

LA POLITICA ESTERA E MILITARE ITALIANA  
UN NUOVO RUOLO NELLA REGIONE SUD?

di Maurizio CREMASCO

PAPER0487

LA POLITICA ESTERA E MILITARE ITALIANA  
UN NUOVO RUOLO NELLA REGIONE SUD?

di Maurizio CREMASCO

PAPER0487

INDICE

INTRODUZIONE	p. 1
Capitolo 1. LA POLITICA ESTERA E LA POLITICA INTERNA. IL RUOLO DEI PARTITI	p. 4
Capitolo 2. LA POLITICA MILITARE	p. 17
Capitolo 3. LA MISSIONE IN LIBANO	p. 26
Capitolo 4. LE CRISI MEDITERRANEE DEL 1986 E LE LORO RIPERCUSSIONI MILITARI	p. 31
CONCLUSIONI	p. 34
NOTE	p. 40

## INTRODUZIONE

Per la sua collocazione geografica, per i suoi impegni militari nella Nato e per i suoi rapporti politici ed economici con i paesi rivieraschi l'Italia e' un paese "necessariamente" mediterraneo.

Sul piano geostrategico la necessita' mediterranea dell'Italia e' evidente. La penisola italiana si proietta profondamente nel Mediterraneo verso le coste africane. Questa proiezione e' accentuata dalla posizione della Sicilia e delle isole minori, Lampedusa e Pantelleria. Inoltre, la Sardegna occupa una posizione centrale nel Mediterraneo occidentale.

La conformazione della penisola e la posizione delle isole rende l'Italia una piattaforma ideale per una estesa copertura radar del fronte meridionale della Nato, per la copertura aerea dell'intera regione mediterranea e per il controllo e il filtraggio del traffico marittimo attraverso l'importante choke point del canale di Sicilia.

Sul piano militare, l'Italia e' un paese necessariamente mediterraneo non solo per l'esistenza dei fattori geostrategici citati, ma anche per gli impegni assunti nell'ambito della pianificazione operativa della Nato.

Tali impegni prevedono essenzialmente: la difesa avanzata della frontiera nord-orientale, in coordinamento con le forze Nato del centro Europa; la protezione del traffico mercantile, il controllo delle aree marittime di interesse e il sostegno delle forze navali alleate; l'integrazione della difesa aerea nazionale con quella dell'Alleanza e il concorso alle operazioni aeree della Nato.

Sul piano politico ed economico, l'Italia e' un paese necessariamente mediterraneo, sia, in piccola parte, per i legami del periodo coloniale, sia per i nuovi rapporti instaurati con i paesi della regione, in particolare in campo commerciale.

A livello economico esiste l'aspetto di fondamentale importanza dell'approvvigionamento di idrocarburi. Esso e' spesso diventato un elemento condizionante delle posizioni di politica estera dell'Italia e delle stesse relazioni politiche con i paesi arabi. Un altro aspetto e' quello delle esportazioni di merci varie e di armamenti.

Una versione precedente di questo studio è stata presentata al convegno organizzato dall'Atlantic Institute of International Affairs - Castelgandolfo, settembre 1985.

Infine, esistono impegni internazionali politico-militari che contribuiscono alla dimensione mediterranea dell'Italia.

Dal luglio 1979 una unita' elicotteri dell'Esercito italiano fa parte della United Nations Interim Force for Southern Lebanon (Unifil).

Nel settembre 1980 l'Italia ha firmato con Malta un trattato di assistenza economica tecnica e militare, con il quale si e' impegnata alla salvaguardia della neutralita' dell'isola e di cui sono quindi evidenti le implicazioni militari (1).

Dal marzo 1982 una forza navale italiana composta da tre dragamine della classe Agave fa parte della Multinational Force and Observers (Mfo) creata per garantire il rispetto delle clausole del trattato di pace tra Egitto e Israele. Schierato a Sharm el Sheik il gruppo navale ha il compito di assicurare la liberta' di navigazione nello stretto di Tiran e nel golfo di Aqaba.

Ma l'Italia e' anche, in termini geostrategici, politici ed economici, un paese "necessariamente" europeo. In effetti, i piu' saldi e irrevocabili riferimenti della politica estera italiana, la Nato e la Comunita' europea, hanno il loro centro fuori dal Mediterraneo.

Una guerra tra la Nato e il Patto di Varsavia nel Mediterraneo ha senso e credibilita' solo nell'ipotesi di un conflitto generale che coinvolga tutto il territorio europeo. In questo contesto, il collegamento tra fronte centrale e fronte meridionale della Nato e' molto piu' stretto di quanto geograficamente non appaia, mentre la difesa dell'Austria e' una preoccupazione condivisa - presumibilmente anche sul piano della pianificazione operativa - dalle forze armate italiane e tedesche.

Inoltre, gli stretti legami politici ed economici con la Comunita' e la linea diplomatica tesa all'integrazione politica europea, una linea perseguita negli anni con forte coerenza e impegno, rappresentano un evidente indice di quanto l'Italia si senta profondamente legata all'Europa nelle sue prospettive di sviluppo politico ed economico.

Eppure, l'Italia soffre di una certa condizione di marginalita' politica all'interno della Nato e della Comunita': sia per il suo peso relativo in termini di stabilita' politica e potenza economica rispetto ai maggiori alleati (l'asse americano-inglese e americano-tedesco nell'Alleanza, l'asse franco-tedesco nella Comunita'); sia per la piu' limitata capacita' militare; sia proprio per la sua posizione periferica.

D'altronde, esistono altri fattori che spingono l'Italia a essere mediterranea, pur conservando un saldo ancoraggio continentale europeo.

Vi e' la sensazione che il Mediterraneo possa essere il logico sbocco di una politica estera di maggiore rilievo internazionale, e che sia possibile per l'Italia condurre una efficace politica di raccordo tra nord e sud e di mediazione del dialogo est-ovest con quello nord-sud.

Vi e' la consapevolezza che la situazione strategica nel Mediterraneo e' profondamente mutata dalla meta' degli anni '60 e che e' ormai definitivamente tramontata l'epoca del Mediterraneo "lago americano".

Vi e' la consapevolezza che i nuovi fattori politici e militari - e i loro presumibili sviluppi futuri - portano a una accentuazione degli aspetti "nazionali" del quadro di sicurezza mediterraneo e delle minacce che ne potrebbero emergere.

E vi e' la consapevolezza che le vere aree di crisi potenziale nel fianco sud sono tutte al di fuori dell'area di responsabilita' della Nato e non possono quindi essere gestite con i meccanismi dell'Alleanza.

Queste sono esigenze che, ponendosi su un piano differente rispetto al tradizionale confronto est-ovest, stimolano un approccio maggiormente "mediterraneo" ai problemi della difesa italiana.

Di contro, le questioni nucleari e convenzionali sono altrettanti fattori che spingono a una valutazione "europea" delle esigenze di sicurezza nazionale e a scelte decisamente eurocentriche.

Infine, vi e' la tentazione, non volendo essere gli ultimi dei primi, a essere i primi degli ultimi, e una certa tendenza della politica estera nazionale a essere "terzomondista".

Questa coesistenza di un'anima mediterranea e di un'anima euro-atlantica - una coesistenza legittima, ma talvolta ambigua e contraddittoria nelle sue espressioni - e' una caratteristica tipica della politica internazionale dell'Italia.

D'altra parte, non potrebbe essere diversamente. Come gia' detto, l'Italia e' "per necessita'" un paese sia europeo che mediterraneo. Il problema della politica estera e militare italiana non sta tanto in questo suo essere bifronte, quanto piuttosto nella tendenza di condurre una politica ondeggiante, dove le tentazioni mediterranee diventano talvolta preminenti, pur rimanendo confuse e velleitarie. E nella tendenza a voler svolgere una politica di mediazione (est-ovest e nord-sud) senza poter essere pienamente credibili per mancanza di stabilita' interna e di peso economico e militare.

Oggi, nella seconda meta' degli anni '80, dopo le dimostrazioni dell'Italia di voler svolgere nel Mediterraneo una politica estera di maggiore impegno e "visibilita'", rimangono aperti i vecchi interrogativi.

L'Italia ha veramente optato - e soprattutto e' in grado di gestire questa scelta - per una nuova "vocazione" mediterranea? Come essa potrebbe eventualmente concretizzarsi in termini di politica estera? Cio' potrebbe significare anche una maggiore disponibilita' ad ampliare l'attuale ruolo, al di fuori dell'area mediterranea, dalla sfera dei rapporti diplomatici ed economici a quella delle iniziative politico-militari? Esiste una effettiva congruenza tra gli obiettivi di una piu' attiva politica estera, e gli indirizzi di politica militare, e il relativo sviluppo dello strumento militare italiano? E, infine, fino a che punto il sistema politico italiano con la sua cronica instabilita' e la sua frammentazione incidera' sul futuro di tali indirizzi?

## CAPITOLO 1. LA POLITICA ESTERA E LA POLITICA INTERNA. IL RUOLO DEI PARTITI.

1. In Italia la classe politica non si e' mai veramente interessata ai problemi di sicurezza e solo sporadicamente ha partecipato alla elaborazione degli indirizzi di politica militare del paese.

Manca nella cultura politica italiana una chiara definizione del concetto stesso di sicurezza (2). E le questioni di politica militare - in parte anche di politica estera - non hanno mai realmente influito sulle scelte elettorali del popolo italiano.

E' quindi logico che i partiti politici concentrino la loro attenzione su quei temi interni di politica economica e sociale che piu' contano in termini di consenso popolare.

La decisione di aderire al trattato del Nord-Atlantico, e di entrare nell'organizzazione militare dell'Alleanza, era considerata determinante non solo per la collocazione internazionale dell'Italia, ma anche per la soluzione dei suoi problemi di difesa.

Non si trattava unicamente di una "scelta di civilta'". Era una esplicita dichiarazione di fiducia nella capacita' della Nato di offrire delle garanzie di sicurezza che altre alternative come la difesa nazionale o la neutralita'armata non avrebbero potuto fornire.

La partecipazione alla Nato, che l'Italia fu costretta a laboriosamente conquistare sia all'estero che all'interno, diventava un elemento concreto di legittimazione internazionale e, di riflesso, spingeva necessariamente verso una piu' evidente identificazione tra politica militare atlantica e politica militare nazionale come mezzo per conservare e rafforzare tale legittimazione.

L'Italia riconosceva la sostanziale preminenza delle esigenze di difesa della Nato e la loro altrettanto sostanziale coincidenza con le esigenze di difesa nazionali. E della Nato l'Italia accoglieva la dottrina strategica, i criteri di impiego, di struttura e di schieramento delle forze, e i programmi di potenziamento. L'accettazione di quanto proveniva dalla Nato era spesso totalmente acritica, con una adesione "politica", sulla base non di un raffronto con le esigenze di difesa nazionali, ma di una ripetuta "scelta di campo", nella quale entravano motivi di politica interna.

E' certo una forzatura affermare che una vera politica militare italiana sia cominciata a esistere solo alla fine degli anni settanta. E affermare che dal 1949 al 1979 essa sia stata la copia carbone della politica della Nato, con un appiattimento costante delle decisioni nazionali sulle decisioni atlantiche (per la sinistra dettate e imposte dagli Stati Uniti).

Tuttavia, e' forte la sensazione che tale affermazione rispecchi abbastanza fedelmente la situazione di quel lungo periodo. E questa sensazione e' accentuata dal fatto che spesso l'allineamento dell'Italia sulle decisioni della Nato era presentato al Parlamento e al paese come la risposta "politica" a una richiesta dell'Alleanza; una risposta che non poteva non essere affermativa. E non, invece, come il risultato finale di un processo decisionale

al quale i ministeri degli Esteri e della Difesa italiano avevano contribuito nel corso delle consultazioni preliminari, e a cui avevano dato il loro consenso prima della presentazione ufficiale ai massimi organi della Nato per l'approvazione definitiva.

D'altra parte, va anche detto che spesso l'adesione incondizionata era tale solo sul piano formale e spesso gli impegni assunti nell'ambito dell'Alleanza non erano portati a termine nei modi o nei tempi previsti, per scarsita' di fondi o carenze organizzative.

Ma vi erano altri motivi, oltre quello fondamentale della fedelta' atlantica, vista come fattore di legittimazione internazionale, che giustificavano la tendenza della politica militare italiana a coincidere con la politica della Nato.

Si trattava dei motivi legati agli aspetti militari del fianco sud della Nato, al ruolo che le forze armate italiane avrebbero dovuto svolgere nel Mediterraneo in caso di conflitto est-ovest in Europa, e alla trasformazione strategica dell'area mediterranea.

Negli anni cinquanta si era nel periodo del Mediterraneo "lago americano". La minaccia da sud non era ancora entrata nel vocabolario militare della Nato e per l'Italia l'uscita della Jugoslavia dalla sfera di influenza sovietica aveva liberato il fronte nord-orientale dall'ipotesi di una scontata partecipazione di Belgrado a fianco del Patto di Varsavia in caso di guerra tra i due blocchi.

In questa situazione il quadro di riferimento della politica militare italiana non poteva non essere quello Nato. Non erano configurabili, infatti, esigenze militari che non fossero quelle derivanti dalla pianificazione operativa dell'Alleanza. Dalla minaccia da est ci si poteva difendere solo in modo integrato e non era possibile immaginare scenari di crisi bilaterali non riconducibili in ambito atlantico, o la necessita' di difendere esclusivi interessi nazionali.

Il fatto significativo era che i mutamenti progressivamente verificatisi nella situazione politico-militare dell'area mediterranea portavano inizialmente, anziche' a una diminuzione, a una accentuazione della rilevanza dell'elemento essenziale di coerenza tra la politica militare italiana e la politica militare della Nato, ossia la "minaccia" sovietica, in termini di accresciuta presenza militare e di penetrazione politica nei paesi del litorale nord-africano. Un elemento, questo, che tra l'altro svolgeva un ruolo non indifferente all'interno del sistema politico italiano come fattore di discriminazione tra i partiti; tra quelli che, riconoscendolo, potevano essere considerati partiti dell'area di governo e quelli che, per la persistenza di legami con l'Unione Sovietica, si ponevano al di fuori di quest'area.

La crescita qualitativa e quantitativa della flotta sovietica nel Mediterraneo - iniziata nel 1964 e arrivata a toccare nel 1973 il suo massimo di oltre 21.000 giorni-nave, con una media di presenza giornaliera di 58 unita' (3) - il diretto inserimento di Mosca nella questione mediorientale con l'appoggio diplomatico e militare all'Egitto; la fornitura di ingenti quantita' di materiale bellico alla Libia a partire dal 1970 (4), erano tutti elementi

che contribuivano a concretizzare una "minaccia da sud". Essa era vista non solo nei suoi aspetti di maggiore capacita' militare sovietica nel Mediterraneo, ma anche come eventualita' che un paese nordafricano si alleasse con Mosca in caso di crisi est-ovest, consentendo alle forze armate sovietiche l'uso delle sue basi aeree e navali, o l'utilizzazione dei suoi stocks di armamenti.

All'inizio la nuova equazione strategica del Mediterraneo era valutata dall'Italia ancora secondo l'ottica della Nato. Ed era ancora attraverso quest'ottica che si realizzava la coincidenza tra politica militare italiana e politica militare Nato. Infatti, se la minaccia che poteva venire da sud era ancora fundamentalmente sovietica o pro-sovietica, in un quadro di conflitto tra le due alleanze, essa poteva essere confrontata e gestita solo all'interno della Nato.

E in questo quadro aumentava l'importanza della posizione strategica dell'Italia e, piu' che in passato, il ruolo delle forze aeree e navali italiane.

D'altra parte la firma del trattato di Osimo tra Roma e Belgrado, e l'accordo (gia' concluso prima della conferenza di Helsinki) per la reciproca informazione sulle manovre militari e sugli spostamenti di truppe di un certo livello, stabilizzavano ulteriormente le relazioni italo-jugoslave, togliendo prioritaria' operativa al fronte nord-orientale.

E il fatto che nel 1973, durante la guerra arabo-israeliana dello Yom Kippur, gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica fossero giunti sull'orlo dello scontro militare, e che i paesi arabi avessero usato il petrolio come arma di ricatto politico, spingeva a una diversa valutazione della situazione politica e militare dell'area mediterranea.

Nel 1973 era drammaticamente emersa la possibilita' di un coinvolgimento diretto delle due superpotenze a difesa degli interessi di due stati amici o clienti in conflitto tra loro. Tutto questo in un'area esterna all'area di responsabilita' della Nato, ma cosi' vicina ad essa da rendere inevitabile, per successiva escalation, il coinvolgimento dei paesi alleati delle due superpotenze.

Era una possibilita' certo non nuova. Ma il fatto che fosse proprio la regione mediterranea a essere diventata una di quelle aree di crisi potenziale dove un confronto militare tra americani e sovietici poteva effettivamente verificarsi, portava a riconsiderare tale regione, con una visione piu' sfaccettata e articolata rispetto a quella ufficialmente riflessa dall'Alleanza e dagli Stati Uniti.

Era una revisione che aveva riflessi diretti sulla politica estera italiana - una piu' esplicita indipendenza rispetto alla politica mediorientale statunitense - ma che toccava la politica militare solo nel senso di facilitare l'approvazione di quelle leggi speciali (le cosiddette leggi promozionali) di acquisizione di armamenti (Marina 1975, Esercito e Aeronautica 1977), destinate a soddisfare le piu' pressanti esigenze di modernizzazione dello strumento militare italiano.

A rendere la situazione ancora piu' complessa contribuivano, alla fine degli anni '70, gli eventi in Asia sud-occidentale (rivoluzione islamica in Iran, invasione sovietica dell'Afghanistan, guerra tra Iran e Iraq), che riproponevano l'importanza strategica del Golfo Persico e dell'Oceano Indiano e operavano una piu' stretta saldatura tra queste aree e la regione mediterranea. Tali eventi agivano sulla politica estera e militare italiana su vari piani.

Prima di tutto, rendevano estremamente attuale il problema delle crisi "out-of-area", ossia al di fuori dell'area di responsabilita' della Nato. L'Italia avrebbe dovuto prepararsi a partecipare - e se si' in quale modo e con quali strumenti - alla difesa della stabilita' del Golfo, e a quelle iniziative politiche ed eventualmente militari, tese ad impedire il controllo da parte sovietica del flusso di petrolio dalla regione, o la sua interruzione parziale o totale da parte dell'Iran? Oppure l'Italia avrebbe dovuto svolgere un ruolo solo o principalmente mediterraneo, senza alcuna intenzione di utilizzare le sue forze armate al di fuori di questo mare, pur dimostrando la propria disponibilita' ad agire sul piano diplomatico, e a fornire un appoggio tecnico e logistico alle forze armate americane?

Secondo, aprivano la questione se fosse o meno necessario, proprio per compensare le difficolta' politiche e militari a proiettarsi fuori dall'area mediterranea, accrescere il ruolo all'interno di quest'area in modo da conservare appieno la legittimazione e lo status di potenza europea, capace di assumere impegni e responsabilita'.

Terzo, spingevano comunque a una ulteriore revisione dei parametri di sicurezza del quadro mediterraneo e a una piu' approfondita analisi di come e in che misura tali eventi incidessero sulla sicurezza nazionale, e di se e come essi eventualmente incidessero sulle esigenze dello strumento militare nazionale.

Si faceva strada la percezione che l'adesione totale alle scelte della Nato non fosse piu' sufficiente alle esigenze di sicurezza nazionali e che la complessita' della situazione dell'area mediterranea obbligasse a decisioni di politica estera diverse dalla semplice accettazione della "linea" americana.

Infine, a meta' degli anni '80, il fattore del terrorismo arabo e l'aumento della tensione tra Libia e Stati Uniti accentuava ulteriormente l'importanza dell'area mediterranea nel quadro di sicurezza italiano.

2. L'Italia e' certo capace di essere un partner affidabile, ma non appare in grado di sviluppare iniziative nel campo della politica estera occidentale.

L'atteggiamento piu' comune - anche se non mancano importanti eccezioni - e' quello di una cauta attesa, di una disponibilita' a partecipare quando le proposte abbiano un carattere comunitario, di una ricerca preferenziale per ruoli di mediazione.

Queste caratteristiche, che appaiono tipiche della politica estera dell'Italia, si ritrovano anche nella sua politica militare. Anzi, in quest'ambito esse assumono una maggiore evidenza per la "marginalita'" politica dell'Italia rispetto ai reali problemi di sicurezza e di difesa dell'Europa.

All'interno di questa oggettiva difficoltà di collocazione e di status internazionale, il confronto tra i partiti sui problemi della politica estera e militare non avveniva - e anche se in modo meno marcato non avviene ancora oggi - su un'analisi degli aspetti di quei problemi importanti per l'Italia, ma sulla base delle necessità di schieramento e dei giochi di potere caratteristici della vita politica italiana.

Se l'appartenenza alla Nato non era "negoziabile", e se i partiti di governo consideravano l'Alleanza come elemento di legittimazione internazionale e come fattore di stabilità interna, era logico che non vi fosse molto da dibattere sulla politica estera e militare italiana. Vi era un solo modo di stare nell'Alleanza. Quindi, era altrettanto logico che si dovessero evitare scelte che si ponessero fuori dall'ortodossia atlantica, o fossero eccentriche rispetto alla sfera del rapporto privilegiato tra Italia e Stati Uniti, l'unico rapporto sentito come veramente legittimizzante. Scelte diverse avrebbero finito per ripercuotersi negativamente sul già instabile equilibrio del sistema politico italiano.

Vi era perciò la tendenza da parte della classe politica al potere di minimizzare il profilo di politica estera e di politica militare su quelle questioni controverse che in qualche modo mettevano in discussione le scelte fondamentali. Si cercava così di non fornire al dibattito politico interno argomenti utilizzabili dai partiti di sinistra come armi propagandistiche o elettorali. Non si doveva "fare il gioco dei comunisti". Il partito comunista, a sua volta, servendosi spesso proprio della politica estera e militare come strumento di mobilitazione dell'opinione pubblica, rafforzava la tendenza dei partiti al governo all'immobilismo e all'acquiescenza. Si aveva così l'impressione che l'inazione e le inadempienze, che spesso hanno caratterizzato la presenza italiana sulla scena internazionale, fossero soprattutto il prodotto del timore dei governi di agire; quasi che una attiva diplomazia diventasse necessariamente sinonimo di instabilità interna e - qualora le iniziative si ponessero al di fuori della cornice atlantica - di de-legittimazione internazionale.

Inoltre, la complessità del sistema politico italiano faceva sorgere seri dubbi sulla capacità dei governi di trovare all'interno del paese quel sostegno indispensabile per una politica estera veramente autonoma senza creare crisi nel sistema stesso, difficili da gestire e da comporre.

Se una scelta era comunque necessaria, la tendenza del sistema politico italiano era quella di una utilizzazione a fini interni della politica internazionale, con una strumentalizzazione di quella scelta nel contesto dei rapporti di forza tra i partiti.

E se fino alla fine degli anni cinquanta il quadro politico appariva chiaramente polarizzato - i partiti di sinistra da una parte, con la loro posizione anti-atlantica e anti-americana, e i partiti di governo pro-atlantici e filo-americani dall'altra - la nascita del primo governo di centro-sinistra nel 1963 ampliava la gamma dei possibili giochi politici.

Il partito socialista aveva gradualmente abbandonato gli atteggiamenti di anti-atlantismo e rinunciato al suo tradizionale neutralismo. Ed era entrato nel governo Moro, nonostante la decisa opposizione del Dipartimento di Stato e della Difesa americano. Il significato di tale

decisione politica era evidente. Le scelte fondamentali di politica estera dell'Italia andavano accettate nella loro totalità e senza riserve se si voleva essere considerati partiti "di governo".

La coalizione di centro-sinistra era importante perché segnava un significativo momento di evoluzione nella vita politica italiana, pur nella continuità del sistema politico nel suo complesso. Ma non solo per questo. Infatti, essa consentiva anche al partito socialista di utilizzare il proprio sostegno alla politica estera e militare italiana come elemento di legittimazione esterna e quindi, indirettamente, come elemento di maggiore forza contrattuale all'interno del sistema politico, e di aperta differenziazione nello schieramento di sinistra.

L'analogo, anche se incompleto, cammino del partito comunista contribuiva da un lato a ridurre drasticamente il peso dei fattori ideologici nel dibattito della politica estera e militare italiana e, dall'altro, a rafforzare il carattere di irrevocabilità delle scelte internazionali dell'Italia.

Anche se il partito comunista affermava di riconoscere la necessità della Nato e della partecipazione italiana sulla base di una analisi della situazione internazionale, e non come una specie di passaporto per acquisire responsabilità governative, il significato di tale mutamento di posizione - culminato nel 1977 con l'approvazione delle linee di politica estera del governo - non poteva non essere visto in termini di un chiarimento e, nello stesso tempo, di una complicazione del sistema politico.

E se il chiarimento era evidente, la complicazione nasceva dal fatto che gli altri partiti non erano disposti a considerare l'evoluzione del Pci come un elemento sufficiente a farlo entrare nell'area di governo. Cosicché il Pci, che, nonostante le affermazioni contrarie, aveva contato sul proprio "atlantismo" come elemento di legittimazione interna, si trovava in una posizione più difficile di quella precedente e costretto a giocare e dosare la sua opposizione a particolari scelte di difesa sulla base delle prospettive "di governo" offerte dalla situazione politica interna.

Inoltre, essa paradossalmente consentiva al Psi di poter essere, nel contesto del suo atlantismo, differente dagli altri partiti di centro. Ciò aveva un evidente richiamo elettorale per quella parte dell'opinione pubblica che voleva che l'Italia rimanesse nella Nato - e che aveva timore di iniziative radicali se il Pci fosse andato al governo - ma che voleva una connotazione di maggiore autonomia in politica estera e militare.

3. Data per scontata l'adesione dell'Italia alla politica militare della Nato, era ovvio che il dibattito politico sui temi della sicurezza - sommandosi a una mancanza di cultura a livello di partiti e di opinione pubblica sulle questioni strategiche, al sostanziale disinteresse dei politici per tali temi, e alla sensazione che comunque il contributo dell'Italia non poteva essere determinante - fosse nel complesso scarso e molto generico.

Le discussioni sulla politica militare avvenivano di solito nelle commissioni Difesa del Parlamento, nell'ambito della presentazione del bilancio militare da parte del ministro della Difesa.

Il riferimento principale era l'entità della cifra posta in bilancio, valutata più in termini di percentuale del prodotto nazionale lordo, e del bilancio dello Stato, che sulla base delle effettive esigenze difensive.

Non vi era un reale sforzo del Parlamento di verificare quale strumento militare sarebbe stato "comprato", e se esso fosse in grado di svolgere i compiti che gli erano affidati dalla politica militare del governo.

I programmi di acquisizione di nuovi armamenti erano superficialmente valutati, e quasi mai sul piano tecnico.

Si doveva arrivare alla meta' degli anni '70 con l'approvazione delle leggi promozionali affinché i parlamentari fossero direttamente coinvolti nelle scelte di struttura e di sviluppo dello strumento militare.

Anche l'analisi dei bilanci avveniva spesso lungo una discriminante ideologica secondo cui la sinistra era comunque contro (il bilancio era sempre troppo alto) e i partiti di governo comunque a favore (il bilancio era adeguato rispetto alla situazione economica del paese, ma insufficiente rispetto alle reali esigenze di difesa).

Vi sono scarse tracce nei dibattiti parlamentari dei grandi temi strategici, come il passaggio della dottrina della Nato alla risposta flessibile, l'evoluzione della dottrina nucleare americana, il comando e controllo delle armi nucleari in Italia, ecc.

La stessa politica estera non aveva sorte migliore. Il presidente del consiglio Aldo Moro dedicava solo una pagina e mezza, delle venticinque del suo discorso alla Camere, alla politica estera del suo primo governo di centro-sinistra (5).

In effetti, dopo l'accesa battaglia politica e parlamentare del 1949 sulla scelta atlantica dell'Italia, solo un altro tema, quello degli euromissili nel 1979, sollevava un altrettanto profondo interesse e un altrettanto ampio, anche se più pacato, confronto.

Infatti, lo stesso dibattito parlamentare del 1959 sulla decisione di schierare in Italia i missili americani a raggio intermedio "Jupiter" si chiudeva senza una votazione finale e con il rifiuto del governo di rivelare dove i missili sarebbero stati dislocati e di fornire al Senato il testo degli accordi italo-americani sul sistema della "doppia chiave".

La decisione di schieramento era presentata dal governo come il risultato di quelle forme di cooperazione previste dall'art.3 del trattato del Nord-Atlantico, e quindi come una misura ordinaria nel quadro della strategia di difesa della Nato. Così posta la questione, il ruolo dei partiti non poteva che essere marginale. Il dibattito si polarizzava infatti secondo la tradizionale discriminante tra lo schieramento pro-Nato e quello anti-Nato.

Diverso era il caso della Forza Multilaterale (MLF) all'inizio degli anni '60. Anche se la posizione italiana era sostanzialmente a favore della creazione di una forza nucleare della Nato, l'atteggiamento del governo non fu mai di esplicito e aperto supporto. L'iniziativa era considerata interessante, ma non mancavano le riserve e le perplessità. Appariva evidente lo sforzo di

non inserire nel sistema politico italiano, in un delicato momento di transizione - come già detto il primo governo di centro sinistra era formato nel 1963 - questioni che avrebbero potuto agire come elementi di destabilizzazione, ponendo il partito socialista di fronte a una difficile scelta.

Solo nel 1979 si apriva il secondo vero dibattito di politica militare, con il coinvolgimento dell'opinione pubblica e la rinascita dei movimenti antinucleari e pacifisti.

In quell'anno, l'Italia sentiva di dover riacquistare quel ruolo nell'Alleanza che l'esclusione dal vertice della Guadaloupe sembrava avergli negato. Giocavano a favore del sì: il fatto di essere oggettivamente il paese chiave - dopo la condizione di "non singolarità" posta dalla Repubblica federale di Germania - per la fattibilità del programma di modernizzazione delle forze nucleari di teatro della Nato; il valore, sul piano europeo, dello stretto collegamento con la posizione tedesca; la trentennale tradizione di fedeltà all'Alleanza e alle sue scelte militari.

Nel contesto dell'adesione dell'Italia alla decisione della Nato del 12 dicembre 1979, la posizione dei partiti era interessante, ed emblematica della strumentalizzazione delle questioni internazionali in funzione di politica interna (6).

Scontata era la posizione a favore della democrazia cristiana e dei partiti di governo minori, e altrettanto scontata la posizione contraria del partito comunista. Ma essa si concretizzava in una opposizione "morbida", nella quale non mancavano elementi di coincidenza con le tesi dei partiti di governo, come per esempio la necessità e il valore del mantenimento degli equilibri militari in Europa.

Appariva evidente lo sforzo del Pci di adottare una posizione che non fosse esplicitamente filo-sovietica, così da non fornire agli avversari un nuovo facile strumento di emarginazione politica. Un atteggiamento, quindi, non di rifiuto pregiudiziale, ma di rinvio della decisione di schieramento di sei mesi da utilizzare per l'apertura di negoziati con l'Unione Sovietica, alla quale era chiesta la sospensione della fabbricazione e della installazione dei missili SS-20.

Pur non potendo accettare che la sua maturità come partito "di governo" fosse valutata sulla base di una acritica accettazione delle scelte militari della Nato, il Pci non poteva sottovalutare l'importanza che la sua posizione sul problema degli euromissili avrebbe avuto per la sua collocazione nel sistema politico italiano, e per l'eventuale sviluppo di quei legami che si erano realizzati con alcuni settori della democrazia cristiana nel periodo della "solidarietà nazionale".

Altrettanto attenta ai risvolti di politica interna la posizione del partito socialista. Anche se vi erano al suo interno posizioni vicine a quelle comuniste, la consapevolezza dell'incidenza dell'atteggiamento socialista sulla vita del governo, l'opportunità di una coincidenza di posizioni con la socialdemocrazia tedesca al governo in Germania, l'utilità di una differenziazione con la proposta comunista in grado di rilanciare politicamente il partito, spingevano il segretario del Psi Craxi a puntare sulla carta

dell'appoggio alla decisione governativa. La rilevanza interna e internazionale della questione degli euromissili poteva contribuire a fornire l'immagine di un partito di sinistra italiano capace di assumere grosse responsabilita' nel campo della difesa, senza farsi condizionare da considerazioni ideologiche.

Era ovvio che l'Amministrazione americana fosse sensibile alla novita' che la posizione del Psi inseriva nel quadro politico italiano e riconoscente di un appoggio parlamentare che consentiva al governo di giocare a Bruxelles un ruolo fondamentale per la definitiva approvazione del programma missilistico della Nato.

D'altra parte, l'adesione dei socialisti alla politica atlantica del governo isolava il Pci, sottraeva spazio e prospettive a una eventuale ripresa della formula della solidarieta' nazionale, sottolineava l'incapacita' del Pci di compiere scelte veramente autonome da Mosca e apriva nuove possibilita' di collaborazione tra la Dc e il Psi.

Vista oggi, la decisione socialista del 1979 puo' apparire come il punto di partenza di quel cammino politico che avrebbe portato il segretario del Psi Craxi alla guida del governo nato nel 1983, attraverso le tappe del pentapartito e del primo governo "laico" italiano con il repubblicano Giovanni Spadolini come Primo ministro e il socialista Lelio Lagorio come ministro della Difesa.

4. La politica mediterranea dell'Italia, in particolare la politica mediorientale, ha rappresentato il secondo campo di gioco tra obiettivi esterni e finalita' interne.

Abbiamo gia' accennato alla centralita' mediterranea dell'Italia, come tentazione latente della politica estera, e alla presenza di correnti all'interno del sistema politico che auspicavano un ruolo mediterraneo autonomo di un'Italia libera da sudditanze internazionali.

E se la vocazione mediterranea dell'Italia era sostenuta dalla destra nazionalista e da alcuni settori del centro, una politica estera maggiormente orientata verso i problemi del Terzo Mondo, e piu' disponibile a iniziative di mediazione e di raccordo tra Europa e paesi arabi, era considerata necessaria dalla maggioranza della classe politica e, almeno fino all'inizio degli anni '80, dal mondo industriale e imprenditoriale.

In questo ambito si registravano le piu' evidenti convergenze tra partiti di sinistra, movimenti cattolici progressisti, movimenti sindacali e le correnti di sinistra della democrazia cristiana.

I problemi e le fratture, in un fronte politico abbastanza unanime e compatto per quanto riguardava la soluzione da dare alla questione palestinese, si verificavano essenzialmente sugli atteggiamenti da assumere verso Israele e i paesi arabi e sul se, come e in che misura appoggiare la politica americana per il Medioriente.

Sia sui tentativi di adottare posizioni di equidistanza, sia sull'appoggio alla politica mediorientale dell'Italia influivano, condizionandone la politica estera, la pesante dipendenza petrolifera dai paesi dell'Opec e i legami economici e commerciali con i paesi arabi. Vi era,

inoltre, la sensazione che l'immagine di una Italia "amica di tutti", pronta a farsi promotrice o a partecipare a iniziative di mediazione, fosse il modo migliore per difendere gli interessi nazionali e non creare crisi politiche all'interno.

Nel 1967, il governo italiano assumeva di fronte al conflitto arabo-israeliano una posizione tanto incerta e cauta da essere considerata da molti osservatori sostanzialmente ambigua.

Nel 1973, l'Italia si schierava con quei paesi europei che formalmente rifiutavano agli Stati Uniti l'utilizzazione delle loro basi per il ponte aereo in appoggio ad Israele.

Nel gennaio del 1974, l'allora ministro degli Esteri Moro dichiarava al Senato che la posizione italiana si articolava sulla conservazione dello Stato di Israele nella sua integrità, ma anche sul ritiro degli israeliani da tutti i territori occupati, sottolineando che tale atteggiamento era in armonia con le decisioni adottate dalla Cee nel novembre 1973. La successiva visita al Cairo di Moro, primo ministro degli Esteri europeo a recarsi in Egitto dopo la guerra del Kippur, sanciva l'inclusione dell'Italia tra i paesi "amici" della causa araba.

Il progresso della soluzione politica tra Israele e i paesi arabi negli anni 1974-75 confortava le posizioni di quei partiti che, come la Dc, avevano giudicato l'equidistanza non una politica di comodo o rinunciataria, ma una giusta considerazione della ragioni degli uni e degli altri.

Una sostanziale convergenza tra i partiti di governo di realizzava nel 1982 sulla partecipazione di un contingente militare italiano alla Mfo prevista dagli accordi di Camp David. Dura, invece, era l'opposizione del Pci, che considerava tale partecipazione contraria agli orientamenti della Comunità europea, un implicito ampliamento dell'area di intervento dell'Alleanza atlantica, e il simbolo di una pax americana unilaterale e parziale.

L'esperienza libanese del 1982-83 (analizzata in dettaglio nel terzo capitolo) aveva il suo peso l'anno successivo al momento di decidere la partecipazione italiana alle operazioni di sminamento del golfo e del canale di Suez.

Nel rifiutare anche la sola parvenza di ricostituzione di una nuova forza multinazionale, e nella conclusione di un accordo strettamente bilaterale con l'Egitto, l'Italia cercava di evitare che la sua partecipazione fosse giudicata un nuovo allineamento sull'iniziativa americana, con un ulteriore identificazione tra la politica mediorientale degli Stati Uniti e la politica mediorientale italiana.

Questo differenziarsi aveva un valore di conferma, diretta ai paesi arabi, della politica di autonomia dell'Italia e un significato, sul piano interno, come elemento da giocare nei rapporti tra i partiti.

Infine, il terrorismo - il sequestro della nave da crociera Achille Lauro, con lo strascico del dirottamento di Sigonella, il rilascio di Abu Abbas e la tensione tra Roma e Washington, e l'attacco terroristico all'aeroporto di Fiumicino - apriva nuovi interrogativi sulla tendenza dei partiti a utilizzare anche questo fattore esterno in termini di equilibri interni, e sulla opportunità di perseguire una politica mediterranea che appariva sempre meno pagante.

Il terrorismo arabo in Italia poneva allo scoperto le diverse anime della politica mediterranea dell'Italia corrispondenti, pur sulla base di una identica visione di fondo (garanzie allo Stato di Israele e soluzione del problema palestinese), ai quattro maggiori partiti, Dc, Psi, Pci e Pri.

Per la democrazia cristiana, ma con perplessità al suo interno sempre più esplicite, valeva la linea del ministro degli Esteri Giulio Andreotti: nel Mediterraneo occorre dialogare con tutti, non vi sono "nemici" dell'Italia, non bisogna identificarsi con la politica americana, la questione mediorientale va risolta principalmente attraverso l'azione diplomatica dei paesi della regione mediterranea, nessuno escluso.

Per il partito socialista, politica mediterranea significava accrescere la presenza e il ruolo italiano nella regione, ma anche assumere chiaramente posizione: e, come per la Dc, puntare sull'Olp di Arafat come elemento indispensabile per il processo di pace. Tuttavia, dopo l'affare Lauro e la strage di Natale all'aeroporto di Fiumicino, anche nel Psi cominciarono ad affiorare dubbi sulla reale rappresentatività di Arafat, e la sua capacità di portare avanti il processo di pacificazione della regione, e sulla "prudenza" della politica andreottiana. Dubbi resi espliciti dopo il vertice OLP di Algeri del maggio 1987.

Per il partito repubblicano, da sempre ostile a una politica estera italiana troppo apertamente filo-araba, poco disposto a riconoscere come positiva la funzione dell'Olp nel processo di pace, e più propenso a seguire la linea dura degli Stati Uniti contro il terrorismo e i suoi presunti mandanti, non vi erano alternative a un ruolo americano e a una "grande intesa internazionale" che comprendesse anche l'Unione Sovietica. E il ministro repubblicano della Difesa Spadolini non faceva mistero del suo scarso apprezzamento per una politica estera giudicata opportunistica e ondeggiante.

Per il partito comunista, che aveva accolto con soddisfazione la politica di equidistanza italiana e approvato la condotta del governo Craxi durante e dopo il sequestro della Achille Lauro, la chiave del problema mediorientale passava ancora per l'Olp di Arafat.

Il problema che si poneva al pentapartito all'inizio del 1986 era perciò quale segno dare alla politica mediterranea dell'Italia.

Eugenio Scalfari, direttore del quotidiano La Repubblica in un editoriale pubblicato il 30 dicembre 1985 scriveva che la politica mediterranea dell'Italia aveva "preferito strizzar l'occhio alla Siria, blandire Gheddafi, attribuire un supposto status a Arafat, mescolando strategie di politica estera con meschine risse di politica interna, con la conseguenza di schierare l'Italia all'interno del teatro di scontro anziché mantenersi in una posizione rigorosamente ed efficacemente arbitraria." E nel rilevare il fallimento di questa politica, e il fatto che di questo problema si sarebbe dovuto discutere ai tempi della crisi politica seguita al sequestro dell'Achille Lauro, chiudeva l'articolo affermando: "Ma nulla avvenne allora se non confusi messaggi e sotterranee manovre di potere locale. Ne' è dato sperare che le questioni che allora vennero sottaciute, se non volutamente soffocate, vengano in superficie oggi. Durerà Craxi a Palazzo Chigi? De Mita terra' il suo congresso e Natta il proprio? Questo interessa la nostra "politique politicienne". Il resto è silenzio. O grandissimo clamore, che è poi del silenzio l'esatto equivalente."

5. Gli eventi del marzo e aprile 1986 nel Mediterraneo aprivano un nuovo dibattito e obbligavano il governo italiano a prendere esplicite e difficili posizioni.

In marzo, durante una esercitazione navale della 6° Flotta americana nel Mediterraneo centrale, all'interno e all'esterno del Golfo della Sirte, velivoli delle portaerei, rispondendo a un attacco di missili superficie-aria, attaccavano basi missilistiche e postazioni radar in territorio libico e affondavano due motovedette missilistiche libiche, danneggiandone altre due.

L'intervento militare americano, e l'asserzione avanzata da alcuni secondo cui la marina americana avrebbe utilizzato per il supporto tecnico e logistico le basi italiane in Sicilia, spingevano il governo italiano a prendere posizione e, nello stesso tempo riaprivano la questione dell'uso da parte delle forze americane delle cosiddette basi "Nato".

Il governo, pur riconoscendo il carattere internazionale delle acque del Golfo della Sirte e la legittimità delle esercitazioni navali americane, affermava che il ripetere manovre militari in un'area così ricca di tensioni era "inappropriato" e conteneva elementi di rischio che sollevavano la più profonda preoccupazione. Nelle parole del premier Bettino Craxi: "l'Italia non vuole guerre alle porte di casa" (7).

Inoltre, il governo italiano ribadiva che le basi "Nato" sul territorio italiano non potevano costituire il punto di partenza per operazioni militari al di fuori del quadro dell'Alleanza.

L'attacco aereo americano alla Libia del 15 aprile 1986 e il successivo lancio di missili libici contro l'isola di Lampedusa, dove è situata una stazione LORAN con personale della guardia costiera americana, era un ulteriore esempio della volatilità della situazione mediterranea ed evidenziava sia la peculiarità della posizione geostrategica della penisola italiana che la vulnerabilità dell'Italia a sviluppi di eventi internazionali sui quali non aveva alcun controllo.

La reazione negativa italiana al raid americano era la più esplicita tra quelle degli alleati degli Stati Uniti.

Il 15 aprile, parlando di fronte al Parlamento, Bettino Craxi dichiarava che "nonostante la contrarietà espressa dal governo italiano e da tutti i governi europei membri dell'Alleanza atlantica e della Comunità", il governo degli Stati Uniti ha mantenuto fermo il suo proposito di portare un attacco militare alla Libia, ritenendola corresponsabile di recenti attentati terroristici." (8).

Craxi proseguiva affermando: "Faccio discendere da questa posizione assunta unanimemente dai governi europei, e dopo aver constatato convergenza di giudizio in particolare con Madrid, Parigi e Bonn, il giudizio di disaccordo del governo italiano sulla iniziativa e la responsabilità assunta dal governo americano. Lungi dal debellare il terrorismo internazionale tali azioni militari rischiano di provocare l'ulteriore esplosione del fanatismo, degli estremismi, delle azioni criminali e suicide."

Infine, Craxi si rammaricava che: "In questa circostanza è tuttavia stata ignorata la posizione assunta dall'Europa. Una decisione che non tiene nel giusto conto il valore della partnership euro-americana di fronte alle grandi questioni."

L'attacco missilistico libico contro Lampedusa poneva l'Italia in prima linea nella "guerra" tra Stati Uniti e Libia e aggiungeva la dimensione della paura alla percezione della situazione mediterranea da parte dell'opinione pubblica, mentre, nello stesso tempo, ampliava anche la percezione della minaccia e delle nuove missioni da svolgere da parte delle forze armate.

6. Il rilascio di Abu Abbas, dopo il dirottamento americano del velivolo egiziano che trasportava i palestinesi responsabili del sequestro dell'Achille Lauro, provocava una profonda ferita nelle relazioni tra l'Italia e gli Stati Uniti. Anche se il clima delle relazioni tra i due paesi migliorava in seguito allo scambio di lettere tra il presidente Reagan e il presidente del Consiglio Craxi, l'atteggiamento italiano durante e dopo la "crisi di Sigonella" lasciava nell'Amministrazione americana un ricordo destinato a durare a lungo.

La visita a Roma del segretario di Stato americano Schultz alla fine di marzo del 1986 era un altro passo verso un completo ristabilimento delle relazioni. Il segretario Schultz non poteva non riconoscere che il Governo italiano appoggiava pienamente il diritto americano di considerare il Golfo della Sirte come acque internazionali. Tuttavia, non poteva non essere sorpreso e sconcertato dal suggerimento avanzato dal ministro degli Esteri Andreotti che la controversia americano-libica avrebbe potuto essere presentata alla Corte Internazionale dell'Aia. Anche se questa non era la posizione ufficiale del Governo, il fatto che Andreotti ne avesse accennato era interpretato dall'Amministrazione americana come un tentativo di mettere Libia e Stati Uniti sullo stesso piano.

D'altra parte, la posizione di condanna assunta dall'Italia in occasione del raid americano su Tripoli dell'aprile '86 non favoriva certo il pieno ristabilimento del legame privilegiato che aveva sempre legato l'Italia all'alleato d'oltre-oceano, anche se l'effetto negativo di tale posizione era mitigato dall'atteggiamento di esplicita durezza assunto dal governo italiano nei confronti della Libia.

Il summit di Tokio e l'appoggio di Reagan alla richiesta italiana di entrare nel "Gruppo dei Cinque" era il segnale che la tensione tra i due paesi era ormai cosa del passato.

Lo stesso Andreotti, consapevole della necessità di chiarire, all'interno e all'esterno, le linee della politica estera italiana si presentava alla Camera dei Deputati il 3 giugno 1986 con un'ampia relazione.

Ribadendo con forza la indiscutibile validità della scelta atlantica ed europea dell'Italia, Andreotti affermava che ciò non significava tuttavia un appiattimento della politica estera italiana (9).

L'Italia - dichiarava il ministro degli Esteri - aveva un ruolo da svolgere non solo nel portare avanti una politica tesa all'integrazione europea e nel rafforzare il pilastro europeo dell'Alleanza atlantica, ma anche nel condurre una politica mediterranea. Questa politica si integrava e non era in contraddizione con la politica atlantica ed europea.

Per quanto riguardava le relazioni con la Libia, l'Italia aveva seguito e seguiva una politica basata su due criteri. Primo, la disponibilità

italiana a mantenere relazioni normali con la Libia non poteva non tener conto dell'atteggiamento della controparte. Negli ultimi tempi l'Italia era stata oggetto di esplicite minacce e persino di azioni militari da parte della Libia. La reazione del governo italiano era stata coerente e responsabile. L'Italia non voleva essere nemica di alcun paese nel Mediterraneo, ma nessun paese poteva contare su una sua presunta debolezza o acquiescenza.

Secondo, la lotta al terrorismo costituiva una scelta irrevocabile per l'Italia. E nessun paese che, anche solo verbalmente, giustificasse o appoggiasse il terrorismo internazionale poteva pretendere di mantenere relazioni normali con l'Italia.

Per Andreotti questo impegno di opporsi al terrorismo internazionale rappresentava l'elemento più significativo sul quale basare il superamento delle differenze di valutazione sul Medio Oriente e sul Mediterraneo che avevano diviso l'Amministrazione americana e il governo italiano.

L'amicizia e la solidarietà che legavano l'Italia e gli Stati Uniti avevano le loro radici in motivazioni ancora più profonde di quelle derivanti dalla partnership nella stessa alleanza. Queste erano le ragioni per una intensificazione del processo di consultazione tra i due paesi per meglio amalgamare ed esprimere in un'unica linea operativa le rispettive percezioni e preoccupazioni, che potevano essere legittimamente anche differenti.

Infine, sulla posizione italiana in merito alla Iniziativa di difesa strategica americana (SDI), Andreotti affermava che il governo italiano aveva deciso di negoziare con l'Amministrazione Reagan "le condizioni generali e le modalità tecniche di partecipazione delle industrie e dei centri di ricerca italiani alla fase di ricerca della SDI" (10).

Il discorso al Parlamento di Andreotti con la sua forte carica pro-atlantica e pro-americana appariva come un chiaro tentativo di correggere l'immagine dell'indirizzo della politica estera italiana, senza tuttavia rinunciare completamente a quegli elementi che l'avevano caratterizzata negli ultimi sette anni.

## CAPITOLO 2. LA POLITICA MILITARE.

1. La coesistenza di due anime, che abbiamo detto essere una caratteristica della politica estera dell'Italia, non si riscontra nella sua politica militare.

In questa politica vi è piuttosto una dicotomia tra la continuità e la linearità della sua veste ufficiale e formale e la realtà internazionale con cui lo strumento militare italiano deve sempre più spesso confrontarsi, anche come elemento di supporto della politica estera nazionale.

Da una parte, vi è la sostanziale stabilità dei punti di riferimento: il rapporto con gli Stati Uniti; la fiducia nella deterrenza assicurata dalle forze nucleari americane; la piena adesione alla dottrina della risposta flessibile e graduata; la stretta aderenza alla pianificazione e agli impegni militari della Nato; la tradizionale individuazione e caratterizzazione della minaccia.

Dall'altra, vi e' il confronto con una realta' molto piu' complessa: la fase di ripensamento e di evoluzione della strategia atlantica, con le decisioni da prendere nel settore delle emerging technologies; le questioni della strategic defense initiative (Sdi) americana, del progetto Eureka francese, di un eventuale sistema antimissilistico europeo, che presentano difficili scelte sul piano politico, militare ed economico; il verificarsi di crisi nelle aree esterne alla Nato che toccano interessi di sicurezza italiani e non possono quindi essere ignorate o sottovalutate; la richiesta di interventi delle forze armate in appoggio a una politica estera di piu' alto profilo; un quadro della minaccia piu' diversificato non solo in termini di provenienza, ma anche di tipologia.

Nell'arco degli ultimi vent'anni vi e' stata cosi' una graduale, ma evidente trasformazione della politica militare italiana. E' stata una trasformazione che non ha toccato le basi su cui essa si poggia dal 1949, ma che ne ha ampliato i confini e le prospettive.

Volendo usare una formula sintetica si potrebbe affermare che il significato di questo mutamento sta nel passaggio da una "politica della difesa" a una "politica della sicurezza".

La Nato continua a essere il punto di riferimento essenziale e determinante della pianificazione militare. Il potenziamento delle forze nucleari e convenzionali sovietiche continua a costituire un concreto elemento di preoccupazione. Ad esso si deve rispondere - ed ecco il motivo ufficiale della piena adesione alla decisione della Nato del dicembre 1979 sullo spiegamento degli euromissili, destinato a evitare destabilizzanti squilibri militari e a conservare integro il tessuto della deterrenza.

Anche se l'eventualita' di un conflitto tra la Nato e il Patto di Varsavia viene considerata attualmente un'ipotesi abbastanza improbabile, la minaccia da est e' ancora considerata la minaccia piu' pericolosa e piu' difficile da contrastare.

La presenza navale sovietica nel Mediterraneo continua a rappresentare un elemento da valutare attentamente nel quadro delle esigenze di difesa nazionali. Della flotta sovietica si segue lo sviluppo quantitativo e qualitativo, il livello di operativita' e di addestramento. E particolare enfasi e' posta sull'affinamento dei mezzi e delle tecniche di lotta antisom, dopo le incursioni di sottomarini sovietici nel golfo di Taranto nel febbraio del 1982 e nell'agosto del 1985.

L'integrita' e la stabilita' della Jugoslavia, il mantenimento degli ottimi rapporti politici ed economici con Belgrado, il non allineamento dell'Albania continuano a essere considerati fattori essenziali per la sicurezza italiana.

Tuttavia, la percezione della minaccia si e' ampliata oltre alle tradizionali ipotesi di un attacco al territorio nazionale nel contesto di un conflitto tra la Nato e il Patto di Varsavia.

Essa oggi include la possibilita' di un confronto militare bilaterale tra l'Italia e un paese rivierasco del Mediterraneo per controversie che tocchino particolari interessi nazionali.

Inoltre, comprende le ipotesi di minacce indirette al sistema politico ed economico del paese e di minacce ricattatorie avanzate da gruppi terroristici.

L'evoluzione della situazione del Mediterraneo e' seguita con maggiore attenzione, in particolare per quanto riguarda il potenziamento delle forze aeree e navali dei paesi rivieraschi, ormai dotati, nella quasi totalita', di aerei da combattimento di elevate prestazioni e di naviglio da guerra armato con sofisticati missili anti-nave. E cio' significa una accresciuta capacita' di sea-denial (11).

Emergono e si fanno piu' evidenti gli stretti rapporti tra politica estera e politica di sicurezza, le possibilita' di uso politico della forza militare, le esigenze di partecipazione a iniziative internazionali nel Mediterraneo, come specchio di un ruolo di maggiore prestigio e responsabilita', e le necessita' di creare mentalita' e strumenti idonei a gestire le crisi.

E nascono quindi nuove esigenze militari e strategie operative per impieghi chirurgici della forza militare in funzione anti-terrorismo; per ampliare e rafforzare la capacita' di rapido impiego - da cui la creazione di una forza di intervento rapido italiana (FIR) (12) - e le capacita' e le tecniche di partecipazione a forze multinazionali in missioni di "peace keeping"; sia in ambiente ostile (interposizione tra contendenti, operazioni di polizia militare, protezione di zone territoriali e di persone), come nel caso della Mnf in Libano, sia nel quadro di accordi di pace, come nel caso della Mfo in Sinai.

Si e' avuto cosi' il passaggio da una politica di difesa esclusivamente centrata sulle ipotesi di conflitto est-ovest, e sulla pianificazione operativa della Nato, a una politica di sicurezza maggiormente attenta alla dimensione nord-sud e sud-sud delle possibili crisi nella regione mediterranea. E maggiormente attenta agli aspetti "nazionali" di una minaccia diventata piu' complessa e ambigua di quella da est, che ha perso parte della sua credibilita' politica, pur conservando tutta la sua credibilita' militare.

Tale passaggio appare caratterizzato da una serie di elementi. Primo, il mutamento non ha influito sull'importanza del punto di riferimento costituito dalla Nato. L'adesione italiana all'Alleanza, nei suoi principi e nelle sue decisioni, rimane totale. Non si sono verificati sintomi di distacco o segni di un sia pure velato neutralismo. Tutta la vicenda dello spiegamento dei missili cruise a Comiso, al di la' degli effetti della dinamica tra rapporti politici interni e scelte internazionali, e' una evidente conferma che l'atteggiamento italiano verso la Nato non e' mutato. Cosi' come e' rimasto saldo il rapporto particolare tra Italia e Stati Uniti, al di la' delle tensioni temporaneamente verificatesi in connessione all'episodio del sequestro della nave Achille Lauro.

Secondo, pur essendovi la consapevolezza che crisi nel Golfo Persico finirebbero per coinvolgere vitali interessi italiani, non sembra esservi l'intenzione di uscire dall'ambito della regione mediterranea per missioni militari, anche se di "peace enforcing" o di "peace keeping", se non come partecipazione a iniziative multinazionali sotto l'egida delle Nazioni Unite. Sembra quindi da escludere la possibilita' che l'Italia sia disponibile a ruoli militari di intervento fuori dal Mediterraneo, piu' o meno esplicitamente inseriti in operazioni condotte dalla Rapid Deployment Force americana o da una forza multinazionale occidentale (euro-americana o solamente europea).

Rimane la disponibilita' ad offrire, sulla base di una analisi del caso per caso, il supporto tecnico e logistico delle infrastrutture italiane alle unita' americane in trasferimento verso la zona di crisi. Tuttavia, il "caso per caso" significa negare ogni automaticita' all'impegno e riservarsi il diritto a una valutazione politica del significato di una troppo evidente identificazione con la politica americana. E cio' potrebbe portare ad un rifiuto, come avvenne durante il conflitto arabo-israeliano del 1973.

Terzo, anche se la trasformazione strategica dell'area mediterranea e' stata il catalizzatore principale del mutamento, essa non e' riuscita a diventare piena consapevolezza politica e sociale. Essa non si e' radicata ancora nella classe politica e nell'opinione pubblica come fattore destinato, in futuro, a porre l'Italia di fronte a difficili e dolorose decisioni. In altre parole, non si e' ancora accettata la probabilita' che sia necessario impiegare la forza militare in operazioni solo formalmente di "pace", in realta' operazioni con chiare connotazioni di guerra. Solo un ulteriore intensificarsi del terrorismo internazionale, soprattutto se sicuramente collegabile a uno o piu' paesi del Mediterraneo, potrebbe cambiare la situazione.

Non si intende dire che cio' sia sbagliato e che l'Italia dovrebbe svolgere nel Mediterraneo un ruolo in cui la politica militare - e quindi l'eventuale impiego della forza - abbia un peso maggiore all'interno delle tradizionali linee della politica estera. Si vuole solo affermare che molto probabilmente il comportamento italiano rispetto a crisi simili a quella di Gafsa (13) o del Chad - ipotizzando un'analogia di interessi - sarebbe diverso da quello francese.

Vi e' in Italia un diffuso sentimento nazionale pronto a venire fuori quando vi e' la sensazione che la sovranita' nazionale sia stata in qualche modo offesa o calpestata. Il duro atteggiamento del premier italiano Craxi nei confronti dell'Amministrazione americana durante la vicenda del dirottamento del jet egiziano a Sigonella ha trovato nel paese un larghissimo consenso, anche perche' si e' saldato con il tradizionale antiamericanismo dell'estrema sinistra italiana.

Quarto, il mutamento della politica militare e' stato in parte imposto, come gia' accennato in precedenza, da un secondo elemento catalizzatore: quello di una politica estera che ha realizzato il suo maggiore profilo proprio attraverso l'utilizzazione dello strumento militare. Quest'ultimo ha dovuto cosi' prendere in considerazione e prepararsi a missioni diverse da quelle classiche della difesa del territorio in caso di conflitto est-ovest. Le missioni svolte dai contingenti militari italiani nell'ambito dell'Unifil e della Mfo, e le operazioni di ricerca mine condotte nel 1984 nel golfo di Suez, rientrano tra i compiti tipici dell'Esercito e della Marina e non hanno rappresentato quindi una novita' operativa, se non per il contesto politico di riferimento. La partecipazione alla seconda forza multinazionale in Libano ha posto invece problemi diversi per la commistione tra aspetti politici, umanitari e militari.

2. L'inizio degli anni '80 costituiva un momento significativo dell'evoluzione della politica militare italiana non solo per l'impatto degli eventi internazionali, ma anche per la nomina di Lelio Lagorio, il primo socialista della storia della Repubblica ad assumere la responsabilita' di ministro della Difesa.

Nel giugno 1980, a soli due mesi dal suo insediamento, Lagorio si presentava alle Commissioni difesa del Parlamento con un'ampia e articolata relazione sugli indirizzi di politica militare, rompendo la prassi secondo la quale la politica militare del paese era discussa solo in sede di analisi e di approvazione del bilancio della difesa.

Ancora una volta la Nato era considerata come il "punto fermo" della politica militare italiana. La novità consisteva nel fatto che, per la prima volta, un ministro della Difesa sentiva la necessità di citarne i caratteri di alleanza difensiva e geograficamente limitata.

Il concetto di limite era sottolineato quando, pur riconoscendo che gli interessi dell'Alleanza potevano essere minacciati al di là del territorio coperto dal Patto, si affermava che ciò non significava che gli automatismi militari e i vincoli di solidarietà politica con gli alleati potessero essere estesi a regioni esterne alla Nato.

Il ministro, constatata con preoccupazione la continua crescita del potenziale militare del Patto e ribadito che non vi poteva essere dissuasione senza credibilità di difesa - e quindi senza forze adeguate alla minaccia - affermava che le direttrici lungo le quali intendeva muoversi potevano essere condensate in quattro D -Deterrenza e Difesa, Disarmo e Distensione- con una particolare enfasi sulla necessità di percorrere "con ostinazione" la strada del dialogo est-ovest.

Parlando del ruolo politico-militare dell'Italia nel Mediterraneo, Lagorio, pur non utilizzando il termine "vocazione", confermava la necessità di una funzione intermedia di composizione del dialogo est-ovest con quello nord-sud, e auspicava che la voce dell'Italia si facesse "più autorevole".

Ma non erano le sole novità. Nelle sue repliche dopo il dibattito parlamentare alla Camera e al Senato, Lagorio affermava: che gli strumenti militari dovevano essere considerati un "elemento di seconda linea"; che la politica militare italiana doveva configurarsi come un mezzo per realizzare una maggiore presenza internazionale dell'Italia: "una politica militare non per usare la forza, ma per svolgere una politica di assistenza tecnica a supporto di una politica di amicizia e di pace verso i paesi terzi"; che si doveva rifiutare l'idea "dell'appiattimento e del ruolo subalterno"; che vi era un limite regionale all'azione della politica militare italiana ("la bandiera italiana sta bene dove sta"); che era superato il tempo della minaccia frontale, mentre si profilava una minaccia "di accerchiamento da sud" alla quale, tuttavia, si doveva rispondere con iniziative politiche e non "con il fragore delle armi"; che vi era piena consapevolezza della accentuazione del ruolo e dell'impegno dell'Italia nel Mediterraneo, ma che si trattava di impegni nazionali, esercitati da basi nazionali "che non sono a mezzadria; infine, che la soglia di Gorizia era "un concetto un po' antiquato" e che la Jugoslavia non "era assolutamente prevista come territorio di minaccia" (14).

C'era abbastanza per dare il segno di una svolta, resa psicologicamente più credibile in quanto molte di quelle affermazioni erano lette e interpretate dalla classe politica e dai mass media con la pregiudiziale del fatto di essere state pronunciate da un ministro della Difesa socialista.

La linea Lagorio veniva ulteriormente definendosi ed esplicitandosi nei due anni successivi, parallelamente all'ampliarsi del ruolo italiano nel Mediterraneo.

Sul saldo legame con la Nato e la sua strategia si innestava la dimensione nazionale della politica militare italiana.

Si riconosceva che si era verificato un aumento della minaccia globale, sia in valore assoluto che in valore relativo. Si ribadiva il concetto che, rispetto alla sostanziale cristallizzazione della situazione in Europa, la situazione nel Mediterraneo aveva continuato a deteriorarsi. Si confermava il proposito dell'Italia a non operare al di là dell'area in cui essa geograficamente e strategicamente si collocava, e l'intenzione di non impiegare le proprie forze militari al di fuori di una stretta strategia difensiva del territorio nazionale.

D'altra parte, si riconosceva la necessita' per l'Italia di adoperarsi per contribuire alla stabilita' e alla distensione nel Mediterraneo. E, significativamente, affermando che tale contributo poteva essere dato attraverso iniziative di politica estera, si riconosceva che tali iniziative per essere credibili dovevano poggiare su concrete capacita' militari.

Era cosi' reso esplicito il collegamento tra possibilita' di svolgere un'azione diplomatica e capacita' dello strumento militare, proprio nel periodo in cui l'Italia era impegnata nella Mnf in Libano.

Non solo. Tra le funzioni del nuovo modello di difesa - nel 1981 gli Stati Maggiori erano stati incaricati di studiare un modello di difesa che tenesse conto "anche" della nuova realta' mediterranea, e che fosse in grado di far fronte "anche" alle esigenze di sicurezza non riconducibili al contesto Nato - era indicata quella di agevolare il riconoscimento di un ruolo attivo dell'Italia da parte degli altri paesi del Mediterraneo, rendendo ancora piu' chiaro il legame tra forza militare e politica internazionale italiana.

Tuttavia, era ancora una volta ribadito il concetto che il ruolo che la politica militare poteva svolgere nell'ambito della politica estera doveva essere considerato in termini di contributo a iniziative di stabilizzazione e di pacificazione.

Infine, nel 1982 Lagorio giungeva a dichiarare che l'Alleanza atlantica non esauriva e non poteva esaurire la politica italiana. L'Italia conduceva una "sua" politica che, se in larga parte coincideva con quella della Nato, non collimava con essa in tutte le azioni e soprattutto era indipendente ed autonoma per quanto riguardava tutti i territori non coperti dal trattato nord-atlantico.

Inoltre, Lagorio affermava che, a differenza di quanto avveniva fino alla prima meta' degli anni '70, l'Alleanza non offriva piu' una totale garanzia di difesa all'Italia (15).

Da questa constatazione nasceva l'esigenza della creazione di uno strumento militare pienamente in grado di rispondere agli impegni Nato, ma anche capace di garantire il paese "rispetto ai rischi che si potrebbero profilare da sud".

Il riferimento all'Alleanza non era il sintomo di una tendenza destinata a mutare la collocazione internazionale dell'Italia. Più semplicemente, era la riaffermazione dell'autonomia dell'Italia all'interno della Nato e della possibilità di scelte indipendenti su problemi che non coinvolgevano direttamente i rapporti est-ovest o l'equilibrio militare tra i due blocchi.

Tale riferimento non era nemmeno un segno di sfiducia nella strategia dell'Alleanza, o di affievolimento dell'impegno italiano. La Nato continuava a essere "il punto fermo della politica militare italiana".

Si trattava piuttosto della sottolineatura del fatto - in un momento in cui le diversità di valutazione tra Washington e Roma sulla crisi libanese e sulla politica mediorientale erano più evidenti - che l'Italia si considerava atlantica anche quando i suoi giudizi e i suoi atteggiamenti differivano da quelli degli Stati Uniti.

La frase esprimeva la percezione del ministero della Difesa della possibilità di crisi nelle quali l'Italia avrebbe dovuto difendere i propri interessi. E la preoccupazione per possibili casi di confronto militare nazionale nel Mediterraneo, nei quali l'appoggio alleato all'Italia sarebbe potuto arrivare in ritardo o mancare del tutto.

D'altra parte, non si poteva escludere che la novità dell'affermazione fosse anche diretta alla classe politica per farla riflettere sui pericoli della situazione mediterranea e sulla esigenza di appoggiare le richieste della Difesa per adeguati stanziamenti militari.

Nel suo complesso, la gestione Lagorio del ministero della Difesa costituiva sotto diversi aspetti una vera rivoluzione della politica militare italiana: sia per l'affermazione dell'esistenza di un ruolo di tale politica nel contesto della politica mediterranea dell'Italia; sia per l'esplicito riconoscimento della minore priorità del fronte nord-orientale rispetto al fronte sud; sia per il potenziamento del dispositivo militare italiano nelle regioni meridionali; sia per il forte impulso dato all'incremento dei bilanci della difesa (16); sia per l'impostazione allo sviluppo di un nuovo modello di difesa, meglio armonizzato nelle sue componenti e caratterizzato da una maggiore efficienza e prontezza operativa; sia, infine, per la messa allo studio di una forza di rapido intervento, in grado di essere impiegata in tutto il territorio nazionale "oltre che per esigenze operative" anche per pubbliche calamità.

Non si trattava di novità di poco conto. Esse diventavano più significative se collegate da una parte alla insistenza con cui erano ricordati i limiti geografici, la finalità difensiva e l'indipendenza dei membri della Nato e, dall'altra, alla individuazione di esigenze di difesa nazionali, e alla forza con cui era espressa la nuova politica, segno concreto di una diversa rilevanza del Psi nel sistema politico italiano.

In questo senso era interessante la posizione di netto rifiuto della proposta americana del giugno 1980 di costituire una forza navale alleata con il compito di mantenere aperto lo stretto di Hormuz, minacciato dalla guerra Iran-Iraq.

E significativa era anche l'esplicita critica di Lagorio agli Stati Uniti dopo lo scontro aereo americano-libico sul golfo della Sirte e

l'abbattimento di due aerei Su 22 libici da parte di due caccia F-14 della Sesta Flotta. Una critica che era rivolta soprattutto alla mancanza di coordinamento e consultazioni tra Roma e Washington su quelle attivita' della Sesta Flotta che avrebbero potuto portare a crisi nel Mediterraneo.

3. La nomina del repubblicano Giovanni Spadolini a ministro della Difesa del governo Craxi, nato dalle elezioni del 1983, avveniva in un momento di difficile gestione della missione libanese: all'interno, dove piu' dura andava facendosi l'opposizione alla permanenza del contingente militare italiano a Beirut, e nel Libano dove gli elementi di rischio erano aumentati, ponendo nuovi problemi di politica estera e militare.

Nel novembre del 1983, Spadolini presentava gli indirizzi di politica militare del suo ministero.

La linea della politica militare italiana rimaneva sostanzialmente la stessa. Non mutavano i punti di riferimento fondamentali (Nato e Cee); non mutava la consapevolezza di un ruolo di stabilizzazione da svolgere dove, come affermava il ministro, "per ragioni storiche e geografiche l'Italia ha un vantaggio comparato rispetto ad altri paesi. Il Libano e' un esempio, il Mediterraneo un altro" (17); non mutava la tendenza (meno quantita' piu' qualita') del processo di sviluppo e modernizzazione dello strumento militare nazionale.

Si trattava piu' che altro di un aggiustamento di tono, di enfasi, di priorita'. Non si riteneva piu' opportuno continuare a ricordare il carattere difensivo e i limiti geografici dell'Alleanza. Il ruolo di mediazione est-ovest e il contributo alla stabilita' mediterranea erano considerati possibili e auspicabili solo "in stretta connessione con il disegno strategico occidentale". Le possibilita' di esigenze nazionali non coperte dalla Nato si perdevano nella genericita' dell'affermazione che l'Italia poteva essere oggetto anche di minacce locali, mentre si ribadiva la necessita' per l'Italia di doversi preoccupare dei potenziali focolai di crisi nel Mediterraneo.

I motivi di questo assestamento erano soprattutto legati all'intenzione di Spadolini di ri-enfatizzare la centralita' atlantica della politica militare italiana e la necessita' di un suo legame organico con la strategia occidentale nel contesto della competizione est-ovest. Una competizione "serrata" che sempre piu' si spostava nelle aree del terzo mondo.

Spadolini sembrava aver colto gli aspetti potenzialmente rivoluzionari della missione in Libano e tentava di evitare che essi stimolassero incaute politiche o false aspettative. Appariva chiaro lo sforzo di dissolvere le illusioni di quanti, all'interno e all'esterno delle forze armate, fossero tentati di immaginare per l'Italia ruoli autonomi di presenza militare e di mediazione nel Mediterraneo.

La necessita' di un legame organico con la strategia atlantica per dare senso e credibilita' al "concorso per il mantenimento della stabilita' nel Mediterraneo", diventato scelta fondamentale della politica di sicurezza dell'Italia, era nuovamente ribadito nel Libro Bianco 1985 (18).

4. Contrariamente a quanto si potrebbe immaginare il Libro Bianco 1985, nuova edizione di un volume sulla politica militare e sulle forze armate italiane pubblicato per la prima volta nel 1977, non era un prodotto del dopo-Libano.

Esso nasceva invece dal preciso impegno assunto dal governo Craxi in Parlamento di fornire un quadro complessivo dei problemi delle forze armate, e dalla esigenza di fare il punto della situazione dopo sette anni di silenzio, se si escludono le due ampie relazioni del ministro Lagorio nel 1980 e del ministro Spadolini nel 1983, poco dopo il loro insediamento.

E nasceva anche dall'esigenza di dare una versione ufficiale e completa della politica militare italiana, fornendo contenuto e indirizzo al dibattito che si svolgeva in Italia in quel periodo.

Il Libro Bianco conteneva importanti innovazioni sul piano della struttura dello strumento militare.

Si prospettava un potenziamento delle attribuzioni del capo di stato maggiore della Difesa e del segretario generale della Difesa e direttore nazionale degli armamenti.

Si prevedeva l'opzione di dotare l'incrociatore tuttoponte "Garibaldi" di aerei a decollo verticale, aprendo così la porta alla costituzione di una aviazione di marina.

Ma, soprattutto, si adeguava il modello di difesa attraverso l'individuazione di cinque principali "missioni operative interforze": la difesa della frontiera di nord-est; la difesa a sud e alle linee di comunicazione marittime; la difesa dello spazio aereo; la difesa operativa del territorio; le azioni di pace, di sicurezza e di protezione civile.

Era evidente lo sforzo di razionalizzare, con una migliore definizione dei compiti, il processo di ammodernamento delle forze armate e di realizzare, attraverso una più profonda integrazione, un miglior rapporto di costo/efficacia, evitando duplicazioni e riducendo, nello stesso tempo, gli elementi di competizione e di polemica tra le singole forze armate.

Le questioni del potenziamento delle attribuzioni degli alti vertici militari e della costituzione di una aviazione imbarcata erano successivamente formalizzati in due progetti di legge approvati dal Consiglio dei ministri nell'agosto 1985 (19).

La prevista posizione di preminenza del capo di stato maggiore della Difesa - come responsabile della pianificazione dello strumento militare e delle missioni operative interforze - e del segretario generale della Difesa - come responsabile del coordinamento e del controllo dei programmi tecnico-finanziari - non sembra destinata a incontrare difficoltà in sede di approvazione parlamentare. Diversa la prospettiva del progetto di legge che consente alla marina di dotarsi di una aviazione imbarcata; non solo perché il disegno di legge lascia in sospeso la scelta del mezzo, subordinandola a fattori operativi, tecnici, ed economici, ma anche perché le forze politiche appaiono ancora incerte sulla posizione da prendere.

Nel complesso, il Libro Bianco 1985 poteva essere considerato positivamente come tentativo di collegare, in modo più organico che in passato, il modello di difesa alle missioni operative, e come sforzo di superare, attraverso una migliore integrazione interforze, le incongruenze operative e le dispersioni di risorse dovute a un impiego settoriale delle forze armate.

Inoltre, l'impostazione concettuale della difesa per missioni interforze serviva a dare maggiore attendibilita' alla pianificazione a lungo termine e, in questo senso, era congruente con gli studi che la Nato stava portando avanti nello stesso periodo sui criteri da adottare per il potenziamento del deterrente convenzionale dell'Alleanza.

D'altra parte, non mancavano le perplessita' e le preoccupazioni per una rigida applicazione dei criteri interforze che portasse a una rivoluzione ordinativa o alla creazione di nuove componenti operative. In altre parole, vi era chi metteva in evidenza il pericolo che le innovazioni del Libro Bianco potessero essere interpretate come la possibilita' per ogni singola forza armata di dotarsi di "tutti" i mezzi necessari a svolgere la "sua" missione, mentre l'integrazione si sarebbe realizzata solo a livello di comando.

Solo nei prossimi anni sara' possibile dire in quale direzione lo strumento militare italiano si sia effettivamente mosso. Per ora si puo' unicamente affermare che non mancano all'interno delle forze armate delle resistenze a una rigida applicazione dei concetti interforze, pur essendo comune a tutti i militari la consapevolezza dell'esigenza di superare i limiti imposti da bilanci militari inadeguati attraverso una piu' stretta integrazione tra le varie componenti dello strumento militare.

### CAPITOLO 3. LA MISSIONE IN LIBANO.

1. La partecipazione di un contingente militare italiano nelle due forze multinazionali in Libano nel 1982 e' spesso considerata come una svolta nella politica mediterranea dell'Italia.

In effetti, la missione libanese era la logica conseguenza di un processo di maggiore coinvolgimento italiano negli affari mediterranei iniziato nel 1979 con l'Unifil, proseguito con il trattato di assistenza economica, tecnica e militare con Malta nel 1980 e concluso con la partecipazione alla Mfo del Sinai nel marzo del 1982.

Il contingente italiano giungeva per la prima volta a Beirut il 26 agosto 1982 per agevolare l'evacuazione dalla citta' dei guerriglieri dell'OLP. Ritirato il 12 settembre, vi ritornava per la seconda volta il 23 dello stesso mese dopo i massacri nei campi palestinesi di Sabra e Chatila.

Il primo contingente (circa 500 uomini) era costituito principalmente da bersaglieri. Il secondo era formato da soldati di fanteria meccanizzata, paracadutistico, fanti di marina, incursori della marina e carabinieri, oltre al personale dei servizi tecnici-logistici e dell'ospedale da campo (circa 2200 uomini e 500 mezzi ruotati, cingolati e blindati).

Si trattava dell'impegno militare piu' complesso e rischioso condotto dalle nostre forze armate dalla fine del secondo conflitto mondiale. Esso comprendeva compiti politici (facilitare il ristabilimento della sovranita' e dell'autorita' del governo libanese a Beirut), umanitari (assicurare la sicurezza delle persone nella regione e mettere fine alle violenze), e militari (azioni di combattimento in eventuale appoggio alle forze armate libanesi e per autodifesa). Inoltre, l'entita' del contingente (2200 uomini), e il suo

spiegamento a 2000 km. dal territorio nazionale, impegnava l'organizzazione della Difesa in un grosso sforzo tecnico e logistico. Infine, l'impiego di soldati di leva in una missione definita di pace, ma invece piena di rischi, obbligava a dare elevata priorita' agli aspetti della sicurezza e del benessere del personale e di informazione e contatto con i mass-media e l'opinione pubblica. Una missione, quindi, per la quale erano necessarie professionalita' militare e abilita' diplomatica.

La missione a Beirut si risolveva in un successo sul piano dell'immagine internazionale dell'Italia e in una esperienza molto preziosa per le forze armate.

Ma era anche una operazione che lasciava il suo segno, sul piano politico, e militare.

Sul piano militare, le ripercussioni dell'esperienza libanese si realizzavano a due livelli.

Il primo livello era quello della nuova legittimazione delle forze armate come organizzazione efficiente e importante nell'ambito della societa' italiana.

Il Libano era per i militari una iniezione di orgoglio, il motore di nuove spinte motivazionali e ideali, e l'occasione per far vedere la loro professionalita' di fronte allo scetticismo, al disinteresse o alla facile ironia di una parte della pubblica opinione. Esso dava ai militari l'opportunita' di dimostrare ai politici l'importanza di forze armate efficienti e preparate come strumento di politica estera, e quindi come mezzo di proiezione internazionale dell'Italia.

D'altra parte, confermando che nella situazione mediterranea vi erano ampie opportunita' di impiego delle forze militari per compiti "pacifici", forniva buoni motivi ai militari per le richieste di una maggiore attenzione da parte delle forze politiche alle loro esigenze. Se i politici volevano condurre una politica mediterranea di piu' alto profilo dovevano rendersi conto delle sue implicazioni militari e quindi della necessita' di stanziare bilanci della difesa tali da consentire alle forze armate di potenziare la loro efficienza e prontezza operativa.

Inoltre, il Libano era valutato come un momento di crescita delle forze armate e come una esperienza militarmente molto positiva, in quanto occasione di applicazione e verifica di concetti operativi e organizzativi, e di strutture tecniche e logistiche, e in quanto occasione di confronto, sul campo, con forze armate di altri paesi.

Infine, esso era visto non solo come prova del ruolo che le forze armate potevano giocare nella politica estera italiana, ma addirittura come conferma di una loro naturale predisposizione a operare in ambito internazionale. L'allora capo di stato maggiore dell'Esercito, gen. Cappuzzo, giungeva ad affermare: "Senza voler preconizzare un ruolo di guardiani della pace, si puo' comunque affermare che tecnicamente e umanamente gli impegni internazionali sono congeniali alle nostre forze armate" (20).

Tuttavia, la missione a Beirut diventava il motivo di fondo per la concettualizzazione di nuovi impieghi e di nuove esigenze dello strumento militare, per la ulteriore razionalizzazione di scenari di crisi staccati dal

contesto tradizionale di un confronto est-ovest e la causa della rinascita di rivalita' e polemiche tra le forze armate. Ed era questo il secondo livello a cui si realizzava l'influenza sul piano militare.

In particolare, era per la Marina italiana l'occasione di ripresentare e riproporre, su nuove basi e con nuovo vigore, l'antico discorso sulla necessita' di una aviazione imbarcata.

Gia' nel 1973 la Marina aveva compreso negli obiettivi del concetto strategico italiano quello di preparare lo strumento militare nazionale a intervenire autonomamente nel Mediterraneo, ormai diventato un'importante area di operazioni navali anche al di fuori dello scenario di guerra tra Nato e Patto di Varsavia.

Ora, secondo la Marina, operazioni tipo Libano dimostravano chiaramente la necessita' di una componente aerea imbarcata in grado di fornire un supporto di fuoco di portata e intensita' superiore a quello dei cannoni navali. Tale esigenza era dettata non solo da motivi operativi, ma anche da motivi politici, ossia non dover dipendere nello svolgere la propria missione dall'appoggio di forze straniere.

Inoltre, le portaerei italiane erano necessarie per la Marina per difendere le unita' navali di scorta ai convogli nel Mediterraneo in caso di conflitto est-ovest.

L'Aeronautica, per ragioni legate a fattori geostrategici e politici - la missione libanese vista come evento eccezionale, il ruolo italiano solo di pacificazione e non di intervento armato - e per ragioni operative e di difesa delle proprie funzioni, negava l'utilita' delle forze aeree a supporto delle operazioni del contingente italiano a Beirut e ribadiva comunque la propria capacita' di fornire la copertura aerea necessaria alla difesa delle unita' navali operanti nel Mediterraneo.

La polemica tra Marina e Aeronautica, abbastanza esplicita e aspra da provocare un intervento di censura del ministro della Difesa, avrebbe potuto essere interpretata come il risultato di un contrasto per la difesa di specifici interessi di forza armata, se non avesse indicato l'esistenza di due modi molto diversi di concepire il ruolo dello strumento militare italiano.

La Marina, con un' enfasi maggiore di quella dell'Esercito, sosteneva il ruolo di intervento per operazioni di "crisis cooling" e di "peace keeping" delle forze armate italiane; considerava necessario preparare le forze armate per quei compiti di presenza internazionale richiesti all'Italia dalla situazione mediterranea e dai paesi amici e alleati; giudicava che la centralita' mediterranea imponeva all'Italia un ruolo di primo attore nella regione.

L'Aeronautica riteneva che la politica militare italiana, e quindi lo sviluppo dello strumento militare nazionale, dovesse rimanere strettamente legata al contesto degli obiettivi di difesa della Nato. La trasformazione strategica del Mediterraneo era valutata principalmente in termini di equilibrio militare tra est e ovest e la stessa regione mediterranea come un teatro operativo secondario nel caso di un conflitto tra i due blocchi in Europa.

Questa sensazione che vi fosse uno scollamento tra i militari sugli aspetti fondamentali dei compiti e della struttura delle forze armate spingeva l'allora capo di stato maggiore della Difesa gen. Lamberto Bartolucci a vari interventi di chiarificazione, tesi a ricondurre il dibattito all'interno di una interpretazione corretta della politica militare italiana.

Secondo il gen. Bartolucci era necessario "rivedere il modello di difesa e adeguare lo strumento militare al fine di renderlo capace di continuare a onorare gli impegni Nato e a svolgere una importante funzione di stabilizzazione nel Mediterraneo" (21).

Non si doveva parlare di un mutamento del ruolo italiano nel Mediterraneo, ma di un suo rafforzamento. Era necessario per l'Italia "partecipare a tutte le iniziative, comprese quelle di carattere militare che possono concorrere all'operosa ricerca di una composizione delle crisi attraverso operazioni pacifiche che favoriscano lo spegnimento progressivo dei focolai destabilizzanti". In questo quadro le forze armate italiane dovevano "essere pronte a fornire un valido contributo a operazioni di stabilizzazione e di pace, come già avvenuto in passato" (22).

2. Se i militari avevano accolto la missione libanese come una preziosa esperienza operativa e una operazione dalla quale potevano derivare vantaggi sul piano politico e sociale, i partiti si trovavano a dover valutare il loro appoggio alla partecipazione italiana sotto il duplice aspetto degli obiettivi umanitari e degli obiettivi politici.

Al di là della generale preferenza per un intervento delle Nazioni Unite, la posizione dei partiti nei confronti degli avvenimenti in Libano era determinata da diversi e talvolta contraddittori elementi: l'opportunità per l'Italia di partecipare ai tentativi di stabilizzazione dell'area mediorientale, anche se la sinistra era contraria a una politica libanese che fosse la continuazione del processo di pace americano; la necessità di un diverso atteggiamento verso l'Olp di cui il Pci chiedeva il riconoscimento (e proprio il 15-16 settembre 1982 avveniva la discussa visita di Arafat a Roma); l'esigenza, dopo i massacri di Sabra e Chatila, di proteggere la popolazione palestinese; e l'esigenza di ridare sovranità al governo libanese.

Nelle posizioni dei partiti si mescolavano così motivi umanitari (più evidenti nel partito socialista) e politici (più evidenti nel partito repubblicano). Ma una sostanziale convergenza, comprendente oltre ai cinque partiti di governo anche il partito comunista, si realizzava nella condanna dell'invasione israeliana e nell'appoggio della decisione governativa di partecipazione alla seconda forza multinazionale.

Si trattava, tuttavia, di una compattezza politica che non resisteva a lungo. Ben presto si manifestava la tendenza del Pci a prendere le distanze dalla spedizione militare e il ritiro del contingente italiano diventava per i comunisti, fin dal settembre 1983, una ipotesi da prendere seriamente in considerazione, a meno di non realizzare un ampliamento della forza multinazionale sotto l'egida dell'Onu. Il distacco dalla linea degli Stati Uniti era chiesto con insistenza. Il dissenso diventava sempre più esplicito quanto più si approfondiva il ruolo militare americano.

In ottobre, la richiesta formale di ritiro era presentata dai comunisti in una mozione alla commissione Difesa della Camera. Il Pci, che aveva criticato il governo per il troppo repentino ritorno del primo contingente italiano da Beirut, riteneva ora che fossero venute a cadere le ragioni stesse della forza multinazionale, non solo perche' essa non esercitava piu' funzioni di interposizione - essendo diventata una delle parti del conflitto - ma anche perche' gli Stati Uniti avevano attribuito alla Mnf la tutela dei loro interessi in Medio Oriente.

L'iniziativa americana di ritirare i marines sulle navi della Sesta Flotta al largo delle coste libanesi coglieva di sorpresa governo e partiti e spingeva anche i piu' filoamericani come il Pri a parlare di "politica americana oscillante" e di "decisioni unilaterali di Washington" (23).

Tra il 26 febbraio e il 4 aprile 1984 il contingente italiano rientrava in Italia. La tendenza dei partiti era quella di voltare pagina, senza approfondire l'analisi politica e strategica degli avvenimenti. Il Pri parlava di successo nell'ambito circoscritto degli obiettivi ufficiali dell'intervento. Il Psi preferiva sottolineare il raggiungimento degli obiettivi umanitari, pur riconoscendo gli errori commessi dagli occidentali nell'essere intervenuti con ritardo e nel non aver saputo riconoscere le esigenze e il ruolo della Siria. La Dc appariva piu' preoccupata a preparare il proprio congresso e non si poneva il problema del risultato della missione, se non in termini di esaltazione dei compiti umanitari svolti dai soldati italiani.

Comunque, l'esperienza del Libano influiva, come gia' detto, sul modo con cui si realizzava la partecipazione dei cacciamine italiani alle operazioni di bonifica del golfo di Suez. E, senza dubbio, essa sara' ben presente qualora l'Italia dovesse decidere la propria partecipazione a nuove iniziative politico-militari al di fuori della cornice istituzionale dell'Onu.

3. La pubblica opinione aveva inizialmente accettato, anche se non accolto con favore, l'intervento a Beirut del contingente italiano, perche' esso era visto come un'operazione di pace e una missione tesa alla salvaguardia e alla protezione di quella popolazione palestinese e libanese provata dai massacri dei campi e da anni di guerra tra le opposte fazioni in lotta.

L'aspetto umanitario era apparso un motivo sufficientemente valido per partecipare. Si riconosceva che la missione non era priva di rischi, ma si riteneva che essi fossero limitati e comunque si pensava a un impegno che si sarebbe risolto in tempi brevi.

Il perdurare della crisi e il suo aggravarsi in termini di maggiore instabilita' e conflittualita'; l'aumento dei rischi, reso tragicamente chiaro dai sanguinosi attentati contro i marines americani e i para' francesi; il prolungarsi della missione oltre i limiti di tempo che si erano anticipati; l'utilizzazione sempre piu' estesa di soldati di leva, erano tutti elementi che portavano gradualmente a un diverso atteggiamento dell'opinione pubblica, stimolata anche da quanto alcuni organi di stampa scrivevano sul Libano e sulle condizioni di vita dei soldati italiani.

Era in particolare l'impiego di coscritti a costituire l'elemento di maggiore preoccupazione. Era difficile per le famiglie che avevano un figlio a Beirut capire come l'obbligo costituzionale del servizio militare potesse

includere il pericolo di essere uccisi, non per la difesa del territorio, ma per mano di terroristi, in un paese lontano, e per il conseguimento di obiettivi politici sempre piu' difficili da capire.

Inoltre, aveva il suo peso la posizione contraria del Pci e la sua insistenza nell'affermare che a Beirut si difendevano solo gli interessi degli Stati Uniti e di Israele.

L'entusiasmo e la partecipazione popolare con cui erano accolti i soldati italiani al loro rientro in patria era il segno di una ritrovata unita' tra popolo e forze armate nel momento in cui il nostro contingente faceva ritorno a testa alta, dopo una dimostrazione di umanita' e capacita' riconosciutagli internazionalmente. Ma era anche un senso di sollievo per una operazione conclusa senza troppe perdite (un solo militare morto e 75 feriti), per la fine di un incubo da cui, tra la fine del 1983 e l'inizio del 1984, sembrava assai difficile uscire senza doverne pagare un prezzo in vite umane o sul piano del prestigio e della credibilita'.

D'altra parte, la pressione fatta sentire dall'opinione pubblica durante l'esperienza libanese non mancava di essere colta anche a livello politico. La riluttanza del popolo italiano ad accettare e sostenere impegni militari internazionali al di fuori del territorio nazionale, ad alto rischio, e implicanti l'impiego di personale di leva non volontario, non potra' infatti non costituire un fattore condizionante nelle future scelte di politica mediterranea. Tanto piu' se le eventuali iniziative del governo dovessero trovare l'opposizione del Pci, un partito capace di mobilitare efficacemente l'opinione pubblica.

#### 4. LE CRISI MEDITERRANEE DEL 1986 E LE LORO RIPERCUSSIONI MILITARI.

1. L'attacco missilistico libico contro Lampedusa rafforzava la tendenza delle forze armate italiane a considerare la regione mediterranea preminente in termini di minaccia e di missioni.

Le minacce di Gheddafi erano prese seriamente. La Marina incrementava lo spiegamento delle forze navali e potenziava il picchettamento radar navale, mentre l'Aeronautica manteneva elevata la prontezza del sistema di difesa aerea e l'allertamento dei caccia intercettori. Caccia-bombardieri MB-339 erano rischierati sull'isola di Pantelleria e paracadutisti erano inviati a Lampedusa a protezione della stazione LORAN americana e per far fronte a ogni eventuale azione terroristica contro l'isola.

Inoltre, nell'opinione dei militari italiani, il terrorismo internazionale diventava una reale minaccia militare contro i paesi della NATO, una sorta di guerra non dichiarata, parte integrante di una indiretta strategia di destabilizzazione (24).

La conseguenza diretta e più evidente del Mediterraneo come centro delle più pericolose crisi internazionali, e della mancanza di una comune risposta strategica e politica europea, era che l'Italia si trovava in prima linea e sostanzialmente sola.

Secondo il capo di Stato Maggiore della Difesa, gen Riccardo Bisognero, l'Italia si potrebbe trovare a dover affrontare potenziali operazioni militari provenienti da sud le quali, anche se incapaci di minacciare l'integrità del territorio nazionale, potevano essere particolarmente pericolose in termini di danni provocati e di ripercussioni sull'opinione pubblica.

La minaccia "da Sud" doveva quindi essere considerata una minaccia reale da sommare, e non da sostituire, alla sempre valida minaccia da Est.

Per il gen. Bisognero l'evoluzione della situazione politico-strategica del Mediterraneo sollevava nuovi requisiti militari che potevano essere sintetizzati nella necessità di possedere una capacità di risposta immediata, anche per eventi imprevedibili, e nella necessità di rilevare le minacce incombenti con la massima precisione e con il massimo anticipo possibile.

Per finalizzare questi requisiti era in programma una progressiva modernizzazione della rete radar e allo studio la possibilità di dotarsi di una capacità di ricognizione in tempo reale via satellite.

Inoltre, si prevedeva nei prossimi anni di completare il programma di potenziamento delle forze armate iniziato negli anni '70, inclusa la piena operatività della forza di rapido intervento.

Per le forze navali la modernizzazione prevedeva il completamento dei programmi di acquisizione, con la costruzione dei caccia della classe "Animoso" e delle ultime corvette della classe "Minerva", e l'operatività entro il 1987 dell'incrociatore portaelicotteri "Garibaldi".

Per le forze aeree il miglioramento più significativo si sarebbe realizzato con l'eventuale acquisizione del missile superficie-aria "Patriot", da abbinare al sistema "Spada" già operativo, e dei missili "Stinger" e "Mistral". Inoltre, l'EFA (European Fighter Aircraft), è destinato a sostituire gli ormai vecchi F-104S, mentre nel settore caccia-bombardieri il nuovo velivolo AMX dovrà nei prossimi anni sostituire i G-91R e G-91Y giunti al limite della loro vita operativa.

2. Immaginata inizialmente all'epoca della gestione Lagorio come una forza con un duplice ruolo civile e militare, la Forza di Intervento Rapido è stata successivamente separata da quella destinata a intervenire in caso di calamità naturali, la cosiddetta Forza di Pronto Intervento (FoPI).

La FIR (circa 10.000 uomini) è articolata in tre componenti (terra, mare, cielo) con il loro rispettivo supporto tecnico e logistico ed è stata posta sotto il comando di un generale dell'Esercito (il gen. Giorgio Malorgio), il quale dipende direttamente dal Capo di Stato Maggiore della Difesa.

A parte una struttura di comando e di staff permanente, le unità dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica della FIR sono, in tempo di pace, precettate per l'assegnazione e chiamate a far parte della forza in caso di emergenza nella "struttura" multiforze più idonea a svolgere i compiti assegnati.

Tuttavia, la FIR viene costituita anche per esercitazioni periodiche per migliorarne l'integrazione operativa e per sperimentare procedure e tattiche di impiego.

La componente terrestre della FIR è composta da 6 battaglioni: 1 meccanizzato, 1 paracadutisti, 2 genio, supporto logistico e trasmissioni, più due gruppi elicotteri del 1° reggimento "Antares" dell'aviazione dell'Esercito su CH-47C e AB-212.

La componente navale è composta da un gruppo anfibio, mentre la componente aerea è composta da un gruppo di trasporto su velivoli C-130 e G-222.

Naturalmente, quando necessario la FIR verrebbe appoggiata dai velivoli da combattimento dell'Aeronautica e dalle navi da guerra della Marina.

La componente terrestre è stata presentata per la prima volta nel dicembre 1985 al poligono di Monte Romano durante una manovra di unità dell'Esercito. Un'altra esercitazione, che simulava l'impiego della FIR contro gruppi di paracadutisti nemici in Sicilia, era condotta nel luglio 1986 con la partecipazione di tutte e tre le componenti.

La FIR, secondo l'ex Capo di Stato Maggiore dell'Esercito Luigi Poli, non deve essere considerata come la "Delta Force" americana, o come una unità anti-terrorismo, ma come una forza altamente mobile in grado di intervenire in ogni regione del territorio nazionale e nell'area mediterranea, sia in modo autonomo o in appoggio alle forze stanziali.

I problemi non sono però tutti risolti. Il più importante è quello della mancanza di una capacità di trasporto sulle lunghe distanze, dato il limitato raggio d'azione operativo dei G-222, e dalla mancanza di un adeguato supporto logistico e di armamento specializzato per le missioni tipiche della FIR. Un altro problema è rappresentato dal fatto che i militari di leva costituiscono una percentuale significativa della componente terrestre della FIR. Ciò pone evidenti limiti nei casi in cui si preveda l'impiego della FIR in operazioni ad alto rischio fuori dal territorio nazionale, che possano comportare gravi perdite di personale.

Non vi è dubbio che i motivi alla base della costituzione della FIR sono stati più quelli di un semplice adeguamento dello strumento militare alle mutate percezioni della minaccia e di una migliore capacità di difesa del territorio nazionale, che quelli derivanti dalla necessità di svolgere missioni al di fuori dell'area della NATO.

Tuttavia, tale capacità è oggi presente nella FIR, anche se realisticamente molto limitata.

D'altra parte, il solo possesso di una forza in grado di essere rapidamente rispiegata ha comunque un effetto deterrente.

Un'altro elemento di razionalizzazione della FIR è la possibilità della forza di integrarsi in una prospettiva di lungo periodo in una forza di rapido intervento "europea" da utilizzare per la difesa di vitali interessi dell'Europa o per compiti di stabilizzazione e di pacificazione in aree di particolare importanza politico-strategica.

In ogni caso tale integrazione potrebbe avvenire solo su un piano teorico. Se sul piano militare essa potrebbe essere facilitata dalla similitudine operativa e tecnica delle forze nazionali, sul piano politico gli ostacoli ad un effettiva integrazione non possono essere sottovalutati, in particolare in termini di comando e controllo. La MNF in Libano ha chiaramente dimostrato che anche il semplice coordinamento di forze nazionali assegnate a una complessa e rischiosa missione "out-of-area" è un compito difficile e condizionato da ragioni politiche.

## CONCLUSIONI.

1. L'appartenenza all'Alleanza atlantica continuerà ad essere un elemento fondamentale della politica estera e militare dell'Italia. E la Comunità europea continuerà ad essere un punto di riferimento costante della sua azione diplomatica.

L'Italia continuerà ad essere un alleato fedele e disponibile, ma senza gli appiattimenti del passato, e ad operare per una più profonda integrazione politica dell'Europa e per l'elaborazione di posizioni comuni nei confronti delle più importanti questioni internazionali.

La fedeltà atlantica continuerà a essere considerata un elemento di legittimazione e di status internazionale e continuerà a giocare un ruolo significativo anche nelle relazioni tra i partiti, ossia come fattore di legittimazione interna per partecipare al governo.

Per ragioni politiche, commerciali e, soprattutto, geostrategiche l'Italia non potrà non continuare a considerare il Mediterraneo come un'area di particolare importanza per la sua economia e per la sua sicurezza, e quindi non potrà non continuare a svolgere una intensa e multiforme politica mediterranea.

In tutte e due gli ambiti, quello euro-atlantico e quello mediterraneo, il rapporto che ha sempre legato l'Italia agli Stati Uniti è destinato a rimanere privilegiato.

Tuttavia, nell'ambito della politica mediterranea peseranno anche gli specifici interessi nazionali (petrolio, scambi commerciali, vendita di armamenti, relazioni politiche con i paesi del Medio Oriente e del nord-Africa) e sarà perciò possibile il ripetersi di diversità di posizioni con Washington e divergenze sul metodo e sui modi di affrontare i problemi e le crisi regionali.

In questi casi l'Italia, come in passato, cercherà di stemperare i contrasti inserendo la propria posizione nel contesto di una posizione coordinata in ambito comunitario europeo.

Per quanto riguarda la politica mediterranea, è probabile che essa tenderà a diversificarsi rispetto alle posizioni del recente passato, sia perché sono diventati più evidenti i limiti della capacità di mediazione dell'Italia, sia per il sostanziale insuccesso della politica verso i paesi arabi, sia per la crescente opposizione di una parte delle forze politiche alla tendenza di dare troppo rilievo alla "vocazione" mediterranea dell'Italia.

Gia' il Libano aveva dimostrato le difficolta' e i rischi di operazioni di "peace-keeping" e la fragilita' delle intese politiche tra alleati, nonostante il coordinamento iniziale.

Nel 1985, episodi come il sequestro dell'Achille Lauro e gli attacchi terroristici a Roma confermano l'inedeguatezza del ruolo di mediazione italiano e il fatto che esso non mettesse affatto al riparo dalle azioni sanguinose del terrorismo palestinese, appoggiato proprio da quei paesi con cui esistevano stretti legami politici e commerciali. Inoltre, il massacro di Fiumicino, dopo la profonda spaccatura all'interno della coalizione di governo sugli eventi seguiti al sequestro della nave italiana, apriva nuovi motivi di divisione nel governo e all'interno degli stessi partiti sulla politica estera (in particolare la Dc, dove la linea di Andreotti era messa sotto accusa dallo stesso presidente del partito Flaminio Piccoli).

La minaccia del terrorismo internazionale e la possibilita' che l'Italia sia direttamente o indirettamente implicata in un conflitto mediterraneo, almeno inizialmente esterno al contesto est-ovest, opera su diversi piani: induce a un riesame della politica estera italiana; porta a una maggiore proiezione del dispositivo militare italiano a sud, spingendo nello stesso tempo a una conferma del potenziamento delle forze navali (acquisizione di una aviazione imbarcata); rende piu' difficili i rapporti con gli Stati Uniti soprattutto se, come avvenuto nel caso della tensione americano-libica del gennaio 1986, l'Italia non puo' appoggiare la politica di Washington; rende piu' delicata la posizione dell'Italia come territorio che ospita nelle sue basi forze aeree e navali americane che potrebbero essere utilizzate in azioni di rappresaglia contro i paesi che appoggiano il terrorismo; complica i rapporti interni, alimentando la tradizionale tendenza dei partiti a strumentalizzare gli eventi di politica internazionale in funzione della politica interna, o per nuove legittimazioni esterne (infatti, il viaggio del segretario della Dc De Mita negli Stati Uniti nel gennaio del 1986, e il suo colloquio con il presidente Reagan, erano visti dagli altri partiti in questa ottica).

L'attacco missilistico libico contro Lampedusa, con la percezione di accresciuta vulnerabilita', e il riconoscimento dello stallo nel processo di pace del Medio Oriente, con l'evidente marginalita' di un ruolo europeo, hanno da una parte favorito il "declassamento" dell'elemento mediterraneo della politica estera italiana rispetto all'elemento atlantico; d'altra parte, hanno stimolato il ristabilimento della tradizionale relazione privilegiata con gli Stati Uniti e la creazione di una serie di accordi intergovernativi e intese tecniche per combattere il terrorismo (in particolare, gli accordi con gli Stati Uniti, l'Egitto, il Marocco, la Turchia, Israele e la Tunisia).

E' evidente che cio' apre degli interrogativi sulla continuazione di quegli elementi di disponibilita' politica e di presenza militare che hanno caratterizzato la politica mediterranea dell'Italia dalla fine degli anni '70. E necessariamente stimolera' la tendenza a considerare con maggiore attenzione eventuali coinvolgimenti in iniziative multinazionali. Piu' che in passato vi sara' quindi la tendenza da parte dell'Italia a privilegiare quelle iniziative di pace o di raffreddamento delle crisi gestite dalle Nazioni Unite o che abbiano un carattere esclusivamente europeo.

L'esperienza del Libano, di Sigonella e di Lampedusa, e la sensazione dell'Italia di essere diventata un paese di frontiera nel Mediterraneo, porra'

ovviamente ancora maggiori riserve sulla prospettiva di una disponibilita' italiana per operazioni politico-militari al di fuori dell'area mediterranea, a meno che non si tratti della partecipazione di piccoli contingenti militari in forze Onu con specifici compiti di pacificazione.

D'altra parte, anche se la volonta' politica dovesse cambiare, e se fosse possibile immaginare una maggioranza parlamentare favorevole ad azioni militari fuori dall'area mediterranea in appoggio a una iniziativa americana - sia pure per la difesa di interessi che siano riconoscibili anche come italiani - le limitate capacita' operative e logistiche delle forze armate italiane porrebbero non pochi problemi.

La politica mediorientale dell'Italia continuera' anche per il futuro a seguire la linea fondamentale di appoggio al negoziato, espressa dalla Comunita' europea a Venezia nel 1980. La soluzione del problema mediorientale continuera' a essere considerato determinante per la lotta al terrorismo. Tuttavia, vi sara' una piu' netta demarcazione politica tra paesi arabi "amici" e "non-amici", ossia quelli di cui sia sicuramente dimostrato l'appoggio al terrorismo, e molto probabilmente una revisione della politica di mediazione.

2. Anche la politica militare continuera' a rimanere saldamente ancorata alla Nato. Tuttavia, sotto la spinta della trasformazione strategica dell'area mediterranea, e in previsione di un peggioramento della sua situazione di endemica instabilita', proseguira' la tendenza, iniziata nel 1980, di porre maggiore attenzione sugli aspetti nazionali della minaccia e su quelle esigenze di sicurezza che, in particolari scenari di crisi bilaterale, potrebbero non essere coperte dalla Nato.

La modernizzazione dello strumento militare italiano e' destinata a procedere, sia pure con lentezza. Non mancano le preoccupazioni per le prospettive sui livelli dei bilanci della difesa considerati inadeguati di fronte alla crescita esponenziale dei costi dei sistemi d'arma ad elevata tecnologia. Gia' il bilancio del 1986, con i suoi 17602 miliardi di lire, pari a un incremento in termini monetari del 6,1% (riferito all'assestamento del 1985) non consentira' di rispettare l'impegno di un aumento del 3% in termini reali. Data la rigidita' del bilancio della difesa italiano, il taglio di 1500 miliardi sulle previsioni iniziali si ripercuotera' principalmente sui programmi di acquisizione.

Comunque, la modernizzazione delle forze armate, se collegata, come e' stato deciso dal ministro Spadolini, a una effettiva riduzione dello loro struttura amministrativa, tecnica e logistica, portera' a una maggiore capacita' operativa, e quindi a una loro maggiore credibilita', sia come deterrente, sia come strumento con il quale assolvere gli impegni Nato e nazionali.

La "europeizzazione" della difesa continuera' a essere considerata un processo di lungo periodo a cui l'Italia e' pronta a dare il suo fattivo contributo, ma solo se l'obiettivo non sara' quello di creare una alternativa all'Alleanza atlantica e al legame strategico e nucleare con gli Stati Uniti, ritenuto fondamentale per la sicurezza dell'Europa.

La questione delle cosiddette tecnologie emergenti da impiegare nell'ambito della strategia Nato della Fofa (Follow-on Forces Attack) continuera' a porre problemi, sia per il suo costo in rapporto alle limitate

risorse disponibili, sia perche' si sovrappone ai problemi di scelta tecnologica e operativa legati all'eventuale sviluppo di un sistema di difesa antimissile europeo.

Al di la' della riaffermazione che le basi Nato in Italia possono essere utilizzate dalle forze armate americane solo per contingenze connesse a una crisi tra est e ovest, esistono degli accordi secondo i quali, sulla base di un'analisi del caso per caso, l'Italia fornira' appoggio logistico e tecnico alla forza di rapido intervento americana in caso di crisi extra-Nato. Tale politica e' destinata a continuare, anche se potranno ancora verificarsi casi in cui l'utilizzazione delle basi sara' rifiutata, o in cui il loro uso potra' essere motivo di contrasti e di crisi all'interno del paese, sul piano politico e sociale.

3. I militari hanno accolto la trasformazione strategica del Mediterraneo, e il maggiore dinamismo della politica mediterranea italiana, con un atteggiamento misto di aspettative e di timori.

Da una parte, la presenza militare sovietica nel Mediterraneo ha ampliato e reso piu' impegnativi i compiti Nato delle forze armate italiane, mentre la nuova situazione politica e l'accentuarsi della instabilita' regionale ha aperto nuove ipotesi di confronto.

D'altra parte, vi erano le aspettative legate al ruolo che era richiesto alla forze armate come strumento attivo di supporto della politica mediterranea italiana. E vi erano le speranze che, in considerazione di quel ruolo, maggiore considerazione e maggiori risorse fossero dedicate alle esigenze di ammodernamento e potenziamento delle forze armate. Vi era anche, dopo l'esperienza libanese, una certa dose di ritrovata legittimazione e di orgoglio, che ha portato una parte dei vertici militari a ipotizzare per l'Italia una piu' incisiva proiezione nel Mediterraneo, anche al di fuori dell'area di responsabilita' della Nato, basata su una accentuata capacita' di intervento.

Infine, vi erano i timori che la politica estera italiana finisse per assegnare alle forze armate compiti o missioni superiori alle loro effettive capacita'.

E' presumibile che tale atteggiamento non subira' sostanziali mutamenti nel prossimo futuro. I militari continueranno a sentirsi prima di tutto "atlantici" e a considerare lo scenario di un conflitto militare tra la Nato e il Patto di Varsavia in Europa piu' pericoloso, piu' impegnativo e maggiormente prioritario, in termini di preparazione militare, rispetto alle possibilita' di un conflitto mediterraneo extra-Nato che finisca per coinvolgere il territorio italiano o che scoppi tra l'Italia e un paese mediterraneo per questioni bilaterali.

Tuttavia, il confronto militare americano-libico del 1986, le minacce libiche e le possibilita' di nuove crisi nel Mediterraneo hanno focalizzato l'attenzione delle forze armate sul Mediterraneo piu' che in passato.

La Marina e l'Aeronautica hanno utilizzato la situazione nel Mediterraneo per evanzare nuove esigenze e la necessita' di maggiori risorse e nuovi mezzi.

La Marina, a parte il ribadire la necessità di creare una aviazione navale, ha sottolineato l'esigenza dell'acquisizione di almeno un secondo incrociatore tuttoponte della classe "Garibaldi" e l'eventuale programmazione di un terzo nel lungo periodo.

L'Aeronautica, a parte i programmi di modernizzazione del sistema di difesa aerea e l'acquisizione dell'EFA, ha ribadito la necessità di acquisire velivoli AWACS e di fornire alle forze aeree nazionali una capacità di rifornimento in volo con l'acquisizione di aerei cisterna.

Inoltre, nuova enfasi è stata posta sull'esigenza di dotarsi di sofisticati sistemi ECM e di moderni missili aria-superficie, in particolare anti-radar.

Così, come nel passato, è prevedibile che le le forze armate italiane continueranno a utilizzare potenziali scenari di crisi nel Mediterraneo - nonostante lo scarso successo ottenuto con il bilancio del 1987 - per portare avanti il discorso delle nuove esigenze in funzione dei nuovi compiti, con la tendenza a giocare per il raggiungimento di particolari obiettivi di forza armata.

4. La classe politica coinvolta per la prima volta in una crisi mediterranea che toccava direttamente il territorio italiano ha risposto appoggiando sostanzialmente l'azione del Governo.

Il "Sigonella affair" provocava un'ondata di antiamericanismo, largamente condiviso dalla pubblica opinione. Emergevano il disappunto e la frustrazione e l'impressione di essere trattati come una colonia da una Amministrazione americana che aveva agito come nei film di Rambo, con scarsa sensibilità e attenzione per le prerogative di sovranità nazionale.

Tuttavia, vi erano anche dissensi sul modo con cui Abu Abbas era stato rilasciato, culminati con la crisi di Governo provocata dal Partito Repubblicano.

Il raid americano sulla Libia era accolto in modo contrastante. Da una parte, vi era pieno disaccordo sull'uso della forza da parte degli Stati Uniti, sia per le vittime civili, sia perchè esso era considerato lo strumento meno efficace per combattere il terrorismo internazionale.

D'altra parte, vi era comprensione per le motivazioni americane e un non espresso sentimento di soddisfazione per la lezione inflitta a Gheddafi, considerato in fondo responsabile di appoggiare le azioni sanguinose del terrorismo arabo in Europa.

L'opinione pubblica era colpita dalle immagini delle distruzioni e della morte apparse sugli schermi della televisione, ma vi era anche un ampio riconoscimento del fatto che la Libia aveva forzato la mano degli Stati Uniti e che comunque Gheddafi meritasse una lezione.

E vi era anche paura, in particolare a Lampedusa e nelle altre isole minori italiane, di una possibile rappresaglia libica e di un aumento dell'attività del terrorismo palestinese.

Nel complesso, sembra che oggi gli italiani siano maggiormente consapevoli dell'instabilità della situazione nel Mediterraneo e della possibilità per l'Italia di essere coinvolta in una crisi su cui non ha diretto controllo. Sembra esservi anche una certa consapevolezza sul terrorismo come fenomeno con cui è necessario convivere, un sentimento reso più facile rispetto ad altri paesi europei dal fatto di aver dovuto subire per anni lo stillicidio degli attentati del terrorismo interno.

Sembra, inoltre, esservi una nuova consapevolezza dell'importanza di possedere forze armate preparate ed efficienti. Vi è il senso della rinascita di un neo-nazionalismo che accetta e giustifica un ruolo più visibile e più significativo dell'Italia nella regione del Mediterraneo, anche se vengono riconosciuti i limiti delle iniziative e delle azioni internazionali italiane.

Tuttavia, vi è anche la diffusa sensazione che i veri problemi sono quelli interni e che comunque il ruolo italiano negli affari internazionali sarà sempre condizionato dalla endemica instabilità del sistema politico italiano, evidenziata dall'ennesima crisi e dalle nuove elezioni generali previste per il giugno 1987.

NOTE AL TESTO

1. Il trattato non era rinnovato alla sua scadenza nel dicembre 1984. Tuttavia, la garanzia sulla neutralità non era legata alle clausole economiche e continuò a ritenersi valida. Il rinnovo dell'accordo di assistenza tecnica e finanziaria era firmato a Malta nel novembre 1986 dai Premiers Craxi e Bonnici. L'accordo prevede un programma di assistenza economica di 180 miliardi di lire per il periodo 1987-1990.
2. Cfr. Virgilio Ilari, "Concetto difensivo e dottrina militare italiana nel dopoguerra", in Maurizio Cremasco, ed., Lo strumento militare italiano. Problemi e prospettive, Milano, 1986.
3. Sulla crescita della presenza navale sovietica nel Mediterraneo, cfr. Maurizio Cremasco, Il fianco sud della Nato, Feltrinelli Milano, 1980, pp. 79-100.
4. Sull'assistenza militare sovietica alla Libia, cfr. Harold D. Nelson, ed., Libya: a country study, Foreign Area Study, The American University, Washington, 1979, pp. 259-271.
5. Cfr. Roy F. Willis, Italy chooses Europe, New York, 1971, pp. 278-279.
6. Su questo argomento cfr. Maurizio Cremasco, "The political debate on the deployment of euromissiles: the Italian case", The International Spectator, 2, April-June, 1984, pp. 115-121.
7. Cfr. Resoconti Parlamentari, Senato, n. 431, 25 marzo 1986, pp. 5-7 e Camera n. 465, 25 marzo 1986, pp. 28-30.
8. Cfr. Resoconto Parlamentare, Camera n. 471, 15 aprile 1986, pp. 31-33.
9. Questa citazione, così come le seguenti, sono tratte dall'intervento dell'On. Andreotti pubblicato dal quotidiano della DC "Il Popolo" il 5 giugno 1986.
10. Un "memorandum of understanding" sugli aspetti tecnici della partecipazione delle industrie italiane alla ricerca SDI era firmato a Washington nel settembre 1986. Come nel caso della Germania occidentale l'accordo non significava l'avallo politico e strategico del governo italiano allo scudo spaziale Usa.
11. Sulla militarizzazione dei paesi rivieraschi, cfr. Maurizio Creasco, "The military presence of the riparian countries", in Giacomo Luciani ed., The Mediterranean region, Croom Helm, Londra, 1984, pp. 206-227.
12. Sulla forza di rapido intervento italiana, cfr. Maurizio Cremasco e Luigi Caligaris, An Italian Rapid Intervention Force, PAPERIAI0285 . Cfr. anche Maurizio Cremasco, "An Italian rapid intervention force: the geopolitical context", The International Spectator, n. 2, April-June 1985.
13. Nel 1980 un gruppo di guerriglieri appoggiati e finanziati dalla Libia attaccò la città tunisina di Gafsa. In quella occasione la Francia inviò delle unità navali nel golfo di Gabes in appoggio indiretto alla Tunisia e come segnale a Gheddafi che Parigi non avrebbe assistito indifferente a una azione di destabilizzazione interna della Tunisia.

14. Cfr. Lelio Lagorio, Gli indirizzi di politica militare, a cura del servizio pubblica informazione della Difesa, (Spid), Roma, giugno-luglio 1980.
15. Cfr. Lelio Lagorio, Relazione alla commissione Difesa della Camera dei deputati, 13 ottobre 1982, testo del Servizio pubblica informazione Difesa (Spid), p. 1.
16. La sequenza dei bilanci della difesa era la seguente (in miliardi di lire): 1979 - 5119; 1980 - 5780; 1981 - 7500 1982 - 9918; 1983 - 11648; 1984 - 13820; 1985 - 16500; 1986 - 17602. Il bilancio della difesa cresceva in percentuale del PIL dal 1.71% del 1980 al 2.29% del 1984. Cfr. Libro Bianco della Difesa 1985, Roma, 1984, p. 66.
17. Cfr. Giovanni Spadolini, Indirizzi di politica militare, Camera dei deputati, 8 novembre 1983, testo del Spid, p. 9.
18. Cfr. Libro Bianco 1985, cit., p. 7.
19. Alla data del marzo 1987 i due disegni di legge erano ancora in attesa dell'approvazione da parte del Parlamento.
20. Cfr. Centro Studi Strategici, Luiss, L'esperienza del contingente militare italiano in Libano, Roma, aprile 1985, p. 8.
21. Cfr. intervento del gen. Bartolucci alla cerimonia di chiusura della 35° sessione del Centro Alti Studi della Difesa (Casd), Roma, 29 giugno 1984, testo Spid, p. 9.
22. Cfr. intervista di Alfonso Sterpellone al gen. Bartolucci, Il Messaggero, 10 settembre 1984.
23. Cfr. La Voce Repubblicana, 9 febbraio 1984.
24. Cfr. Conferenza del Gen. Bisognero al CASD, SPID, 26 giugno 1986.