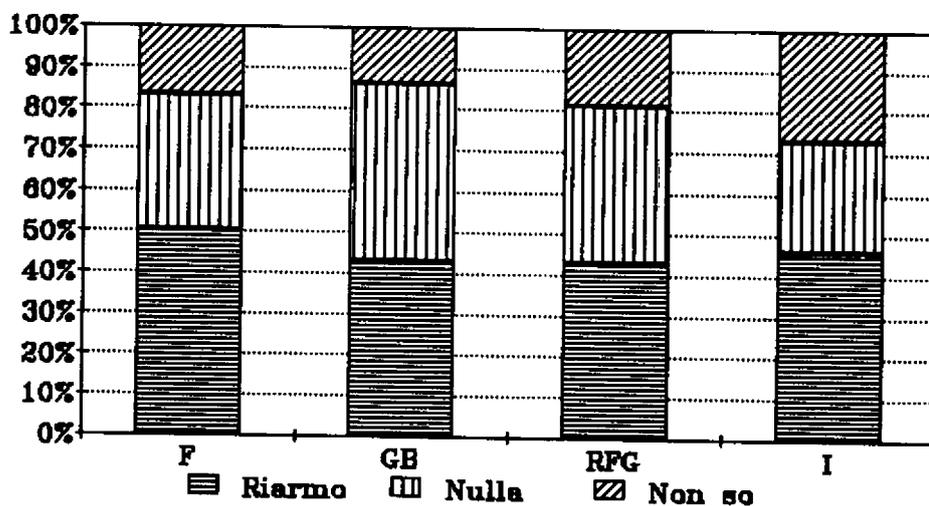
La controprova è nel livello di sfiducia, che è più basso nei confronti degli USA:

**DI CHI DIFFIDARE**  
Questo alleato non ci aiuterà



Francesi e italiani pensano che ci si debba impegnare di più se gli USA cominciassero ad andarsene dall'Europa:

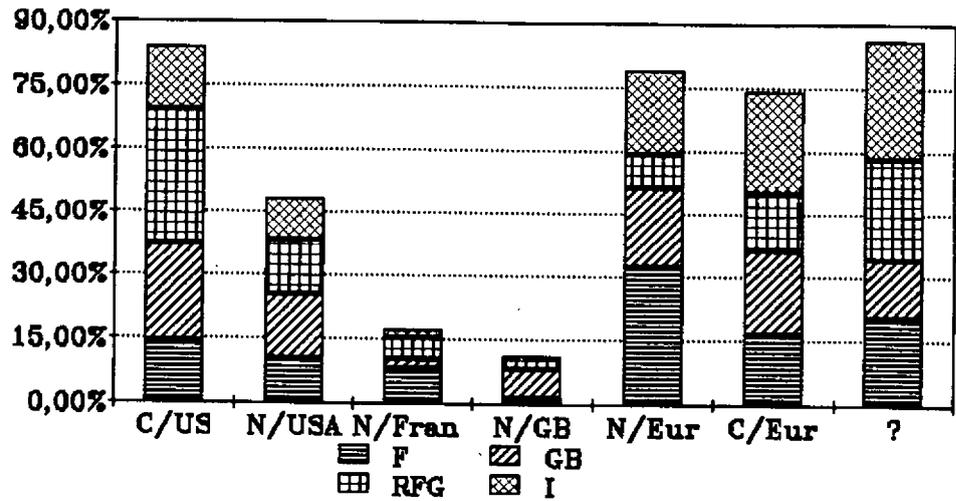
**SE GLI USA DI RITIRANO**  
Come reagiscono gli europei



Tuttavia nessuno ha ben chiaro cosa fare. Una cosa è certa: non c'è grande fiducia nelle forze nucleari di Francia e Gran Bretagna. Ma un'Europa unita e nucleare non dispiace poi troppo:

### IL PILASTRO DELLA DIFESA EUROPEA E'...

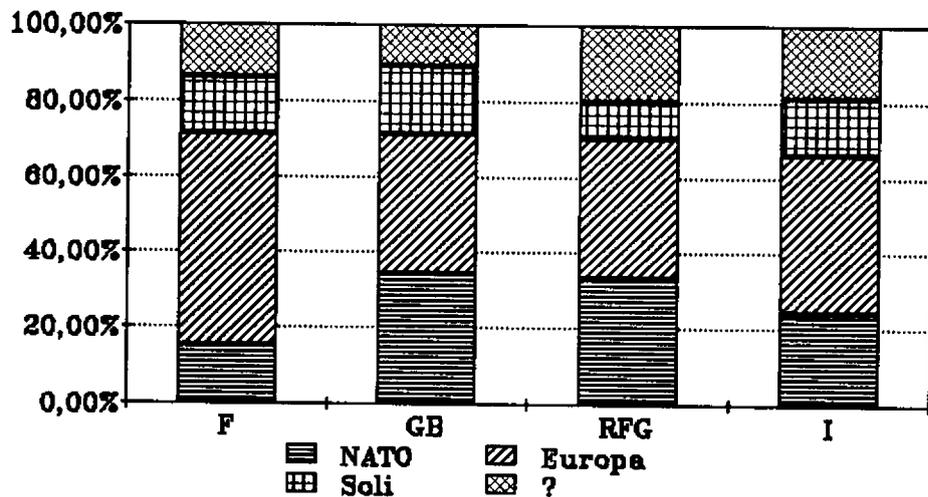
C=convezionale N=nucleare



Comunque ci si bilancia tra scelte di tipo atlantico e di tipo più autonomo europeo. Nessuno crede nella difesa nazionale autonoma:

### LA NOSTRA DIFESA DI DOMANI

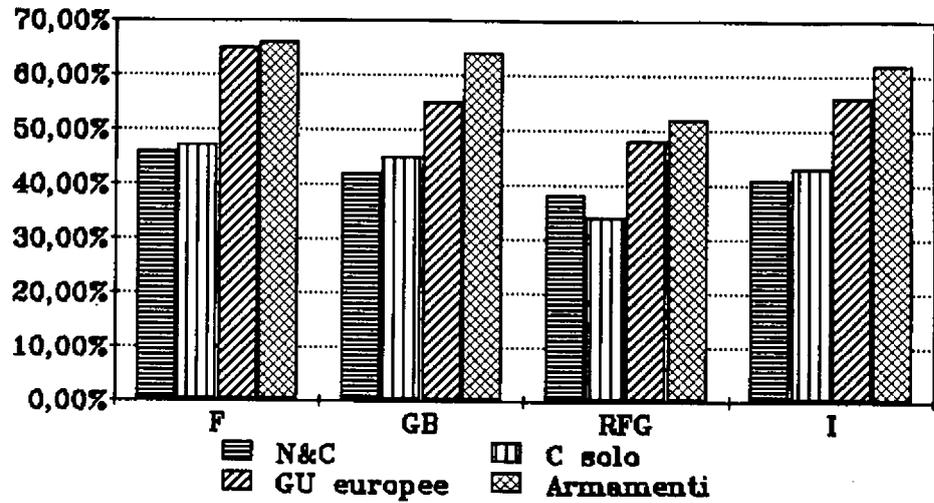
(la scelta preferita è l'Europa)



Più confuso è il quadro del "che fare": Soprattutto un bel mercato unico degli armamenti e Grandi Unità europee miste, si direbbe:

### LA STRADA PER LA DIFESA EUROPEA

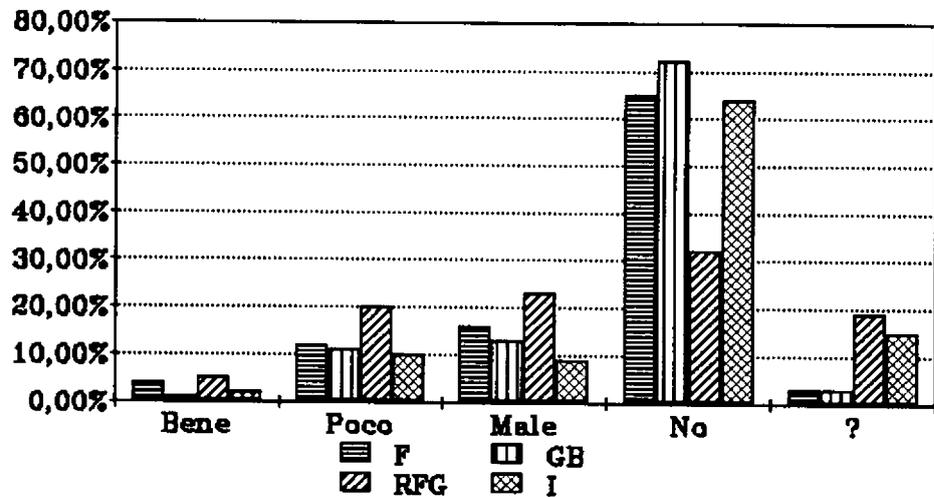
Nucl., conv., Es. Eur., Industrie?



Ma, sul piano istituzionale, l'UEO è una sconosciuta:

### CHE COS'E' L'UEO?

Nessuno lo sa



iai ISTE UFFICI AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

---

n° Inv. 9512

**30 GEN. 1990**

---

BIBLIOTECA