

LA POLITICA DI SICUREZZA ITALIANA NEL
MEDITERRANEO: 1970-1982

Università di Roma Tre
Scuola Dottorale di Scienze Politiche
Sezione: Studi Europei e Internazionali

XX Ciclo
a.a. 2007/2008

Deborah Sorrenti

Indice dei contenuti

La politica di sicurezza italiana nel Mediterraneo: 1970-1982

Introduzione

Capitolo primo:

Il contesto internazionale negli anni Settanta: distensione, Mediterraneo, seconda guerra fredda

1. Il dibattito storiografico sulla distensione
2. Il Mediterraneo e la distensione
3. La politica di sicurezza americana: la VI Flotta
4. La politica di sicurezza sovietica: la V Squadra
5. La guerra dello Yom Kippur e gli accordi di Camp David
6. La perdita dell'Iran
7. L'invasione sovietica dell'Afghanistan
8. Dalla distensione alla seconda guerra fredda

Capitolo secondo:

L'evoluzione della politica interna italiana e sue connessioni con la politica estera

1. I riflessi internazionali provocati dai mutamenti interni
2. Realizzazione e conclusione del compromesso storico
3. La "special relationship" fra l'Italia e gli Stati Uniti
4. La guerra in casa del vicino: il Medio Oriente nella percezione italiana
5. L'Italia nella politica internazionale: dall'Atlantico al Mediterraneo
6. Verso una nuova politica: dalla fine della distensione alla seconda guerra fredda

Capitolo terzo:

La guerra fredda nel Mediterraneo: l'Italia nel North Atlantic Treaty Organization

1. La NATO e il Patto di Varsavia nel Mediterraneo
2. La "special relationship" dell'Italia con la VI Flotta
 - 2.1. Il "corteggiamento" della V Squadra ai porti italiani
3. Le Forze Armate italiane nella politica di sicurezza internazionale
4. La percezione delle Forze Armate italiane in Parlamento: dibattiti e considerazioni
5. La condizione del morale delle Forze Armate e i suoi riflessi sull'efficienza
 - 5.1. I rimedi politici al malessere delle Forze Armate

Capitolo quarto:

La Marina Militare italiana diventa protagonista del Mediterraneo: una comparazione con Esercito e Aeronautica

1. La Marina Militare italiana dagli anni Settanta agli anni Ottanta
 - 1.1. La Marina Militare nel Mediterraneo
 - 1.2. Una boccata di ossigeno: la Legge Navale
2. L'Esercito Italiano
 - 2.1 I principi teorici di impiego dell'Esercito
 - 2.2 Un cambiamento mal digerito
3. L'Aeronautica Militare Italiana
 - 3.1 Dalla crisi alla sua soluzione: ammodernamento

Capitolo quinto:

La fase operativa: Mediterranean Peacekeeping

1. Obiettivo Mediterraneo: l'accordo bilaterale Italia-Malta
 - 1.1 La crisi di Medina
 - 1.2 Mintoff esce di scena
 - 1.3 Gli sviluppi militari dell'accordo maltese
2. I militari italiani nel Sinai
3. Gli italiani in Medio Oriente: Libano parte prima
 - 3.1 La missione italiana a Beirut
 - 3.2 Avarie tecniche ed equipaggiamenti
 - 3.3 Gli italiani in Medio Oriente: Libano parte seconda

Capitolo sesto:

La riconquista della credibilità internazionale: Cruise ready to fire.

1. La controversa politica nucleare italiana: dal Non-Proliferation Treaty ai Cruise passando per il Mediterraneo
 - 1.1 Si ratifica: l'Italia nel TNP
2. Missili americani o Mediterraneo italiano?
 - 2.1 Euromissili italiani
 - 2.2 Il dibattito politico sui Cruise: Mediterraneo assente
 - 2.3 Mediterraneo nucleare? Note sul dibattito storiografico
3. Lo smantellamento degli euromissili
 - 3.1 Comiso = Vittorio Veneto? Una curiosa riflessione

Note conclusive

Bibliografia

Appendice: interviste e documenti

Abstract

L'evoluzione della politica estera di sicurezza italiana negli anni Settanta è l'oggetto di questo studio che si è prefisso di fare il punto su un argomento finora poco dibattuto dagli storici internazionalisti e su cui non ci sono pubblicazioni di matrice storiografica.¹ Nell'esame dei documenti si rinvergono alcuni aspetti peculiari che rendono tali studi particolarmente interessante soprattutto perché il caso italiano è ricco di contraddizioni e complessità che meritano chiarificazioni per rendere più intelligibili tutti gli aspetti della questione.

Per ciò che concerne la veste scientifica che il percorso di ricerca ha assunto, essa si ispira ai metodi e agli strumenti indicati dalla Storia delle Relazioni Internazionali nel cui alveo è stato introdotto lo studio dei decenni più vicini al nostro tempo. In special modo, ci si riferisce alle analisi compiute da alcuni storici come Massimo De Leonardis, Piero Craveri ed Ennio Di Nolfo che, con le loro pubblicazioni, si sono soffermati a riflettere sulla possibilità di considerare "storia" anche gli ultimi periodi del secolo appena trascorso.² Tale intento rappresenta una novità in Italia, in quanto, come è noto, gli archivi pubblici sottostanno alla legge del 1963 che prevede una chiusura delle carte per almeno cinquant'anni. Questa circostanza ha contribuito a favorire una certa apatia dei ricercatori verso lo studio di quegli anni, per questo motivo non si rintraccia la presenza, in sede scientifica, di una nutrita storiografia in merito. Fanno eccezione le pubblicazioni promosse dalle Forze Armate, e dalla Marina in special modo, che hanno tentato proprio di mantenere viva l'attenzione sull'attività che hanno svolto anche negli ultimi anni della guerra fredda. Durante lo svolgimento della ricerca, è stato appurato come la legge sugli archivi lasci alcuni margini di eccezionalità riguardanti i fondi privati e i versamenti volontari da parte delle istituzioni governative all'Archivio Centrale dello Stato. Per ciò che concerne, dunque, la reperibilità del materiale ci si è riferiti, innanzitutto, sia alle varie analisi politiche e militari che furono pubblicate negli anni oggetto della ricerca (e anche in

¹ Nell'ambito della Scienza Politica e delle Relazioni Internazionali è invece possibile rinvenire alcuni studi sul Mediterraneo degli anni Settanta e sulla funzione italiana, come gli studi di Santoro, Cesa e Attinà citati nel lavoro.

² Si ricorda, inoltre, il volume di Alessandro Silj, *L'alleato scomodo*, sulla politica estera italiana degli anni Ottanta, che raccoglie le testimonianze di uomini politici e diplomatici sugli eventi più significativi di quegli anni in merito ai rapporti Italia-Stati Uniti. Molti degli articoli di stampa citati in questo capitolo sono stati tratti dalla Rassegna Stampa sulle Forze Armate conservata presso l'Archivio Storico dell'Aeronautica Militare italiana.

seguito), valutate come opere descrittive della condizione del tempo, sia alla raccolta del più ampio numero di quelle secondarie per confrontarle e concordarle fra loro, al fine di ottenere il quadro storiografico completo sull'argomento. Inoltre è stata presa in considerazione tutta la documentazione accessibile, sia italiana sia straniera, commentandola anche attraverso continui raffronti con la stampa politica. Molti documenti trovano sede all'interno delle pubblicazioni ufficiali, specialmente militari, in cui è possibile reperire, per esempio, alcuni fra i discorsi più significativi pronunciati dai vertici. Fonti primarie mai pubblicate del ministero degli Esteri sono state trovate in collezioni parallele come quella del ministero dell'Interno oppure fra le carte di Ugo La Malfa e Aldo Moro che, per i loro incarichi, furono spesso coinvolti nelle decisioni sulle questioni militari. La consultazione diretta degli archivi statunitensi ha consentito di fare chiarezza sull'atteggiamento assunto dall'alleato principale verso l'Italia e sulle questioni di sicurezza che riguardavano l'area in cui essa si collocava. Le interviste a personalità che all'epoca rivestivano ruoli di primaria importanza, sono servite ad arricchire il contenuto della ricerca e a colmare proprio la carenza di fonti primarie italiane che descrivano i fatti non ancora del tutto decifrati, obiettivo, quest'ultimo, estraneo comunque alle finalità di questo lavoro che, fin dal suo inizio, si è posto obiettivi valutati come raggiungibili.³ Qui si vuole sottolineare l'importanza per la ricerca storica di aprirsi all'esplorazione di nuovi terreni, cercando di superare la mancanza di risorse per ciò che riguarda determinati periodi, consentendo, in ogni caso, di studiare criticamente argomenti che altrimenti sarebbero analizzati e proposti al pubblico da giornalisti dilettanti o protagonisti poco oggettivi.⁴ Il risultato di questo studio vuole avere la finalità di fare il punto, di raccogliere tutte le fonti disponibili per consentire la prosecuzione di tali ricerche in modo più agevole nel futuro, quando tutti i documenti più utili saranno aperti alla lettura degli storici.

³ Nella raccolta di interviste a personalità politiche e militari, effettuata per realizzare questo lavoro, ci si rifà al metodo applicato dagli storici anglo-americani, e cosiddetto della "oral history", che utilizza anche i racconti dei protagonisti. Vi sono oramai alcuni siti web in cui è possibile trovare materiale di questo genere riguardante argomenti specifici come la guerra del Vietnam e altro, alcuni di questi sono: www.vmi.edu (Virginia Military Institute Archives), www.c-span.org (American Political Archives), www.epolitix.com (UK Premier Politics Website) e www.oralhistory.rutgers.edu (The Rutgers Oral History Archives). Non vi è ancora materiale riguardante le vicende italiane.

⁴ Peraltro gli scienziati politici hanno rivolto molta della loro attenzione allo sviluppo della politica estera di sicurezza dell'Italia nel Mediterraneo, in particolare rispetto al suo complicarsi negli anni Ottanta. Fra le analisi più significative, e con uno sfondo storico, qui si cita, Carlo Maria Santoro, *Italia e Mediterraneo. La politica estera*, in "I problemi di Ulisse", *La sicurezza nel Mediterraneo*, anno XL, n° 101, Levi Editore, Roma, 1986, pag. 171, sui pareri dello stesso studioso si cfr. il capitolo secondo, infra.

Concluso il periodo felice della ricostruzione post-bellica e spesi con buoni risultati i fondi del Piano Marshall, gli anni Settanta furono per l'Italia un momento di crisi e regresso. La recessione economica, dovuta a fattori molteplici, e l'azione devastante del terrorismo interno, tesa a minare la stabilità dello Stato e la tranquillità sociale, furono soltanto due fra i tanti elementi che caratterizzarono quel periodo. L'agire politico, in quel frangente, sembrò ripiegare la propria attenzione sul fronte interno, trascurando di curare il ruolo internazionale dell'Italia che continuava ad orientarsi stancamente fra CEE e NATO. Gli storici richiamano più di frequente alcuni episodi emblematici, come quello della Guadalupe, tuttavia, rimane evidente come la mancanza di iniziative concrete, l'indecisione mostrata per la formulazione di scelte importanti, sentire necessario dover ribadire in ogni occasione la propria fedeltà agli Stati Uniti, sono gli aspetti più ricorrenti nei documenti di politica estera stando a riprova della condizione di incertezza in cui ci si dibatteva. Tenute presenti tali asserzioni, questa ricerca procede per cerchi concentrici: dalla descrizione del contesto internazionale fino alle soluzioni pensate per superare la crisi, focalizzando lo studio sulle problematiche intorno alla sicurezza nel Mediterraneo dove l'Italia si collocava geograficamente e politicamente e dove poteva aspirare a giocare un ruolo di maggior peso.

Gli anni della distensione fra Stati Uniti e Unione Sovietica sono stati oggetto di riflessione da parte di molti studiosi che hanno individuato soprattutto le numerose contraddizioni che punteggiarono le relazioni internazionali dell'epoca. Difatti, se da un lato le due superpotenze auspicavano entrambe di allentare la tensione, dall'altro manifestavano modi differenti per raggiungere lo scopo. Così, data questa premessa, è divenuto consequenziale mettere in discussione lo stesso termine lessicale, "distensione", come descrittivo realmente efficace dello stato dei fatti. In particolare l'area Mediterranea fu teatro di eventi che misero alla prova la solidità delle intenzioni distensive, come la guerra dello Yom Kippur, rivelando la debolezza che la North Atlantic Treaty Organization pativa nella difesa del suo fianco sud. Verificata, dunque, la complicatezza del sistema internazionale, è stata messa in evidenza la connessione esistente fra ambiente interno e ambiente esterno per ciò che concerneva il caso italiano. Difatti, avviato il compromesso storico, le buone relazioni con gli Stati Uniti sembrarono vacillare, allentarsi o, perlomeno, sembrava necessario che fossero rinsaldate per riportarle alla sintonia precedente. L'Italia rimaneva il Paese alleato a cui sarebbero spettati più oneri nella difesa del

Mediterraneo in un momento in cui gli altri Paesi venivano interessati da questioni che li distoglievano da un impegno più costante e valido nell'espletamento di quel compito specifico. In tale circostanza si manifestava la debolezza politica interna nell'affrontare il problema rimandandolo direttamente all'attenzione della White House. Invero, le Forze Armate non avevano mezzi sufficienti per svolgere ruoli più ampi e impegnativi, attraversate esse stesse dalla crisi che interessava il Paese. Obiettivo di una parte della ricerca è stato quello di verificare in che modo le Forze Armate italiane affrontassero i cambiamenti esterni e come cercassero di superare l'evidente momento di disagio che stavano vivendo. Parallelamente, è stato elemento di attenzione anche l'evolvere dell'approccio mostrato dagli esecutivi, nonché il dibattito fra i partiti, per verificare quanto ampiamente i vari problemi esposti sopra avessero trattazione e attenzione. In fine, sono state esposte ed esaminate le due soluzioni messe in opera per far uscire l'Italia dalla fase di regresso: la nuova scelta nucleare con l'installazione degli euromissili in Sicilia e il *peacekeeping* quale impiego pacifico dei militari italiani nel contesto mediterraneo.

In conclusione si può affermare che alla fine degli anni Settanta l'Italia fosse riuscita ad aggiungere un terzo cerchio alla sua politica internazionale, per cui alla CEE e alla NATO, si accostava anche il Mediterraneo, diventato adesso un fronte, e non più soltanto un fianco, dell'Alleanza. In seguito alle mutate condizioni della regione e all'acquisizione della consapevolezza che la propria collocazione geopolitica potesse cominciare ad avere più influenza sulle funzioni diplomatiche, si valutò come possibile anche l'applicazione di una politica di sicurezza in cui far attecchire iniziative autonome. In merito, è opportuno notare, come alcune fonti dimostrano, quanto la NATO fosse invece scettica nell'addebitare più importanza al fianco sud e come, pare, gli esperti e i militari stessi, avessero difficoltà nell'avere attenzione al problema che fu invece percepito come tale, primariamente, soltanto dalla Marina militare italiana. In particolare, questa Forza Armata condusse una vera e propria offensiva politica per ottenere fondi utili al suo rilancio e, in seguito, al suo impiego in missioni internazionali di prestigio. Tuttavia, come dimostrano le carte disponibili negli archivi americani, il Dipartimento di Stato non si aspettava molto di più dall'Italia, considerata essa, insieme agli altri Paesi mediterranei, un alleato dalle disponibilità limitate a cui fornire sicurezza.

Da quanto evidenziato sopra, la questione si dipanava su più piani: su quello esterno, le flotte militari dei protagonisti principali della guerra fredda (USA e URSS) presero

posto sulla scena in modo sempre più preminente, mentre su quello interno le Forze Armate italiane, e la Marina in particolare, iniziarono ad esercitare pressioni affinché esse stesse potessero divenire in grado di partecipare attivamente agli avvenimenti politici.

L'attenzione dei partiti verso una situazione che pur aveva risvolti sociali ed economici consistenti rimase piuttosto acquiescente: per questo, il contributo delle segreterie di DC, PSI, PCI e degli altri schieramenti minori, non fu determinante nell'avviare repentinamente quei cambiamenti riformatori che contribuirono a risanare la difesa italiana priva, oramai, di consistenti aiuti americani. Le iniziative, piuttosto, arrivarono dall'interno delle Forze Armate le quali, anche se scoordinate fra loro, si posero singolarmente degli obiettivi di riforma che aiutassero a riguadagnare, o guadagnare, credibilità in quel contesto internazionale a cui una media potenza guardava coltivando alcune legittime aspirazioni. La riforma risentì del fatto che i militari fossero di fatto lontani dalle istituzioni politiche, infatti, essa fu intrapresa autonomamente e ogni Stato Maggiore la portò avanti a proprio modo e con i mezzi che aveva, continuando a lanciare appelli per ottenere fondi dal Parlamento. I libri bianchi curati dalle tre Forze Armate sono da considerarsi come il sintomo preciso della percezione interna di una crisi che cominciava a preoccupare oltremodo e della quale era opportuno mettere a conoscenza anche i cittadini, oltre che gli interlocutori politici. I tre Stati Maggiori emisero documenti diversi, in tempi diversi, e ciò non può non rivelarsi come uno dei segni della mancanza di cooperazione gestionale fra loro anche in tempo di difficoltà e che tutte patissero in comune la mancanza di comunicazione con il Parlamento e con lo stesso ministero della Difesa.

L'avvio di una politica estera più prestigiosa, uscita dalla stagnazione degli anni precedenti, si esprimeva attraverso due piani distinti e altrettante distinte soluzioni: dal punto di vista militare con la promozione di interventi nel Mediterraneo, e dal punto di vista politico con il rimedio tradizionale: ospitando missili atomici americani. La prima prospettiva era del tutto nuova e trovava un filo di collegamento soltanto con le missioni di carattere puramente umanitario che erano una delle attività svolte dalle Forze Armate in precedenza: invece, da allora, essa avrebbe lentamente preso quota e fatto divenire realmente coinvolgenti gli impegni presi sul piano diplomatico. In seguito, grazie ad accordi e trattati firmati con Paesi stranieri, si sarebbe deciso di impiegare gli uomini e i mezzi delle Forze Armate lontano dal

territorio nazionale in assolvimento di compiti condivisi con altre nazioni. La seconda opzione era di tipo più tradizionale e trovava le sue radici sia nella fiducia verso l'alleato maggiore al di là dell'Atlantico sia in quel desiderio mai soddisfatto di far parte del *club* nucleare internazionale. A ciò va collegata una rapida considerazione rispetto al contesto generato dalla guerra fredda, particolarissimo e unico nella storia, in cui, le trame diplomatiche continuavano ad essere intessute con intensità da tutti gli attori, sia protagonisti sia comprimari. Si trattava, infatti, del processo di *balance*, che aveva governato le relazioni internazionali per tutto quel tempo e faceva sì che all'esistenza della continua tensione fra est ed ovest si contrapponesse un lavoro diplomatico costante che *balanced*, bilanciava appunto, lo stato delle cose, rendendolo nel suo insieme, paradossalmente, sicuro. Quei programmi per la sicurezza non potevano prevedere la reazione verso problematiche che sarebbero divenute protagoniste negli anni Ottanta e Novanta, come il *peacekeeping*, la *cyberwar* e la lotta al terrorismo islamico, problematiche contro cui le stesse Forze Armate italiane, finalmente modernizzate, sarebbero riuscite a reagire adeguatamente.