LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina i

GLI ANNI DI CRAXI

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina ii

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina iii

La politica estera italiana negli anni ottanta

a cura di Ennio Di Nolfo

Marsilio

Il volume contiene gli atti
del convegno svoltosi nel gennaio del 2002,
promosso dalla Fondazione di studi storici «Filippo Turati»
diretta da Maurizio Degl'Innocenti

Prima edizione Piero Lacaita Editore, Manduria-Bari-Roma, 2003

© 2007 by Marsilio Editori® s.p.a. in Venezia

Prima edizione: settembre 2007

ISBN 978-88-317-9277

www.marsilioeditori.it

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina v

INDICE

VII Nota dell'editore

IX Introduzione
di Ennio Di Nolfo

I SESSIONE
Considerazioni generali.
I rapporti con gli Stati Uniti: la questione degli «euromissili»
Relazioni
3 Ennio Di Nolfo
17 Antonio Badini
37 Gianni De Michelis
47 Leopoldo Nuti
Interventi
77 Gennaro Acquaviva
83 Lelio Lagorio
91 Giorgio Napolitano

II SESSIONE
PARTE PRIMA
I rapporti con gli Stati Uniti: la crisi di Sigonella
e la formazione del G7
Relazione
99 Matteo Gerlini
Interventi
115 Giulio Andreotti

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina vi

123 Fulvio Martini
131 Rinaldo Petrignani

PARTE SECONDA
Il risveglio della democrazia in America Latina
Relazione
151 Ludovico Incisa di Camerana
Intervento
163 Angelo Bernassola

III SESSIONE
L'Italia e l'evoluzione della CEE. Dal mercato comune al mercato unico
Relazioni
173 Antonio Varsori
189 Giuseppe Mammarella
211 Bruna Bagnato
Intervento
263 Pietro Calamia

IV SESSIONE
PARTE PRIMA
L'Italia e la «Ostpolitik»
Relazione
271 Giorgio Petracchi
Interventi
295 Luigi Vittorio Ferraris
321 Roman Gutkowski

PARTE SECONDA
Italia e Austria
Relazione
327 Pietro Pastorelli
Interventi
335 Arduino Agnelli
343 Leonardo Visconti di Modrone

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina vii

NOTA DELL'EDITORE

Il volume riporta gli atti del convegno di studio, promosso dalla Fondazione di studi storici «Filippo Turati», svoltosi a Roma, presso la Biblioteca della Camera dei Deputati, nel Palazzo di San Macuto, nel gennaio 2002 e dedicato alla politica estera del governo Craxi (1983-1987), atti che furono pubblicati dall'editore Piero Lacaita di Manduria nel 2003.

L'iniziativa nacque su suggerimento di antichi collaboratori di Bettino Craxi come il sen. Gennaro Acquaviva e l'ambasciatore Antonio Badini, il primo capo di gabinetto e il secondo consigliere diplomatico di Craxi.

Marsilio è lieta di poter curare una ristampa aggiornata di quel volume, sempre per la cura di Ennio Di Nolfo, inserendolo nella collana «Gli anni di Craxi» che, in coerenza con questo primo riuscito tentativo, ha potuto successivamente ospitare contributi importanti nel lavoro di ricerca storico-critica volto alla ricostruzione dell'azione del leader socialista negli anni del suo maggiore protagonismo.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina viii

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina ix

INTRODUZIONE

La nuova edizione di questo volume, dedicato alla politica estera italiana negli anni ottanta, riprende in grande misura le relazioni già edite in precedenza nel volume degli atti del Convegno organizzato all'inizio del 2002 dalla Fondazione di studi storici «Filippo Turati», con l'elisione di alcune parti meramente protocollari e divenute ora marginali rispetto ai temi sviluppati nel volume e con l'aggiunta di nuove testimonianze, a suo tempo omesse per ragioni organizzative. Nell'insieme peraltro il volume rimane immutato e testimonia ancora l'importanza della discussione svolta nel 2002, anzi ne accresce il valore poiché il trascorrere di pochi anni ha meglio consentito di inquadrare sia l'opera dei protagonisti (e in particolare quella di Bettino Craxi) sia la portata straordinaria degli avvenimenti che caratterizzarono il decennio (o poco più) del quale si affronta la discussione. Così, dall'insieme delle relazioni o delle testimonianze che vi sono pubblicate, è possibile discernere la continuità della politica internazionale dell'Italia e, al tempo stesso, le punte avanzate che fortemente caratterizzarono certi momenti e certe scelte compiute proprio negli anni ottanta.

È ben chiaro oggi che quel decennio ebbe un rilievo non comune per la vita internazionale e per le prese di posizione che l'Italia fu chiamata ad assumere in quelle circostanze. Basti pensare che il decennio ebbe inizio con la decisione (presa invero nel dicembre 1979 ma proiettata su tutto il periodo successivo) di installare in Italia gli «euromissili» e fu caratterizzato, nello stesso mese, dall'invasione dell'Afghanistan per opera sovietica per chiudersi, fra il 1989 e il 1991, con la fine della guerra fredda e la scomparsa dell'U-

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina x

nione Sovietica come soggetto del «sistema bipolare». Sebbene i saggi presentati nel 2002 risentissero di una certa limitazione derivante dalla indisponibilità di tutte le fonti, resta però il fatto che quasi tutte le relazioni discusse al Convegno e, ovviamente, tutti gli interventi che le arricchiscono, offrono un panorama esauriente degli snodi principali e del ruolo che i singoli protagonisti (da Craxi ad Andreotti, da Spadolini a De Michelis, da Lagorio a Petrignani e ai loro collaboratori) svolsero in quelle circostanze.

Fra le questioni trattate campeggiano la tematica relativa agli «euromissili», quella riguardante i rapporti con gli Stati Uniti, soprattutto in coincidenza con l'ormai famosa vicenda di Sigonella, la spinta data dall'Italia al rinnovamento delle istituzioni europee e il forte impulso che ne derivò nella politica di collaborazione con l'internazionale socialista (dentro e fuori l'Europa, anche in collegamento con l'azione per la tutela dei «diritti umani», violati nel sistema sovietico ma anche nell'America Latina) così come la spinta a riprendere iniziative verso il mondo balcanico e quello mediorientale, tradizionali per la politica estera italiana ma spesso trascurate in precedenti occasioni. È appena il caso, in questa sede, di mettere in evidenza il peso risolutivo degli orientamenti craxiani nel rendere possibile la partecipazione dell'Italia al progetto di dispiegamento degli «euromissili» e poi nel processo di distensione che rese la scelta meno traumatica. Vi era però, in questa decisione, la netta impronta dettata dalla volontà craxiana di non accettare equivoci circa l'adesione dell'Italia alla visione atlantica dei problemi della difesa occidentale. Il tema degli «euromissili» è stato trattato spesso con leggerezza e accentuazioni polemiche che ne offrono una visione fuorviante. Il contributo pubblicato in questo volume ricostruisce invece con raro equilibrio e non poca efficacia il senso della disputa e la portata della scelta italiana.

In termini analoghi, anche la «crisi» dell'*Achille Lauro* e il successivo «scontro» di Sigonella sono spesso rappresentati come espressione di una forte carica nazionalistica e del rifiuto di una presunta prevaricazione statunitense. Basta invece leggere il rendiconto analitico del primo incontro fra Craxi e Reagan poco dopo la crisi – un rendiconto offerto dall'ambasciatore Petrignani, testimone diretto –, per misurare la portata reale dell'episodio che, in una visione più distaccata, offre l'immagine non solo di una punta acuta nelle relazioni bilaterali ma anche della forza che il vincolo esistente aveva e che consentì a Craxi e a Reagan di trasformare la crisi, rovescian-

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina xi

done le conseguenze, in un momento di singolare sintonia fra l'Italia e gli Stati Uniti, come del resto la continuità della politica estera italiana aveva mostrato in precedenza e avrebbe mostrato negli anni successivi.

Il terzo grande tema, che vide Craxi e Andreotti operare congiuntamente e con perseveranza, riguardò lo sviluppo del processo europeo. La Comunità economica europea (come allora ancora si chiamava l'Unione europea) era ferma istituzionalmente al compromesso del Lussemburgo (1966), sebbene ormai la sua estensione geografica si fosse estesa ai paesi anglosassoni, alla Spagna e al Portogallo. L'occasione delle elezioni a suffragio universale del Parlamento europeo non aveva ancora espresso le potenzialità sottese a tale allargamento della base democratica dell'Unione. Occorreva che una spinta istituzionale mettesse in moto il meccanismo necessario a modificare la struttura della Comunità, in vista di trasformazioni profonde: quelle trasformazioni che avrebbero portato prima all'Atto Unico e poi a Maastricht, e ai successivi mutamenti istituzionali, sino a quelli che oggi sono in attesa di ratifica come nuova base costituzionale dell'Unione. Appare difficile negare che l'Italia e in particolare Craxi ebbero il coraggio politico necessario a vincere le resistenze altrui e soprattutto quelle di Margaret Thatcher, che venne piegata a un compromesso del quale certo non immaginava (ma forse temeva) i successivi sviluppi.

Tutto ciò accadeva mentre nell'Unione Sovietica la crisi del potere del PCUS stava logorando il partito e l'efficienza dell'Unione. Accadeva nel momento in cui Gorbacev assunse il potere quale segretario generale del PCUS, erede di una situazione sull'orlo della catastrofe, come molti esuli dall'Europa orientale presenti in Italia e divenuti stretti collaboratori di Craxi (si pensi, per esempio, al caso di Jiri Pelikan) prevedevano fondatamente. Su queste basi era possibile pensare a una nuova politica di collaborazione balcanica, prima e dopo la dissoluzione della Jugoslavia, secondo una tradizione che rinnovava i legami dell'Italia con un'area del continente alla quale essa era stata legata sin dal Risorgimento.

Infine questo volume mette in rilievo la nuova politica italiana verso l'America Latina. Sin da allora si percepiva la spinta verso l'innovazione; la necessità che il subcontinente latinoamericano trovasse alternative alla pura e semplice integrazione nel sistema politico-economico dominato dagli Stati Uniti. L'Italia riuscì a non essere assente da questo processo, già allora ricco di eccezionali potenzialità.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina xii

Non tutto allora fu possibile. Ma questo libro di «atti e discussioni» contribuisce a mostrare come, grazie anche (e forse soprattutto) all'opera di Bettino Craxi, l'Italia avesse – in quegli anni così ricchi di trasformazioni – un peso non marginale. È probabilmente questa la ragione che conferma l'importanza del volume e l'opportunità di ripubblicarlo nella sua arricchita completezza.

ENNIO DI NOLFO

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 1

I SESSIONE

Presidenza: Boris Bianchieri
Presidente ISPI

Considerazioni generali
I RAPPORTI CON GLI STATI UNITI: LA QUESTIONE DEGLI «EUROMISSILI»

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 2

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 3

ENNIO DI NOLFO*

LA POLITICA ESTERA ITALIANA NEGLI ANNI OTTANTA

Dare un senso storiografico alla politica estera italiana degli anni ottanta presuppone due chiarimenti e una considerazione. I chiarimenti riguardano la situazione interna rispetto alla quale l'azione internazionale si sviluppava e il quadro internazionale entro cui essa si inseriva. La considerazione riguarda il grado di flessibilità o autonomia di cui l'Italia di allora poteva fruire, considerato, per l'appunto, il contesto internazionale.

Dal punto di vista interno, il sistema politico italiano stentava a uscire dal trauma provocato dall'uccisione di Aldo Moro per opera delle «Brigate Rosse» e dalle tensioni politiche, non meno gravi, generate dalla sfida a sinistra che l'azione di «Autonomia operaia organizzata» suscitava, specialmente nei partiti della sinistra storica italiana. Il Partito comunista, che aveva lanciato nel 1973-74 l'ipotesi di «compromesso storico» con la DC e che nel 1978 era parso sul punto di cogliere il risultato strategicamente atteso, era costretto a ripensare la propria strategia a lungo termine. Ci si chiede oggi quali fossero i motivi di fondo di tale ripensamento. Essi possono forse venir attribuiti alla convergenza di problemi internazionali (per quanto vissuti in modo profondamente diverso dai comunisti italiani) con problemi europei, vale a dire con la sfida rappresentata dalla necessità di scegliere se e come aderire alla partecipazione dell'Italia al Sistema monetario europeo, rispetto al quale nel dicembre 1978 i deputati comunisti scelsero una via di mezzo astenendosi in parte sul progetto, ma votando contro l'immediata adesione dell'Italia. Ma

* Università degli studi di Firenze.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 4

vanno forse ricondotti, come ha ricordato non molti giorni fa lo stesso Giorgio Napolitano a «ben più ampie motivazioni»[1], divenute manifeste nei mesi successivi, e specialmente dopo il terremoto in Irpinia, quando Berlinguer volle denotare la «diversità» dei comunisti italiani rispetto al sistema degli altri partiti divenuti, come egli disse nel 1981, «macchine di potere e clientela. Scarsa e mistificata conoscenza della vita e dei problemi della società, della gente, idee, ideali pochi e vaghi, sentimenti e passione civile, zero»[2].

Questo distacco radicale e brusco rispetto a un sistema che non si era certo modificato ma rispetto al quale Berlinguer rivendicava ora una diversità strategica di fondo, metteva in crisi non solo la strategia di Moro, che forse i successori avevano già abbandonato. Metteva in crisi soprattutto la strategia di politica interna dei socialisti italiani che dal 1976 erano guidati da Bettino Craxi: un Craxi insicuro circa la solidità del proprio controllo sul partito, ma ben in grado di controllarlo almeno a partire dal 1981. Craxi impostò, in sintesi, la sua azione politica lungo due linee strategiche. Dopo che la crisi del «compromesso storico» ebbe reso indispensabili i voti del PSI per la formazione di qualsiasi governo, appoggiò tatticamente un concetto di «governabilità» preoccupandosi di rendere ben chiaro che il PSI non era più né un partito satellite né un partito minore. Fece anzi valere in modo persino esasperato la rendita di posizione sino a ottenere che, per la prima volta dopo 1945, nel 1981 fosse eletto alla presidenza del Consiglio un laico, Giovanni Spadolini, e nel 1983-87 riuscendo a fare designare se stesso come presidente del Consiglio. La dura opposizione alla DC pur dall'interno dell'area di governo, era un dato di fondo di questa faccia della strategia craxiana. L'altro aspetto era la consapevolezza della crisi delle istituzioni repubblicane. Sino dal 1979, Craxi aveva sostenuto la tesi della «grande riforma» delle istituzioni. Sulla base di idee di giuristi insigni come Federico Mancini e Giuliano Amato, Craxi proponeva progetti come il «patto di legislatura», il «referendum propositivo», la «elezione diretta a suffragio universale del presidente della repubblica», temi che diedero ai suoi programmi una portata anticipatrice che non si può sottovalutare e dei quali si occuperà un successivo convegno[3].

[1] Cfr. Lettera di G. Napolitano a P. Mieli, in «Il Corriere della Sera», 13 gennaio 2002.
[2] E. Berlinguer, Intervista a «La Repubblica», 28 luglio 1981.
[3] Cfr. in generale su questi aspetti della vita del Partito socialista italiano: M. Degl'Innocenti, *Storia del PSI. Dal Dopoguerra ad oggi*, Roma-Bari 1993, pp. 358-381.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 5

È appena il caso di rilevare che il problema dominante era però, dal punto di vista politico, quello dei rapporti con il PCI. La speranza/fiducia di Craxi era di riuscire a rafforzare il partito socialista a sufficienza così da renderlo un portavoce credibile di tutta la sinistra e che, in un certo senso, grazie a tale credibilità, il PCI fosse disposto a lasciarsi guidare come forza di governo, così da rendere le sinistre insieme affidabili sul piano elettorale e su quello delle compatibilità con il sistema internazionale.

Questo passaggio consente di guardare ora verso la cornice internazionale della politica estera di quegli anni, una politica estera nella quale l'influenza di Craxi fu sempre importante e fu accompagnata dalla proficua collaborazione che egli riuscì a stabilire, nonostante le diverse attese, con il ministro degli Esteri, Giulio Andreotti. Il quadro internazionale era allora in pieno fermento. Gli anni settanta si erano chiusi con l'improvviso riacutizzarsi, dopo la «grande distensione» (durata sino al 1975-76) del conflitto tra le superpotenze. La serrata polemica sul dispiegamento in Italia, Olanda, Turchia e Gran Bretagna degli «euromissili» era stata seguita dall'ancor più aspro scontro seguito all'occupazione sovietica dell'Afghanistan. Sebbene il dibattito storico su entrambi i temi sia tutt'altro che concluso, è possibile affermare che il clima di scontro interferì per alcuni anni ancora nella politica interna italiana ma è doveroso aggiungere che l'occupazione dell'Afghanistan rese possibile per il PCI un completo e definitivo distacco dall'Unione Sovietica[4]. D'altra parte si trattava di un distacco preparato da lungo tempo e relativo a un sistema che stava entrando nel decennio più critico della sua storia. Breznev e Gromyko, con i loro collaboratori, potevano ancora manifestare forti asprezze polemiche rispetto al dispiegamento effettivo degli «euromissili» in Europa nel 1983, e le sinistre comuniste li seguivano ancora su questo terreno. Ma gran parte degli osservatori aveva percepito la crisi interna del sistema sovietico: il declino economico, quello politico, legato all'incapacità di sostituire Breznev, alla sua morte, nel 1982, con personale nuovo e alla comparsa, alla guida dell'URSS, di personalità come l'evanescente Cernenko o il più abile, ma non meno fragile, Yuri Andropov, forse un convinto riformista, ma troppo minato nella salute per potere sviluppare un'azione continua ed efficace. Solo nel 1985 comparve Gorbacev, e l'URSS parve

[4] In proposito, l'analisi più completa si trova nel contributo di L. Nuti a questo stesso volume (L. Nuti, *L'Italia e lo schieramento dei missili da crociera BGM-109 G «Gryphon»*, *infra*).

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 6

avviarsi verso un'epoca nuova. Anche su Gorbacev il giudizio degli storici è lungi dall'apparire omogeneo poiché esso oscilla nel considerare il vigoroso statista sovietico come l'ultimo dei comunisti ortodossi o il primo riformista democratico. Sta di fatto che l'esperienza di Gorbacev si chiuse, fra l'agosto e il dicembre 1991, in modo disastroso con la scomparsa dell'Unione Sovietica e, più ancora, con la fine dell'Impero sovietico nell'Europa orientale. Infatti, accanto alla crisi del potere sovietico la cornice internazionale entro cui operò allora l'Italia fu caratterizzata dal frantumarsi della dominazione sovietica nell'Europa orientale. La nascita di Solidarnosc in Polonia, nel 1980, fu il primo clamoroso segno della impossibilità, per il governo di Mosca, di controllare ancora ciò che avveniva al di fuori dei confini dell'URSS[5]. È poco noto ma ora ben documentato il fatto che quando i sovietici si posero il problema se intervenire o meno in Polonia, secondo le regole della «dottrina Breznev» del 1968, il Politburo del PCUS decise che l'intervento era impossibile poiché esso avrebbe suscitato reazioni a catena dentro e, soprattutto, fuori del sistema sovietico. Reazioni che il governo di Mosca non si sentiva in grado di fronteggiare. Poi il movimento crebbe e si diffuse in tutti i paesi del Patto di Varsavia sino alla fase culminante degli anni dal 1987 al 1989, sino alla riunificazione della Germania e al radicale cambiamento della geografia politica europea[6].

Il sistema internazionale visse dunque negli anni ottanta una lunga fase di transizione, attraversata da momenti di crisi acuta ma, soprattutto, dominata dall'incertezza. Si colloca qui la considerazione più generale alla quale mi rifacevo all'inizio di questa esposizione. Una considerazione che potrà apparire accademica ma che è invece, a mio avviso, utile a chiarire ancora meglio il quadro interpretativo, se questo vuol essere, più che un medaglione, un primo approccio storiografico. Intendo dire che il problema dominante la politica estera italiana dopo la Seconda guerra mondiale fu il persistente rapporto fra interdipendenza, integrazione, subordinazione e autonomia, i quattro lati di un poligono interpretativo che si offre

[5] Sulla crisi che portò alla fine dell'Unione Sovietica si rinvia a: E. Di Nolfo, *Storia delle relazioni internazionali 1918-1999*, Bari 2000, pp. 1275-1285.

[6] M. Kramer, *Jaruzelski, The Soviet Union, and the Imposition of Martial Law in Poland: New Light on the Mistery of December 1981*, in «Bulletin» del «Cold War International History Project», n. 11, Winter 1998, pp. 5-31. Nello stesso fascicolo, sono editi numerosi altri saggi e documenti sulla posizione sovietica rispetto alla crisi polacca.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 7

alla lettura degli studiosi di questi temi. Avendo trattato di recente questi temi durante un convegno romano[7], sono pervenuto alla conclusione che definire i confini fra questi caratteri della politica estera italiana è un compito difficile ma non impossibile e ho sostenuto la tesi secondo la quale, a costi diversamente alti, l'Italia ebbe la possibilità di sviluppare una sua politica estera «autonoma» soprattutto nelle fasi di accentuata transizione internazionale, pur anche in presenza dei rischi della subordinazione. Ebbene, da ciò che ho osservato sinora risulta con notevole spicco che in pochi momenti della storia italiana il sistema internazionale attraversò un periodo di transizione così lungo come durante gli anni ottanta. Dunque non è difficile correlare la relativa autonomia, gli spazi di intervento non condizionati da spinte esterne bensì dalla percezione dell'interesse nazionale in sé, al fatto che l'incertezza o la fluidità dei riferimenti internazionali offriva a un soggetto intermedio, come l'Italia, le occasioni per operare.

La fine del completo dominio democristiano nel governo italiano era stata preparata con cura da Craxi, specialmente per quanto riguardava le relazioni con gli Stati Uniti. Sul numero di primavera del 1982 dell'autorevole «Foreign Affairs» apparve un articolo dal titolo *Socialist Alternatives: the Italian Variant*. Autore dell'articolo era Joseph La Palombara, politologo della Yale University, molto noto in Italia, dove era stato addetto culturale durante l'ambasciata di Richard Gardner[8]. Come e perché La Palombara scrivesse quell'articolo è facile intuire, se si tengono presenti le sue simpatie per la sinistra democratica italiana. Se vi fosse un legame fra l'articolo e il desiderio di Craxi di rassicurare l'*entourage* di Reagan, è possibile solo inferirlo da due elementi: la stretta amicizia che legava La Palombara a uno dei maggiori politologi italiani del tempo, Alberto Spreafico, e il fatto che Spreafico fosse non un politico di professione ma un collega e docente universitario che, come molti altri, allora collaborava assai da vicino all'attuazione del disegno craxiano. Resta il fatto che La Palombara aveva tutte le caratteristiche per far giungere agli americani un messaggio, giusto o deformato che fosse non ha senso rilevarlo nella mia prospettiva, un messaggio univoco.

[7] Cfr.: E. Di Nolfo, *La politica estera italiana tra indipendenza e integrazione*, ora in *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta*, vol. II, *Tra guerra fredda e distensione*, a cura di A. Giovagnoli e S. Pons, Soveria Mannelli 2003, pp. 17-28.

[8] J. La Palombara, *Socialist Alternatives: the Italian Variant*, in «Foreign Affairs», primavera 1982, pp. 924-942.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 8

«Le posizioni del partito socialista in politica estera», egli scriveva, e cioè «la sua radicata affermazione secondo cui il terrorismo è probabilmente diretto da Mosca; la sua opposizione alla dipendenza dall'URSS nel campo energetico; il suo appoggio agli «euromissili»; le sue ipotesi secondo cui lo scontro del PCI con Mosca sia solo un espediente tattico inteso a legittimarsi meglio in Italia e in Occidente – *presentano una straordinaria analogia con le posizioni assunte dall'amministrazione Reagan...* Invero, il partito si delinea come sostenitore più tenace della NATO e della politica americana di quanto si possa dire di gran parte della sinistra europea e forse anche di una parte della destra». «Nessun democristiano è stato un ministro della Difesa più tenacemente filo-occidentale del ministro socialista Lelio Lagorio».

Per equilibrare affermazioni così spinte da rappresentare un paradosso, La Palombara citava anche gli altri aspetti della politica estera socialista: l'europeismo; il desiderio di «sfruttare meglio le relazioni speciali e la speciale comprensione da parte italiana dei problemi del mondo arabo»; l'auspicio della ripresa dei negoziati per la limitazione della armi nucleari; l'ostilità verso le dittature militari latino-americane. Oltre a ciò, aggiungeva La Palombara, «Craxi afferma che l'America deve nutrire maggior comprensione verso le pressioni e i vincoli che portano l'Europa, Italia compresa, a cercare di moltiplicare le relazioni con l'Europa orientale e deve capire che tra paesi dell'Occidente che collaborano per il bene comune deve esservi eguaglianza di trattamento nei processi decisionali e nei negoziati diplomatici». Lo studioso americano spiegava che tali aspetti della politica estera socialista erano condivisi dai comunisti ma precisava subito che questa intesa era un fatto «superficiale». La verità era un'altra, quella della totale e rigorosa lealtà dei socialisti italiani verso gli Stati Uniti e verso la NATO.

Queste premesse generali sono certamente troppo lunghe rispetto a un quadro ricco di sfumature. Tuttavia la mia «relazione introduttiva» non intende né può entrare troppo nei particolari. Essa deve limitarsi a indicare le linee generali di un percorso politico, nel proposito di delineare una serie di coordinate interpretative utili per la continuazione di queste due giornate di convegno. Sui temi particolari si potranno fermare gli altri relatori e i singoli interventi.

Può apparire forse eccessivo che in un convegno dedicato all'intero arco degli anni ottanta si ponga l'accento, in modo particolare, all'esperienza craxiana. Tuttavia questo relativo scostamento dal-

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 9

l'asse cronologico è spiegato da due considerazioni: la prima riguarda il fatto che già con il primo governo Spadolini l'influenza delle scelte socialiste ebbe un rilievo dominante sull'azione internazionale dell'Italia per effetto della presenza di Lelio Lagorio al ministero della Difesa[9]. Inoltre, se la coerenza del repubblicano Spadolini con le scelte atlantiche compiute dall'Italia sin dal 1947 (quando il repubblicano Carlo Sforza era stato ministro degli Esteri con De Gasperi) era fuori discussione e non poneva allora (come non pone ora) problemi interpretativi, il nuovo ruolo dei socialisti nella coalizione di governo, la loro portata di partito «cerniera» che, in un certo senso, non intendeva recidere i legami con i partiti della sinistra storica, poneva proprio i temi ai quali La Palombara aveva cercato di dare una risposta pubblica e che Craxi, giunto alla presidenza del Consiglio, dovette tradurre in prassi politica, ancorata a precise azioni.

Già nel corso della scelta, così sofferta, che il PSI aveva dovuto compiere nel dicembre 1979 rispetto alla decisione del governo allora diretto da Francesco Cossiga, di aderire alla decisione del Consiglio atlantico di dispiegare anche in basi italiane gli «euromissili», Craxi mise in evidenza la determinazione con la quale intendeva portare un partito, ancora lacerato dalla lotta fra diverse linee politiche, verso posizioni nettamente atlantiche. Oggi è ben noto che la scelta italiana fu il perno delle decisioni di altri governi europei, così come è noto il peso risolutivo che la determinazione di Craxi ebbe nel superare le resistenze interne al partito[10]. Poco dopo la nomina a presidente del Consiglio, inaugurando a Bari (settembre 1983) la Fiera del Levante, Craxi si valse di quel palcoscenico particolare per enunciare il modo secondo il quale egli intendeva conciliare le diverse esigenze che animavano la politica estera italiana. Diceva infatti: «Intimamente e profondamente europea, legata alle istituzioni, alle prospettive, al ruolo dell'Europa, convinta della necessità di far evolvere il processo di costruzione e di allargamento dell'Europa, superando crisi, contraddizioni, tentazioni egoistiche ed eccessi di nazionalismo, l'Italia, immersa nel Mediterraneo, sente profondamente l'impulso naturale che la spinge a collegarsi con i popoli e i paesi della regione mediterranea». E seguitava: «Siamo

[9] Su questa esperienza cfr.: L. Lagorio, *L'ultima Italia*, Milano 1991; nonché più in particolare, L. Lagorio, *L'ultima sfida. Gli Euromissili*, Firenze 1998.

[10] Cfr.: L. Lagorio, *L'ultima sfida*, cit., pp. 27-44.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 10

vitalmente interessati alla pace nel Mediterraneo. Nessuno potrà considerarci interlocutori estranei, o giudicarci animati da propositi invadenti se ci toccherà di far valere sempre la nostra parola su tutte le questioni rilevanti aperte nella regione»[11].

Così un primo caposaldo era ben definito. Il mese successivo Craxi effettuò la sua prima visita ufficiale a Washington, accolto con calore da Reagan che non lesinò i toni accattivanti definendo il presidente italiano «uno dei massimi esponenti della politica mondiale». Dal canto suo Craxi, pur continuando con insistenza a premere a favore della necessità di tenere in vita i negoziati di Ginevra che, dopo l'avvio del dispiegamento degli «euromissili», ma anche in piena crisi interna sovietica, erano stati interrotti alla vigilia di un accordo, di fatto si collocava all'interno della strategia americana quando enunciava (novembre 1983) l'ipotesi di un proprio viaggio in una capitale dell'Europa orientale al fine di rilanciare il negoziato ma precisava: «Noi riteniamo che il negoziato possa uscire da uno stato di paralisi solo sulla base di un'intesa che, superando le pregiudiziali negative, punti a stabilire il punto d'incontro e di equilibrio al più basso livello possibile»: una frase, questa, che va letta tenendo presente il fatto che i sovietici condizionavano la ripresa dei negoziati alla rinuncia all'installazione degli «euromissili». Verso l'Europa orientale (dalla Polonia alla Germania orientale e alla stessa Unione Sovietica), Craxi si preparava ad avviare una sua azione di accurata analisi, grazie alla quale in Italia si potesse disporre di una percezione più diretta dei mutamenti in atto[12].

Questa serie di dichiarazioni conteneva in termini espliciti l'esposizione dei capisaldi della politica estera craxiana: lealtà atlantica, ma vissuta senza complessi di inferiorità: europeismo fermo e risoluto, politica mediterranea e, in particolare, intervento nella crisi mediorientale, cooperazione per lo sviluppo. Accanto a questi temi, come senso ispiratore dell'azione nazionale italiana, una forte percezione dell'identità nazionale, assunta emblematicamente, a quanto mi pare di capire, dal culto garibaldino. Questo non fu, per Craxi, solo il frutto di una curiosità da collezionista ma l'espressione di un progetto politico[13], poiché Garibaldi fu a un tempo uomo delle isti-

[11] Ora in: B. Craxi, *Il progresso italiano*, 1° vol. [discorso del 9 settembre 1983 a Bari], Milano 1989, p. 273.

[12] Cfr. *ibid.* [discorso del 14 novembre 1983], p. 46.

[13] Craxi visitava ogni anno, nei giorni dell'anniversario della morte (2 giugno 1882) la tomba di Garibaldi a Caprera; ma per avere una visione d'assieme del significato che Craxi

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 11

tuzioni e del cambiamento; uomo d'ordine e combattente per la libertà dei popoli; uomo di fede capace di mettersi in gioco personalmente ma anche uomo d'orgoglio, capace di appartarsi in un silenzio, magari risentito, dinanzi al rifiuto dei riconoscimenti attesi dalle istituzioni.

Su questo piano, Craxi aveva mostrato di voler stabilire nette discriminanti con alcuni luoghi comuni della tradizione culturale socialista e, in particolare, con una certa idea dell'internazionalismo, concepito come visione anticapitalistica ma vissuto, nel secondo dopoguerra, come lealtà rispetto alla politica estera dell'Unione Sovietica. L'esigenza avvertita da Craxi era quella di chiarire che la tradizione socialista di distacco dallo Stato e dalla nazione, come concetti l'uno giuridico e l'altro politico, capaci di rappresentare l'Italia solo nella sua deformazione borghese, appartenevano ormai solo al campo della storia. I socialisti non erano secondi a nessuno (anzi spesso erano i primi) nel proclamare continuità a tradizioni della politica estera nazionale, autonomia del concetto di interessi nazionali, impegno a considerarsene interpreti, rifiuto di frantumare il concetto nelle sue componenti di classe. Come capo di un partito «nazionale», Craxi non ebbe timidezze nel rimettere questo modo di pensare al centro della discussione politica orientandosi, si potrebbe dire, verso un quadrante di 360 gradi, pronto a cogliere gli interessi nazionali dell'Italia in seno all'Alleanza atlantica, come in seno alla Comunità economica europea; nel Mediterraneo, come nel dialogo Est-Ovest; in America Latina, come nel dialogo Nord-Sud. Nel seguire le dichiarazioni pubbliche di Craxi in politica estera, trascurando quelle imposte dalle occasioni meramente protocollari, appare in piena evidenza la vastità degli interessi e degli accenti mostrati dal presidente del Consiglio.

La crisi dell'*Achille Lauro* fu, nell'ottobre 1985, la dimostrazione del diverso modo di concepire l'espressione degli interessi nazionali italiani nel Mediterraneo rispetto al modo nel quale essi erano stati vissuti con la fallimentare iniziativa degli Stati Uniti nel Libano tra le seconda metà del 1973 e il febbraio 1984. Essa mise in evidenza in modo eloquente come all'interno delle certezze craxiane si celassero problemi non risolti. Nel discorso pronunciato alla Camera dei

attribuiva all'insegnamento garibaldino si veda la lezione che lo stesso Craxi tenne il 6 maggio 1988 all'Università di Urbino, ora in: B. Craxi, *Un'onda lunga*, Roma-Milano 1989, pp. 115-130.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 12

deputati italiana per illustrare la crisi appena vissuta, e della quale si parlerà più a lungo nel pomeriggio di oggi, dopo aver puntigliosamente ripercorso le tappe dell'episodio, Craxi riprese i temi della presenza mediterranea dell'Italia e dei rapporti con gli Stati Uniti per chiarire i limiti entro i quali la reciproca solidarietà era definita. Quanto agli interessi mediterranei, Craxi rilevava che essi si erano sempre mantenuti «nel quadro di una fondamentale esigenza di riconoscimenti dei diritti del popolo palestinese e di rispetto dei diritti dello stato di Israele» e che erano stati «alimentati nella speranza che una stagione di dialogo e di negoziato potesse prendere il posto della lunga stagione della contrapposizione radicale e delle violenza». Circa i rapporti con Washington, Craxi, che non aveva nascosto il suo sentimento di «amarezza» e di «viva e dispiaciuta sorpresa» per il «tono polemico delle prime reazioni americane», soggiungeva: «Non posso che augurarmi che i chiarimenti intercorsi e quelli che potranno intercorrere siano di natura tale da ristabilire definitivamente la piena armonia tra l'Italia e gli Stati Uniti, paesi amici e alleati, per la continuità e lo sviluppo di un rapporto di comuni responsabilità, in un clima di attenta considerazione, di amicizia e di rispetto della dignità e della sovranità nazionale dei rispettivi paesi»[14].

Detto in termini più espliciti, Craxi non accettava che il fallimento della politica di Reagan nel Libano trascinasse con sé anche un fallimento italiano, tanto più che l'accentuarsi della spirale terroristica non avrebbe che reso più acute le potenziali contraddizioni esistenti fra i due progetti di intervento. Reagan era allora il simbolo della resistenza israeliana al compromesso mentre il comportamento italiano nel corso della crisi indicava la necessità del compromesso con gli elementi moderati dell'OLP: un percorso lungo il quale Craxi avrebbe avuto (con altri socialisti europei) un ruolo importante nel tentativo di spianare la strada verso un accordo fra israeliani e palestinesi, lasciando di ciò una traccia indelebile nella memoria storica di quei popoli.

Sul piano politico più generale, la crisi del 1985, vissuta in Italia con un misto di sussulti nazionalistici, rigurgiti antiamericani e preoccupazioni atlantiche e riverberatasi, sul piano politico, nelle dimissioni di Spadolini dal ministero della Difesa, mostrava, per l'appun-

[14] B. Craxi, *Il progresso...*, cit. [discorso alla Camera dei Deputati il 17 ottobre 1985], p. 11.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 13

to, in queste dimissioni la diversità del modo di concepire i rapporti con la potenza egemone del sistema occidentale e gli aspetti nazionali della politica estera craxiana. Vi era, osservava allora Luciano Vasconi, «un indirizzo chiaramente occidentale nelle cose che contano, nelle scelte da non rinviare – come quella a favore degli «euromissili»... –, nei confini precisi fra occidente e oriente»[15] ma anche il rifiuto di quella che un altro osservatore, Giuseppe Sacco, definiva «l'imbelle passività americana»[16] nel Mediterraneo, durante l'ultimo decennio. Esisteva dunque un potenziale dualismo o, quanto meno, esistevano due linee di politica internazionale non appiattite sul presupposto della subalternità verso gli Stati Uniti. Così, se, nel quadro atlantico, Craxi dava prova di tutta la sua lealtà, sugli altri piani egli intendeva dare prova di un certo margine di autonomia, di una potenzialità critica che nessuno prima di lui era riuscito a conquistare poiché infine l'avvio della transizione sovietica offriva a lui spazi dei quali nessuno aveva potuto godere prima. L'intensità del modo secondo il quale Craxi seguì gli sviluppi della crisi polacca e contribuì a favorire una soluzione pacifica della stessa ne fu una riprova, poco conosciuta.

Questa potenzialità si manifestava, per esempio, verso la politica latino-americana degli Stati Uniti. Nell'ottobre 1983, all'indomani della sua prima visita ufficiale negli Stati Uniti, Craxi commentava l'invasione americana dell'isola di Grenada con le seguenti parole: «Il governo italiano non può che disapprovare questa decisione così come disapprova ogni politica di invasione militare. Essa ha dei precedenti pericolosi e costituisce a sua volta un precedente pericoloso». Era la «deplorazione» di un gesto compiuto da una nazione amica, che certamente non poteva essere confrontata alla reazione manifestata all'indomani dell'abbattimento da parte dei sovietici di un «jumbo» sudcoreano, nel settembre 1983, che Craxi aveva definito come un gesto «infame e irresponsabile», ma era pur sempre una presa di posizione ferma e una tesi forte, che a fatica gli americani potevano tollerare[17].

Erano solo adattamenti a un attivismo di forma o ricerca di spazi più ampi per l'azione italiana? L'allargarsi delle maglie del sistema

[15] L. Vasconi, *La politica estera di Craxi e quella di Andreotti*, in «Mondoperaio», aprile 1985, pp. 63-67.

[16] G. Sacco, *Alleati ma sovrani*, in «Mondoperaio», novembre 1985, p. 4.

[17] B. Craxi, *Il progresso...*, cit., 1° vol. [discorso sull'invasione di Grenada, ottobre 1983], p. 36.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 14

diplomatico, del quale ho detto all'inizio, offriva occasioni inattese sul piano comunitario e su quello nazionale. La politica estera recuperava quegli spazi d'autonomia che la fluidità internazionale concedeva e, come accade quando si presentano spazi vuoti, le forze interessate tendevano a riempirli. Proprio queste novità imponevano alla politica estera craxiana un certo sforzo di adattamento. Dopo aver dato prova di indiscutibile lealtà atlantica, era possibile ora scoprire che esistevano interessi esterni verso i quali l'Italia poteva sviluppare la sua azione in modi più elastici. Era possibile affermare, dopo tanti anni di esasperata ricerca presenzialistica (basti scorrere le memorie di Egidio Ortona per averne una lunga elencazione)[18] una ricerca di «presenza effettiva»? E, in questo ambito, come venivano collocati i valori fondamentali della politica estera italiana? Dopo la chiusura formale della crisi provocata dal caso *Achille Lauro*, davvero tutto era rimasto come prima? Non si dimentichi che quelli erano i mesi durante i quali Gorbacev avviava con impeto apparentemente fortunato la sua politica di *glasnost* e di *perestrojka*.

Si apriva allora una riflessione poi tradottasi nell'individuazione di alcuni settori specifici attorno ai quali si collocò poi l'azione internazionale craxiana e andreottiana. In questa strategia il primo posto fu occupato dalla spinta europeistica. Molti si sono chiesti le ragioni per le quali Craxi e Andreotti si fecero interpreti delle pressioni provenienti dal Parlamento europeo a favore di una revisione dei trattati di Roma (si ricordi il progetto di costituzione europea elaborato dal *Club du crocodile* grazie alla spinta risolutiva di Altiero Spinelli, allora vicino alle posizioni craxiane). Antonio Badini suggeriva questa spiegazione: «La Comunità deve dotarsi di nuovi obiettivi, pena la perdita di ogni influenza europea sulla scena economica e politica mondiale. Sarebbe tuttavia illusorio estendere il campo d'azione della Comunità se non si rendono più rapidi e più efficaci i processi decisionali. Ma non ci può essere uno stabile processo di integrazione se il potere legislativo che i Parlamenti nazionali trasferiscono alla Comunità resterà nelle mani del solo Consiglio. In breve, nuove frontiere, migliore efficacia di azione e maggiore democraticità»[19]. Era lo spirito che avrebbe guidato Craxi e Andreotti all'abile iniziativa assunta a Milano, con l'indicazione dell'art. 246 del trattato istitutivo della CEE come grimaldello per met-

[18] E. Ortona, *Anni d'America*, 3 voll., Bologna 1986-89.
[19] A. Badini, *La Presidenza italiana della CEE*, in *Affari esteri*, autunno 1985, pp. 427-436.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 15

tere in movimento il processo di revisione istituzionale. Parve, allora, che questo piccolo granello di sabbia fosse per essere stritolato dall'ingranaggio. Ora possiamo dire che esso fu invece l'inizio di un mutamento che in quindici anni ha radicalmente modificato la vita europea.

All'interno del caposaldo atlantico e di quello europeo, l'iniziativa craxiana trovò poi altri ambiti o altre occasioni di sviluppo, anche con la creazione, magari frettolosa, di un ministero ad hoc, per il massiccio impegno a favore dei paesi in via di sviluppo. Infine, la ferma presa di posizione rispetto ai problemi della democratizzazione dell'America Latina, non più considerata come luogo comune ma come aspetto politico concreto della politica estera italiana. Insomma e nell'insieme, in una fase di transizione del sistema internazionale, la politica estera italiana riuscì a darsi caratteri che confermavano tradizioni radicate nella storia, sottraendoli però, nei limiti del possibile, ai condizionamenti della rigidità del sistema bipolare. Ciò sarebbe stato possibile anche dopo Craxi, ma in un contesto del tutto diverso e con obiettivi nuovi, fortemente correlati al mutato quadro europeo. Nell'introdurre un convegno inteso a riesaminare criticamente e con il necessario senso di equilibrio quella fase della politica estera italiana, appaiono però come caratteri evidenti i fatti derivanti non solo dal mutare delle circostanze ma anche, e soprattutto, l'energia con la quale gli attori e il protagonista della politica italiana di allora definirono elementi che aprivano nuove prospettive a chi avesse avuto la capacità di valersene, in un sistema rimasto fluido per non pochi anni anche dopo il 1992 e perciò tale da accogliere una più risoluta iniziativa italiana.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 16

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 17

ANTONIO BADINI*

INTERVENTO INTRODUTTIVO

Durante la mia esperienza diplomatica ho contratto un gran debito verso il presidente Craxi: aver appreso, in particolare, a servire gli interessi dell'Italia in un mondo che già allora cambiava a ritmi serrati. Ho preso coscienza che in nessun modo le scelte delle alleanze e di integrazione regionale dell'Italia, anche quelle a carattere strategico come la NATO, rendevano meno urgente ed importante vigilare sugli interessi del Paese, sulla salvaguardia della pienezza di prerogative della nazione. Ho imparato infine ad apprezzare che l'immagine ed il ruolo dell'Italia nel mondo sono il primo fattore dello sviluppo sociale ed economico del Paese.

Nessuna meraviglia perciò se nel panorama dell'attività di governo, la politica estera occupava per Craxi uno spazio rilevante, che crebbe nel corso degli anni della sua Presidenza. A spingerlo verso l'impegno internazionale, era soprattutto la ricerca tenace, e talvolta testarda, di una influenza della diplomazia italiana all'altezza del «Paese reale». La vera forza propulsiva della proiezione dell'Italia nel mondo era infatti per lui la grande creatività del Paese, il genio e l'inventiva del suo popolo.

La politica estera quale strumento per rafforzare l'influenza nel mondo dell'Italia

Fondamentale era quindi l'azione delle istanze più rappresentative della società civile, il mondo imprenditoriale e gli uomini di scien-

* Già direttore generale per i Paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente, Ministero Affari Esteri; ora ambasciatore d'Italia in Egitto.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 18

za innanzitutto La saldezza delle forze vive del Paese, il processo di modernizzazione dell'amministrazione pubblica, l'affidabilità delle forze armate, una diplomazia cosciente delle potenzialità dell'Italia costituivano per Craxi le condizioni per permettere al Governo di far valere l'interesse e le valutazioni nazionali nel perseguimento dei processi di distensione e di sviluppo economico mondiali.

La risolutezza e caparbietà che contraddistinsero l'impegno di Craxi in politica estera ed il rigore nel valutare i propri interlocutori furono percepiti dal grande pubblico in occasione della «vicenda di Sigonella», le cui implicazioni politiche ancora oggi sono appena comprese. In realtà prima e dopo «Sigonella» vi fu nella sua azione un filo conduttore, costituito da accadimenti e situazioni che egli considerava compatibili con gli interessi del Paese e delle sue scelte strategiche.

Sul piano comportamentale, Craxi sfidò le convenzioni di cui la diplomazia si erigeva spesso a gelosa custode. Qualche volta ne stigmatizzò l'inconsistenza, la scarsa aderenza alla realtà nazionale e l'astrattezza. Fu inevitabile perciò che, durante gli anni del suo Governo, la diplomazia formale perdesse ancora di più parte del suo ruolo di supplente di una politica estera per lungo tempo condizionata da analisi e valutazioni alleate. Craxi riconobbe tuttavia la lealtà della Farnesina e gli sforzi che essa fece per adattarsi alla sua visione. In varie occasioni elogiò le qualità professionali dei nostri diplomatici ed il loro elevato senso dello Stato.

Alla fine del suo mandato egli considerava la Farnesina ancora il meglio che la nostra Amministrazione poteva offrire.

*L'*Ostpolitik *in chiave di soddisfacimento di interessi nazionali*

Sul piano dell'azione da intraprendere, Craxi si rese subito conto che l'ottenimento di un ruolo accresciuto del Governo passava per un cambiamento nei rapporti Est-Ovest, allora contraddistinti da un forte antagonismo fra Mosca e Washington.

Egli sapeva di doversi muovere entro spazi assai ristretti a causa di un contesto di forti tensioni, che trovava puntuale e immediato riflesso nelle diverse sensibilità ed «anime» all'interno del «pentapartito».

La sua prima preoccupazione fu quella di assicurare il presidente Reagan che l'America poteva contare sull'Italia nell'attuazione

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 19

della «doppia decisione» della NATO. Ma spiegò che ciò non avrebbe dovuto trasformarsi in una retorica della contrapposizione. Occorreva a suo avviso evitare di fare il gioco di chi, vicino ad Andropov, lo spingeva a incardinare il confronto con l'Occidente sul mero terreno militare.

Craxi puntava a fare acquisire all'Italia una originalità di azione. A Reagan, egli prospettò l'importanza di arrestare l'influenza sovietica nei diversi scacchieri regionali e quella di contrastare la tendenza di Mosca a creare aree di crisi o di attrito «per procura». Per l'assolvimento di tali compiti, egli accreditò il «vantaggio comparato» di cui godevano l'Europa e l'Italia in particolare.

Craxi colse al volo l'occasione offertagli dal fallito tentativo di Breznev di usare la distensione come cuneo fra l'America e i suoi alleati europei e si fece avallare dal presidente americano il ricorso alla «legge del taglione». Promuovere cioè forme accresciute di cooperazione economica con i Paesi dell'Est europeo per creare fessure fra loro e l'URSS. Di qui la sua *Ostpolitik* con Kadar, Honeker, Jaruzelski e alla fine con lo stesso Gorbacev. Una *Ostpolitik*, quella, parte integrante dell'interesse nazionale dell'Italia, del suo spazio di influenza a copertura di più forti e dinamiche relazioni economico-industriali e scientifico-culturali.

Il legame con il presidente Reagan fu eccellente ed io vorrei qui rivolgere il mio elogio e la mia ammirazione all'ambasciatore Maxwell Rabb ed all'ambasciatore Petrignani che operarono con merito per permettere questo risultato.

Se tra i due statisti non si fosse creata quella speciale «personal chemistry», sarebbe stato arduo per Craxi ricorrere, in occasione dell'«episodio di Sigonella» o dell'«emendamento Berlinguer» alla installazione degli «euromissili», a quei «chiarimenti diretti» con Reagan, che servirono a dissipare malintesi che avrebbero potuto gettare ombre nei rapporti con gli Stati Uniti.

Abolizione del G5

Non so quanti ricordino che fu in seguito al chiarimento diretto fra Craxi e Reagan sulla vicenda di Sigonella che la Casa Bianca decise di installare la «linea rossa» anche con Palazzo Chigi, come già esisteva con l'Eliseo e Downing Street, e soprattutto che si riuscì al Vertice del G7, svoltosi a maggio del 1986 a Tokio, a fare abolire il

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 20

G5, che tanto fastidio dava al Governo italiano. Fu piegata nell'occasione la strenua difesa tentata da Francia e Regno Unito che più degli altri tenevano al mantenimento di quanto rimaneva dei «Cinque Grandi» nella gestione collegiale degli affari mondiali, che arrivò in qualche circostanza ad emettere giudizi sulla politica interna dell'Italia.

Ricordo la sequenza. La riunione dei ministri del Tesoro si chiuse con l'acquiescenza dell'allora ministro Goria ad una formula che continuava a dare al G7 una funzione subordinata al G5. Ne informai immediatamente Craxi, suggerendo piccole correzioni al testo. Dopo appena qualche minuto Craxi mi fece cercare dalla sua interprete Isabella Randone, la quale, un po' affannata, mi accompagnò nella Sala ove stava volgendo al termine la discussione dei capi di Stato e di Governo.

Sollecitato da Craxi, Reagan chiese l'interruzione dei lavori, fece chiamare James Backer, Segretario al Tesoro, gli consegnò il testo da noi emendato, ingiungendogli di far riaprire la riunione dei ministri del Tesoro per approvare le «correzioni di Bettino». Lui lo avrebbe atteso lì fin quando non avesse assolto l'incarico. L'attesa non fu lunga. Per Delors, capo dell'Esecutivo di Bruxelles, Mitterrand, Balladur e Margaret Thatcher quello che avvenne rimase un mistero, ma tutti fecero buon viso a cattivo gioco. Grazie alla sensibilità del presidente Reagan, la figura di Craxi uscì enormemente rafforzata da Tokio e l'Italia si impose come un partner di accresciuto rispetto; un partner che voleva il suo posto di guida nel convoglio della cooperazione mondiale.

Gli «euromissili»

Craxi non sottovalutava l'importanza della difesa, anche con la forza militare, dei valori dell'Alleanza atlantica. Egli era convinto della ineluttabilità delle scelte che il Governo compiva con lo schieramento dei Cruise.

Nel tempo, egli scoprì tuttavia che il processo decisionale della NATO mal sopportava divergenze di valutazioni anche modeste con gli «Alleati minori», ovvero un ruolo propositivo di questi ultimi. Egli percepì, inoltre, che l'Italia era considerata dagli Stati Uniti un alleato docile, da cui non ci si attendeva né interlocuzione problematica, né domande di chiarimenti imbarazzanti. All'Italia poteva-

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 21

no però farsi dei favori e concedere delle attestazioni di buona condotta.

Il primo momento di frizione intervenne quando Craxi decise di dare attento e scrupoloso esame al c.d. «emendamento Berlinguer». Il secondo, quando egli pronunciò a Lisbona la famosa frase «i missili francesi e inglesi non sono sulla luna». In entrambi i casi, a risolvere i suoi dubbi e le personali lacerazioni fu – direi fortunatamente – l'ottusità dei sovietici, soprattutto di Yuri Andropov (allora Segretario Generale del PCUS) che pretendevano la rinunzia alleata allo spiegamento degli «euromissili» per acconsentire alla ripresa del negoziato di Ginevra.

Nella sua replica alla Camera ed alla luce delle nuove proposte americane Craxi si riferì esplicitamente all'emendamento dell'on. Enrico Berlinguer. Il segretario generale del PCI proponeva un «rinvio tecnico» nel calendario di installazione dei missili da parte occidentale, a cui doveva corrispondere l'avvio di uno smantellamento degli SS-20 già in parte schierati.

In pratica, la proposta di Berlinguer, come osservò lo stesso Craxi nella replica, non si rivolgeva tanto all'Italia, dato che l'avvio della installazione dei nostri Cruise era previsto solo a partire dal mese di marzo dell'anno dopo, cioè del 1984, quanto piuttosto agli altri Paesi alleati, che iniziavano lo spiegamento prima di noi.

La «dilatazione dei tempi tecnici» per l'installazione dei missili a Comiso offriva in realtà ai sovietici un periodo di riflessione di cui però essi non seppero fare uso.

A seppellire lo sforzo italiano intervenne infatti, il 24 novembre 1983, una dichiarazione del Segretario Generale del PCUS, che poneva nuovamente la completa rinuncia allo spiegamento quale unica condizione per la ripresa del negoziato ginevrino.

Il 3 maggio 1984 a Lisbona Craxi, uscito dai colloqui con il Primo ministro portoghese Soares, annunciò che l'Italia intendeva sollecitare gli alleati a rilanciare la proposta di negoziato all'Unione Sovietica sugli «euromissili».

Ad un esame attento e rigoroso, le idee del presidente Craxi di far sedere le due superpotenze al tavolo delle trattative senza pregiudiziali non si ponevano in alcun contrasto con la posizione concertata in seno all'Alleanza. Questa prevedeva infatti il riesame del programmato livello di schieramento degli «euromissili» qualora ci si fosse trovati in presenza di concrete prospettive negoziali.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 22

Le critiche, invero superficiali e di maniera, ricevute da Craxi dopo l'esternazione di Lisbona anziché scoraggiarlo, lo indussero a prendere come suol dirsi «carta e penna» per indirizzare a Reagan in toni formali (egli sospese nell'occasione l'uso del familiare «Caro Ron» per riprendere quello di «Caro presidente») una lettera di precisazioni piuttosto ferma e di disappunto per l'approccio burocratico e rituale con cui, a suo avviso, il Dipartimento di Stato aveva considerato la sollecitazione italiana a iniziative più energiche per riprendere le trattative di Ginevra.

Le riflessioni di Lisbona non lasciarono strascichi all'interno della coalizione di Governo. Il presidente del Consiglio si limitò ad invitare i suoi critici ed in particolare l'allora segretario del PRI a rileggere con più attenzione le due Risoluzioni della Camera dei deputati sullo spiegamento degli «euromissili», da cui egli non si discostò di un millimetro sia nell'intervento al Congresso di Verona del 1983, sia nelle sue «esternazioni» di Lisbona.

*Le tappe dell'*Ostpolitik *per giungere a Gorbacev*

Sarebbe ingeneroso confinare alla pura *gesticolazione diplomatica* l'iniziativa di Craxi nel campo dell'armamento. In realtà egli vedeva una minore contrapposizione Est-Ovest come un passaggio obbligato per la ricerca di un maggiore spazio d'azione nei rapporti con i Paesi del Patto di Varsavia. Sin dall'inizio del suo mandato, Craxi guardò alla Polonia come al «Paese-laboratorio» dei processi di cambiamento sulla spinta sociale. Egli coltivò il disegno ambizioso di aiutare Solidarnosc e gli uomini del KOR mediante tuttavia il dialogo e la collaborazione con il Governo del generale Jaruzelski. Craxi ebbe all'inizio un giudizio negativo di Jaruzelski ma poi si convinse che la mano pesante che egli usò nel dicembre 1981, spazzando via i grandi progressi costruiti da Solidarnosc nell'agosto del 1980, dopo valse a prevenire l'intervento dell'Armata Rossa.

I risultati strappati dal Comitato guidato da Lech Walesa apparivano di fatto straordinari per gli standard dei Paesi del Patto di Varsavia ed era difficile immaginare che l'Unione Sovietica di Breznev – che aveva preferito nel 1980 lasciare mano libera ai governanti di Varsavia – potesse chiudere un occhio sulla nuova ondata di scioperi del 1981, che stava dando a Solidarnosc una forza considerevole.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 23

Per arrivare a Varsavia, occorrevano però a Craxi buone referenze e accreditamenti non solo da parte di Mosca. Egli cominciò, quindi, con l'Ungheria di Kadar, il Paese che all'interno del Patto di Varsavia godeva di maggiore autonomia.

Per l'Ungheria la salvaguardia della distensione costituiva la condizione per lo sviluppo del proprio sistema economico. Nella sua relazione alla sessione primaverile del 1983 del Comitato centrale del POSU, Janos Kadar, affermò che «l'edificazione del socialismo e l'interesse del popolo richiedevano una gestione efficiente dell'economia», aggiungendo che se si voleva produrre con efficienza non ci si poteva separare dalle regole del mercato mondiale.

Craxi ebbe cura di evitare gli errori compiuti dal vicepresidente americano George Bush e dal primo ministro britannico Margaret Thatcher, i quali avevano creato non pochi problemi al nuovo corso ungherese. A differenza di Bush e della Thatcher, Craxi si guardò bene dall'affermare che l'Italia perseguiva una politica di differenziazione fra i Paesi dell'Est europeo in funzione del loro grado di autonomia da Mosca e di fare riferimenti troppo espliciti alla politica di tolleranza perseguita dal regime di Budapest nei confronti del dissenso.

Il lungo e sereno colloquio che ebbe con Kadar permise a Craxi di ribadire le prospettive promettenti di rapporti aperti fra i due schieramenti e la necessità, nel perseguirle, di valorizzare gli interessi nazionali.

Essi dovevano servire da contrappeso alle motivazioni, talvolta di natura tattica, delle due superpotenze. Occorreva restringere i loro margini di manovra e di decisione. Kadar era d'accordo su tutta la linea e lui stesso spingeva per atteggiamenti del Patto di Varsavia e del COMECON che fossero espressione più equilibrata di interessi e aspettative dei Paesi membri. Craxi apprese dai colloqui che oltre all'Ungheria anche la Polonia e la RDT avevano una loro spiccata individualità di cui l'Unione Sovietica mostrava di volere tener conto.

A riprova dell'intesa e della fiducia personale stabilita con Craxi, Kadar non rigettò l'accenno a Imre Nagy e ai benefici d'immagine che l'Ungheria avrebbe tratto da gesti di conciliazione con la figura e le opere del martire ungherese.

La riabilitazione di Nagy costituiva per Craxi un obiettivo perseguibile nell'orizzonte politico di quei tempi. Certo, non quale gesto riparatore e di mero contenuto ideale, ma come passaggio di quella ricucitura sociale e nazionale che Craxi sollecitava per irrobustire

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 24

l'autonomia ungherese e con essa l'evoluzione dei rapporti Est-Ovest. Il presidente del Consiglio non poteva tuttavia credere che, appena cinque anni dopo i suoi discorsi con Kadar – il 16 giugno 1989 –, egli si sarebbe trovato fra gli ospiti stranieri più illustri nella Piazza degli Eroi di Budapest per partecipare alla cerimonia solenne di riabilitazione del martire dell'insurrezione ungherese. Nell'abbraccio della figlia di Imre Nagy egli doveva sicuramente avvertire la stima di quanti in Ungheria avevano operato per la riconquista della libertà.

La tutela dei diritti umani

La visita di Craxi a Varsavia il 28 maggio 1985 fu piuttosto un «blitz» sulla via per Mosca. Durò in tutto tre ore: dalle 12,30 alle 15,30.

La Polonia era rinchiusa in una sorta di ghetto diplomatico a causa della politica di repressione nei confronti di Solidarnosc. Prevedibile perciò fu la favorevole accoglienza alla visita da parte della stampa polacca, che riservò all'unisono espressioni lusinghiere al ruolo svolto dall'Italia e da Craxi per la distensione mondiale.

Craxi consegnò a Jaruzelski la lettera in cui esprimeva la sua preoccupazione per la sorte di Adam Michnick, Bogdan Lis e Wladyslaw Frasynink e l'auspicio che la decisione di aggiornare il processo potesse «preludere ad un gesto positivo che avrebbe un'eco estremamente favorevole nel mio Paese e favorirebbe condizioni utili per una migliore comprensione reciproca».

Il primo ministro polacco, pur facendo presente che tutte le proposte di collaborazione suggerite all'opposizione nel quadro dell'attuale situazione sociale erano state respinte e che la tolleranza non poteva spingersi dove confina con la sicurezza dello Stato, disse a Craxi di comprendere il punto di vista italiano affermando che Varsavia voleva essere tollerante e non avere prigionieri politici.

La dimensione «diritti umani» fu coronata da una lettera fattagli pervenire dal Premio Nobel per la pace Lech Walesa. Nella sua lettera l'ex presidente di Solidarnosc esprimeva «preoccupazione» per una «situazione drammatica» resa ancor più grave dalle «modifiche alla legislazione che contrastano con i diritti dell'uomo».

In tutta onestà nessun altro Paese e Governo erano andati così lontano nel rappresentare legittime aspettative di rispetto dei diritti

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 25

umani. La tappa di Varsavia si inseriva nel solco diretto di azioni analoghe intraprese con la RDT e l'Ungheria e che di lì a qualche ora, come si dirà un po' più avanti, egli avrebbe manifestato con lo stesso Gorbacev.

Con Jaruzelski, il dialogo continuò con risultati positivi riguardo al miglioramento graduale dei rapporti fra il regime e Solidarnosc. Quei rapporti sopravvissero allo sconquasso del Patto di Varsavia seguito alla caduta del Muro. Quando, nell'agosto del 1989, Mazowiecki, esponente del movimento di Solidarnosc, diventa Primo ministro, il generale Jaruzelski mantenne la carica di presidente della Repubblica.

Craxi, quando nell'ottobre di quell'anno viene invitato dal Governo polacco a tornare in Polonia, incontra tutti i grandi attori e testimoni del cambiamento, oltre a Mazowiecki, il card. Glemp, Walesa, Geremek e ritrova quelli, esponenti in favore della cui sorte egli intervenne diverse volte: Michnick, Kuron – diventato ministro del Lavoro – e Geremek.

Erano sicuramente il viaggio a Mosca e i suoi colloqui con Gorbacev che avrebbero dato a Craxi un chiaro riconoscimento del suo ruolo nei rapporti Est-Ovest.

Gorbacev pensava che Craxi potesse aiutarlo a promuovere l'instaurazione dei rapporti CEE-COMECON, cui il Segretario Generale del PCUS teneva molto.

A Mosca Craxi si proponeva anche di appoggiare la causa dei diritti umani nell'Est e di ottenere da Gorbacev quella fiducia necessaria per far avanzare il dialogo dell'Italia con i Paesi satelliti a cominciare da quello avviato il giorno prima con successo con il gen. Jaruselski.

Craxi, così come aveva fatto con Jaruzelski, consegnò a Gorbacev al termine della prima tornata dei colloqui una lettera con la quale egli chiedeva un gesto di umana considerazione per la consorte (Elena) di Andrej Sacharov, consentendole di recarsi in Italia per ricevere le cure agli occhi da parte dei medici che l'avevano già assistita nel passato. Craxi parlò anche della sorte dello scienziato dicendo che un atto di clemenza nei suoi confronti sarebbe stato altamente apprezzato in Occidente. Quelli di Sacharov e di Anatoly Sharanski – che era percepito un po' come il simbolo della resistenza ebraica erano i casi meglio conosciuti dal grande pubblico in Italia che incarnavano la repressione sovietica contro la dissidenza e le minoranze.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 26

Due erano le visuali con cui Craxi si proponeva di fondare la sua futura riflessione e azione riguardo all'URSS di Gorbacev. A più breve termine il presidente del Consiglio voleva sapere se la nuova dirigenza sovietica avrebbe reso credibile quella sua ricerca di movimento nel negoziato di Ginevra che l'immobilismo di Andropov e Cernienko avevano invece frustrato.

A più lungo termine, intrigavano Craxi le alchimie cui Gorbacev pensava di ricorrere per far coesistere i dogmi marxisti-leninisti con i principi di modernità e pluralismo che egli faceva mostra di voler prendere a prestito dalla liberaldemocrazia dell'Occidente.

Sarebbe arduo affermare cosa Craxi si attendeva accadesse né quello che egli ultimamente desiderasse che accadesse. Di certo non lo convincevano le posizioni del Primo ministro britannico, Margaret Thatcher, che percepiva la *perestroika* come la mera applicazione delle regole di mercato all'economia sovietica, né la risolutezza del cancelliere federale, Helmut Kohl, a finanziare generosamente l'esperimento senza porsi troppi interrogativi sulla solidità della sua impalcatura concettuale. Quanto al presidente francese Mitterrand egli sembrava concentrare la sua attenzione sul profilo della politica estera di Gorbacev e delle sue implicazioni sul negoziato ginevrino.

L'errore fatale di Gorbacev

Alla base della strategia riformista di Gorbacev, sorprendentemente non ostacolata dall'oligarchia, che qualche decennio prima aveva invece blindato le meno ambiziose riforme di Kruscev, vi era la convinzione che il mondo comunista e quello capitalista fossero compatibili rispetto al perseguimento del progresso dei popoli e in particolare del miglioramento delle condizioni di vita della classe operaia.

In realtà, il carattere alternativo dei due mondi era stato fino ad allora considerato come il caposaldo del leninismo.

Gorbacev, sulle ali della grande popolarità di cui godeva, accettava la più ardita delle sfide – che si rivelò fatale per le sue fortune politiche –, quella di scardinare l'assunto della teoria comunista. Rivelando di non avere l'equilibrio di cui lo si accreditava, Gorbacev si illuse che rimuovendo i rigidi controlli burocratici sull'economia, aumentando il decentramento e introducendo il principio della

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 27

responsabilizzazione delle singole gestioni, il sistema collettivista, in tal modo «ricostruito» o profondamente «riformato» (le due possibili accezioni italiane del termine *perestroika*) poteva competere con successo con quello capitalista nel promuovere lo sviluppo della produzione e quindi generare migliori standard di vita per la classe operaia.

Europa e interessi nazionali

Dell'Europa, Craxi aveva un concetto funzionale. Era chiaro per lui come tutti gli Stati Membri, che avessero aderito al Mercato Comune, si fossero tutti rafforzati; avessero cioè goduto di uno sviluppo quantitativo e qualitativo che non sarebbe stato possibile raggiungere fuori dal contesto comunitario. Morale: essi avevano dunque ben investito i loro diritti sovrani ottenendo un rendimento elevato in termini di forza ed autorità di Stato-Nazione: rendimento che aveva più che compensato la rinuncia, del resto volontaria e non automatica, all'esercizio di talune prerogative statali a vantaggio delle istanze comunitarie.

Anche la sovraordinazione del bene generale, introdotto nella CECA, al di là del suo significato politico, si imponeva per tutelare in modo nuovo e più proficuo concreti interessi nazionali dei Paesi aderenti, come gli sviluppi successivi del Trattato hanno provato. Anche oggi le autolimitazioni che gli Stati si impongono nell'esercizio della concertazione internazionale rispondono al fine di fare insieme, nell'interesse di tutti, quello che da soli riuscirebbe meno bene o addirittura molto male. Nessun Paese dell'Occidente può garantirsi la prosperità o preservare il benessere della propria nazione puntando unicamente sui propri sforzi. Nemmeno le grandi potenze.

Nelle intemperanze retoriche del tempo, Craxi trovava stimolante la posizione di Margaret Thatcher, impegnata più a completare e rendere operativo l'esistente, cioè il Mercato unico per circa 300 milioni di consumatori, che non a seguire disegni che apparivano troppo in chiave futuristica, cioè di entità federale in grado di rivaleggiare con gli Stati Uniti.

A Craxi, pragmatico, l'approccio britannico non dispiaceva ed il vero interesse a darvi forme e contenuto accoglibili per l'Italia era stato ad un certo momento confuso con un sodalizio che i due Paesi

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 28

si apprestavano a far valere al vertice europeo in programma nel giugno del 1985 al Castello Sforzesco di Milano.

Indubbiamente, i britannici avevano convenienza ad accreditare l'intesa con la presidenza della CEE che autorevoli organi di stampa, tra cui il «Financial Times» e l'«Economist», presentavano addirittura come una cooptazione di Craxi da parte dell'abile Margaret. Non deve perciò sorprendere l'iniziale accanimento con cui la Thatcher si oppose – come si vedrà di seguito – all'inopinata decisione di Craxi di ricorrere al veto per far approvare, a Milano, la Convocazione della Conferenza sulla Riforma dei Trattati.

Sebbene attento alla realtà, sensibile ai progressi misurabili e palpabili, Craxi finì con il dare la zampata giusta, al momento giusto per aprire la via all'unificazione europea. Un vanto che, oggi, si ha quasi timore a riconoscere al nostro Paese. In realtà, furono Craxi ed Andreotti a promuovere e formare il consenso necessario affinché a Milano venisse convocata la Conferenza intergovernativa con il compito di elaborare un trattato sulla politica estera e di sicurezza comune e proporre gli adeguamenti istituzionali ai Trattati di Roma.

Era il 29 giugno del 1985. Il Consiglio Europeo si riuniva sotto la Presidenza italiana nel magnifico Castello Sforzesco, che meriterebbe di essere celebrato organizzandovi eventi rievocativi della giovane storia dell'Europa unita e delle sfide che essa è chiamata in futuro a fronteggiare.

Sarebbe ingeneroso ricondurre il successo dell'Italia al semplice ruolo di Presidenza della CEE che essa in quel momento esercitava. Se la funzione fosse stata interpretata in maniera notarile, si sarebbe infatti dovuto sanzionare quello che il «Financial Times» aveva preconizzato alla vigilia e cioè la vittoria dei «pragmatici», guidati dalla pugnace signora Thatcher. Da Milano, il Primo ministro britannico voleva che uscisse la conclamata volontà dei «Dieci» (oggi «Quindici») a completare il mercato interno tracciato nel 1955 a Messina. Rendere la CEE un vero colosso commerciale senza anima politica né una specifica identità europea (per la «dama di ferro» bastava quella «atlantica»).

Ma così non andò, nonostante che poco prima dell'inizio della sessione finale il presidente Mitterrand ed il cancelliere federale Kohl fossero andati da Craxi per comunicargli che Francia e Germania rinunciavano a contestare la congruità dell'obiettivo fissato dalla Gran Bretagna. Craxi ascoltò in silenzio, poi avviò la discus-

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 29

sione dando la parola a Jacques Delors, allora presidente della Commissione.

Delors capì che Craxi era determinato allo strappo di procedura e intelligentemente si soffermò sui limiti che la CEE, nonostante i progressi notevoli già raggiunti nella politica di mercato, incontrava nella sua azione, specie nei contenziosi aperti con gli Stati Uniti e nell'apertura verso l'Unione Sovietica. Come dire, non è vero che sia sufficiente perfezionare quello che già esiste. Finito l'intervento di Delors, Craxi chiese, fra la sorpresa generale, una breve interruzione dei lavori. Fu lì che si divise con Andreotti il grosso compito di ricompattare gli Stati membri che nelle fasi di preparazione al Consiglio avevano promesso il loro consenso alla riforma dei Trattati.

Con un'abile regia e avendo cura che i sospetti che assalirono subito la signora Thatcher non assumessero spessore, Craxi e Andreotti premettero su Mitterrand, Kohl, Martens, Lubbers, Fitzgerald e Santer, perché non perdessero fiducia nella prospettiva di varare la revisione internazionale, che era stata prescelta all'interno della «commissione Dooge», nominata dall'Italia all'inizio della sua Presidenza».

Acquisita la sensazione di essere riuscito a ricostruire il consenso, Craxi riprese la discussione, annunciando che vi era la maggioranza per ricorrere all'articolo 236 del Trattato di Roma, che prevedeva la possibilità di convocare una conferenza intergovernativa quando in discussione fosse stata la riforma delle istituzioni. Ci fu un momento di gelo generale. Tutti mostrarono di essere interdetti dal tono lieve usato da Craxi per un atto che invece non aveva precedenti e che nessuno credeva avesse mai potuto essere invocato in quella circostanza.

Nessuno di coloro che Craxi nominò come favorevole alle convocazioni dissentì. Fu allora che si udì improvvisa la voce stentorea della signora Thatcher che ammoniva Craxi sulle gravi conseguenze che egli faceva assumere alla Presidenza con la rottura del consenso. La «dama di ferro» si rivolse poi a Kohl, e a Mitterrand, esortandoli a dissociarsi da una decisione ch'ella qualificò come «sconsiderata e gravida di rischi». Poi, con il suo linguaggio accattivante ma sempre efficace, Margaret passò ad illustrare il salto di qualità per la coesione della CEE che avrebbe assicurato il completamento del mercato interno (oggi «mercato unico»).

Craxi ribatté con calma. Riconobbe la giustezza degli obiettivi

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 30

rivendicati dal Regno Unito e delle argomentazioni usate a loro sostegno, che però, egli precisò, non erano antinomiche a quelle che collocavano il completamento del mercato nel quadro di un più ampio rafforzamento dell'Europa. In altri termini, Craxi non si oppose all'eloquio incisivo della signora Thatcher e parlò solo di un «orizzonte più ampio» perché l'Europa si dotasse di una «soggettività politica oltre che di una maggiore forza economica». E su ciò ribadì che vi era la maggioranza per la convocazione della Conferenza.

Resasi conto che la sua tesi rimaneva minoritaria, la Thatcher con *fairplay* non andò oltre. Ma proprio quando sembrava che la tensione stesse per stemperarsi si alzò, paonazzo in volto, Papandreu, fino ad allora rimasto silenzioso, il quale rivolse ad un Craxi attonito una vera filippica senza fine e fortunatamente anche senza senso comune. Il Primo ministro greco, nella sua cadenzata retorica, ebbe il grave torto di essere illogico.

Egli identificò il rafforzamento della CEE come contrario ai principi dell'internazionale socialista. La signora Thatcher ne rimase sconcertata. Si vedeva chiaramente che era a disagio nella fattispecie di correità creatale dall'infelice sortita di Papandreu. La Thatcher non aveva dimestichezza con le idee socialiste verso le quali provava anche un po' di fastidio. Anche il Primo ministro di Danimarca – terzo Paese dissenziente – si raffreddò, rinunciando a parlare.

Craxi aveva vinto ma non si comportò come un vincitore. Con immutata calma e ostentando un atteggiamento di assoluta neutralità, sottolineò la comunanza di propositi piuttosto che la divergenza degli obiettivi più immediati. Poi invitò a votare. Constatata, tra gli urli adirati di Papandreu, l'esistenza della maggioranza, pronunciò la fatidica frase della convocazione della Conferenza intergovernativa, precisandone il mandato.

Fu in realtà un mandato ampio. La soluzione di Milano, pur meno federalista di quella auspicata alcuni mesi prima dal Parlamento di Strasburgo, previde una competenza generale includendo la politica estera e la sicurezza, i settori nuovi, come cultura, ricerca scientifica ed ambiente e le modifiche istituzionali. Anche il Regno Unito qualche mese dopo si riconobbe pienamente nella sua scelta.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 31

Italia locomotiva, non vagone del «treno Europa»

Il Consiglio europeo di Milano – in cui Craxi assieme ad Andreotti funse da locomotiva, non da vagone – rivelò che l'Europa poteva costruirsi senza far perdere ai suoi Stati membri la propria individualità statuale e che, come dimostrò più tardi Kohl, si potevano tutelare meglio gli interessi nazionali anche cedendo quote di sovranità. Ma ciò implicava, ed implica, un europeismo «cosciente», ed una capacità di guida da parte degli Stati che vogliono svolgere un ruolo di protagonisti, non di mosche cocchiere.

La Conferenza si tenne felicemente il dicembre successivo a Lussemburgo. Essa preparò la nuova dinamica dell'integrazione. Una evoluzione che, attraverso la firma del Trattato di Maastricht (1992), il passaggio alla seconda fase dell'UEM (1994), la revisione dei rapporti UE-UEO (1998) ed il Trattato di Nizza, ha portato all'attuale, alto grado di integrazione dell'Europa.

Craxi credeva autenticamente nell'attuazione dell'«idea Europa», ad una Europa *Polo di stabilità* oltre che di sviluppo. Per lui, costruire due Europe, quando il mondo ne domandava una e forte, sarebbe stato illogico e persino irrazionale. Dopo Milano, del resto, niente fu come prima e nessuno commise l'errore di illudersi di poter tornare indietro. Un invito a guardare avanti venne persino da Mosca, con la proposta, che Gorbacev aveva anticipato a Craxi, avanzata dal COMECON alla CEE ad instaurare forme di collaborazione nel rispetto delle competenze dei due diversi organismi. In quell'invito vi era un dato politico – il riconoscimento sovietico e di Mosca della grande soggettività politica dell'Europa – riconoscimento che certe timidezze ed una colpevole insicurezza avevano sino ad allora impedito di cogliere appieno.

Sino ad allora si era rimproverato a Mosca di trascurare la realtà politica costituita dai Dieci e di avere una visione essenzialmente bipolare degli equilibri mondiali privilegiando il dialogo con Washington. A Milano si prese atto di un mutato atteggiamento e di una nuova attenzione, rivolta dalla dirigenza sovietica all'Europa, addirittura nella prospettiva di riconoscimento di una sua «unità politica».

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 32

La politica mediorientale

Quando Craxi fu nominato, nell'agosto del 1983, presidente del Consiglio, il diritto all'autodeterminazione del popolo palestinese era riconosciuto solo dai Paesi dell'allora Comunità Economica Europea, senza alcuna certezza tuttavia che il suo esercizio avrebbe potuto comportare la costituzione di uno Stato indipendente.

Stati Uniti e Israele non riconoscevano alcuna legittimità all'OLP di Arafat, considerata una organizzazione terrorista. Vi era una paralizzante contraddizione tra la ricerca di un accordo di pace e il disconoscimento all'OLP del diritto di parteciparvi. Il Governo italiano si assunse il compito di sciogliere questa contraddizione e si adoperò attivamente perché l'OLP fosse accettata come parte negoziale del processo di pace.

Insieme al ministro degli Esteri Andreotti, il presidente del Consiglio compì nel periodo novembre-dicembre 1984 una serie di visite in Egitto (17-19 novembre 1984), Arabia Saudita (19-20 novembre), Algeria (28-29 novembre) e Tunisia (6-7 dicembre) per restituire movimento e prospettiva al negoziato mediorientale. Craxi sentiva la questione palestinese come il cuore dell'intera vicenda mediorientale.

L'obiettivo iniziale, poi conseguito, era quello di rompere il tabù dell'unità dell'OLP, che rendeva l'Organizzazione prigioniera delle frange più radicali. Craxi – a dispetto delle esitazioni europee – decise di passare all'azione. Stabilì una intesa con il re Hussein di Giordania e con il presidente egiziano Mubarak, che venne appoggiata dal re saudita Fahd e dal presidente algerino Bendjedid, per convincere a fare la conta all'interno dell'OLP e a costituire un asse attorno al movimento di *al Fatah* in favore dell'opzione negoziale. Craxi mai disconobbe il diritto dei palestinesi alla lotta o resistenza armata. Il principio riconosciuto dalla Carta delle Nazioni Unite era sacrosanto. Ma in quegli anni fu adamantino a sconsigliare il concreto esercizio di quel diritto che avrebbe portato lutti e sofferenze allo stesso popolo palestinese. Egli mise nel conto che Arafat avrebbe perso i personaggi più ambigui prevalentemente legati alla lotta armata che si affrettarono a costituire movimenti separati ovvero di rappresentare all'interno dell'OLP frange minoritarie di dissenso dalla linea maggioritaria.

La seconda mossa fu quella di indurre Arafat ad accettare la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle N.U. n. 242, che preve-

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 33

de «lo scambio dei territori contro la pace», una risoluzione che oggi – paradosso della Storia – l'Autorità Palestinese pone alla base della sua piattaforma negoziale.

Era poi necessario ricostituire tra Arafat e Hussein un rapporto di piena fiducia, poiché in quella fase non sarebbe stato possibile nessun serio avvio della Conferenza di pace che si fosse prefissa, come obiettivo, il conseguimento di uno Stato palestinese indipendente.

Infine bisognava convincere Israele ad accettare di trattare con membri dell'OLP e gli Stati Uniti a non opporvisi.

L'evento decisivo fu il lungo incontro che nella notte del 6 dicembre 1984 Craxi e Andreotti ebbero con Arafat nel suo rifugio segreto nelle vicinanze di Tunisi. Arafat, inizialmente recalcitrante, acconsentì infine a presentare al Governo italiano un «pacchetto di proposte» che esso avrebbe potuto utilizzare per dimostrare che l'OLP era ormai pronto al negoziato.

Arafat mantenne la sua promessa e a Craxi pervenne a fine gennaio 1985 la proposta di Arafat che mirava ad un'azione comune giordano-palestiense, basata sull'accettazione del principio «territorio contro pace» e sulla convocazione di una Conferenza internazionale.

L'11 febbraio 1985 ebbe luogo ad Amman l'incontro Hussein-Arafat che Craxi e Mubarak si adoperarono a favorire con una pressione congiunta decisa in occasione del loro incontro a Palazzo Chigi il 18 gennaio dello stesso anno.

Le vie direttrici che vennero tracciate ad Amman e che dovevano servire a convincere americani ed israeliani a rispondere positivamente alla svolta dell'OLP in favore dell'opzione negoziale puntavano su di una delegazione giordano-palestinese alla Conferenza di pace, lasciando al momento aperto il tipo di configurazione istituzionale che doveva uscire dall'esercizio del diritto all'autodeterminazione rivendicato dai palestinesi.

Il presidente del Consiglio scrisse a Reagan annunciandogli il suo impegno a operare per la piena accettazione da parte di Arafat della Risoluzione n. 242 e per un riconoscimento reciproco delle «parti direttamente coinvolte nella crisi sulla base dei principi della sicurezza per tutti gli stati (esigenza posta da Israele) e dei diritti di tutti i popoli (richiesta dei palestinesi)».

Sulle stesse premesse si realizzò il 18 febbraio 1985 la prima visita ufficiale in Italia di un primo ministro israeliano (l'unico prece-

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 34

dente furono gli incontri di Golda Meir nel 1993 con Andreotti, in margine tuttavia alla visita che il premier israeliano rese al Pontefice). Craxi e Shimon Peres sfruttarono la loro comune appartenenza all'Internazionale socialista per cooperare a secondare i segnali di dialogo che giungevano dal mondo arabo ed in particolare a favorire la ripresa del negoziato con re Hussein di Giordania «senza preclusioni e condizioni». Era questa la formulazione che si riuscì a concordare per indicare la disponibilità di Peres a favorire gli sforzi di Hussein tesi ad includere elementi palestinesi «graditi» all'OLP nella delegazione giordana, così da sollevare nei colloqui di pace il destino di Cisgiordania e Gaza ed il futuro assetto statuale di quei territori.

L'apertura di Peres, l'azione sagace di Hussein, l'impegno attivo di Mubarak furono, con la forte iniziativa del Governo italiano, i passaggi essenziali che consentirono di porre la vicenda mediorientale sulla giusta via e di imprimere movimento al negoziato di pace, superando pregiudizi e tabù fino a giungere al dialogo diretto di questi giorni e alla prospettiva da nessuno più negata della nascita di uno Stato palestinese accanto a quello israeliano.

Ci si rende allora conto di come nella questione di Sigonella fossero in gioco importanti questioni politiche oltre che di diritto.

Abu Abbas – considerato l'architetto del sequestro dell'*Achille Lauro* – voleva indebolire il prestigio di Arafat e rimettere in discussione l'opzione negoziale. Sebbene rimasto all'interno di *al Fatah*, Abbas mirava ad una posizione di leadership per ricompattare le correnti del movimento palestinese favorevoli alla lotta armata e al terrorismo. Sul piano processuale non emersero però prove inconfutabili.

Venne però accertato che il disegno da lui concepito e diretto prevedeva il compimento di un atto terroristico in Israele, subito dopo lo sbarco dei passeggeri nel porto di Ashdod. Non era quindi riconducibile ad Abbas né il sequestro della *Achille Lauro* né l'uccisione del cittadino americano Lean Klinghofer. Sulla questione di diritto, il tempo ha reso giustizia all'operato di Craxi. I giudici del Tribunale di Genova condannarono nel 1986 Abu Abbas in contumacia all'ergastolo, ma appena nel novembre dell'anno successivo la magistratura americana riconobbe l'inconsistenza delle prove a carico del palestinese. Chi oggi può allora sostenere che il rilascio di Abbas fu un atto arbitrario, contrario al diritto internazionale?

Caduto l'elemento di diritto, restano le considerazioni di ordine

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 35

politico. La consegna del dissidente dell'OLP agli Stati Uniti avrebbe fornito ai radicali il pretesto per sconfessare Arafat e Mubarak, dando una svolta destabilizzante alla regione.

Gli anni di faticoso ma utile dialogo fra palestinesi e israeliani sarebbero stati sostituiti da lutti ancora più tremendi e da un conflitto che avrebbe probabilmente ucciso le speranze di vedere un giorno la costituzione di uno Stato palestinese convivere con quello di Israele.

Il risveglio della democrazia in America Latina

Ai valori della democrazia, alla solidale azione per farli prevalere ove vigeva un sistema illiberale, ovvero per consolidarli là dove essi erano stati appena riconquistati, Craxi si richiamava soprattutto per la situazione in America Latina.

Craxi accettò la sfida di lanciare al Congresso americano l'appello al ritorno alla democrazia nel Cile, a quel tempo sotto il giogo della dittatura di Pinochet. Egli usò parole dure contro il Generale, incurante del sostegno che egli godeva presso l'amministrazione americana. I membri del Congresso furono sensibili al richiamo di Craxi ai «Padri Fondatori» della giovane nazione americana e accolsero con una prolungata ovazione l'esortazione a non fare orecchie da mercante all'anelito alla libertà che emanava dal popolo cileno.

Ancora una volta, Craxi si era affidato al suo intuito, ignorando chi attorno a lui raccomandava prudenza. Il suo coraggio politico, sorretto da un giudizio indovinato, aveva conquistato la simpatia e la sincera ammirazione dello stesso Reagan, oltre che la commossa gratitudine di Isabelle Allende e di coloro, come Alfonsin e Sanguinetti, che avevano appena varcato la soglia della democrazia.

L'aspetto che più sorprendeva era la sua capacità di coniugare l'idealità con un senso pragmatico di procedere, guardando alle cose concrete, a come i principi e le idee vanno tradotti nella realtà. Molto fermo egli fu ad esempio nell'insistere presso l'ala intransigente del sandinismo per indurla a comportamenti più liberali, di dialogo con l'opposizione per un recupero delle forze genuinamente democratiche nella comune lotta contro la povertà e per le riforme sociali. Insieme a Gonzales, Craxi intervenne varie volte presso Ortega perché si adoperasse per ridare credibilità al retaggio plura-

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 36

lista del sandinismo e per concorrere a fugare diffidenze, spesso non giustificate, sulle intenzioni del Nicaragua nell'area.

Era questa azione parte di un processo più ampio volto alla pianificazione della regione centroamericana, valorizzando le iniziative di Contadora e ponendole al riparo della contrapposizione Est-Ovest. Analoga moderazione Craxi si sforzò di esercitare in Salvador privilegiando i contatti verso le forze disponibili ad un dialogo di riconciliazione nazionale. Alla vigilia dell'incontro governo-opposizione, nell'ottobre 1984, Craxi inviò messaggi al presidente salvadoregno Duarte e al presidente del FRD Ungo per incitarli al negoziato politico, quale unica opzione per un reale futuro di pace, di giustizia e di democrazia del Paese.

Quale che fosse lo scacchiere di cui si occupasse, Craxi era innanzitutto interessato agli uomini impegnati in prima persona ai processi di cambiamento, all'autorevolezza dei personaggi che incontrava di cui sapeva valutare la visione politica, la capacità di azione e la coerenza del pensiero. Sempre a suo agio, non si proponeva mai di piacere al suo interlocutore ma di imbastire un dialogo che fosse in grado di produrre effetti o risultati utili al suo disegno politico.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 37

GIANNI DE MICHELIS*

La lunga vicinanza politica a Craxi, sia nel PSI che nel Governo, mi ha posto nella condizione di conoscere con chiarezza, e nelle sue peculiarità, il pensiero, l'approccio, la metodologia con cui egli ha sempre affrontato le questioni di politica estera. Le quali, va detto, sono estremamente importanti per comprendere fino in fondo l'impostazione politica generale di Bettino Craxi, il riformismo socialista a cui si è dedicato e che ha fortemente caratterizzato la sua personalità, considerato che nella politica estera, più che in quella interna, alcuni aspetti strumentali, o tattici, se non condizionamenti, con i quali è stato inevitabile fare i conti, hanno pesato meno.

Craxi ha dimostrato di essere uno statista anche e soprattutto in politica estera, mostrando un orientamento molto preciso, che i passaggi principali della sua vicenda politica mettono in luce. Passaggi che, tuttavia, è importante riuscire a leggere in maniera corretta, soprattutto oggi, scongiurando il rischio che le scelte, gli atteggiamenti, i comportamenti che hanno segnato e distinto la posizione di Craxi e del PSI sulle questioni di politica internazionale, non vengano contestualizzati e, in questo modo, privati dell'ineliminabile legame con il tempo storico in cui essi furono messi in campo.

L'esempio più classico riguarda il rapporto che Craxi e i socialisti tennero con i palestinesi. Su questi temi molti si esercitano oggi per supporre quale avrebbe potuto essere il comportamento di Bettino

* Già ministro degli Esteri, ora deputato al Parlamento europeo.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 38

rispetto all'attuale svilupparsi della crisi mediorientale. Ebbene, il punto di partenza per analizzare questo tema non può che essere il contesto in cui la vicenda politica internazionale – e quindi anche quella mediorientale – era costretta a svolgersi.

In sintesi, il peso e la rilevanza esercitati sullo scenario mondiale dalla guerra fredda. Non è possibile partire da una premessa diversa. Non sarebbe politicamente realistico e storicamente attendibile. In questa prospettiva è possibile mettere a fuoco ciò che Craxi è stato, ma soprattutto ha pensato e attuato, anche su questo fronte: una scelta di campo netta, senza sfumature e contraddizioni, a favore della democrazia e della libertà. Un'opzione presente e leggibile in tutte le scelte di cui Craxi, direttamente o indirettamente, è stato protagonista. L'appoggio alla Biennale del dissenso, di Ripa di Meana, nel 1976, è stato per esempio un episodio coraggioso e in qualche modo estremo. Ma, non meno significativo è risultato l'appoggio ai comunisti cecoslovacchi di Dubcek nello scontro con l'Unione Sovietica di Breznev. Una vicenda, questa, fortemente caratterizzata dalla clamorosa ospitalità, non personale, ma politica, concessa a Jiri Pelikan, aiutato nella sua importante attività editoriale attraverso la pubblicazione in cecoslovacco, per tutti i dissidenti della Primavera di Praga, di un settimanale realizzato in Italia, ma messo anche in condizione di combattere la sua battaglia di libertà e di democrazia nel Parlamento europeo, dove fu eletto tra i rappresentanti del PSI.

Si trattò, in entrambi i casi, di scelte estremamente nette e importanti, che posero Craxi all'attenzione generale, nel mondo, insieme al suo impegno a sostegno dei diritti civili e politici. E contro ogni forma di oppressione e di condizionamento antidemocratico. Ma, forse, l'episodio più rilevante di politica internazionale, di cui Craxi e i socialisti italiani si resero protagonisti, fu quello legato all'atteggiamento assunto, agli inizi degli anni ottanta, sulla questione degli «euromissili». Nel momento più delicato del braccio di ferro tra il campo sovietico e quello occidentale, proprio quando il comunismo brezneviano era impegnato nella difficile partita di rallentare la crisi in cui versava da tempo, sotto il peso dei suoi errori e delle sue inefficienze, puntando ad un cambiamento dei rapporti di forza sul teatro europeo con l'installazione dei famosi missili SS-20, Craxi diede un contributo fondamentale per la difesa dell'occidente e, in definitiva, per la sconfitta del piano sovietico.

Il momento era difficile. La tensione tra i due blocchi altissima.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 39

Mosca tentava in tutti modi di esercitare una pressione militare e psicologica sui paesi europei e, particolarmente, sulla Germania, puntando alla «finlandizzazione» dell'Europa. Cioè, in conseguenza di tale pressione o di una potenziale minaccia militare, a spostare su una posizione più neutrale ed equidistante l'Europa.

In quel momento, la determinazione americana di impedire il raggiungimento di quell'obiettivo, e di riequilibrare la situazione, si basava sulla possibilità di installare nei paesi europei missili di pari o maggiore efficacia e deterrenza. L'Unione Sovietica, sia dal suo stesso territorio che da quelli dei paesi del suo blocco, era in condizione, come d'altra parte aveva fatto, di decidere direttamente l'installazione dei missili a medio raggio; gli Stati Uniti, invece, pur possedendo le stesse armi, dovevano essere autorizzati a fare altrettanto. E se questo non fosse avvenuto, non sarebbe stato sufficiente fare affidamento sui missili cosiddetti intercontinentali per risolvere il problema e superare la pressione esercitata dal blocco sovietico sui paesi della NATO, soprattutto la Germania.

Diventava decisivo, dunque, l'atteggiamento di questo paese, nel quale da tempo era in corso un acceso dibattito sul problema di una possibile riunificazione tedesca, in rapporto alla quale la vicenda dei missili veniva guardata con timori e preoccupazione. Oggi, archiviato ormai il periodo della guerra fredda, grazie ai documenti pubblicati sappiamo che una buona parte del partito socialdemocratico tedesco era soggetto a manipolazioni e condizionamenti da parte del sistema sovietico. È definitivamente dimostrato ormai, ad esempio, che il livello di pressione esercitato su Willy Brandt fosse molto maggiore rispetto a quanto già non pensassimo allora. Il che, rende molto chiaro ciò che in quegli anni constatammo, vale a dire la forte resistenza nel governo in carica, composto da socialdemocratici e liberali, per giungere a quella decisione.

Helmut Schmidt, che faceva parte dell'ala decisamente filo-occidentale della SPD, e che era deciso a consentire l'installazione degli «euromissili», fu costretto a dire che, per decidere in quella direzione, sarebbe stato necessario il pronunciamento favorevole almeno di un altro importante paese europeo. Fu così che, di fatto, la palla passò nelle mani italiane. In quelle di Craxi, per l'esattezza, che, nonostante la situazione italiana – il governo di unità nazionale era appena finito –, appoggiò con risolutezza la presa di posizione dell'Italia nel senso auspicato da Schmidt, il che, come conseguenza, innescò la risposta positiva della Germania a favore degli «euromissili». Non

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 40

è esagerato affermare che, in quel preciso momento, cambiò la storia. Dell'Europa e del mondo.

Allora, bisogna ricordarlo, anche i socialisti in Italia si divisero, per ragioni in parte interne al partito, in parte probabilmente corrispondenti al quadro generale venutosi a determinare, mentre la sinistra socialista si battè per una posizione più attendista rispetto a quella propugnata da Craxi e su cui puntò ufficialmente il PSI.

Allo stesso modo va ricordato che quel delicato passaggio riacuì lo scontro con il partito comunista di Berlinguer, il quale, dimentico di avere dichiarato, qualche anno prima – era il 1976 – nella famosa intervista al «Corriere della Sera», che i comunisti accettavano l'ombrello protettivo della NATO come tutela per la democrazia in Italia, di fronte alla necessità di installare i Cruise e i Pershing, assunse una posizione fortemente contraria dimostrando, in questo modo, nonostante l'eurocomunismo, gli strappi, e le cose di cui in quegli anni il PCI menava vanto, un legame forte con l'Unione Sovietica, e arrivando addirittura a organizzare le marce di protesta a Comiso contro l'installazione dei missili.

Ebbene, quel passaggio storico contribuì a definire con chiarezza il percorso e la scelta del socialismo riformista italiano nella grande partita politica che si stava giocando a livello internazionale. Oggi, guardando retrospettivamente a quelle vicende, si deve riconoscere il grande merito avuto da Craxi nel delineare le condizioni che dieci anni dopo portarono alla fine del blocco sovietico, alla caduta del muro di Berlino e al superamento della guerra fredda.

Questa considerazione, che trova, credo, convergenze unanimi, non può tuttavia essere sganciata dalla valutazione dell'identità politica e dei valori che, anche sul piano internazionale, caratterizzarono il socialismo di Craxi.

La nettezza di talune decisioni e il rispetto di principi considerati inalienabili, infatti, non riguardavano soltanto il rapporto con la politica sovietica, ma la complessità delle questioni e dei problemi sul tappeto. Questo valeva anche rispetto agli americani: erano alleati sul piano dello scontro generale e del posizionamento «strategico» in cui veniva allora misurato, ma non potevano permettersi o ritenere di condizionare oltre limiti ben precisi questo rapporto. Non una, ma più volte, Craxi e i socialisti hanno saputo dire di no agli USA, rivendicando piena autonomia di giudizio e di comportamento. E ciò sia che si trattasse di questioni legate alle lotte per la democrazia e per il superamento delle dittature, sia che si riferisse al problema

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 41

principale relativo all'assetto del mondo. Comunque e sempre Craxi non ha taciuto. E con lui i socialisti.

L'appoggio del PSI a favore di queste battaglie è stato concreto, perfino con aiuti finanziari formalmente illegali. Un discorso questo che sarebbe interessante affrontare nella più generale riflessione sulle questioni che hanno attraversato la vicenda di «Mani Pulite». Ciò è valso, per esempio, per i socialisti spagnoli, in tutta la fase di transizione dal franchismo alla democrazia, e per i socialisti portoghesi: sia Soares che Gonzales sanno quanto debbono a Craxi e ai socialisti italiani per l'appoggio e la copertura ottenuti durante la grande battaglia di democrazia e libertà di cui si sono resi protagonisti nei rispettivi paesi.

Così come è valso anche per i socialisti greci, nella fase della dura lotta contro i colonnelli, dal 1967 al 1974, che ha visto Craxi e il PSI in prima linea a favore dei compagni ellenici e di Panagulis. Ma, anche oltre i confini europei, il lavoro in questa direzione è stato costante. Deciso. Così è avvenuto per i socialisti cileni, quando Craxi fu molto fermo, e in polemica aperta contro gli americani, nell'appoggiare Salvador Allende. E così è stato anche nei confronti del popolo palestinese.

Craxi, sia chiaro, non era contro gli israeliani. Egli aveva ben radicati i valori e la tradizione del socialismo milanese, che era fortemente filoisraeliano. Aveva un forte peso nella sua visione politica la lezione di Mazzali, che seppe valorizzare e mettere in pratica anche di fronte a questi problemi. Senza dimenticare che la posizione dei socialisti è stata sempre a favore del diritto all'esistenza dello stato di Israele, un atteggiamento sostenuto e perorato in seno all'Internazionale socialista e apprezzato da Peres e da altri leader di quel paese, con cui il leader del PSI aveva rapporti molto stretti.

Al tempo stesso, però, Craxi riteneva – e noi con lui – che la logica della guerra fredda non potesse significare (così come non poteva significare l'oppressione di tutti coloro che si battevano per la libertà e la democrazia nei paesi del blocco sovietico) una scelta di campo del mondo e delle democrazie occidentali a favore di Israele, contro il legittimo diritto del popolo palestinese che si batteva per avere una patria.

Tale atteggiamento però va letto e collocato nel particolare contesto della guerra fredda. Appartiene a quel mondo. A quella fase storica. Tentare di trasferire le caratteristiche dell'appoggio che Craxi assicurò all'Arafat di allora, in una realtà, come quella attuale,

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 42

dominata dallo scontro globale con il radicalismo e il fondamentalismo islamico, significherebbe stravolgere i fatti ma, soprattutto, impedirne una conoscenza corretta.

Da questo punto di vista, è evidente che anche il giudizio su questioni delicate, come il comportamento di vari gruppi armati, che si battevano nel movimento palestinese, come quello di Abu Abbas, veniva letto – e deve essere considerato – in un'ottica molto diversa da quella con cui dobbiamo fare i conti oggi.

Craxi aveva molto forte l'idea dell'identità e della sovranità nazionale. Non riteneva contraddittorio con il suo socialismo, il socialismo riformista, una piena riscoperta dell'importanza e del valore di questi elementi, e dunque della loro piena tutela. Fu questa posizione, nel caso di Sigonella, a determinare il comportamento di Craxi, non certo la volontà di coprire la frangia terroristica che stava dalla parte dell'OLP e di Arafat.

C'era, in altri termini, dietro al suo deciso diniego alle richieste americane, la ferma intenzione di riaffermare il diritto dell'Italia di poter decidere con la propria testa. E, soprattutto, nel rispetto della propria sovranità.

E non c'era nulla, nemmeno il rischio che i rapporti con gli Stati Uniti potessero incrinarsi, a potergli suggerire un comportamento diverso da quello che, prima di ogni cosa e su tutto, tutelava l'Italia e i suoi diritti di paese libero. Così come nulla al mondo gli avrebbe fatto mancare di rispetto agli impegni presi con Mubarak, al quale Craxi si era rivolto per una mediazione durante la difficile fase della azione terroristica. Era inimmaginabile, perciò, che egli potesse consentire agli Stati Uniti di comportarsi come pretendevano di fare, sul territorio italiano, senza il consenso dei padroni di casa. Tutto questo sorprese soltanto chi non teneva in conto la posizione, le idee, l'identità e il patrimonio culturale e politico che Craxi, sempre, e senza eccezioni, ha difeso nella sua lunga storia di leader socialista e di uomo delle istituzioni al servizio del paese.

Anche da questo punto di vista si spiega e si comprende l'amore di Craxi per Giuseppe Garibaldi. Che riuniva e interpretava esattamente queste componenti: era un sicuro democratico, addirittura fece parte della prima internazionale, proletaria, sia pure non da posizioni marxiste; era un difensore della libertà, stava dentro le regole del gioco, per cui si fece anche in parte compartecipe di un disegno come quello di Cavour, relativo all'unificazione dell'Italia, ma al tempo stesso combatté battaglie di valori e di ideali sulla base

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 43

di aspetti apparentemente romantici, se non di vera e propria sfida alla «realpolitik».

Quegli stessi aspetti sempre privilegiati e sostenuti da Craxi, di cui si ebbe evidenza massima nella parte finale della sua esperienza politica, quella in cui ebbi la fortuna e il privilegio di stare al suo fianco come ministro degli Esteri. Una fase in cui è avvenuto il grande rivolgimento che ha portato alla cancellazione di alcuni punti fondamentali della storia europea e mondiale. In quegli anni, dal 1989 al 1992, è accaduto l'inimmaginabile. Tutto si è messo in moto. Senza possibilità di fermare il processo che si era avviato.

Ero arrivato alla Farnesina alla fine di luglio del 1989 e, tre mesi dopo, il 10 novembre, cadeva il muro di Berlino. Il primo atto di una vicenda culminata, il 25 dicembre del 1991, con la fine dell'Unione Sovietica.

In quegli anni, non sono mancati momenti di dissenso con Craxi. Tra il ministro degli Esteri della Repubblica italiana, obbligato a rispettare un approccio politico nell'interesse del paese, e il leader di un partito, il PSI, che applicava la sua visione, socialista garibaldina, delle cose.

Ricordo, in particolare, due episodi. Opposti, ma entrambi significativi. Il primo riguardava il Nicaragua e il sandinismo; l'altro la Somalia e la fine del regime di Siad Barre. Craxi era più filosandinista e più filo-Siad Barre di me.

Con il suo filosandinismo e, quindi, nel ritenere esagerata la pressione operata dagli Stati Uniti per costringere il regime alle elezioni democratiche, che poi portarono alla fine del regime medesimo e alla vittoria dell'ala conservatrice filo-americana di Violeta Chamorro, Craxi era d'accordo con la sinistra italiana e con i comunisti; al contrario, per l'appoggio a Siad Barre, entrò con gli stessi in uno scontro frontale che originò addirittura accuse di una presunta collusione tra il PSI e il regime di Siad Barre. Io avevo un'idea diversa. Ritenevo, cioè, che il regime sandinista fosse figlio della guerra fredda e che, per questa ragione, dovesse essere superato. Allo stesso modo e per le stesse ragioni, pensavo che l'appoggio a Siad Barre dovesse fermarsi ad un certo punto.

Avevo, insomma, da questo punto di vista, un approccio più tipicamente da «realpolitik» e meno, invece, da schema cosidetto di «valori», ammesso che di questo si possa parlare, e che era tipico di Craxi. Furono, però, divergenze, se così possono essere chiamate, del tutto marginali. Sulle questioni sostanziali, la sintonia con Craxi fu totale.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 44

Quando dovemmo decidere come comportarci durante l'invasione del Kuwait, da parte di Saddam Hussein, Craxi non ebbe dubbi sulla scelta dell'Italia di stare con gli americani e con i paesi arabi che si opposero all'ex raìs. Come fu pienamente d'accordo sul fatto che, a differenza di altre situazioni precedenti, e di altri paesi europei, ad esempio la Germania, noi partecipassimo, in maniera diretta, all'azione militare inviando i Tornado. Il che, fu una decisione molto più importante e significativa del fatto in sé. Una vera e propria rottura rispetto al passato, peraltro in un momento in cui, non bisogna dimenticarlo, in quell'estate del 1990, il PCI, già diventato PDS, guidato da Occhetto e D'Alema, in Parlamento assunse una posizione decisamente contraria al coinvolgimento dell'Italia nella guerra del Golfo, anche se questo avveniva nell'ambito di deliberazioni dell'ONU e quindi con una piena copertura formale della comunità internazionale.

Così come Craxi non ebbe dubbi nell'appoggiare la posizione che il Governo assunse rispetto alla Iugoslavia, che aveva l'obiettivo di evitare, nei limiti del possibile, la disgregazione di quel paese.

Una posizione che non individuava, acriticamente, come il bene, la linea degli sloveni e dei croati a favore del diritto alla secessione di quelle repubbliche. Cercammo allora di spiegare, senza riuscire però a convincere il grosso dell'Europa e nemmeno buona parte dell'Italia, che la gestione del fine guerra fredda doveva avvenire attraverso il rigoroso rispetto dei principi di Helsinki, pena il rischio che prevalesse, come poi purtroppo in alcuni casi è avvenuto, non la logica dell'integrazione ma quella della disintegrazione. Craxi capì che quella era la linea giusta e l'appoggiò con decisione.

Si potrebbero dire ancora molte cose, che contribuirebbe certamente a delineare con maggiore precisione i meriti e la positività dell'azione svolta da Bettino Craxi sul fronte della politica internazionale. Ma, forse, non è questa la sede e può bastare, per il momento, limitarsi alle valutazioni sin qui compiute.

Rimane un grande punto di domanda e, insieme, una forte amarezza nel pensare quale contributo straordinario Craxi avrebbe potuto assicurare nello sforzo necessario di definire il nuovo ruolo dell'Europa nel mondo post guerra fredda.

Probabilmente, se le cose fossero andate in maniera diversa da come è avvenuto, non solo l'Italia avrebbe avuto un ruolo centrale e positivo in questo nuovo scenario, ma Craxi, probabilmente, tra i leader europei, sarebbe stato quello più straordinariamente adatto e

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 45

capace di contribuire a questo obiettivo. Non si può dimenticare che Maastricht, di cui, a nome dell'Italia, sono stato uno dei protagonisti, porta con sé l'autorevolezza che derivava non a me, ma all'Italia e al governo italiano, dall'azione compiuta da Craxi al vertice europeo di Milano. Quando, cioè, piegando per la prima volta le resistenze della signora Thatcher, rese possibile l'avvio del negoziato che portò all'Atto Unico e quindi alla rimessa in moto del processo di integrazione europea. Fu la prima tappa, lo stadio iniziale di un percorso importante conclusosi con Maastricht. Craxi mostrò anche allora la sua statura di leader europeo, spianando la strada alla firma del trattato. Non c'è dubbio che Craxi sia stato un grande protagonista della nostra storia e della storia politica del secolo passato. Un uomo capace di grandi intuizioni che lasciavano presagire la direzione verso cui il mondo si sarebbe dovuto muovere.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 46

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 47

LEOPOLDO NUTI*

L'ITALIA E LO SCHIERAMENTO DEI MISSILI DA CROCIERA BGM-109 G «GRYPHON»

Introduzione

Lo scopo di questo saggio è di analizzare la duplice decisione italiana di accettare la modernizzazione delle forze nucleari di teatro concordata dalla NATO nella riunione del Consiglio atlantico il 12 dicembre 1979, e conseguentemente di schierare sul territorio italiano 112 missili da crociera americani BGM-109 G «Gryphon». È importante sottolineare fin dall'inizio, infatti, che la decisione italiana va scissa in due fasi ben distinte, e cioè il momento iniziale in cui il governo Cossiga espresse la disponibilità italiana ad ospitare il dispiegamento dei missili nell'ambito del Consiglio atlantico del dicembre 1979, e quello successivo del dicembre 1983 in cui il governo Craxi confermò la volontà di procedere effettivamente allo schieramento dei nuovi sistemi d'arma nei mesi seguenti.

A mio modo di vedere la decisione italiana si colloca all'intersezione di tre percorsi diversi ma strettamente correlati tra loro, e cioè l'evoluzione del quadro internazionale tra la fine degli anni settanta e i primi anni ottanta, il contemporaneo cambiamento del quadro politico interno in Italia, e la conseguente riformulazione della politica estera italiana che la nuova maggioranza intendeva sviluppare: solo tenendo ben presente quest'intreccio, perciò, ritengo che si possa cercare di chiarire il significato complessivo dello schieramento dei missili Cruise sul territorio italiano. Coerentemente con questa impostazione, la prima parte del saggio cerca di fornire un qua-

* Università di Roma 3.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 48

dro riassuntivo tanto delle interpretazioni che la letteratura storica e politologica ha offerto delle origini della «doppia decisione» dell'alleanza atlantica quanto delle valutazioni sull'importanza di tutta la vicenda dei cosiddetti «euromissili» per l'evoluzione del sistema internazionale nel corso degli anni ottanta. Successivamente vengono descritte l'evoluzione del quadro politico interno di quegli anni e la politica estera che la nuova maggioranza delineatasi dopo la fine dell'esperienza del «compromesso storico» intendeva attuare, analizzando in particolare la fase immediatamente precedente la decisione del dicembre 1983. Nella parte conclusiva del saggio, infine, vengono avanzate alcune ipotesi interpretative sulle motivazioni della scelta italiana, e viene offerto un paradigma esplicativo di natura più generale che cerca di superare la tradizionale dicotomia tra primato della politica interna e primato della politica estera.

Prima di entrare nel vivo dell'analisi è opportuno però aggiungere una breve premessa di natura metodologica sulle fonti utilizzate: con la parziale eccezione di alcune carte del senatore Acquaviva conservate presso la Fondazione Turati a Firenze e di alcune importanti testimonianze dei protagonisti dell'epoca – in particolare quella del ministro della Difesa Lagorio – le fonti primarie sulla scelta italiana sono estremamente carenti, così come quasi inesistenti sono gli studi secondari – il che inevitabilmente rende quanto mai provvisorio il carattere delle conclusioni di questo saggio. Più numerosi sono invece i lavori sulla decisione dell'Alleanza atlantica, sebbene occorra sottolineare come anche in questo secondo caso la ricerca storica internazionale, dopo un inizio molto promettente, abbia trascurato negli ultimi anni lo studio della questione degli «euromissili». La maggior parte delle fonti secondarie utilizzate per questo lavoro, perciò, risale al periodo tra la fine degli anni ottanta e i primi anni novanta.

La storiografia sulle origini della decisione NATO *del dicembre 1979*

Le origini della decisione del 12 dicembre 1979

Gli studiosi della guerra fredda hanno (o dovrebbero avere) sufficiente familiarità con un dibattito che dura da almeno una ventina d'anni in merito al rapporto tra Europa e Stati Uniti e che ruota intorno al concetto di «impero su invito»: con quella frase, infatti, lo storico norvegese Geir Lundestad ha cercato di fornire una defini-

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 49

zione delle relazioni euro-americane durante la guerra fredda che mettesse bene in evidenza come molti Stati dell'Europa occidentale avessero deliberatamente cercato di coinvolgere gli Stati Uniti nella difesa e nella gestione della sicurezza dell'Europa occidentale, ribaltando quelle tesi che la storiografia revisionista aveva elaborato negli anni settanta e che attribuivano la presenza americana in Europa a un disegno egemonico tenacemente e calcolatamente perseguito da Washington[1]. Il dibattito successivo alla formulazione delle tesi di Lundestad ha continuato a ruotare intorno a questi due corni del dilemma, sottolineando ora la volontà più o meno aperta degli europei di coinvolgere gli americani nelle loro faccende, ora i contorni più o meno sfumati di una politica estera americana volta a mantenere comunque una presenza importante in Europa anche a prescindere dalle richieste di protezione degli europei.

Praticamente tutte le spiegazioni fornite dalla letteratura scientifica circa la decisione del 12 dicembre 1979 ruotano proprio intorno al problema di quale sia stata l'origine effettiva di quella scelta, e se essa si possa considerare cioè una proposta fatta dagli europei agli americani a causa delle paure generate in Europa occidentale dall'apparizione dei nuovi missili sovietici SS-20 o se non fosse piuttosto il risultato di una scelta unilaterale degli Stati Uniti artatamente e abilmente venduta agli europei in un secondo tempo, la cui concezione precedeva comunque l'installazione dei missili sovietici. Anticipando subito le conclusioni, mi sembra che la tesi più convincente sia quella che afferma che la scelta del 1979 fu in realtà il risultato di un intricato negoziato euro-atlantico nel quale entrambi gli attori cercarono di far valere i propri argomenti e di tutelare i propri interessi.

Nella memoria collettiva, la scelta del 1979 viene però di solito presentata proprio come la reazione atlantica al progressivo dispiegamento dei nuovi missili balistici di raggio intermedio (IRBM) sovietici SS-20, cominciata a partire dal 1976 e continuata ininterrottamente negli anni seguenti. Gli SS-20, come è noto, costituivano un ammodernamento dei precedenti missili di teatro sovietici SS-4 e SS-5, ma al tempo stesso rispetto ai loro predecessori presentavano alcune caratteristiche tecniche talmente avanzate da costituire un sistema d'arma molto più potente e sofisticato. In realtà, però, la

[1] G. Lundestad, *The American «Empire» and other studies of US foreign policy in a comparative perspective*, Oxford, Oxford University Press, 1990.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 50

decisione del dicembre 1979 fu il punto di arrivo di un percorso tutto interno all'Alleanza atlantica caratterizzato da un acceso dibattito tra Stati Uniti e alleati europei, sul quale lo schieramento degli SS-20 da parte dell'URSS svolse un ruolo di potente acceleratore esterno e forse fu persino determinante ai fini dell'esito finale, ma che si impose comunque all'attenzione della NATO *dopo* che la discussione sulla modernizzazione delle forze nucleari di teatro dell'Alleanza era già cominciata. La maggior parte degli studi sull'argomento, infatti, concorda nell'individuare nel dibattito svoltosi all'interno dell'Alleanza intorno alla metà degli anni settanta le origini della successiva scelta del 1979. In quegli anni americani ed europei cominciarono a interrogarsi sull'effettiva capacità operativa dei sistemi nucleari della NATO e sulla opportunità di procedere a un loro ammodernamento che, rendendoli più efficaci in caso di guerra, aumentasse la loro capacità di deterrente nei confronti di un attacco sovietico. Negli Stati Uniti, in particolare, un momento di svolta fu costituito dall'arrivo al Pentagono del nuovo segretario della difesa James Schlesinger, nominato da Nixon nel luglio 1973. Schlesinger, che si occupava di problemi di difesa da moltissimo tempo ed era un esperto di strategia nucleare, rappresentava un esponente di primo piano della cosiddetta *nuclear warfigthing school* secondo la quale era fondamentale che l'Alleanza disponesse di un dispositivo nucleare credibile se voleva veramente essere in grado di applicare la dottrina della risposta flessibile adottata nel 1967 e quindi di graduare un'eventuale escalation verso lo scontro nucleare in caso di aggressione da parte delle forze del Patto di Varsavia. Negli anni successivi Schlesinger trovò un ambiente all'interno delle amministrazioni Nixon e Ford sempre più favorevole alle sue proposte, e nel 1975, dopo aver discusso a lungo delle sue teorie con alcuni rilevanti esponenti del Congresso come il Senatore Nunn, presentò un rapporto nel quale proponeva un pacchetto di misure destinate a trasformare la struttura delle forze nucleari a disposizione della NATO in Europa[2].

[2] Il rapporto Schlesinger è discusso da vari autori. La descrizione più dettagliata delle sue origini è probabilmente quella di M.J. Yaffe, *Origins of the Tactical Nuclear Weapons Modernization Program, 1969-1979*, Ph. D. Dissertation, University of Pennsylvania, 1991; un'altra analisi molto approfondita, ma più incentrata sulla sua successiva applicazione che non sulla sua genesi, è quella di Ivo H. Daalder and C. McArdle Kelleher, *The United States and Theater Nuclear Modernization since 1970*, Paper prepared for the Second Nuclear History Program Study Review conference, 1991. Cfr. anche Ivo Daalder, *The Nature and Practice of Flexible Response. NATO Strategy and Theater Nuclear Forces Since 1967*, New York, Columbia University Press, 1991, sulla *warfighting school*, pp. 58-63, e sul rapporto Schlesinger, pp. 128-136 e 140-143.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 51

Il rapporto Schlesinger suggeriva infatti di modernizzare le forze nucleari di teatro a disposizione dell'Alleanza approfittando di una serie di innovazioni tecnologiche, allo scopo di disporre di forze che potessero avere 1) un ruolo di deterrente e di difesa contro un attacco nucleare; 2) un ruolo analogo contro un attacco convenzionale e 3) un ruolo deterrente contro un'eventuale escalation del conflitto[3]. Quando Schlesinger fu sostituito da Rumsfeld poco dopo la presentazione del suo rapporto al Senato, il nuovo ministro trasformò la sostanza del rapporto del suo predecessore in un programma di modernizzazione delle forze NATO, «Improving the Effectiveness of NATO's Nuclear force Posture», che fu presentato al *Nuclear Planning Group* dell'alleanza nel 1976[4]. In sostanza, il progetto mirava a 1) aumentare le capacità di sopravvivenza delle forze nucleari di teatro; 2) sviluppare armi che producessero un minore danno collaterale; e 3) potenziare il raggio d'azione dei sistemi d'arma[5].

Mentre alcuni autori hanno messo in rilievo l'origine per così dire tutta americana di questo progetto, sottolineando in particolare come il rapporto non fosse altro che la conclusione di un dibattito interno alla «comunità nucleare» americana, altri hanno cercato di evidenziare come anche in questa fase preliminare di elaborazione di un nuovo approccio strategico non sia possibile trascurare l'apporto dato dagli alleati europei alla sua formulazione. Susanne Peters, in particolare, ha sottolineato come nei primi anni settanta nei dibattiti interni agli organismi di pianificazione nucleare dell'Alleanza atlantica sia i rappresentanti tedeschi sia quelli inglesi cercassero di spingere la NATO in una direzione del tutto analoga a quella descritta dal rapporto Schlesinger[6]. Secondo la Peters, infatti, si possono citare vari esempi in cui l'impostazione strategica suggerita dalla Germania federale mirava a raggiungere gli stessi risultati descritti nel rapporto Schlesinger, come nel caso delle *Guidelines* adottate dal *Nuclear Planing Group* dell'alleanza nel 1976, secondo le quali occorreva che la NATO considerasse la compatibilità delle TNF disponibili con la sua strategia, le crescenti capacità offerte al Patto di Varsavia dall'ammodernamento delle sue TNF, l'allestimento di un

[3] Daalder and Kelleher, *The United States and Theater Nuclear Modernization*, cit., pp. 22-26.

[4] Daalder and Kelleher, *The United States and Theater Nuclear Modernization*, cit., p. 26.

[5] Daalder and Kelleher, *The United States and Theater Nuclear Modernization*, cit., p. 32.

[6] S. Peters, *West German Doctrines and their Predominance in the Evolution of the NATO Dual-Track Decision of 1979*, Ph. D. Dissertation, The European University Institute, 1989; sullo Healey-Schröder paper cfr. anche I. Daalder, *The Nature and Practice*, cit., pp. 73-78.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 52

arsenale di armi nucleari e sistemi d'arma tale da offrire una varietà di opzioni e garantire la flessibilità nel caso di un'escalation[7].

In ogni caso tutti gli studi esistenti concordano che fino a questo punto il progetto di modernizzazione prescindeva assolutamente dalla percezione di un'accresciuta minaccia sovietica. L'intreccio cominciò ad infittirsi negli anni successivi e in particolare con il passaggio dall'amministrazione Ford a quella Carter, dal momento che il nuovo presidente e il suo staff mostrarono fin dall'inizio scarso entusiasmo per un programma volto a modernizzare l'arsenale nucleare dell'Alleanza e preferirono invece insistere perché gli alleati si impegnassero a rafforzare l'arsenale convenzionale della NATO. La nuova amministrazione Carter, inoltre, sembrava incline a continuare sulla strada del dialogo con in sovietici nel campo del controllo degli armamenti e disposta a rendere definitivo l'accordo provvisorio sul SALT II che Ford e Breznev avevano firmato a Vladivostok nel 1974, anche se non era chiaro fino a che punto un nuovo trattato sarebbe stato esteso anche alle forze nucleari di teatro. Da questo momento in poi si sviluppò allora un rapporto assai intricato tra le scelte strategiche dei sovietici, il negoziato sul SALT II, e il dibattito interno all'Alleanza atlantica.

In particolare, con un interessante ribaltamento di ruoli, gli alleati europei mostrarono crescente interesse per il programma di modernizzazione dell'arsenale nucleare NATO che fino a qualche tempo prima gli esponenti dell'amministrazione Ford avevano insistito per fargli accettare. Su questo ribaltamento probabilmente ebbero un effetto simultaneo due sviluppi paralleli. Da un lato, in Europa occidentale si diffuse la sensazione che l'amministrazione Carter potesse essere troppo vacillante e incerta in tema di difesa atlantica ed eccessivamente incline a ricercare un compromesso con i sovietici a spese dell'Europa, mentre dall'altro gli europei mostravano un crescente disagio nei confronti della parità strategica tra le superpotenze, temendo che all'ombra di questa si potesse arrivare effettivamente al tanto temuto *decoupling* tra la difesa dell'Europa e quella degli Stati Uniti[8]. I tedeschi occidentali, ad esempio, furono tra i più strenui contestatori della possibilità che il SALT II fosse esteso anche alla basi

[7] S. Peters, *West German Doctrines*, cit., p. 117.

[8] Su questo punto, e in particolare sul ruolo dei circoli degli strateghi europei e americani nel diffondere queste percezioni, cfr. Raymond L. Garthoff, *Detente and Confrontation. American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, Washington, The Brookings Institution, 1984, pp. 855-856.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 53

nucleari americane in Europa, i cosiddetti FBS, che invece i sovietici volevano includervi a tutti i costi[9]. D'altro canto crebbe anche effettivamente il timore nei confronti delle nuove armi sovietiche – gli ss-20 – che entrarono pienamente nel dibattito collettivo sulla sicurezza quando nel settembre del 1976 il Direttore dell'*Arms Control and Disarmament Agency*, Fred Iklé, ne evidenziò per la prima volta la pericolosità[10].

I due momenti catalizzatori di questa nuova fase furono il celebre discorso del cancelliere tedesco Helmut Schmidt all'Istituto di studi strategici di Londra nell'ottobre 1977, che servì a richiamare l'attenzione non tanto sull'esistenza degli SS-20, come talora si afferma, quanto sul fatto che la parità strategica tra USA e URSS amplificava le differenze tra gli arsenali dei due blocchi sul piano europeo, e quindi sulla necessità che anche il negoziato per la riduzione delle forze in Europa (il MBFR di Vienna) procedesse di pari passo con il SALT II[11]; e il successivo dibattito sull'introduzione della cosiddetta bomba al neutrone (in termini tecnici, arma a radiazioni rafforzate, o *Enhanced radiation weapon*), che provocò uno scontro molto aspro all'interno della NATO tra Schmidt e Carter e rafforzò, dopo la definitiva cancellazione del progetto nell'aprile del 1978 da parte di Carter, la sensazione che la presidenza di quest'ultimo non fosse in grado di ristabilire una salda leadership americana all'interno dell'Alleanza atlantica[12].

È nella saldatura tra questi problemi – il dibattito interno all'Alleanza sulla modernizzazione delle forze nucleari di teatro, la percezione della necessità di riaffermare la leadership degli Stati Uniti dopo la *débacle* della bomba al neutrone, il timore di un possibile *decoupling* accresciuto dal crescente rafforzamento militare sovieti-

[9] S. Peters, *West German Doctrines*, cit., pp. 130-133. Sull'opposizione europea al SALT cfr. anche Daalder, *The Nature and Practice*, cit., pp. 166-170. Un esempio delle perplessità europee è riportato in Memorandum for the President by the Secretary of Defense, June 10, 1977, in Declassified Documents Research System DDRS, 1996, doc. n. 103.

[10] D. Johnstone, *The Politics of the Euromissiles. Europe's Role in America's World*, London, Verso, 1984, p. 9.

[11] H. Schmidt, «The 1977 Alastair Buchan Memorial Lecture», October 18, 1977, in *Survival*, vol. 20, January-February 1978. Per una delle numerose analisi del discorso, cfr. David Schwartz, *NATO's Nuclear Dilemmas*, Washington, Brookings, 1983, pp. 214-216; I. Daalder, *The Nature and Practice*, cit., pp. 169-170.

[12] Sulla controversia relativa alla bomba al neutrone esiste un'ampia letteratura. Cfr. in particolare O. Njølstad, *Peacekeeper and Troublemaker. The Containment Policy fo Jimmy Carter, 1977-1978*, Oslo, The Norwegian Institute for Defence Studies, 1995, capitolo 3 «Extended Deterrence in Europe. The Neutron Bomb Controversy».

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 54

co – che probabilmente si può trovare la spiegazione più convincente della successiva decisione della NATO di procedere al dispiegamento dei missili Cruise e Pershing nel dicembre 1979. Alla fine del 1977, prima ancora che la controversia sulla bomba al neutrone esacerbasse i rapporti tra Carter e Schmidt, il *Nuclear Planning Group* della NATO aveva deciso di dar vita a un gruppo speciale, il cosiddetto *High level group* (HLG) che, sotto la guida dell'Assistant Secretary of Defense David McGiffert, aveva il compito di discutere la modernizzazione delle LRTNF. Nel febbraio del 1978 il gruppo aveva già raggiunto una prima decisione, precorrendo il processo decisionale all'interno della stessa amministrazione Carter, raccomandando un «aggiustamento evolutivo verso l'alto» delle forze nucleari di teatro dell'Alleanza[13]. Quando nelle settimane successive la controversia sulla bomba al neutrone incrinò ulteriormente la fiducia nell'amministrazione Carter da parte degli alleati, sembrò dunque che il lavoro dell'HLG costituisse lo strumento migliore per ristabilire un clima più disteso nelle relazioni tra gli alleati. Nei mesi successivi, l'amministrazione Carter si schierò apertamente a favore delle proposte dell'HLG, che in autunno furono ulteriormente definite a favore dell'installazione di missili da crociera lanciati da terra o dal mare (SLCM o GLCM), di missili balistici di raggio intermedio tra le 1000 e le 1500 miglia (Pershing II e Longbow) e di nuove basi per gli aerei FB 111 H. Le proposte furono poi discusse da Carter in un vertice tenuto nell'isola di Guadalupa nel gennaio del 1979 con il Primo ministro inglese Callaghan, il presidente francese Giscard e il cancelliere tedesco Schmidt, che si espressero tutti a favore della decisione di procedere con la modernizzazione delle forze nucleari di teatro della NATO.

Nel corso del 1979 furono infine aggiunti gli ultimi elementi alla decisione: da un lato fu creato un gruppo di lavoro all'interno dell'alleanza, il cosiddetto *Special group*, che aveva il compito di elaborare una proposta che consentisse di collegare la modernizzazione con il negoziato sovietico-americano per la limitazione delle armi nucleari; e dall'altro fu ulteriormente ridotta la gamma di sistemi d'arma che l'alleanza avrebbe potuto schierare, finendo per scegliere, nel luglio 1979, una combinazione di 108 missili Pershing II e 464 GLCM BGM-109 G «Gryphon». Con l'aggiunta della clausola elabora-

[13] D. Schwartz, *NATO's Nuclear Dilemmas*, cit., pp. 216-219; R. Garthoff, *Detente and Confrontation*, cit., p. 858.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 55

ta dallo *Special group* che prevedeva la possibilità di non procedere all'installazione dei missili qualora i sovietici avessero proceduto allo smantellamento dei propri SS-20, la proposta dell'*High level group* fu formalmente adottata dal Consiglio dei Ministri dell'Alleanza il 12 dicembre 1979 con la cosiddetta *dual track decision*, aprendo una nuova fase nelle relazioni tra Est e Ovest e, più in generale, un nuovo periodo della guerra fredda.

Da questa breve ricostruzione delle principali fasi che precedettero la decisione appare abbastanza chiaramente come sia difficile, in primo luogo, stabilire un nesso di causa ed effetto diretto tra l'installazione degli SS-20 e la decisione della NATO. Questo però non vuol dire, come hanno sostenuto alcuni autori[14], che la NATO avrebbe comunque deciso di procedere in ogni modo alla modernizzazione delle sue forze di teatro: si trattava infatti di una scelta politica molto difficile e impopolare in un'epoca in cui la distensione sembrava ancora costituire l'elemento prevalente del sistema internazionale, che pochi governi avrebbero accettato di far propria a cuor leggero. In realtà, come in tanti altri casi durante la guerra fredda, la politica estera sovietica paradossalmente finì per agevolare l'attuazione di una linea politica che gli occidentali sembravano inclini ad adottare ma che esitavano a mettere in pratica. L'installazione degli SS-20, in altre parole, fornì agli occidentali la leva su cui far forza per procedere all'attuazione di un progetto che, senza la spinta emotiva generata dall'apparizione delle nuove armi sovietiche, avrebbe potuto restare ancora a lungo nel limbo e forse non essere attuata mai.

Questa interpretazione consente anche di valutare meglio il problema dall'origine europea o americana della decisione: senza l'input iniziale proveniente dal rapporto Schlesinger e dalla nuova cultura strategica affermatasi negli Stati Uniti nella prima metà degli anni settanta, la NATO non avrebbe probabilmente proceduto con tanta rapidità nella direzione della modernizzazione delle proprie forze di teatro. È anche vero, tuttavia, che senza le pressioni generate dagli europei a causa delle oscillazioni dell'amministrazione Carter e dell'atteggiamento sovietico quel progetto di modernizzazione sarebbe potuto anche rimanere lettera morta. È significativo, del resto, che intere parti del rapporto Schlesinger non furono mai attuate e che il 12 dicembre del 1979 il Consiglio Atlantico scelse di

[14] In particolare D. Johnstone, *The Politics of Euromissiles*, cit.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 56

dar vita solo ad alcune delle raccomandazioni originariamente presentate dal segretario della Difesa americano – al punto che alcuni tra coloro che avevano contribuito all'elaborazione del rapporto non mancarono di criticare aspramente la *dual track decision*, rimproverandole di aver completamente snaturato il progetto iniziale:

> in effetti, si può sicuramente affermare che la «soluzione» del 1979 per le LRTNF, che fu abbracciata con estrema riluttanza da alcuni membri dell'alleanza, fu il risultato non di un'analisi strategica ma di una disputa all'interno dell'alleanza «su quanto il traffico (politico) sarebbe stato in grado di sopportare» a proposito della modernizzazione delle armi nucleari in Europa[15].

Non sembra dunque il caso di parlare, per riprendere la dicotomia espressa all'inizio, né di una semplice espressione della volontà egemonica americana supinamente accettata dagli europei, né dell'ennesima applicazione dell'impero su invito, in cui gli Stati Uniti più o meno graziosamente si sarebbero prestati a venire incontro alle richieste di soccorso degli europei. Ancor meno plausibile sembra poi l'ipotesi, elaborata nel 1984-85 da Diana Johnstone, secondo la quale l'intera manovra degli «euromissili» sarebbe stata concepita a Washington per legare l'Europa alla strategia americana su scala globale, il cui vero obiettivo, nell'ambito di una strategia di *escalation* orizzontale, sarebbe stato quello di tenere in scacco i sovietici in Europa mediante le nuove armi mentre gli Stati Uniti si preparavano a colpire altrove gli interessi sovietici, spostando in particolare il centro di gravità della nuova strategia verso il Medio Oriente e il Golfo Persico[16].

The Weapon that won the Cold war?

Una volta stabilita una plausibile spiegazione per l'origine della decisione, e prima di passare all'analisi della posizione assunta dall'Italia durante questa vicenda, vorrei rapidamente soffermarmi sull'importanza politica di quella scelta e sulla sua influenza sulla successiva evoluzione del sistema internazionale. Con una sintesi ardita ma efficace, i Cruise sono spesso presentati come l'arma la cui

[15] Cfr. per esempio le critiche di Cotter riportate in M. Yaffe, *Origins of the Tactical Nuclear Weapons*, cit., p. 640.
[16] D. Johnstone, *The Politics of Euromissiles*, cit.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 57

installazione ha convinto i sovietici della fermezza dell'Occidente e li ha spinti perciò prima a cercare il negoziato che ha portato all'eliminazione di tutta la categoria di armamenti TNF, accettando la cosiddetta «opzione zero» suggerita dalla NATO, e poi a intraprendere quel processo di riforme che ha accelerato la disgregazione del sistema sovietico[17].

La tesi trova sostegno anche nella letteratura scientifica. In effetti, nel periodo successivo alla decisione del 1979 e fino allo schieramento di queste armi in Europa a partire dalla fine del 1983, la contesa politico-propagandistica tra sovietici e occidentali costituì una della pagine più aspre della guerra fredda. Sebbene ancora sia difficile ricostruire con precisione il processo decisionale all'interno dell'URSS, ci sono alcune indicazioni che mostrano come ancora poco prima dell'installazione delle nuove armi i sovietici fossero convinti di poter giocare fino in fondo la carta dei movimenti pacifisti occidentali e di poter convincere perciò i governi europei a non installare le nuove armi – forzando così una drammatica rottura all'interno dell'Alleanza atlantica che avrebbe provocato una crisi senza precedenti nelle relazioni tra Europa e Stati Uniti. Il clamoroso fiasco della bomba al neutrone, da questo punto di vista, costituiva per i sovietici un precedente estremamente interessante che con tutta probabilità si sarebbe potuto ripetere anche a proposito delle nuove armi, come lo stesso Breznev sembra abbia sottolineato al Comitato Politico Consultivo del Patto di Varsavia nel Novembre del 1978[18].

Non è certo facile stabilire se i sovietici avessero proceduto all'installazione dei loro nuovi SS-20 proprio con l'intenzione di facilitare il *decoupling* tra Stati Uniti e Europa occidentale: uno dei massimi esperti americani di strategia sovietica, Raymond Garthoff, ha sostenuto ad esempio che con tutta probabilità la decisione iniziale sovietica fu dovuta sostanzialmente a una volontà di modernizzazione del proprio arsenale[19]. Una volta ingaggiata la battaglia diplomatico-pro-

[17] Il concetto, espresso da più autori, è stato formulato ad esempio dall'ambasciatore Incisa di Camerana quando ha definito lo scontro sugli «euromissili» «la terza guerra mondiale» e la base di Comiso «la Vittorio Veneto» della vittoria italiana in questo scontro: Ludovico Incisa di Camerana, *La vittoria dell'Italia nella terza guerra mondiale*, Roma, Laterza, 1977, pp. 54-57.

[18] M. Ploetz, «NATO and the Warsaw Treaty Organization at the Time of the Euromissile Crisis, 1975 to 1985», in Gustav Schmidt (ed.), *A History of NATO. The First Fifty Years*, London, Palgrave-MacMillan, 2001, p. 218.

[19] R. Garthoff, *Detente and Confrontation*, cit., pp. 870-886.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 58

pagandistica contro l'installazione delle nuove armi americane, tuttavia, sembra più che plausibile che i dirigenti del Cremlino, da Breznev ad Andropov, abbiano avuto presente quale grande vittoria strategica avrebbero potuto conseguire se la decisione atlantica fosse stata ribaltata. Di questi calcoli possibili ci sono alcune tracce negli archivi tedesco-orientali: il leader tedesco orientale Erich Honecker, ad esempio, nel dicembre 1983 dichiarò ad Enrico Berlinguer che «l'offensiva per la pace» condotta dall'URSS era mirata soprattutto a minare il consenso popolare in occidente per la strategia della deterrenza nucleare della NATO; e nel febbraio 1984 sempre Honecker sottolineava con orgoglio a Georges Marchais come la battaglia contro gli «euromissili» avesse cambiato il clima politico culturale della Germania occidentale e avesse portato il partito socialdemocratico da una posizione fortemente anticomunista a una molto più incline a ricercare la sicurezza del paese in un miglioramento dei rapporti con l'Est. In questo contesto, affermava Honecker, gli SS-20 costituivano «utili strumenti di intimidazione psicologica che dimostravano a Bonn quanto fosse errato aspettarsi che la propria sicurezza fosse aumentata dalle nuove forze nucleari americane»[20].

Una dimostrazione *a contrario* dell'importanza attribuita dall'URSS allo schieramento dei nuovi sistemi d'arma della NATO viene poi fornita dalle affermazioni di uno dei più importanti defettori sovietici, Oleg Gordievskij, secondo il quale la dirigenza sovietica si convinse dopo l'elezione di Ronald Reagan alla presidenza degli Stati Uniti che l'Occidente si stava preparando attivamente alla guerra nucleare e che lo schieramento degli «euromissili» faceva parte di questo piano: nel maggio 1981 Breznev e Andropov, allora capo del KGB, chiesero ai servizi segreti sovietici di lavorare attivamente alla raccolta di prove relativa a questo progetto, sotto il nome di operazione RYAN *(Raketno-Yadernoe Napadenie*: attacco di missili nucleari)[21]. Negli anni successivi, il timore di un attacco nucleare da parte dell'occidente avrebbe fatto sì che all'operazione RYAN venisse data assoluta priorità e che i servizi sovietici si sforzassero di cercare prove di questo presunto progetto militare occidentale, creando nella dirigenza dell'URSS un'atmosfera di crescente timore che Gordievskij non esita a definire «paranoica» e che raggiunse uno dei

[20] T. Ploetz, «NATO and the Warsaw Treaty Organization», cit., pp. 215-216.
[21] C. Andrew e O. Gordievskij, *La storia segreta del KGB. Le operazioni internazionali del servizio di spionaggio più famoso e temuto del mondo*, Milano, Rizzoli, 1993, p. 615.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 59

suoi apici durante un'esercitazione per provare le procedure di attacco nucleare condotta dal Quartier generale della NATO nel novembre del 1983 (*Able Archer*) proprio alla vigilia della definitiva installazione degli «euromissili»[22].

In sostanza, sembra condivisibile la tesi di quanti hanno visto nella vicenda relativa alla disputa per lo schieramento degli «euromissili» una fase cruciale della guerra fredda. L'aspra contesa dimostrò ai sovietici come, in un momento in cui l'Occidente proveniva da una serie quasi ininterrotta di sconfitte militari e di crisi economiche, sia gli Stati Uniti sia i paesi europei disponessero ancora della volontà politica di rinsaldare la coesione dell'Alleanza atlantica e di serrare le fila contribuendo così ad invertire un processo che sembrava destinato a registrare un crescente rafforzamento della posizione sovietica. Con la scelta del dicembre 1979 e la sua successiva conferma nel 1983 fu inoltre ribaltato il neutralismo che aveva caratterizzato sempre di più la cultura politica di molti paesi europei occidentali durante gli anni settanta, determinando una chiara riluttanza a ribadire la distinzione tra le democrazie e i totalitarismi in nome della distensione e del mantenimento di buoni rapporti con i paesi dell'Europa orientale[23]. Forse i missili Cruise non furono «l'arma che vinse la guerra fredda» ma il loro schieramento contribuì sicuramente a riequilibrare i rapporti politici tra i due blocchi e favorire il successivo processo di cambiamento all'interno dell'URSS.

Politica estera e politica interna in Italia dalla fine degli anni settanta alla metà degli anni ottanta

Premessa. Sullo sfondo dello scenario internazionale che si è cercato di riassumere, la situazione politica italiana stava intanto cambiando rapidamente. La fase di ricerca di un'intesa tra la forze di centro e di centro sinistra con il partito comunista sembrava essersi almeno temporaneamente esaurita con la rottura dell'esperimento dei governi di unità nazionale in cui il PCI era stato inserito nella maggioranza pur senza disporre di una rappresentanza all'interno del Consiglio dei Ministri. Le elezioni del 1979 avevano ribadito la

[22] Andrew e Gordievskij, *La storia segreta del KGB*, cit., pp. 632-634.

[23] Su questo punto cfr. in particolare Jeffrey Herf, *War by Other Means. Soviet Power, West German Resistance, and the Battle of the Euromissiles*, New York, The Free Press, 1991, in particolare p. 230.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 60

fine, almeno temporanea, di questa linea politica e dato vita a una nuova maggioranza centrista che poi, con il passare del tempo, si sarebbe trasformata nel cosiddetto penta-partito, la cui maggiore novità sarebbe stata l'assegnazione della Presidenza del Consiglio dapprima a un repubblicano, Giovanni Spadolini, dal giugno 1981 al dicembre 1982, e poi a un socialista, Bettino Craxi, dall'agosto 1983 al giugno 1987.

La formazione della nuova maggioranza si accompagnava a una netta ripresa della lotta al terrorismo, che subiva alcune sconfitte importanti come la liberazione del generale americano Dozier nel dicembre 1981 e che da quel momento sembrava avviato a un progressivo declino[24].

A questa nuova linea politica interna si abbinava poi un rinnovato attivismo in politica estera, che mirava soprattutto a compensare la perdita di prestigio e di immagine subita dall'Italia nel corso degli anni settanta, quando la combinazione tra la crisi economica, l'instabilità governativa, e il terrorismo avevano diffuso tra gli alleati la sensazione di un paese estremamente fragile e poco affidabile. Da un lato si cercava quindi di recuperare una politica estera di più alto profilo, mentre dall'altro si avviava una riflessione del tutto inedita tra le file dei diplomatici e dei militari sul senso della politica estera e di sicurezza dell'Italia, cercando per la prima volta dopo molti anni di elaborare una visione strategica nazionale che compenetrasse gli interessi dello stato italiano con quelli dell'alleanza di cui faceva parte. La politica estera della nuova coalizione, in particolare, sembrava essere incentrata sulla «riscoperta» che la NATO non sempre tutelava adeguatamente gli interessi nazionali dell'Italia e che una politica estera più dinamica nel Mediterraneo richiedeva anche una forte componente militare che la sostenesse in maniera adeguata[25]. Tra la fine degli anni settanta e i primi anni ottanta si riscontrano perciò tutta una serie di chiari segnali della volontà italiana di impegnarsi in una politica estera più attiva in ambito Mediterraneo e di praticare una politica di sicurezza molto più incisiva che in passato:

[24] Sull'evoluzione del sistema politico italiano di quegli anni cfr. Piero Craveri, *La repubblica dal 1958 al 1992*, Torino, UTET, 1995, cap. VII. Per alcune valutazioni contemporanee sull'instabilità della situazione prima e dopo le elezioni, cfr. i memoranda del National Foreign Assessment Center della CIA in data 2 February, 8 March, 15 May e 6 September 1979, in DDRS, 1992, doc. n. 2462, 2463, 2466 e 2468.

[25] M. Cremasco, «Italy: A New Role in the Mediterranean?», in J. Chipman (ed.), *NATO's Southern Allies: Internal and External Challenges*, London, Routledge, 1988, p. 218.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 61

dalla decisione di partecipare alla missione della Nazioni Unite UNIFIL al confine libanese (1979), al trattato di assistenza economica, tecnica e militare con Malta (1980), fino alla partecipazione alla forza multinazionale di osservatori nella penisola del Sinai (MFO, 1982). Segnali analoghi si riscontrano inoltre nelle dichiarazioni dei ministri della Difesa Lagorio e Spadolini così come nella pubblicazione del *libro bianco* del Ministero della Difesa[26].

I due momenti cruciali di questa nuova politica estera sembrano essere stati proprio la scelta di dichiarare la disponibilità italiana a installare i missili Cruise e la decisione di partecipare ai due corpi di spedizione multinazionali in Libano tra il 1982 e il 1984. Quest'ultima missione, in particolare, costituì una vera e propria soglia spartiacque nei confronti dell'utilizzazione delle Forze Armate italiane, dal momento che fino ad allora l'Italia aveva partecipato ad operazioni di peacekeeping con un numero sempre molto ristretto di militari, mentre in Libano per la prima volta fu impiegato un contingente molto ampio in cui ai soldati di professione si accompagnava un numero elevato di militari di leva[27].

Occorre aggiungere infine che questa sequenza di eventi, che agli occhi dello storico può apparire come lo svolgimento di un disegno logico e lineare, agli occhi dei protagonisti non poteva non apparire che in una luce molto diversa: la maggior parte delle scelte compiute in quegli anni si svolsero infatti in un clima politico incerto e frammentato, e ciascun passaggio sia di politica estera sia di politica interna fu il risultato di dispute interminabili e di continue mediazioni tra posizioni molto diverse. La tentazione di riaprire il dialogo con il partito comunista, infatti, costituiva una sorta di convitato di pietra la cui presenza influenzava costantemente – in positivo o in negativo – la maggior parte delle scelte operate dalle altre forze politiche; né era chiaro fino a che punto la rinnovata aspirazione a svolgere un ruolo di maggiore spicco in ambito internazionale potesse

[26] *La difesa: libro bianco*, Roma, Ministero della Difesa, 1985. Per le dichiarazioni di Lagorio, cfr. ad esempio quella riportata in Vittorio Luigi Ferraris, *Manuale della politica estera italiana 1947-1993*, Laterza, Roma, 1993, p. 346, nota 95.

[27] Sull'importanza politica della missione cfr. Lelio Lagorio, *L'ultima sfida. Gli euromissili*, Firenze, Loggia de' Lanzi, 1998, pp. 114-115. Più in generale, cfr. F. Angioni, *Un soldato italiano in Libano*, Milano, Rizzoli, 1984; L. Caligaris, «Western Peacekeeping in Lebanon: lesson of MLF», in «Survival», n. 6, 1984, pp. 262-268; «Libano: missione compiuta», in «Rivista Militare», n. 5, 1984, pp. 164; G. Lundari, *Gli italiani in Libano, 1979-1985*, Milano, Editrice Militare Italiana, 1986; G. Nebiolo, *Gli Italiani a Beirut*, Milano, Bompiani, 1984; A. Sion, «Libano. Il contingente militare italiano», in «Rivista Militare», n. 1, 1984, pp. 23-31.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 62

trovare il necessario consenso da parte dell'opinione pubblica, tradizionalmente poco interessata alla politica estera e certamente non più abituata da molti anni a vedere l'Italia assumere posizioni di grande responsabilità; né, infine, era chiaro quale sarebbe stato il corso dell'evoluzione di un sistema internazionale che dopo alcuni anni di distensione era bruscamente ritornato a un clima di pesante contrapposizione tra i blocchi. La politica estera italiana si trovava perciò a svolgere il difficile compito di esercitare il tradizionale ruolo di filtro tra il sistema politico internazionale e quello interno in un momento in cui entrambi attraversavano una fase di profondo cambiamento, senza che fosse chiaro quale sarebbe stato lo sbocco dei due processi di mutamento.

La doppia decisione italiana, 1979 e 1983

Queste considerazioni sono particolarmente rilevanti per il problema centrale delle due scelte del 1979 e del 1983, nelle quali motivazioni di ordine interno e internazionale sembrano intrecciarsi senza soluzione di continuità, al punto tale che, come vorrei sottolineare più diffusamente nelle mie conclusioni, non sembra opportuno cercare di separare i due aspetti del problema.

La scelta del 1979

La prima decisione, quella del governo Cossiga nel novembre-dicembre 1979, trova probabilmente le sue origini lontane nell'interesse mostrato fin dagli anni cinquanta dalle forze armate e dalla diplomazia italiana nei confronti delle armi nucleari americane e nella disponibilità mostrata in più di un'occasione ad ospitare basi militari statunitensi sul suolo nazionale[28]. Inoltre, se la distensione era stata particolarmente apprezzata da molti esponenti delle forze politiche e da quanti, nel mondo economico, mostravano profondo interesse alle potenzialità dei mercati dell'Europa orientale, da un punto di vista strategico, militari e diplomatici non avevano mancato di sottolineare i rischi insiti in un processo che sembrava destinato a realizzare o un condominio americano-sovietico alle spalle dell'Europa,

[28] Su questi problemi mi permetto di rinviare a L. Nuti, «"Me too, please": Italy and the Politics of Nuclear weapons, 1945-1975», in *Diplomacy and Statecraft*, vol. 4, n. 1, March 1993, pp. 114-148. Sulle «missioni» assegnate all'Italia nell'ambito dell'alleanza atlantica cfr. anche I. Daalder, *The Nature and Practice*, cit., pp. 109-110.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 63

o un progressivo allentamento del legame di fondo tra Stati Uniti e Europa occidentale[29]. Non c'è dubbio perciò che per entrambi questi motivi da parte italiana si fosse mostrato un certo interesse al discorso avviato in ambito NATO sulla modernizzazione delle forze nucleari di teatro dell'alleanza a metà degli anni settanta.

Il desiderio di svolgere un ruolo di spicco all'interno di questo progetto deve poi essere stato acuito dalla sequenza di eventi dei primi mesi del 1979 e in particolare dalla mancata presenza del presidente del Consiglio italiano al vertice della Guadalupa del gennaio 1979, quando Carter, Callaghan, Giscard e Schmidt si accordarono sull'opportunità di proporre alla NATO l'installazione degli «euromissili». La nota avversione italiana per la creazione di direttori – formali o informali – all'interno dell'Alleanza atlantica è stata quindi vista da molti come la spinta iniziale (o, se si preferisce, la causa contingente) del processo decisionale che si concluse con il voto del Parlamento nel dicembre del '79 a favore della modernizzazione delle forze di teatro della NATO. Già nella primavera del 1979, infatti l'inviato del presidente Carter David Aaron, incaricato di sondare gli alleati europei a proposito dello schieramento dei missili, avrebbe trovato nel governo italiano un interlocutore sorprendentemente ben disposto nei confronti della modernizzazione delle LRTNF, mentre nelle altre capitali europee – in particolare a Bruxelles, L'Aja e Bonn – aveva riscontrato un clima di maggiore perplessità e soprattutto un netto timore nei confronti delle opposizioni interne che la scelta avrebbe suscitato[30].

Dopo lo svolgimento delle elezioni politiche nel giugno 1979, il 4 agosto 1979 veniva varato un nuovo governo Cossiga DC-PLI-PSDI, che poteva contare anche sull'astensione del PSI e l'appoggio esterno del PRI. Mentre erano ancora in corso le consultazioni per la formazione del governo, giunse in visita a Roma il cancelliere tedesco Helmut Schmidt che, secondo il racconto di quella visita fatto dal ministro Lagorio, avrebbe chiaramente rappresentato al presi-

[29] Per un giudizio contemporaneo sulle perplessità italiane nei confronti della distensione cfr. quanto scriveva l'ambasciatore americano Reinhardt in Airgram A-47 from Rome (Reinhardt) to the Department of State, «Annual Policy Assessment», July 14, 1967, in National Archives Washington (d'ora in poi, NAW), Central Foreign Policy Files CFPF 1967-1969, Political and Defense, b. 2238.

[30] D. Schwartz, *NATO's Nuclear Dilemmas*, cit., pp. 229-230. Anche John Newhouse registra con un certo stupore la pronta disponibilità del governo italiano: J. Newhouse, *War and Peace in the Nuclear Age*, New York, Vintage books, 1990, p. 328.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 64

dente Pertini il dilemma cui si trovava di fronte la Germania federale, e cioè quello di non poter essere l'unico stato dell'Europa continentale a schierare le nuove armi nucleari. Pertini, continua Lagorio, avrebbe prontamente rassicurato Schmidt garantendogli che l'Italia avrebbe fatto la sua parte e avrebbe proceduto allo schieramento dei missili. Successivamente, una volta formato il nuovo governo Cossiga, il presidente del Consiglio sarebbe stato informato della decisione del presidente della Repubblica e, condividendola appieno, avrebbe iniziato una serie di sondaggi con gli altri partiti politici[31].

Secondo la ricostruzione di Claudio Gatti, l'ambasciata americana svolgeva intanto un lavoro di pressione sia su Cossiga sia sul PSI, individuando in Craxi l'uomo chiave sul cui consenso fare affidamento per spezzare un'eventuale opposizione delle forze di sinistra all'installazione dei missili[32]. Pochi giorni dopo la formazione del governo, infatti, Cossiga fu invitato dall'ambasciatore Gardner per essere sensibilizzato sull'opportunità di una ferma presa di posizione italiana, e poche settimane dopo l'ambasciatore, che era sempre stato incline a guardare con simpatia l'evoluzione del PSI verso un ritorno alla formula del centro-sinistra, si sarebbe incontrato con Craxi per convincerlo dell'opportunità che il PSI appoggiasse il governo sulla questione degli «euromissili». In breve, vista la netta ostilità espressa fin dall'inizio dal PCI, la decisione italiana sembrava dipendere dalla scelta che avrebbe compiuto il PSI. Craxi, secondo il racconto di Gatti, avrebbe mostrato di convenire con l'ambasciatore americano sulla necessità della scelta, ma avrebbe anche chiesto di potersi consultare con Stefano Silvestri, allora direttore dell'IAI e consulente del PSI per le questioni di politica internazionale. Lagorio aggiunge inoltre di essere stato incaricato dallo stesso Craxi di preparare una relazione per la direzione del partito su questi temi e di averlo fatto in stretta consultazione proprio con Silvestri[33]. Successivamente, in una riunione tenutasi il 18 ottobre, un gruppo

[31] L. Lagorio, *L'ultima sfida*, cit., pp. 27-31. Nelle sue memorie, Schmidt non fa cenno del suo colloquio con Pertini ma spiega chiaramente di aver già fatto presente ai suoi alleati sin dal vertice della Guadalupa la clausola della «non-singolarità» tedesca, come poi sarebbe stata definita in ambito NATO l'assoluta indisponibilità ad essere il solo stato continentale ad ospitare le nuove armi: H. Schmidt, *Menschen und Mächte*, Berlin, Siedler Verlag, 1987, p. 232.

[32] C. Gatti, *Rimanga tra noi. L'America, l'Italia, la «questione comunista»: i segreti di cinquant'anni di storia*, Milano, Leonardo, 1990, pp. 183-189.

[33] L. Lagorio, *L'ultimo sfida*, cit., pp. 33-34.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 65

ristrettissimo di dirigenti socialisti (secondo Gatti, Craxi, Signorile, Lombardi, Lagorio e Accame) avrebbe discusso il problema con Silvestri e avrebbe deciso di proporre alla direzione del partito una risoluzione favorevole allo schieramento dei missili[34]. Il 25 ottobre un dibattito – che Lagorio racconta essersi protratto per ore – si concluse con la presa d'atto da parte della direzione di un «documento di orientamento» che suggeriva al PSI di procedere con prudenza verso l'autorizzazione al governo a esprimere un parere favorevole nei confronti della nuove armi[35]. Nelle settimane successive Signorile avrebbe cercato di diluire questa posizione aggiungendo all'accettazione della modernizzazione delle TNF la cosiddetta «clausola della dissolvenza», secondo la quale il raggiungimento di un accordo sul controllo degli armamenti avrebbe reso invalida la decisione della NATO, ma Craxi trasformò questa proposta formale in un mero «auspicio» da parte del partito, al quale fu chiesto di votare la proposta del governo senza condizioni.

L'inclinazione del PSI ad appoggiare il governo su questo punto permise al presidente del Consiglio Cossiga di esprimersi chiaramente a favore dell'installazione quando David Aaron compì una seconda visita a Roma, in quelle stesse settimane[36]. Un estremo tentativo sovietico di operare pressioni sul governo italiano attraverso l'invio a Roma del presidente della Commissione Esteri del Soviet Supremo, Ponomariov, non riuscì a modificare la posizione italiana[37]. Durante il dibattito che si svolse in Parlamento tra il 4 e il 6 di dicembre, il PSI si espresse a favore dello schieramento dei nuovi sistemi d'arma nonostante il dissenso di molti esponenti della sinistra del partito, e la risoluzione relativa fu approvata il 6 dicembre con 328 voti favorevoli e 230 contrari[38]. Pochi giorni dopo, il governo italiano approvava insieme agli altri alleati la decisione di procedere alla modernizzazione delle forze di teatro dell'Alleanza atlantica.

Una chiara misura di quanto incerta fosse la situazione politica interna italiana e di quanto vaghe fossero le prospettive di una effettiva applicazione della decisione presa la fornisce un rapporto della

[34] C. Gatti, *Rimanga tra noi*, cit., p. 186.
[35] L. Lagorio, *L'ultima sfida*, cit., p. 38.
[36] C. Gatti, *Rimanga tra noi*, cit., p. 188.
[37] L. Incisa di Camerana, *La vittoria dell'Italia nella terza guerra mondiale*, cit., p. 56.
[38] L.V. Ferraris, *Manuale*, cit., p. 256. L. Lagorio, *L'ultima sfida*, cit., pp. 43-44.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 66

CIA redatto poche settimane dopo il voto del parlamento italiano[39]. Secondo la CIA, infatti, il voto aveva innescato un processo di rimescolamento delle carte all'interno del sistema politico italiano, indebolendo tanto Cossiga quanto Craxi nei confronti delle rispettive minoranze interne e soprattutto nei confronti del PCI: molto presto, secondo quel rapporto, si sarebbe riaperto un dibattito all'interno del PSI sull'opportunità di ritornare ad una linea di collaborazione con il PCI, e Craxi avrebbe trovato crescenti difficoltà a sostenere il governo. Siccome l'appoggio del PSI sulle questioni fondamentali era la chiave della sopravvivenza di Cossiga, le prospettive per il governo erano tutt'altro che brillanti, così come quelle dell'attuazione dell'impegno preso con la decisione NATO del 12 dicembre[40]. All'interno della CIA, del resto, si dovevano nutrire non pochi dubbi sulla possibilità del PSI di mantenere la linea datagli da Craxi se è vero che a un certo punto Duane Clarridge, il capo della stazione romana, aveva suggerito di attuare un piano per coinvolgere definitivamente il PCI nel governo e staccarlo da Mosca al fine di stabilizzare la vita politica italiana in un periodo tanto cruciale – un progetto, incidentalmente, che sarebbe stato fatto fallire dall'ambasciatore Gardner che invece riteneva opportuno scommettere su Craxi[41].

L'importanza della decisione italiana, al di là delle vicende politiche interne, non deve essere sottovalutata. Al vertice della Guadalupa il Cancelliere tedesco Schmidt aveva espresso chiaramente la posizione del suo governo a proposito della cosiddetta clausola della «non-singolarità» tedesca, secondo la quale la Germania avrebbe proceduto all'installazione dei missili se non fosse stato il solo governo dell'Europa continentale – escludendo quindi la Gran Bretagna – a doverlo fare. Ora, al momento della decisione atlantica, gli altri possibili candidati per lo schieramento erano il Belgio e l'Olanda, e siccome i governi di entrambi questi paesi sembravano molto più cauti e incerti, la scelta italiana risultava fondamentale per rispettare la condizione posta dal governo di Bonn e procedere quindi alla formulazione di una decisione forma-

[39] Central Intelligence Agency, National Foreign Assessment Center, 31 January 1980. *Memorandum: Italy: Tnf–An Update*, in DDRS, 1992, *fiche* 158, doc. 2470.

[40] La successiva crisi di governo del marzo 1980 sembrò confermare la pessimistica previsione della CIA, mentre la sua rapida conclusione con la formazione di un governo DC-PRI-PSI sempre guidato dallo stesso Cossiga costituì per gli americani una sorpresa quantomai positiva.

[41] D.R. Clarridge, *A Spy for All Seasons. My Life in the CIA*, New York, Scribner, 1997, cap. 10.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 67

le da parte della NATO[42]. La documentazione relativa al negoziato inter-alleato su questo punto è ancora tutta da declassificare, ma se dovesse confermare questa ricostruzione la decisione italiana finirebbe effettivamente per assumere un ruolo di primaria importanza all'interno del processo decisionale dell'alleanza.

La seconda scelta: dicembre 1983

Altrettanto importante della prima fu la seconda scelta italiana, questa volta effettuata dal primo governo Craxi, nel dicembre 1983. Nel corso dei quattro anni intercorsi dalla *dual track decision* del dicembre 1979 il clima generale del sistema internazionale era decisamente peggiorato e l'attuazione effettiva dello schieramento degli «euromissili» sembrò spesso appesa a un filo. Dietro le pressioni dei governi europei, la nuova amministrazione Reagan aveva infine deciso di mettere in atto anche la seconda parte della decisione del dicembre 1979: nel maggio del 1981 il nuovo presidente americano informava perciò il Consiglio atlantico della sua intenzione di aprire un negoziato con i sovietici entro l'anno prima di procedere in via definitiva allo schieramento dei missili sul territorio dei paesi europei. Nel novembre del 1981 a Ginevra era perciò cominciato un negoziato con l'Unione Sovietica per verificare se non fosse possibile trovare un intesa che rendesse superflua l'installazione dei nuovi sistemi d'arma[43]. Il negoziato si era trascinato avanti per circa due anni e la scadenza del dicembre 1983, per la quale l'Alleanza aveva deciso di procedere comunque all'installazione dei missili, si avvicinava senza che da Ginevra provenissero indicazioni di un'imminente svolta. Le trattative si erano anzi incagliate in una serie di problemi che sembravano del tutto insolubili, in particolare quando i sovietici avevano reso noto la loro ferma intenzione di includere nel negoziato non solo i missili che la NATO avrebbe dovuto schierare ma anche le forze nucleari inglesi e francesi introducendo un potenziale elemento di divisione all'interno dell'Alleanza.

Nel frattempo tutti i governi dell'Europa occidentale dovevano fare i conti con un'ondata senza precedenti di manifestazioni pacifiste che osteggiavano apertamente e senza riserve il futuro schiera-

[42] D. Schwartz, *NATO's Nuclear Dilemmas*, cit., p. 232.

[43] P. Nitze, *From Hiroshima to Glasnost. At the Centre of Decision – a Memoir*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1989.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 68

mento delle nuove armi nucleari. In Italia, in particolare, la situazione era resa più complessa dal fatto che il PCI, dopo una presa di posizione iniziale molto moderata, si era progressivamente avvicinato al movimento di protesta nella speranza forse di recuperare una parte dell'elettorato perduto con le elezioni del 1979, dove aveva registrato un calo di quasi il 4%. Questa scelta costringeva il governo a procedere con estrema cautela, anche perché il quadro politico determinato dalle elezioni del 1979 restava tutt'altro che stabile[44].

D'altra parte la scelta compiuta in quell'anno era irrevocabile, e anzi il governo sembrava intenzionato a trarre il massimo vantaggio dalla consapevolezza che l'assenso italiano aveva assunto un ruolo centrale per la riuscita dell'eventuale schieramento in tutta l'Europa occidentale. Contrariamente alla scelta fatta dal governo della Germania Occidentale, che aveva ribadito di essere favorevole allo schieramento dei missili ma aveva insistito per mettere in chiaro che si trattava di armi che sarebbero state gestite esclusivamente dalle forze armate americane, il governo italiano insisté a lungo per ottenere dagli Stati Uniti un controllo molto maggiore sui missili destinati a essere schierati sul territorio nazionale. Lagorio racconta infatti di essersi adoperato a più riprese perché i missili Cruise fossero gestiti congiuntamente secondo il meccanismo della doppia chiave, sul modello di quanto fatto con i missili Jupiter schierati in Puglia tra il 1960 e il 1963: gli americani avrebbero mostrato una certa flessibilità nei confronti della richiesta italiana ma anche una notevole resistenza ad accettarla, fin quando il presidente Reagan non manifestò in proposito la sua netta ostilità in una lettera al presidente del Consiglio Fanfani nel marzo del 1983[45]. La richiesta italiana, se accettata interamente, poteva infatti riaprire l'intero dibattito atlantico sul *nuclear sharing* faticosamente avviato a soluzione nella seconda metà degli anni sessanta con la creazione del *nuclear planning group*. D'altra parte in Italia la soluzione allora adottata da

[44] Per una valutazione dell'impatto del movimento pacifista, cfr. Directorate of Intelligence, Central intelligence agency, «Peace Group and Leaders in INF Basing Countries», November 1, 1982, in DDRS, 1992, doc. n. 2489.

[45] L. Lagorio, *L'ultima sfida*, cit., pp. 84-91. Nelle sue memorie, il segretario della Difesa Weinberger non fornisce nessuna indicazione in merito al negoziato con l'Italia: Caspar Weinberger, *Fighting for Peace. Seven Critical Years at the Pentagon*, London, M. Joseph, 1990. Sui Jupiter cfr. L. Nuti, «Dall'operazione *Deep Rock* all'operazione *Pot Pie*: una storia documentata dei missili SM 78 Jupiter in Italia», in *Storia delle Relazioni Internazionali*, vol. 11/12, n. 1 1996/1997 e vol. 2 1996/1997, pp. 95-138 e 105-149.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 69

Washington per risolvere il dibattito sul *nuclear sharing*, così come il successivo sostegno americano al trattato di non-proliferazione nucleare, avevano suscitato non poche perplessità negli ambienti diplomatici e militari, e quindi lo schieramento dei missili Cruise poteva apparire a qualcuno come un modo per ribaltare una scelta che all'epoca era stata accettata molto malvolentieri. Non sembra perciò una coincidenza che, come scrive Lagorio, in quegli stessi mesi l'ammiraglio Torrisi, capo di stato maggiore della Difesa, gli sottoponesse, sia pure in modo teorico, l'ipotesi di riconsiderare l'opzione non-nucleare dell'Italia[46]. Lagorio, che terminò il suo mandato alla Difesa prima dell'installazione dei missili, non racconta se la richiesta italiana di installare i Cruise con il sistema della doppia chiave fu alla fine accettata da Washington, ma sembra incline a ritenere di no, anche se nei mesi successivi allo spiegamento dei missili da parte italiana si ribadì pubblicamente che le armi non avrebbero potuto essere impiegate senza il consenso del governo, senza specificare però se ciò implicava un impegno da parte americana alla consultazione preventiva o qualcosa di più.

Tra il 1979 e il 1983 il governo italiano si trovò peraltro impegnato non solo a trattare con gli Stati Uniti in merito alla formula della doppia chiave, ma anche a favorire una soluzione negoziata della controversia. Il 7 agosto 1981, ad esempio, il ministro della Difesa Lagorio annunciava che il governo Spadolini aveva scelto la base di Comiso, in Sicilia, per il futuro schieramento dei missili Cruise, ma al tempo stesso dichiarava la propria piena disponibilità anche nei confronti di un negoziato. Di fronte alle crescenti proteste del movimento pacifista e alle ripercussioni che queste avevano anche all'interno della maggioranza, infatti, il governo non poteva limitarsi a ribadire la sua piena adesione alla scelta del 1979, e a più riprese si mostrò perciò incline a caldeggiare una soluzione negoziata della controversia. Fin dall'ottobre del 1981, in particolare, l'Italia sostenne l'ipotesi dell'opzione zero che poi sarebbe stata rilanciata da Reagan e che alla fine sarebbe stata accolta nel trattato INF del 1997[47].

La disponibilità al compromesso mostrata dall'Italia non fu però sufficiente né a favorire una soluzione negoziata delle trattative di Ginevra, né a scansare le pesanti pressioni sovietiche volte a inco-

[46] L. Lagorio, *L'ultima sfida*, cit., pp. 59-60.
[47] Sulla posizione diplomatica italiana, cfr. L. Lagorio, *L'ultima sfida*, cit., pp. 92-98.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 70

raggiare un ripensamento, né infine a evitare le crescenti proteste dell'opposizione e dei movimenti pacifisti. In questo contesto di crescente tensione, aggravato da una drammatica serie di eventi internazionali quali l'abbattimento del volo di linea sud-coreano da parte dell'aviazione sovietica nell'agosto, i successivi attentati contro le caserme dei marines americani a Beirut in novembre e l'invasione americana di Grenada due giorni dopo, a pronunciarsi sull'attuazione della decisione del 1979 fu chiamato il primo governo presieduto da un socialista nella storia dell'Italia repubblicana.

Nel periodo immediatamente precedente alla sua nomina a presidente del Consiglio, la posizione di Craxi sulla decisione di procedere allo schieramento aveva suscitato qualche incertezza in ambito internazionale[48]. Consapevole dell'importanza crescente che la posizione italiana avrebbe assunto nell'infuocato clima internazionale della seconda metà del 1983, lo stesso segretario del PSI aveva cercato di inviare segnali rassicuranti agli alleati sulla posizione che il partito socialista e lui stesso avrebbero tenuto, ammonendo però che in caso di mancata formazione di un governo a guida socialista molto probabilmente sarebbe stato inevitabile cercare di coinvolgere nuovamente il PCI nella maggioranza di governo. Alla fine di una riunione del Comitato esecutivo del PSI, in particolare, Acquaviva aveva esplicitamente esposto questa posizione a un funzionario dell'ambasciata americana che però, secondo quanto riferito da quest'ultimo all'ambasciatore francese a Roma Gilles Martinet, aveva interpretato le parole del braccio destro di Craxi come un ricatto nemmeno tanto velato per ottenere l'appoggio americano a una candidatura del leader socialista alla Presidenza del consiglio[49]. D'altro canto, una volta ottenuta la nomina e formato il governo, nel suo discorso d'investitura Craxi ribadì chiaramente che il suo governo avrebbe mantenuto ferme le decisione già prese nel '79 e ripeté poi successivamente che, in caso di fallimento dei negoziati, avrebbe proceduto all'installazione dei missili. Al tempo stesso, invitò i diretti interessati a formulare proposte nuove che potessero contribuire a rimettere il negoziato sulla strada di un possibile successo.

Nei mesi intercorsi tra la formazione del suo governo e la decisione definitiva di procedere con l'installazione, Craxi fu al centro di un'intensa attività diplomatica che lo vide visitare le principali capi-

[48] L. Lagorio, *L'ultima sfida*, cit., pp. 130-131.
[49] Cfr. la relazione di Bruna Bagnato, in questo volume.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 71

tali europee (Londra, Parigi, Bonn, e L'Aja) e gli Stati Uniti, oltre che corrispondere con il presidente Reagan e con il segretario del PCUS Andropov. Quest'ultimo, in particolare, aveva probabilmente cercato di giocare d'anticipo scrivendo al presidente del Consiglio poco dopo la sua investitura per rilanciare la proposta che i sovietici avevano presentato anche al negoziato di Ginevra, e cioè quella di una riduzione delle loro forze di media gittata (ivi compresi una parte degli SS-20, ma non tutti) in cambio dell'inclusione nel negoziato delle forze nucleari inglesi e francesi e della mancata installazione di quelle americane[50]. Evidentemente i sovietici pensavano di poter spingere gradatamente il nuovo governo italiano verso una posizione più accomodante e forse convincerlo a rinviare l'inizio dello schieramento, giocando sulle vaghe aperture contenute nel discorso di Craxi e sull'atteggiamento conciliante tenuto dal ministro degli Esteri Andreotti durante un incontro con il suo corrispettivo sovietico Gromyko.

D'altro canto, poco dopo la lettera di Andropov, Craxi ne ricevette una di Reagan con la quale il presidente americano esprimeva il suo apprezzamento per l'appoggio «tempestivo» alla politica del doppio binario e criticava le proposte di Andropov, chiedendo però al presidente del Consiglio se non avesse altri suggerimenti da avanzare in vista della ripresa del negoziato di Ginevra. Egli stesso, al riguardo, suggeriva che fosse necessario un ultimo sforzo per presentare a Ginevra una posizione nuova da parte degli alleati che come minimo mettesse gli Stati Uniti «in una posizione tale da aver chiarito che [loro], di concerto con i propri alleati, han compiuto uno sforzo globale per raggiungere un accordo prima dell'inizio dello spiegamento»[51].

Nelle settimane seguenti il governo italiano elaborò una risposta alla lettera di Andropov sostanzialmente molto ferma, anche se non mancava di lasciare aperti spiragli per la prosecuzione del negoziato, al punto da meritare l'esplicito apprezzamento del segretario di Stato Shultz all'ambasciatore italiano a Washington Petrignani[52]:

[50] Lettera di J. Andropov a B. Craxi, 27 agosto 1983, in Fondazione Turati, Carte Acquaviva, scatola 31, b. 1, fasc. 3, sottof. «Viaggio in USA».

[51] Lettera di R. Reagan a B. Craxi, 12 settembre 1983, in Fondazione Turati, Carte Acquaviva, scatola 31, b. 1, fasc. 3, sottof. «Viaggio in USA».

[52] L'ambasciatore Petrignani al ministro degli Esteri G. Andreotti, 15 ottobre 1983, in Fondazione Turati, Carte Acquaviva, scatola 31, b. 1, fasc. 3, sottof. «Scott's».

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 72

Craxi rispose infatti al segretario del PCUS che non poteva accettare uno status quo che equivaleva a legittimare «la superiorità globale dell'URSS»[53]. A Reagan, invece, Craxi, rispose invitando gli Stati Uniti ad avanzare nuove proposte e, eventualmente, a continuare il negoziato anche dopo l'inizio dell'installazione dei missili[54]. Contemporaneamente durante la sessione dei ministri degli esteri del Consiglio Atlantico nel corso della quale il capo della delegazione americana a Ginevra, Paul Nitze, rese noto che molto probabilmente i sovietici avrebbero interrotto le trattative al momento dell'arrivo dei primi missili sul suolo europeo, Andreotti ribadì al segretario di Stato americano Shultz l'intenzione del suo governo di andare avanti con lo schieramento se il negoziato di Ginevra fosse fallito[55]. Inoltre, dalla scarsa documentazione disponibile, sembra possibile evincere sia uno stretto coinvolgimento italiano nella preparazione delle ultime proposte negoziali presentate dagli Stati Uniti alla ripresa delle trattative di Ginevra[56] sia uno stretto contatto tra le delegazioni italiane e tedesche all'interno dello *Special Group* della NATO che seguiva l'andamento dei lavori di Ginevra. Al riguardo, in una nota preparatoria all'incontro di Craxi con il cancelliere tedesco Helmut Kohl, scriveva infatti il consigliere diplomatico del presidente del consiglio:

> Molto spesso italiani e tedeschi si sono trovati nella stessa linea per spingere verso un negoziato serio, esercitato in buona fede, con la chiara percezione non solo dell'obiettivo della sicurezza dell'Europa ma anche delle legittime preoccupazioni sovietiche. Senza peccare di presunzione si può dire che siamo stati quelli che maggiormente hanno dato un senso alla famosa frase «fermezza e flessibilità», che col tempo è venuta a caratterizzare la posizione occidentale[57].

In sostanza, nonostante da qualche parte si cominciasse a temere che il nuovo governo potesse mostrare un'eccessiva inclinazione a rinviare l'installazione dei missili pur di mantenere aperto il negoziato, Craxi riuscì a trovare un equilibrio non facile tra la necessità di

[53] L. Lagorio, *L'ultima sfida*, cit., p. 149.
[54] Cfr. la relazione di B. Bagnato, cit.
[55] G.P. Shultz, *Turmoil and Triumph. Diplomacy, Power and the Victory of the American Ideal*, New York, Scribner, 1993, p. 369.
[56] *Ibidem.*
[57] Appunto «Negoziato FNI di Ginevra», incontro del presidente del Consiglio Craxi con il cancelliere federale Helmut Kohl, 23 settembre 1983, in Fondazione Turati, Carte Acquaviva, scatola 31, b. 1, fasc. 1, 2, Viaggio nei Paesi Bassi e in Germania Federale.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 73

dimostrare agli alleati la sua piena affidabilità e la ricerca di spazi negoziali sempre più difficili e ristretti. Il viaggio del presidente del Consiglio a Washington, tra il 18 e il 22 ottobre, mise fine alle consultazioni con gli altri capi di governo della NATO e, così come si aspettavano gli americani, registrò «un'ampia e significativa concordanza» tra i due governi.

Alla fine di ottobre la NATO rafforzò la sua posizione negoziale con una decisione di grande importanza, quando il *Nuclear Planning Group* decise, nella riunione tenutasi a Montebello, in Canada, di ridurre di 1.400 testate il proprio arsenale nucleare purché questa riduzione venisse accompagnata dalla modernizzazione delle altre forze che non sarebbero state smantellate[58]. Nei giorni successivi ebbe poi inizio la sequenza delle approvazioni da parte dei paesi membri, e il Parlamento italiano discusse e approvò la decisione di procedere con l'installazione tra il 14 e il 16 novembre, approvandola con 351 voti contro 219. Tra marzo e aprile del 1984 i primi missili Cruise erano operativi nella base di Comiso.

È vero che nei mesi successivi il presidente del Consiglio sembrò in parte attenuare la fermezza mostrata in quest'occasione quando cercò di rinnovare gli spiragli negoziali con l'URSS offrendo una moratoria nell'installazione dei missili in cambio della ripresa del negoziato di Ginevra, bruscamente interrotto dai sovietici – proprio come previsto da Nitze all'arrivo dei primi missili sul suolo europeo[59]. Nell'insieme, tuttavia, il governo Craxi ribadì con abilità la decisione precedente, in un momento in cui la tensione internazionale era ancora maggiore di quanto non fosse stata nel 1979 e il contrasto tra le forze politiche molto più netto e drammatico.

Conclusioni

La scelta italiana è stata spesso spiegata facendo riferimento in modo quasi esclusivo alle sue ripercussioni di natura politica interna. Non c'è dubbio, in effetti, che il tema della solidarietà occidentale e della necessità che l'Italia adempisse ai suoi doveri e alle sue

[58] I. Daalder e C. Kelleher, *The U.S. and Theater Nuclear Modernization*, cit., p. 133.

[59] Per due valutazioni contrastanti su quest'episodio, cfr. L.V. Ferraris, *Manuale*, cit., pp. 352-353, e Virgilio Ilari, *Storia militare della prima repubblica, 1943-1993*, Ancona, Casa editrice Nuove ricerche, 1993, pp. 66-67. Cfr. anche il resoconto di Shultz, in *Turmoil and Triumph*, cit., p. 475.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 74

responsabilità di partner dell'Alleanza atlantica fu senz'altro sfruttato dai politici della nuova maggioranza per influenzare il nuovo corso della politica italiana e mantenere il PCI all'opposizione, mettendolo di fronte a scelte che non poteva compiere senza completare il suo processo di trasformazione e sganciamento dall'Unione Sovietica.

Da questo punto di vista, la decisione del dicembre del 1979 serviva al duplice scopo di testimoniare il ritrovato dinamismo della politica estera italiana e di mettere in difficoltà il PCI, che dopo alcune incertezze iniziali cercò di giocare la carta della «opposizione leale», rivendicando il suo diritto a contestare la scelta di schierare i missili pur restando fedele alla NATO. Per la nuova coalizione, e soprattutto per quei partiti che miravano a rendere difficile se non impossibile il ritorno del PCI nella maggioranza, fu facile accusare il PCI di doppiezza e di mantenerlo ai margini della coalizione – in questo aiutati probabilmente dalla decisione dello stesso PCI di provare a cavalcare la tigre della protesta di massa contro le nuove armi.

La scaltrezza maggiore, in questo gioco, fu probabilmente quella mostrata da Craxi che della vicenda degli «euromissili» si servì per indicare agli Stati Uniti che dal punto di vista della affidabilità atlantica la sua leadership valeva quanto quella di un qualunque democristiano – usando cioè il test della sua fermezza in ambito atlantico sia contro il PCI sia contro la stessa DC. Come ha scritto Maurizio Cremasco,

> l'importanza interna e internazionale della faccenda degli «euromissili» poteva aiutare [il PSI] a costruirsi l'immagine di un partito della sinistra italiana capace di prendersi le sue responsabilità nel campo della difesa senza essere condizionata ideologicamente[60].

Bisogna però aggiungere, per valutare appieno il senso della scelta italiana a favore degli «euromissili», che scelte analoghe, compiute sulla base di un *mix* di considerazioni di politica interna e di politica estera, erano state fatte per quasi tutto il corso della storia dell'Italia repubblicana. Nel contesto internazionale della guerra fredda, infatti, era praticamente impossibile separare rigidamente i due campi, ed era inevitabile che decisioni volte a ribadire l'appartenen-

[60] M. Cremasco, «Italy: A New Role in the Mediterranean?», in J. Chipman (ed.), *NATO's Southern Allies: Internal and External Challenges*, cit., pp. 206-207; cfr. anche V. Ilari, *Storia militare della seconda repubblica*, cit., pp. 404-405.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 75

za dell'Italia ad uno dei due schieramenti avessero un peso politico interno estremamente importante. Dalla decisione di entrare a far parte del Patto Atlantico, allo schieramento della SETAF nel 1955 e dei missili Jupiter nel 1958, questo tipo di scelte serviva sempre a un duplice (se non triplice) scopo, e cioè a rilanciare la posizione dell'Italia in ambito internazionale, a mostrare saldamente al PCI che la scelta occidentale era irrinunciabile, e spesso a innalzare le fortune politiche dell'uomo politico di turno che la compiva segnalandolo come un interlocutore affidabile agli occhi di Washington. In breve, anche negli ottanta il test dell'atlantismo continuava a essere uno strumento importante della vita politica italiana, utilizzato non solo per rilanciare il prestigio internazionale ogniqualvolta si avvertiva la sensazione che l'Italia corresse il rischio di essere lasciata ai margini da vicende importanti, ma anche per ancorare saldamente all'Occidente un sistema politico potenzialmente soggetto a pericolosi sbandamenti. Da questo punto di vista, l'unica differenza tra la decisione del 1983 e quelle degli anni precedenti stava nel fatto che per la prima volta la decisione veniva presa da un politico socialista e non da un democristiano.

Vorrei a questo punto aggiungere un'ultima riflessione di natura teorica sul rapporto tra politica interna e politica estera nella storia dell'Italia repubblicana. Il dibattito sul rapporto tra politica estera e politica interna (o sulla predominanza dell'una sull'altra) è vecchio quanto l'esistenza dello stato italiano, o forse addirittura ne precede la creazione, e passa per tappe che attraverso il *Mussolini diplomatico* di Salvemini portano, negli anni della repubblica, a formulazioni come quella di Norman Kogan che vedeva la politica estera italiana come una vera e propria *quantité négligeable*, un'appendice scarsamente significativa del processo politico interno e, di questo, una variabile del tutto dipendente. Questa mi sembra una semplificazione eccessiva, così come mi sembrano forzate quelle definizioni della politica estera italiana del dopoguerra come inesistente o insignificante, un tema che una volta ricorreva tradizionalmente nelle critiche della sinistra e che ora invece si trova spesso nelle analisi di alcuni commentatori conservatori: lo scenario che ho cercato di descrivere nella relazione è invece molto più complesso, e mi sembra indicare, attraverso l'esame di alcune decisioni relative alla politica di sicurezza e all'Alleanza atlantica, un intreccio e un'interdipendenza tra politica interna e politica estera che va indagato secondo categorie interpretative diverse, senza ridurre l'una a semplice appendice

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 76

dell'altra. Ciò significa che ogniqualvolta si deve analizzare la politica estera italiana durante la guerra fredda è impossibile utilizzare la categoria concettuale di quella che Raymond Aron chiamava la «diplomazia pura» (secondo la sua stessa definizione, una diplomazia tradizionale che ignora ciò che accade al di là dei confini dell'altro stato e si occupa solo della sua politica estera) e si deve invece ricorrere a un concetto diverso, quello di «guerra civile internazionale», che Aron applica a quei periodi dove il confronto tradizionale basato sulla politica di potenza viene rafforzato da un contrasto ideologico o religioso[61].

Questo intreccio tra i due livelli interno e internazionale ci porta a fare un'altra considerazione sulle motivazioni sottostanti le principali scelte di politica estera e di sicurezza in ambito repubblicano. Piuttosto che discettare, in maniera abbastanza sterile, sulle presunte origini interne o estere di queste scelte – come se le une le degradassero e le altre invece le nobilitassero – mi sembra più opportuno e proficuo, da un punto di vista di ricostruzione del processo decisionale concludere che i politici italiani del dopoguerra abbiano semplicemente preso quelle decisioni che potessero essere a un tempo vantaggiose sia sul piano interno sia su quello internazionale. Questo non significa né accusare la classe dirigente di aver strumentalizzato la politica di sicurezza a fini interni né giustificarne ogni scelta in base a criteri astratti di ragion di stato che prescindevano da calcoli di bassa politica. Molto più semplicemente, di fronte a situazioni spesso complesse e a scelte che comportavano costi considerevoli sul piano politico, si è cercato di massimizzare i vantaggi che da quelle scelte sarebbero derivati.

Questa considerazione ci porta a farne un'altra, di natura molto più generale e conclusiva, intorno alla storiografia sull'Italia contemporanea, che fornisce spesso un quadro limitato o parziale dell'evoluzione dell'Italia del dopoguerra, come se le perenni diatribe intestine dell'era repubblicana si svolgessero in un vuoto siderale e non fossero calate in un contesto internazionale specifico. Lo studio di quest'intreccio senza precedenti tra sistema internazionale e sistema politico interno è ancora da compiere e può riservare ancora molte sorprese, mostrando un quadro molto meno scontato e banale di quello nel quale, per comodità e abitudine all'uso di categorie inadeguate alla comprensione di questo periodo, siamo abituati a muoverci.

[61] R. Aron, *Gli ultimi anni del secolo*, Milano, Mondadori, 1984, p. 201.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 77

GENNARO ACQUAVIVA*

Il voto a favore dell'istallazione degli «euromissili» che fu espresso dal Parlamento italiano nel dicembre del 1979 ebbe, come noto, la cerniera decisiva nell'atteggiamento favorevole assunto dal Partito socialista, mosso a questa decisione dall'azione determinante del suo Segretario Craxi. Si realizzò così l'auspicio che in un mio incontro al Dipartimento di Stato, avvenuto nel settembre 1979, mi aveva avanzato il sottosegretario permanente per l'Europa, descrivendomi con molta esattezza non solo i termini in cui il problema si collocava nel confronto strategico-militare con l'Unione Sovietica ma, particolareggiatamente, le condizioni necessarie perché esso fosse risolto positivamente. «Dipende tutto da Craxi»: furono queste le parole che il diplomatico statunitense George Vest mi consegnò come viatico al temine del colloquio, pregandomi di farne partecipe il segretario socialista al mio rientro a Roma.

Debbo riconoscere che quell'incontro, avvenuto al termine della mia prima visita negli USA su invito del Governo americano, mi lasciò una profonda impressione, che mi accompagna tuttora. L'ambiente, i partecipanti, il colloqui successivo con il capo dell'*Italian desk* (con cui rimasi in ottimi rapporti nei mesi ed anni successivi): tutto contribuì a farmi capire subito con chi avevo a che fare, qual era il metodo con cui venivano affrontati i problemi al di là dell'Atlantico. La maggiore impressione la ebbi dal modo diretto e franco con cui le

* Già senatore della Repubblica.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 78

questioni venivano poste e le reazioni interpretate e valutate. Si trattò di una esperienza molto istruttiva che mi è servita non poco negli anni successivi, quando mi sono trovato a confrontarmi con comportamenti dell'Amministrazione americana di difficile interpretazione.

Tornato a Roma riferii a Craxi il colloquio ed il messaggio. Mi ascoltò distrattamente, con l'aria di considerarmi per quello che ero ai suoi occhi, in quel momento: l'ennesimo messaggero-scocciatore che gli veniva a raccomandare una soluzione che era anche la sua ma che, lui più di tutti, sapeva che doveva essere imposta in una situazione politica e di potere quantomai complicata.

Quello che preoccupava Craxi e lo rendeva prudentissimo (ed anche pessimista) sul risultato finale dell'operazione, nasceva infatti da una esatta visione delle condizioni in cui era collocata la politica italiana sul finire degli anni settanta. C'erano state le elezioni generali a metà 1979, dopo tre anni di governi Andreotti denominati di «solidarietà nazionale», con i comunisti ad un passo dall'entrare nell'esecutivo. Dalle urne era uscita l'impossibilità di formare una maggioranza, fosse dominata dalla DC (con i laici) o, all'opposto, dal PCI (con i socialisti). Ci si era acconciati (dopo un infruttuoso tentativo di governo Craxi voluto, con una mossa di ingegno e di grande realismo politico, dal presidente della Repubblica Pertini) ad un governo minoritario e di transizione presieduto da Cossiga, che viveva alla giornata e che dipendeva dalla benevolenza degli altri partiti, in particolare dei socialisti. Nella DC era al potere una maggioranza di sinistra, che vedeva i socialisti come il fumo negli occhi e, in cuor suo, piangeva ancora per aver perso l'ancoraggio con il PCI. Il PSI, a sua volta, era governato da una maggioranza in cui parte decisiva era la corrente di sinistra, con cui Craxi aveva vinto, nel marzo del 1978, il congresso di Torino.

Non finivano qui le condizioni di incertezza e la mancanza di solidità del quadro politico. Nell'estate del 1979 era esploso uno scandalo politico-finanziario che è poi passato alla storia con la denominazione di ENI-Petromin, giacché si trattava dell'utilizzo di una maxitangente ricavata da un contratto di fornitura di greggio che l'ENI aveva concluso con l'Arabia Saudita e che si presumeva dovesse essere utilizzata per l'acquisto del «Corriere della Sera» da

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 79

ambienti filo-andreottiani. La denuncia dell'*affaire* nasceva dall'interno dell'ENI, ma venne subito sostenuta da una parte, quella craxiana, del PSI ed anche da ambienti democristiani antiandreottiani. Il Governo, apparentemente neutrale, di fatto tendeva a sostenere coloro che denunciavano lo scandalo. Questo era, sinteticamente, il quadro in cui Craxi ed i socialisti dovevano muoversi di fronte alla votazione parlamentare: un governo fragilissimo, una maggioranza non organica e spesso inesistente, partiti insicuri e perdipiù attraversati da una lotta di potere durissima sul cui esito avrebbero pesato non poco, come ho detto, questioni extra-politiche.

Gli episodi salienti di questa vicenda sono stati già ricordati da Lelio Lagorio che fu, per i socialisti, il relatore del provvedimento su cui si votò sia nella Direzione del PSI che in Aula alla Camera. Io mi soffermerò sulle vicende collegate con la riunione della Direzione socialista del 25 ottobre, in cui si decise il comportamento da assumere in Parlamento. In quel momento ero il capo della segreteria della Direzione e tra i miei compiti avevo quello di verbalizzante delle riunioni e di persona incaricata dell'attuazione delle decisioni relative. In questa veste fui chiamato al telefono dal segretario del partito, direttamente dall'Aula della Camera mentre era in corso il dibattito; credo fosse il 5 dicembre, il giorno precedente il voto. Craxi mi chiese di trascrivere rapidamente gli appunti che contenevano il verbale della seduta della Direzione del 25 ottobre e di mandarglieli al più presto. La sua voce risuonava nel mio orecchio confusa con il vociare dell'Aula e sembrava come circondato da grida ostili; come mi confermò poi direttamente, in quel momento era realmente pressato da alcuni membri della Direzione ed anche, successivamente, dallo stesso vice segretario Signorile che gli chiedevano con insistenza una nuova convocazione della Direzione; questa richiesta fu poi formalizzata da una dichiarazione data alla stampa da alcuni parlamentari membri della Sinistra che chiedevano una urgente riunione del Gruppo parlamentare ed anche della Direzione del partito, con lo scopo di tornare a precisare la posizione dei socialisti che essi intendevano fosse contraria alla mozione presentata dal Governo. A loro Craxi replicava fermamente che la posizione presentata in Aula da Enrico Manca a nome del Gruppo è cioè di ritiro della mozione socialista e di confluenza dei nostri voti su quella del Governo (che aveva inserito nel proprio testo la cosiddetta «clausola di dissolvenza») era in linea con le con-

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 80

clusioni con cui era giunta la Direzione e che quindi non avrebbe dato corso alla loro richiesta.

Si andò quindi al voto e la mozione proposta dal Governo fu approvata a scrutinio segreto il 6 dicembre. Dei socialisti dichiararono di aver votato contro Achilli e Lombardi; Mancini non partecipò al voto e De Martino si dichiarò dissenziente ma votò seguendo le indicazioni del Gruppo socialista.

Io trasmisi il verbale a Craxi che lo fece pubblicare su «l'Avanti» il 14 dicembre. Dalla sua lettura si capisce al volo il disegno del segretario che, sapendo di rischiare di rimanere in minoranza in quella sede, vuole uscire dalla riunione con le mani libere e presenta infatti, a conclusione della riunione, un testo che definisce «di orientamento per la conclusione dei lavori», ma che non pone in votazione. Pur se prolisso e colmo di buoni propositi, il testo contiene comunque la frase chiave: «Appaiono giustificate le misure di ammodernamento e le opzioni necessarie di politica difensiva che vengono proposte. Esse devono poter essere sospese e non rese effettive qualora un appropriato negoziato dovesse giungere a risultati soddisfacenti». Il verbale riporta infine le parole finali del Segretario con cui egli intende concludere la riunione, di fatto forzando il senso del dibattito: «L'orientamento prevalente della Direzione mi pare favorevole ai punti illustrati e ne prendo atto».

Ho un ricordo preciso, ancora oggi, della sala riunione della Direzione in quel giorno. Era quella vecchia, ereditata dalle gestioni precedenti, buia e stretta, con due tavoli scuri che si contrapponevano, uniti ad un capo da un altro tavolo dove sedevano segretario e presidente. Craxi ha appena letto il documento «di orientamento» e c'è un attimo di sospensione: alcuni si alzano e Signorile è in piedi, sul fondo della sala ed accenna ad uscire; il segretario mormora qualche parola sul «prevalente» e l'ipotetico oppositore prende la porta e se ne va. Su questa vaga ambiguità, non nuova nell'atteggiamento politico di Signorile, si conclude la riunione.

È del tutto ovvio che chi si voleva opporre, chi avesse voluto legare Craxi al no all'istallazione avrebbe avuto tutto l'agio di farlo, pretendendone la formalizzazione in quella sede. Alcuni lo dichiararono ed Achilli lo disse anche all'esterno, ma nessuno della sinistra, o

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 81

dei «grandi vecchi», ebbe il coraggio di rompere su quel tema decisivo e in quel momento così delicato. Probabilmente gli oppositori più navigati pensarono di avere una migliore occasione nel dibattito parlamentare e soprattutto nella votazione a scrutinio segreto che l'avrebbe concluso. Questo non è solo un cattivo pensiero ma un fatto ampiamente dimostrabile. Seguendo una antica tradizione infatti andreottiani e sinistra socialista organizzarono un bel gruppo di franchi tiratori – almeno cinquanta come risulta dal voto, che però non furono sufficienti a ribaltare il risultato. L'Italia fu quindi autorizzata a deliberare l'avvio della produzione degli «euromissili».

La vicenda, tra l'altro, non finì qui. Essendo la posta in gioco principale la caduta del Governo Cossiga e la costruzione di una nuova maggioranza parlamentare in cui non fosse obbligatorio chiedere i voti a Craxi, la tensione doveva sciogliersi solo con la risposta esaustiva a questo problema. Essa di fatto si concluse dopo la sconfitta delle sinistre interne della DC e del PSI: con la vittoria del «Preambolo» al Congresso democristiano di febbraio 1980; con l'alleanza tra Craxi e una parte della sinistra socialista guidata da De Michelis, un mese dopo. E con la costituzione quindi di un nuovo Governo Cossiga, con ben 9 ministri socialisti, preannuncio nettissimo di come si sarebbe orientato il decennio che allora si apriva.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 82

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 83

LELIO LAGORIO*

La sfida del Cremlino

Ancora non si è compreso con esattezza perché – alla metà degli anni settanta – il vecchio gruppo dirigente del Cremlino abbia lanciato all'Occidente la sfida degli «euromissili». Eravamo in pieno clima di distensione, era finita la guerra del Vietnam, in Europa erano forti e in forti responsabilità di governo i partiti socialisti, tutti impegnati in una ricerca di *Ostpolitik*, cioè di una intesa amichevole con l'URSS. E allora perché? La sfida del Cremlino sconvolse per anni le relazioni internazionali, modificò l'atmosfera e l'inclinazione politica dell'Europa, incise anche nel quadro politico di qualche Stato europeo, in Italia ad esempio.

Il Cremlino diceva che non era una sfida perché i suoi «euromissili» (gli SS-20) non erano una minaccia. Erano soltanto un ammodernamento tecnico di un arsenale missilistico già conosciuto e accettato. Ma non era così. Gli SS-20 erano un'arma nuova, terrificante in sé, capace di colpire ogni punto dell'Europa con ordigni atomici di straordinaria precisione e praticamente invulnerabili, essendo estremamente mobili e occultabili sul territorio. Erano un'arma nuova, però, soprattutto per un altro motivo. Non avevano una controarma similare in Europa, cosicché gli SS-20 si presentavano come una minaccia militare di nuovo tipo che si prefiggeva un fine politico, quello di separare l'Europa dall'America. L'America non sarebbe mai stata colpita dagli «euromissili» sovietici perché il

* Già ministro della Difesa.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 84

raggio d'azione di queste armi non superava i confini dell'Europa. L'America quindi avrebbe potuto anche sentire la tentazione di non reagire, in caso di conflitto, con le sue armi intercontinentali e lasciare dunque che uno scontro atomico bruciasse soltanto l'Europa. L'Europa rischiava così di essere abbandonata al suo destino. Militarmente inferiore all'URSS, l'Europa, stretta in questa morsa, poteva alla fine essere costretta a dichiararsi neutrale nella grande guerra fredda fra Oriente e Occidente e accettare nel nuovo scenario mondiale il ruolo di una smisurata Finlandia.

Qui stava la maggiore insidia. E questo, forse, era il vero obiettivo politico del Cremlino.

Emerge una nuova politica italiana

In questo quadro l'Italia assunse in quegli anni una posizione inusitata di presenza e rilevanza nella politica internazionale. Osservatori e studiosi di politica estera e di storia contemporanea hanno già evidenziato questo aspetto. La politica estera italiana mutò; emerse un'Italia di tipo nuovo: uno Stato capace di qualche energia con una incipiente coscienza del proprio ruolo almeno nella vasta area che ci circonda, con un risveglio di valori e obiettivi nazionali che sembravano perduti o dispersi dopo la ciclopica catastrofe della Seconda guerra mondiale. Ritornò allora un giusto sentimento: l'orgoglio di essere italiani, cittadini di una nazione e di non di una espressione geografica, capaci di capire cosa vogliano dire parole come patria e tricolore, cioè una lunga storia di lotte, sofferenze, sacrifici, dolori, speranze comuni di molte generazioni di uomini e di donne di questo Paese.

Gli «euromissili» furono dunque una svolta o, se volete, furono l'occasione per una svolta. Henry Kissinger aveva scritto che gli italiani normalmente non hanno interesse per la politica estera, sono solo desiderosi di «apparire» sullo scenario internazionale: «apparire» – badate! – non «essere». Non era esattamente così, non era stato sempre così, ma resta il fatto che la nostra politica estera era sempre stata percepita come una politica di basso profilo, la «politica della seggiola» (o «politica del sedere» come l'aveva icasticamente definita un nostro ambasciatore), uno status gregario insomma.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 85

Il PSI e la fine del primato cattolico

Ora, con gli «euromissili», tutto questo mutava. Ma mutava perché in quegli anni si era manifestato un nuovo clima nazionale che aveva creato le premesse di un «nuovo corso politico». Siamo infatti al passaggio dal «compromesso storico» alla fase della «democrazia conflittuale» appoggiata a una nuova esperienza di centro-sinistra con un partito socialista che non è più soltanto l'alleato col quale la DC si protegge il fianco sinistro, ma è il partner che mira alla guida del Paese. Si stava insomma chiudendo un'epoca, i trenta anni di indiscusso primato dei cattolici in Italia. L'affare «euromissili» favorì o addirittura accelerò questo passaggio dal compromesso storico ad una nuova maggioranza di *centro-sinistra senza i comunisti*. Questi ultimi, che col loro ancora non completamente definito «eurocomunismo» si erano già trovati in difficoltà un anno prima con lo SME (il sistema monetario europeo, primo atto di un processo che ci porterà alla moneta unica dell'Euro), videro negli «euromissili» un ostacolo insormontabile e rifluirono seppure con riluttanza sulla loro tradizionale posizione filosovietica.

Il cancelliere Schmidt alle prese con Pertini e Cossiga

Alla sfida del Cremlino reagì per prima la Germania: anzi, la socialdemocrazia tedesca o, meglio ancora, il cancelliere Helmut Schmidt in prima persona. Fu Schmidt, in un mondo (l'Occidente) che sembrava addormentato dopo la fine della crisi vietnamita, a chiedere una risposta militare. E l'America non si rifiutò. Ecco la risposta – disse – se volete: i missili americani a medio raggio (Pershing2 e Cruise) oppure la avveniristica bomba atomica ai neutroni, la Bomba N che spegne la vita umana ma risparmia le cose.

Ma Schmidt aveva un altro problema. «Non voglio – diceva – che la Germania sia il solo paese d'Europa che accetta un riarmo atomico. Se non c'è un'altra grande Nazione in Europa che è solidale con la Germania non se ne fa di niente... E non parlatemi della Francia e della Gran Bretagna: sono già due potenze nucleari e per loro con gli «euromissili» non cambia molto». O l'Italia, dunque, o nulla. Ma l'Italia era un problema. Lungamente negletta sullo scenario mondiale perché debole e a volte passivo partner, militarmente negligen-

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 86

te, estromessa dai vertici dei grandi (ricordiamo il summit della Guadalupa degli inizi del 1979 dove l'Italia non fu neppure invitata), l'Italia era difficile da classificare come un alleato sul quale contare in una partita gigantesca. Ma Schmidt non aveva alternative: o l'Italia o nulla.

Così il cancelliere tedesco ne parlò a Pertini e a Cossiga. Pertini, anche lui, il nostro presidente poteva essere un problema: socialista di ispirazione massimalista, teorico ardente del pacifismo, leale amico dei comunisti. Ma Pertini si rivelò quell'«uomo verticale» che era. A Schmidt a conclusione del colloquio assicurò: «L'Italia non lascerà sola la Germania».

Cossiga comprese e condivise subito le preoccupazioni, le tesi, la linea del cancelliere. Si impegnò, ma sapeva di avere uno *scoglio* (i comunisti) e una *incognita* (i socialisti).

Le risposte diverse di Berlinguer e di Craxi

Cercò dapprima Berlinguer e lo trovò a conoscenza di tutto sugli «euromissili», anche dei minimi particolari tecnici, e ormai risoluto su una posizione assolutamente negativa. Ma come, non c'era l'«eurocomunismo»? L'eurocomunismo, durante la gestione Berlinguer, aveva dato alcune prove interessanti e significative. Elaborato per anni e presentato a lungo e tenacemente in campo internazionale da uomini di comprovato spessore politico (Napolitano, Segre, Rubbi, Pecchioli, Boldrini), l'eurocomunismo aveva aperto notevoli brecce di interesse e anche consenso fra le socialdemocrazie europee. Ma l'affare «euromissili» era un'altra cosa, era troppo drammatico. Con gli «euromissili» ritornava la scelta di campo: o con l'Est o con l'Ovest. Anche il neutralismo o l'equidistanza, in quel momento, rischiavano di configurarsi come una mano data all'Est. La conclusione fu che Berlinguer a Cossiga disse di no.

Restavano i socialisti. Se anch'essi dicevano no, non c'era più nessuna maggioranza a sostegno della linea Schmidt, nessuna maggioranza per il governo, nessuna maggioranza alternativa, il Paese dunque in una crisi politica senza sbocchi, a meno di non rilanciare – ma questa volta su posizioni neutraliste – il compromesso storico. In quelle condizioni sarebbero saltate tutte le alleanze e garanzie internazionali dell'Italia. Il partito socialista era un partito inquieto. Il segretario Craxi si era divincolato dall'abbraccio del compromesso

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 87

storico con una vigorosa azione politica e culturale ma molti dei suoi erano rimasti scontenti.

Il partito aveva una tradizione pacifista, la sua linea di politica estera era sempre stata una linea favorevole alla distensione e al negoziato. E le tendenze neutraliste erano ancora presenti. Il travaglio culturale, poi, era forte. Abbandonato da poco il marxismo, sia pure nella forma approssimativa con la quale il partito in passato l'aveva recepito, non c'era ancora una nuova dottrina organica. C'era, sì, un rigoglio di dibattiti e di riviste intellettuali ma per il momento erano solo una promessa di rinnovamento, non ancora un cambio vero e proprio. C'era Garibaldi, c'era De Amicis, c'era Turati, una bella corazza certo, ma non sufficiente negli anni settanta nella nuova realtà del Paese a reggere una sfida col possente, duttile e cangiante partito comunista. In caso di rottura in politica internazionale tutto si sarebbe spezzato e l'urto fra socialisti e comunisti sarebbe stato duro per entrambi ma per noi costituiva un rischio altissimo, quello di veder sbriciolare l'unità della famiglia socialista e di vanificare quindi lo sforzo appena avviato di edificare in Italia finalmente una grande forza di riformismo moderno.

Craxi nel colloquio con Cossiga disse di sì. Gli «euromissili», disse, sono una decisione difficile ma giusta. E si impegnò a portarla nella Direzione socialista dove, dopo un drammatico dibattito, venne approvata.

Indipendenza e pacifismo

È con questa scelta che cambia la politica italiana, non solo la politica estera ma la politica *tout court*. Nella politica estera e, parallelamente, nella politica militare la linea di basso profilo cede il passo ad un tasso elevato di dinamismo, di presenza in prima persona, di iniziative nuove e coraggiose, insomma: interventismo, volontarismo, indipendenza, l'Italia che organizza un suo ruolo specifico con margini di autonomia anche nel sistema internazionale ingessato.

Ma, attenzione! Il partito socialista, che è un po' il demiurgo di questo nuovo corso, non smarrisce né la sua tradizionale vocazione pacifista né il ruolo distensivo e di pace che deve avere il Paese. È il PSI infatti che al Parlamento italiano chiamato ad approvare gli «euromissili» propone, prima, la cosiddetta «doppia decisione» e, poi, la cosiddetta «clausola dissolvente». Doppia decisione: cioè sì al

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 88

riarmo atomico ma contestuale offerta all'URSS di un negoziato serio per ridurre le tensioni e gli armamenti. Clausola dissolvente (chiamata più tardi «opzione zero»): cioè, via tutti i missili sia all'Est, sia all'Ovest. Con questo ragionamento: se l'URSS rinuncia ai suoi missili o ne riduce significativamente lo schieramento l'Italia per sua parte, anche da sola, revoca la propria adesione al progetto di riarmo. Sarà questa clausola (l'opzione zero), inizialmente assai contrastata, rifiutata e persino irrisa, a rendere possibile qualche anno dopo l'accordo Reagan-Gorbaciov e la fine della guerra fredda.

Lo schieramento delle forze politiche

In Italia, sulla scelta degli «euromissili», si ritrovarono tutti i partiti dell'epoca degasperiana, più i socialisti questa volta Favorevole la destra ma contraria alla clausola distensiva. Contrarissimi i gruppi di estrema sinistra e i radicali. No dei comunisti ma con una posizione in qualche modo imbarazzata perché mirava soprattutto a ritardare e rallentare il processo di riarmo senza prenderlo di petto. Almeno in Parlamento. In piazza, invece, era diverso. La piazza, agitata per anni, e le polemiche roventi sui *media* si incaricarono per molti anni di inasprire i toni fino al parossismo. E tuttavia va ricordato, e fa pensare, che è proprio nel 1981, cioè un anno dopo, che Berlinguer decide lo strappo con Mosca aprendo per la prima volta una frattura visibile con le correnti di sinistra all'interno del PCI.

L'Italia diviene qualcuno.
I rapporti con l'America e la «doppia chiave»

L'Italia in quegli anni viene sospinta, sì dagli eventi ma soprattutto dalle sue scelte, alla ribalta della politica mondiale. E al suo interno qualcosa finalmente si muove. In campo internazionale ora c'è rispetto verso di noi. Si scopre che l'Italia esiste e occupa una posizione strategica dalla quale nessuno può prescindere, non solo, ma da questa posizione gli italiani sanno finalmente trarre risultati e vantaggi internazionali. Tutti vedono che l'Italia ritrova la sua vocazione mediterranea: patto di protezione di Malta, Sinai, Libano, attenzione e aiuti strategici al Corno d'Africa. Gli alleati ascoltano l'Italia quando l'Italia chiede che la dottrina immobile e frontale

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 89

della NATO tutta incentrata sulla frontiera tedesca venga resa più flessibile. Non c'è solo il bassopiano germanico, dicono gli italiani, c'è un «fianco sud» (Mediterraneo e Africa) che può rimettere tutto in forse e l'Italia intanto vi si impegna in prima persona senza mandato di nessuno. I rapporti con gli Stati Uniti divengono più forti, sono coltivati come prioritari rispetto agli stessi rapporti coi partner europei. Anche questa è una politica!

Ma la stretta intesa con l'America non fu mai scambiata con un affievolimento della nostra autonomia. Fra alleati, dicevamo, eguale dignità e pari responsabilità. Forse basta un esempio in proposito: la cosiddetta «doppia chiave» sui missili, pretesa dall'Italia unico paese della NATO a farlo, «doppia chiave» (una nelle mani americane e una nelle mani nostre) perché nessun missile doveva essere lanciato dal nostro territorio senza il comando e il controllo dell'Italia. Poteva sembrare (e, in effetti, tale sembrò in qualche circolo italiano e d'oltreoceano) un gesto di diffidenza e sfiducia verso l'alleato americano, ma era piuttosto un atto di indipendenza, di salvaguardia della sovranità nazionale. Ne derivò uno *status* di partner attivo e paritario.

L'acquisizione di questo *status* e la consapevolezza di averlo consentirono al *premier* Craxi di rispondere bene ad Andropov. Il segretario generale del partito comunista dell'URSS e presidente dell'Unione Sovietica ci aveva dapprima blandito con espressioni diplomaticamente cortesi e poi ci aveva aspramente criticati e minacciati. La replica del presidente italiano fu affidata ad un dispaccio. È una nobile lettera. Ne leggo due passaggi: «Non si possono confondere le buone relazioni di amicizia con l'acquiescenza verso ogni forma di intimidazione [...] La pace non può confondersi con uno stato pacifico di soggezione, non può essere la rinuncia alla piena sicurezza che è la condizione stessa dell'indipendenza».

Ci fu dunque del nuovo in quegli anni. Gli «euromissili» avevano fatto un miracolo. Ma non ci sono miracoli in politica se gli uomini e le forze organizzate non fanno qualcosa.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 90

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 91

GIORGIO NAPOLITANO*

Non parlerò solo degli «euromissili» ma vorrei dare un contributo molto sintetico, in senso più generale, rispetto ai risultati della politica estera italiana negli anni ottanta, che affrontò prove difficili e conobbe evoluzioni e innovazioni di cui abbiamo discusso ieri ed oggi e su cui è tornato ora Gianni De Michelis.

Vorrei mettere in luce questo aspetto: negli anni ottanta, nonostante la difficoltà di quelle prove, si consolidò – a mio avviso – la tendenza ad una fondamentale condivisione, dagli opposti schieramenti politici, non tanto di ogni aspetto e sviluppo concreto della linea di politica estera, ma certo della collocazione internazionale dell'Italia. Si ricorderanno le mozioni parlamentari dell'autunno del 1977, sottoscritte dai rappresentanti degli schieramenti di maggioranza e di opposizione, che riconobbero e sancirono la collocazione dell'Italia nell'Alleanza atlantica, nell'organizzazione militare del Patto Atlantico, la NATO, e nella Comunità Europea. Per quello che riguarda quest'ultimo traguardo, esso risultò meno difficile anche perché il maggior partito di opposizione, il PCI, era già da tempo impegnato nel Parlamento europeo. Da ben prima del '79, quando si passò all'elezione diretta; da quando, nella seconda metà degli anni sessanta, si era sciolto il nodo della inclusione di parlamentari comunisti nella delegazione italiana al Parlamento europeo, che allora era formata sulla base di designazioni, in assenza dell'elezione diretta. Nel 1978 si determinò nel Parlamento italiano una rot-

* Presidente della Commissione Affari Costituzionali del Parlamento Europeo; ora Presidente della Repubblica.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 92

tura nel voto sul Sistema Monetario Europeo e, per la verità, ci fu una divergenza benché molto minore – anche da parte dal partito socialista che si astenne e non votò a favore dell'ingresso immediato dell'Italia nel Sistema Monetario Europeo. Ma io ritengo che si possa dire che, nel corso degli anni ottanta, si sviluppò pienamente un'ampia condivisione della politica europea dell'Italia.

Vorrei dire una parola soprattutto sul «dopo» progetto Spinelli. Il progetto Spinelli, votato nel febbraio dell'84 con un fortissimo sostegno di tutta la rappresentanza italiana nel Parlamento europeo, fu un progetto molto anticipatore e coraggioso destinato però ad arenarsi nelle inevitabili strettoie delle Conferenze Intergovernative. Voglio precisare che se c'era stata una precedente delusione nei confronti della Francia, invece dopo l'approvazione del progetto Spinelli, nell'84, ci si rivolse – proprio da parte di Altiero – con grande fiducia a Mitterrand (fiducia che fu, nell'immediato, anche corrisposta). Poi seguì, nel 1985, un impegno intensissimo di tutte le componenti politiche italiane che, oltre ad essere impresso nel nostro ricordo, si ritrova anche nelle memorie di Altiero Spinelli: un raccordo strettissimo con l'azione del governo italiano.

Il Consiglio di Milano fu un evento molto importante e tutte le perplessità e i dubbi di Alterio Spinelli si arresero di fronte alla prima clamorosa rottura del vincolo dell'unanimità compiuta dalla Presidenza italiana, con la convocazione – anche se non unanime – della Conferenza Intergovernativa. Spinelli aveva chiesto che le conclusioni della Conferenza Intergovernativa, cioè di revisione dei Trattati, non fossero più subordinate al vincolo dell'unanimità. A ciò non si giunse e l'Atto Unico fu da lui considerato – con un giudizio come sempre molto unilaterale – totalmente negativo. Ma in realtà possiamo dire adesso che il nucleo vitale del progetto Spinelli fra Atto Unico, Trattato di Maastricht e Trattato di Amsterdam finì, con i tempi imposti da vicende storiche complesse, per essere portato avanti.

In realtà, molto più complicato fu consolidare la tendenza ad una politica estera condivisa per quello che riguarda la collocazione dell'Italia nell'Alleanza atlantica. In questo senso pesò molto la lunga, tormentata vicenda degli «euromissili». Io ritengo che, in sostanza, non si infranse neppure in quegli anni, neppure in quella prova – nonostante alcune dure contrapposizioni – quella bipartisanship che aveva costituito l'approdo faticoso di dialoghi e convergenze, nel corso dei decenni. Si possono indicare, fra le convergen-

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 93

ze più significative tra gli opposti schieramenti, quelle sulla politica per il Medio Oriente, per il Mediterraneo, verso il mondo arabo. Convergenze che si erano tuttavia intrecciate con gravi contrasti; segnando però, nell'insieme, il superamento di una contrapposizione radicale.

Perché la difficoltà fu così seria? Perché, dopo la conclusione del periodo della solidarietà nazionale, dinanzi alla scelta degli «euromissili», per il Partito Comunista Italiano fu forte il rischio di una regressione. Una regressione dalla linea scelta non solo con le mozioni del 1977, ma con le famose prese di posizione di Berlinguer sull'ombrello del Patto atlantico e così via. Io ritengo che questo rischio di regressione fu sventato anche grazie al ruolo svolto, sulla questione degli «euromissili», dai socialisti al governo e – in modo particolare – dal ministro della Difesa Lagorio (fino al 1983), e quindi dal presidente del Consiglio. Il libro di Lagorio sugli «euromissili» rappresenta, a mio avviso, una ricostruzione estremamente corretta di tutte le tappe della vicenda. Lagorio dà ampiamente atto della misura, della cautela dell'opposizione del PCI, anche dinanzi alla prima decisione del 1979. Naturalmente fu una opposizione, ma con una misura superiore ai timori o alle aspettative di altri. Poi venne la decisione della costruzione della base di Comiso e infine quella – non meno importante – del novembre del 1983, di inizio dell'effettiva installazione degli «euromissili». Fu decisivo l'impegno – essenzialmente socialista, ma non solo socialista – di governo, sul versante del negoziato. Si era detto il *double track*: prendiamo la decisione per gli «euromissili», per la loro predisposizione, costruzione, installazione e, contemporaneamente, si negozi. L'atteggiamento italiano si caratterizzò, in questo senso, attraverso una serie di proposte: da quella della clausola dissolvente a quella dell'opzione zero, anticipando un esito clamoroso, e per molti anni imprevedibile, come quello dell'accordo Gorbaciov-Reagan, proprio in chiave di opzione zero. Questo, sicuramente, faceva parte – nella visione socialista, di Craxi – della ricerca di un più distinto profilo del nostro paese all'interno della NATO e nel rapporto con gli Stati Uniti. Io ricordo che negli anni ottanta comparve un saggio di Joseph La Palombara che parlava, appunto, del profilarsi dell'Italia come «more assertive partner»: passare da una posizione di adesione acritica, poco incisiva, poco caratterizzata, ad una partnership più assertiva nel rapporto con gli Stati Uniti. Non c'è dubbio – in questo senso aveva ragione Lagorio – che per poter svolgere un

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 94

ruolo più caratterizzato ed autonomo si imponeva anche una più credibile politica e struttura di difesa.

La verità è che per il PCI quello che risultò molto pesante fu il trarre tutte le conseguenze – nella pratica e sul piano militare – dalla scelta che aveva compiuto di piena identificazione con la collocazione dell'Italia nell'Alleanza atlantica. Io credo che la riluttanza ad accettare la scelta degli «euromissili» fu dettata non da un residuo filosovietismo – erano caduti tutti i riferimenti per quella antica posizione – ma piuttosto dai condizionamenti ideali e dai motivi del pacifismo che furono ancora molto forti, in Italia come in altri paesi, ma che in Italia erano assai più contigui al PCI. Dopo la decisione del novembre del 1983, intervenne però un fatto significativo che io credo contribuì non poco a sciogliere quelle contraddizioni: l'inclusione, dopo un lunghissimo periodo di quarantena – non ricordo se nel gennaio o nel febbraio del '84 – di parlamentari comunisti nella delegazione italiana all'Assemblea parlamentare della NATO. Io stesso fui tra quelli, e credo che si trattò di un'esperienza importante.

Due parole, per concludere, sul dibattito parlamentare del novembre del 1983, per la valenza generale che ebbe. Fu un dibattito importante per l'intervento di Berlinguer. Io ricordo essendo allora presidente del gruppo parlamentare del PCI – la premessa che Berlinguer fece in un colloquio con me e che poi rese esplicita nel discorso: avrebbe fatto un intervento di carattere strettamente parlamentare. Noi oramai siamo disabituati alle riflessioni su quale debba essere il ruolo del Parlamento, se esso debba essere più tribuna verso l'esterno o essenzialmente luogo di confronto interno. Berlinguer lo disse espressamente e fece un discorso che esponenti del suo partito e della sinistra parlamentare, in modo molto irritato, definirono minimalista. Perché senza fare alcuna polemica politica, e tanto meno nei confronti del Governo e del presidente del Consiglio – eppure sappiamo che i rapporti interpersonali e politici tra i due erano tutt'altro che tranquilli – Berlinguer pose la sola questione di una possibile dilazione nella decisione di installare gli «euromissili», ma a condizione che ci fosse un inizio di smantellamento degli SS-20 da parte sovietica. Ci fu quindi un elemento di forte accentuazione della pressione anche sull'altra parte, e fu notevole, io credo, l'intervento di Craxi. Esso conserva un certo sapore di attualità per come ci si dovrebbe condurre, da parte di chi governa, a proposito di politica estera, partendo da una tendenziale

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 95

bipartisanship, specie per quello che riguarda la collocazione internazionale del paese. Craxi ringraziò quanti erano intervenuti in un dibattito nel quale avevano finito con il prevalere «le ragioni argomentate, le sforzo di valutazione dei fatti, e uno spirito di rispetto delle diverse posizioni. Credo di avere il dovere di darne atto ai maggiori esponenti delle opposizioni, che in questa cornice hanno svolto la loro critica alla linea e agli orientamenti esposti al governo». E raccolse – anche se questo non fu considerato soddisfacente dal PCI – «il suggerimento, l'indicazione di Berlinguer, come oggetto di una esplorazione da condurre». Un altro aspetto, a mio avviso interessante, fu il modo in cui Craxi si rapportò alle diverse anime del pacifismo: un discorso molto aperto, molto corretto, molto rispettoso anche nei confronti del «riarmismo» unilaterale, come lui lo definì, o rinuncia unilaterale – in sostanza: neutralità disarmata – e del pacifismo radicale, non violento e alternativo. Fece un'analisi articolata e molto misurata. Ed io credo, infine, che fu un intervento significativo perché tese a definire precisamente la politica estera italiana, quale l'aveva concepita e quale la stava perseguendo. Ne rivendicò alcuni aspetti fondamentali: «Una politica va giudicata nel suo insieme, per come si batte sul fronte dei diritti dei popoli. Se una buona causa di difesa dell'indipendenza di un popolo abbia o no trovato difensori nel governo di questo paese. Sul fronte dei diritti umani, per vedere se una buona causa abbia trovato difensori energici nei governanti e nelle forze politiche democratiche. Ed infine, se ci siamo avviati sulla strada giusta – non dico che abbiamo fatto interamente il nostro dovere, perché non l'abbiamo fatto – nel concepire ed organizzare una politica di cooperazione e di aiuti verso il Terzo mondo, in Europa e nel Mediterraneo, per esercitare una sforzo e un'influenza di pace». Craxi concluse (e credo che questo sia materia di riflessione attuale): «Ho sentito rivolgere molte critiche alla politica estera del nostro paese: talvolta di ambiguità, tal altra di velleità, tal altra ancora di volersi spingere ad esercitare un'influenza militare che è fuori dalla sua volontà e dalle sue possibilità». E rispose: «La verità è che la nostra politica è proporzionata al nostro ruolo e alle nostre possibilità ed è condotta con spirito di indipendenza ed insieme di solidarietà verso gli alleati dell'Italia». Sono, tutto sommato, dei parametri che conservano un valore. Una politica che non sia velleitaria, che sia realisticamente ancorata alle possibilità, alle risorse di questo paese, che non contrapponga spirito di indipen-

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 96

denza a solidarietà con gli alleati e che in modo particolare – permettetemi di concludere con questa battuta – non contrapponga tutela dell'interesse nazionale, nel quadro europeo, ed impegno prioritario per l'avanzamento del processo di integrazione europea.

II SESSIONE

Presidenza: Franco Venturini
del «Corriere della Sera»

Parte prima

I RAPPORTI CON GLI STATI UNITI: LA CRISI DI SIGONELLA E LA FORMAZIONE DEL G7

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 98

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 99

MATTEO GERLINI*

IL CASO «ACHILLE LAURO» E LE SUE CONSEGUENZE

Il dirottamento dell'*Achille Lauro* mise in luce diverse implicazioni della politica estera italiana durante il governo Craxi. Esso si presta a essere interpretato da differenti angolazioni, dal momento che attraversò vari aspetti del modo di essere del sistema internazionale.

Il dirottamento (e la conseguente crisi di Sigonella) riguardarono i delicati equilibri mediterranei e la difficile situazione del Levante, coinvolgendo in vario grado rappresentanti di diversi paesi. Accanto a questo aspetto vi è quello dei rapporti italo-statunitensi, che furono investiti dalla crisi e arrivarono a un livello di tensione che andava oltre le differenze fra le rispettive politiche nel Vicino Oriente, il che richiede che si consideri se si possa parlare di una fase pre e di una post dirottamento.

Altro aspetto rilevante è il fatto che il dirottamento non fu un episodio isolato o casuale, ma rispondeva a una trama di attentati, stragi preventive e operazioni clandestine, in cui la vicenda dell'*Achille Lauro* fu solo un passaggio del cosiddetto «terrorismo internazionale».

Dopodiché non bisogna dimenticare la sensibilità statunitense al terrorismo, che informava in quegli anni la politica estera della superpotenza e in particolare rispetto all'area mediorientale, in modo tale che tutti i soggetti coinvolti nella vicenda ne risentirono.

* Univeristà degli studi di Firenze.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 100

Il Mediterraneo negli anni ottanta

Affrontando il primo aspetto in modo necessariamente sintetico, si osserva immediatamente che il dirottamento dell'*Achille Lauro* avvenne in un periodo di forte iniziativa politica del governo italiano verso il Mediterraneo, il Medio Oriente e il Corno d'Africa. Non ci si riferisce solo agli scambi commerciali e ai canali finanziari, del resto già esistenti e largamente incrementati: un fitto lavorìo diplomatico e politico, più largamente inteso, stava facendo assumere un ruolo nuovo alla politica estera italiana. Il governo italiano si proponeva, per lo meno nelle intenzioni, a tutti i soggetti come interlocutore non risolutivo ma presente sulle questioni più rilevanti per quelle regioni, ponendosi come un governo schierato nel campo atlantico ma capace di formare e perseguire una propria politica, in virtù della vocazione storica e geografica dell'Italia. Nella sua azione dunque non voleva contrapporsi agli Stati Uniti, ma cercava di utilizzare le aperture o le indecisioni della superpotenza egemone per sviluppare una politica di avvicinamento e mediazione fra i vari soggetti del Levante. Nel poligono interpretativo proposto nella sua introduzione da Di Nolfo, fra autonomia, interdipendenza, integrazione e subordinazione della politica estera italiana, l'azione verso quest'area sarebbe da collocare quasi esclusivamente nel primo termine, visto il forte dinamismo manifestato per lo meno fino al cruciale anno 1985, quando il dirottamento dell'*Achille Lauro* e la crisi libica fecero emergere le contraddizioni precedenti a questi due eventi. Tale aspetto interpretativo rende più equilibrato il giudizio sull'autonomia dell'azione del governo, arricchendo l'analisi storica con le prospettive date dagli altri termini del poligono.

Le ricerche svolte presso gli archivi della Fondazione Turati hanno reso più nitido un panorama intravisto e conosciuto, una presenza italiana in crescita e a tutto campo, nell'ambito economico come in quello politico, per quanto riguarda il Libano o il Corno d'Africa, ma soprattutto per le relazioni con l'Egitto che tanta parte ebbero durante il dirottamento. L'Egitto, che scontava ancora l'isolamento degli accordi di Camp David rispetto al mondo arabo, era un interlocutore che il governo italiano sosteneva e col quale cercava di costruire un'azione comune nel Levante, dove il governo del Cairo incontrava l'opposizione del presidente siriano Assad. Ma di quale azione si trattava? La principale questione dell'area mediorientale restava il conflitto arabo-israeliano, rispetto al quale il gover-

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 101

no Craxi sviluppò una linea politica che era in parziale continuità coi precedenti governi per quanto riguardava i contenuti, ma nuova e più concreta nelle forme e nella priorità delle applicazioni. Questo significa che agli interlocutori di queste aree il governo proponeva un'immagine di sé come un partner di primo piano, impegnato sulla principale tematica dell'area. Infatti un aspetto determinante per l'applicazione di tale politica fu l'appoggio alla leadership di Arafat: mentre il leader di *al Fatah* stava portando l'OLP su posizioni di moderazione in vista di possibili negoziati, il governo italiano era uno dei suoi principali sostenitori. Il progetto vedeva un'apertura di colloqui fra il leader dell'OLP e la monarchia hashemita; una volta trovato un accordo giordano-palestinese si sarebbe proposta ai laburisti israeliani una commissione mista, composta dai giordani e da esponenti dell'OLP meno in vista, che portasse a un trattato di pace nella cornice di un resuscitato piano Reagan, ovvero sicurezza e riconoscimento dei confini israeliani del 1948 e diritti nazionali palestinesi – in associazione con la Giordania – nei territori occupati del 1967.

Per raggiungere tali obiettivi, Arafat doveva essere forte rispetto alle altre correnti dell'OLP, non solo per il problema dell'abbandono della lotta e dell'inizio della strada negoziale come spesso è stato evidenziato, ma anche per doloroso ricordo dei profughi palestinesi nel Settembre nero[1].

Prima di una necessaria quanto sintetica ricostruzione del periodo in questione e delle sorti dell'azione italiana, è utile segnalare un'aporia di quest'ultima: tralasciando per un attimo i problemi derivanti dall'atteggiamento statunitense e israeliano verso i progetti del governo Craxi va notato come vi fosse una questione irrisolta riguardante il problema dell'unità araba, messa fortemente in evidenza da Assad. Un negoziato sul futuro dei territori occupati nel 1967 toccava questo problema, cioè se cercare il consenso di tutti paesi arabi (e in special modo dei siriani), oppure andare incontro alla possibilità della rottura dell'unità araba. Questa forbice segnava la differenza ultima fra la Farnesina e Palazzo Chigi, con Andreotti che prediligeva la prima ipotesi mentre Craxi non temeva la seconda.

L'iniziativa di Hussein e Arafat muoveva dal 1983, in una fase in-

[1] Riferito alla violenta repressione dell'OLP e dei profughi palestinesi da parte della monarchia giordana. Cfr. F. Beltrame, *Palestina ai palestinesi*, Roma 2001; E. Said, *Yasser Arafat e la rivoluzione palestinese*, Roma 1992.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 102

ternazionalmente favorevole[2]. Assad era malato, quindi poco presente, e Israele in difficoltà dopo la guerra del Libano; il sostegno di Craxi e Andreotti al dialogo fu molto netto, al punto che essi incontrarono Arafat a Tunisi alla fine del 1984, suscitando un vespaio di polemiche in Italia e nella loro stessa compagine governativa. Ma i risultati degli incontri avuti spinsero ancor di più il governo sulla strada intrapresa: si trattava in ultima analisi di un'opera di mediazione e di incoraggiamento, sulla strada che Arafat e Hussein stavano imboccando. Secondo le fonti, alla fine del 1984 la mediazione italiana poteva contare sull'appoggio del presidente algerino Bendjedid e sulla compiacenza di re Fahd, dell'Arabia Sudita. Così, il presidente del Consiglio e il ministro degli Esteri consolidarono i rapporti con Mubarak, e furono ulteriormente persuasi dagli avvenimenti quando Arafat riuscì a far passare le proprie posizioni al XVII Consiglio Nazionale Palestinese (tenutosi ad Amman, dove Hussein proclamò che i tempi erano maturi perché l'OLP abbandonasse la politica del «tutto o niente» e si unisse alla Giordania in un negoziato con Israele centrato su «terra in cambio di pace»).

È importante valutare la posizione giordana, come era stata concepita sin dal 1983. Quel che cercava il re era il raggiungimento di un accordo con Israele che recuperasse alla corona la West Bank (o, più presumibilmente, una parte di essa) e che non facesse perdere alla Giordania la preziosa indipendenza, dunque un accordo che coinvolgesse i palestinesi e riscuotesse il plauso degli arabi moderati, nel quadro di una conferenza internazionale – sostenuta dall'ONU – alla presenza dei cinque membri del Consiglio di Sicurezza. In questo modo egli si sarebbe sottratto all'abbraccio siriano senza essere emarginato, poiché nella sua situazione una rottura come quella vissuta dall'Egitto avrebbe reso il regno di Giordania un satellite di Israele.

D'altro canto la situazione di Assad non era certo più semplice, poiché il presidente siriano si sentiva al centro di un'azione concertata da Peres, Hussein, Shultz, Mubarak e Arafat per estrometterlo dal gioco. Le avvisaglie di ciò egli le aveva probabilmente percepite già nel 1983, con Arafat che si recava ad Amman e poi da Mubarak per riconciliarsi con l'Egitto, mentre l'OLP veniva espulsa dal Libano.

[2] Per la parte seguente cfr. P. Seale, *Il leone di Damasco*, Roma 1995; altre prospettive sono offerte da M. Sicker, *Between Hashemites and Zionists: the Struggle for Palestine*, New York 1989, e da A. Gresh, D. Vidal, *Medio Oriente*, Roma 1989.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 103

Quando, l'11 febbraio 1985, vennero firmati gli accordi fra Arafat e Hussein, Damasco aveva già iniziato una fortissima pressione sulla Giordania, approfittando anche dei servigi dell'organizzazione terroristica di Abu Nidal: una «guerra sporca», mai dichiarata, combattuta tramite reciproci attentati, campagne stampa, pressioni politiche d'ogni tipo. Si è giustamente parlato di «diplomazia coercitiva»[3]; il termine rende bene l'idea e permette di definire tutta l'azione siriana, che va dagli attentati contro le rappresentanze giordane alla nascita nel 1984 a Damasco di un «movimento nazionale giordano» che si prefiggeva di rovesciare la corona per un regime democratico e nazionalista.

Amman puntava molto sull'azione diplomatica verso Washington, che avrebbe potuto portare alla sconfitta di Assad. Hussein chiedeva armi e appoggio politico agli americani e cercò di ingraziarsi la lobby ebraica indicando la Siria come lo Stato terrorista, il vero nemico della pace quasi raggiunta con gli israeliani, assieme ai quali egli avrebbe controllato i palestinesi. Perché, sostanzialmente, il primo obiettivo per tutti era il controllo della lotta di liberazione palestinese: benché in modi diversi, questo era l'obiettivo di Assad come di Hussein, ma era anche in un certo senso l'obiettivo degli israeliani.

Infatti l'opzione laburista, a differenza di quella del *Likud*, combaciava in buona parte con i progetti giordani e poteva eventualmente essere realizzata attraverso la candidatura di Peres a primo ministro nelle elezioni di quell'anno.

Assad pagò caro politicamente il prezzo della «sporca guerra» davanti all'opinione pubblica mondiale, ritrovando sul suo paese l'etichetta di Stato terrorista ma riuscendo a contribuire al naufragio degli accordi. A metà del 1985 infatti Hussein desisteva dai suoi intenti, poiché la sua azione non aveva più margini: il Congresso degli Stati Uniti aveva negato la vendita alla Giordania dei missili Stinger, fondamentali per l'indipendenza militare della monarchia; Peres, che poteva sostenere l'eventualità di un negoziato, aveva perso le elezioni e condivideva il governo di unita nazionale col *Likud*, posizione dalla quale non avrebbe mai affrontato la strada di un processo nel quale fossero presenti dei palestinesi legati anche lon-

[3] Il termine è di G. Chailand, cfr. *Terrorisme «publicitarie», terrorisme «diplomatique»*, in «Le Monde», 25-26/5/1986.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 104

tanamente all'OLP; infine, il Comitato esecutivo dell'OLP aveva praticamente annullato gli accordi di febbraio, mettendo Arafat virtualmente in minoranza. Dunque resistere alla pressione siriana non aveva più senso per il monarca hashemita.

In questo scenario insidioso di guerra non dichiarata si inseriva la mediazione italiana, che agiva principalmente come intervento fra i paesi arabi e l'OLP; una specificazione questa che pone l'accento sulla questione dei rapporti con Israele, poiché il governo italiano non desistette nel suo sostegno ad Arafat, che in Israele incontrava l'aperta ostilità del *Likud* ma anche dei laburisti, per i quali «l'opzione giordana» rappresentava il modo per togliere ad Arafat qualsiasi spazio politico. Quindi se Peres e Craxi concordavano sul negoziato con la Giordania, dissentivano sulla prospettiva che poteva avere l'OLP nei colloqui.

I progetti di Peres non si fermarono certo per lo stallo del re di Giordania, ma proseguirono secondo una traiettoria corretta dal risultato elettorale (tenendo conto del condominio col *Likud*), ma simile negli obiettivi; è dunque risolutivo, a questo punto, cercare di analizzare l'azione israeliana. Sia da premier che da ministro degli Esteri (dopo lo scambio con Shamir), Peres esercitò forti pressioni su Hussein, nella ricerca di un accordo che, su alcuni aspetti, ricordava il negoziato precedente ma in sostanza ne differiva in profondità. Il piano Peres contemplava un forum internazionale, per soddisfare le richieste di conferenza internazionale degli stati arabi, ma si basava su un accordo bilaterale israelo-giordano, che tagliava fuori l'OLP ed escludeva dal forum la Siria. Anche l'URSS sarebbe rimasta fuori se non avesse ristabilito le relazioni diplomatiche con lo Stato ebraico. L'analisi delle fortune e del fallimento del piano Peres esula da questo studio; ciò nonostante è importante tratteggiarlo perché esso è un'utile chiave di lettura dell'atteggiamento israeliano verso l'attivismo italiano. Il piano Peres, sepolto in seguito dallo scandalo Iran-contra[4], venne infatti presentato alla fine del 1985, quando il governo italiano, col dirottamento dell'*Achille Lauro* e altri attentati, cominciava a essere seriamente ostacolato da un insieme di dati oggettivi. Non si intende con ciò sostenere che il piano Peres rispondesse direttamente all'azione dell'Italia, piuttosto si vuole affermare

[4] L'Irangate esplose quando emersero le prove del coinvolgimento del governo degli Stati Uniti nella vendita di armi all'Iran per finanziare la *contras* in Nicaragua.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 105

che l'azione italiana, trascinata nello stallo dei colloqui Hussein-Arafat, si trovò sempre più su posizioni opposte rispetto ai progetti regionali israeliani.

L'andamento delle relazioni fra i due Stati è ben reso dai rapporti fra i due uomini di governo. Craxi e Peres avevano una comune militanza nell'Internazionale socialista, che facilitò i loro rapporti una volta giunti al governo; il PSI stava però vivendo (fra le altre trasformazioni) un sensibile cambiamento rispetto al conflitto arabo-israeliano, abbandonando le posizioni filoisraeliane che lo avevano storicamente contraddistinto. Questo mutamento del partito non inficiava quanto detto sopra rispetto ai due leader.

Infatti il 18 gennaio 1985 ebbe luogo la prima visita ufficiale di un premier israeliano in Italia. Si trattò probabilmente dell'apogeo dell'azione del governo italiano e, dialetticamente, il momento in cui le contraddizioni di tale azione emersero prepotentemente. Peres era interessato a un accordo con la Giordania anche senza l'intervento degli italiani; era altresì intenzionato a non riconoscere ruolo alcuno all'OLP, dunque egli non intendeva certo abbassare il livello del conflitto solo perché un consesso di stati sosteneva Arafat sulla strada della creazione di una commissione mista, a maggior ragione trovandosi senza una maggioranza elettorale. Quando diventò certo, pochi giorni dopo la visita di Peres, che la commissione mista stava diventando una realtà (con la firma dei già citati accordi Arafat-Hussein), la posizione di Israele cambiò nettamente[5]. Mentre il territorio italiano era oggetto di una serie di attentati, gli ambienti israeliani attribuivano l'origine di tali gesti al riconoscimento accordato all'OLP dalla parte maggioritaria dell'esecutivo. Il punto di svolta si verificò il 25 settembre 1985, giorno in cui uno yacht nel porto di Larnaca venne assalito da un commando, appartenente – sembra – a Forza 17. Vennero uccisi a bordo dell'imbarcazione i tre passeggeri israeliani, appartenenti – pare – al Mossad. Arafat diffuse dichiarazioni discordanti circa la paternità dell'azione ma Peres colse comunque l'occasione per far bombardare il quartier generale dell'OLP in Tunisia. Sotto le bombe morirono circa settanta persone. Craxi disse che si trattava di un atto indegno di un paese civile, e la prevista visita in Italia del ministro del Turismo israeliano venne annullata. Da più parti venne osservato che sotto le bombe israelia-

[5] Cfr. L.V. Ferraris (a cura di), *Manuale della politica estera italiana 1947-1993*, Roma-Bari 1996.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 106

ne erano rimasti sepolti gli sforzi del governo Craxi; certamente fu il primo duro colpo che essi ricevettero, segnando il limite degli spazi politici della mediazione italiana, limite che si manifestava quando iniziavano le azioni di forza[6]. D'altronde la strage di Tunisi polarizzò le posizioni del governo anche oltre le prime dichiarazioni, nel senso che il mito garibaldino e risorgimentale di cui Craxi era cultore venne da lui applicato con convinzione al presidente dell'OLP (paragonato a Mazzini), invitato sempre alla moderazione piuttosto che alla resistenza all'occupazione israeliana, ma venne comunque sempre personalmente sostenuto.

Italia e Stati Uniti

I cambiamenti del sistema internazionale, nel passaggio agli anni ottanta, ponevano a Washington nuovi problemi, ai quali l'amministrazione Reagan dava risposte che talvolta andavano contro quanto realizzato, o solo progettato, dagli italiani. Nata dalla situazione interna ed internazionale, la nuova fase della politica estera italiana portava a una ridefinizione dei rapporti con gli USA, di cui l'uso spregiudicato della base di Sigonella da parte della *task-force* americana toccava la questioni del «poligono interpretativo» della politica estera italiana. Tutta la vicenda dell'*Achille Lauro* è una cartina di tornasole delle differenti opzioni di politica estera fra Italia e Stati Uniti, delle reazioni conseguenti a tali differenze, e degli effetti delle pressioni della superpotenza sull'alleato. In fin dei conti, nella fase espansiva della politica mediorientale italiana (fino al 1985) nessuno voleva fare a meno o andare contro gli Stati Uniti, anzi il tema del non essere subordinati e quindi del poter essere critici nei confronti della superpotenza venne sviluppato solo dopo Sigonella; nel periodo precedente, si osservava da più parti, il governo Craxi era spesso più atlantista di quelli democristiani. Dunque una fase di transizione tumultuosa, perché tali erano le relazioni fra epicentri di crisi e centri decisionali del sistema internazionale, in cui, ad esempio, il problema delle basi NATO non era di semplice principio giuridico ma di capitale importanza politica, sia per l'assetto interno italiano sia

[6] Cfr. *Una pace senza Arafat*, intervista a Peres di F. Nirenstein su «Panorama», 2 febbraio 1986; cfr. dichiarazioni di Craxi e Andreotti sulle principali testate dal 2 ottobre 1985; per le ripercussioni politiche della strage cfr. «Panorama», 13 ottobre 1985.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 107

per l'intervento degli Stati Uniti nel Mediterraneo. È superfluo ricordare come la superpotenza stessa fosse una realtà complessa e che quindi l'atteggiamento e anche l'azione della presidenza, del Dipartimento di Stato, del *National security council*, della CIA e dei vari servizi di intelligence fosse tutt'altro che unanime verso la politica da seguire in Medio Oriente come verso le iniziative italiane[7]. Su quest'ultimo punto è significativo l'esempio delle dimissioni di Craxi, cioè di come apparve evidente che la crisi di governo in Italia non fosse voluta da tutti i *decision-makers* americani.

Terrore e terroristi

Il terrorismo negli anni ottanta è argomento complesso su cui non è qui possibile soffermarsi in modo esauriente. Ciò non di meno è importante chiarire un'impostazione teorica, partendo da alcuni semplici interrogativi. Comunemente si definisce terrorismo la violenza su persone non coinvolte in operazioni militari (cioè civili) generalmente al fine di esercitare pressioni sui governi o le istituzioni, a cui spesso si aggiunge la precisazione che tali attentati sono perpetrati da gruppi o organizzazioni clandestine. Se una bomba in un aeroporto è giustamente definita come un atto di terrorismo, lo stesso si potrebbe dire delle stragi di civili come quelle della città di Hama in Siria, del Settembre nero in Giordania, di Deir Yassin come di Sabra e Chatila. Il fatto che nelle stragi anzidette fossero coinvolti eserciti e quindi delle entità statuali (o che stavano per diventarlo, come nel caso di Deir Yassin) spinge ad affinare l'analisi, favorendo la comprensione degli eventi che hanno insanguinato il Levante. Se si intende il terrorismo come l'uso del terrore da parte di un soggetto politico, queste considerazioni devono essere calate in un quadro più ampio, dove il terrore – per lo meno negli anni ottanta – trova le sue spiegazioni: il quadro appartenente ai soggetti della politica internazionale. Parafrasando Clausewitz, il terrorismo è la prosecuzione della politica con altri mezzi, perché alla fine anch'esso fa parte della guerra.

Chiarito questo presupposto è possibile avanzare nella comprensione degli atti di violenza politica delle formazioni clandestine o

[7] Per la transizione del sistema internazionale cfr. E. Di Nolfo, *Storia delle relazioni internazionali 1918-1999*, Roma-Bari 2000.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 108

paramilitari, dunque non degli eserciti regolari: oltre al citato esempio del «terrore per procura» di Abu Nidal per conto di Damasco si potrebbero citare i sequestri in Libano ad opera degli sciiti sostenuti da Teheran, ma anche l'autobomba contro il leader di *Hezbollah* Fadlallah da parte della CIA o gli «omicidi preventivi» dei servizi israeliani. Nel mondo delle operazioni clandestine (a cui il terrorismo appartiene) districare i legami fra i servizi segreti e i gruppi terroristici nati spontaneamente è molto difficile, e comunque esula dal discorso che qui si vuol sviluppare. Talvolta un governo poteva essere solo lo sponsor di un gruppo, perché lo finanziava e traeva interesse dal suo operato; in un'altra circostanza lo stesso governo impegnava direttamente i suoi servizi in operazioni terroristiche[8]. Fatta questa premessa, si constata che proprio in quel periodo l'Italia tornò a essere oggetto di attentati di matrice mediorientale. Sorvolando sulle speculazioni degli anni precedenti, riguardo a come e perché il territorio italiano fu in parte preservato da quel tipo di attentati, sembra invece piuttosto chiara l'esistenza di una connessione, dunque non solo di una simultaneità, fra la crescita dell'attività terroristica e la politica mediorientale italiana. Le ricerche svolte negli archivi della Fondazione Turati confermano questa affermazione, rendendo più completi i dati precedenti: fuori dai clamori della cronaca si comprende come il ciclo di attentati che colpì l'Italia in quel periodo fosse voluto da chi aveva interesse a osteggiare la politica estera italiana nel momento in cui i colloqui fra Arafat e Hussein stavano avanzando, infatti la quasi totalità delle azioni terroristiche era firmata dal gruppo di Abu Nidal (o da sigle ad esso collegate), cioè da uno dei maggiori oppositori di Arafat e di tutta l'OLP[9]. Questo fa ritenere che l'azione del governo, per quanto

[8] Per quanto affermato i riferimenti obbligati sono i lavori di N. Chomsky, *The Culture of Terrorism*, London 1988 e *Pirates and Emperors*, London 1986; di A. e L. Cockburn, *Amicizie pericolose*, Roma 1993; P. Seale, *Abu Nidal, una pistola in vendita*, Roma 1992. Per quanto riguarda i servizi segreti cfr. V. Ostrovsky-C. Hoy, *By Way of Deception*, New York 1990; B. Woodward, *Veil: The Secret War of the CIA 1981-1987*, London 1987.

[9] Il 16 settembre 1985 a Roma (al *Café de Paris*), tale Ahmad Hossen Abusereva lanciò bombe a mano fra i turisti. L'attentato, in cui restarono ferite 40 persone, venne rivendicato dall'Organizzazione rivoluzionaria dei socialisti musulmani (ORMS); era una sigla fantasma, utilizzata da Abu Nidal in diverse circostanze. Il 25 settembre 1985 Hassan Aatab lanciò una bomba negli uffici della British Airways a Roma, uccidendo una donna e ferendo gravemente dieci persone. La trama dovrebbe completarsi, dopo il dirottamento, con la strage del 24 dicembre 1985 ai banchi dell'El Al, contemporaneamente agli aeroporti di Roma e Vienna. Tralasciando il significato specifico della strage in Austria, è lecito supporre che l'obiettivo di tutta la serie di attentati (Fiumicino compresa) fosse il governo italiano, cioè il più convinto sostenitore di Arafat in occidente, in un quadro di discredito complessivo che non si limitava

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 109

non si spingesse oltre i limiti visti sopra, fosse di disturbo ai soggetti che avversavano il processo che sembrava avviarsi. Da tale punto di vista la vicenda della *Achille Lauro* si colloca in questo ciclo di attentati. Guardando alle motivazioni ricostruite dagli inquirenti, il commando che dirottò la nave lo fece per vendicare la strage di Tunisi, quindi apparentemente senza un legame con l'Italia. Se invece si guarda a tutto il periodo, secondo quanto sostenuto finora, risulta difficile pensare che la scelta di una nave italiana fosse stata fatta casualmente da chi pianificò l'azione.

La «guerra» al terrorismo

Bisogna infatti considerare l'ossessione degli Stati Uniti per il terrorismo, la lotta contro il quale diventò sempre più prioritaria per l'Amministrazione Reagan. L'intervento in Libano o la lunga crisi degli ostaggi a Teheran erano tutti fattori di ridefinizione della politica USA, che si trovava da un lato priva di progetti di lungo periodo per il Medio Oriente ma dall'altro concorde nella lotta contro il terrorismo, visto come uno dei principali problemi dell'Amministrazione e quindi del mondo libero. Così venne concessa una sempre maggior libertà di manovra ai cosiddetti esperti dell'antiterrorismo, che svilupparono i rapporti con gli israeliani, in quanto competenti in materia[10]. Ovviamente il discorso del terrorismo in relazione agli Stati Uniti è un grosso aspetto del sistema internazionale nella sua fase di transizione, aspetto che getta la sua ombra ben oltre gli anni ottanta; è ugualmente necessario ricordare come il punto di crisi della politica antiterrorismo (e delle fortune di alcuni suoi esponenti) fu l'Irangate. Proprio nell'agosto del 1985 partiva il primo carico di armi destinato agli ayatollah, nella cui gestione figuravano personaggi di spicco del commercio d'armi israeliano assieme a noti esponenti dell'antiterrorismo statunitense. Ma prima di questo poco onorevole epilogo, il peso avuto da questi esperti fu molto rilevante,

al gruppo dirigente di *al Fatah*, ma che colpiva tutta la causa palestinese. La connessione fra la strage e il dirottamento dell'*Achille Lauro* è stata indicata dall'allora direttore del SISMI, Fulvio Martini, nella sua recente autobiografia: «Secondo alcuni, Abu Nidal attaccò a Fiumicino per ritorsione, in seguito al fallimento dell'azione intrapresa da un altro gruppo terroristico, quello che faceva capo ad Abu Abbas e ai dirottatori dell'*Achille Lauro*».

[10] Alcuni nomi di questa cerchia di esperti sono quelli di Robert McFarlane, John Poindexter, Oliver North e Michael Ledeen.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 110

tanto da gestire direttamente situazioni complesse come il dirottamento dell'*Achille Lauro* e la crisi che ne seguì.

Luci e ombre del dirottamento

Queste quattro angolazioni, attraverso le quali è possibile esaminare i fatti dell'*Achille Lauro*, sono proposte in quanto ritenute più comprensive rispetto ai motivi e ai significati di tale evento storico. Si è scelto di non riproporre qui una ricostruzione cronologica del farsi del dirottamento, rimandando per questo ad altri studi presi come riferimento[11]; è possibile però soffermarsi a questo punto su alcuni passaggi di uno scenario dai contorni oscuri e dagli esiti incerti e minacciosi, visto il gran numero di vite umane in pericolo. Su questo piano d'analisi i punti più rilevanti restano i seguenti. Il primo è la sparizione della nave dagli schermi radar, ovvero il fatto che le fonti rendano nota la non conoscenza della posizione della nave per diverse ore. L'arretratezza tecnologica dell'*intelligence* italiana (emersa anche dall'intervento dell'amm. Martini), rendeva più complesso il processo di *decision-making* del governo italiano nel momento in cui si confrontavano l'opzione negoziale di Craxi e Andreotti contro quella militare ventilata da Spadolini e dagli americani. Il fatto che l'*intelligence* italiana non avesse i mezzi per rilevare la posizione del piroscafo non significa che ciò non fosse possibile per il sistema satellitare americano; resta dunque da spiegarsi il perché di questa sparizione.

In secondo luogo è quantomeno bizzarra la scelta di dirottare una nave invece di un aereo, per un insieme di ovvi motivi, non ultimo quello di poter controllare tutto l'equipaggio e i passeggeri (il commando era composto di quattro membri).

Resta poi di difficile comprensione il tragico omicidio di Klinghoffer, che avvenne secondo una prassi terroristica inusuale: il passeggero americano venne allontanato dal gruppo degli ostaggi e ucciso, ma la sua morte venne tenuta nascosta dal capo del gruppo, non fu utilizzata per intimidire gli ostaggi e – cosa ancor più strana – non venne riferita alle autorità per forzare le trattative come in

[11] Cfr. A. Cassese, *Il caso «Achille Lauro»*, Roma 1987; G. De Rosa, *Terrorismo Forza 10*, Milano 1987; F. Gerardi, *Achille Lauro operazione salvezza*, Milano 1986; F. Lococciolo, in *Quaderni Forum per i problemi della pace e della guerra*, Firenze, n. 4, dicembre 1989; A. Silj (a cura di), *L'alleato scomodo*, Milano 1998.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 111

qualsiasi sequestro. A meno che non vi fosse un motivo particolare per uccidere l'anziano paraplegico, l'unico effetto del gesto fu quello di mettere in difficoltà i sostenitori del negoziato.

Tutto questo porta a chiedersi quale fosse il vero intento dei dirottatori.

Nonostante tutte queste incognite, su un piano storico più complessivo è possibile formulare alcune affermazioni più precise. La prima è che il dirottamento mise alla prova, di fronte all'opinione pubblica internazionale, gli indirizzi della politica estera italiana e la loro credibilità. La soluzione negoziale permetteva di mantenere l'immagine di sé che il governo aveva proposto agli interlocutori mediorientali, infatti il coinvolgimento dell'Egitto e dell'OLP nelle trattative era coerente con la politica seguita dal governo italiano. Avendo intessuto rapporti con tutti i soggetti politici del Vicino Oriente, era logico che il governo italiano cercasse una soluzione della crisi più sul modello del dirottamento del jet della Twa del giugno dello stesso anno[12] che non su un'azione di forza. Il verificarsi di un'azione militare avrebbe significato l'adesione del governo italiano alle tesi sull'antiterrorismo del *National security council*, intese nel senso pratico del termine: se si fosse passati alle armi, la supremazia americana avrebbe tolto molto spazio per intervenire al governo italiano. Le numerose vittime che inevitabilmente ci sarebbero state avrebbero mostrato agli occhi del mondo che anche il governo italiano, contrariamente a quanto esso aveva sostenuto nei mesi precedenti, quando veniva toccato direttamente abbandonava la mediazione politica. Poiché tutto questo non nasceva sul momento ma era logica conseguenza della politica italiana, è lecito affermare che questa fosse la prima a essere colpita dal dirottamento.

L'opzione negoziale sembrò riuscire vincente, arrivando alla liberazione della nave nelle acque territoriali egiziane, ma la successiva scoperta dell'assassinio di Klinghoffer – avvenuta dopo che i dirottatori accettarono di lasciare la nave – fece cambiare in senso opposto la situazione. I sostenitori del negoziato sembrarono avere una sorta di connivenza con i dirottatori, anche perché il negoziatore

[12] Il jet in questione venne dirottato dagli sciiti libanesi: un passeggero fu ucciso, tutti gli altri vennero liberati; Assad trattò il rilascio dell'aereo per dimostrare al mondo la sua ostilità ai sequestri, ma per farlo dovette venire meno a una sua regola chiamando i leader di *Hezbollah* da Baalbek a Damasco, che in precedenza non aveva mai permesso. La lettera di ringraziamento di Shultz venne riscritta da North e Teicher i quali la trasformarono in una ai limiti dell'insulto. Cfr. Seale, *Il leone di Damasco*, cit.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 112

Abu Abbas risultò essere il mandante del commando. La scoperta dell'uccisione del cittadino americano fece salire il livello della tensione e della polemica, portando direttamente al duro confronto di Sigonella, dove venne fatto atterrare il Boeing egiziano intercettato dai caccia americani. L'aereo trasportava i dirottatori, il negoziatore, un diplomatico egiziano con scorta e forse un altro rappresentante dell'OLP.

Sullo scenario apertosi nella base NATO è possibile esprimere un giudizio piuttosto univoco. È stata chiara l'intenzione statunitense di arrestare i dirottatori e l'ambiguo negoziatore, Abu Abbas, per dare un segnale di forza e intransigenza politica agli occhi del mondo, sfruttando l'enfasi del momento. È lecito chiedersi, e per ora rimane una questione aperta, se il ridimensionamento della politica mediorientale italiana fosse un obiettivo di chi stava conducendo l'azione degli Stati Uniti in quel momento. È ormai altrettanto chiaro come il governo italiano scegliesse di nuovo di non sacrificare i risultati ottenuti e i progetti coltivati dalla propria politica estera, ribadendo il fatto che acconsentire alle richieste statunitensi avrebbe compromesso l'azione italiana nei paesi arabi e nel Corno d'Africa. Se gli americani fossero riusciti a prelevare i passeggeri del Boeing, il governo italiano sarebbe stato poco credibile nel presentarsi come un partner indipendente. Così diventa comprensibile come la presidenza del Consiglio, per evitare il colpo di mano delle forze speciali americane, avesse dato ordine all'esercito e ai carabinieri di fronteggiarle, desumendo dalla telefonata di Reagan le intenzioni degli statunitensi, che del resto non erano così chiare come sostenuto in seguito[13]. Come che sia, la tempestività dello schieramento dei militari italiani e l'intenzione di far arrivare il Boeing a Roma sostengono la fondatezza della tesi qui esposta. Ovviamente il governo di allora non dichiarò di agire in difesa della politica mediorientale, ma è possibile pervenire a tale conclusione tenendo presenti le varie ricostruzioni dei fatti, in una prospettiva storica d'assieme. Le argomentazioni del diniego italiano alla consegna di Abu Abbas e dell'equipaggio furono principalmente di natura giuridica con smentite, mandati di cattura, accertamenti, scene plateali delle forze speciali americane, caroselli per Roma per nascondere i passeggeri del

[13] A quanto sembra Michael Ledeen, che traduceva telefonicamente a Craxi le parole di Reagan, agì più da intermediario che da interprete, parlando direttamente a nome del suo presidente.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 113

Boeing e orgogli nazionali feriti (italiano, americano ed egiziano) che entrarono nell'intricata trama di quelle ore, mettendo in secondo piano l'aspetto a nostro avviso determinante, per il quale si accamparono vari pretesti e si ricorse ad altrettanti espedienti. Tutta la storia della fuga di Abu Abbas, che venne fatto imbarcare su un aereo di linea jugoslavo, dà l'idea dei margini ristretti nei quali agiva Palazzo Chigi, talmente stretti da non poter fare filtrare Abu Abbas tramite i normali canali dei servizi segreti.

Ovviamente questa è una spiegazione politica ma non esauriente, poiché l'esacerbarsi del confronto con rappresentanti degli USA e le furiose polemiche nella pubblica opinione non mettevano più in discussione solo alcuni indirizzi di politica estera: come una valanga, una bizzarra azione terroristica poneva il governo Craxi di fronte alla crisi. Dunque si pose un problema ben più serio del mantenimento di una politica o della compromissione delle relazioni italiane con l'Egitto (che sembravano nell'immediato quelle più a rischio, se le forze speciali statunitensi fossero riuscite nel loro intento). La legittimità dell'esecutivo venne messa in discussione. Col ritiro dei repubblicani dalla compagine ministeriale, e quindi con l'effettivo aprirsi della crisi, la situazione si ribaltò completamente: la prima crisi di governo della storia della Repubblica causata da avvenimenti internazionali ebbe un effetto *boomerang*. Il discorso di Craxi alla Camera venne accolto da un clima di unità nazionale, mentre gli Stati Uniti avevano già attenuato le pressioni, quando si erano trovati di fronte alla responsabilità della crisi di quello che era e restava per l'Amministrazione un governo amico. Certamente non si vuole semplificare la situazione, nel senso che non si può prescindere dall'ampio consenso ottenuto da Craxi nel momento in cui si aprì la crisi di governo, poiché questo consenso ebbe molto peso nella resipiscenza statunitense. Washington cominciò probabilmente a riflettere sulle proprie azioni quando spinse il governo verso la crisi, che non era certo voluta da tutti i componenti dell'Amministrazione: presumibilmente la presidenza e il Dipartimento di Stato si resero conto del *cul-de-sac* nel quale gli uomini di Poindexter stavano chiudendo gli Stati Uniti, però non intervennero direttamente fino a quando Craxi non lesse il suo discorso. Quando anche le opposizioni si schierarono col governo apparve sufficientemente chiaro che la situazione era stata esasperata dagli esperti dell'antiterrorismo, ragion per cui Reagan scrisse una lettera molto conciliante a Craxi, che iniziava con «Dear Bettino». Non si vuole quindi escludere che

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 114

un cambio di governo avrebbe forse avuto il consenso di Shultz e Reagan; il problema è che quando venne forzata la crisi apparve uno scenario aperto a qualsiasi eventualità, compreso un riavvicinamento fra PSI e PCI che nessuno a Washington avrebbe gradito. Dopo sedici anni è possibile contestualizzare gli avvenimenti in un quadro storicamente più consolidato, che può permettere di iniziare ad attribuire a tutta la vicenda il suo reale significato, constatando che, prima del dirottamento, la politica mediorientale del governo italiano raggiunse probabilmente il suo culmine e che, dopo la crisi libica, iniziò una fase calante, per lo meno nelle sue ambizioni.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 115

GIULIO ANDREOTTI*

Io mi rallegro per questo convegno al quale però rivolgo una critica: non è possibile in due giornate fare tante relazioni, tanti interventi. Forse questo è l'inizio di un lavoro che successivamente sarà sviluppato. Da parte mia penso intanto al suo lato molto positivo anche moralmente, perché sotto questi aspetti, invece, parlare in tanti, in chiave positiva e storicamente ineccepibile del lavoro fatto da Bettino Craxi mi sembra un atto di giustizia e anche in qualche maniera un atto di riparazione dovuto.

Lavorare con Craxi non era facile, specialmente avendo un carattere completamente opposto ed un metodo di lavoro opposto. Io sono sostanzialmente un burocrate. Craxi se volevi veramente che leggesse un appunto non doveva andare oltre una sola pagina. Però egli aveva la grande virtù e la grande capacità di individuare – adesso parlo dei temi del lavoro comune – di individuare il centro dei problemi e di saper poi trasmettere quelle che erano le sue posizioni.

Poco fa si è ricordato quell'incontro alla Casa Bianca sul quale ho una nota aggiuntiva da proporre. Craxi con molta fermezza criticò l'atteggiamento nei confronti di Pinochet, l'atteggiamento di disponibilità e l'atteggiamento di sostanziale approvazione che non era coerente con un disegno di democrazia essenziale. Poi ci furono certamente tutti i complimenti come da cerimoniale. Un punto importante è che dei complimenti non bisogna mai montarsi troppo la testa. Fra l'altro io credo che il compilatore di quegli indirizzi di saluto, quando all'inizio delle visite si è lì, all'esterno della Casa

* Senatore della Repubblica.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 116

Bianca, deve essere sempre lo stesso, uno che poi cambia alcune righe del saluto. Io stesso, se non sbaglio, ci sono stato tre volte; una volta il saluto diceva: «lei che è giovane»; un'altra volta: «lei che ha tanta esperienza» e così via insomma...

La linea seguita nei confronti degli Stati Uniti è, mi pare, una linea profondamente coerente. Lo sforzo è stato poi quello, via via, di accrescere la base interna, la base politica interna italiana verso queste posizioni. Questo è di una limpidità assoluta, io credo che uno degli errori fatti in un certo momento dall'Amministrazione americana sia proprio quello che il libro del professor Nuti ha messo in evidenza con tutta la sua documentazione. Questo è un libro che avrebbe dovuto fare un grandissimo chiasso ma non l'ha fatto, come spesso capita a libri costruiti sulla documentazione di archivio.

La pressione nei confronti della formazione del centro sinistra, una pressione attiva, una pressione documentata, era vista con una certa diffidenza da parte di coloro che non ne erano degli entusiasti per una ragione (ci possono essere un milione di ragioni): forse io ero deviato personalmente per essere stato per molti anni ministro della Difesa ma io pensavo che lo sforzo doveva essere quello, certo più difficile, più lento, di acquisire anche il Partito comunista alla politica, quella che era la politica tradizionale. Perché se disgraziatamente fosse venuta una guerra in quel momento, con tutto il rispetto per gli amici socialisti, avere loro dalla parte giusta era importante, ma quale sarebbe stata la situazione del nostro paese se avessimo avuto naturalmente uno schieramento più compatto e completo?

Una seconda osservazione (ne faccio pochissime), riguarda il fatto che quando noi diciamo l'America, usiamo un termine piuttosto vago, e anche all'interno dell'amministrazione delle volte ci stanno figure che non occupano posizioni essenziali ma che sono determinanti. Lei [il prof. Nuti] ha ricordato poco fa la «bomba al neutrone». Noi avevamo ricevuto allora una richiesta dal presidente Carter che ci pregava di scrivere – i capi di Governo dell'Alleanza – di scrivere a Mosca una lettera di grande reazione alla loro opposizione, alla loro critica alla bomba al neutrone e scrivemmo questa lettera (sarà stato in una visita degli Stati Uniti i verbali sono lì ed ad un certo momento io mi riferisco a questo) abbiamo scritto questa lettera sulla bomba al neutrone, ma il presidente Carter mi disse poi: «No, per carità non parliamone nemmeno, io sono assolutamente contrario»; ed io gli risposi: «Ma come? Lei è contrario alla bomba al neutrone?». «Sì, sì assolutamente io sono contrario, ci sono due

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 117

scuole». E rimasi un po' impressionato, ma non ha tanta importanza, cito questo perché lei ha citato la bomba al neutrone.

Su Sigonella, chi ha creato una confusione del diavolo è stato un personaggio minore, il colonnello Oliver North. Io non voglio, per carità, minimizzare, ma cosa era successo? Certamente la crisi si inquadra in un tipo di politica che noi perseguivamo e su cui Craxi è stato fortissimo, nei confronti (come è già stato ricordato stamani) del problema dei palestinesi. Era una situazione gestita con difficoltà anche all'interno della nostra nazione. Quando, nel 1982, approfittando della Conferenza Interparlamentare a Roma, noi invitammo Arafat, assicurandoci prima naturalmente di quale tipo di discorso veniva a fare, perché noi non eravamo così sprovveduti, e Arafat fece per la prima volta il discorso che bisognava cercare un dialogo, cercare un colloquio e superare quella che era la rigidità del loro statuto che negava non solo la sicurezza ma il diritto all'esistenza ad Israele, la situazione interna italiana era tale che il Governo italiano non volle riceverlo. Spadolini non lo ricevette, e venne per una cortesia Emilio Colombo a Montecitorio a salutarlo. Arafat era ancora un terrorista, l'uomo che non poteva andare negli Stati Uniti poiché non aveva i visti. Perché cito questo? Perché già c'era stata invece, nell'ambito della Comunità Europea, un'apertura quando, nel 1980, durante il Consiglio Europeo di Venezia, sulla base di un testo predisposto da Emilio Colombo, venne formulato un invito al negoziato. Allora ci ponemmo su questa linea, naturalmente e con limpidità. Su questo Craxi, anzi, chiarì in modo molto preciso che era assurdo e disonesto intellettualmente dire che questo interesse verso i palestinesi volesse dire minore interesse o addirittura quasi ostilità nei confronti di Israele. Questo è un equivoco che ancora adesso c'è qualche volta ed è molto ingiusto, fa del male agli uni e agli altri.

Certamente in quel quadro, quando avviene un incidente, l'incidente viene enfatizzato. Non dobbiamo far qui la storia di Sigonella. Alcune cose a me non sono ancora chiare. Una, per esempio è questa: ma com'è possibile che un equipaggio poi composto non da «figli di Maria», ma di marittimi di Torre del Greco si lasciò tenere per alcuni giorni sotto scacco da quattro persone, e il Capitano poi, parlando con Craxi a telefono dicesse: «non è successo niente», mentre invece era stata uccisa una persona? Su questo voi che siete storici potete dare chiarimenti con tutta un'attrezzatura culturale che io non ho, io sono un empirico, forse mi potete aiutare a capire ora per allora.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 118

Naturalmente quando ho citato il colonnello North non dico poi delle cose così infondate. Un documento che abbiamo nel libro di Mike Ledeen ha raccontato tutto. In questo libro Ledeen, che era molto amico del colonnello e anche molto amico di Craxi, racconta che quella notte telefonò tre volte a Craxi, una delle quali poi mettendolo in contatto direttamente con il presidente Regan e da lì nacque anche un equivoco. Già due giorni prima, quando si era captata la notizia [del dirottamento] e il desiderio dei dirottatori di attraccare in Siria, a noi sembrò una cosa buona. Non sapevamo quanti erano e che cosa volevano fare e allora ricordo che cercammo il presidente Assad, che era in visita in Cecoslovacchia. Ci richiamò lui dopo pochi minuti e disse: «Per la verità immischiarmi in queste cose non mi fa piacere però se serve noi diamo la disponibilità». Io mi precipitai da Craxi per potergli dare questa comunicazione ma gli americani avevano detto «no» poiché c'era proprio il disegno di questo colonnello che dovevano fare un abbordaggio e dovevano prendere i dirottatori in navigazione. Poi le cose hanno preso un'altra strada e si è trovato anche il modo di risolverle da parte degli egiziani. E poi ci fu questo terribile episodio, come tale tutti lo conosciamo, di questo Colonnello che voleva andare lì e prelevare queste persone. Tutti passammo una nottata complicata. Perché intanto era impossibile lasciare compiere un'operazione di quel genere. In secondo luogo noi dovevamo trattare con l'Egitto dall'altra parte, e l'Egitto intanto non faceva ripartire l'*Achille Lauro* se il proprio aereo non fosse stato fatto ripartire, questa è un'altra cosa essenziale. Infine c'era un problema di carattere giuridico, perché per tenere ferme delle persone ci vogliono delle motivazioni giuridiche. Fu davvero una notte tormentata, quella. La notte di quando l'aereo intanto era venuto a Roma, insomma, la Magistratura dette il suo *nulla osta* perché spiegò che non c'era motivo per trattenere i dirottatori, secondo la giustizia italiana. Che poi Abu Abbas fosse il personaggio che era e che fosse lì a fare la fronda all'interno del movimento palestinese non era così chiaro. Comunque noi non avevamo una legittimazione e dovevamo impedire che gli egiziani, che a quelle condizioni avevano fatto le operazioni, avessero occasione di recriminare. Quindi c'era stato un po' un equivoco veramente, in quella telefonata della notte prima. Alla domanda di Reagan, se fosse possibile un'attesa di alcuni giorni per fare poi le pratiche che avrebbero consentito di tenerli prigionieri, Bettino aveva detto probabilmente di sì, perché posta così, la domanda aveva un carattere gene-

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 119

rale. Io ero stato più prudente perché aveva anche telefonato anche a me e io avevo risposto che era un problema che non riguardava noi. Se i magistrati ci autorizzavano a fermarli, noi allora dovevamo affrontare le conseguenze politiche, ma prima c'era anche un problema di carattere giuridico, tanto è vero che la mattina Bettino andò a Milano, noi discutemmo con Amato la situazione e l'aereo poi partì. In quel momento avemmo un momento di difficoltà, ma in pochi minuti la difficoltà si dissolse. Anche per un'altra ragione: eravamo alla vigilia di un incontro importante con gli americani, un incontro che il presidente Reagan aveva organizzato alla vigilia del suo incontro con Gorbacev. Era un incontro allargato di capi di Stato e di Governo e dell'Alleanza, più il giapponese, più l'australiano. La Francia aveva minacciato di non partecipare ma la reazione che ci fu, una reazione notevole di radio e di televisione [americane?] contro l'Italia per la questione dell'*Achille Lauro*, tale che noi non saremmo stati in condizione di partecipare a causa dello stato di frizione. Qui dobbiamo al nostro ambasciatore in America, e dobbiamo anche ad un personaggio che usò allora i suoi buoni uffici, l'allora rappresentante degli Stati Uniti all'ONU, Vernon Walters. Ci fu uno scambio di telefonate; fu chiesto a Craxi se era disponibile a ricevere un emissario del presidente, l'emissario venne e la cosa si chiarì tanto è vero che qualche giorno dopo in America uno dei personaggi che incontrai mi chiese: «Ma poi quella storia dell'*Andrea Doria*?» Si sbagliavano pure del nome del piroscafo di cui si trattava.

Vi prego di scusarmi se io minimizzo, non che non senta l'importanza di queste cose, ma perché avendolo poi vissute, non l'ho vissute come storia, ma le ho vissute come momenti di cronaca. Noi dobbiamo dire questo che il merito di questa continuità della politica estera italiana, a me è sembrato per esempio che il fatto di essere arrivati nel 1977 ad avere quella famosa intervista [di E. Berlinguer] che riconosceva come la Comunità europea e il Patto Atlantico sono gli elementi fondamentali della politica estera italiana, questo era certamente è il frutto dei tempi. L'ostilità che c'era era fortissima, l'ostilità anche nel nostro campo a cominciare dai democristiani e la morte di Moro infatti mandò poi in avaria tutto questo tipo di politica e qui il discorso poi sarebbe più ampio. Anche in un tema analogo, quello del Sistema monetario, nel quale c'erano anche delle difficoltà di carattere tecnico, però c'era una linea politica e anche i comunisti – fra l'altro – non erano contrari in assoluto ma volevano

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 120

poter avere un tempo di digestione più lento per questo progetto.

Noi eravamo anche disponibili e si poteva trovare la forma di aderire dilazionando di sei mesi gli effetti dell'adesione al Sistema monetario. Non moriva nessuno. Invece all'interno della maggioranza ci fu una opposizione durissima e dovemmo puntare i piedi per evitare qualsiasi concessione. Poi il curioso fu che questa data, il 31 dicembre, doveva essere invalicabile, e invece due giorni prima telefonò Giscard [d'Estaing] dicendo che lui e Schmidt si erano accordati perché ancora ci voleva un po' di tempo e quindi bisognava rinviarla: noi eravamo stati all'orlo di una crisi.

Due cose però vorrei dire su un altro punto che fa parte delle relazioni. Su questo G5, ha detto una battuta lei, professore, molto giusta: «La vogliamo smettere di essere d'accordo con i Direttori quando noi siamo dentro, e poi di demonizzare i Direttori quando poi noi siamo fuori.»

Sotto questo prospetto secondo me era giusta la critica a quell'intesa tra Ministri finanziari perché proprio all'interno del G8. Ma è l'ora di finirla anche di pretendere che il G8 possa avere la guida del mondo in un contesto nel quale non c'è l'Africa, non c'è l'America Latina, non c'è l'Asia. Io credo che questo non costruisce e siccome qualcosa di nuovo è accaduto, siccome si dice che dopo l'11 settembre niente è più uguale a prima, ed è vero, perché si è visto che tutti hanno bisogno di tutti, probabilmente si devono ridiscutere tanti modelli con calma, senza enfasi, senza troppe illusioni, ma io credo veramente (come del resto avviene all'interno della nostra Europa, questo modificarsi nei confronti dell'Unione, questi grandi desideri di allargamento sia nell'Unione come tale, sia dell'Alleanza), credo che ciò debba portarci a saper guardare alle cose senza una rigidità assoluta.

A me pare che dobbiamo dire questo, che c'è stata (poi si potevano fare scelte diverse nei momenti diversi, non lo so), una linea di coerenza tra politica interna e politica estera. Mi pare che si debba dire questo (che poi era un grosso insegnamento di De Gasperi) che doveva essere semmai la politica interna che si adattava alla politica estera e non viceversa. Io credo che dobbiamo considerarla come una linea di una certa costruttività, tenendo poi conto che non sono mai affidate ad una linea politica particolare le sorti di una nostra coerente politica estera.

Gli americani hanno fatto molta fatica a capire che cosa era la Democrazia Cristiana. Per la loro cultura la Democrazia Cristiana

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 121

Italiana significava il Papa, non è che hanno mai visto con molta chiarezza la distinzione. Hanno cercato una volta di capirlo organizzando tre tavole rotonde. Una a Chicago, una in California e una a New York. Dando incarico ad ognuno di noi di coordinare proprio per cercare di far capire in un momento il problema.

Io ero stato incaricato di coordinare quella di New York e per l'America personaggio autorevole era Nixon, e tutto era organizzato quando mi arrivò una lettera di Nixon: «Senta, guardi, mi dispiace ma io devo mandare tutto all'aria, perché è stata incaricata dell'organizzazione la compagnia di relazioni pubbliche che organizzò l'impeachment nei miei confronti quindi mi troverei in grandissima difficoltà». Però poi aggiunse: «non vorrei che si credesse che ci sono delle ostilità né verso la DC, né verso di lei». La prima volta che ci trovammo infatti mi offrì una bellissima colazione, insomma, per dimostrarmi ostentatamente che era vero.

Perché cito questo? Perché il momento di Craxi che stiamo qui ricordando, è stato un momento nel quale si è cercato di costruire insieme superando anche tutte le difficoltà, superando quella diffidenza che Craxi aveva qualche volta, perché c'è sempre chi mette male in altri momenti, come quando erano andati a dirgli, a mettergli in testa che volevamo, insieme a Signorile andare a Milano per prendergli il «Corriere della Sera», una serie di cose che oggi non contano niente. Conta, a me pare, l'avere rimesso sul giusto binario quella che è una linea importante di politica estera e di non ritenere – mai, sotto questo aspetto è anche importante – non ritenere mai di essere all'anno zero, cioè di dover fare tutto. C'è qualche volta un po' di «bartalismo», qualche volta, la tendenza a dire che tutto è sbagliato, di dire che bisogna rifare tutto. Nessuno si illuda.

Proprio una volta, con Craxi, discutevamo di queste cose, di questo ritenere che si può ricominciare tutto da capo. Io gli dissi, e lui convenne con me: «Guarda, noi dobbiamo stare molto attenti», io lo ero stato, e poi lo sarei stato di nuovo, «fare attenzione perché dobbiamo non ritenere mai che troviamo tutto il male e che dobbiamo correggere tutto, perché chi verrà dopo dirà la stessa cosa di noi, dobbiamo cercare di avere una certa linea».

Ora a me pare che questa linea sia di avere una forma di partecipazione, e vi propongo un tema, dedichiamoci una volta un convegno, su quella che è un po' la «cenerentola» delle istituzioni, l'Organizzazione della sicurezza e della cooperazione europea. Io credo che, in parallelo su tutte le cose che si discutono, bisogna riprende-

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 122

re quel momento; quello fu di grande lungimiranza, nacque nel 1975. Vi ricordate quando Moro firmò a doppio titolo, perché firmò come presidente del Consiglio e come presidente di turno. Ricordo che anche in Parlamento gli dicemmo: «Ma che credi di aver fatto, che vuol dire la cooperazione per la sicurezza se l'URSS mantiene la 'sovranità limitata' dei suoi» e Moro disse: «Certi principi contano». Io credo sul serio che ci si possa dedicare, perché fra l'altro riguarda tutta l'Europa quindi è un qualche cosa che forse anche come ammortizzatore di una certa difficoltà che si creano con il problema dell'allargamento ulteriore, allora chi non e partecipe dell'allargamento, chi lo è a tempi più lontani e nello stesso tempo ci considera un modello che vede come Europa anche Canada e Stati Uniti.

Per quel che ricordo, noi abbiamo vissuto piuttosto bene questo, però in pratica i Governi come tali vedono poco questo strumento. È viva piuttosto l'Assemblea parlamentare, una delle poche nelle quali per esempio i parlamentari americani partecipano e partecipano molto attivamente. Certo ho prima detto che sono troppe le cose ed io ne ho aggiunte delle altre, quindi non è che abbia reso un grosso servizio, però ci tenevo e sono stato lietissimo quando ho ricevuto questo invito perché credo che abbiamo il dovere, senza enfatizzare mai il passato, di riconoscere che tante cose erano fatte. Certo potevano essere fatte diversamente, o non fatte del tutto. Abbiamo anche il dovere di far conoscere un po' meglio questi anni e tutta una storia dell'Italia del dopoguerra che è tale oltre tutto perché se fosse stata gestita diversamente forse noi avremmo non solo all'interno della nostra nazione, ma anche fuori, una situazione estremamente più complessa, estremamente non positiva. Di ciò noi dobbiamo essere grati a molta gente e, diciamolo pure apertamente, oggi lo possiamo dire, anche verso Bettino Craxi.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 123

FULVIO MARTINI*

Il caso ha voluto che io divenissi l'uomo che, sul terreno, ha gestito in nome del presidente del Consiglio Craxi la crisi con gli Stati Uniti che passa sotto il nome di «notte di Sigonella».

Non so ancora, dopo tanti anni, quali siano stati i contatti diplomatici e i rapporti tra le parti, le promesse che si erano scambiate; non so quello che si dissero Craxi, Andreotti, Mubarak, Arafat e gli altri che parteciparono alla trattativa.

Seppi soltanto che ai dirottatori della *Achille Lauro*, sbarcati ad Alessandria e presi in consegna dagli egiziani, erano stati promessi un salvacondotto e il trasferimento in un altro Paese arabo. Il Governo egiziano, desideroso di sbarazzarsi al più presto di quei quattro ingombranti individui, decise di inviarli subito in Tunisia. In quel periodo, era lì che l'OLP aveva il suo quartier generale. Un aereo civile, un Boeing 737 delle linee aeree egiziane, fu requisito dal Governo del Cairo, e diventò ufficialmente un mezzo di trasporto di Stato; con i dirottatori e i rappresentanti dell'OLP salirono a bordo, infatti, anche un ambasciatore ed elementi del Servizio di sicurezza egiziano. L'aereo decollò alla volta di Tunisi. Poco dopo, il Boeing 737 fu intercettato in volo da aerei da caccia della Sesta Flotta americana di stanza nel Mediterraneo. Gli F-14 americani costrinsero il pilota a dirigere sulla Sicilia e gli ordinarono di atterrare in territorio italiano, all'aeroporto di Sigonella.

Così cominciarono le ore difficili di un contrasto che mise di fronte l'Italia e gli Stati Uniti.

* Già direttore del SISMI.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 124

Nessuno poteva prevederlo; il dirottamento della *Achille Lauro* si era concluso il giorno prima ad Alessandria, il commando era nelle mani della polizia egiziana, sembrava che tutto stesse rientrando nella normalità.

Era la sera dell'11 ottobre. Alle 23.57 squillò improvvisamente il telefono. Dall'altra parte delle linea c'era il presidente del Consiglio, onorevole Craxi; mi informò di aver ricevuto una telefonata dagli Stati Uniti: gli avevano chiesto di dare ordini per autorizzare l'atterraggio sull'aeroporto militare di Sigonella di un aereo egiziano dirottato all'altezza del Canale di Sicilia da F-14 americani. L'aereo, mi disse Craxi, trasportava i due negoziatori palestinesi nominati da Arafat per la vicenda della *Achille Lauro*, i quattro dirottatori, un ambasciatore del Governo del Cairo, ed elementi del Servizio di sicurezza egiziano. I due rappresentanti palestinesi erano, come già si sapeva, Abu Abbas e il consigliere di Arafat, Hani El Hassan.

Il presidente del Consiglio mi ordinò di esaudire subito la richiesta degli americani. La cosa non fu particolarmente facile. Cercai di mettermi immediatamente in contatto con il ministro della Difesa, sen. Spadolini, ma non ci riuscii. Il ministro stava parlando con gli Stati Uniti e aveva al telefono il suo omologo, Weinberger. A parte l'impossibilità di interromperlo, c'era un certo numero di altre linee che si erano intasate. Cercai allora di mettermi in contatto con il capo di Stato maggiore della Difesa (all'epoca, tra l'altro, era proprio un aviatore) e con quello dell'Aeronautica. Non li trovai perché erano fuori casa, ad una cena con una delegazione militare di Pechino, capeggiata se ricordo bene dal capo di Stato maggiore della Difesa cinese. Mi fu impossibile rintracciarli. Devo far presente che in quegli anni non esistevano i cellulari e che perciò quando uno era fuori casa, a parte i rari casi di chi aveva il telefono in macchina, era difficile stabilire il contatto.

Intanto il tempo passava. Craxi mi richiamò per dirmi che l'aereo egiziano era al limite dell'autonomia e non si poteva perdere altro tempo. Pertanto, con il suo ben noto «decisionismo», mi ordinò di prendere io l'iniziativa, di farlo atterrare ad ogni costo e di gestire gli sviluppi. «Assuma lei, a nome mio, il comando della situazione, e faccia ciò che ritiene necessario» furono le sue parole. Chiamai la sala operativa del Ministero dell'Aeronautica, a nome del presidente del Consiglio trasmisi l'ordine con carattere di urgenza. Il pilota egiziano ricevette il permesso e l'aereo atterrò nella base di Sigonella alle 00.15.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 125

Una volta atterrato, l'aereo fu immediatamente circondato dai militari della VAM, cioè della Vigilanza dell'Aeronautica Militare, e dai Carabinieri. Pochi minuti dopo, atterrarono altri due aerei, due C-141 statunitensi. Ne discesero dei militari della Delta Force americana, al comando del generale Steiner, e si diressero rapidamente verso il Boeing egiziano fermo sulla pista. Fu subito chiara la loro intenzione di prendere prigionieri i passeggeri, eccetto i diplomatici e gli agenti di sicurezza egiziani.

Furono momenti di una certa tensione. I militari della Delta Force, armi in pugno, circondarono gli avieri italiani e i carabinieri disposti intorno all'aereo. Subito, altri carabinieri affluiti nella base aerea circondarono a loro volta gli americani. Cominciò così un vero e proprio braccio di ferro. Per chiarezza, ripeto: esistevano tre cerchi concentrici attorno all'aereo, costituiti l'uno dalla VAM e dai carabinieri, il secondo dalla Delta Force, il terzo dai carabinieri sopraggiunti successivamente. Per fortuna, sul terreno i comandanti di ambo le parti mantennero un sangue freddo esemplare. I nostri erano in territorio italiano, difendevano una legalità nazionale, ma non si sarebbero mossi senza ordini precisi. Gli americani intendevano a tutti i costi impadronirsi dei quattro palestinesi responsabili, tra l'altro, dell'assassinio di un loro connazionale, e non volevano solamente loro; volevano uno dei negoziatori palestinesi, Abu Abbas, che ritenevano fosse il vero capo del commando, oltre ad essere, come in effetti era, un terrorista. Anche da parte degli americani, comunque, pur essendo chiara la loro volontà, non ci fu nessun atto inconsulto.

Gli onorevoli Craxi e Andreotti, che avevano gestito la questione dell'*Achille Lauro* sul piano dei rapporti internazionali, avevano in tutta evidenza garantito la vita e la libertà dei due negoziatori palestinesi nominati da Arafat e Mubarak e accettati dal Governo italiano. Erano in gioco, quindi, rapporti con capi di Stato arabi.

Mentre a Sigonella continuava il braccio di ferro e le due parti si guardavano in cagnesco, grazie a Dio senza arrivare alle mani, erano in corso concitati colloqui diplomatici tra l'Italia e gli Stati Uniti. Ci fu un viavai di telefonate tra Roma e Washington, in cui erano coinvolti i capi dell'esecutivo dei due Paesi e i rispettivi ministri della Difesa; ognuno perorava la propria tesi, noi in più avevamo una posizione di dignità nazionale da difendere.

Sul campo, tra Roma e Sigonella si combatteva una vera e propria guerra di nervi, tra me personalmente e il generale Steiner. Entram-

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 126

bi eravamo decisi ad obbedire agli ordini dei nostri rispettivi governi. Andammo avanti, così, fino all'alba.

Alle 5 e 30 del mattino, finalmente il nodo si sciolse: il generale Steiner, comandante l'unità della Delta Force, ricevette nuovi ordini, si reimbarcò con i suoi uomini e pochi minuti dopo i due C-141 ripartirono per gli Stati Uniti.

Devo dire che in quella lunghissima notte fui aiutato in maniera notevole dal comandante generale dei Carabinieri, il generale Bisogniero, che tra l'altro era un mio amico personale di lunga data (eravamo stati insieme in Jugoslavia). Il generale Bisogniero giocò, forse, la carta decisiva: fece affluire da Catania alcuni blindati dell'Arma dei Carabinieri, e gli americani capirono che non avremmo ceduto.

Chi partecipò a quell'episodio difficilmente potrà dimenticarne i particolari: gli alti e bassi, l'oppressione delle responsabilità, le speranze, le tensioni, l'attesa delle decisioni altrui. Il mio antagonista americano, il generale Steiner, era un privilegiato; aveva le notizie in tempo reale, parlava con gli Stati Uniti via satellite su strane apparecchiature che codificavano e decodificavano istantaneamente le sue parole. I miei sistemi di comunicazione, invece, erano più ruspanti: in buona parte, si appoggiavano alla rete telefonica della SIP. Finì tutto all'alba. Noi italiani eravamo stanchi ma anche un po' euforici. Confesso che in un certo senso ci sentivamo come se avessimo vinto una battaglia.

Sarebbe interessante, sul piano storico, saperne un po' di più sui frenetici colloqui svoltisi a livello governativo tra le due sponde dell'Atlantico. Non credo esistano documenti in proposito. Neanche i giornalisti, salvo qualcuno, credo ne siano stati informati. Per quel che ricordo, apparve soltanto un divertente articolo sul «Manifesto». Lo avevano intitolato, parafrasando il titolo di un famoso film, «La notte delle lunghe telefonate». Fu l'unico fatto divertente di quella giornata.

Partita la Delta Force dalla base siciliana, alle 5.40 del mattino la polizia italiana arrestò e consegnò all'autorità giudiziaria i quattro dirottatori palestinesi che si trovavano nell'aereo egiziano. Poco dopo, con un aereo del SISMI, arrivai anch'io a Sigonella. Fino a quel momento, mi ero dovuto accontentare di partecipare agli avvenimenti per telefono, ora ero sul posto. Mi accompagnavano il rappresentante dell'OLP in Italia e il consigliere diplomatico del presi-

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 127

dente del Consiglio, ambasciatore Badini. Cominciò una nuova trattativa con gli egiziani rimasti a bordo del Boeing dirottato. I diplomatici erano comprensibilmente turbati dagli avvenimenti. L'ambasciatore Badini faceva la spola tra l'aereo e l'ufficio del comandante dell'aeroporto dove stavo io. Tra l'altro, oltre a dare alcuni suggerimenti sulla trattativa, dovevo riferire personalmente al presidente del Consiglio, che mi aveva delegato per le operazioni sul terreno. Alla fine, fu deciso, con l'accordo degli egiziani, di trasferire il Boeing a Ciampino. Partimmo in formazione, prima l'aereo SISMI con me, Badini, e il rappresentante dell'OLP, poi l'aereo egiziano. Prima di partire, non so come mi venne l'idea di chiedere, come misura prudenziale, una scorta di aerei da caccia dell'Aeronautica militare italiana. All'inizio, ero un po' titubante nell'avanzare quella richiesta: poteva sembrare un'iniziativa di eccessiva cautela. Fu invece una saggia decisione. Poco dopo che ci eravamo alzati in volo, da una pista di rullaggio secondaria, a luci spente, decollò da Sigonella un caccia F-14 americano della Sesta Flotta. Non aveva chiesto l'autorizzazione al decollo, né aveva presentato, secondo i regolamenti, il piano di volo. L'F-14 tentò di interferire con il volo della nostra formazione, cercando ancora una volta di dirottare l'aereo egiziano per assumerne il controllo. I nostri caccia lo dissuasero e lo respinsero. Subito dopo l'arrivo a Ciampino, subimmo un'altra interferenza. Un secondo aereo americano, con un generale a bordo, dichiarando uno stato d'emergenza chiese e ottenne l'autorizzazione per l'atterraggio immediato. Si posò sulla pista e si mise di traverso davanti all'aereo egiziano, che si era appena fermato vicino al Comando del 31° Stormo dell'Aeronautica militare. Si scoprì subito che la dichiarazione d'emergenza del velivolo era solo un pretesto. Stavo perdendo la pazienza, e la mia reazione fu decisa: tramite il comandante militare dell'aeroporto, feci sapere al pilota americano e al generale che se non ubbidivano subito al mio ordine di togliersi di mezzo, avrei fatto buttare fuori pista l'aereo con i bulldozer. Gli detti cinque minuti di tempo; ne passarono solo tre, andò via.

Eravamo arrivati a Ciampino verso le 23. All'aeroporto ad attendermi c'erano l'ambasciatore egiziano e il sottosegretario Amato. Facemmo piantonare l'aereo e furono date disposizioni per il personale egiziano del 737. Finalmente potemmo andare a dormire; ne avevamo tutti bisogno.

La mattina dopo, sabato 12 ottobre, ricominciarono riunioni e discussioni più o meno concitate. Gli americani invocavano il rispet-

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 128

to del trattato di estradizione vigente tra l'Italia e gli Stati Uniti, e il loro ambasciatore, Maxwell Rabb, premeva sul governo italiano per una soluzione in tal senso. Le autorità italiane consultarono numerosi esperti di diritto internazionale e i legali del Ministero di Grazia e Giustizia. Le loro opinioni non furono favorevoli alle tesi americane.

Alla fine, dopo numerosi altri colloqui, fu deciso di spostare l'aereo egiziano dallo scalo di Ciampino a quello di Fiumicino. Lì, i negoziatori palestinesi, Abu Abbas e l'altro, furono imbarcati su un aereo di linea della JAT, la compagnia di bandiera jugoslava, la cui partenza era stata ritardata a bella posta. Nel pomeriggio, finalmente, i due partirono per Belgrado.

A questo punto, occorre una precisazione. Allorché Abu Abbas lasciò l'Italia, il SISMI, e quindi il governo italiano, non avevano alcuna prova che il palestinese fosse il capo dei terroristi e personalmente responsabile del dirottamento della *Achille Lauro*. Lo sostenevano gli americani, ma le autorità italiane non erano riuscite ad avere le prove dei legami tra quel dirigente del Fronte per la Liberazione della Palestina ed i quattro dirottatori. Per questo l'Italia, ligia alla parola data a Mubarak e ad Arafat, e anche secondo alcuni principi di diritto, non poteva trattenere legalmente Abu Abbas, che era in possesso di passaporto diplomatico, e quindi lo lasciò andare.

Nel tardo pomeriggio di quel giorno, il rappresentante del Servizio segreto israeliano, il Mossad, ci consegnò un primo stralcio delle intercettazioni dei colloqui intercorsi tra i terroristi e i loro capi. Uno degli interlocutori avrebbe anche potuto essere Abu Abbas; ascoltando quelle intercettazioni, forse si poteva cominciare a intravedere un certo collegamento. Non si poteva però avere alcuna certezza, e comunque ormai era tutto inutile, in quanto Abu Abbas aveva lasciato da meno di un'ora il territorio italiano. Il Mossad ci aveva consegnato quei primi documenti mezz'ora troppo tardi.

Soltanto alcuni giorni dopo l'episodio di Sigonella ci fu consegnata la documentazione completa, e quindi chiarificatrice, dei colloqui tra Abu Abbas e i quattro terroristi della *Achille Lauro*. Le loro comunicazioni erano state intercettate dai mezzi elettronici di vari Servizi americani. La CIA consegnò al SISMI il testo definitivo mercoledì 16 ottobre, cinque giorni dopo quello che è comunemente noto come l' incidente di Sigonella.

Forse, se ce l'avessero dato un po' prima, le cose sarebbero andate diversamente. È difficile dirlo, tutto il concatenarsi degli avveni-

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 129

menti si era verificato in seguito agli accordi intercorsi tra la nostra diplomazia e quella araba.

Come spesso avviene in Italia, dopo gli avvenimenti descritti si scatenarono proteste, discussioni, accuse di ritardi, eccetera.

Sembrava che qualcuno avesse interesse a mettere in nuove difficoltà il governo e il Servizio.

Bisogna anche dire che, nella polemica, la posizione del gruppo dirigente italiano che aveva gestito la vicenda di Sigonella non era compatta. Craxi e Andreotti sembravano giudicare nella stessa maniera i fatti accaduti; il ministro della Difesa Spadolini, più filoamericano e filoisraeliano degli altri, sosteneva invece tesi diverse.

Il SISMI si trovò ancora una volta, come si dice, in mezzo alla tempesta. Sballottato tra un ordine e un contrordine, la mia posizione come capo del Servizio si fece un po' meno facile. Durante i giorni e le ore del dirottamento della *Achille Lauro* e dell'episodio di Sigonella, avevo cercato di attenermi agli ordini, però devo confessare che mentre questi si incrociavano e si contraddicevano, a un certo punto mi decisi a chiamare personalmente il presidente della Repubblica. Gli esposi la situazione e gli comunicai che il mattino dopo avrei dato le dimissioni. In quelle condizioni, gli dissi, non potevo svolgere il mio lavoro. Il presidente mi disse di attendere, poi, credo, chiarì con il governo che così non si poteva andare avanti, ed infine restai al mio posto.

Calmatesi le acque, il Comitato parlamentare di controllo, come ho già detto, analizzò i fatti e ufficialmente espresse un rilievo: la questione *Achille Lauro*-Sigonella non era stata gestita collettivamente, come si sarebbe dovuto fare secondo la legge 801. Criticò, in pratica, la mancata partecipazione di tutto il CIIS alle decisioni, e in particolare il fatto che a gestire la crisi fossero stati soltanto Craxi, Andreotti e Spadolini.

Io posso dire che in quel caso il Comitato parlamentare non disse cose assurde; si limitò a richiamare la legge.

Il Comitato parlamentare tra l'altro sottolineò anche, come negativo, che il ministro dell'Interno Scalfaro non fosse stato direttamente coinvolto nella vicenda, sottacendo peraltro il fatto che, attraverso il prefetto Parisi, era stato da me costantemente tenuto al corrente dello svolgimento degli eventi.

Circa l'argomento Sigonella, voglio ricordare un gesto significativo e di grande soddisfazione per tutti gli uomini del SISMI e per me personalmente. Il presidente del Consiglio in un comunicato ufficia-

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 130

le elogiò il SISMI e il positivo apporto da esso fornito in un momento difficile per il Paese. Credo sia stata la prima volta in Italia che il governo abbia espresso un tale apprezzamento per uno dei suoi Servizi Segreti.

La gestione della crisi della primavera 1986 (bombardamento USA di Tripoli, e successivo fallito lancio di missile libico contro Lampedusa) fu condotta in maniera un po' più «istituzionalmente» ortodossa.

Tornando alla storia di Sigonella, in un prosieguo di tempo qualcuno mi ha chiesto cosa avrei fatto se, a un certo punto, avessi saputo che Abu Abbas era il vero capo, o comunque, la mente direttiva del commando che aveva dirottato l'*Achille Lauro*.

A tutti, ho risposto che questo tipo di domanda non dovevano porlo a me, bensì al governo italiano, e ne spiego il perché. Qui in Italia, ogni tanto circolano strane teorie. Ma il capo di un Servizio non è uno che regola la politica estera del Paese, o che si intromette nelle scelte o prende decisioni in questa materia, a meno che non sia matto. Il capo del Servizio è una specie di «braccio secolare» che il governo usa quando ritiene necessario usarlo. Ora, io avrei fatto quel che avrebbe deciso il governo, cioè Craxi, Andreotti, Spadolini e gli altri ministri, in un'evenienza del genere. Io non avrei mai preso una decisione unilaterale, non avrei acciuffato Abu Abbas per consegnarlo agli americani.

Per quanto mi riguarda, nel corso dell'intera vicenda sono sempre stato in più che eccellenti rapporti con l'allora direttore della CIA, Bill Casey, ci davamo del tu ed eravamo considerati buoni amici. Come ho tenuto a ricordare anche all'ambasciatore statunitense dell'epoca, Maxwell Rabb, tra noi due c'erano affiatamento e simpatia a livello personale, oltre alla stima che ci legava come professionisti. Per tutta la durata dell'affare Sigonella, le nostre comunicazioni telefoniche furono sempre di reciproca comprensione, corrette, senza asprezze. Una volta, però, ebbi modo di dirgli «Bill, forse io sono uno dei migliori alleati degli Stati Uniti, ma sono certamente il loro peggior satellite».

Per concludere, una cosa che in quell'occasione certamente influì sullo scambio reciproco di informazioni tra noi e gli Stati Uniti, e di conseguenza sullo stesso evolversi della crisi, fu il fatto che le operazioni SIGINT dagli americani sono trattate con particolare riservatezza, e i dati così acquisiti sono immessi nel circuito informativo separatamente dalle notizie *intelligence* di diversa origine.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 131

RINALDO PETRIGNANI*

Una premessa. Il 29 settembre 1985 il Dipartimento di Stato mi aveva comunicato che il presidente Reagan avrebbe invitato a New York per il 24 ottobre i capi di Stato e di governo dei sette paesi più industrializzati per la preparazione dell'importante incontro che egli doveva avere con Gorbaciov a Ginevra il 19 ed il 20 novembre. (Il primo incontro tra un presidente americano e un leader sovietico da più di sei anni). La decisione americana di invitarci mi aveva fatto particolarmente piacere perché essa, ai miei occhi, voleva anche essere una riparazione per la recente riunione dei Cinque ministri del Tesoro che, secondo una prassi che noi stavamo appunto cercando in quel periodo di convincere gli americani a modificare, aveva escluso l'Italia.

La notizia del dirottamento dell'*Achille Lauro* in crociera nelle acque del Mediterraneo orientale ad opera di un commando di quattro terroristi palestinesi mi giunse la sera del 7 ottobre. Sul momento non vidi l'incidenza che il grave incidente avrebbe potuto avere sui nostri rapporti con gli Stati Uniti. Ma il problema non tardò ad esplodere.

Fin dalla mattina seguente venni informato infatti da Antonio Badini, il quale era allora il consigliere diplomatico del presidente Craxi, che i siriani ci avevano fatto sapere che essi sarebbero stati disposti ad accogliere la richiesta dei terroristi di far entrare la nave nel porto siriano di Tartus (per aprire un negoziato con l'ambasciatore italiano e quello americano) a condizione che i due governi fos-

* Già ambasciatore italiano a Washington.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 132

sero stati d'accordo; e che l'ambasciata USA a Damasco aveva già risposto negativamente. La decisione presa, invece, da Craxi e da Andreotti era di accettare. Badini temeva che questa decisione ci avrebbe pericolosamente dissociato dagli americani. Io condividevo il suo timore. Poco dopo ricevetti una telefonata da Luigi Cavalchini, allora capo di Gabinetto del ministro Andreotti, che mi faceva la stessa comunicazione, aggiungendomi che Andreotti non comprendeva l'atteggiamento americano. Mi accingevo a far valere la nostra posizione al Dipartimento di Stato, quando fui raggiunto da una seconda telefonata di Badini, che mi annunciava che Craxi aveva cambiato idea, e che intendeva adesso procedere in stretta consultazione con Washington. (Seppi poi che erano state le rimostranze dell'ambasciatore Rabb a fargli cambiare posizione).

Il sottosegretario per gli affari politici al Dipartimento di Stato, Michael Armacost, al quale comunicai subito dopo la nostra nuova decisione, ne prese atto con viva soddisfazione, ribadendomi che gli Stati Uniti rimanevano per principio contrari a qualsiasi trattativa con i terroristi. Poco più tardi egli fu in grado di precisarmi che gli Stati Uniti erano d'accordo, invece, con la nostra idea di prendere contatto con i terroristi, dopo che la nave fosse tornata in acque internazionali, per acquisire elementi di fatto, e per cercare di guadagnare tempo e di stancarli.

Il 9 ottobre mattina, la televisione diede la notizia che la nave era ancorata a 20 miglia da Porto Said. Armacost si affrettò a comunicarmi che vi erano ottime probabilità di risolvere la crisi in tempi brevi con la resa dei terroristi senza ricorrere alla forza, chiedendomi di trasmettere a Roma il pressante appello del suo governo di fermare il nostro ambasciatore Migliuolo, il quale stava recandosi al Cairo per aprire una trattativa con i terroristi. Trasmisi immediatamente l'appello, e ricevetti assicurazione da Renato Ruggiero, allora segretario generale della Farnesina, che l'ordine a Migliuolo era stato dato.

Poco dopo giunse la notizia insperata che la crisi si era già risolta. Gli ostaggi erano salvi, i terroristi si erano arresi, la nave era di nuovo nelle mani del suo comandante. Naturalmente non era ancora chiaro per me come si fosse arrivati alla soluzione, chi avesse stabilito i contatti, e perché i terroristi si fossero così facilmente arresi.

Nel corso della mattinata si cominciò ad avere qualche notizia in più: l'OLP sembrava aver svolto un ruolo importante. Cavalchini mi telefonava da Roma per dirmi che il ministro Andreotti era partico-

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 133

larmente soddisfatto della soluzione della crisi, anche perché così si dimostrava che l'OLP era una organizzazione responsabile ed affidabile, e che aveva perciò ragione egli stesso di voler coltivare i rapporti con Arafat, checché ne dicessero gli americani (i quali, come è noto, tenevano allora Arafat al bando).

Nel pomeriggio, il colpo di scena. Mi trovavo a colloquio al Dipartimento di Stato con il capo del Protocollo, signora Lucky Roosevelt, per un'altra questione, quando da una telefonata urgente della Ambasciata mi giunse la notizia che uno dei passeggeri americani dell'*Achille Lauro*, il signor Leon Klinghoffer, per di più disabile ed israelita, era stato ucciso e gettato in mare. Mi resi conto subito che il fatto che ci fosse stato il morto, ed un morto americano ed ebreo, cambiava radicalmente tutto il quadro dell'«happy ending». Le sensibilità americane in materia di terrorismo erano già allora esasperate, e sarebbero sicuramente sorte delle complicazioni.

L'indomani, giovedì 10, ricevetti di buon'ora una telefonata di Armacost, il quale mi diceva che, dati i buoni rapporti che il presidente Craxi ed il ministro Andreotti intrattenevano con Arafat, il governo americano li pregava di rivolgersi all'OLP per chiedergli di collaborare per la consegna dei quattro palestinesi ad un governo che fosse in grado di processarli, e di rendere pubblico di aver fatto tale richiesta ad Arafat. Gli Stati Uniti, mi aggiungeva Armacost, avevano chiesto al governo egiziano la estradizione dei quattro.

Riferii la richiesta di Armacost a Badini, al quale sottolineai l'importanza di un nostro passo in tal senso. «Noi siamo considerati qui come gli amici dell'OLP, ed è perciò essenziale che si agisca con efficacia». Badini mi richiamò più tardi per dirmi che il passo era stato fatto, e che in una nota ufficiosa di Palazzo Chigi era stato detto che avevamo chiesto all'OLP di consegnarci i quattro perché fossero giudicati in Italia.

Nel frattempo cominciavano ad apparire sul «New York Times» i primi spunti critici nei confronti dell'Italia, in relazione soprattutto a quanto si era verificato al Cairo. Ciò che era accaduto in realtà era che i terroristi si erano nel frattempo dileguati, e che gli egiziani stavano cercando di accreditare una spiegazione a noi sfavorevole.

Per parare le critiche e per chiarire la nostra posizione agli americani, mi feci ricostruire da Ruggiero e da Cavalchini ciò che in realtà era accaduto. Dopodiché andai a vedere Armacost al Dipartimento per dargli la nostra versione degli avvenimenti svoltisi al Cairo la giornata precedente: la riunione dei quattro ambasciatori

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 134

(Italia, USA, Gran Bretagna e Germania) nell'ufficio del ministro degli Esteri egiziano; la nostra dichiarazione che saremmo stati favorevoli alla richiesta dei terroristi di ottenere un salvacondotto, ma solo a condizione che non vi fossero morti o feriti tra i passeggeri o i membri dell'equipaggio; la notizia sopravvenuta mentre la riunione era in corso che i terroristi si erano frattanto arresi; ed infine la nostra sorpresa nell'apprendere, poco dopo, che gli egiziani, ai quali ci proponevamo di chiedere l'estradizione dei quattro, avevano dato loro la libertà. Armacost riconobbe che queste informazioni collimavano con le loro. Gli ribadii che l'Amministrazione doveva far sapere ai mezzi di informazione americani che i nostri due governi si erano mantenuti sempre in stretto contatto. Egli mi assicurò che lo avrebbe fatto. Al termine della conversazione mi disse che gli risultava che i terroristi stavano in quel momento viaggiando verso la Tunisia, e che il governo americano desiderava che noi ne chiedessimo l'estradizione ai tunisini.

Al mio ritorno in Ambasciata, mi raggiunse la telefonata di Armacost che mi informava che i tunisini avevano rifiutato all'aereo il permesso di atterraggio.

Poco dopo, altra telefonata di Armacost. E questa volta, nuovo e più grave colpo di scena: gli aerei della Marina americana avevano intercettato l'aereo egiziano e lo avevano «persuaso» ad atterrare a Sigonella. Il Governo americano aveva intenzione di portare i terroristi, ritenuti responsabili della uccisione di un cittadino americano, negli USA. «Così – mi aggiungeva Armacost – vi eviteremo l'imbarazzo del processo». Gli risposi che il processo non ci avrebbe creato alcun imbarazzo, ma che avrei riferito comunque la sua comunicazione a Roma.

Nonostante l'ora tarda, raggiunsi immediatamente al telefono il ministro Andreotti, il quale sul momento non si pronunziò sulla questione del trasferimento dei quattro negli Stati Uniti. Mi telefonò poi il ministro Spadolini per avere altre notizie, e per dirmi che il presidente Craxi, il quale aveva ricevuto poco prima l'ambasciatore Rabb, era assolutamente contrario a che i terroristi fossero fatti proseguire per gli Stati Uniti. Craxi esigeva che ci fossero consegnati. Erano in Italia e dovevano essere assicurati alla giustizia italiana. Così aveva risposto a Rabb. Poco dopo mi telefonò il ministro Andreotti per farmi la stessa comunicazione. Nel frattempo il segretario di Stato americano George Shultz stava cercando di mettersi direttamente in contatto per telefono con lui.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 135

Nella nottata tra giovedì e venerdì venni svegliato da una telefonata molto agitata del signor Cyrus Cobb, del *National security council*, che mi informava che la sera di giovedì il presidente Reagan e il primo ministro Craxi si erano parlati al telefono: che Craxi si era opposto alla richiesta di Reagan che tutti e sei i palestinesi a bordo dell'aereo fossero fatti proseguire per gli Stati Uniti; e che Reagan aveva poi ceduto, ed aveva accettato che essi fossero processati in Italia. Successivamente però era risultato che, mentre i quattro dirottatori erano nelle mani delle forze dell'ordine, gli altri due palestinesi che li accompagnavano, Abu Abbas e Al Qude, erano sul punto di essere liberati e fatti ripartire. Bisognava assolutamente impedirlo. Gli Stati Uniti avevano le prove che Abu Abbas era un pericoloso terrorista. Assicurai Cobb che avrei trasmesso a Roma il suo messaggio.

Poi, parlando per telefono con Badini e con Ruggiero, questi mi precisarono che noi effettivamente facevamo una netta distinzione tra i quattro e i due. Questi ultimi infatti non erano responsabili del dirottamento, bensì avevano collaborato per ottenere la resa dei dirottatori e il rilascio degli ostaggi. Craxi, nella sua conversazione con Reagan, aveva fatto la distinzione. I quattro sarebbero stati processati, mentre i due sarebbero stati trattenuti solo per gli accertamenti. Feci presente ai miei due interlocutori che, secondo gli americani, Craxi aveva promesso invece di processare tutti e sei, e che avremmo rischiato di provocare una crisi grave qualora avessimo fatto partire Abu Abbas. Insistetti perché almeno dessimo agli americani il tempo necessario per fornirci le prove della colpevolezza di quest'ultimo.

Avevo appena finito di parlare con Badini e con Ruggiero, allorché ricevetti una telefonata dal segretario di Stato Shultz, e poi un'altra ancora da Robert McFarlane (che era allora il viceconsigliere per la Sicurezza Nazionale), che mi rinnovarono con ancora maggiore insistenza le pressioni già fattemi da Cobb. Ad entrambi risposi che era indispensabile che ci fornissero al più presto le prove della colpevolezza di Abu Abbas.

Nel pomeriggio di venerdì mi trovavo nella «situation room» della Casa Bianca insieme all'ammiraglio John Poindexter (consigliere per la Sicurezza Nazionale), a McFarlane, a Cobb, e a quello che doveva diventare poi il «famoso» colonnello North, intento a spiegare le nostre ragioni, quando giunse improvvisamente la notizia che Abu Abbas era stato fatto ripartire sull'aereo egiziano, sem-

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 136

brava per Roma, e che avevamo rifiutato la scorta degli aerei americani. North, che aveva preso la telefonata, dava visibili segni di incandescenza. Chiesi di chiamare Roma dalla stessa «situation room», e mi fu precisato che l'aereo viaggiava effettivamente sotto la scorta dei nostri caccia, e che era in quel momento in procinto di atterrare a Ciampino. La notizia sembrò tranquillizzare per il momento i miei interlocutori, ma non il colonnello North (il quale era stato, come poi appresi, il coordinatore dell'operazione Sigonella).

Al ritorno in ambasciata fui raggiunto dalla telefonata di Armacost che mi diceva che stavano per essere presentate a Roma le prove contro Abu Abbas, con una richiesta di fermo provvisorio. Chiamai subito Ruggiero per insistere perché Abu Abbas venisse trattenuto. Trovai Ruggiero irritatissimo con gli americani per il comportamento che questi avevano tenuto sia a Sigonella che a Ciampino. Si era addirittura corso il rischio di uno scontro a fuoco. Non si poteva promettere che Abu Abbas sarebbe stato ulteriormente trattenuto. Subivamo infatti al Cairo le più forti pressioni da parte di Mubarak perché egli fosse immediatamente rilasciato. Non potevamo rompere con Mubarak.

La mattina di buon'ora di sabato 12 ricevetti una telefonata del ministro Spadolini, il quale mi informava in tono di grande preoccupazione che la decisione di liberare Abu Abbas e l'altro palestinese era già stata presa, e sarebbe stata presto comunicata all'ambasciatore Rabb. La decisione – mi disse – era stata presa da Craxi e da Andreotti senza consultare il governo. Lui non era d'accordo. Mi chiedeva di descrivergli le reazioni americane. Non gli nascosi che l'opinione pubblica americana si stava sollevando contro di noi, e che la liberazione di Abu Abbas avrebbe creato un «vulnus» nei nostri rapporti.

Più tardi chiamai Ruggiero per informarlo che Reagan era in procinto di inviare un messaggio a Craxi di tono duro. Ruggiero da parte sua mi rispose che le prove presentateci dagli americani erano assolutamente inconsistenti, e che Abu Abbas sarebbe stato liberato presto.

Chiesi a questo punto di vedere Armacost per tornare a spiegargli le nostre ragioni. Pensavo infatti che era quello il momento giusto per «contrattaccare»: valorizzare quello che avevamo fatto, far sentire il peso della nostra collaborazione, usare sia le argomentazioni giuridiche che quelle politiche a sostegno del nostro compor-

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 137

tamento. L'Italia era uno Stato di diritto, non potevamo violare la legge, non potevamo trattenere Abbas senza prove fondate. E d'altra parte non potevamo umiliare Mubarak, che era l'espressione del mondo arabo moderato e filo-occidentale. Era interesse sia nostro che americano non indebolirlo. Avrebbero gli americani proprio voluto un Khomeini sulle rive del Nilo?

Proprio mentre stavo svolgendo le mie argomentazioni nell'ufficio di Armacost, giunse la notizia. Armacost con il volto turbato mi annunziò che erano fuggiti. «Fuggiti – mi disse – travestiti da militari egiziani». L'aereo da Ciampino si era spostato a Fiumicino; e lì i palestinesi si erano imbarcati clandestinamente su un aereo jugoslavo diretto a Belgrado. Dissimulando il mio imbarazzo, ripresi il discorso promettendo di fornire la nostra versione dei fatti. L'accusa di Armacost era di non aver dato agli americani il tempo di fornirci le prove.

In ufficio ricevetti una nuova telefonata di Spadolini, estremamente turbato per ciò che era accaduto a Fiumicino, che egli definì una «beffa». («L'inghippo all'italiana», come lo chiamò Scalfari). Spadolini era molto preoccupato sia per i nostri rapporti con gli Stati Uniti che per la nostra immagine.

Più tardi volli chiamare il ministro Andreotti attraverso la batteria. Mi rispose come sempre: cortese, imperturbabile. Era convinto che ciò che si era fatto era la sola cosa praticabile, e bisognava far riflettere agli americani che esistono degli interessi più vasti del caso Abbas: i rapporti con l'Egitto, il processo di pace, il Mediterraneo. Andreotti, come Ruggiero, era irritato per il comportamento degli americani, e per l'incidente degli aerei. Ma non voleva parlarne pubblicamente per non gettare olio sul fuoco.

Ritenni opportuno, dopo la conversazione con Andreotti, tornare da Armacost per esprimergli il nostro risentimento per l'eccesso delle insistenze americane e per certi atteggiamenti inaccettabili che ci avevano disturbato. Gli preannunciai inoltre la nostra protesta per l'incidente dell'aereo americano alzatosi in volo da Sigonella per scortare l'aereo egiziano senza la autorizzazione: incidente per il quale egli mi espresse fin da allora il suo rincrescimento. Pur ribadendomi il disappunto americano per la liberazione di Abu Abbas, Armacost fu d'accordo con me che bisognava mitigare le reazioni da ambo le parti, riparare i danni, e guardare adesso al futuro.

Con questo si chiudeva il primo atto del dramma, e cominciava il secondo.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 138

Dopo la relativa pausa domenicale, le reazioni della stampa americana cominciarono a montare in maniera preoccupante. I giornali di lunedì mattina contenevano moltissimi articoli che ci attaccavano aspramente. Vi aveva contribuito anche la pubblicazione di un duro comunicato emesso dalla Casa Bianca nella notte tra sabato e domenica, in cui si definiva come «astonishing» la decisione del governo italiano di liberare Abbas. Naturalmente la circostanza che aveva particolarmente inasprito le reazioni dei molto influenti ambienti ebraici americani nei nostri confronti era che Leon Klinghoffer fosse lui stesso un ebreo.

Mi rallegravo perciò tanto più alla idea che Andreotti intendesse incontrarsi con Shultz in margine alla riunione NATO di Bruxelles prevista per martedì 15 ottobre, per chiarire ogni possibile equivoco e placare la tensione. Senonché mi venne fatto sapere da Cavalchini che a Bruxelles non si riusciva ad avere dalla Rappresentanza americana la conferma dell'incontro che avevamo richiesto. Mi rivolsi ancora una volta ad Armacost per chiedergli insistentemente di adoperarsi per fissare l'appuntamento, che mi sembrava molto importante. Poco dopo ebbi da lui la risposta che desideravo.

Frattanto la situazione si complicava in Italia sul fronte della politica interna. La senatrice Agnelli, che era allora sottosegretario agli Esteri, mi telefonò da New York per dirmi, rattristata, che il ministro Spadolini si dissociava dalla azione del governo e minacciava l'apertura della crisi.

La sera di lunedì trovai a casa una telefonata della signora Claire Boothe Luce, che desiderava parlarmi. Claire era una mia amica, che mi dimostrava stima ed affetto. Da quando era stata ambasciatrice a Roma aveva sempre conservato molta simpatia per il nostro Paese. Era una donna politicamente molto influente a Washington, sia per la sua posizione nel comitato presidenziale per l'*Intelligence*, che per il suo stretto rapporto personale e l'affinità ideologica con Reagan. La richiamai subito, e le dissi che avevo bisogno di andarla a trovare per parlarle al di fuori dei canali burocratici.

La mattina del giorno dopo (martedì 15) ricevetti la telefonata del presidente Craxi, il quale mi informava che stava per emettere una dichiarazione dura, pur nel tono amichevole, nei confronti degli americani, e mi incaricava di far sì che essa ricevesse in America la massima diffusione. Lo assicurai che lo avrei fatto, e a mia volta gli suggerii di scrivere una lettera amichevole a Reagan per dissipare i malintesi e per preservare il suo rapporto personale con lui. Mi

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 139

rispose che l'avrebbe scritta, «non oggi» perché non aveva tempo, «ma domani».

In fine mattinata mi recai dalla Luce. Le parlai a lungo in tono accorato. Cercai di spiegarle che le reazioni americane erano esagerate. La crisi minacciava di compromettere la nostra stabilità politica. Craxi, sottolineai, è un anticomunista, amico dell'America. E la Luce ne convenne. «È assolutamente indispensabile – proseguii – che da parte americana si compia a questo punto un gesto distensivo nei confronti dell'Italia». Il nostro Paese si era comportato con assoluta fermezza nei confronti del terrorismo. Dovevamo impedire che fossero i terroristi palestinesi (e i comunisti in Italia) a trarre vantaggio dalla crisi. La Luce era una donna acuta e intelligente. Capì al volo. Mi promise che ne avrebbe parlato personalmente a Reagan.

Dopo il mio colloquio con la Luce, venni informato per telefono da Ruggiero degli sviluppi verificatisi nel frattempo. Il colloquio di Andreotti con Shultz a Bruxelles era andato abbastanza bene. Si era concordato – mi disse – di emettere una dichiarazione congiunta, il cui testo era stato preparato, ad referendum, dai rispettivi collaboratori. Il testo era stato sottoposto a Craxi, che lo aveva approvato, a condizione però che venisse eliminata la frase in cui si parlava delle diverse posizioni dei due governi sulla questione della liberazione di Abu Abbas. Shultz frattanto era in volo per Bruxelles. Ruggiero mi sottolineava l'estrema urgenza che la dichiarazione venisse varata, anche per disinnescare il rischio della crisi di governo in Italia, che ormai sembrava questione di ore.

Mi mossi subito. Al Dipartimento di Stato nessuno conosceva le reazioni di Shultz, che, come ho detto, era ancora in volo. Mi recai alla Casa Bianca, perciò, da Poindexter per attirare la sua attenzione sulla gravità della situazione. Ci si avviava in Italia alla caduta del governo Craxi. Sarebbe stata una crisi grave: la prima mai verificatasi sulla politica estera. Sarebbero venuti fuori tutti gli aspetti brutti degli avvenimenti delle ultime giornate: le violazioni di sovranità compiute dagli americani. Si sarebbe scatenata in Italia una ondata di antiamericanismo. E tutto questo proprio alla vigilia dell'inizio della seconda fase dello schieramento dei Cruise, per i quali Craxi si era efficacemente battuto. Bisognava assolutamente ricucire lo strappo, e il solo modo per farlo, concludevo, sarebbe stata o la approvazione della dichiarazione congiunta, nella versione emendata da Craxi, o un altro qualsiasi gesto da parte americana che desse la sensazione della chiusura della vertenza. Poindexter mi ascoltò,

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 140

lesse il testo della dichiarazione, e si riservò di darmi una risposta, dopo aver sentito Shultz, che era ancora in volo.

Rientrato in Ambasciata, trovai una telefonata di Ruggiero che mi annunciava altri emendamenti al testo della dichiarazione. Con questi mi recai al Dipartimento di Stato, da Armacost, al quale ripetei sostanzialmente il discorso fatto a Poindexter. Anche la risposta di Armacost fu che bisognava attendere il ritorno di Shultz, atteso in serata.

Alle otto della sera stessa giunse la telefonata di un collaboratore di Armacost che mi annunciava che era arrivata la risposta di Shultz, e che questa era negativa. Il segretario di Stato non riteneva più necessario emettere una dichiarazione, dal momento che lui stesso, dopo la riunione del Consiglio Atlantico a Bruxelles, aveva dichiarato ai giornalisti che gli Stati Uniti avevano fiducia che il governo italiano avrebbe processato i quattro dirottatori, che sulla liberazione di Abu Abbas i due governi non erano stati d'accordo, ma che le relazioni tra Italia e Stati Uniti rimanevano comunque «broad and strong».

L'indomani (mercoledì 16), secondo le notizie riferitemi telefonicamente dal senatore Francesco D'Onofrio, appariva ormai certa e imminente l'apertura della crisi di governo in Italia. De Mita, secondo D'Onofrio, era contrario a un dibattito parlamentare e a un voto. Il voto infatti sarebbe stato politicamente un disastro. La sua preferenza era per le semplici dimissioni di Craxi, dopo l'uscita dei repubblicani. E questa tesi avrebbe alla fine prevalso. D'Onofrio mi diceva di non aver ben capito il motivo dell'atteggiamento dei repubblicani. Si domandava se i repubblicani avessero avuto l'incoraggiamento e l'appoggio degli Stati Uniti. Gli risposi che ciò non mi constava, e che non avevo affatto questa impressione. D'Onofrio se ne rallegrò. Gli americani dovevano sapere – mi ribadì – che, se volevano un allineamento sulle posizioni di Spadolini, non c'era più maggioranza in Italia.

Dopo il fallimento della dichiarazione congiunta, e dopo l'apertura della crisi di governo (Craxi aveva pronunziato il giovedì 17 un duro discorso in Parlamento, in cui accusava gli americani di aver violato la nostra sovranità), il «gesto» distensivo da parte americana diventava più che mai indispensabile, ed urgente. Me ne convinsi ancora di più, se fosse stato possibile, dopo la telefonata di Giuliano Amato (allora sottosegretario alla Presidenza del Consiglio) che mi annunziò che Craxi si sarebbe rifiutato di andare a New York all'im-

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 141

portante vertice fissato per il 24 ottobre, se non avesse ricevuto un gesto da parte americana. Insistetti con Amato sulla necessità e sulla importanza delle nostra partecipazione a quell'incontro. Amato ne era convinto anche lui, ma ribadì che Craxi non sarebbe andato se non ci fosse stato il gesto.

La prospettiva dell'assenza dell'Italia al vertice di New York mi angosciava. L'ammissione nel Gruppo ristretto aveva rappresentato il coronamento dei lunghi sforzi della nostra diplomazia. Un successo che dovevamo in gran parte al sostegno della amministrazione Reagan. Comprometterlo per aver voluto salvare Abu Abbas mi sembrava un ironico paradosso. D'altra parte, capivo anche, e in un certo senso ammiravo, l'atteggiamento fermo e dignitoso assunto da Craxi. Bisognava a questo punto assolutamente rompere il cerchio vizioso!

Dopo la conversazione con Giuliano Amato, la mia preoccupazione fu alleggerita da una telefonata che ricevetti dalla Luce, la quale a seguito dell'incontro avuto con me mi informava, senza entrare in dettagli, che aveva parlato personalmente con Reagan del problema, e che era fiduciosa che gli uffici avrebbero trovato una soluzione.

Sempre giovedì, mi telefonò anche Ciriaco De Mita, il quale desiderava avere da me una valutazione della situazione. «Le reazioni americane – gli risposi – come avevo previsto sono molto forti. Si placheranno, ma intanto ci nuocciono, soprattutto a livello di opinione pubblica. Bisogna riannodare i fili. Ma la nostra azione con gli americani – gli dissi – è ormai evidentemente anche condizionata dallo svolgimento della nostra crisi di governo». E su questo punto De Mita mi volle esprimere apertamente il suo pensiero. Lui avrebbe voluto che il governo restasse. Bisognava adesso evitare che si avesse in America la sensazione che si poneva in Italia un problema di scelta di politica estera. Per poter continuare la politica seguita dall'Italia in quegli anni occorreva conservare il ruolo di guida della DC e conservare l'alleanza dei Socialisti. Ci si poteva, al tempo stesso, anche impegnare a correggere certe particolari espressioni di politica estera, che potevano suscitare preoccupazioni in America. Ma la sua posizione era che bisognasse adesso mirare ad una pronta ricostituzione del pentapartito: con Craxi ed Andreotti sempre al loro posto.

Questa conversazione con il segretario della DC fu per me importante, perché mi diede una più esatta percezione della nostra situa-

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 142

zione di politica interna. Chiamai quindi il mio amico Ben Bradley, direttore del «Washington Post», e lo pregai di organizzarmi al più presto possibile un incontro con l'«editorial board» del giornale per uno scambio di idee sulla crisi diplomatica e sulla situazione politica interna in Italia. Bradley accolse la mia richiesta, e mi organizzò immediatamente l'incontro. Nel corso della lunga ed amichevole discussione, esposi la nostra tesi, che si riassumeva in due punti: 1) avevamo agito per non «distruggere» Mubarak (il quale era stato insieme ad Abu Abbas l'autore della soluzione della crisi, e aveva offerto ad Abu Abbas ospitalità su un aereo ufficiale egiziano), e 2) bisognava adesso pensare a quello che succedeva in Italia: non c'era stabilità in Italia senza la coalizione a cinque, e non c'era coalizione a cinque senza Craxi. Occorreva quindi un gesto favorevole verso quest'ultimo, in mancanza del quale egli non sarebbe andato a New York. Il giorno dopo, il «Washington Post» pubblicò un articolo di Ottaway più favorevole a noi, in cui si parlava della «necessità di un gesto», che era stata sottolineata da una «Italian source».

Ed il giorno dopo, venerdì 18, doveva rivelarsi la giornata decisiva. Tutta l'attenzione della stampa del mattino era concentrata sulle accuse che Craxi, nel suo discorso in Parlamento, aveva rivolto agli americani. Esse erano servite a rialzare il nostro profilo e a «riequilibrare» il clima psicologico.

Incoraggiato dalla promettente telefonata che avevo ricevuto dalla Luce, decisi di chiedere un nuovo incontro al Dipartimento di Stato per tornare sulla questione del gesto distensivo, e per discutere in concreto in che cosa questo avrebbe potuto consistere. Chiesi di vedere questa volta, a quattro occhi, Rozanne Ridgeway, che era la «Assistant Secretary» per gli affari europei, e che mi sembrava la persona più adatta per trovare la soluzione.

Rozanne mi ricevette molto cordialmente. Decidemmo subito di discutere del futuro e non del passato. Cominciai, da parte mia, con l'analisi della situazione italiana, ripetendo quello che avevo già detto al «Washington Post». L'unico modo di garantire la stabilità politica in Italia era la ricostituzione del pentapartito, e l'unico modo di rifare il pentapartito era il reincarico a Craxi. La mia previsione era che questi avrebbe avuto il reincarico, e che egli avrebbe cercato di rifare il pentapartito. Se volevamo lavorare per la stabilità, ed evitare che Craxi disertasse l'incontro di New York, come minacciava di fare, dovevamo aiutarlo. D'altra parte, le recenti polemiche avevano aperto un solco antipatico. Stava nascendo in Italia

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 143

un'ondata nazionalista antiamericana. Sarebbe stata una follia alimentarla, proprio alla vigilia della seconda fase dello spiegamento dei missili Cruise.

La Ridgeway mi ascoltò attentamente. Capii subito che era d'accordo con quanto dicevo. Si cominciò a parlare del gesto. Io lanciai, a titolo di esempio, l'idea di una frase molto amichevole inserita nel discorso che il presidente Reagan avrebbe pronunciato il giorno dopo al pranzo della NIAF. L'idea non le dispiacque. Ma poi lei stessa ne lanciò un altra, che evidentemente gli Uffici avevano già avuto istruzione di preparare. «Che cosa ne penseresti – mi chiese la Ridgeway – dell'invio a Roma del vicesegretario di Stato Whitehead latore di un messaggio di riconciliazione di Reagan per Craxi?» Fu come se avessi visto improvvisamente brillare il sole. L'idea infatti era eccellente. La Ridgeway mi chiese per il momento di non riferire nulla a Roma. Si trattava in effetti ancora soltanto di una «idea». Anche io, da parte mia, le feci presente che non avevo istruzioni, e che la mia era stata soltanto una reazione personale. Ma uscii dall'ufficio della Ridgeway con la sensazione che eravamo ormai sulla buona strada.

Non avendo ancora la certezza che il problema fosse già risolto, mi recai subito dopo in Congresso a vedere il presidente della commissione Esteri, Dante Fascell (con il cui aiuto ero riuscito nel marzo precedente ad organizzare l'invito a Craxi a parlare ad una sessione delle Camere riunite del Congresso americano), per chiedere anche il suo appoggio. Fascell fu estremamente ricettivo. Telefonò subito, in mia presenza, a McFarlane spiegandogli la necessità di un gesto distensivo verso l'Italia. «Il governo Craxi ci ha aiutato – egli disse al suo interlocutore. Se non venisse ricostituito, sarebbe un salto nel buio. Dobbiamo aiutarlo. Non c'è in Italia alternativa ragionevole al pentapartito». Ringraziai Fascell del suo intervento. «L'amministrazione Reagan – egli tenne a sottolinearmi – apprezza Craxi».

Tornato in ufficio, trovai una telefonata di Mike Deaver, ex vicecapo di Gabinetto alla Casa Bianca (al quale anche mi ero rivolto), che mi assicurava che nel discorso di Reagan dell'indomani ci sarebbe stato un caloroso riferimento all'Italia.

Ma la telefonata più importante arrivò poco dopo, intorno alle tre del pomeriggio, da parte della Ridgeway. Questa mi diceva che l'Amministrazione sarebbe stata pronta ad inviare a Roma l'indomani stesso il vicesegretario di Stato John Whitehead con una lettera per Craxi. Ringraziai calorosamente la Ridgeway. L'idea dunque era

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 144

stata approvata. Mi feci leggere il testo del messaggio, che cominciava: «Dear Bettino, sono desideroso di vederti a New York la settimana prossima, ecc...» Era un messaggio veramente amichevole e caloroso. Assicurai la Ridgeway che avrei riferito immediatamente a Roma, e le avrei fatto conoscere al più presto la risposta del governo italiano.

Ebbi la fortuna di trovare immediatamente il ministro Andreotti al telefono. Lo misi al corrente della proposta fattaci, e gli anticipai anche il contenuto del messaggio che sarebbe stato inviato. L'idea naturalmente piacque subito al ministro, che mi disse che ne avrebbe informato il presidente del Consiglio. Andreotti mi richiamò mezz'ora dopo per dirmi che Craxi era d'accordo: sarebbe stato lieto di ricevere l'indomani l'inviato presidenziale.

Ritelefonai alla Ridgeway per confermarle che eravamo d'accordo. Entrambi esultammo: la nostra azione aveva avuto dunque successo. Eravamo sulla via del componimento. La Ridgeway mi chiese se si poteva considerare acquisito che poi Craxi sarebbe andato a New York. Le risposi sulla base di quanto mi aveva detto Andreotti, che cioè, se sulla base del gesto distensivo americano il problema si fosse risolto, era chiaro che Craxi sarebbe andato. La Ridgeway mi replicò che sarebbe stato un disastro se poi non fosse andato. Prendendo a questo punto la responsabilità su di me, le dissi che ero certo che sarebbe andato.

Durante il ricevimento che mia moglie ed io offrimmo quella sera stessa in Residenza per gli invitati al pranzo NIAF del giorno dopo, un giornalista, non ricordo chi, mi avvicinò per dirmi che, secondo notizie provenienti da Roma, si cominciava a parlare in Italia di una candidatura Forlani. Ebbi un brivido! Sulla base di quanto dettomi da Ciriaco De Mita, tutta la nostra argomentazione si era basata, infatti, sulla necessità di facilitare a Craxi la ricostituzione del pentapartito. E se adesso fosse emersa invece una soluzione Forlani? Gli eterni imprevisti della politica italiana?

L'indomani (sabato 14) ricevetti di buon'ora una telefonata del presidente Cossiga, il quale mi diceva che sarei stato autorizzato a portare il suo saluto al pranzo italo-americano della NIAF solo se l'atmosfera fosse migliorata. Risposi naturalmente che avrei seguito le sue istruzioni, ma che speravo proprio di non dover dare ai più di duemila italo-americani a cui avrei rivolto il mio discorso il dispiacere di non ricevere il suo saluto. Anche Andreotti, il giorno precedente, mi aveva detto che dovevo essere molto attento nel mio

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 145

discorso nell'usare le tradizionali espressioni di amicizia. Evidentemente l'atmosfera a Roma, ancora il giorno prima, doveva essere anche *peggiore* di quello che io avevo immaginato.

Ma poi, alle dieci di sabato, mi giunse la telefonata di Andreotti. L'incontro di Whitehead con Craxi, mi disse, «è andato molto, molto bene!». Si è svolto «in termini di chiusura dell'incidente». Si sentiva che era molto sollevato e soddisfatto.

Quella sera stessa il grande pranzo della NIAF, con la partecipazione del presidente Reagan, fu un grande successo. Tutta l'enorme sala dell'Hilton traboccava di entusiasmo. Il presidente Reagan si rivolse a me, nel suo discorso, con delle parole che sollevarono un'ondata di applausi da parte dei più di duemila italo-americani presenti, che si sentivano così liberati da un incubo: «Mr. Ambassador, I want to assure that the friendship between our two countries is unshakeable». Era il primo segnale della «riappacificazione».

Ma la vera «riappacificazione» fu naturalmente quella che avvenne nell'atteso colloquio fra Reagan e Craxi a New York del 24 ottobre, del quale ho conservato il più nitido ricordo.

Reagan nell'aprire la conversazione, e nel rievocare le difficoltà che avevamo avuto, disse che ciò che era importante adesso era guardare avanti. La solidarietà e l'amicizia italo-americana erano molto importanti. Egli teneva personalmente a che i rapporti tra i due paesi rimanessero buoni come erano sempre stati: e altrettanto buoni, i suoi rapporti personali con Craxi. Desiderava che non rimanessero assolutamente nubi. Diede quindi la parola a Craxi.

Questi era visibilmente teso. Disse però subito che, anche per lui, i rapporti di amicizia con gli Stati Uniti erano molto importanti. C'erano state delle difficoltà tra noi. Ma lui non avrebbe potuto fare diversamente da come aveva fatto. Sapeva che liberando Abu Abbas avrebbe dato un dispiacere a Reagan, ma non aveva assolutamente altra scelta nella situazione in cui si era venuto a trovare. Le reazioni americane erano state molto forti, e in un certo senso ci erano apparse ingiuste. C'erano due punti che egli voleva mettere in rilievo. Primo, noi eravamo stati pronti ad attaccare la nave. Era una nave italiana: era nostra responsabilità di liberarla, ma saremmo stati lieti di accettare l'aiuto americano. L'avremmo fatto però solo in caso di estrema necessità. Secondo, noi avevamo dato immediatamente l'autorizzazione per l'atterraggio dell'aereo americano a Sigonella (sebbene l'intercettazione non fosse stata una operazione ortodossa)

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 146

quando avevamo realizzato che quello era il solo modo per assicurare alla giustizia italiana i quattro responsabili del dirottamento. Nella conversazione telefonica avuta con Reagan, egli aveva assicurato il presidente che anche gli altri due palestinesi sarebbero stati trattenuti per investigazioni. Ma a quel momento, alle tre del mattino, egli non era in grado di conoscere quale fosse la posizione di questi ultimi. Si era poi scoperto che essi viaggiavano su un aereo ufficiale egiziano, come ospiti di Mubarak, sotto la protezione di dieci guardie armate. Dopo che il magistrato di Siracusa aveva completato i suoi accertamenti, e aveva dichiarato che per lui l'aereo e gli altri passeggeri, ad eccezione dei quattro dirottatori, potevano ripartire, era stato possibile con grande difficoltà convincere il comandante dell'aereo a trasferirsi da Sigonella a Roma. Nel frattempo da parte americana veniva richiesto l'arresto di Abbas: alle cinque del mattino di sabato l'ambasciatore Rabb aveva presentato la richiesta al Ministero di Grazia e Giustizia, accompagnata dalle relative prove. Tali prove venivano attentamente esaminate, ma trovate insufficienti. Alle dieci il Ministero aveva concluso che non c'era base sufficiente per arrestare Abbas. La stessa conclusione avevano raggiunto i magistrati, ai quali la richiesta era stata sottoposta. Alle tre veniva informata l'ambasciata d'Egitto che l'aereo poteva ripartire. Alle sette Abbas lasciava l'Italia a bordo di un aereo jugoslavo.

A tutto ciò – continuò Craxi – doveva aggiungersi l'esame della situazione di fatto. Abbas non aveva mai lasciato l'aereo ufficiale ove si trovava sotto scorta armata. Per catturarlo sarebbe stato necessario dare l'assalto all'aereo: cioè compiere un atto di guerra contro l'Egitto. Non avremmo potuto farlo senza compromettere in maniera irreparabile le nostre relazioni con quel paese, che occupa nel Mediterraneo una posizione così importante. Non era nell'interesse né nostro né americano distruggere i rapporti con Mubarak, il quale si era personalmente occupato con successo della operazione che aveva portato alla liberazione della nave. La situazione nel Mediterraneo era estremamente complessa, e dovevamo tener conto di tutti i fattori che potevano concorrere nella riattivazione del processo di pace, tra i quali anche Arafat, di cui avevamo accettato i buoni uffici per la soluzione del problema della nave. Craxi ricordò, per terminare, anche i momenti di grave tensione verificatisi a Sigonella tra militari italiani e militari statunitensi, nonché l'incidente dell'aereo americano levatosi in volo da Sigonella senza la nostra autorizzazione.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 147

Questo fu, quasi letteralmente, il suo discorso: pronunciato con grande obiettività, dignità ed efficacia. Sostanzialmente il discorso aveva chiuso l'incidente. Reagan rispose in tono quasi giustificativo, parlando della grande sensibilità della opinione pubblica americana per la minaccia del terrorismo e spiegando i motivi che avevano portato alla reazione americana. Craxi condivise le preoccupazioni di Reagan per il terrorismo e confermò che, se fossero emerse delle prove contro Abu Abbas, egli sarebbe stato processato.

Il colloquio si concluse in una atmosfera di grande cordialità e calore. «Amici come prima», disse Craxi stringendo la mano a Reagan, e questi rispose ribadendo che l'amicizia fra l'Italia e l'America era salda e che nulla sarebbe venuta a turbarla. Sul piano diplomatico, e sul piano dei rapporti personali tra Reagan e Craxi, l'incidente di Sigonella era chiuso. Sono personalmente certo che non ne rimasero strascichi sensibili nei rapporti politici fra i due governi, e che l'apprezzamento della amministrazione Reagan per il governo Craxi non ne uscì diminuito. Rimase tuttavia abbastanza a lungo un senso critico nei confronti dell'Italia da parte della opinione pubblica americana, parte della quale considerava ancora l'OLP una organizzazione terroristica e non condivideva certe priorità della nostra politica mediterranea.

L'incidente di Sigonella era stato l'incidente più grave nella storia dei rapporti fra Italia e Stati Uniti. Come mi commentò, con una certa dose di cinismo, Henry Kissinger: «We had to get mad, you had to set him free». Nessuna delle parti aveva infatti altra scelta. Al comprensibile risentimento americano per la liberazione di un individuo che veniva considerato come un pericoloso terrorista, si contrapponevano in effetti, oltre a delle buone ragioni giuridiche e politiche, il risentimento italiano per il modo in cui gli americani ci avevano trattato. La crisi aveva fatto vibrare in Italia una corda nazionalista non dannosa. Si poteva dire, anzi, che la prima lite con gli Stati Uniti ci avesse reso in un certo senso più «adulti».

La decisione di Craxi di far sapere che non sarebbe andato a New York, se gli Stati Uniti non avessero chiesto scusa, era stata molto dignitosa e coraggiosa, ed era sicuramente servita a sbloccare la situazione. Ma anche il gesto di Spadolini di provocare la crisi su una questione come quella dei rapporti con gli Stati Uniti, che stava così giustamente a cuore del partito repubblicano, ispirato dall'occidentalismo di Ugo La Malfa, aveva contribuito, come una catarsi, alla soluzione della crisi, permettendoci di dimostrare gli effetti

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 148

destabilizzanti che lo strappo con l'America avrebbe avuto in Italia.

Così Craxi poté felicemente partecipare al vertice a Sette di New York del 24 ottobre 1985. E l'Italia, dopo di allora, non doveva essere mai più esclusa dalle consultazioni al più alto livello fra i maggiori alleati, come lo era stata ancora nel settembre di quello stesso anno in occasione della importante riunione del gruppo dei Cinque tenutasi all'Hotel Plaza di New York per la svalutazione del dollaro.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 149

Parte seconda

IL RISVEGLIO DELLA DEMOCRAZIA IN AMERICA LATINA

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 150

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 151

LUDOVICO INCISA DI CAMERANA*

IL RISVEGLIO DELLA DEMOCRAZIA IN AMERICA LATINA

La fase riformista

Fino agli anni ottanta del Novecento il modello democratico rappresentativo si presentava nell'America Latina come un modello reversibile. Anche se mantenuto come paradigma formale, in realtà non escludeva, in base al principio dello stato di necessità, alternative autoritarie, da una gestione del potere istituzionale e politico da parte delle Forze armate ai dispotismi personali di tipo tradizionale (*caudillismo*).

La stessa partecipazione latinoamericana alla Seconda guerra mondiale si presentò solo nominalmente come una crociata per la democrazia, dal momento che vari paesi della regione erano governati da regimi dittatoriali o semifascisti, che, come nel caso del Brasile di Vargas, si erano schierati per gli Stati Uniti per convenienza, nell'aspettativa di un sostegno americano al proprio sviluppo, donde la delusione postbellica per il Piano Marshall, che – nell'ottica latinoamericana – optava per la ricostruzione dell'Europa sconfitta, trascurando gli alleati del Sud.

In effetti gli Stati Uniti continuavano a riservare l'America Latina al capitale privato, secondo una divisione del lavoro di tipo tradizionale, che assegnava alla regione come ruolo esportatore la fornitura di materie prime e un ruolo importatore nel campo manifatturiero e industriale. Di conseguenza, con l'eccezione del Messico, e principalmente nei paesi della costa atlantica dell'America meridionale, il

* Già ambasciatore d'Italia in Argentina.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 152

decollo industriale si verificò grazie a capitali ed imprese europee, ma non senza un intervento massiccio del settore pubblico, spesso rappresentato nella gestione delle compagnie statali da personale tecnico proveniente dalle forze armate.

Lo sviluppo, dunque, venne avviato secondo la via già indicata dallo «Stato nuovo» di Vargas, dal peronismo in Argentina e dall'ultima fase, quella democratica di Vargas in Brasile, secondo un modello nazionalpopulista, ossia di mobilitazione di massa. In due paesi, Cile e Venezuela, quest'ultimo reduce da lunghe avventure dittatoriali, si sceglieva invece un modello bipartitico di tipo europeo, basato sul confronto tra partiti «ideologici», secondo lo schema Democrazia cristiana/socialdemocrazia e varianti minori. I due modelli sembravano, dopo il suicidio di Vargas (1954) e la caduta di Peron (1955), confluire in una tendenza riformista, che si poneva come obiettivo la trasformazione dei maggiori paesi latinoamericani in società industriali. L'America del Nord rimaneva un riferimento economico, ma non più un modello da copiare: il modello semmai era l'Europa dell'integrazione quale si presentava alla fine del decennio degli anni cinquanta.

Peraltro in questo periodo maturavano due proposte tra loro contrapposte ma egualmente eversive: il nazionalismo di sinistra rappresentato da Cuba, e il nazionalismo di destra, rappresentato da una dottrina sempre più diffusa nelle Forze Armate che identificava nelle industrie strategiche (siderurgia, petrolchimica, energia, ecc.) un elemento della sicurezza nazionale e che collegava in definitiva sviluppo e sicurezza, in un quadro che, nel contesto della guerra fredda e del movimenti guerriglieri locali, finiva per giustificare il protagonismo del potere militare come braccio armato della borghesia emergente.

L'anno cruciale e decisivo sarà il 1961, grazie alla concomitanza di una serie di circostanze favorevoli. L'avvento di Kennedy alla presidenza comportava una visione meno privatistica dei rapporti tra gli Stati Uniti e l'America Latina, tanto che veniva lanciata la tanto invocata edizione latinoamericana del Piano Marshall, anche se più ridotta ed evanescente, l'Alleanza per il progresso. Nel contempo veniva compiuto il primo passo in vista dell'integrazione regionale con la creazione dell'ALALC (Associazione latino-americana per il libero commercio). Inoltre in Brasile e in Argentina, i paesi più vicini ad un decollo industriale, erano al potere due leader riformisti, Quadros e Frondizi.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 153

In questa prima fase la politica estera italiana si serviva in primo luogo dell'amicizia dei paesi latinoamericani per migliorare la propria posizione diplomatica con buoni risultati, partendo tuttavia dalla premessa dell'egemonia emisferica degli Stati Uniti. Inoltre riprendeva l'emigrazione verso l'Argentina e verso il Brasile a cui si aggiungeva il Venezuela come paese d'accoglienza. Si ipotizzava altresì un programma di collaborazione fra l'Italia, gli Stati Uniti, i paesi latinoamericani, basata su una triangolazione capitale (Stati Uniti)-terra (America Latina)-lavoro (Italia). Questa formula arrivava con mezzo secolo di ritardo e confondeva l'emigrazione contadina della fine dell'Ottocento con la nuova emigrazione italiana che non si proponeva come vocazione la colonizzazione di nuove terre ma cercava anche oltreoceano, come effettivamente trovò, una nuova sistemazione nel settore industriale e nei servizi.

La formula triangolare rimase un'ipotesi astratta e venne sostituita nella pratica dal binomio capitale italiano-lavoro italiano con una presa di distanza rispetto agli Stati Uniti, che si manifestò, durante le visite del presidente Gronchi in Brasile e in Argentina, nella Dichiarazione di San Paolo del 1958 e nella Dichiarazione di Buenos Aires del 1961, documenti che incoraggiavano una linea riformista latinoamericana, del tutto autonoma rispetto agli Stati Uniti e appoggiata ad un'Europa avviata verso l'integrazione. A Buenos Aires, in particolare, l'Italia si pronunciava «per una rapida e completa industrializzazione delle nazioni dell'America Latina, la cui arretratezza in questo settore non soltanto è per esse dannosa, ma frena il commercio internazionale come conseguenza della relativa diminuzione del loro potere d'acquisto all'estero»[1].

La fase militarista

Nell'agosto del 1961 le dimissioni di Quadros, seguite da un fallito intervento militare contro l'insediamento al suo posto del vicepresidente Goulart, chiudevano l'era riformista e inauguravano nell'America meridionale un periodo di instabilità che si concluse nell'arco di un ventennio in un'alternanza tra regimi costituzionali o regimi di fatto ossia militari e con la prevalenza di questi ultimi negli anni settanta.

[1] *I colloqui di Gronchi in Argentina*, in «Relazioni Internazionali», 22 aprile 1961.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 154

Il ventennio degli anni sessanta e settanta segnò così nell'America Latina il culmine dell'egemonia militare che si presentava nei paesi dell'area con sfaccettature diverse sia sotto il profilo repressivo sia sotto il profilo ideologico e istituzionale ma con due giustificazioni comuni: la crisi della politica di sviluppo avviata dai governi riformisti e il rischio di una guerra rivoluzionaria fomentata dall'esterno.

Il primo pretesto servì a coagulare il consenso di quei ceti emergenti a cui premeva più un'efficienza momentanea che la struttura istituzionale. Il secondo pretesto ebbe un'importanza marginale: i movimenti guerriglieri esaurirono la capacità propulsiva a livello regionale del modello cubano nel corso degli anni sessanta e dopo la morte di Che Guevara (1967). In realtà non avevano mai minacciato seriamente i regimi al potere (con l'eccezione della Colombia dove la guerriglia trovava origine nel *bogotazo*, nell'insurrezione fallita del 1948 a Bogotà disperdendosi nell'interno in zone franche che ancora perdurano). La guerriglia rimaneva essenzialmente un fenomeno urbano che, non avendo una base diffusa, escludeva un'insurrezione popolare (tipo Budapest 1956).

Il passaggio del potere ai militari non avvenne sempre bruscamente ma nel caso argentino in tappe diverse: nel 1962 con un colpo di stato militare venne deposto Frondizi, sostituito dal vicepresidente Guido, nel 1967 venne rovesciato il governo di un altro presidente eletto Illia e le Forze armate assumevano direttamente il potere, detenuto già da tre anni in Brasile dai capi militari, che con il sostegno di una parte considerevole dell'establishment civile avevano abbattuto il governo Goulart. In Argentina il ritorno di Peron nel 1973 sembrò prolungare un intervallo costituzionale basato su un largo consenso popolare, ma, dopo la sua morte (1974), il debole governo della vedova Maria Estela Martinez venne rovesciato da un nuovo colpo di Stato che riportò le forze armate direttamente al potere (1976). Soluzioni militari più o meno dirette furono adottate in vari paesi latinoamericani con la sola eccezione della Colombia e del Venezuela, che dovettero affrontare una dura guerriglia interna, mentre in Messico un sistema controllato in permanenza dallo stesso partito si irrigidiva.

In realtà né il rapporto con gli Stati Uniti né quello con l'Europa né il processo di integrazione regionale si erano dimostrati fattori decisivi per il consolidamento istituzionale dei paesi latinoamericani. D'altro canto la crisi scoppiata nell'ottobre del 1962 a causa della minacciata installazione di missili sovietici a Cuba induceva gli Stati

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 155

Uniti ad obbedire alle priorità militari e a stroncare sul nascere la strategia di Che Guevara diretta a «vietnamizzare» l'America Latina. Nel frattempo la Comunità europea era troppo preoccupata dal mantenimento sotto altra forma dei vecchi legami con gli ex possedimenti coloniali dei propri membri ed in particolare delle ex colonie africane per occuparsi dell'America Latina, le cui vicissitudini politiche lasciavano del tutto indifferente Bruxelles, propensa piuttosto a riconoscere per tale regione la perpetuità dalla dottrina Monroe.

Inutilmente il ministro degli Esteri italiano Fanfani propose ai colleghi europei di «determinare una politica estera europea, politica, economica e culturale, che non sia sostitutiva o concorrenziale della presenza degli Stati Uniti, ma che nemmeno riuscirebbe a dare tutti i frutti di cui è capace ove s'identificasse con essa».

Senza potere influire sulla linea europea, l'Italia non la ricalcava completamente. Nel 1965 il periplo del presidente Saragat includeva sei paesi dell'America meridionale, ossia anche il Brasile del generale Castelo Branco, insieme al Venezuela, al Perù, al Cile, all'Uruguay, all'Argentina. In tale occasione si cercò a Buenos Aires con una dichiarazione solenne di offrire all'America Latina un aggancio con l'Europa, che quest'ultima si guardò bene dal favorire, aiutata dall'instabilità istituzionale dei paesi interessati.

Si delineava tuttavia a livello di partito un tentativo di esportare nella regione le ideologie italiane. Uno sforzo che venne compiuto dalla Democrazia cristiana: sarà appunto un leader democratico cristiano, Amintore Fanfani, a prendere l'iniziativa nel 1966 di costituire un organismo di collegamento con tutti i paesi dell'area, l'Istituto italo-latino-americano. Anche il Partito socialista con il suo segretario Bettino Craxi, in parallelo con l'impulso dinamico dato all'Internazionale socialista dal leader socialdemocratico tedesco Brandt, volgerà la sua attenzione all'America Latina, che destava egualmente l'attenzione sul piano politico culturale delle grandi fondazioni di partito tedesche e in particolare di quella democristiana, la Fondazione Adenauer.

Se l'interesse dei partiti tedeschi si ispirava più a interessi anche mercantili senza riflessi seri sui rapporti America Latina-Europa, e si rivelava compatibile con una sostanziale indifferenza nei confronti dell'evoluzione politica interna dell'America Latina, il colpo di stato cileno del 1973 ebbe ad assumere un carattere paradigmatico per la stessa situazione interna italiana. Il segretario socialista Bettino

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 156

Craxi, che si recò sul posto subito dopo il *golpe*, ravvisò la causa della sconfitta e morte del presidente cileno Allende nel mancato sostegno della DC cilena, da ciò ricavando un chiaro insegnamento: «Il monito che ci viene dal Sudamerica mi sembra eloquente. La rottura coi socialisti, il rifiuto di ogni ragionevole compromesso, l'illusione di cavalcare le destre fanno della DC cilena la responsabile principale della fine della democrazia in quel paese. Essa è stata coinvolta e probabilmente sarà travolta dalla logica inesorabile del colpo di Stato militare. La democrazia nel nostro paese può reggersi essenzialmente sul consolidamento dell'alleanza tra cattolici e socialisti. Disancorata da un rapporto di collaborazione con forze di sinistra democratica, anche in Italia la DC verrebbe risucchiata a destra verso l'avventura» (intervista a Ignazio Contu, 28 settembre 1973). Dalla vicenda cilena anche il segretario del PCI, Enrico Berlinguer, prese spunto con l'offerta al mondo cattolico del «compromesso storico».

L'identificazione politica con la crisi cilena non si ripeté tre anni dopo con la crisi argentina: l'assenza di affinità ideologiche tra il quadro politico italiano e quello locale compensava infatti legami etnici ed economici ben più forti di quelli esistenti con il Cile. In effetti, se i rapporti con il Cile rimasero pressoché congelati, quelli con l'Argentina e il Brasile dei militari non subirono contrazioni: in Brasile la convivenza del potere militare con un quadro politico civile conferiva al regime una configurazione così ambigua da permettere con l'Italia relazioni non particolarmente intense ma normali. Altrettanto accadde con l'Argentina dove il potere militare subentrava a un assetto politico già disgregato e si scontrava con un'opposizione armata rappresentata non dai partiti e dai leader tradizionali, ma da minoranze attiviste prive di collegamenti internazionali e oggetto di una repressione indiscriminata. La tela di fondo politica non influiva perciò nei rapporti economici: nel caso dell'Argentina l'Italia era seconda solo agli Stati Uniti negli investimenti e nel caso del Brasile l'insediamento in forze della FIAT venne seguito anche da altre imprese.

La transizione

Un fattore di notevole rilievo nel passaggio che si delineava negli anni ottanta a favore della chiusura della lunga parentesi militarista

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 157

e del trapasso dai regimi autoritari ai regimi democratici è costituito nel 1975 dalla morte di Franco e dalla transizione verso la democrazia. Già nel 1974 la fine in Lisbona del tentativo di Caetano di proseguire indefinitamente il regime autoritario paternalista di Salazar aveva destato grande sensazione in Brasile: tuttavia il periodo di incertezza e di turbolenza, che era seguito alla «rivoluzione dei garofani», non presentava l'ipotesi di un trapasso tranquillo e indolore.

Viceversa la transizione spagnola, scartando l'ipotesi di una rottura rivoluzionaria, presentava una formula buona per tutti: la *ruptura pactada*, la rottura negoziata, una via d'uscita dignitosa per i militari, il loro pacifico ritorno nelle caserme. Inoltre, particolare non secondario, l'avvento a Madrid di una democrazia modernizzante e dinamica faceva venire meno quel legame tra autoritarismo e sviluppo di cui l'ultimo franchismo aveva tentato di dimostrare l'inevitabilità e che in America Latina solo nel caso cileno, ma a costi sociali altissimi, e nel caso brasiliano, durante il governo Medici e grazie a un abile ministro delle Finanze Delfim Netto, aveva avuto un'attuazione parziale.

In effetti le transizioni latinoamericane saranno senza rotture. Anzi nel caso del Cile e del Brasile avverranno nell'ambito della normativa costituzionale imposta dal potere militare. Nel caso del Cile la transizione si prolungherà secondo un compromesso con l'ex dittatore che verrà annullato solo gradualmente.

L'inversione di tendenza comincia nei primi anni ottanta. Una costituzione autoritaria viene respinta in Uruguay. In Perù un movimento militare dalle propensioni populiste aveva già chiuso il suo ciclo nel 1976. Nel 1981 tocca ai militari boliviani cedere il passo ai civili. In Argentina la sconfitta nelle Malvine provoca nel 1982 la crisi del governo militare e il ripristino della legalità costituzionale con le elezioni politiche del 1983. Nel 1985 il candidato dell'opposizione Tancredo Neves vince in Brasile le elezioni presidenziali, la sua morte improvvisa alla vigilia dell'insediamento porta al potere il vicepresidente Sarnej. Nel 1989 l'elettorato cileno respinge il tentativo di prolungare il regime. Nello stesso anno in Paraguay viene deposto il più antico dittatore latinoamericano, il «tirannosauro», il generale Stroessner.

Certamente contribuisce al cambiamento l'atteggiamento assunto nel periodo 1977-1980 dal presidente degli Stati Uniti Carter, che, oltre a dimostrare sul problema di diritti umani una maggiore sensi-

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 158

bilità rispetto ai suoi predecessori, ritirerà l'appoggio americano al dispotismo famigliare dei Somoza in Nicaragua. La vittoria dei sandinisti, l'unico movimento guerrigliero a trionfare nell'America Latina continentale, ravviverà la guerriglia in un altro paese centro americano, il Salvador, innescando il rischio di un conflitto regionale, sventato dall'iniziativa autonoma di quattro paesi (Messico, Colombia, Venezuela, Panama), il Gruppo di Contadora, che imporrà la pace e la democrazia nell'area, evitando un drastico intervento degli Stati Uniti. È nell'appoggio a tale azione diplomatica che emergerà una strategia della Comunità europea autonoma rispetto agli Stati Uniti.

La transizione, d'altra parte, si generalizzerà prima ancora della fine della guerra fredda, non solo a causa del venir meno delle minacce eversive, ma anche per la riluttanza dell'URSS e del gruppo conservatore che la governa all'epoca di Breznev e dei suoi effimeri successori Andropov e Cernenko ad assumersi impegni globali, che il paese non è più in grado di sostenere. Con l'avvento di Gorbaciov nel 1985 anche l'URSS e gli altri paesi della galassia sovietica europea entreranno in una transizione per molti versi simile a quella dei paesi latinoamericani.

In genere i primi anni ottanta saranno annate di buoni contratti per le grandi imprese italiane nel campo delle opere pubbliche, seconde solo in tale settore a quelle statunitensi. Nel primo quinquennio degli anni ottanta acquisterà peraltro un carattere esemplare il rapporto con un paese che oltre ad essere il luogo di residenza di una prospera e numerosa collettività italiana, è restato fedele al modello democratico nonostante l'offensiva guerrigliera degli anni settanta. È al Venezuela che l'Italia ricorre quando nel 1979 si trova di fronte alla penuria di petrolio e il Venezuela, che aveva già risposto positivamente anni prima alla richiesta dell'Italia in piena crisi finanziaria di depositare parte dei suoi petrodollari nelle nostre banche, risponderà affermativamente alla nuova richiesta italiana riducendo le forniture di greggio ai suoi clienti tradizionali e stornandole verso l'Italia.

Il successo italiano in questa occasione rivelerà tuttavia una pessima abitudine italiana, quella di considerare certi paesi dell'America Latina un patrimonio acquisito, una riserva a cui ricorrere in momenti di emergenza senza poi stabilire una connessione continua e permanente.

Permane in questo periodo l'ostracismo verso il Cile con una rap-

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 159

presentanza diplomatica a Santiago mantenuta al livello d'incaricato d'affari. Il mondo politico italiano mira concordemente a facilitare il ritorno della democrazia riconciliando le due forze politiche, la Democrazia cristiana e il Partito socialista che si erano contrapposte nel 1973, nella crisi del governo Allende. La manovra, sostenuta come testimonierà Angelo Bernassola dai due partiti affini italiani e assecondata personalmente da Craxi, avrà successo e permetterà la restaurazione e il consolidamento di un sistema democratico fondato sulla *concertación*, sull'alleanza, tuttora funzionante di queste due forze.

Anche nei confronti dell'Argentina l'Italia svolgerà una diplomazia attiva nell'ultima fase del regime militare, in corrispondenza alla guerra delle Malvine/Falkland. L'adesione iniziale dell'Italia alle sanzioni disposte dalla Comunità europea contro l'Argentina, rea di aver occupato militarmente le isole oggetto di una rivendicazione secolare, suscita l'indignazione della collettività italiana, la più numerosa in un paese in cui la componente etnica italiana è maggioritaria. Una delegazione che comprende i rappresentanti dei tre maggiori partiti italiani, la DC, il PCI, il PSI, interviene presso le centrali romane, sostenuta dall'opposizione democratica argentina che ha strappato al governo militare la promessa del ritorno della democrazia. Il governo italiano sarà insieme all'Irlanda l'amico tra i dieci paesi della Comunità a non rinnovare le sanzioni contro l'Argentina.

Un'invenzione italo-argentina: la clausola democratica

La presa di posizione dei tre partiti di massa a favore dell'Argentina nella questione delle Malvine sottintendeva una rivelazione storica, un rapporto tra i due paesi incancellabile, che viene alla luce con forza nei momenti di emergenza (l'apertura all'emigrazione italiana, il rifiuto dell'Argentina di dichiarare guerra all'Italia nella Seconda guerra mondiale, gli aiuti inviati generosamente all'Italia affamata del 1945, un appoggio diplomatico costante), ma non consacrato da una relazione continua e organica.

Nel dicembre 1983, con la cerimonia dell'insediamento alla presidenza argentina di Raul Alfonsin a cui assiste personalmente Craxi, da pochi mesi presidente del Consiglio, l'Italia si trova in una posizione privilegiata ma anche di responsabilità nel processo di consolidamento della democrazia argentina, insidiata dal peso dei debiti

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 160

contratti dal regime precedente all'epoca dei crediti facili e dei movimenti dei militari, niente affatto inclini a rispondere di una repressione che aveva fatto migliaia di vittime tra le quali numerosi italiani e oriundi.

La visita a Buenos Aires nel marzo 1985 del presidente Pertini e del ministro degli Esteri Andreotti segnerà, con la firma di un memorandum politico, la prima tappa di una relazione speciale, il cui significato andava oltre la relazione bilaterale tra i due Paesi perché l'Argentina si offriva all'Italia, nelle parole di Alfonsin, come piattaforma di una strategia regionale.

A partire da questa fase, l'Argentina diventava il banco di prova di un rapporto d'integrazione politica tra una società avanzata e una società in via di sviluppo, tra l'Italia e l'America Latina. Espressione di questa solidarietà di fondo sarà la firma il dicembre 1987 da parte del presidente Alfonsin e del presidente del Consiglio italiano Giovanni Goria di un trattato che, nell'istituire una relazione associativa particolare tra l'Italia e l'Argentina, introdurrà come condizione preliminare la cosiddetta «clausola democratica», la fedeltà comune alle istituzioni democratiche.

La formula verrà lodata come «immaginativa» dallo studioso statunitense Robert Pastor, che la indicherà come esempio da imitare[2]. Effettivamente la clausola democratica verrà introdotta non solo in altri trattati tra l'Italia e vari paesi latinoamericani, ma anche nei trattati di amicizia e cooperazione stipulati dalla Spagna in America Latina sulla scia dell'Italia, negli accordi di «terza generazione» della Comunità europea con i paesi latinoamericani, e infine nel trattato di Madrid che stabilisce una «associazione interregionale» tra l'Unione europea e il Mercosud.

Anche per i programmi di collaborazione previsti il trattato diventerà, come lo definirà il presidente venezuelano Lusinchi, «un punto di riferimento obbligato nelle relazioni di cooperazione dell'Italia con l'America Latina» ed effettivamente ad esso seguiranno accordi specifici dell'Italia con il Brasile e il Venezuela stesso. Questi accordi verranno menzionati espressamente da esperti americani come manifestazioni di un più vivo interesse europeo per l'America Latina. Da parte sua un diplomatico tedesco, Herbert Limmer, saluta il trattato perché «può dare nuovo impulso non solo

[2] R. Pastor, *Whirlpool-U.S. Foreign Policy toward Latin America and the Caribbean*, Princeton, Princeton University Press, 1992, p. 264.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 161

alla cooperazione tra singoli paesi europei e l'Argentina ma fra l'Argentina e l'Europa nel suo complesso».

Il «gran Trattato», come lo qualificò Susanna Agnelli, allora sottosegretario agli Esteri, non verrà sfruttato in tutta la sua potenzialità strategica non tanto da una classe politica italiana[3], che lo approverà all'unanimità in sede di ratifica parlamentare e non mancherà di mantenere stretti collegamenti politici e personali con il mondo latinoamericano, quanto dai settori imprenditoriali, troppo timidi ed esitanti di fronte alle opportunità che si aprivano in tutta la regione ad iniziative lungimiranti dell'azienda Italia.

[3] A. van Klaveren, «Latin America and the International Political System», in *United States and Latin America in the 1990s*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1992, pp. 34-35.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 162

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 163

ANGELO BERNASSOLA*

Sarebbe certo sufficiente quanto ha detto l'ambasciatore Incisa – in modo così preciso e completo – per sottolineare quanto abbia inciso la politica estera italiana, diretta e condotta dai democratici cristiani e dai socialisti, nel recupero democratico dell'America Latina, in modo particolare l'aver fatto valere per quanto possibile la «clausola democratica» – come ha detto Incisa – nelle relazioni bilaterali, che fu di esempio per la Spagna e che poi riuscimmo a far adottare come linea dall'Unione Europea nelle relazioni con l'America Latina.

Desidero perciò sintetizzare in modo schematico il mio intervento sul risveglio democratico dell'America Latina e vorrei dare inoltre una testimonianza diretta dell'impegno delle forze autenticamente democratiche italiane a sostegno della visione ideale e dei valori di riferimento della politica estera italiana (anche perché ho avuto in quegli anni la responsabilità della politica estera della DC).

Un breve cenno, però, merita il primo risveglio democratico del subcontinente.

Sappiamo tutti che il primo risveglio democratico dell'America Latina risale alla prima metà dell'800, quale conseguenza delle guerre di indipendenza nei confronti degli eserciti spagnoli. L'esempio della Costituzione nordamericana si era diffuso in tutto il subcontinente e i grandi liberatori e pensatori Bolívar, Sucre, Antigas, O'Higgins, San Martín più avanti, ecc. – sognavano di avere delle istituzioni più o meno democratiche, più o meno federali ma, salvo

* Già senatore della Repubblica.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 164

alcune eccezioni, di scarso contenuto sociale.

Nella seconda metà di quel secolo, la filosofia positivista contribuì a «modernizzare» lo sfruttamento delle popolazioni e delle ricchezze naturali, mentre l'Impero britannico, appoggiato dalle borghesie nazionali nascenti o direttamente dalle onnipotenti oligarchie, controllava le finanze e una parte importante delle esportazioni provenienti – soprattutto – dal Sud America.

Nel xx secolo poi, l'influenza britannica fu sostituita gradualmente dalla presenza economica e militare degli Stati Uniti, fenomeno che fu poi accentuato dalla Guerra fredda. Gli sbarchi dei marines nel «cortile di casa» si moltiplicarono e, dopo l'instaurazione del Trattato interamericano di assistenza reciproca e la creazione dell'Organizzazione degli Stati americani (alla fine degli anni quaranta), il «panamericanismo» si consolidò. Negli anni cinquanta e sessanta, sotto l'influenza di Washington, si sviluppò la «dottrina della sicurezza nazionale».

Il pericolo rappresentato dall'esportazione della rivoluzione cubana e l'apparizione di gruppi rivoluzionari inclini alla violenza fu il pretesto per instaurare dittature militari, a cominciare da quella brasiliana nel 1964. Ma le radici dello scontento popolare – povertà, analfabetismo, disoccupazione, alloggi, ecc. – non furono eliminate neanche con iniziative di breve respiro come l'«Alleanza per il progresso» lanciata in quel periodo – pur con lodevoli intenzioni – dal presidente Kennedy.

Si trattava di radici strutturali, che congelavano le disuguaglianze sociali invece di superarle e che richiedevano qualcosa di più rispetto ai semplici ritocchi o alle iniziative di volontari di stampo umanitario.

Nuove generazioni di pensatori e di uomini politici (cristiani, neomarxisti, socialdemocratici e altre correnti) cercarono di rovesciare il processo di dipendenza. Uno di loro, Eduardo Frei Montalva (1964-1970), democratico cristiano, diede al progetto del suo governo cileno il nome di «Rivoluzione nella Libertà». In Europa, ci rendemmo conto che qualcosa stava cambiando in quelle latitudini. L'idea di una integrazione economico-sociale cominciò anche a germogliare con l'Accordo di Cartagena.

Gli anni sessanta-settanta (tranne il caso cileno) furono gli anni dell'illusione rivoluzionaria e – successivamente – della repressione militare e dei conseguenti regimi autoritari.

Sin dagli anni settanta, all'apice delle dittature militari in Ame-

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 165

rica Latina, il Parlamento europeo cominciò ad adottare risoluzioni sulle violazioni dei diritti umani perpetrate dal Rio Grande allo Stretto di Magellano. La cooperazione allo sviluppo della CEE si razionalizzò e si intensificò.

I partiti politici europei di radici e tradizioni democratiche (quali DC e socialisti) in Italia, Germania, Olanda, poi Spagna riscoprirono in quegli anni l'America Latina e adeguarono le proprie strutture e adottarono iniziative politiche per rafforzare i legami con i partiti omogenei di quella regione. La pressione congiunta dei partiti e governi europei volta a ripristinare la democrazia, specialmente nei confronti dei regimi più odiosi come quello del generale Pinochet o quello dei militari argentini, fu accompagnato da un lavoro intensissimo delle organizzazioni non governative. Queste aiutarono gli esiliati, «in loco» e in Europa, e contribuirono alla mobilitazione popolare; ossia, contribuirono a preparare il futuro democratico di quei Paesi. Lo stesso dicasi delle grandi organizzazioni internazionali democratiche, delle Internazionali democratica cristiana, socialista e liberale.

Come democratici cristiani sviluppammo in Italia – negli anni settanta e ottanta – una azione concreta e continua di solidarietà con i perseguitati politici ed i capi sindacali arrestati, torturati, esiliati nei vari Paesi latinoamericani sotto dittatura; abbiamo sostenuto – assieme ai socialisti – una rete di contatti con i gruppi democratici clandestini per rafforzarli nella loro lotta per la libertà e nella speranza per il futuro democratico dei loro popoli.

In quegli anni, nell'attenta iniziativa della politica estera italiana, che collocava il proprio impegno bilaterale ed europeo in una visione ampia e democratica delle relazioni internazionali, le forze politiche italiane – collegate con l'America Latina – ricevettero sempre incoraggiamento e sostegno nella loro azione di solidarietà morale, politica e materiale.

A questo proposito vorrei citare e dare testimonianza di quanto abbiano fatto Rumor, Andreotti, Colombo ed ultimo io con il presidente Craxi, in quegli anni, su questo terreno. Nella mia esperienza di Segretario generale prima e poi di vicepresidente dell'Internazionale democratica cristiana – con delega per i rapporti Europa/America Latina – (Craxi era – in quegli anni – vicepresidente dell'Internazionale socialista), abbiamo fatto con Craxi segretario del PSI e Craxi presidente del Consiglio – senza chiasso o rumori usi nella politica domestica italiana – alcune cose importanti sul piano

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 166

internazionale, svolgendo un'intensa azione di sensibilizzazione non soltanto presso i vari Paesi europei, ma – in modo particolare con gli Stati Uniti perché venisse modificata la loro visione e il loro approccio alla realtà latinoamericana, essiccati i rapporti politici con le dittature del subcontinente e sostenuti invece i processi democratici. In Cile abbiamo operato insieme per esprimere concretamente piena solidarietà a sostegno delle forze politiche democratiche, come i socialisti e i democratici cristiani cileni – su cui picchiava duro il regime di Pinochet per aiutarli a riportare quel Paese alla libertà. Sono stato testimone anche di analoghi interventi – assieme a Craxi – in altre aree come l'America Centrale e in un'altra area delicata come quella del Mediterraneo. Questo solidale impegno è stato utilissimo – come si è visto dai risultati – nel disegno e nell'attuazione concreta di iniziative politiche ma anche nell'aiuto materiale; e credo che questa collaborazione sia servita anche alla causa della democrazia internazionale.

Ricordo i vari incontri con Craxi su questi problemi, in particolare due riunioni a Roma – non pubblicizzate – dei presidenti delle Internazionali: Brandt (Socialista), Malagodi (Liberale), Rumor (Democratica cristiana) con i vice italiani Craxi (Socialista) e il sottoscritto (IDC) sul Cile, sul Nicaragua e Salvador, sulle repressioni militari in Argentina e per definire l'incontro – che poi avvenne – delle Internazionali democratiche con gli americani a Washington.

Incontri riservati, anche con presenza – talora – di personalità latinoamericane che poi assunsero responsabilità di vertice nei loro Paesi e che – se ne avessimo rivelato la presenza – sarebbero finiti in galera al loro rientro o respinti alla frontiera (com'è avvenuto in alcuni casi, e soltanto per aver avuto contatti con noi).

E credo di poter testimoniare qui che nella sua funzione di ministro degli Esteri – ben tenendo distinte azione di governo e attività internazionale di partito – Gianni De Michelis si sia poi mosso in questo spirito e in questa logica di solidarietà.

Se mi si permette la franchezza, un solo punto di riserva ho avuto nei confronti dell'azione internazionale dei socialisti italiani: quando lasciarono entrare i comunisti italiani nell'Internazionale socialista senza chiedere ed ottenere che prima rescindessero i rapporti con i gruppi e movimenti rivoluzionari marxisti-leninisti che puntavano a instaurare regimi totalitari di sinistra (dall'Africa all'America Latina) che essi sostenevano politicamente e materialmente.

Non so se col senno di poi...

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 167

Il secondo risveglio democratico dell'America Latina avviene – appunto – negli anni ottanta. Durante quegli anni, diversi avvenimenti e processi si succedono, che sboccano in una nuova fase, non solo di smilitarizzazione del potere statale e di ritorno della democrazia in numerosi Paesi, ma anche di una rinnovata attenzione verso le riforme socio-economiche e il reinserimento del subcontinente nel contesto politico internazionale.

Si possono citare diversi fatti in un elenco certo non esauriente: la disfatta delle Forze armate argentine nelle Malvine, la creazione del Gruppo di Contadora per la pacificazione dell'America Centrale, l'istituzione del Trattato di San José tra la CEE e i Paesi d'America Centrale (con il ruolo importante svolto dal presidente Andreotti), lo svolgimento di elezioni libere in Argentina e Uruguay, l'espulsione di Stroessner dal Paraguay e la clamorosa frode commessa da Noriega nelle elezioni del Panama, il rovesciamento di «Baby Doc» Duvalier in Haiti, ecc.

In America Centrale, il processo ha avuto un alto costo in vite umane e, paradossalmente, è stato necessario attendere il ritorno della destra al potere per poter firmare i primi accordi di pace. In Cile, l'erosione interna ed esterna del regime di Pinochet ha consentito ai settori democratici, democratici cristiani e socialisti (ma non senza difficili limitazioni e compromessi imposti dal dittatore) di riportare la democrazia nel Paese, di tornare al potere, cominciare a «risanare» le istituzioni e a investigare sui crimini del passato.

La Chiesa cattolica, subendo anch'essa – spesso con costi molto alti – a momenti il vento della repressione e le difficoltà interne per la discussa «teologia della liberazione», ha agito nei singoli Paesi secondo il coraggio e la lucidità dei suoi Pastori. Sopra tutti emerge alta e prestigiosa la figura del cardinale cileno Raúl Silva Henriquez, il cui comportamento a favore della difesa dei diritti umani e delle libertà fondamentali, in una ottica fraternamente cristiana, fu esemplare, come fu anche – nel Salvador – il martirio di monsignor Romero e di tanti sacerdoti in tutta l'America Latina.

A livello mondiale, la fine dell'Unione Sovietica aprì in America Latina nuovi spazi di negoziato e specialmente in America Centrale. Mosca si è allontanata dall'Avana ed è ora più interessata alle proprie relazioni con il resto dell'Europa che ad appoggiare regimi o movimenti «pseudorivoluzionari» che sono rimasti nel Terzo Mondo.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 168

Di fronte a questo panorama, si può sin d'ora affermare che la democratizzazione avviata negli anni ottanta sembra essere stato un processo molto più complesso di quelli tentati precedentemente.

La durezza dei governi dittatoriali degli anni sessanta – vincolati al crescente processo di globalizzazione e al modello economico neoliberale (il cosiddetto «capitalismo selvaggio») intendeva liquidare non solo i partiti politici democratici (con il pretesto di far tacere definitivamente i gruppi rivoluzionari di stampo violento), ma intere organizzazioni sociali e ogni fonte di pensiero che non seguisse l'ortodossia del mondo occidentale.

Si trattava di inserire l'America Latina nell'«economia mondiale». Per fare ciò, è stato necessario aprire le economie del subcontinente alla dinamica del commercio e alle finanze internazionali, facilitare le condizioni per l'investimento privato esterno, ridurre la dimensione dello Stato attraverso una serie di privatizzazioni, ecc. Molto è stato scritto sulle caratteristiche del nuovo modello, ma una delle più rilevanti è che la crescita del commercio estero nelle sue implicazioni tanto intraregionali quanto extraregionali, non ha dato luogo ad una diminuzione sostanziale della povertà e ha contribuito a rompere le antiche solidarietà sociali senza necessariamente rafforzare le istituzioni democratiche dello Stato di diritto.

Ciò non impedisce che elezioni libere si svolgano periodicamente nella maggior parte dei Paesi dell'area e che sia migliorato il funzionamento dei Parlamenti e del potere giudiziario, clima di garanzie che ha dato luogo, in alcuni casi, al rinascere di partiti politici che avevano perso gran parte del sostegno popolare nel recente passato (come sta ad indicare il caso dell'Alleanza popolare rivoluzionaria – APRA – in Perù, dopo le dimissioni di Fujimori).

Queste contraddizioni non hanno potuto essere risolte con il meccanismo delle zone di libero commercio e dei progetti di mercato comune che pullulano in America Latina, anche se bisogna riconoscere che il fenomeno è globalmente positivo.

Mancherebbe, a mio modesto parere, una migliore articolazione delle diverse realtà subregionali e una razionalizzazione degli strumenti di cooperazione e consulenza.

Nella mia lunga esperienza con i latinoamericani e i loro dirigenti politici, ho sempre insistito sull'importanza vitale dell'integrazione economica e sociale regionale con Istituzioni democratiche, come forma di progresso nella ricerca della «crescita equa», come la chiamerebbe il nostro amico cileno Patricio Aylwin: crescita intesa come

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 169

condizione per l'espansione umana e il pieno vigore dei diritti politici, sociali, economici e culturali.

In quegli anni le forze politiche e sociali che in America Latina lottano per dare alla nuova «ondata» democratica un alto contenuto sociale e partecipativo, lasciandosi alle spalle secoli di ingiustizia e di oppressione, devono anche far fronte ad alcuni ostacoli rilevanti cui mi limiterò ad accennare:

1) La relativa debolezza della società civile che, malgrado sia cresciuta negli ultimi due decenni, non ha tuttavia raggiunto il livello di sviluppo che tutti desideriamo. Il processo di «de-sindacalizzazione», per esempio, è di una gravità inusitata e in forte misura causato dalla filosofia del «mercato totale» spinto dalle corporazioni transnazionali e loro alleati. (Non mi sono mai sentito più lontano da von Hayek, Friedman e dalle loro tesi).

2) La confusione ideologica che ha contagiato diverse famiglie politiche, causando una crisi di credibilità e una impressionante carenza di veri leader coraggiosamente democratici di statura continentale. Quello che sta succedendo in Argentina da diversi anni è la dimostrazione evidente del disorientamento delle classi governative, malgrado i progressi raggiunti nella ridemocratizzazione.

3) L'inadeguatezza delle mentalità e delle strutture di fronte alle sfide dell'integrazione, senza la quale l'America Latina continuerà a contare poco in questa era di «regionalizzazione aperta». A questo punto, vanno ricordati gli sforzi – ancora modesti, senza dubbio, ma politicamente significativi – che fa l'Unione Europea per realizzare un'alleanza strategica con i Paesi latinoamericani: pur riconoscendo ciò, è necessario rilevare che le risorse finanziarie assegnate dall'UE alla cooperazione allo sviluppo con l'America Latina non raggiungono livelli molto rilevanti: la Politica Agricola Comunitaria, per esempio, richiede ancora molti adeguamenti.

4) Le deformazioni di ogni tipo prodotte dalla corruzione, che impediscono il risanamento dell'amministrazione pubblica e ostacolano – oltre alla forte tradizione presidenzialista – la modernizzazione e la decentralizzazione dell'apparato statale di fronte alle richieste popolari di una maggiore trasparenza nella gestione pubblica.

5) La disuguaglianza tra i Paesi quanto alla capacità di assorbire le nuove tecnologie e di formare i quadri necessari per adeguarle alle necessità generali e non a quelle delle élite. La «società del sapere» riguarda solo piccoli gruppi, anche se è più estesa in America Latina, per esempio, rispetto all'Africa in genere.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 170

6) Le oscillazioni e differenze in materia di politica internazionale, in particolare sul tema delle relazioni con l'Unione Europea e, per altro verso, con gli Stati Uniti d'America.

In conclusione, cosa si deve oggi auspicare? Il risveglio della democrazia in America Latina – ieri come oggi –, il suo rafforzamento in tutta l'area dev'essere sostenuto da un convinto e deciso orientamento ed organico impegno della politica estera dell'Italia e dell'Unione Europea di cui – ad esempio – la cooperazione allo sviluppo dev'essere elemento fondamentale e dovrà servire ad aiutare in quei Paesi le necessarie riforme democratiche, economiche e sociali, in un rapporto che rispetti e accresca la loro dignità e la loro personalità nel contesto internazionale.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 171

III SESSIONE

Presidenza: Antonio Badini

L'ITALIA E L'EVOLUZIONE DELLA CEE. DAL MERCATO COMUNE AL MERCATO UNICO

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 172

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 173

ANTONIO VARSORI*

L'ALLARGAMENTO DELLA CEE

La carenza delle fonti disponibili, sia archivistiche, sia secondarie, rende inevitabilmente incompleta dal punto di vista storiografico questa ricostruzione. Per ciò che concerne le prime, il fondo versato dal senatore Acquaviva presso la Fondazione Turati non contiene alcun utile documento su questo tema; quanto alle seconde[1], la posizione dell'Italia nei confronti dell'allargamento della Comunità Europea durante gli anni ottanta viene quasi sempre affrontata in pochi scarni cenni, i quali si limitano a indicare come a una generica disponibilità di natura politica mostrata tra la fine degli anni settanta e gli inizi degli anni ottanta avrebbe fatto da contrappunto una sostanziale cautela motivata da ragioni economiche[2]. Persino per ciò che riguarda la fase conclusiva del negoziato che avrebbe visto nel 1985/1986 l'inserimento nella CEE della Spagna e del Portogallo, gran parte degli studi sottolineano il ruolo svolto da Bettino Craxi e da Giulio Andreotti in occasione del semestre di presidenza italiano della prima metà del 1985, ma senza poi scendere in dettagli, per ovvia mancanza di documenti[3].

* Università degli studi di Firenze, poi di Padova.

[1] Si esprime comunque un particolare ringraziamento al sen. G. Acquaviva per aver posto a disposizione degli studiosi il suo archivio e al personale della Fondazione di studi storici «Filippo Turati», e ai suoi collaboratori, per l'aiuto fornito.

[2] In proposito cfr. ad esempio B. Olivi, *L'Europa difficile Storia politica dell'integrazione europea*, Bologna, il Mulino, 1998, pp. 227-234; nonché G. Mammarella e P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione Europea (1926-1997)*, Roma-Bari, Laterza, 1998, pp. 199-202.

[3] B. Olivi, *op. cit.*, pp. 274-283; G. Mammarella e P. Cacace, *op. cit.*, pp. 208-213. Ad ogni modo per una visione più ampia cfr. M. Neri Gualdesi, *L'Italia e la CE. La partecipazione italiana alla politica d'integrazione europea 1980-1991*, Pisa, ETS, 1992.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 174

Di fronte a questa situazione non molto incoraggiante si è ritenuto opportuno evitare una descrizione analitica degli eventi, che avrebbe avuto quale prevalente riferimento le fonti giornalistiche, aggiungendo ben poco a quanto scritto sino ad ora, e tentare di avanzare alcune ipotesi interpretative sul tema più generale dell'allargamento – o meglio degli allargamenti – della Comunità e degli equilibri creatisi nel tempo fra i vari attori della CE/UE, nella speranza che sia possibile in un futuro elaborare un'analisi fondata su una documentazione più ampia e di prima mano. Questo approccio è in parte sollecitato anche dal più recente dibattito politico, il quale dovrebbe sottintendere una riflessione sulle motivazioni profonde e sui caratteri della scelta europea dell'Italia, una costante della politica estera dell'Italia repubblicana che conta ormai più di mezzo secolo di vita.

È quindi opportuno in primo luogo chiederci cosa avesse caratterizzato la scelta europea dell'Italia dalla sua prima comparsa con l'adesione al Piano Marshall sino agli anni settanta, un arco di tempo per il quale possediamo una serie di contributi in parte fondati su fonti archivistiche italiane e/o straniere. A questo proposito in occasione di una lezione tenuta presso l'Università di Parigi I, si è tentato di offrire una periodizzazione che ha quali punti di riferimento alcune tesi interpretative. Si individuavano dunque in quella occasione le seguenti fasi nell'azione di Roma nei confronti della costruzione europea: a) il periodo 1947/1950 dell'europeismo «nazionalista», b) il periodo 1950/1953 della scoperta dell'europeismo come obiettivo di fondo della politica estera nazionale e dell'azione degasperiana, c) il periodo 1953/1957 dell'europeismo «pragmatico», d) il periodo 1958/1968 dell'europeismo del centro-sinistra tra ambizioni fanfaniane e cautele morotee, e) il periodo 1969/1973 dell'europeismo «frustrato», f) il periodo 1973/1979 dell'europeismo «necessario».

Quando nel 1947 l'Italia fu costretta a firmare un trattato di pace considerato ingiustamente punitivo, la classe politica al potere e gran parte dei «foreign policy makers» – in particolare la diplomazia, ma anche gran parte dell'alta burocrazia e degli «opinion-makers» interessati alle questioni di politica internazionale – si posero quale obiettivo primario la ricostruzione per la nazione di un ruolo di media potenza regionale, in grado di esercitare la propria influenza nei due tradizionali campi della politica estera italiana: l'Europa e il Mediterraneo[4]. Forte era la continuità con l'azione

[4] Cfr. ad esempio i saggi in E. Di Nolfo, R.H. Rainero, B. Vigezzi (a cura di), *L'Italia e la*

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 175

internazionale dell'Italia prefascista – basti pensare al ruolo svolto da una personalità come Sforza già alla guida del dicastero degli Esteri con Giolitti nel 1920/1921[5]. Come era ovvio, uomini quali De Gasperi e Sforza, nonché numerosi diplomatici, avevano compreso che il conflitto aveva radicalmente mutato lo scenario internazionale sancendo la fine della centralità europea e imponendo la presenza di due attori extraeuropei – gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica –. La classe politica moderata aveva inoltre intuito l'importanza del rapporto tra Roma e Washington, ma quest'ultimo, che sarebbe divenuto ancor più rilevante con l'emergere della guerra fredda, era spesso considerato quale un fattore «esterno», che avrebbe giocato a favore dell'Italia nel «vecchio continente» e nell'area mediterranea/medio orientale[6]. Interlocutori, ma anche possibili rivali, restavano i tradizionali partner europei dell'Italia: Francia, Gran Bretagna e, in prospettiva, una volta rinata, la Germania – quanto meno la Germania Ovest. La scelta europea che, sul finire degli anni quaranta, ebbe origine prevalentemente a seguito delle spinte statunitensi, venne interpretata dalle autorità italiane in maniera in ampia misura strumentale, in altri termini come un mezzo per acquisire meriti presso l'amministrazione Truman, per riconquistare uno «status» perduto, per riallacciare proficui rapporti bilaterali, per non essere esclusi da un più ampio e più importante sistema occidentale in via di creazione. L'adesione al Piano Marshall, l'ipotesi di unione doganale italo-francese, la partecipazione all'OECE, le proposte di Sforza dell'estate/autunno 1948 per una forte integrazione e il ruolo nel negoziato sulla nascita del Consiglio d'Europa sono spiegabili soprattutto alla luce di altre scelte di carattere internazionale: l'allineamento alle posizioni statunitensi nella guerra fredda, le necessità

politica di potenza in Europa (1945-50), Milano, Marzorati, 1988; cfr. anche le valutazioni in A. Varsori, *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Roma-Bari, Laterza, 1998.

[5] G. Giordano, *Carlo Sforza. La politica 1922-1952*, Milano, Angeli, 1992; cfr. sulla questione della continuità nella politica estera italiana A. Varsori, *Continuities and Discontinuities in Italy's Post-War European Policy 1947-1957*, in E. du Réau (a cura di), *Europe des Elites? Europe des peuples? La construction de l'espace européen 1945-1960*, Paris, Presses de la Sorbonne Nouvelle, 1999, pp. 65-76.

[6] Sui rapporti tra l'Italia e gli Stati Uniti cfr. E. Di Nolfo, *Italia e Stati Uniti: un'alleanza diseguale*, in «Storia delle relazioni internazionali», VI, 1990, n. 1, pp. 3-28. Per un'interpretazione che sembra sottolineare il carattere «strumentale» del rapporto con gli Stati Uniti e che l'Italia avrebbe sfruttato nell'ambito mediterraneo cfr. A. Brogi, *L'Italia e l'egemonia americana nel Mediterraneo*, Firenze, La Nuova Italia, 1996. In un recente volume Brogi pare ampliare questa visione al contesto della politica europea; cfr. A. Brogi, *A Question of Self-Esteem. The United States and the Cold War Choices in France and Italy, 1944-1958*, Westport-London, Praeger, 2002.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 176

della ricostruzione economica, la contrastata partecipazione al Patto Atlantico, l'opportunità di una rinnovata collaborazione bilaterale con Parigi[7].

Fu solo con il lancio del Piano Schuman e, successivamente, con la presentazione del Piano Pleven, che la scelta europea dell'Italia divenne «cosciente» e acquisì un carattere di autonomia. Restavano, in entrambi i casi, le motivazioni legate a una rinnovata legittimazione internazionale e alle sollecitazioni provenienti dagli Stati Uniti, ma soprattutto De Gasperi, nonché alcuni uomini politici, alcuni economisti, alcuni diplomatici si convinsero che la costruzione europea era un'opportunità in sé, che all'interno del sistema occidentale – il cui simbolo era l'Alleanza atlantica – si sarebbe potuto costituire un sottosistema europeo occidentale, il quale avrebbe avuto enorme rilievo per le sorti economiche, politiche – e forse militari – dell'Italia[8]. Come è noto, la partecipazione al Piano Schuman e alla CECA si legò strettamente alla decisione di rinnovare e potenziare l'industria siderurgica di stato e agli inizi degli anni cinquanta Ugo La Malfa, allora ministro del Commercio Estero, avviò una politica di liberalizzazione degli scambi che avrebbe dovuto aprire l'economia italiana verso l'esterno, rompendo quindi con la vecchia tradizione protezionista[9]. Queste scelte non furono indolori e una recente ricerca ha ampiamente dimostrato le reticenze, per non dire le ostilità, mostrate a questo proposito, nonché in seguito, da larghi settori dell'imprenditoria privata[10]. La vicenda della Comunità Europea di Difesa e il progetto italiano per la trasformazione della CED in Comunità Politica Europea (CPE) provarono inoltre come per

[7] Cfr. A. Varsori, *Italy and European Integration from the Marshall Plan to the Pleven Plan*, in R. Girault e M. Levy Leboyer (a cura di), *Le Plan Marshall et le relévement économique de l'Europe*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1993, pp. 387-400.

[8] Per un'analisi puntuale dell'azione politica e diplomatica dell'Italia in questi anni si rimanda all'attenta ricostruzione di R. Magagnoli, *Italien und die Europaeische Verteidigungsgemeinschaft Zwischen europaeischen Credo und nationaler Machtpolitik*, Berna, Peter Lang, 1999.

[9] Per gli aspetti economici cfr. F. Fauri, *L'Italia e l'integrazione europea*, Bologna, il Mulino, 2001, pp. 79-110. Su La Malfa cfr. L. Mechi, *L'inizio dell'integrazione economica europea: Ugo La Malfa e la liberalizzazione degli scambi*, in Annali dell'Istituto Ugo La Malfa, vol. XIV, 1999, Roma, Istituto di Studi Ugo La Malfa, 2000, pp. 65-94.

[10] Per questi aspetti cfr. la tesi di dottorato di F. Petrini discussa nel 2000 presso l'Università di Pavia sul tema dell'atteggiamento degli industriali italiani verso la costruzione europea tra gli anni quaranta e i trattati di Roma; cfr. inoltre F. Petrini, *Gli industriali privati italiani e l'integrazione europea: la Ceca*, in Annali dell'Istituto Ugo La Malfa, vol. XV, 2000, Roma, Istituto di Studi Ugo La Malfa, 2001, pp. 176-232.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 177

l'Italia la costruzione europea fosse una via obbligata[11]. Allo stesso tempo si rivelarono alcuni elementi che sarebbero apparsi a più riprese nell'esperienza europea dell'Italia: a) la debolezza strutturale del paese, non solo dal punto di vista militare, ma anche economico e politico rispetto ai propri partner, b) la necessità di superare queste debolezze attraverso «fughe in avanti» di natura politica, le quali spiegano l'affermarsi dell'attenzione italiana nei confronti di una forte integrazione sovranazionale – non dunque un esempio della scarsa concretezza italiana, bensì l'esigenza di trovare uno strumento con cui fronteggiare la propria debolezza, c) l'opportunità di evitare all'interno del sottosistema europeo occidentale il formarsi di forti coalizioni – nel caso della CED la cooperazione politico-militare franco-tedesca –, rispetto alle quali l'Italia potesse finire ai margini. La centralità della scelta europea compiuta agli inizi degli anni cinquanta venne sottolineata dalla forza del movimento federalista che riuscì a esercitare la propria influenza su settori non trascurabili delle élite intellettuali e in Parlamento. Elemento, questo, che avrebbe dato alla politica a favore dell'integrazione una certa base di consenso, ma che avrebbe anche apportato il condizionamento rappresentato da visioni astratte, spesso ridotte a mere petizioni di principio[12].

L'uscita di scena di De Gasperi nel 1953 e il fallimento della CED nel 1954 parvero ridimensionare le ambizioni europee dell'Italia. In realtà la leadership di governo comprese ben presto che un sottosistema europeo occidentale, quale quello sorto dagli accordi di Parigi dell'ottobre 1954, e fondato su un'alleanza militare tradizionale come la UEO e su una rinnovata «entente cordiale» franco-britannica, poneva l'Italia ai margini di tale sottosistema[13]. Non vi è

[11] Intorno a questi episodi cfr. D. Preda, *La battaglia per la CED e la federazione europea*, Milano, Jaca Book, 1990; e D. Preda, *Sulla soglia dell'unione. La vicenda della Comunità Politica Europea*, Milano, Jaka Book, 1994; nonché A. Varsori, *Italy between the Atlantic Alliance and EDC 1949-1955*, in E. Di Nolfo (a cura di), *Power in Europe? Great Britain, France, Germany and Italy and the Origins of the EEC 1952-1957*, Berlin-New York, W. De Gruyter, 1992, pp. 260-299. Cfr. inoltre A. Brogi, *A Question...*, cit., pp. 117-155, il quale sottolinea una latente rivalità fra Roma e Parigi.

[12] Cfr. S. Pistone (a cura di), *I movimenti per l'unità europea 1945-1954*, Milano, Jaka Book, 1992. Per un'interpretazione delle attività dei federalisti quale azione di «lobbying» cfr. la tesi di dottorato di V. Viriglio, *Les mouvements federalistes et pro-européenns en Italie de 1947 à 1957*, discussa nel 2002 presso l'Institut des Sciences Politiques di Parigi sotto la direzione del Prof. P. Milza e di chi scrive.

[13] A. Varsori, *L'azione diplomatica italiana dal fallimento della CED all'istituzione della UEO (1954-1988)*, in AA.VV., *La France et L'Italie dans les années cinquante*, Grenoble, Université de Sciences Sociales de Grenoble, 1988, pp. 63-94.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 178

quindi da stupirsi se il governo di Roma aderì al cosiddetto «rilancio d'Europa», che nasceva dalle iniziative dei paesi del Benelux e dai nuovi progetti di Jean Monnet[14]. Con ciò si intende sottolineare come se l'Italia tra la fine degli anni quaranta e la metà degli anni cinquanta si mostrò sempre favorevole alla costruzione europea, da parte di Roma si fece ogni sforzo affinché all'interno dei vari organismi europei non si creassero «direttori» o posizioni di predominio che potessero porre in discussione gli interessi della penisola e qualsiasi iniziativa destinata a neutralizzare qualsiasi «direttorio» o «asse» venne valutata con attenzione.

Al di là di ciò, l'europeismo espresso dall'Italia intorno alla metà degli anni cinquanta fu forse meno ambizioso di quello degasperiano nei suoi obiettivi, ma con tutta probabilità si rivelò più efficace. La partecipazione alla CEE e all'EURATOM si legava al raggiungimento di mete precise: il passaggio per l'economia del paese dalla fase della ricostruzione a quella dello sviluppo, un apporto alla soluzione del problema del Mezzogiorno. Inserendosi nel più ampio dibattito fra Parigi e Bonn, Roma riuscì a far accettare, almeno in via di principio, quanto richiesto a difesa degli interessi nazionali: la mobilità della mano d'opera, la mobilità dei capitali, la necessità di eliminare gli squilibri regionali, la costituzione della Banca Europea degli Investimenti. Non va trascurato che alla fine degli anni cinquanta tutti i maggiori partner europei dell'Italia stavano vivendo seri problemi: dalla Francia, travagliata dalla crisi della IV Repubblica e dal conflitto algerino, alla Gran Bretagna, condizionata da un evidente declino economico e politico, alla Repubblica Federale, tormentata dal proprio passato e dalla perdurante divisione e ciò lasciava a Roma alcuni margini di manovra[15]. Fu forse anche quale conseguenza di tale situazione fluida, la quale impediva una forte aggregazione fra più attori di rilievo nella parte occidentale del «vecchio Continente», che in questo stesso periodo poté svilupparsi quella ambiziosa visione di politica estera abitualmente definita «neoatlantismo». Come è noto tale visione fu spesso associata alle posizioni di quella parte

[14] E. Serra, *L'Italia e la conferenza di Messina*, in Id. (a cura di), *Il rilancio dell'Europa e i trattati di Roma*, Bruxelles, Bruylant, 1989, pp. 93-124.

[15] Per ciò che concerne la Francia cfr. S. Berstein e P. Milza, *Histoire de la France au XX sièclе*, vol. III, 1945-1958, Bruxelles, Complexe, 1991, pp. 245 ss.; quanto alla Gran Bretagna cfr. D. Sanders, *Losing an Empire, Finding a Role. British Foreign Policy since 1945*, London, Macmillan, 1990, pp. 100-168; infine per ciò che riguarda la Germania cfr. D.L. Bark e D.R. Gress, *A History of West Germany*, vol. I, *From Shadow to Substance 1945-1963*, Oxford, Blackwell, 1993, pp. 349-473.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 179

della DC che si mostrava favorevole all'«apertura a sinistra» e in questo periodo sembrò affermarsi il luogo comune secondo cui le forze politiche italiane si sarebbero divise fra coloro che si mostravano maggiormente interessati allo sviluppo di una strategia mediterranea e «terzomondista» e coloro invece che, restando fedeli all'Alleanza atlantica, ritenevano necessario rimanere ancorati anche ai rapporti con i tradizionali partner europei: da un lato si sarebbe dunque situata una «vocazione mediterranea», rappresentata dal PSI e da parte della DC, dall'altra una «vocazione europea» e «atlantica», espressa da settori della DC e dai partiti laici minori. In realtà questa rappresentazione appare in parte fuorviante e la politica europea non fu certo assente dall'azione degli uomini politici, da Fanfani a Moro, da La Malfa a Saragat, a Nenni, che furono al centro dell'esperienza del centro-sinistra, sia nella sua lunga gestazione, sia nella sua attuazione. Quanto alla prima fase, che va all'incirca dal 1958 al 1963, è possibile sostenere che fu forse Amintore Fanfani l'uomo che diede più compiutamente espressione all'azione dell'Italia nel contesto comunitario. La politica fanfaniana fu però una esperienza di ampio respiro, ispirata da una visione fortemente ottimistica circa il ruolo dell'Italia che, grazie al «boom» economico e alla prospettiva riformatrice, avrebbe dovuto occupare un posto di rilievo nel contesto internazionale. Per Fanfani dunque l'azione nell'ambito del processo di integrazione si legava a quella nei confronti del «terzo mondo», a un più stretto rapporto bilaterale con gli Stati Uniti, a un possibile ruolo nella distensione fra Est e Ovest. Ciò spiega la particolare attenzione verso gli aspetti politici dell'integrazione europea e l'aspirazione dell'Italia a svolgere una funzione propositiva nei negoziati sul Piano Fouchet o nelle trattative per la prima richiesta inglese di adesione al MEC e forse tale atteggiamento fa comprendere il minore interesse verso alcune questioni economiche, quale la nascita della PAC, che avrebbe avuto negli anni successivi riflessi negativi sugli interessi italiani[16]. Al di là delle ambizioni di Fanfani, va comunque sottolineato come restassero alcuni punti fermi nell'atteggiamento italiano verso la CEE: da un lato la convinzione che il Mercato comune rappresentasse un vantaggio tale per l'economia italiana, in particolare per la crescente funzione di paese esportatore, da spingere a evitare qualsiasi rottura irreparabile di

[16] Sulla politica estera di Fanfani cfr. ad esempio P. Cacace, *Venti anni di politica estera italiana (1943-1963)*, Roma, Bonacci, pp. 453 ss.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 180

fronte ai problemi causati dalla politica gaullista; dall'altro, ma strettamente legata a questa convinzione, la sensazione che la Francia fosse un elemento vitale della costruzione europea, a dispetto di De Gaulle e delle sue malcelate aspirazioni egemoniche. L'allargamento della CEE ad altri paesi, in particolare l'ingresso della Gran Bretagna, era dunque un elemento positivo anche perché avrebbe potuto concorrere a impedire il formarsi di una «coppia franco-tedesca» troppo potente, ma la sopravvivenza del Mercato comune era obiettivo ancor più prezioso[17]. L'azione internazionale dell'Italia nella seconda metà degli anni sessanta fu meno incisiva e l'ambito europeo non rappresentò un'eccezione; sembrò prevalere in questa fase, soprattutto dopo il 1965, una logica di mediazione, che trovò espressione nel ruolo svolto da Emilio Colombo in occasione della crisi della «sedia vuota» e del «compromesso del Lussemburgo»[18]. D'altronde il centro-sinistra doveva fronteggiare una serie di difficoltà sul piano interno e i nuovi equilibri internazionali sembravano favorire in Europa l'azione di paesi quali la Francia e la Repubblica Federale Tedesca, per quanto nella seconda metà degli anni sessanta la politica francese e quella di Bonn sembrassero seguire strade diverse[19].

La crisi politica-sociale del 1968 che colpì quasi tutte le nazioni del mondo occidentale, ebbe un impatto più forte su un paese strutturalmente più debole quale l'Italia e in essa innescò una spirale perversa di natura politica, economica e sociale che si sarebbe protratta per oltre un decennio. Non va inoltre trascurato come sul piano internazionale si stessero profondamente allentando i legami tra gli Stati Uniti e l'Europa occidentale ed entrasse in crisi il sistema eco-

[17] Sull'atteggiamento del centro-sinistra nei riguardi dell'ipotesi di rapporto preferenziale franco-tedesco cfr. A. Varsori, *La classe politique italienne et le couple franco-allemand*, in «Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande», 29, aprile-giugno 1997, n. 2, pp. 243-257. Sulla posizione italiana di fronte all'ipotesi di ingresso inglese nella CEE, cfr. Id., *The Art of Mediation: Italy and Britain's Attempt to join the EEC 1960-1963*, in A. Milward e A. Deighton (a cura di), *Widening, Deepening and Acceleration. The European Economic Community 1957-1963*, Baden-Baden, Nomos, 1999, pp. 241-256.

[18] A. Varsori, *Italy and the «Empty Chair» Crisis (1965-1966)*, in W. Loth (a cura di), *Crises and Compromises. The European Project 1963-1969*, Baden-Baden, Nomos, 2001, pp. 215-225; cfr. anche le memorie di Ortona in E. Ortona, *Gli anni della Farnesina. Pagine del diario 1961-1967*, Milano, ISPI-SPAI, 1988, pp. 103-122.

[19] Cfr. G.-H. Soutou, *L'alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands, 1954-1996*, Paris, Fayard, 1996, pp. 261-310, nonché i contributi in W. Loth (a cura di), *op. cit.*, e M.-T. Bitsch (a cura di), *Le couple France-Allemagne et les institutions européennes*, Bruxelles, Bruylant, 2001.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 181

nomico creato con gli accordi di Bretton Woods[20]. Il vertice dell'Aja del 1969 e gli obiettivi di «allargamento», «approfondimento» e «completamento» rappresentarono la risposta che le leadership francese e tedesco-occidentale individuarono ad alcuni dei problemi che lo scenario internazionale stava ponendo[21]. La reazione dell'Italia fu ispirata a forte preoccupazione perché i «rimedi» escogitati a Parigi e a Bonn, in particolare la trasformazione del bilancio con la nascita dell'IVA e i progetti di cooperazione monetaria, sembravano destinati a creare difficoltà alla penisola nel breve-medio periodo. Al contempo era impossibile restare esclusi da questo processo per ragioni politiche ed economiche. L'Italia cercò allora di far valere la propria coerente scelta europea e nei primi anni settanta avanzò una serie di importanti richieste affinché la Comunità desse avvio a una incisiva politica in campo sociale e regionale; ancora una volta si riteneva che il coinvolgimento nella costruzione europea potesse contribuire alla soluzione della questione del Mezzogiorno. Né va trascurato il ruolo giocato dall'Italia nel 1970 in occasione della prima conferenza tripartita, una sorta di prima prova del futuro dialogo sociale. Le aspirazioni italiane vennero però in ampia misura frustrate dall'atteggiamento dei partner comunitari, in particolare la Repubblica Federale Tedesca e la Francia, mentre da parte di Roma non si poteva ignorare come Parigi e Bonn avessero tratto reciproci vantaggi dalla CEE, chi con la PAC, chi con la creazione di un più ampio mercato per i propri prodotti industriali[22]. Le difficoltà dell'Italia a inserirsi nelle dinamiche comunitarie, profondamente influenzate dalla collaborazione franco-tedesca, spiegano il favore di Roma nei confronti del primo allargamento della CEE, in particolare con la speranza che la Gran Bretagna potesse rappresentare un contrappeso al rapporto esistente fra Parigi e Bonn. In effetti tale ambizione risultò vana perché l'Inghilterra degli anni settanta era un attore debole e sin dal suo ingresso parve porsi in una posizione di critica globale della Comunità[23], né l'Italia poteva contare sugli altri

[20] G. Mammarella, *Europa-Stati Uniti un'alleanza difficile 1945-1985*, Roma-Bari, Laterza, 1996, pp. 267-346.

[21] Cfr. AA.VV., *Georges Pompidou et l'Europe*, Bruxelles, Complexe, 1996; nonché G.-H. Soutou, *op. cit.*, pp. 311-350.

[22] Per la posizione italiana verso l'Europa negli anni settanta cfr. A. Varsori, *La questione europea nella politica italiana*, relazione presentata in occasione del convegno tenutosi a Roma nel novembre del 2001 su «L'Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta».

[23] S. George, *An Akward Partner. Britain and the European Community*, Oxford, Oxford

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 182

due paesi entrati a far parte della CEE, la Danimarca e l'Irlanda, nazioni con cui l'Italia non aveva mai avuto rapporti particolarmente stretti e troppo piccoli per esercitare una forte influenza all'interno della Comunità. Non deve quindi stupire se la rapida uscita dell'Italia dal «serpente monetario» nel 1973 rappresentasse un momento di parziale sfiducia da parte di Roma nei confronti dell'esperienza comunitaria, ma non va trascurato come, a loro volta, i maggiori partner nella CEE considerassero la penisola l'anello debole del sistema occidentale vista la sua grave situazione di crisi.

Tale crisi, nonché il suo acuirsi nel corso degli anni settanta, spiegano in parte come per alcuni leader italiani il coinvolgimento nella CEE continuasse a rappresentare un aspetto importante della politica estera nazionale: una sorta di «ancora» che univa il paese al sistema occidentale e che impediva alla penisola la sua definitiva marginalizzazione, persino se ciò avesse significato accettare un ruolo sostanzialmente minore. Né va trascurato come, grazie alla evoluzione nelle posizioni dapprima della CGIL, quindi del PCI, sul tema della costruzione europea, l'Europa stesse divenendo un terreno di consenso fra le forze politiche del cosiddetto «arco costituzionale»[24]. Fu proprio nella seconda metà degli anni settanta che si pose la questione di un nuovo allargamento della CEE. La fine quasi contemporanea delle esperienze dittatoriali in Grecia, in Portogallo e in Spagna spinse i governi di Atene, Lisbona e Madrid a porre ufficialmente tra il 1976 e il 1977 la candidatura alla piena partecipazione alla Comunità. Come era ovvio, le reazioni di gran parte del mondo politico italiano furono positive, per quanto i maggiori partiti cercassero di «leggere» le vicende della penisola iberica, sui cui si concentrò l'attenzione, alla luce della situazione italiana. Inoltre vi era un preciso interesse nelle forze della sinistra, sia perché il PCI aveva cercato di stringere un rapporto di collaborazione con il PCE di Santiago Carrillo nel contesto del cosiddetto «eurocomunismo», sia perché il PSI sosteneva il rafforzamento del Partito socialista spagnolo e di quello portoghese[25]. Né va dimenticata l'attenzione della DC

University Press, 1994, pp. 71-106; nonché alcuni contributi in B. Brivati and H. Jones (a cura di), *From Reconstruction to Integration. Britain and Europe since 1945*, Leicester, Leicester University Press, 1993, pp. 179 ss.

[24] A. Varsori, *La questione europea*, cit.

[25] Sulla posizione dell'Italia cfr. in particolare P. Anchise, *La posizione dell'Italia sui problemi dell'allargamento della Comunità Europea*, in «Affari Esteri», IX, luglio 1977, n. 35, pp. 379-392 (si trattava delle posizioni dell'Amb. Calamia); cfr. anche G. Petrilli, *Prospettive*

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 183

verso la penisola iberica, ove il cattolicesimo era tradizionalmente radicato. In realtà la preoccupazione prima delle autorità italiane era il mantenimento della penisola nella CEE piuttosto che l'allargamento della Comunità ad altri paesi. Il momento di svolta in tal senso fu la decisione di entrare a far parte sin dall'inizio del Sistema Monetario Europeo – lo SME – voluto dalla Francia di Giscard d'Estaing e dalla Germania di Schmidt[26]. Come è noto a tale scelta si opponeva, per quanto con motivazioni diverse, un panorama ampio e variegato di forze politiche, economiche e sociali: dalla Banca d'Italia al PCI, a settori importanti del mondo imprenditoriale. Non va inoltre trascurato come in questo periodo la CEE fosse una realtà sostanzialmente limitata a due politiche: da un lato l'unione doganale, dall'altro la PAC e soprattutto nel contesto di quest'ultima l'Italia era andata incontro più a delusioni che a vantaggi[27]; tutti gli anni settanta erano stati inoltre percorsi, e non solo in Italia, da spinte protezionistiche che sembravano porre in discussione la stessa logica su cui si era fondata l'unione doganale. Quanto agli aspetti politici dell'integrazione, nel corso degli anni settanta l'Italia era tornata a puntare su una «fuga in avanti» – il rafforzamento del ruolo del Parlamento – per superare la propria posizione di debolezza, ma certo l'imminente prospettiva dell'elezione a suffragio diretto dell'assemblea di Strasburgo difficilmente poteva configurarsi come un vero rafforzamento delle funzioni esercitate dal PE[28].

Alcune personalità politiche ed alcuni «esperti» compresero però che, seppur con alcune garanzie, la partecipazione dell'Italia allo SME rivestiva un valore che andava ben al di là dello stesso sistema monetario. Si trattava per l'Italia di dimostrare in maniera inequivocabile, in particolare di fronte a Bonn e a Parigi, la volontà di restare ancorata al sistema europeo occidentale e quindi al sistema occidentale e di accettare, almeno in prospettiva, politiche impopolari che mettessero ordine nell'economia. Al fine di ottenere alcune concessioni, Roma cercò di giocare la carta di un accordo con Londra, ma senza esito, con ciò confermando come l'ipotesi di un asse anglo-italiano

favorevoli e problemi connessi all'allargamento della CEE, in «Affari Esteri», IX, ottobre 1977, n. 36, pp. 600-607.

[26] P. Ludlow, *The Making of the European Monetary System. A Case Study of the Politics of the European Community*, London, Butterworth, 1982, *passim*.

[27] R. Galli e S. Torcasio, *La partecipazione italiana alla politica agricola comunitaria*, Bologna, il Mulino, 1976.

[28] S. Pistore, *L'Italia e l'unità europea dalle premesse storiche all'elezione del parlamento europeo*, Torino, Loescher, 1982, pp. 323 ss.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 184

da contrapporre a quello franco-tedesco continuasse a rappresentare una illusione[29].

Al di là degli aspetti meramente internazionali, la votazione parlamentare sullo SME segnò una prima rottura della politica di «unità nazionale» e a questa scelta fece seguito l'anno dopo quella a favore degli «euromissili», segnando il progressivo riallineamento dell'Italia all'Occidente nella fase in cui la grande distensione lasciava il posto alla «seconda guerra fredda».

Gli inizi degli anni ottanta videro anche la nascita di una nuova formula politica – il «pentapartito» – destinato a caratterizzare l'intero decennio, l'affermarsi di nuovi leader politici – in particolare Bettino Craxi e Giovanni Spadolini – nonché il rafforzamento del ruolo svolto dai partiti laici. Fu questa una stagione in apparenza proficua per la politica estera italiana: Roma recuperava, grazie alla scelta sugli «euromissili», uno stretto rapporto di collaborazione e fiducia con l'amministrazione americana; nell'area del Medio Oriente l'Italia riusciva a conciliare l'amicizia con gli Stati Uniti e positive relazioni con importanti settori dell'OLP, come confermato dal carattere della partecipazione italiana alle missioni di pace in Libano del 1982/83; si riprendeva a far uso dello strumento militare, il quale, anche quale conseguenza delle iniziative di uomini quali Lelio Lagorio e Giovanni Spadolini, riacquistava prestigio e credibilità presso l'opinione pubblica. Mutava inoltre radicalmente l'immagine del paese nutrita dai maggiori «media» occidentali e all'Italia sull'orlo del baratro degli anni settanta si sostituiva un paese vivace, che era stato in grado di sconfiggere il terrorismo senza rinunciare ai suoi caratteri democratici, e che mostrava una inaspettata capacità di recupero sul piano economico con la presenza di una nuova generazione di imprenditori, i cosiddetti «condottieri» della finanza: in altri termini una nazione la quale sembrava aver trovato una classe politica in grado di guidare un processo di modernizzazione che avrebbe inserito l'Italia nella rivoluzione economica e sociale guidata dagli Stati Uniti di Reagan e dalla Gran Bretagna di Margaret Thatcher[30]. Quale il posto dell'Europa in questo panorama in appa-

[29] P. Ludlow, *op. cit.*

[30] Cfr. gli interventi presentati nell'ambito del convegno. Per alcune visioni degli anni ottanta diverse tra loro cfr. ad esempio P. Ginsborg, *L'Italia del tempo presente. Famiglia, società civile, Stato 1980-1996*, Torino, Einaudi, 1998; P. Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, Milano, TEA, 1996, pp. 805-958; G. Sabbatucci e V. Vidotto (a cura di), *Storia d'Italia*, vol. 6, *L'Italia contemporanea*, Roma-Bari, Laterza, 1999.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 185

renza così positivo? In realtà i primi anni ottanta apparvero un periodo di stasi nella costruzione europea: i due maggiori paesi della CEE erano alle prese con un'importante fase di ricambio politico che nel 1981 avrebbe portato per la prima volta alla guida della V Repubblica un socialista, François Mitterrand, e nel 1982 avrebbe ricondotto alla Cancelleria di Bonn un cristiano democratico, Helmut Kohl; inoltre le dinamiche comunitarie sembravano paralizzate dalla nota pregiudiziale britannica sulla questione del bilancio sintetizzata nella nota frase della Thatcher «I want my money back». L'Italia restava legata alla volontà di sottolineare l'opportunità di una maggiore integrazione politica, come dimostrato dal noto atto Genscher-Colombo, un tentativo d'altronde mirante anche ad allacciare più strette relazioni con la Repubblica Federale Tedesca, ma che avrebbe sortito risultati limitati. In effetti l'interesse di Roma nei confronti della CEE fu nel complesso minore e la leadership italiana era distratta da eventi e scenari – la nuova guerra fredda, la crisi medio orientale, il rapporto bilaterale con gli Stati Uniti – che apparivano ben più importanti, con riflessi più significativi sul piano politico interno e che offrivano maggiori «chance» di affermazione per l'«immagine» internazionale del paese. Furono questi gli anni in cui emerse in maniera evidente la contraddizione rappresentata dall'incapacità delle istituzioni italiane, sia a livello nazionale che locale, di utilizzare i fondi comunitari; altrettanto contraddittoria si rivelò la posizione italiana in occasione del conflitto delle Falkland e, seppur risultassero comprensibili i legami culturali ed economici con l'Argentina, è innegabile che l'Italia finì con il rompere il «fronte» comunitario per sostenere indirettamente, con in testa i partiti della sinistra, una sanguinaria dittatura militare. Quanto all'allargamento della CEE alla Spagna e al Portogallo, una volta realizzato senza eccessive difficoltà nel 1981 quello alla Grecia, l'Italia assunse una posizione prudente che contribuì al protrarsi dei negoziati; in questo caso le ragioni di cautela dettate da alcuni ostacoli di natura economica (la concorrenza dei cosiddetti prodotti agricoli mediterranei, il futuro della PAC, ecc.) erano certamente fondate, ma, soprattutto a partire dal 1982 con l'arrivo al potere in Spagna del leader socialista Felipe Gonzales, sarebbe forse stata possibile un'iniziativa più audace. È vero che in questo periodo si fece spesso riferimento alla presenza del cosiddetto «eurosocialismo», che avrebbe accomunato nel contesto comunitario alcune nazioni dell'Europa meridionale, rette da socialisti: dalla Spagna alla Francia, all'Italia; ma nella so-

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 186

stanza l'«eurosocialismo» sembrò restare uno slogan da utilizzare nel contesto politico interno e con scarsa capacità di incidere sulle dinamiche di Bruxelles[31]. Sarebbe invece stato fondamentale per l'Italia costruire un rapporto privilegiato con un «grande» partner comunitario perché solo in questo modo sarebbe stato possibile imporre la propria presenza – e i propri interessi – all'interno della CEE.

È probabile che si comprese in ritardo la svolta compiuta tra il 1983 e il 1984 da François Mitterrand e da Kohl, la quale poneva nuovamente la CEE al centro dell'attenzione e della collaborazione fra le due nazioni. A questo punto sarebbero state la Francia e la Germania Ovest a imprimere una svolta alle vicende comunitarie e, una volta risolta a Fontainebleu la questione del contributo inglese al bilancio della Comunità, i due paesi cominciarono a porre le basi per una riforma della CEE che consentisse all'Europa di affrontare la sfida economica posta dalla «reagonimcs» e dalla «rivoluzione informatica», nonché quella politica rappresentata dalla necessità per l'Europa di partecipare attivamente al passaggio dalla guerra fredda a una nuova distensione[32]. Che fosse in corso una radicale evoluzione venne probabilmente intuito agli inizi del 1985 e le autorità italiane cercarono di recuperare il tempo perduto da un lato favorendo un'accelerazione nei negoziati per l'adesione alla CEE della Spagna e del Portogallo, dall'altro affiancandosi alla Francia, alla Germania e alle nazioni del Benelux nel promuovere una prima riforma dei trattati di Roma. In questi mesi il ruolo svolto dall'Italia non fu certo trascurabile e il governo italiano ebbe una parte non secondaria nel trasformare la Comunità a dieci in una Comunità a dodici, nonché nel superare al vertice di Milano del 1985 l'ostacolo posto da Margaret Thatcher[33].

[31] È significativo comunque come questo aspetto non venga quasi evocato nelle memorie di H. Védrine, uno dei più stretti collaboratori di Mitterrand sui temi di politica estera, cfr. H. Védrine, *Les mondes de François Mitterrand. À l'Elysée 1981-1995*, Paris, Fayard, 1996; scarsa attenzione è dedicata sia alla Spagna, sia all'Italia nelle analisi sulla politica estera condotta da Mitterrand agli inizi degli anni ottanta nel recente volume di S. Berstein, P. Milza, J.-L. Bianco (a cura di), *François Mitterrand. Les années du changement 1981-1984*, Paris, Perrin. Ciò contrasta con la centralità del rapporto franco-tedesco sulle questioni europee sottolineato nel volume di M.-T. Bitsch (a cura di), *op. cit.*

[32] M.T. Bitsch (a cura di), *op. cit.*, pp. 463-568, in particolare cfr. G. Saunier, *Prélude à la relance de l'Europe. Le couple franco-allemand et les projets de relance communautaire vus de l'Hexagone*. Cfr. anche G.-H. Soutou, *op. cit.*, pp. 371-394.

[33] M. Neri Gualdesi, *op. cit.*, *passim*; cfr. anche Id., *L'Italia e il processo di integrazione europea*, in L. Tosi (a cura di), *L'Italia e le organizzazioni internazionali. Diplomazia multilaterale del Novecento*, Padova, CEDAM, 1999, pp. 375-383; cfr. anche il contributo di G. Mammarella al presente convegno.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 187

Questo slancio però ebbe breve durata. Da un lato l'Italia continuò a concentrare l'attenzione sul più ampio scenario internazionale e sulla questione medio-orientale – d'altronde anche a causa di episodi quali il dirottamento della *Achille Lauro*, Sigonella e gli scontri armati tra la Libia e gli Stati Uniti – ma non si comprese che con la nuova distensione il rapporto Est-Ovest tendeva a ritornare una relazione prevalentemente bipolare e che nel Mediterraneo, una volta allontanatasi la minaccia dell'URSS, gli Stati Uniti avrebbero preso a giocare autonomamente al fine di trovare una soluzione alla questione palestinese; l'Italia perdeva dunque gran parte di quelle condizioni favorevoli di cui aveva goduto nella prima metà del decennio. Era invece l'Europa comunitaria il contesto in cui per Roma si sarebbero potute presentare le maggiori opportunità, ma si continuò a guardare alla CEE come a un problema prevalentemente di politica estera tradizionale, nel cui ambito il ruolo dei diplomatici avrebbe avuto una forte influenza, oppure come a un'arena per esercitazioni retoriche, soprattutto in ambito parlamentare. Le reazioni critiche all'Atto Unico, se potevano avere un senso sul piano degli ideali europei, mal celavano l'incapacità di comprendere come da questo momento in avanti, anche grazie alle iniziative della Commissione guidata da Delors, la CEE stesse ampliando le sue competenze a una serie di settori: dalla ricerca all'ambiente, alla cultura e che stavano per avere contenuto concreto quelle politiche sociali e regionali che l'Italia aveva sempre auspicato, ma che ora sembravano andare a vantaggio soprattutto dei paesi dell'Europa meridionale da poco inseriti nella CEE, per i quali l'Italia era forse più un «concorrente» che un «alleato». Politica estera e politica interna nel contesto comunitario tendevano a confondersi e l'applicazione delle norme comunitarie non era competenza dei massimi leader o della diplomazia, ma delle varie articolazioni dello Stato (dal Parlamento ai ministeri, alla burocrazia, alla magistratura, agli enti locali), per non parlare del ruolo delle forze economiche e sociali. Fu in questo ambito che la modernizzazione del «pentapartito» mostrò tutti i suoi limiti; fu in questo contesto che l'immagine del paese tornò a offuscarsi, mentre emergevano le capacità di nazioni quali la Spagna socialista di Gonzales. L'allargamento fu dunque un «boomerang» per l'Italia, la quale d'altronde nelle dinamiche comunitarie da un lato non riuscì a scalfire o a inserirsi nel binomio franco-tedesco, dall'altro continuò a coltivare intermittenti illusioni in un dialogo con la Gran Bre-

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 188

tagna[34], per la quale però la penisola era sempre stata e sarebbe rimasta un partner «minore».

Solo alla fine degli anni ottanta con tutta probabilità si comprese come gli ulteriori sviluppi della costruzione europea, in particolare le due Conferenze intergovernative che avrebbero condotto agli accordi di Maastricht, erano destinati a incidere in modo radicale, non solo sul futuro della costruzione europea, ma anche sul ruolo internazionale dell'Italia e sulle sue vicende interne. Prevalsero, come è noto, la volontà di non essere esclusi dall'«inner circle» dell'Europa, nonché, strettamente legata a questo primo scopo, la logica del «vincolo esterno» nella speranza che le scelte di Maastricht in vista di un'unione economica e monetaria riconducessero il paese sulla via del risanamento economico[35].

Gli anni ottanta per l'Europa, ma anche per l'Italia, si concludevano dunque con Maastricht e gli accordi conclusi nella città olandese non sarebbero stati estranei, sebbene con tutta probabilità in modo indiretto, alla crisi e alla fine della I Repubblica. Questo decennio, al di là della questione dell'allargamento della CEE, consacrava una forma di crescente interdipendenza fra gli Stati della Comunità, in seguito Unione Europea, tale da rendere sostanzialmente impossibile scindere questioni interne da questioni comunitarie. Ciò non significava che ogni paese non potesse – o dovesse – perseguire all'interno della CE/UE i propri interessi nazionali; la Comunità e poi l'Unione hanno anzi rappresentato la nuova forma, adattata prevalentemente alle esigenze economiche, ma attenta anche a quelle politiche, grazie alla quale funzionano le relazioni fra gli stati europei e che ha permesso loro di vivere in pace e di conciliare i conflitti per oltre mezzo secolo con reciproco vantaggio. Si potrebbe forse affermare che la CE/UE è la versione aggiornata del «concerto europeo» dell'Ottocento, ma allora, come nell'Ottocento, obiettivo dell'Italia non può che essere la presenza attiva in tale «concerto», apprendendone le regole e i meccanismi, difendendo i propri interessi e non appiattendosi sulle posizioni altrui, ma contribuendo, anche attraverso l'elaborazione di rapporti particolarmente stretti con alcuni partner, al mantenimento dell'equilibrio, che fu il carattere vitale di qualsiasi concerto delle potenze.

[34] M. Neri Gualdesi, *L'Italia e il processo di integrazione...*, cit.

[35] K. Dyson e K. Featherstone, *The Road to Maastricht Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 452-533.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 189

GIUSEPPE MAMMARELLA*

IL CONSIGLIO EUROPEO DI MILANO DEL GIUGNO 1985

Il vertice europeo di Milano del giugno 1985 è il primo concreto episodio di rilancio dell'integrazione dopo il lungo periodo dell'eurosclerosi; senza di esso il mercato comune creato dai trattati di Roma, insidiato dagli interessi nazionali e da quelli delle grandi *lobbies* multinazionali, avrebbe rischiato la fine ingloriosa dell'EFTA o sarebbe stato assimilato in quella comunità atlantica sotto leadership americana, così temuta dal generale De Gaulle.

Sulla politica dei piccoli passi, negoziati faticosamente e annacquati da correttivi e compromessi del ventennio precedente, a Milano prevaleva la decisione di convocare una conferenza intergovernativa per la riforma dei trattati di Roma secondo una linea che l'Italia stava sostenendo da tempo. Nel giro di pochi mesi quella riforma sarebbe sfociata nell'Atto Unico Europeo, chiave di volta della futura Unione. Ma il fatto per cui il vertice di Milano resterà celebre fu la decisione del presidente del Consiglio Craxi di deliberare su un tema così cruciale a maggioranza ricorrendo al voto. Mai prima nei vertici del Consiglio Europeo si era votato. Quella votazione non solo identificava all'interno del Consiglio una maggioranza e una minoranza e chiariva le rispettive posizioni, ma sostanzialmente contribuiva a trasformare il Consiglio Europeo, nato quasi per caso e rimasto fino allora organo informale, in istituzione della Comunità.

Il presidente del Consiglio Craxi nella dichiarazione fatta alla stampa alla conclusione del vertice aveva ragione a sottolineare l'eccezionalità del risultato.

* Stanford University of California.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 190

«Abbiamo preso una decisione importante e necessaria e mi auguro utile e decisiva per il futuro dell'unità europea.

Attraverso strade diverse con non pochi contrasti questa unità avanza ed è destinata a progredire verso le mete più ambiziose.

La decisione di oggi è stata difficile e combattuta, ma alla fine è stata adottata sul filo della volontà politica e delle possibilità offerte dal trattato.

Avremmo certo preferito quel genere di consensi e quella unanimità di voto che invece non sono stati possibili.

Credo che lavoreremo con impegno per superare gli ostacoli che si sono creati e per avanzare insieme verso gli obiettivi dell'Unione Europea»[1].

Il tutto pronunziato con il rispetto delle pause così caratteristico dell'oratoria craxiana.

Eppure alla fine delle due giornate trascorse dai capi di Stato e di Governo nelle sale austere del Castello Sforzesco, il clima generale non era quello che si addice ad un momento storico, e l'ovvio compiacimento dei principali protagonisti si confondeva con la delusione di chi si era atteso decisioni definitive e le critiche di chi aveva puntato a soluzioni alternative. Non mancava neppure una denuncia di fallimento della quale si rendeva interprete il «Financial Times».

«Il vertice di Milano della Comunità Europea si è concluso nel peggior modo possibile. Il suo obiettivo era quello di rendere più rapide le decisioni allargando il voto di maggioranza e riducendo il diritto di veto. Invece tutto si è ridotto ad uno scontro di volontà, niente è stato deciso e con una spaccatura che lascia gli stati fondatori più l'Irlanda alleati contro Gran Bretagna, Grecia e Danimarca»[2].

Un giudizio apparentemente senza appello che proprio per la sua crudezza nascondeva il disappunto per un errore di valutazione. Lo stesso giornale, tre settimane prima, aveva pronosticato la vittoria delle tesi britanniche al vertice, titolando «La Signora Thatcher vince di nuovo»[3] ed ora era costretto a registrare la sconfitta umiliante della lady di ferro. Toni più neutri nella stampa internazionale che registrava i chiaroscuri della conferenza, più favorevoli quelli della stampa italiana e addirittura trionfalistici i commenti dei gior-

[1] «Corriere della Sera», 30 giugno 1985, p. 1.
[2] «Financial Times», 1 luglio 1985, p. 20.
[3] «Financial Times», 3 giugno 1955.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 191

nali di partito come «Il Popolo» e «L'Avanti». Fortemente critici i federalisti che, convenuti a Milano in gran numero (centomila secondo gli organizzatori, ventimila secondo i rapporti di polizia), avevano accompagnato con rumorose ma pacifiche manifestazioni i lavori del Consiglio. Era pur vero che il vertice si concludeva con un rinvio e questioni come quelle del voto a maggioranza e le decisioni sulle riforme istituzionali venivano rimesse ai negoziati per il nuovo trattato, ma una volta tanto nella storia degli appuntamenti comunitari quel rinvio sembrava necessario per un chiarimento di fondo perché si precisassero le posizioni di ciascun governo e anzi – è ancora il «Financial Times» ad informarci – il cancelliere Helmuth Kohl e il primo ministro belga Wilfried Martens esprimevano tutta la loro soddisfazione perché finalmente erano emerse le diverse posizioni in materia di riforme istituzionali.

Ma come si era arrivati ad una svolta che comportava l'abbandono di una prassi così lungamente consolidata?

Vediamo prima la cronaca dei fatti e poi la loro gestazione politica.

La prima giornata dei lavori, venerdì 28 giugno, si era conclusa con un nulla di fatto; le conversazioni, sia a livello dei capi di stato e di governo che a quello di ministri degli esteri, si erano svolte senza prese di posizione definitive ad eccezione di quella italiana che facendo proprie le raccomandazioni del Comitato Dooge, incaricato dal Consiglio europeo di Fontainebleau (giugno 1984) di fare proposte di riforma in materia istituzionale, era dichiaratamente favorevole alla conferenza per la rinegoziazione del trattato CEE. La posizione italiana era sostenuta dai Belgi di Martens, dagli olandesi di Rund Lubbers e dal presidente della Commissione Jacques Delors che nominato nel gennaio precedente aveva svolto un lavoro intenso in preparazione della conferenza. Poco chiare o addirittura ambigue, fino a qualche settimana prima del vertice, le posizioni dei tedeschi e dei francesi. Due giorni prima dell'inizio della conferenza Kohl e Mitterand avevano presentato una bozza di trattato alquanto riduttiva che prevedeva un progetto di cooperazione politica con l'istituzione di un segretariato permanente ma eludeva i principali problemi istituzionali sul tappeto. Era un tentativo da parte dei governi di Parigi e di Bonn di riconfermare la leadership franco-tedesca della Comunità deciso per di più senza informare la presidenza italiana (che pure aveva incontrato sia Mitterand che Kohl nei giorni precedenti il vertice e aveva ottenuto dal primo l'assicurazio-

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 192

ne di sostegno). Più chiara la posizione inglese. Margaret Thatcher non escludeva un maggior ricorso al voto di maggioranza ma sosteneva molto pragmaticamente che ogni decisione poteva essere presa dai capi di Stato e di Governo e che la convocazione di una conferenza ad hoc era inutile ed inopportuna. In altre parole meglio un «gentlemen's agreement» come aveva preannunciato alla vigilia del vertice la stampa britannica, che un atto istituzionale dall'ampiezza e dalle conseguenze imprevedibili. Era una linea morbida che nascondeva l'aperta ostilità della Gran Bretagna ad ogni rafforzamento istituzionale della Comunità; ma la Signora, che sapeva di poter contare solo sul sostegno della Grecia di Andreas Papandreu fortemente vocale ma non granitico e su quello della Danimarca del primo ministro Paul Schluter e che era cosciente di essere il vero bersaglio dei fautori della riforma, aveva scelto una strategia flessibile. Nel complesso un clima di incertezza poco favorevole alle grandi decisioni e che faceva temere un accordo di basso profilo.

La sera del venerdì dal Castello Sforzesco dove si svolgevano i lavori, le delegazioni si trasferivano in prefettura dove veniva servita la cena, in due tavoli separati come da cerimoniale: quello dei capi di Stato e di Governo e quello dei ministri degli Esteri. È a questo secondo tavolo che si pongono le premesse per la svolta. Andreotti, che si era presentato al vertice con un perentorio «non faremo sconti», era chiaramente scontento della piega che stavano prendendo i lavori e quando si accorge che tra i commensali sta girando la bozza di un documento che sembra avallare un accordo di ripiego, dichiara che l'Italia non avrebbe accettato una soluzione minimalista. Comincia così la controffensiva del nostro ministro degli Esteri che grazie anche al pieno sostegno di quello tedesco, Hans Dietrich Genscher e di quelli del Benelux riesce a ribaltare la situazione.

Verso la mezzanotte i capi di Stato e di Governo si ritirano alla spicciolata seguiti poco dopo dai ministri degli Esteri. Restano, per una mezz'ora ancora, il ministro degli Esteri francese Roland Dumas, Genscher e Andreotti. È probabilmente in questa mezz'ora che viene concordato il piano che verrà attuato la mattina dopo. Alla ripresa dei lavori Genscher presenta un documento su cui nella notte hanno lavorato gli sherpa. Il documento fa propri i termini del rapporto Dooge e propone una conferenza intergovernativa per la revisione dei trattati. Il dibattito si fa duro, le posizioni si irrigidiscono, la conferenza stampa che dovrebbe concludere il vertice viene prima indetta e poi annullata. Dopo una sospensione di un'o-

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 193

ra i lavori vengono ripresi alle tredici «in un clima teso e quasi incredulo». A quel punto Craxi, che presiede, prende atto che le posizioni non sono cambiate e decide di formalizzare il dissenso con il voto che conferma le posizioni già note. Dei dieci, sette Francia, Germania, Italia, il Benelux e l'Irlanda a favore, Gran Bretagna, Danimarca, Grecia contro. Alle ore 14 l'addetto stampa del presidente del Consiglio, Antonio Ghirelli, comunica ai giornalisti che per la prima volta in un vertice europeo si è presa una decisione a maggioranza.

Il primo ministro danese Schluter, pur avendo votato contro, si alza e va a stringere la mano a Craxi. La Thatcher non stringe la mano a nessuno e sibila commenti velenosi più verso Khol che sembrava aver promesso sostegno alle sue tesi che nei confronti di Craxi e di Andreotti ai quali tuttavia la «dama di ferro» riserverà commenti poco benevoli più tardi nelle sue memorie. Ma il portavoce inglese in un briefing ai giornalisti si mostrava decisamente caustico «qui si fa del cinema e non della politica». Più diplomaticamente Geoffrey Howe, ministro degli Esteri britannico, dichiarava «siamo di fronte a metodi nuovi, dobbiamo avere il tempo di adattarci»[4].

La condotta di Craxi al vertice di Milano fu definita da alcuni un colpo di mano, da altri osservatori più benevoli un'espressione di quel decisionismo parte caratteriale, parte politico, per il quale il presidente del Consiglio si era distinto dai suoi predecessori.

In realtà la decisione di Craxi di insistere nella rinegoziazione dei trattati di Roma era chiaramente in linea con l'articolo 236 del Trattato che dispone che «I governi di ogni Stato membro o la Commissione possono presentare proposte per emendare il presente trattato».

«Se il consiglio dopo consultazioni con il Parlamento (che si esprimeva favorevolmente solo il 9 luglio ma che aveva già dato una implicita approvazione con il voto sul trattato dell'Unione europea) ed eventualmente la Commissione (il cui presidente Delors era uno dei più ferventi sostenitori della rinegoziazione) esprimono opinioni favorevoli alla convocazione di una conferenza essa verrà indetta dal Presidente del Consiglio allo scopo di concordare gli emendamenti al presente trattato».

Le disposizioni dell'articolo 236 venivano puntualmente riporta-

[4] Per la cronaca del vertice vedi la corrispondenza di Bonanni sul «Corriere della Sera», 30 giugno 1985.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 194

te nel documento conclusivo del Consiglio europeo di Milano.

«Il presidente ha constatato l'esistenza della maggioranza ai sensi dell'articolo 236 del trattato necessaria alla convocazione di tale conferenza. I governi spagnolo e portoghese (che sarebbero entrati a far parte della comunità col 1° gennaio 1986) saranno invitati a partecipare a tale conferenza. I governi belga, tedesco, francese, irlandese, italiano, lussemburghese e olandese si sono pronunciati a favore della convocazione. Pertanto la presidenza prenderà le opportune disposizioni per la convocazione di tale conferenza i cui risultati verranno sottoposti alla decisione dei capi di stato e di governo in occasione del Consiglio europeo di Lussemburgo»[5].

Rimane la decisione di Craxi di ricorrere al voto che non aveva precedenti nella storia dei consigli, ma essa ci sembra legittima e tale venne considerata dai partecipanti, compresa quella della minoranza, in quanto non modificava niente degli statuti europei limitandosi a sostenere la necessità di cambiamenti che venivano demandati ai negoziati di una conferenza successiva.

Esclusa quindi l'accusa di colpo di mano, rimane l'imputazione di decisionismo. Essa va valutata nel quadro della filosofia politica e della prassi della prima Repubblica in materia di processi decisionali; oggi ci sembra che quella filosofia e quella prassi siano sostanzialmente mutate per cui potrebbe essere riconosciuto a Craxi il merito di aver anticipato i tempi della politica e i modi di farla. Ma se nel concetto di decisionismo è implicito anche quello di improvvisazione, va detto che essa non è imputabile alla politica estera del governo o dei due governi di Craxi essendo l'obiettivo dell'allargamento e del rafforzamento istituzionale della Comunità europea una delle costanti del pensiero del leader socialista già prima del suo arrivo a Palazzo Chigi. Esso verrà perseguito fin dall'inizio del suo governo in vista del semestre di presidenza italiana e del vertice conclusivo la cui preparazione era stata sistematica e accurata, messa a punto da Craxi e Andreotti con tutta una serie di consultazioni con i partner europei e sostenuta da una diplomazia attiva e intelligente.

Non si può, tuttavia, escludere che la decisione di ricorrere al voto non sia stata presa all'ultimo momento di fronte alla prospettiva di un nulla di fatto che oltre che alla politica europea avrebbe nuociuto a quella italiana e all'immagine del presidente del Con-

[5] Conclusioni del Consiglio Europeo di Milano, in «Rivista di Studi Politici Internazionali», n. 208, ottobre-dicembre 1985, pp. 621 ss.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 195

siglio. Ci sono alcuni elementi che farebbero propendere per questa ipotesi ma forse una risposta autorevole in materia potrebbe venire dell'allora ministro degli Esteri e oggi senatore a vita.

La conferenza di Milano affrontava una serie di altre questioni, da quelle dei diritti dei cittadini a quelle della cultura, della gioventù e dello sport, secondo le proposte del comitato Adonnino. Insieme al nuovo trattato sul mercato unico secondo le linee del Libro bianco della Commissione il mandato della futura conferenza intergovernativa comprendeva anche l'elaborazione di un progetto di trattato in materia di sicurezza e di politica estera.

Venivano inoltre esaminate le relazioni commerciali con il Giappone di cui si auspicava un aumento delle importazioni dall'Europa e venivano decisi aiuti a favore di alcuni paesi africani colpiti dalla carestia.

Infine le diffuse preoccupazioni sul gap tecnologico tra Europa e Stati Uniti, che erano state al centro delle conversazioni dei governi nei mesi precedenti, trovavano una loro conferma nell'approvazione del progetto Eureka, già presentato qualche settimana prima, e nel mandato assegnato alla Francia «ispiratrice del progetto» di organizzare «le assise della tecnologia europea».

In conclusione ognuno dei molti problemi sul tappeto veniva passato in rassegna ma la carenza di soluzioni immediate poteva giustificare il giudizio critico che da molte parti si levò sul vertice e tale fu quello di Spinelli che tuttavia, pur protestando per l'indifferenza manifestata verso il parlamento, riconosceva la svolta rappresentata dal Consiglio di Milano e più tardi doveva diventare un entusiastico sostenitore del trattato istitutivo del mercato unico.

Il rilancio dell'iniziativa europea dopo gli anni dell'eurosclerosi

Al di là delle critiche dei federalisti, il Consiglio Europeo di Milano riprendeva e dava nuovo impulso ad un processo iniziato tredici anni prima alla Conferenza dei capi di Stato e di Governo tenuta a Parigi il 21 ottobre 1972, che tra gli altri obiettivi si era posto anche quello «di trasformare entro la fine dell'attuale decennio e nel rispetto assoluto dei trattati esistenti, l'insieme delle relazioni degli stati membri in una Unione Europea». Ma nel corso del decennio successivo la formulazione di quella dichiarazione doveva rivelarsi doppiamente fallace.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 196

Le turbolenze degli anni settanta con le due crisi energetiche del 1973 e del 1979 e i terremoti economici e finanziari da esse prodotte nonché le tormentate vicende politiche di alcuni paesi della Comunità e in particolare del nostro, rinviavano sine die il raggiungimento di quell'obiettivo. Ma va detto che proprio il mancato «rispetto assoluto dei trattati esistenti» poneva il problema di una loro revisione.

La realizzazione del mercato comune si era sostanzialmente fermata ai prodotti industriali e, per il prevalere delle spinte protezionistiche, degli interessi nazionali o di quelli particolari e monopolistici, si erano moltiplicate le barriere extratariffarie in cui si era sbizzarrita la fantasia dei burocrati sotto forma di minuziosi regolamenti e di altrettanto minuziosi controlli alle frontiere sulle merci in materia di igiene, di ambiente e perfino di ordine pubblico. Le violazioni di norme comunitarie attraverso leggi e regolamenti emanati dagli Stati membri in contraddizione se non con la lettera con lo spirito dei trattati, non si contavano più (nel 1985 la Comunità le valuterà a più di 2500) e minacciavano di soffocare gli accordi sul mercato comune e di farli regredire a mere politiche di collaborazione economica lasciate alle iniziative e alla buona volontà degli Stati.

A questi problemi si aggiungevano quelli dello smaltimento dei surplus alimentari che si accumulavano nei magazzini e l'annosa questione del contributo britannico, mentre si moltiplicavano rapporti e proposte destinati a rimanere lettera morta. L'europessimismo si diffondeva riflettendosi nei titoli della publicistica e minando la fiducia in chi nell'idea europea aveva entusiasticamente creduto.

Nel febbraio 1979 la Corte di giustizia delle comunità europee aveva segnato un passaggio storico con la sentenza «Cassis di Digione» che condannava le pratiche e i «regolamenti nazionali suscettibili di ostacolare direttamente o indirettamente effettivamente o potenzialmente gli scambi intercomunitari». Sull'importanza di questa sentenza molto è stato detto e scritto; non c'è dubbio che essa costituisce una forte spinta verso il rovesciamento di un trend negativo, ma un pronunciamento giuridico, per quanto autorevole, sarebbe rimasto lettera morta senza una forte iniziativa politica. Un primo importante segnale di ripresa era stato nel luglio del 1978 il varo del Sistema monetario europeo. Ma sul piano politico-istituzionale i progressi saranno più lenti e contrastati.

Del novembre 1981 è il progetto di Atto europeo presentato da Colombo e Genscher; l'atto mirava allo sviluppo della cooperazione

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 197

politica per addivenire ad una politica estera comune, a dare più peso al Parlamento e al Consiglio Europeo, allora una sede di riunioni informali, ma soprattutto ad allargare il voto maggioritario. Quasi contemporaneamente nasceva il progetto Spinelli per una grande riforma istituzionale al centro della quale stava un Parlamento potenziato. Dopo una gestazione di un paio di anni, in una commissione istituzionale diretta da Mauro Ferri, il progetto relativo veniva approvato dal Parlamento due mesi dopo quella Dichiarazione di Stoccarda che riprendeva i principi contenuti nel Piano Genscher-Colombo e che confermava la vocazione europeistica del governo tedesco e la collaborazione tra i governi di Roma e di Bonn che proprio al vertice di Milano darà i suoi frutti migliori. L'Atto Europeo si esauriva nella dichiarazione di Stoccarda che Spinelli definiva «il nulla scritto in 20 pagine»[6], ma intanto la causa delle riforme aveva acquistato un altro autorevolissimo campione, il presidente francese François Mitterrand. Dopo una prima difficile fase di governo, quella del programma socialista dal 1981 al 1983, stabilizzatasi la situazione politica interna, Mitterrand si dedicava alla politica estera e a quella europea in particolare. L'esordio sarà un forte discorso pronunciato dalla tribuna dell'Assemblea di Strasburgo nel maggio 1984 durante il semestre di presidenza francese e che sembrò voler far proprio il progetto Spinelli. Qualche settimana dopo, il Consiglio Europeo di Fontainebleau chiudeva l'annoso problema dei crediti inglesi e restituiva alla Signora Thatcher i suoi soldi e anche questo contribuiva in qualche misura ad aprire la strada alle riforme; a Fontainebleau nasceva il Comitato Dooge in cui la Francia era rappresentata da Maurice Faure, un convinto europeista, e l'Italia da Mauro Ferri; organismo ad hoc composto dai rappresentanti personali dei capi di Stato e di governo sul modello del Comitato Spaak (quello che aveva messo a punto il progetto dei trattati di Roma) il Comitato Dooge veniva incaricato di formulare dei suggerimenti per migliorare e fare avanzare la cooperazione europea.

Accanto al Comitato Dooge avrebbe operato una seconda commissione per una «Europa dei cittadini», sotto la presidenza dell'italiano Pietro Adonnino, riconoscimento di una necessità sempre sottovalutata, quella di portare l'Europa alla conoscenza dei cittadini europei e di allargarne l'attenzione ai problemi della cultura, dei gio-

[6] G. Mammarella e P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione Europea*, Roma-Bari, Laterza, 2000, p. 193.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 198

vani e dello sport. A questo punto le condizioni per un importante passo in avanti c'erano tutte. Una situazione internazionale in fase di rapida evoluzione che registrava una concorrenza americana incalzante, un miracolo economico giapponese, più grande di tutti i miracoli europei che lo avevano preceduto, una guerra fredda entrata nella sua ultima fase e, sul piano europeo, il rafforzamento dell'asse franco-tedesco, l'uscita dell'Italia dal tunnel del terrorismo con una sensibile ripresa economica e una ritrovata stabilità politica. Insieme a condizioni politiche ed economiche favorevoli c'erano le idee e i progetti e c'erano, come già alle origini della Comunità, capi di Stato e di Governo nonché ministri degli Esteri di statura eccezionale.

Ad essi, nel gennaio 1985, si aggiungeva come presidente della Commissione Jacques Delors, uomo di grande esperienza, già parlamentare europeo e convinto europeista. Delors, attivissimo fin dall'inizio della sua presidenza, nei mesi precedenti il vertice di Milano si impegnò insieme all'inglese lord Francis Arthur Cockfield, vicepresidente della Commissione, con la responsabilità del Mercato interno, nella preparazione di un «libro bianco» sul completamento del Mercato comune che presentava i trecento provvedimenti necessari per la completa liberalizzazione degli scambi; merci, persone, servizi, capitali e tecnologie. Già al momento della presentazione del suo programma di fronte al Parlamento europeo ne illustrava le grandi linee e fissava la scadenza del 1992, entro la quale esso andava realizzato.

Il semestre italiano sembrava iniziare in un clima favorevole, ma in realtà sulla scena europea chiusure ed aperture si alternavano in una combinazione complessa e non sempre chiara. C'era da parte della maggioranza dei governi la volontà di procedere oltre nella consapevolezza che ormai alcune riforme fossero ineludibili se non si voleva che tutta la costruzione europea venisse gradualmente erosa dall'inazione o dai compromessi, ma poi qualsiasi iniziativa si scontrava con gli interessi, spesso settoriali e corporativi dell'uno o dell'altro membro. Tipico esempio di questa situazione erano i negoziati per l'ampliamento con Spagna e Portogallo che si stavano trascinando dal febbraio 1979 con continue interruzioni e riprese su questioni come la pesca o i prodotti agricoli mediterranei dei due paesi, fortemente concorrenti con quelli italiani, greci e francesi.

L'attività di Craxi e Andreotti sarà febbrile nei mesi tra dicembre e il giugno precedenti il vertice di Milano: incontri e consultazioni con i principali attori della politica europea si svolsero secondo un

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 199

calendario estremamente impegnativo; ce ne ha dato un quadro accurato l'ambasciatore Antonio Badini, allora consigliere diplomatico del presidente del Consiglio in un saggio pubblicato sulla rivista «Affari Esteri»[7].

Negli anni precedenti la presenza dell'Italia sulla scena europea era stata per lo meno episodica e pertanto si trattava di persuadere alleati e avversari che il governo italiano era deciso a fare sul serio. Tutto ciò richiedeva una complessa strategia e una azione diretta a sensibilizzare, a chiarire e a vincere diffidenze e pregiudizi. In questa delicata azione Craxi e Andreotti saranno assistiti da un team di politici e diplomatici di grande qualità e di provata esperienza al cui vertice troviamo personaggi come Renato Ruggiero, Mauro Ferri, Pietro Calamia, ambasciatore presso la Comunità e lo stesso Badini.

L'attività promozionale inizia già nel dicembre 1984 con l'invito a Roma a Pierre Pflimlin, neopresidente del Parlamento europeo, poi è la volta di Jacques Delors; ad ambedue il governo italiano presenta il suo programma: la conclusione delle trattative per l'allargamento e il varo della conferenza intergovernativa.

Tra febbraio e marzo vengono moltiplicati gli sforzi per chiudere il negoziato con Spagna e Portogallo che comportava l'adesione di una Grecia riluttante che subordinava il suo assenso al varo del PIM, il programma di contributi compensativi per i paesi mediterranei. Anche su questo punto Craxi riuscirà a trovare un accordo con Papandreu. A metà febbraio Craxi si recava a Madrid e a Lisbona per l'ultima fase del negoziato sull'allargamento e poi a Londra, Parigi e Bonn per una verifica e un confronto con i partner principali. Alla fine di marzo al Consiglio Europeo di Bruxelles il governo poteva annunciare la conclusione del negoziato con Spagna e Portogallo; la cerimonia solenne della firma si svolgerà il 12 giugno, alcuni giorni prima del vertice di Milano. Era un successo di prestigio per la nostra diplomazia e il nostro governo che avrà il suo peso sulla conduzione e sui risultati della conferenza.

Nei colloqui di Bruxelles veniva affrontato anche il tema del rafforzamento tecnologico della Comunità che stava particolarmente a cuore ai francesi e che costituirà una delle basi dell'accordo tra Craxi e Mitterrand, nell'incontro avvenuto a Firenze il 13 giugno che Badini nel suo saggio presenta come il punto di svolta di un percorso fino ad allora in salita. La Francia, assicura Mitterrand, sarà a

[7] Antonio Badini, *La presidenza italiana della CEE*, in «Affari Esteri», n. 68, 1985, pp. 427 ss.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 200

fianco della presidenza italiana. Il 20 dello stesso mese, Craxi incontra anche Kohl, su cui Andreotti è in posizione di esercitare una certa influenza in nome della comune partecipazione al Partito popolare europeo.

Così alla vigilia di Milano, grazie all'eccezionale impegno dei mesi precedenti del governo e della diplomazia italiani, si creano le condizioni che permettono ai nostri rappresentanti di gestire la conferenza da posizioni di relativa sicurezza anche se non mancavano le ambiguità e le incertezze di cui abbiamo detto.

La nascita dell'Atto Unico

Alcuni giorni dopo il vertice di Milano, il presidente del Consiglio lussemburghese, Jacques Poos, a cui era passata la presidenza della Comunità, e la responsabilità di portare avanti il difficile negoziato sulla conferenza intergovernativa, presentando al Parlamento il proprio programma iniziava il suo discorso con un ringraziamento particolarmente caloroso a Bettino Craxi, per «l'efficienza e l'abilità con cui ha guidato la comunità in una congiuntura difficile quanto ricca di lezioni e di successi»[8].

Qualche mese dopo, conclusosi il semestre lussemburghese con l'accordo del 2-3 dicembre 1985, in una conferenza, tenuta il 28 gennaio 1986, all'Institut Royal des Relations Internationales di Bruxelles, Jacques Santer, futuro presidente della Commissione Europea, rivendicando l'opera svolta dal proprio governo, darà invece una versione più riduttiva dei risultati raggiunti a Milano[9].

In realtà, sosteneva Santer, il Consiglio di Milano non ha deciso niente. Ha solo registrato, sotto la responsabilità del suo presidente il Signor Craxi, che sette governi erano a favore della convocazione della conferenza e tre erano contro. Questa è la situazione che ha trovato la presidenza lussemburghese all'inizio del semestre.

La rivendicazione di Santer era comprensibile ma ingenerosa; va riconosciuto che il lavoro che il Lussemburgo svolgerà durante il suo semestre di presidenza fu, a prescindere dai risultati finali, esemplare ma a Milano era successo molto di più che un passaggio di carte. Senza le posizioni assunte dal presidente del Consiglio italiano e dal

[8] «Statement on Luxembourg's term as Council President», Bull. EC7/8-1985, p. 10.

[9] J. Santer, *Le Nouveau Traité Européen*, in «Studia Diplomatica», n. 2, vol. 34, 1986, pp. 181 ss.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 201

suo ministro degli Esteri, non ci sarebbe stata una conferenza intergovernativa e non sarebbe nato l'Atto Unico europeo che di quella conferenza era il risultato più importante e più incisivo per il futuro della Comunità.

L'accordo del Lussemburgo accoglieva in pieno le proposte del Libro Bianco della Commissione, sia per ciò che riguardava l'ampiezza dei cambiamenti proposti sia per i tempi del processo che avrebbe dovuto concludersi il 31 dicembre 1992, condizione che a molti sembrò temeraria. Il progresso più significativo veniva realizzato con l'articolo 100 che adottava il voto a maggioranza per le numerose misure di riavvicinamento legislativo, un brutto termine che sostanzialmente significava l'omogeneizzazione delle legislazioni nazionali tra di loro e con la legislazione comunitaria. Secondo i primi calcoli sulle 300 misure ritenute necessarie per la realizzazione del mercato unico, più della metà sarebbero state adottate a maggioranza. Ma l'unanimità veniva confermata per le questioni inerenti alla fiscalità e alle persone. Anche per le nuove materie introdotte dal trattato e cioè la cooperazione monetaria, quella in materia di politica estera, la politica sociale e la ricerca veniva conservata l'unanimità. Al Parlamento europeo, l'altro grande tema del dibattito, venivano fatte alcune concessioni tra le quali un potere rafforzato di emendamento dei provvedimenti legislativi, la cosiddetta procedura di cooperazione. In altre parole il Parlamento, dopo aver espresso il suo parere sulla proposta della Commissione, poteva formulare emendamenti alla «posizione comune adottata» del Consiglio e della Commissione, e a maggioranza assoluta dei suoi membri poteva persino respingerla. Nel qual caso il Consiglio avrebbe potuto deliberare in seconda lettura solo all'unanimità. Era un passo avanti ma timido; l'obiettivo della codecisione non veniva raggiunto e il processo decisionale continuava a svolgersi prevalentemente nel rapporto Commissione/Consiglio.

In conclusione quello del Lussemburgo era un accordo di compromesso che restituiva soddisfazione alla Thatcher poiché rinviava le riforme istituzionali più significative pur realizzando quel mercato unico cui anche gli inglesi erano favorevoli. Ciò spiega tra l'altro la forte collaborazione che il rappresentante britannico David Hannay darà ai lavori della conferenza. Insoddisfatti erano i governi del Benelux e quello italiano che, nonostante l'impegno di Andreotti sostenuto da Craxi, non erano riusciti a far passare le riforme sull'allargamento del voto a maggioranza e sul rafforzamento del Parlamento secondo le proposte di Spinelli.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 202

Andreotti sarà presente all'atto della firma, il 17 febbraio 1986, per dimostrare «che non ci ritiriamo sull'Aventino» ma non firmò e anzi in una dichiarazione il governo italiano esprimeva il suo disappunto perché non si è saputo né voluto sfruttare l'opportunità di far compiere alla Comunità un «effettivo salto di qualità». Ma si trattava di un gesto quasi simbolico, la firma del governo italiano veniva solo sospesa per qualche giorno fino al 28 febbraio, e il Parlamento nazionale ratificava l'accordo tra l'ottobre e il novembre. Era successo che il fronte costituitosi a Milano si era rotto; né la Francia di Mitterrand né la Germania di Kohl erano disposte a creare una crisi traumatica con la Gran Bretagna per far progredire l'idea federalista. Ma più realisticamente va detto che la Francia così facendo riconfermava la sua storica ambiguità nei confronti dell'unità europea e Kohl ricostruiva i ponti con la Thatcher che si erano fortemente incrinati a Milano.

Anche Delors esprimeva la sua insoddisfazione ma in realtà era lui il vero vincitore della vicenda, grazie al pieno riconoscimento di tutti gli obiettivi del Libro Bianco in materia di mercato unico. Più vocale la protesta dei federalisti di fronte ad una soluzione che riconfermava ancora una volta l'ispirazione funzionalista di tutta la politica comunitaria.

Ma se nel clima di allora quelle proteste e quell'insoddisfazione potevano apparire giustificate, col senno di poi Milano prima e Lussemburgo poi segnavano l'inizio di una nuova stagione per l'Europa. Entro la data del dicembre 1992 che era sembrata così irrealistica si realizzava sostanzialmente il programma previsto dal Libro bianco e si creava un vero mercato di 320 milioni di consumatori. Ma ciò che pochi allora potevano prevedere erano le forze e i processi che il mercato unico avrebbe messo in movimento. La moneta unica avrà una gestazione straordinaria in rapporto ad avvenimenti straordinari, quali la caduta del muro di Berlino e la riunificazione tedesca ma anche senza quelle imprevedibili vicende il mercato unico avrebbe molto probabilmente confermato la necessità della moneta unica.

Bettino Craxi e la politica europea

Dalla vicenda del vertice di Milano e dai fatti che l'hanno preceduto e seguito emerge una posizione del governo italiano coerente e

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 203

incisiva. Pur cedendo a qualche esigenza di carattere tattico, la politica italiana in ordine a questo fondamentale episodio del processo di integrazione appare ispirata ad una linea di continuità con la tradizione europeista dei governi della prima repubblica ma la differenza tra questo e gli altri momenti della politica europeista italiana è una assertività e un protagonismo e anche una efficienza in ordine ai risultati non riscontrabile in altri momenti. Pertanto l'interrogativo che il vertice di Milano, come la vicenda di Sigonella dello stesso anno, più eclatante ma certamente più episodica, ci pone, è se sia esistita una politica estera del governo Craxi distinta e distinguibile rispetto a quella dei governi precedenti.

Che la linea verso la comunità europea sia stata una priorità nel programma politico del leader socialista non v'è dubbio, se non altro perché era il versante sul quale l'Italia si poteva muovere più agevolmente e con la probabilità di riportare qualche successo. Gli altri versanti offrivano margini più ristretti: i rapporti con gli Stati Uniti nel quadro dell'Alleanza Atlantica erano un dato di fondo della politica estera italiana, quello di una scelta fatta una volta per tutte che non ammetteva alternative, ma neppure parentesi o giri di valzer, per cui l'episodio di Sigonella fa più parte di un «coup de théâtre», non privo di significato politico, anche importante ma non di una politica. Un qualche margine di autonomia rispetto alle posizioni americane, il governo a direzione socialista poteva permetterselo nei confronti dei paesi del terzo mondo. Craxi ne approfitterà con moderazione e con abilità soprattutto nella vicenda del San Salvador i cui delegati insieme a quelli dell'Afghanistan, invaso dall'Unione Sovietica, diventano ospiti fissi dei convegni socialisti. Più rischioso l'appoggio che Craxi darà ai palestinesi paragonando la lotta dell'OLP a quella di Giuseppe Mazzini per l'indipendenza nazionale e incontrando Arafat a Tunisi (giugno 1984), ma anche qui non va dimenticata la diversa sensibilità delle presidenze repubblicane USA rispetto a quelle democratiche nei confronti del conflitto arabo-israeliano e comunque ogni apertura ai palestinesi veniva controbilanciata dalla storica solidarietà con gli israeliani.

La politica mediterranea era sempre stata una costante della nostra politica estera, ma si era manifestata più in chiave declaratoria che come una politica che disponesse di strumenti economici e militari adeguati. Va tuttavia segnalato, sia durante la presidenza Spadolini che durante la presidenza Craxi, un maggiore attivismo italiano nell'area mediterranea con la felice partecipazione militare

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 204

all'operazione di pace in Libano e il rafforzamento del dispositivo navale con la costruzione della portaerei *Garibaldi*, di due torpediniere, due sottomarini e cinque fregate. Episodi da interpretare non come elementi di politica autonoma ma come appoggio alla presenza della VI flotta che rimaneva pietra angolare della sicurezza nell'area.

Data la direzione e i limiti della politica mediterranea dell'Italia, gli Stati Uniti non avranno difficoltà ad accettarla e quando Craxi si reca negli Stati Uniti nell'ottobre 1983, il portavoce del Dipartimento di Stato gli conferirà un'investitura ufficiale riconoscendo che «l'Italia aveva un ruolo essenziale da svolgere nel Mediterraneo».

Date tutte queste limitazioni che negli anni indurranno molti osservatori a negare persino l'esistenza di una politica estera italiana, il tema dell'atlantismo non offriva grandi possibilità di affermazione al presidente del Consiglio socialista. La situazione di blocco esistente in politica interna per la presenza del PCI si rifletteva sul piano della politica estera e la condizionava pesantemente. Il tema dell'unità europea era l'unico su cui esistesse un consenso generale, sia da parte dei democristiani che ne vantavano a buon diritto la primogenitura, sia da parte dei comunisti che pur arrivati con forte ritardo sulle posizioni europee ne erano ormai convinti sostenitori, come prova delle loro scelte democratiche e filo-occidentali.

Pertanto è nei confronti dell'Europa che l'iniziativa craxiana sarà più impegnata e più incisiva e non mancherà di manifestarsi già prima dell'arrivo di Craxi a Palazzo Chigi.

Il preannuncio di una politica craxiana di alto profilo in materia di unità europea viene già dalla conferenza programmatica del partito tenuta a Rimini dal 31 marzo al 4 aprile 1982, poco più di un anno prima della formazione del primo governo Craxi, e a Rimini, nel corso di qualcosa che assomiglia più ad un Congresso che ad un seminario, i socialisti presentano un vero e proprio programma di governo. La relazione di politica estera è affidata a Federico Coen, direttore di «Mondoperaio» e uno degli intellettuali di punta del partito. Coen dedicherà all'Europa l'ottanta per cento della propria relazione[10]: lamenta lo scarso peso dell'Italia sul piano europeo, denuncia la crisi dell'Europa (sono ancora gli anni dell'eurosclerosi)

[10] F. Coen, *Cosa significa essere europei nell'attuale assetto internazionale*, in «Governare il cambiamento», conferenza programmatica del PSI, Rimini, 31 marzo-4 aprile 1982. Pubblicazione periodica a cura della sezione propaganda e comunicazioni del PSI, p. 18.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 205

e la necessità di un rilancio; due temi che da ora in poi appariranno costantemente in tutti gli interventi di Craxi sull'Europa. Coen attribuisce «lo scarso apporto dell'Italia alla costruzione dell'Europa sul piano delle idee e dell'iniziativa politica», alla mancanza di una diffusa coscienza dell'identità nazionale del nostro paese per via della cultura prevalente nei due grandi partiti di massa, la DC e il PCI, depositari di una visione ecumenica della politica. Il tema del recupero di una identità nazionale e quello di un socialpatriottismo diventavano i leitmotiv della politica e dell'oratoria craxiana; quello di un'Europa socialista «l'Europa sarà socialista o non sarà» suggerito dalle vittorie socialiste in Francia (1981), in Grecia (1981), e in Spagna (1982) caratterizza una prima fase della politica europea craxiana, quella in cui il leader socialista sembra puntare ad un progetto di leadership politica di una Europa mediterranea costituita sulla base di una comune appartenenza socialista che trova una corrispondenza sia sulla sponda nord che su quella sud del Mediterraneo. Ma, in una seconda fase, la tematica socialista viene attenuata e poi abbandonata prevalendo il riconoscimento dell'importanza delle specificità nazionali e dei retaggi storici delle patrie. È interessante notare che la stessa evoluzione si manifesta nelle posizioni mitterrandiane, a cui Craxi guarda sempre con grande attenzione. Dopo la politica «socialista» degli anni 1981-1983 spesa nella ricerca di uno «spazio sociale europeo», anche Mitterrand sarà costretto «dalle strettoie permanenti della diplomazia francese» a cambiar registro.

Alla vigilia del mandato a dirigere il governo, il tema di un socialpatriottismo europeo è ancora vivo. Il PSI si impegna «da una parte come partito di governo a fare dell'Italia una componente attiva del processo di integrazione politica dell'Europa per una riqualificazione complessiva del suo ruolo internazionale; dall'altra come partito della sinistra a fare dell'eurosocialismo il tessuto connettivo dell'unità europea»[11]. Ma dopo le vittorie socialiste, arrivano quelle della DC tedesca (1982) e la riconferma della Thatcher (1983) che spostano verso il centro-destra gli equilibri europei e arrivano l'impegno e le responsabilità di governo.

Come riconoscerà Pierre Mauroy, «La Francia non può fare una politica di sinistra integrale se gli altri paesi d'Europa fanno una politica di destra»[12], così anche l'Italia di Craxi accetterà le regole del

[11] F. Coen, *op. cit.*, p. 21.

[12] Y. Pormeur, C. Pannetier, *Le socialisme français, la crise et l'Europe*, in «Le Monde diplomatique», aprile 1984, p. 3.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 206

gioco e la politica craxiana acquisterà quella che lo storico Pierre Milza, attento osservatore della scena italiana, definisce «un'impronta gollista, pur filtrata attraverso una mediazione mediterranea»[13].

Va messo in conto anche il rapporto con la DC, ma soprattutto quello con Andreotti, fondamentale per la continuità della politica europea che pur con qualche variazione a carattere tattico si mantiene per tutti gli anni ottanta. Le iniziative dei due uomini politici si integrano e si sostengono a vicenda. È Craxi a condurre il gioco a livello politico e parlamentare, mentre la preparazione diplomatica è curata con assiduità e puntiglio da Andreotti e da una diplomazia che in questi anni dà il meglio di se stessa. Oltre che sulla politica europea il tandem Craxi-Andreotti trova l'intesa anche sulla politica mediterranea e mediorientale, ma soprattutto sull'obiettivo di un recupero e di un rilancio dell'iniziativa e della influenza italiane, ridottesi nel corso degli anni settanta in conseguenza della crisi politica e finanziaria del paese.

Il 1984 è un anno in cui il dibattito europeo raggiunge una particolare intensità, anno di elezioni per il parlamento di Bruxelles che si svolgeranno il 17 giugno, ma è anche quello in cui il 14 febbraio viene approvato dal Parlamento europeo, ormai in scadenza come ultimo significativo atto, il progetto di Trattato per l'Unione europea promosso da Altiero Spinelli.

Craxi in questi mesi è attivissimo; il 19 marzo parla all'Istituto universitario europeo di Firenze e annuncia l'impegno del governo ad approvare il Trattato e a presentarlo al Parlamento per la ratifica. Il 24 maggio vola a Madrid per incontrare Felipe Gonzales per spingere il negoziato in corso con la Spagna e il Portogallo. L'11 maggio a Verona apre il 43° Congresso del PSI con un discorso, dedicato in gran parte alla politica estera e in particolare a quella europea, che è una vera e propria summa del pensiero craxiano.

Insieme alla pace e alla sicurezza, Craxi sottolinea l'indipendenza come il terzo obiettivo della politica estera del governo socialista e preannuncia fermezza nei rapporti con gli alleati. «L'Italia non sta nell'alleanza (la NATO) muta e seduta ma come tutti i paesi liberi e sovrani si ritiene in dovere di concorrere ad una politica comune di difesa avanzando suggestioni, valutazioni e proposte»[14].

[13] P. Milza, *L'Italie a-t-elle une politique étrangère?*, in «Politique Internationale», n. 30, inverno 1985-86, p. 333.

[14] «Avanti!», 12 maggio 1984.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 207

Riecheggiando un sentimento generale, riconosce che la Comunità europea è in crisi. Per uscirne bisognava chiudere il contenzioso con la Gran Bretagna (è quanto avverrà un mese dopo al vertice di Fontainebleau), approvare il progetto del Parlamento europeo per l'Unione, realizzare l'allargamento della Comunità a Spagna e Portogallo, rilanciare la tecnologia europea minacciata dalla concorrenza americana e giapponese e adottare nuove strategie industriali.

Qualche settimana più tardi Craxi tornerà su questi temi in sede di Assemblea Nazionale del PSI. La campagna elettorale per le elezioni europee è in corso e il leader dà al partito la linea da seguire; questa volta l'accento è sul ruolo europeo nei confronti dei paesi dell'Africa e del Terzo Mondo, ma non manca un'apertura verso i paesi dell'Est, quasi a mutuare l'idea gollista di un'Europa dall'Atlantico agli Urali. La candidatura al Parlamento europeo di Jiri Pelikan, rifugiato cecoslovacco, ne costituisce un impegno simbolico. Riemerge nella conclusione del discorso l'altro leitmotiv della politica craxiana: quello delle riforme istituzionali[15]. Una politica estera assertiva necessita di una forte stabilità politica interna. «Non si sta in Europa se non si risolvono i problemi nazionali, quelli della stabilità politica e del rafforzamento delle istituzioni». Era la risposta alla polemica aperta dalle critiche fatte da Craxi nel suo discorso di apertura al 43° congresso di Verona ad un Parlamento accusato di inefficienza e di occuparsi di problemi secondari. Per il momento, nell'impossibilità di realizzare un'ampia riforma istituzionale osteggiata dal PCI e da ampi settori della DC, la stabilità politica è affidata ad accordi e intese personali. Ma dopo le elezioni del Parlamento europeo il clima cambia.

La Francia mitterrandiana frena nei confronti delle riforme istituzionali, deludendo i federalisti che dopo il discorso di Mitterrand al Parlamento europeo, nel maggio precedente, credevano di aver trovato nel presidente francese un sicuro paladino. I problemi che acquistano priorità sono quelli del finanziamento del bilancio; si accrescono le quote dell'IVA portando il contributo dall'1 all'1,4 (ma non al 2 come avrebbe voluto l'Italia) perché l'ingresso della Spagna e del Portogallo prometteva di rivelarsi particolarmente costoso per le finanze comunitarie. L'accordo per il riequilibrio del contributo britannico pesava in particolare sulla Francia con svantaggio per la popolazione agricola francese. Era inoltre essenziale per Parigi e per

[15] «Avanti!», 1 giugno 1984.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 208

Mitterrand il rafforzamento della collaborazione con Bonn, distratta nei confronti dell'Europa dalla crescente attrazione per una *Ostpolitik* che davanti alla crisi incipiente del mondo comunista prometteva nuovi dividendi. Nel corso di una comunicazione al Parlamento italiano del 31 luglio 1984, Craxi riconfermava l'intenzione «di approfondire nella prospettiva anche della nostra presidenza di turno della CEE le questioni connesse al futuro della Comunità da sottoporre alla ratifica del Parlamento il progetto di trattato sull'Unione Europea approvato dal Parlamento di Strasburgo».

Ma qualche mese più tardi Craxi dimostrava di aver colto il cambiamento di atmosfera e in un intervento al gruppo parlamentare socialista, dove aveva la possibilità di parlare liberamente, si mostrerà molto più cauto e consapevole delle difficoltà che si stavano delineando.

«L'Italia punta alla trasformazione della Comunità in una vera entità politica, con un assetto istituzionale, una sua autonomia finanziaria e una più ampia gamma di competenze». Ma il «ruolo primario spetta ai governi, un ruolo che è ad un tempo di impulso e di decisione, ma i margini in cui questo ruolo concreto si esprime sono più o meno costantemente condizionati dalla misura di consenso e di soddisfazione di interessi interni che di volta in volta è possibile realizzare»[16].

Craxi continuerà pubblicamente ad impegnarsi a favore del progetto Spinelli in consonanza con la forte mobilitazione del movimento federalista europeo che doveva raggiungere il culmine proprio a Milano ma, in base alle rituali consultazioni dei mesi precedenti il vertice, Craxi non poteva non avvertire che le possibilità di far passare il progetto si stavano riducendo e da questo punto di vista quella di Milano si rivelerà per il nostro presidente del Consiglio una vittoria incompleta. Lo stesso Craxi sembrerà riconoscerlo quando, nel discorso di presentazione del suo secondo governo, in riferimento al semestre di presidenza italiana della Comunità affermava che «possiamo onestamente tirare un bilancio positivo del nostro impegno anche se poi i complessivi risultati che sono seguiti non sono stati pari alle attese dei cittadini, fautori degli ideali europei».

Conclusasi l'esperienza dei due governi Craxi nel marzo del 1987, la linea europeista restava affidata soprattutto ad Andreotti,

[16] C.M. Santoro, in «Politica Internazionale», agosto-settembre 1986, p. 19.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 209

ministro degli Esteri nei governi Fanfani e in quelli Goria e De Mita e, dopo la formazione del VI governo dello stesso Andreotti del luglio 1989, a Gianni De Michelis, quale ministro degli Esteri.

Con l'intensificazione dei processi di integrazione richiesti dall'attuazione del mercato unico, emergono le carenze e i ritardi delle nostre politiche europeiste: i contrasti sulle politiche agricole e la scarsa presenza dell'Italia nelle strutture comunitarie, vecchi mali a cui si cerca di ovviare con correttivi di emergenza (ne è un esempio la legge La Pergola). Una battuta di arresto si manifesta durante il breve interludio del governo De Mita, specie in rapporto all'Unione economica e monetaria e alla costituzione di una banca centrale. Ma la politica europeista riacquistava slancio con il governo Andreotti, che oltre a De Michelis agli Esteri vede al Commercio Estero Renato Ruggiero e si conferma nel maggio 1990 con la piena liberalizzazione del movimento dei capitali, fortemente voluta da Ruggiero, il rientro della lira nella fascia stretta del sistema monetario europeo e infine i negoziati che preluderanno al trattato di Maastricht. Sarà proprio alla fine del nuovo semestre di presidenza italiana, nel vertice tenuto a Roma nel dicembre 1990, che verranno varati due nuove importanti trattative, quella per le conferenze intergovernative sull'Unione politica e sull'Unione economica e monetaria.

Un anno prima, l'8 dicembre 1989, al Consiglio Europeo di Strasburgo per indire la convocazione della Conferenza intergovernativa per l'Unione economica e monetaria si decideva di ricorrere nuovamente al voto di maggioranza inaugurato dal Consiglio di Milano cinque anni prima.

Con Maastricht si chiude una fase della politica estera italiana. Quasi contemporaneamente scoppia in Italia quella crisi politica e istituzionale che pone fine alla Prima Repubblica. Prevarrà, almeno per qualche anno, l'attenzione alle vicende interne; ne soffrirà la politica estera e in particolare quella europea a proposito della quale i governi si vedranno costretti a strategie più attendiste e meno propositive anche di fronte al prevalere delle problematiche più tecniche che politiche necessarie alla concreta realizzazione dell'imponente programma maturato negli ultimi anni.

Gli anni ottanta segnano pertanto una stagione eccezionale caratterizzata da un attivismo anch'esso eccezionale. Vi contribuiscono la relativa stabilità dei governi e del quadro politico, la continuità di ispirazione e di direzione delle politiche, il buon andamento dell'economia, un deciso miglioramento dell'immagine del paese che si

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 210

avvale di successi come la vittoria sul terrorismo, un nuovo anche se pur modesto miracolo economico che nel 1987 decreterà il sorpasso sulla Gran Bretagna in termini di redditi personali, le audaci iniziative della nostra imprenditoria, quella dei cosiddetti condottieri, ma anche una volontà di leadership e l'obiettivo di dare al paese un ruolo nuovo e più incisivo nella politica europea.

Quella politica trovava il suo limite principale in un sistema istituzionale debole che, a differenza di quello francese o di quello tedesco, non attribuisce le responsabilità di politica estera a un potere stabile e chiaramente identificabile. Quello di una politica estera assertiva e proporzionata al peso dell'Italia resta pertanto una questione aperta in attesa di una riforma istituzionale allora non ancora matura, oggi non più rinviabile.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 211

BRUNA BAGNATO*

L'ITALIA VISTA DA PALAZZO FARNESE: LA MISSIONE DI GILLES MARTINET (1981-1984)

Qualche considerazione introduttiva

Gilles Martinet fu nominato ambasciatore di Francia in Italia nel novembre 1981 e il suo incarico si protrasse fino al novembre 1984. Da Palazzo Farnese, Martinet poteva godere di una finestra sul cortile senza dubbio ben angolata per osservare la politica italiana e non solo per la prossimità topografica tra la splendida sede dell'ambasciata francese e Palazzo Chigi. Martinet conosceva bene l'Italia, era ben introdotto nei suoi ambienti politici e culturali, vantava assidue frequentazioni con le personalità di punta del panorama partitico, aveva un'idea precisa dei temi e dei problemi dibattuti a Roma. Ciò rende la sua testimonianza particolarmente accurata. E ricca d'interesse, sul piano storiografico, tenuto conto dell'evoluzione importante, se non altro sul piano degli equilibri politici interni, che l'Italia conobbe nel triennio in cui Martinet rimase nella penisola come rappresentante di Parigi, un'evoluzione di cui già qualche mese prima dell'arrivo del giornalista francese si era avuto qualche sentore.

Conclusa nel giugno 1981 l'esperienza del governo Forlani, il presidente della Repubblica, Sandro Pertini, aveva deciso di affidare l'incarico per la formazione dell'esecutivo al leader repubblicano Giovanni Spadolini. Si trattava di una sensibile novità per lo scenario politico italiano. Era la prima volta, dal lontano governo Parri del 1945, che un uomo politico non democristiano sedeva a Palazzo Chigi. Il gabinetto Spadolini, sostenuto dalla rosa pentapartitica for-

* Università degli studi di Firenze.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 212

mata da DC-PSI-PSDI-PRI-PLI, restò in carica per circa un anno, fino all'estate del 1982. A esso seguì un nuovo breve governo Spadolini – da agosto a novembre – e, nel dicembre, un esecutivo presieduto da Amintore Fanfani il quale, nel giugno 1983, traghettò il paese verso le elezioni anticipate. La nuova legislatura si aprì con un Gabinetto che segnava, almeno apparentemente, una fragorosa soluzione di continuità. Nell'agosto fu varato il primo governo a guida socialista della storia d'Italia, un governo che, con la presidenza del segretario del PSI Bettino Craxi, restò in carica per tre anni, riuscendo a godere di una longevità politica anomala per la più recente tradizione italiana e quasi sorprendente per gli osservatori internazionali.

I quali non potevano restare indifferenti rispetto ai cambiamenti italiani perché i grandi temi internazionali sui quali gli esecutivi che si succedettero alla guida del paese dovettero prendere posizione non erano di scarso rilievo: dal dibattito sugli «euromissili» alla partecipazione alla forza di interposizione in Libano; dai fatti polacchi alla continuazione del processo di integrazione europea in una fase in cui il cambiamento delle leadership politiche, iniziato nel 1979, con il ritorno al potere dei conservatori in Gran Bretagna, era proseguito con l'arrivo all'Eliseo di Mitterrand nel maggio 1981 e con l'ascesa del cristiano-democratico Kohl alla cancelleria tedesca nel 1982. Il decennio, che iniziava sotto il segno del turn over dei «décideurs» politici sia in Europa, sia negli Stati Uniti, si inaugurava, sul piano tematico, con la conferma di una ripresa del confronto Est-Ovest dai toni accesissimi, che il nuovo presidente americano Ronald Reagan contribuì a rendere quasi apocalittici; con la nuova esplosione del mai spento conflitto mediorientale; con la sempre più affannosa ricerca di uno strumento che desse nuovo slancio a un processo di integrazione europea negli ultimi tempi un po' appassito. Martinet, da Palazzo Farnese, aveva l'opportunità di registrare la qualità della partecipazione del governo di Roma a questi sviluppi del sistema internazionale.

Si trattava, naturalmente, di una operazione in cui grande peso aveva la stessa personalità dell'osservatore: chiedere cristallina oggettività alle analisi dell'ambasciatore non solo non avrebbe alcun senso, ma annullerebbe il loro valore come fonte storiografica. In fondo Martinet era una personalità di punta del socialismo francese e era stato scelto dal neo-presidente francese, il socialista Mitterrand, per rappresentare il suo paese in Italia proprio in virtù di un comune denominatore politico. Egli doveva essere l'interprete di

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 213

una – presumibilmente – diversa politica estera di Parigi, una politica «socialista», appunto, che intravedesse nuovi itinerari e stabilisse nuove scale di priorità. Su quanto questo vento di novità dovesse coinvolgere anche la politica «italiana» della Francia, solo i documenti possono fare luce. E, nonostante la prossimità temporale, fonti documentarie relative alla missione a Roma di Martinet sono accessibili.

È infatti possibile analizzare la percezione che Martinet ebbe del cambiamento in corso in Italia e, di riflesso, i sentimenti con cui esso era accolto a Parigi, grazie alla consultazione di fonti archivistiche. La Fondation Nationale des Sciences Politiques - Centre d'Histoire de l'Europe du Vingtième Siècle di Parigi ospita gli Archives d'histoire contemporaine, presso i quali Gilles Martinet ha deciso di depositare i propri archivi. Il fondo Martinet comprende la documentazione raccolta dal 1938 al 1990: i fascicoli della serie «Ambassade d'Italie» (nn. 21, 22, 23 e 24) contengono, appunto, il materiale relativo alla permanenza nella capitale italiana dell'uomo politico. Tali fascicoli sono riservati e la loro accessibilità è subordinata al consenso dello stesso Martinet. Un consenso che ho potuto ottenere solo grazie alla cortesia e alla disponibilità con le quali la mia richiesta è stata accolta. La scoperta, accidentale e casuale, di essere al momento l'unico studioso ammesso alla consultazione di questo materiale e di poterne quindi vantare una sorta di primogenitura interpretativa, oltre a giustificare quella sorta di ebbrezza che i ricercatori ben conoscono, rende il mio debito di riconoscenza verso Martinet ancora più difficile da saldare di quanto inizialmente previsto[1].

Grazie alla ricchezza della documentazione conservata a Parigi, è possibile mettere in luce quali fossero, per l'ambasciata francese a Roma, le linee di sviluppo della politica estera italiana nella prima metà degli anni ottanta; quali, per Palazzo Farnese, i segnali del perdurare di elementi tradizionali e quali invece le novità, di facciata e di sostanza, che l'esito della consultazione elettorale del giugno 1983 e il successivo arrivo di un leader socialista a Palazzo Chigi promise e portò poi effettivamente con sé.

Non si tratta qui, beninteso, di indicare in forma definitiva quale

[1] La consultazione delle carte Martinet è stata grandemente facilitata dalla cortesia e dalla disponibilità del personale degli archivi. Desidero qui ringraziare la responsabile degli Archivi, M.me Dominique Parcollet, e le sue collaboratrici per la loro gentilezza e per la cordialità con la quale mi hanno accolto presso la sede della Fondazione.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 214

peso l'Eliseo attribuiva alla partnership italiana. Solo la combinazione e l'intreccio con altre fonti archivistiche, da quelle conservate presso il Ministero degli Affari Esteri francese ai fondi depositati presso l'Institut François Mitterrand, potranno, associate all'analisi della letteratura e della memoralistica disponibili, consentire una efficace messa a punto della percezione che, oltralpe, si aveva della politica italiana. Né si ha, tanto meno, l'ambizione di gettare incontrovertibili basi per una ricostruzione dello sviluppo delle relazioni italo-francesi nei primi anni della presidenza Mitterrand. Solo l'accesso anche alla documentazione italiana permetterà di svolgere una ricerca non viziata da pericolose asimmetrie e basata su convincenti parametri di lettura dell'evoluzione dei rapporti bilaterali. Molto più modestamente e sommessamente, si intende qui utilizzare il materiale raccolto per cercare di comprendere attraverso quali griglie interpretative erano filtrati, da Martinet e dal Quai d'Orsay, il complicato gioco politico interno della penisola e le azioni in ambito internazionale del governo di Roma.

Questi due aspetti erano, per Palazzo Farnese, scindibili solo per comodità di esposizione. Il nesso tra vicende interne e proiezione estera era infatti percepito come un a priori logico di qualsiasi considerazione e la sua sottovalutazione un peccato originale che avrebbe di fatto condannato all'inattendibilità ogni riflessione. È sulla base dell'osservanza di questo precetto di semiologia politica che Martinet avanzava interpretazioni, proposte e progetti, che vertevano naturalmente su diversi aspetti della realtà italiana: dall'evoluzione politica, economica e sociale del paese che lo ospitava, all'esame della politica estera italiana nel suo complesso, all'individuazione degli elementi di forza e di debolezza delle relazioni tra Parigi e Roma.

Un ambasciatore «politico»?

Può suonare ridondante ma forse non è superfluo ricordare che Martinet non proveniva dalla carriera ma era piuttosto un uomo politico prestato alla diplomazia: l'insistenza appare doverosa perché se non si tiene conto di questo aspetto è difficile comprendere sia il malumore con cui al Quai d'Orsay si visse il suo accreditamento – e forse anche le circostanze che dettero vita a spiacevoli incidenti durante la sua permanenza a Roma – sia, e soprattutto, il taglio

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 215

particolare che Martinet dette alle comunicazioni indirizzate a Parigi.

Nato nel 1916, Martinet fin da giovane si era dedicato all'azione politica. All'epoca del Fronte Popolare, era stato segretario degli studenti comunisti a Parigi, abbandonando l'organizzazione alla fine del 1938, come segno di protesta contro i processi in corso in Unione Sovietica. Dal 1940 era stato membro dei movimenti della resistenza e uno degli animatori del giornale clandestino «L'Insurgé» stampato a Lione. Nell'agosto 1944, alla liberazione di Parigi, era stato nominato redattore in capo dell'agenzia «France Presse», incarico da cui si era dimesso nel 1947 in opposizione alla guerra d'Indocina. Nel 1950 era stato tra i fondatori del settimanale «France Observateur», di cui fu direttore per quattordici anni, e che sarebbe diventato, nel 1964, «Le Nouvel Observateur».

Nel corso degli anni cinquanta e sessanta, Martinet aveva affiancato, all'attività giornalistica, la sua azione in ambito più prettamente politico, dedicandosi alla creazione e alla organizzazione di gruppi della sinistra socialista (Nouvelle gauche poi Union de la gauche socialiste), la cui fusione con il Partito socialista autonomo aveva dato vita, nel 1960, al Partito socialista unificato, di cui Martinet era stato segretario aggiunto dal 1960 al 1967.

Martinet aveva fatto parte del nuovo partito socialista, dal 1973 come membro della direzione e dal gennaio 1975 fino al 1979 – anno dell'elezione al Parlamento europeo – come segretario generale agli studi. Nel 1981, al momento della nomina ad ambasciatore, era ancora membro del comitato direttivo del Partito socialista, oltre che direttore della rivista «Faire».

Martinet vantava legami molto stretti con l'Italia, e non solo perché all'età di venti anni aveva sposato Jole Buozzi, figlia del leader della CGIL Bruno, allora in esilio a Parigi. Nella capitale francese, che durante il Ventennio era uno dei luoghi d'elezione dei fuoriusciti italiani, era stato in contatto con gli ambienti degli esuli antifascisti e aveva conosciuto, fra gli altri, Carlo Rosselli e Pietro Nenni. I rapporti con il Partito Socialista Italiano si erano cementati nel dopoguerra. Dagli anni cinquanta, Martinet collaborava inoltre con varie testate giornalistiche italiane con articoli per «La Stampa», il «Corriere della Sera», «L'Avanti», l'«Espresso», «Mondoperaio», «Paese Sera», «la Repubblica» e, più tardi, «Il Messaggero».

In definitiva, nel 1981, quando, all'indomani dell'elezione di Mitterrand, si cominciò a ventilare a Parigi l'eventualità di una

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 216

nomina di Martinet a titolare di Palazzo Farnese a Roma, l'ambasciatore in pectore era, nella penisola, una vecchia conoscenza. Le reazioni della stampa italiana alle voci che circolavano circa un accreditamento dell'uomo politico socialista presso il Quirinale furono positive: difficilmente poteva essere altrimenti, in considerazione dei rapporti di collaborazione che egli intratteneva da tempo con le più importanti testate nazionali. Non sorprende quindi che «Il Messaggero» e il «Corriere della Sera» sin dalla fine di settembre avvertissero i lettori della probabilità della discesa di Martinet in Italia in veste ufficiale, come titolare di Palazzo Farnese[2], né che, al momento dell'assunzione dell'incarico, l'«Espresso» dedicasse all'avvenimento un lungo articolo nel corso del quale, intervistato da Elena Guicciardi, Martinet affermò di essere l'interprete del desiderio di Mitterrand di rafforzare i rapporti con l'Italia e di incoraggiare gli scambi culturali bilaterali[3].

Ben diversa fu la reazione alle voci e alla formalizzazione della nomina alla carica di ambasciatore di Martinet da parte del personale del Quai d'Orsay. Il Consiglio Sindacale del sindacato CGT-Force Ouvrière del Personale decise di fare ricorso al Consiglio di Stato per chiedere l'annullamento del decreto con il quale il presidente della Repubblica francese aveva nominato Martinet ambasciatore a Roma. Per il sindacato quella decisione era illegale perché Martinet, nato nel 1916, aveva già superato, nel 1981, il sessantacinquesimo anno di età, limite previsto per gli impiegati ausiliari e gli agenti contrattuali dello stato dalla legge n. 47.1465 dell'8 agosto 1947[4].

In realtà la decisione di nominare Martinet a Roma, che faceva «grincer les dents du Quai d'Orsay»[5], avveniva all'interno di un vasto movimento diplomatico varato a Parigi e che coinvolse sia le

[2] *Quasi certo Gilles Martinet. Ambasciatore francese a Roma un amico dell'Italia*, in «Il Messaggero», 24 settembre 1981; *Mitterrand vuole nominare Gilles Martinet ambasciatore in Italia?»*, in «Corriere della Sera», 24 settembre 1981.

[3] E. Guicciardi, *Un militante indossa la feluca*, in «Espresso», 1 novembre 1981.

[4] Archives d'Histoire Contemporaine - Fondation Nationale des Sciences Politiques - Centre d'Histoire de l'Europe di Vingtième Siècle - Paris (d'ora in avanti CHEVS), Fonds Gilles Martinet, fascicolo n. 21 (d'ora in avanti indicato con MR seguito dal numero di fascicolo), dossier 1 (d'ora in avanti dr., seguito dal numero), «Nomination de Gilles Martinet ambassadeur de France in Italie», Séance du 27 octobre du Conseil Syndical du Syndicat CGT - Force Ouvrière du Personnel, sécretaire de séance Pierre Dardelet; Ricorso al Conseil d'Etat, contentieux, n. 39414, 14 gennaio 1982, Il segretario generale del sindacato CGT-FO du Personnel, André Lebras.

[5] M. Delarue, *Des ambassades en question*, in «Le Monde», 11 ottobre 1981.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 217

più alte cariche del Ministero degli Esteri, sia la titolarità di altre ambasciate[6].

Il Consiglio di Stato, adito dal sindacato del Quai d'Orsay, si espresse solo mesi dopo l'effettivo inizio, il 23 novembre 1981, della missione di Martinet a Roma. Nella nota che la Direzione del Personale del Ministero degli Esteri predispose per controbattere ai rilievi mossi dall'organizzazione sindacale si precisava che, in base all'art. 3 dell'ordinanza n. 59.244 del 4 febbraio 1959, gli «impieghi superiori» erano lasciati alla discrezione del governo. Ora, il decreto del 21 marzo 1959 menzionava, tra gli «impieghi superiori», i titolari delle missioni diplomatiche con rango di ambasciatori. Questi impieghi beneficiavano di un regime eccezionale ed erano affidati ad personam, a colui che, a parere del governo, era «susceptible de remplir sa mission avec les plus grandes chances de succès»[7]. Evidentemente, quindi, per il suo curriculum personale, professionale e politico, Martinet era considerato dal presidente François Mitterrand, eletto da pochi mesi, l'uomo giusto per Palazzo Farnese e la sua nomina la testimonianza dell'impegno della Francia di dedicare un maggiore interesse per le vicende italiane. Il messaggio non lasciava adito a interpretazioni né si prestava a dietrologie. Era evidente che, con la scelta di Martinet, l'Eliseo intendeva «avere a Palazzo Farnese una personalità espressione del mondo socialista» e promuovere «il riassetto degli equilibri europei»: «Paese Sera» non poteva che salutare la decisione «con molta soddisfazione per il nostro paese e per la sinistra»[8].

Così, sulla scia di polemiche interne al Quai d'Orsay, con il saluto beneaugurante della stampa della penisola, con premesse e promesse di lavorare per dare nuovo slancio alle relazioni italo-francesi iniziava, alla fine del 1981, la missione di Martinet in terra italiana.

[6] Claude Cheysson divenne ministro degli Affari Esteri, François Gutman fu nominato segretario generale del Quai d'Orsay e Bernard Verriez Palliez destinato all'ambasciata di Washington. Cfr. H. de Kergorlay, *Tempête sur le Quai d'Orsay*, in «Le Figaro», 15 ottobre 1981; J.-L. Arnaud, *Un non-diplomate à la tête du Quai d'Orsay*, in «Le Matin», 15 ottobre 1981; *Ambassades: on prends les mêmes et on les change de poste*», in «Libération», 15 ottobre 1981.

[7] CHEVS, MR21, dr. 1, note pour le cabinet du Ministre, Direction du personnel et de l'Administration Générale, n. 2026/pl. 1 (J. Cabouat). Cfr. anche *ivi*, ministère des Relations Extérieures, direction des Affaires Juridiques, n. 1259, DJ/FD/LA del 21 giugno 1982, Gilbert Guillaume, «Note pour le cabinet du Ministre»; e *ivi*, Monsieur le ministre des Relations Extérieures contre le Syndicat CGT-FO du personnel, Mémoires en défense.

[8] G. Fanti, *Benvenuto Martinet, ambasciatore di Mitterrand*, in «Paese Sera».

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 218

L'Italia: quasi una colonia degli Stati Uniti

Se l'arrivo di Martinet doveva essere il segnale di un nuovo approccio della Francia ai temi italiani, le analisi della politica interna e internazionale del governo di Roma svolte da Palazzo Farnese si situavano su diagrammi concettuali e assi di decifrazione ancorati alle più solide tradizioni. Che questa inerzia e questa impermeabilità degli schemi interpretativi dei francesi allo scorrere del tempo fosse dovuta a un effettivo immobilismo del panorama italiano o piuttosto all'incapacità o alla mancanza di volontà politica dei rappresentanti di Parigi di giudicare sulla base di parametri innovativi la realtà della penisola è difficile stabilire. Resta il fatto che le analisi che Martinet elaborò nel corso del suo triennio non differiscono molto, nella sostanza e con tutti i mutatis mutandis del caso, da quelle formulate dai suoi predecessori, come Fouques Duparc o Bérard, negli anni cinquanta e sessanta. Ancora agli inizi degli anni ottanta l'Italia appariva oltralpe come un paese a «sovranità limitata», tanto zelante sul piano atlantico quanto – e conseguentemente – inaffidabile come partner politico di Parigi. E se il paese e gli uomini posti sotto osservazione non erano cambiati, neanche lo sguardo dell'osservatore aveva subito modifiche rilevanti. Nonostante l'evoluzione politica che la Francia aveva vissuto negli ultimi decenni, la sua strategia di fondo nei confronti dell'Italia non aveva conosciuto e non conosceva grandi cambiamenti e la Francia di Mitterrand ne confermava gli orientamenti di base. Miglioramenti e aggiornamenti non erano esclusi, anzi erano auspicabili, e spettava a Martinet fare proposte in questo senso: ma sembra che Parigi e Palazzo Farnese fossero in sintonia nel ritenere che le modifiche dovessero avere carattere puramente tattico e al limite cosmetico, non dovevano quindi incidere nel merito di una immutata strategia. Una strategia che, ancora, come da tradizione, doveva puntare a rendere l'Italia meno atlantica e più europea. Accertata la profondità del radicamento dell'influenza americana in Italia – ciò che appariva come un esercizio elementare, quasi un gioco da ragazzi –, la Francia doveva intervenire per favorire una qualche autonomia dell'Italia rispetto a Washington con l'obiettivo di farne un paese maggiormente affine e con cui, perciò, partendo finalmente da premesse politiche omogenee, fosse più facile dialogare. Questa manovra non aveva affatto l'obiettivo ultimo di creare le fondamenta sulle quali stabilire con la penisola una partnership egualitaria. Tutt'altro. L'immagine del

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 219

«brillante secondo», cara alla storiografia sulle relazioni italo-francesi nell'immediato dopoguerra, era ancora prepotentemente presente come bersaglio che la politica «italiana» di Parigi doveva centrare[9].

Per questa somma di immobilismi, solo una maggiore accuratezza stilistica e un'acuta attenzione all'aspetto psicologico permettono di distinguere i rapporti di Martinet da quelli di coloro che l'avevano preceduto a Palazzo Farnese. Nelle comunicazioni provenienti da Roma nei primi anni ottanta gli stereotipi continuano a essere disseminati con generosità e a condizionare pesantemente sia il ritratto degli uomini politici italiani sia la descrizione delle forme e dei modi in cui si manifestava l'attecchimento dell'influenza americana nella penisola.

Di «dépendance consentie» dell'Italia rispetto agli Stati Uniti era, per Martinet, possibile parlare. La solidità delle relazioni italo-americane, sosteneva l'ambasciatore nel dicembre 1982, si basava su dati storici, psicologici e umani e si traduceva in una forma di subalternità che non si limitava agli ambiti della difesa e della politica ma tracimava nei terreni economico e culturale. L'Italia, notava Martinet, tenuto conto del carattere recente della sua unità politica, della sua tradizionale apertura al mondo e della debolezza delle sue istituzioni, continuava a fare necessariamente ricorso a punti di riferimento esterni. All'Europa, anzitutto, utile tuttavia per Roma in primo luogo come fondamentale strumento di salvaguardia istituzionale, come costruzione che offriva all'Italia sicuro riparo dalle tentazioni egemoniche dei maggiori partner continentali, rispetto quindi a una prospettiva ritenuta inaccettabile. Ma il referente essenziale della penisola restavano gli Stati Uniti. Con Washington Roma accettava quel rapporto diseguale che negava ai suoi vicini europei perché la subordinazione era, in questo caso, anche sul piano psicologico, più sopportabile. Gli Stati Uniti, spiegava Martinet, erano una superpotenza, erano geograficamente lontani, erano diversi per cultura e storia. Erano questi gli elementi che rendevano, appunto, «consentie», la «dépendance» da Washington. Diverso sarebbe stato se un paese dalle risorse demografiche ed economiche non troppo dissimili da quelle italiane e prossimo sul piano geografico, come era il

[9] Cfr. P. Guillen, *I rapporti franco-italiani dall'armistizio alla firma del Patto Atlantico*, in Istituto Nazionale per la storia del Movimento di Liberazione in Italia, *L'Italia dalla Liberazione alla Repubblica*, Milano, Feltrinelli, 1977; B. Bagnato, *France-Italie: regards croisés au lendemain de la Seconde guerre mondiale*, in «Les Cahiers de l'Institut d'histoire du temps présent», n. 28, juin 1994; Id., *Italia e Francia: un'amicizia difficile (1945-1950)*, in *Il mito della Francia nella cultura italiana del Novecento*, a cura di M.C. Chiesi, Gabinetto G.P. Viesseux, Firenze, Festina Lente, 1996.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 220

caso della Francia, avesse tentato di imporre una qualche forma di egemonia sulla penisola. In definitiva, se l'Italia non poteva godere, per una somma di motivi, di una vera «indépendance», era preferibile, per Roma, una «dépendance» da Washington a una da Parigi. Queste considerazioni, tradotte sul piano degli equilibri europei, portavano Martinet a ritenere che un triangolo Parigi-Bonn-Roma, da porre a fulcro della costruzione europea, fosse stato e fosse ancora di difficile se non impossibile realizzazione.

La «dépendance» verso gli Stati Uniti in materia di difesa, nel quadro della NATO, era «consentie», continuava l'ambasciatore, nel senso che non era vissuta nella penisola con malumore o eccessivo disagio né era oggetto di un vero dibattito politico. Segnale di questo perdurante torpore delle coscienze era l'unanimità con cui la classe politica italiana, con l'ovvia eccezione del PCI e dei partiti di estrema sinistra, si era chiaramente pronunciata per l'installazione dei missili americani a Comiso alla fine del 1983 nel caso in cui i negoziati di Ginevra non avessero avuto esito positivo»[10]. Era vero che il PSI aveva chiesto che la messa in opera dei missili fosse sottoposta al sistema della doppia chiave ma questo sussulto di sentimento nazionale non doveva per Martinet essere sopravvalutato perché si trattava di un messaggio rivolto non tanto ai partner atlantici quanto e soprattutto all'opinione pubblica interna.

I legami in materia di difesa, continuava l'ambasciatore, determinavano in larga misura un sostanziale allineamento, pur con qualche sfumatura e con qualche zona grigia, alle posizioni di Washington sui grandi temi di politica estera. Questo allineamento, lungi dall'essere percepito come una mutilazione di sovranità, non poneva grandi problemi all'Italia, la quale non voleva né poteva competere con il «senior partner» quanto piuttosto proporsi, grazie alla ricercata simmetria con gli USA, come potenza regionale. Soprattutto, grazie al suo zelo e la sua fedeltà, l'Italia puntava a ottenere l'appoggio degli Stati Uniti alle sue richieste di partecipazione agli incontri al vertice internazionali, dalla quale temeva, non senza ragione, di non essere invitata. Il «complesso della Guadalupe», nato appunto dalla esclusione al summit del gennaio 1979, faceva sì che, nonostante non condividesse le opinioni americane in tutti gli ambiti, il governo di Roma evitasse accuratamente di introdurre elementi di tensione nei

[10] Sulla posizione dell'Italia nell'intera vicenda degli «euromissili» si rimanda alla relazione di Leopoldo Nuti, in questo volume.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 221

suoi rapporti con Washington e di pronunciare critiche aperte all'indirizzo della Casa Bianca.

Il rapporto di «dépendance consentie» e la «mainmise» americana sull'Italia, intuibili da Parigi, erano particolarmente evidenti visti da Roma. L'ambasciata degli Stati Uniti nella penisola, raccontava Martinet, era particolarmente attiva e poteva contare su vaste risorse umane. Il suo servizio politico comprendeva sei o sette diplomatici. Uno di loro si recava tutti i giorni alla Farnesina, dove incontrava in successione, senza appuntamento, diversi funzionari, spesso con un foglio che indicava la posizione del Dipartimento di Stato su quel o quell'altro tema. Un altro diplomatico seguiva a tempo pieno i problemi politico-militari. Tre funzionari seguivano ognuno uno dei tre più importanti partiti politici. Colui che era incaricato del PCI si occupava anche dei rapporti dell'Italia con i paesi dell'Est. Un altro curava i rapporti con i sindacati. Il ruolo dell'ambasciata degli USA nell'affare Dozier – via Veneto aveva consigliato alle autorità italiane l'adozione di metodi più efficaci per la liberazione del generale e il suggerimento era stato accolto – dava, secondo Martinet, il polso dell'influenza di cui essa godeva. A ciò si aggiungeva una agguerrita politica culturale degli Stati Uniti, della quale l'invasione delle serie americane alla televisione non era che l'aspetto più appariscente.

L'Italia, si chiedeva Martinet a conclusione della sua lunga analisi, era dunque un territorio d'oltremare degli Stati Uniti? L'ambasciatore riteneva l'espressione esagerata, perché – osservava – la secolare cultura della penisola e la distanza geografica dagli Stati Uniti rappresentavano pur sempre argini efficaci al travolgente dispiegamento dell'influenza americana. Inoltre, sui temi in cui la concordanza con Washington non era assoluta, l'Italia poteva sempre godere di un margine – stretto, era vero, ma nondimeno esistente – di manovra autonoma: tale era il caso dei rapporti con Mosca, alla quale il governo Fanfani parlava un linguaggio ispirato a misura e cautela anche per mantenere, con ciò, una voluta simmetria con Bonn. Una qualche latitudine di indipendenza era invece pressoché inesistente sul piano della politica interna: per Martinet, un uomo politico con ambizioni su Palazzo Chigi doveva anzitutto preoccuparsi di ottenere il gradimento di Washington senza il quale non avrebbe mai avuto l'opportunità di diventare un giorno presidente del Consiglio [11].

[11] CHEVS, MR2I, dr. 6, «Relations italo-americaines», confidentiel, senza firma – ma di G. Martinet, Roma, 29 dicembre 1982.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 222

Le linee-guida della politica francese in Italia: obiettivi e strumenti

Questi erano i toni foschi e desolanti della tavolozza dell'ambasciatore chiamato a fornire un panorama attendibile della realtà politica italiana. Poste così le cose il compito della Francia, che si riassumeva nel rendere «l'Italia meno dipendente dagli Stati Uniti, più europea nei fatti, non solo a parole e dunque più vicina»[12] a Parigi, appariva ciclopico. Eppure, per Martinet, la Francia poteva e doveva adoperarsi in tal senso e, se la manovra non era fino lì approdata a risultati importanti, ciò per l'ambasciatore era dovuto anche a una serie di errori che Parigi aveva commesso nei suoi rapporti con Roma: errori in cui la Francia era incorsa sul piano psicologico e che avevano condotto al fallimento politico del suo tentativo di sganciare la penisola da quella «dépendance consentie» nei riguardi degli Stati Uniti che pochi, in Italia, consideravano un vero problema.

L'Italia, spiegava Martinet, soffriva in un certo senso di un complesso di inferiorità riguardo alla Francia, una nazione che tradizionalmente era indicata come sua «sorella maggiore». Proprio per il fastidio creato da questo che col tempo era diventato un abusato cliché, il governo di Roma non tralasciava occasione per sottolineare che esso non considerava la Francia come una nazione di punta del sistema internazionale e che quindi non era necessariamente a Parigi che ci si doveva rivolgere per ricevere una risposta ai grandi problemi mondiali. Per l'ambasciatore, in questa reazione vi era una componente psicologica di «amore deluso» della quale occorreva tenere conto. Se si intendeva davvero spingere l'Italia a sviluppare una politica più omogenea e armonica con quella elaborata a Parigi, Martinet riteneva necessario che la Francia evitasse di incorrere in due gravi errori. Anzitutto era indispensabile non utilizzare gli abituali toni escatologici e sarcastici nel denunciare la presa americana sul paese. In secondo luogo, era opportuno cessare di dare l'impressione che i francesi attribuivano scarsa importanza a ciò che potevano dire o fare gli italiani – così come, secondo Martinet, era troppo spesso avvenuto sotto il precedente settennato Giscard. L'aspetto psicologico era per l'ambasciatore essenziale e il richiamo all'esperienza di Camille Barrère, quasi scontato, sembrava fatto su misura per impartire lezioni di cautela alla Francia di Mitterrand. In fondo,

[12] CHEVS, MR22, dr. 7, Départ de Gilles Martinet, Rapport de fin de mission, 17 maggio 1985, G. Martinet à Ministère des Relations Extérieures – Direction d'Europe, n. 68/EU.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 223

notava l'uomo politico socialista, l'obiettivo non era, come a cavallo del secolo, quello di provocare la rottura di un'alleanza ostile alla Francia agendo sul suo anello più debole, ma di lavorare all'interno di un sistema di cui la Francia e l'Italia facevano – e intendevano continuare a fare – ambedue parte. L'operazione era quindi molto meno drammatica di quella condotta con successo otto decenni prima, e il suo obiettivo – ottenere un nuovo equilibrio in ambito atlantico grazie al rafforzamento della comunità europea – apparentemente ragionevole.

Certo non per questo il compito si presentava meno arduo. Martinet osservava che, in Italia, era difficile trovare interlocutori simpatetici alla causa francese per la presa che gli Stati Uniti avevano su tutti i partiti dello spettro politico, con la scontata eccezione del PCI e dei partiti di estrema sinistra. Sulle capacità di evoluzione della Democrazia cristiana non si potevano nutrire grandi illusioni. Quello che aveva sede in Piazza del Gesù era, scriveva l'ambasciatore, «un partito provinciale che esprimeva un'Italia profonda che non aveva né orgoglio nazionale né apertura sul mondo, salvo nell'America e un po' sulla Germania». Non più rosee le prospettive in via del Corso. Agli occhi dell'ambasciatore, il PSI sembrava esaurire la sua strategia d'azione seguendo le parole d'ordine dettate da preoccupazioni esclusivamente tattiche. Così, in opposizione a un PCI che giocava la carta pacifista, il Partito Socialista si era avvicinato alle concezioni francesi dei rapporti Est-Ovest ma il suo obiettivo non era diventare l'interprete di una politica più europea e meno atlantica quanto, piuttosto e al contrario, apparire agli Stati Uniti come il partito più idoneo a rafforzare i temi atlantici nella penisola.

Spostandosi sul piano europeo, anche qui era urgente una iniziativa francese. Il dialogo europeo procedeva infatti su moduli bilaterali, basandosi su un asse franco-tedesco e su una combinazione tedesco-italiana di cui il piano Genscher-Colombo non era che la manifestazione più vistosa. Questo schema assicurava a Bonn una posizione di centralità che la Francia non aveva alcun interesse a confermare.

Insomma, era il suggerimento di Martinet, bon gré mal gré Parigi doveva rivedere la sua politica italiana. Perché «nous savons que les Italiens ne sont pas pour le moment des interlocuteurs tout à fait viables. Nous avons intérêt à ce qu'ils le deviennent»[13].

[13] CHEVS, MR21, dr. 6, «Pour une politique de la France en Italie», senza data ma del 28 dicembre 1982, senza firma ma di Gilles Martinet.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 224

L'appello dell'ambasciatore non rimase inascoltato. Proprio sulla scorta delle sue osservazioni fu convocata al Quai d'Orsay una riunione sull'Italia, presieduta dal segretario generale del Ministero, Francis Gutmann, e alla quale parteciparono rappresentanti dei Ministeri dell'Economia, Finanze e Bilancio, Difesa, Agricoltura, Industria e ricerca, Cultura ed Educazione Nazionale. L'obiettivo della riunione era, a partire dalle note di Martinet, esaminare quali dovessero essere le linee-guida della politica della Francia la quale, si precisava, puntava a dare alle sue relazioni con l'Italia «quella profondità che era giustificata dai legami storici, politici, culturali ed economici tra i due paesi». Nel corso dell'incontro, che si concluse con il lancio di alcune proposte operative, fu anzitutto accolto il suggerimento di Palazzo Farnese riguardo all'attenzione da prestare all'aspetto psicologico dei rapporti tra Roma e Parigi: la Francia, ci si riprometteva sul Lungosenna, doveva evitare di ferire i suoi interlocutori non prestando attenzione alle loro opinioni: da qui la proposta di rendere periodici gli incontri al vertice, prevedendone una cadenza semestrale.

Per «riscaldare» e rendere più strette le relazioni bilaterali era prevista una manovra di vasto respiro che, con l'intensificazione di incontri tra funzionari, scambi parlamentari e scambi tra sindacati, gemellaggi tra città e potenziamento delle relazioni tra le università e le istituzioni accademiche, aveva anzitutto l'obiettivo di migliorare l'immagine dell'Italia agli occhi dei francesi. In fondo, sembra di comprendere, le riserve sugli interlocutori presenti a Roma non erano affatto state superate e solo un approfondito lavoro preparatorio destinato a incidere sulla percezione che oltralpe si aveva della penisola poteva consentire di alleggerire il carico di diffidenza che continuava a gravare sullo sguardo che i francesi gettavano al di là delle Alpi. Soprattutto, si sottolineava, era indispensabile evitare, nei contatti con l'Italia, di «manifestare una volontà di dominazione francese o di cercare di imporci... attaccando le altre influenze, in particolare quella americana»[14].

Lo sforzo della Francia per rendere l'Italia meno supinamente dipendente dagli Stati Uniti, più europea – nell'interpretazione che a Parigi si dava di questo termine –, più affine e simpatetica ebbe, nel

[14] CHEVS, MR21, dr. 8, Politique de la France en Italie 1983, Ministère des Relations Extérieures, Direction d'Europe, s/direction Europe méridionale, n. 297/EU, Note, Confidentiel, Paris, 29 mars 1983 inviata a G. Martinet.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 225

corso del triennio in cui Martinet rimase a Palazzo Farnese, molteplici terreni di verifica. E solo strada facendo i francesi, e l'ambasciatore per primo, furono costretti a riconoscere che le loro analisi erano viziate da una eccessiva semplificazione. Stabilire assiomaticamente una equivalenza tra una maggiore autonomia di Roma da Washington e una sua maggiore sintonia con Parigi era un'operazione rischiosa, quasi una scommessa, e non solo perché derivava la sua legittimità non da dati verificabili e acquisiti ma da un puro auspicio. L'azzardo risiedeva piuttosto nel porre a fondamento dell'intero ragionamento l'arrogante pregiudizio consistente nel ritenere che l'Italia fosse costretta – dalla storia, dalla cultura, dall'esiguità delle risorse, dalla scarsità di immaginazione politica – a seguire un modello di condotta internazionale mutuato da altri. Questo fu l'errore in cui la diplomazia francese incappò. E infatti i conti, alla fine, non tornarono.

I governi Spadolini: zelo atlantico e tatticismi

Quando Martinet giunse in Italia, il governo era guidato da Spadolini. Il dicastero degli Esteri era ormai da tempo sotto la guida di Emilio Colombo, che avrebbe conservato quell'incarico fino all'estate del 1983. Sul piano dei rapporti atlantici, il tema degli «euromissili» era in quei mesi la cartina di tornasole del grado di fedeltà dei membri dell'alleanza. L'Italia non aveva mancato di dare piene assicurazioni in questo senso: si era espressa sulla decisione della NATO della fine del 1979 e aveva aderito al progetto per l'installazione in Europa occidentale dei missili a media gittata Pershing e Cruise. Il 7 agosto 1981 l'Italia annunciò che 112 missili Cruise sarebbero stati schierati nella base di Comiso. Roma sostenne l'ipotesi del doppio binario, cioè la fedeltà alla decisione assunta nel 1979 ma anche l'auspicio che la continuazione dei negoziati tra Mosca e Washington permettesse la conclusione di un accordo prima della effettiva creazione delle basi missilistiche in Europa. Inoltre il governo italiano non fece mancare il suo appoggio alla proposta americana per la completa eliminazione dei missili intermedi con base a terra (INF o NFI) nota anche come «opzione zero», presentata dal presidente americano Ronald Reagan il 18 novembre e discussa nella sessione invernale del Consiglio atlantico del novembre 1981[15].

[15] L.V. Ferraris (a cura di), *Manuale della politica estera italiana, 1947-1993*, Roma-Bari, Laterza, 1996, p. 349.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:28 Pagina 226

Questa fedeltà alle parole d'ordine stabilite a Washington, niente affatto sorprendente agli occhi di Martinet, non impediva il sorgere di sgradevoli increspature nei rapporti italo-americani. Increspature, appunto, niente di più, perché, in caso di manifesto contrasto su alcune questioni specifiche, l'Italia rispettava, secondo Palazzo Farnese, la logica dell'«ubi maior», non volendo o riuscendo a tradurre il suo disagio in termini di apertura di un vero e proprio contrasto con gli Stati Uniti. Tale era il caso dei rapporti con l'Unione Sovietica dopo i fatti polacchi del dicembre 1981[16]: Mosca era il bersaglio degli anatemi della Casa Bianca ma la crociata di Reagan poneva all'economia italiana problemi non irrilevanti, legati da un lato alla sospensione del contratto di acquisto di gas metano concluso dall'ENI e dall'altro all'embargo che colpiva le forniture di materiale prodotto dalla Nuovo Pignone destinate alla costruzione del gasdotto siberiano[17]. Nonostante le difficoltà che, in ambito economico, derivavano alla penisola dalla levata di scudi americana contro Mosca, l'Italia, scriveva Martinet, per non turbare i rapporti con Washington, si inchinava ai voleri del suo «senior partner» e reagiva duramente ai segnali della maggiore autonomia di cui potevano godere altri paesi europei, in primo luogo la Francia la quale, incurante dei toni apocalittici con cui si parlava ormai dell'Unione Sovietica, aveva deciso di procedere alla firma del contratto sul metano con l'«impero del male»[18].

La netta preminenza delle preoccupazioni atlantiche su quelle europee – l'accusa più grave e ricorrente rivolta dalla Francia all'Italia – era, secondo l'ambasciatore, ben espressa dall'iniziativa del ministro Colombo il quale, il 18 febbraio, in un discorso all'università di Georgetown, a Washington, propose un patto tra i paesi della Comunità Europea e gli Stati Uniti. Martinet chiese chiarimenti a Bruno Bottai, direttore generale degli affari politici del Ministero degli Esteri italiano. L'idea, spiegò l'alto funzionario della Farnesina, era di creare un meccanismo di concertazione regolare tra i Dieci e gli Stati Uniti, mediante periodiche riunioni interministeriali nel corso delle quali affrontare i problemi relativi alla coope-

[16] Sull'evoluzione delle relazioni italo-sovietiche negli anni ottanta cfr. la relazione di Giorgio Petracchi, in questo volume.

[17] L.V. Ferraris, *op. cit.*, p. 368.

[18] CHEVS, MR23, dr. 1, telegramma n. 225, 22 febbraio 1982. Salvo diversa indicazione, i documenti citati sono telegrammi cifrati indirizzati al Ministero degli Esteri Francese e firmati da Gilles Martinet.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 227

razione politica e le grandi questioni economiche. Per Bottai, le recenti difficoltà per l'adozione di una linea comune di reazione agli eventi polacchi avevano infatti inequivocabilmente messo in luce la necessità di completare i forum esistenti, NATO e summit dei paesi industrializzati, con altri tavoli di discussione.

Riflettendo sulla proposta avanzata da Colombo, Martinet concludeva che essa era talmente simile a quella lanciata poco tempo prima dal segretario di Stato americano Alexander Haig che non si poteva escludere che la sua origine fosse americana. Certo, per Washington, l'obiettivo era chiaro: creare un ingranaggio che, ruotando attorno al principio delle consultazioni preventive, impedisse che l'Europa comunitaria parlasse a Mosca con un linguaggio diverso da quello americano. L'Italia, abbracciando l'ipotesi del Dipartimento di Stato, si poneva invece, per Martinet, due obiettivi: anzitutto apparire come l'alleato più fedele degli Stati Uniti e candidarsi a punto di riferimento privilegiato quanto agli equilibri continentali e, in secondo luogo – come, messo alle strette, aveva confessato uno degli interlocutori dell'ambasciata francese alla Farnesina –, tutelarsi rispetto al rischio, non astratto, che i problemi in sospeso fra le due sponde dell'Atlantico fossero risolti in contatti bilaterali fra gli Stati Uniti, la Francia la Gran Bretagna e la Germania federale e che quindi l'Italia ne fosse esclusa, così come era avvenuto per il vertice della Guadalupe[19].

Se lo scopo principale delle azioni in ambito atlantico del governo Spadolini era mostrare un entusiasmo tale da far aggiudicare all'Italia la palma dell'alleato europeo più fedele a Washington ed evitare rischi di emarginazione dal circuito della grande politica internazionale, le parole pronunciate dall'ambasciatore americano a Roma nel corso di un incontro con i giornalisti, nell'aprile 1982, sembravano indicare che esso era stato conseguito: Rabb disse infatti in quella occasione che l'Italia era un interlocutore privilegiato di Washington. Così per Martinet, la diplomazia della penisola aveva centrato il bersaglio, che era di fare ammettere l'Italia nel novero dei grandi. Era la ricompensa degli sforzi per farsi gradire da Washington, scriveva l'ambasciatore: dalla «pausa di riflessione» per il gasdotto siberiano e per i crediti all'URSS, alla liberazione di Dozier, alla visita di Pertini negli Stati Uniti[20].

[19] *Ivi*, telegramma n. 239, 25 febbraio 1982.
[20] *Ivi*, n. 409, 9 aprile 1982.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 228

Anche l'impegno dell'Italia in Libano, nel 1982, poteva essere letto, secondo Martinet, alla luce degli obblighi di fedeltà atlantica. Così, quando venne creata la forza multinazionale, l'Italia non solo rispose diligentemente all'appello americano di parteciparvi ma sostenne, in piena sintonia con Washington, uno stretto coordinamento tra i paesi partecipanti alla FMN1 per evitare che uno di questi – e i sospetti erano tutti indirizzati verso la Francia – potesse assumere iniziative autonome. L'Italia, precisava inoltre Martinet, sempre particolarmente sensibile ai temi mediterranei, per dare contorni precisi alla sua partecipazione alla forza multinazionale e evitare che il suo significato fosse frainteso, aveva preso contatto con il rappresentante a Roma dell'OLP Nemer Hammad. L'OLP aveva posto due condizioni alla partecipazione del contingente italiano: il suo compito doveva essere non di supervisionare la partenza dei combattenti palestinesi ma di interposizione e, in secondo luogo, l'OLP avrebbe dovuto esprimere esplicitamente il suo accordo[21].

In tutti i casi per Martinet, la posizione dell'Italia riguardo alla FMN1 rimaneva ambigua e l'ambasciatore francese se ne lagnò nel corso di uno scambio di opinioni con il segretario generale della Farnesina, Malfatti. Questi disse di essere persuaso che gli Stati Uniti avessero chiesto all'Italia di far parte del contingente perché a Washington si temeva che la Francia ponesse condizioni inaccettabili per la sua partecipazione ma, precisò Malfatti, per l'Italia sarebbe stato assurdo tenere la Francia fuori dalla forza multinazionale[22].

La politica mediorientale, segnalava Martinet, continuava a rimanere sul proscenio della politica estera italiana anche dopo la caduta del primo governo Spadolini, nell'agosto 1982, e il varo del nuovo esecutivo che confermava alla presidenza del Consiglio il leader repubblicano e alla guida degli Esteri Colombo[23]. Nel settembre Giulio Andreotti, in veste di presidente del gruppo italiano della Conferenza Internazionale dell'Unione Interparlamentare, invitò a Roma il leader dell'OLP Yasser Arafat. Sia il presidente del Consiglio Spadolini, il cui partito aveva tradizionalmente il sostegno della comunità ebraica, sia il ministro degli Esteri Colombo, il quale prevedeva e temeva una certo non positiva reazione americana all'iniziativa di Andreotti, si rifiutarono di riceverlo. Ma Pertini invitò Arafat

[21] CHEVS, MR23, dr. 2, 14 luglio 1982, n. 816, segreto.
[22] *Ivi*, 19 luglio, n. 829.
[23] *Ivi*, n. 877, 6 agosto, n. 902, 16 agosto , n. 963, 3 settembre, 964, 3 settembre 1982.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 229

a colazione e ciò costrinse il titolare degli Esteri, ma non il presidente del Consiglio, a modificare il proprio atteggiamento.

Martinet – il quale, alla vigilia dell'arrivo di Arafat nella capitale italiana, aveva chiesto a Parigi l'autorizzazione a recarsi al ricevimento organizzato dagli ambasciatori arabi in onore del leader palestinese, ottenendo dal Gabinetto del ministro degli Esteri parere positivo[24] – fece in seguito notare al Quai d'Orsay che il primo giorno di soggiorno a Roma di Arafat aveva fatto riportare un incontestabile successo diplomatico per il leader dell'OLP. Il quale, dopo aver tenuto un discorso a Montecitorio, davanti all'Unione parlamentare, aveva avuto un colloquio con Pertini e si era recato al Ministero degli Esteri per un incontro con Colombo. Il Consiglio dei Ministri aveva avuto cura di precisare che il tête-à-tête alla Farnesina aveva un carattere privato e non impegnativo per il governo. Il tentativo dell'esecutivo di porsi così al riparo dai contraccolpi di questa apertura di credito all'OLP non fu coronato da successo: il portavoce del Ministero degli Esteri israeliano accusò il presidente Pertini di incoraggiare il terrorismo in Medio Oriente con la sua disponibilità a ascoltare le ragioni dell'OLP[25]; quanto poi all'incontro di Arafat con Colombo, Martinet notava che, «nonostante l'astuzia protocollare di dargli un quadro parlamentare», esso non aveva avuto, come si voleva sostenere a Palazzo Chigi, un carattere «solo formale»[26].

Si era però trattato, per l'ambasciatore francese, di una tempesta in un bicchiere d'acqua per ciò che concerneva la simmetria della strategia mediorientale di Roma e Washington: era vero che, nella penisola, non si lesinavano attestazioni di simpatia verso i palestinesi ma ciò non incideva sulla solidarietà italiana alla politica americana: in sostanza, al di là delle sfumature e di non impegnativi «giri di valzer» con Arafat, Palazzo Chigi appoggiava interamente la strategia della Casa Bianca e del Dipartimento di Stato in Medio Oriente e sosteneva il Piano Reagan[27].

La visita di Spadolini e Colombo negli Stati Uniti, agli inizi di novembre, doveva, per Martinet, sanzionare la relazione privilegiata che legava Roma a Washington e, perciò, assumere un carattere poco più che simbolico, utile al presidente del Consiglio per raffor-

[24] *Ivi*, n. 37411, 14 settembre 1982, segreto, Cabinet du Ministre – Parigi –, a Martinet.
[25] CHEVS, MR23, dr. 2, n. 995, 16 settembre 1982.
[26] *Ivi*, n. 996, 16 settembre 1982.
[27] CHEVS, MR23, dr. 3, n. 1195, 6 novembre 1982.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 230

zare la posizione del suo governo sul piano interno. Il carattere strumentale che Spadolini dette alla tournée americana non fu affatto apprezzato dal ministro Colombo, che pure lo accompagnava e che, in un colloquio con Martinet, precisò che non aveva gradito la decisione del presidente del Consiglio di recarsi negli Stati Uniti: Spadolini, disse il titolare degli Esteri, vi era andato solo per rafforzare il suo prestigio interno e nella speranza, delusa, che gli americani decidessero la levata di quelle sanzioni verso l'Unione Sovietica che penalizzavano la Nuovo Pignone[28]. L'ambasciata degli Stati Uniti a Roma dette a Martinet qualche indicazione sul colloquio che Spadolini e Colombo ebbero con il Segretario di Stato Schulz il 3 novembre: i temi affrontati nel corso dell'incontro erano stati, come facilmente prevedibile, i rapporti Est-Ovest e il contrasto che al riguardo era sorto tra Europa e Stati Uniti, la questione libanese e il negoziato sui FNI[29].

Nel novembre 1982, riassumendo, per il Quai d'Orsay, le grandi linee della politica estera italiana degli ultimi tempi, Martinet concludeva che essa si caratterizzava per un acuto interesse con il quale, anche per preoccupazioni legate al complicato gioco dei partiti italiani, si seguiva l'evoluzione del quadro mediorientale; per la conferma della validità della funzione taumaturgica di un successo sul piano internazionale per gli equilibri di ordine interno; per la fedeltà agli impegni legati alla doppia decisione NATO, fedeltà che non impediva tuttavia che l'Italia si adoperasse per spingere gli Stati Uniti a una levata delle sanzioni contro l'URSS che consentisse a Roma di riprendere le fila del discorso interrotto sul metano e sulla fornitura delle turbine per il gasdotto[30].

Quanto ai temi legati agli sviluppi del processo di integrazione continentale, l'Italia, notava Martinet, non risparmiava calorose professioni di fede europea e poneva l'accento su problemi istituzionali, come testimoniava il piano Genscher-Colombo. In realtà, osservava maliziosamente l'ambasciatore francese, a Roma si era ben consapevoli che difficilmente i paesi della Comunità avrebbero accettato un simile progetto. Ciò a cui Roma puntava con l'entusiastica adesione alla proposta tedesca era ottenere un vantaggio «morale» con

[28] CHEVS, MR24, correspondance, dr. 1, lettera di G. Martinet a Claude Cheysson, Roma, 16 novembre 1982.
[29] CHEVS, MR23, dr. 3, n. 1206, 9 novembre 1982.
[30] CHEVS, MR23, dr. 3, n. 1194, 6 novembre 1982.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 231

una operazione priva di chances effettive. Insomma, concludeva Martinet, in Italia «l'Europa delle parole prendeva il sopravvento sull'Europa delle cose»[31].

Ciò si rifletteva, per Palazzo Farnese, anche in una straordinaria leggerezza – che forse era anche espressione di quell'abilità e quella sottigliezza che erano, viste da Parigi, componenti tradizionali della politica estera italiana – con cui il governo di Roma si esprimeva in merito al problema dell'adesione spagnola alla CEE[32]. L'Italia condivideva le riserve francesi sull'entrata della Spagna nella Comunità ma voleva continuare ad apparire come un paese che riteneva che gli imperativi politici dovessero avere la preminenza sulle eventuali perplessità di ordine economico: per questo, essa aveva adottato un atteggiamento di grande disponibilità, che pagava in termini di immagine e appariva anche privo di rischi, perché comunque Parigi non avrebbe mancato di esporre le ragioni di una cautela ritenuta necessaria anche a Roma. Ciò non toglieva che le dichiarazioni fatte da Spadolini a Madrid nel luglio 1982, che fissavano al primo gennaio 1984 il termine dell'effettivo allargamento della Comunità al paese iberico, suonassero, per la Francia, se non altro azzardate[33]. A Martinet, che chiese spiegazioni, il segretario generale della Farnesina, Malfatti, doveva candidamente rispondere che le affermazioni del presidente del Consiglio erano in gran parte dovute al «clima eccezionale» dei mondiali di calcio di Spagna, terminati con la vittoria della nazionale italiana[34].

Il governo Fanfani: continuità e discontinuità

Il governo Spadolini si dimise l'11 novembre[35] lasciando il posto all'ennesimo governo Fanfani.

Martinet stilava per il Quai d'Orsay un ritratto di Fanfani redatto con queste vivide pennellate: «Batailleur, impulsif, jamais brisé par l'adversité, longtemps soupçonné d'autoritarisme... le Cincin-

[31] CHEVS, MR22, Rapport de fin de mission, cit.

[32] Sulla posizione dell'Italia in merito all'allargamento della Comunità europea cfr. la relazione di Antonio Varsori, in questo volume.

[33] CHEVS, MR23, dr. 2, n. 775, 5 luglio 1982.

[34] *Ivi*, n. 829, 18 luglio, n. 829.

[35] CHEVS, MR21, dr. 3, n. 1214, 11 novembre 1982; n. 1215, 11 novembre 1982; n. 1221, 13 novembre 1982.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 232

natus du Palais Madame se tient à l'écart des polémiques et se forge d'une image de sage». «En réserve de la République, il est prêt à incarner, en cas de besoin, la concorde nationale». Fanfani dimostrava «vif intérêt pour les affaires internationales», «il est européen convaincu, l'artisan de l'ouverture de l'Italie sur le Tiers-monde, la Chine et les pays arabes et le promoteur d'initiatives originales (proposition de médiation dans le conflit du Vietnam). Nul doute qu'il entend faire jouer à l'Italie un rôle actif sur la scène internationale»[36].

In realtà, il governo Fanfani, sostenuto dal quadripartito DC, PSI, PSDI, PLI, confermava Colombo alla Farnesina, e ciò garantiva il mantenimento sostanziale degli orientamenti della politica estera italiana[37]. E in effetti, per Martinet, nonostante il cambio di leadership a Palazzo Chigi, l'Italia continuava a dare l'impressione di essere anzitutto «sensibile» alle prese di posizioni americane. Ciò non significava tuttavia che non vi fossero alcune importanti novità. Dall'eccesso di zelo atlantico di Spadolini si era passati a una politica che dimostrava un interesse crescente dell'Italia per le questioni mediorientali e che non era più necessariamente in sintonia con la strategia di Washington. Troppi e univoci per passare inosservati erano i segnali della robustezza di questo filone tradizionale per la politica italiana che il nuovo esecutivo aveva potenziato: dall'incontro di Boutros Ghali con Colombo del 28 febbraio, alla visita di Colombo al Cairo il 13 e 14 marzo; dalla visita di Pertini ad Amman dal 16 al 20 marzo, al viaggio di Pertini e Colombo a Beirut il 21 e il 22 marzo[38].

Anche la politica verso l'Unione Sovietica aveva conosciuto una evoluzione, diventando ancora più pragmatica di quanto già non lo fosse. Non si poteva, per Martinet, parlare di una vera *Ostpolitik* italiana quanto di un insieme di atteggiamenti definiti caso per caso. Dopo aver dato l'impressione di un totale allineamento con gli Stati Uniti, notava l'ambasciatore, ora l'Italia sembrava modellare la sua politica su quella di Bonn, anche per le ricadute positive che, sul piano della politica interna, ciò avrebbe avuto per un governo che puntava a una piena concordia tra la DC e il PSI e che voleva anche tenere conto dei sentimenti prevalenti nel PCI e in alcuni settori dell'opinione pubblica. Perciò, se le relazioni Est-Ovest si identificava-

[36] *Ivi*, n. 1235, 18 novembre 1982.
[37] *Ivi*, n. 1296, 6 dicembre 1982.
[38] CHEVS, MR23, dr. 4, n. 253, 4 marzo 1983.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 233

no con la questione degli «euromissili», e questa sovrapposizione rendeva se non altro difficili i rapporti italo-sovietici[39], ciò tuttavia non impediva che Roma tenesse un atteggiamento duttile, soprattutto quando erano in gioco interessi economici, pur prestando sempre grande attenzione a non prendere le distanze dai partner della NATO e della CEE. Il favore con il quale, in sede di CoCom, l'Italia si pronunciava per un aggiornamento periodico delle liste era, per l'ambasciatore, una conferma di questa crescente disponibilità verso Mosca[40].

Martinet notava che la continuità tra i governi Spadolini e il nuovo esecutivo guidato da Fanfani era evidente soprattutto sul piano europeo. I rapporti dell'Italia con la Gran Bretagna e la Germania, si lagnava l'ambasciatore, continuavano a essere, anche dopo l'avvicendamento a Palazzo Chigi, più stretti di quelli con la Francia. Parigi doveva quindi agire, cercando di dare alla relazioni franco-italiane una intimità che le avvicinasse al modello – comunque inarrivabile – di quelle franco-tedesche anche e forse soprattutto per evitare che si consolidasse un asse tra Roma e Bonn che avrebbe fatto della Germania federale l'epicentro degli equilibri europei.

Gli sviluppi, anche interni, della situazione tedesca incidevano, per Palazzo Farnese, in termini più generali sulle posizioni di Palazzo Chigi e agli inizi del 1983 l'interrogativo più inquietante per l'ambasciatore francese era la reazione dell'Italia all'esito delle imminenti elezioni tedesche, una reazione suscettibile di portare a una revisione degli impegni assunti dal governo di Roma in merito agli INF[41].

Infatti, se a Comiso continuavano i lavori per l'installazione dei 112 missili previsti dalla doppia decisione della NATO del dicembre 1979 e se l'Italia aveva ribadito il suo impegno a procedere all'installazione entro la fine del 1983 nel caso in cui il negoziato di Ginevra non avesse avuto esito positivo, il nuovo anno si apriva, per Martinet, sotto il segno dell'incertezza legata a due incognite. Anzitutto l'atteggiamento della Germania Federale. Il ministro della Difesa, Lelio Lagorio, affermava infatti che l'Italia avrebbe proceduto all'installazione dei missili indipendentemente dalle decisioni tedesche. Ma gli interlocutori della Farnesina ritenevano «poco concepibile» che l'Italia procedesse da sola. Se Bonn, per esempio in caso di vit-

[39] *Ivi*, n. 308, 17 marzo 1983.
[40] *Ivi*, n. 309, 17 marzo 1983.
[41] *Ivi*, n. 128, 7 febbraio 1983.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 234

toria della SPD alle elezioni politiche, avesse deciso di rinviare l'installazione dei missili, per l'Italia sarebbe stato imbarazzante e difficile cominciare da sola a installarli. Meno determinante era per Martinet l'atteggiamento degli altri paesi toccati dalla doppia decisione NATO, compresa la Gran Bretagna.

Queste incertezze di carattere esogeno si intrecciavano a incognite di carattere interno.

Per Martinet non era escluso che il PCI abbandonasse l'atteggiamento moderato e di basso profilo fino lì osservato. Il PCI controllava gran parte del movimento pacifista e la moderazione poteva evolvere e, al limite, essere abbandonata in caso di esito favorevole ai socialdemocratici della consultazione elettorale a Bonn e se contemporaneamente avesse avuto conferma la prospettiva, già insistentemente evocata, di elezioni politiche anticipate in Italia. Era superfluo osservare che alla Farnesina questi interrogativi suscitavano apprensione.

Il ruolo centrale era, per l'ambasciatore francese, quello del PSI. Fino a quel momento, osservava Martinet, via del Corso si era espressa in merito agli «euromissili» in termini analoghi a quelli di Piazza del Gesù, ma negli ultimi tempi il partito di Craxi aveva assunto una posizione interlocutoria, in gran parte motivata dal timore che il PCI potesse erodere consensi nella sinistra dell'elettorato socialista se il PSI avesse stentato ad avvicinarsi alle posizioni della socialdemocrazia tedesca. Craxi era deluso dall'atteggiamento dell'amministrazione Reagan, che sembrava giocare la carta della DC, e avrebbe voluto far comprendere a Washington che era il PSI il partito che meglio avrebbe difeso gli interessi atlantici nella penisola. Ma il leader socialista, mentre cercava di ottenere una credibilità presso gli Stati Uniti a spese della DC, intendeva anche evitare di introdurre un motivo di discordia nei rapporti tra il suo partito e la DC, la quale, anche dopo le previste elezioni, sarebbe rimasta un partner di governo fondamentale per il PSI. Martinet riteneva che non si potessero tuttavia escludere variazioni anche notevoli delle posizioni craxiane, soprattutto in caso di vittoria socialdemocratica in Germania.

Quanto al ministro Colombo, era il titolare degli Esteri – notava l'ambasciatore francese – che esprimeva le opinioni del governo riguardo agli «euromissili» mentre il presidente del Consiglio Fanfani non aveva ancora rilasciato dichiarazioni pubbliche. Colombo sperava di influenzare gli Stati Uniti ma non cercava di svolgere un ruolo autonomo profittando delle opportunità offerte

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 235

dal dialogo bilaterale con Mosca. Soprattutto, per ciò che concerneva direttamente la Francia, gli argomenti utilizzati dalla Farnesina per sostenere la tesi di Parigi circa la non inclusione delle forze terze nelle trattative di Ginevra non davano l'impressione di una grande convinzione e sembravano soprattutto destinate a rafforzare la posizione negoziale degli Stati Uniti. Si trattava quindi, da parte francese, di fornire a Roma argomenti che suonassero convincenti agli interlocutori italiani per spingerli a difendere la posizione di Parigi sulla non inclusione, nella contabilità di Ginevra, delle forze francesi, la cui indipendenza, avvertiva Martinet, non era nella penisola percepita come un fatto positivo, quanto piuttosto come una sopravvivenza gollista[42]. Era questo, per Palazzo Farnese, il messaggio più urgente da recapitare a Palazzo Chigi e alla Farnesina.

Alle elezioni politiche tedesche del 6 marzo, che tanta apprensione suscitavano in Italia, la CDU-CSU ottenne il 48,8 per cento dei voti e la SPD solo il 38,2 mentre i Verdi, costituitisi come partito solo pochi mesi prima, raggiunsero il 6,6 per cento, superando la soglia di sbarramento del 5 ed entrando al Bundestag. Su quanto questi risultati elettorali, deludenti per i socialdemocratici e lusinghieri per i Verdi, avrebbero influenzato la posizione del governo di Roma sugli «euromissili», era difficile dire. Anche perché, nella penisola, le elezioni anticipate, ventilate ormai come l'unica via d'uscita sin dalla caduta del governo Fanfani, nell'aprile[43], si tennero infine nel giugno e disegnarono a Montecitorio e Palazzo Madama un nuovo equilibrio di forze che permise la nascita del primo governo socialista della storia d'Italia.

Le elezioni del giugno 1983 e la formazione del governo Craxi

In realtà l'esito delle elezioni non aveva, in sé e almeno sulla carta, un carattere particolarmente rivoluzionario. Era forse vero il contrario. La Democrazia Cristiana perse consensi rispetto ai risultati delle elezioni del 1979, assestandosi al 32,9%, ma si confermò il partito di maggioranza relativa; il PCI rimase stabile con il 29,9% dei suffragi; aumentavano i loro rappresentanti il PRI, il PSI e il

[42] CHEVS, MR21, dr. 6, Note, Ambassade de France en Italie, Rome, 28 gennaio 1983, «L'Italie et les FNI».

[43] CHEVS, MR23, dr. 4, n. 434, 21 aprile 1983.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 236

Movimento Sociale Italiano. Nelle comunicazioni a caldo al Quai d'Orsay, Martinet sottolineò la flessione della DC e il rafforzamento del centro[44] che derivava dall'aumento percentuale soprattutto del Partito Repubblicano il quale tuttavia, nonostante il successo, si confermava come un partito fisiologicamente di piccole dimensioni. Tutta da indagare era poi la crescita di consensi del MSI[45]. In definitiva, l'esito della consultazione non faceva che ribadire la sostanziale stabilità dell'elettorato e niente, nei numeri, lasciava prevedere grandi cambiamenti nell'ingessata gestione del potere in Italia.

In via Veneto, raccontava Martinet, gli animi erano però tutt'altro che tranquilli. Dietro la facciata di serenità, l'ambasciata americana era molto preoccupata per quella che si indicava come una «sconfitta» della Democrazia Cristiana. Il consigliere politico dell'ambasciata, che il 29 giugno ebbe un colloquio con uno dei collaboratori di Martinet, faceva mostra di elegante understatement. Certo, egli era sorpreso dell'ampiezza della «disfatta» democristiana, non in linea con le previsioni fatte in via Veneto che, nel peggiore dei casi, indicavano una perdita del 2%. Rassicurante era comunque notare che, nonostante l'insuccesso della DC, in realtà non vi era alternativa al ritorno a una formula pentapartitica, ciò che permetteva di mantenere un certo aplomb e non giustificava eccessivi allarmi.

Martinet osservava però che, al di là dell'apparente ottimismo, era proprio l'allarme che dominava in via Veneto. La principale preoccupazione degli Stati Uniti verteva sulle conseguenze delle elezioni sugli interessi dell'Alleanza atlantica. Il futuro governo rischiava di trovarsi indebolito dalla flessione del suo principale componente, la DC, e dal mediocre successo del secondo, il PSI. Ora, il prossimo governo avrebbe dovuto affrontare compiti difficili sul piano interno e internazionale, in primo luogo quello relativo allo schieramento degli «euromissili». Per l'ambasciata americana, l'ipotesi di affidare la presidenza del Consiglio a una personalità della DC non troppo esposta, come Colombo, e il ministero degli Esteri a Spadolini, «non era poi cattiva». Ciò che era necessario era da un lato evitare tutte le formule che, anche indirettamente, introducessero il Partito Comunista nell'area di governo; dall'altro prevenire la tentazione di «deriva» del PSI sugli FNI.

Ora il Partito Socialista aveva fatto capire all'ambasciata ameri-

[44] CHEVS, MR23, dr. 5, n. 700, 27 giugno 1983.
[45] *Ivi*, n. 701, 29 giugno 1983.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 237

cana che la conferma della disponibilità italiana riguardo agli FNI poteva dipendere dal sostegno che gli Stati Uniti avrebbero dato alla candidatura di Craxi alla presidenza del Consiglio.

Martinet raccontava che il 28 giugno, alla fine della riunione del comitato esecutivo del PSI, via del Corso aveva trasmesso all'ambasciata americana, nel corso di una conversazione tra Gennaro Acquaviva – che lo stesso Martinet indicava come «personalità vicina a Craxi» –, e un diplomatico americano, un «chiaro messaggio». Per il PSI, aveva precisato Acquaviva, solo due formule di governo erano possibili: un governo di centro-sinistra basato sul pentapartito, con Craxi presidente del Consiglio e con un programma di lotta contro l'inflazione e la disoccupazione e la conferma dell'impegno riguardo l'installazione dei missili; un governo di «solidarietà nazionale» che coinvolgesse in un modo o nell'altro il PCI. Quest'ultima prospettiva non doveva comunque suonare inquietante per gli Stati Uniti, aveva rassicurato Acquaviva, perché varie erano le forme di coinvolgimento possibili.

Il consigliere politico dell'ambasciata americana interpretò questa «proposta» come un vero e proprio ricatto che, tradotto in termini brutali – e così lo tradusse Martinet per il Quai d'Orsay –, suonava approssimativamente così: se gli Stati Uniti appoggiavano, «presso i loro amici», nella DC e nei partiti laici, l'ipotesi di una presidenza Craxi, il PSI si impegnava a «tenir bon» per i missili. In caso contrario, il Partito Socialista si sarebbe accordato con il PCI e avrebbe dovuto «mettre de l'eau dans son vin» sugli FNI. L'ambasciata americana si rifiutava però di giocare il gioco proposto da via del Corso, intendeva sottrarsi al «marchandage» sui missili – tanto più che l'ipotesi di un governo di «solidarietà nazionale», appoggiato dal PCI, non sembrava troppo credibile – e, quindi, avvertiva Martinet, si apprestava a rispondere a via del Corso «con una certa brutalità». L'interlocutore di Martinet in via Veneto gli disse di aver preparato un messaggio orale, che sarebbe stato rimesso al PSI nel pomeriggio dello stesso 29 giugno, dopo aver ottenuto l'approvazione dell'ambasciatore Rabb. Egli ne lesse all'ambasciatore francese i passaggi salienti: era un messaggio fermo che indicava come per gli Stati Uniti la formula del pentapartito avesse dato prova di efficacia e che, anche se le condizioni si presentavano ora più difficili, a Washington non si sarebbe «compresa» una iniziativa tendente ad allargare al Partito Comunista la maggioranza parlamentare del futuro governo. Sottolineando che le indicazioni sino allora date erano strettamente

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 238

confidenziali, Martinet informava il Quai d'Orsay che avrebbe provveduto a verificare se il messaggio fosse stato effettivamente recapitato in via del Corso[46].

Se le carte d'archivio tacciono sulla effettiva consegna della risposta di via Veneto alle pressioni di via del Corso, da Palazzo Farnese si seguì accuratamente la fase di gestazione del nuovo esecutivo anche se i rapporti di Martinet non dimostrano quell'entusiasmo per la nascita del primo governo socialista nella storia d'Italia che pure sarebbe stato da attendersi da un ambasciatore che era nel contempo un uomo politico socialista e il rappresentante di un paese a guida socialista. Agli inizi di luglio, il segretario generale alla Presidenza della Repubblica, Maccanico, informò Martinet che Pertini aveva intenzione di incaricare Craxi della formazione del governo e che era intenzione del Quirinale stringere i tempi per la costituzione del nuovo Gabinetto. Certo, si riconosceva che Craxi avrebbe dovuto superare una serie di difficoltà, le più importanti delle quali vertevano, da un lato sulle reticenze dei repubblicani e dei liberali, dall'altro sulla questione degli «euromissili», per la quale il segretario socialista non solo era sotto il fuoco di fila del PCI, ma doveva affrontare anche una forte opposizione interna al suo stesso partito[47].

Rassicuranti erano comunque le informazioni che erano state date in occasione di un incontro tra un funzionario dell'ambasciata francese e Giuliano Amato, il quale era considerato a Palazzo Farnese «uno dei principali consiglieri di Craxi». Da quanto si poteva dedurre dalle parole di Amato, sugli «euromissili» Craxi aveva intenzione di procedere con una iniziativa spettacolare tale da impressionare l'opinione pubblica: una tournée, da farsi tra fine ottobre e inizi di novembre, comprendente le tappe di Bonn, Londra, Parigi, Washington e forse Mosca. Amato disse inoltre che Craxi intendeva sviluppare relazioni privilegiate con Parigi, per attenuare il carattere esclusivo dell'asse Parigi-Bonn[48].

La presentazione data da Amato all'ipotesi di tournée internazionale di Craxi sembrava a Palazzo Farnese lasciare intendere che il presidente del Consiglio in pectore non puntava a svolgere un ruolo di mediatore tra la Casa Bianca e il Cremlino, anche perché la sosta nella capitale sovietica «appariva in filigrana del suo progetto». Era

[46] *Ivi*, n. 707, 29 giugno 1983, segreto.
[47] *Ivi*, n. 742, 11 luglio 1983.
[48] *Ivi*, n. 800, 30 luglio 1983, segreto, firmato Gaillardin.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 239

superfluo poi sottolineare che gli Stati Uniti non sarebbero stati così favorevoli a un viaggio a Mosca il quale, in tutti i casi, per il rispetto di un rigido galateo politico, doveva essere preceduto da una missione a Washington.

Quanto all'ipotesi di una visita del presidente del Consiglio in Francia, essa, si osservava all'ambasciata francese, poteva avere luogo o in forma privata, oppure nell'ambito dell'incontro già previsto entro la fine dell'anno. Si trattava di capire quali erano le intenzioni del leader socialista, se egli aveva intenzione di ascoltare gli interlocutori o di avanzare nuove proposte.

Due punti, aveva sottolineato Amato, erano importanti. Anzitutto il significato esatto della data del 31 dicembre come inizio della dislocazione dei missili. Se l'Unione Sovietica – si chiedeva l'uomo politico socialista – avesse fatto prima di quella data una seria proposta in sede negoziale a Ginevra, non sarebbe stato il caso di «fermare l'orologio» il tempo necessario per esaminarla? Inoltre, i negoziati segreti con gli Stati Uniti per la divisione delle responsabilità nell'impiego dei missili, che ancora non erano terminati, avrebbero potuto costituire un altro elemento del margine di manovra di Craxi, il quale da tempo ormai andava sostenendo che l'impiego degli «euromissili» doveva essere sottoposto al sistema della doppia chiave senza però, fino a quel momento, insistere su questa richiesta. Amato si era poi detto personalmente convinto che fosse necessario respingere la richiesta sovietica di conteggiare, nel negoziato di Ginevra, le forze terze.

Il consigliere di Craxi, si commentava a Palazzo Farnese, si era prodigato in rassicurazioni. Ciò però non era sufficiente per attenuare le inquietudini di Parigi. Il futuro presidente del Consiglio, si notava, aveva margini di manovra molto stretti sul piano economico e, per riscuotere un successo presso l'opinione pubblica, avrebbe potuto sfruttare solo le opportunità offerte in politica estera: non si poteva escludere che la ricerca di un successo sul terreno più scabro dell'attualità internazionale lo portasse a commettere errori. Era del resto chiaro che ciò che sarebbe avvenuto in Germania federale sarebbe stato determinante per l'Italia. Come avevano sostenuto i dirigenti del PSI, non sarebbe stato concepibile che Craxi apparisse, agli occhi del PCI, «alla destra di Kohl». L'Italia avrebbe quindi necessariamente seguito il governo di Bonn in eventuali ammorbidimenti in tema di «euromissili». In tutti i casi era poco probabile che il PSI abbandonasse, nelle sue dichiarazioni, un certo grado di ambiguità perché Craxi, pur preoccupandosi per le reazioni del PCI, non

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 240

avrebbe potuto dimenticare che avrebbe avuto come principale partner di governo la DC, la quale nell'esecutivo avrebbe certo ottenuto dei «posti chiave»[49].

Uno dei «posti chiave» del nuovo esecutivo affidato alla DC fu il dicastero degli Esteri, alla cui guida fu designato Giulio Andreotti, un veterano degli affari internazionali. Visto da Palazzo Farnese, Andreotti appariva uno degli uomini politici italiani «più brillanti e più longevi», oltre che un grande e profondo conoscitore delle questioni internazionali. Gli ambiti di interesse privilegiato di Andreotti, si notava per il Quai d'Orsay, erano la politica europea e i rapporti Est-Ovest, ma soprattutto il Mediterraneo. Andreotti, si ricordava, era il fautore e l'architetto di un ritorno della presenza dell'Italia nel mondo arabo. Nel settembre era stato l'organizzatore, come presidente dell'Unione interparlamentare, del discusso viaggio di Arafat a Roma. Insomma, «se si potevano dividere i ministri degli Esteri italiani tra atlantisti e mediterranei, Andreotti appariva incontestabilmente nella seconda categoria»[50].

Anche Craxi, tuttavia, dava grande importanza alla politica estera tanto che, alla presentazione del suo governo alla Camera, un terzo di tutto il suo intervento riguardò i temi di politica internazionale. Per Martinet, non si riscontravano novità sostanziali rispetto all'orientamento tradizionale della diplomazia italiana. L'approccio di Craxi era sembrato moderato e prudente. Il presidente del Consiglio italiano aveva affrontato i temi della pace e del sottosviluppo, impegnando l'Italia nella frattura Nord-Sud; si era espresso sulla politica mediterranea, rivendicando il ruolo positivo della forza multinazionale e dicendosi a favore di soluzioni pacifiche e negoziate; si era limitato ad affermazioni generiche sui temi europei; aveva stabilito una continuità con i governi precedenti quando aveva parlato dell'Alleanza atlantica come di un'alleanza politico-militare difensiva e sollecitato una concertazione responsabile tra Europa e Stati Uniti. Aveva poi toccato il tema più spinoso abbordando le questioni della sicurezza e dell'equilibrio delle forze in Europa. Craxi aveva auspicato che nuove proposte sovietiche sbloccassero il negoziato di Ginevra e sottolineato che, a suo parere, anche dopo l'installazione dei missili, un canale di dialogo fra Est e Ovest dovesse essere mantenuto, proponendo che le trattative continuassero in tutti i casi fino al 1988. Con le sue paro-

[49] *Ivi*, n. 801, 30 luglio 1983, firmato Gaillardin.
[50] *Ivi*, n. 815, 5 agosto 1983.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 241

le, il presidente del Consiglio pur senza dare alcuna indicazione su una eventuale iniziativa italiana sui FNI, aveva, secondo l'ambasciatore, assunto una precisa posizione[51].

Se il messaggio di buona volontà verso l'URSS di cui Craxi si era fatto interprete non impedì l'organizzazione di una grande manifestazione pacifista a Comiso, cui seguì la prima interpellanza parlamentare[52] – per il governo che il 12 agosto otteneva la fiducia alla Camera[53] – le «aperture» in direzione di Mosca non furono lasciate cadere dal Cremlino.

Il tandem Craxi-Andreotti tra Ostpolitik*, vocazione mediterranea ed Europa*

Alla fine d'agosto Craxi ricevette l'incaricato d'affari sovietico, Yuri Orlov, latore di una lettera personale di Andropov. Il leader sovietico, facendo riferimento all'auspicio di nuove proposte da parte di Mosca contenuto nel discorso programmatico pronunciato dal presidente del Consiglio alla Camera, alludeva a una eventuale eliminazione degli SS-20. Secondo un comunicato di Palazzo Chigi, Craxi si era riservato di rispondere. A parere di Martinet era evidente che l'URSS intendeva profittare dalla porta dischiusa da Craxi alla Camera, dove egli aveva sottolineato l'interesse del governo italiano per «nuove proposte sovietiche» e la volontà italiana di contribuire, in accordo con gli alleati, alla ricerca di un accordo soddisfacente. Al presidente del Consiglio aveva d'altronde fatto eco il ministro Andreotti, il quale, nel respingere senza grande convinzione la proposta di moratoria di sei mesi nell'installazione dei missili avanzata dal primo ministro greco, aveva anch'egli fatto dipendere la ripresa dei negoziati da una nuova proposta sovietica. Martinet osservava che il governo italiano era posto nell'imbarazzo perché sarebbe stato costretto a giustificare, davanti all'opinione pubblica, al PCI e ai pacifisti, una reazione di principio negativa a tali sollecitazioni provenienti da Mosca.

L'ambasciatore notava che Andropov in tutti i casi non appoggiava la proposta di Craxi, riguardo all'opportunità di proseguire i

[51] *Ivi*, n. 827, 10 agosto 1983.
[52] *Ivi*, n. 834, 12 agosto 1983.
[53] *Ivi*, n. 839, 12 agosto 1983.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 242

negoziati per altri cinque anni, anche dopo la dislocazione dei missili. Per il leader sovietico, se iniziava l'installazione, i negoziati perdevano il loro significato. Martinet era molto critico verso il presidente del Consiglio italiano: a suo parere egli aveva lanciato una iniziativa sugli FNI ponendosi un obiettivo di carattere interno, neutralizzare il PCI. Così facendo Craxi aveva agito con estrema leggerezza: il suo spirito di apertura, se poteva avere ricadute positive sul piano della difficile dialettica dei partiti nella penisola, rischiava invece di aprire una pericolosa falla nel dispositivo occidentale e il leader italiano, trascinato da una prospettiva falsata dalle preoccupazioni interne, aveva, al di là delle sue intenzioni, inserito un elemento di turbativa nel fronte atlantico[54].

Palazzo Farnese si mantenne costantemente informato degli sviluppi della démarche italiana. Uno dei collaboratori di Martinet incontrò il 9 settembre Danovi, il quale aveva sostituito Taliani alla guida del servizio disarmo della Farnesina, pur continuando a seguire l'Ufficio NATO. Danovi aveva precisato che il progetto di messaggio approvato dal governo italiano in Consiglio ristretto il 1° settembre non era ancora partito. Danovi non sapeva se Craxi aveva intenzione di mandarlo prima o dopo la sua tournée europea a Parigi, Londra e Bonn. Danovi, che aveva parlato al funzionario di Palazzo Farnese a titolo confidenziale, aveva sottolineato che Craxi riteneva in tutti i casi le proposte di Andropov un «utile chiarimento»[55].

Per Martinet era evidente che i toni dell'Italia verso l'URSS erano diventati più concilianti. Andreotti era su questo terreno in piena sintonia con Craxi. Nell'incontro che ebbe con Gromyko a Madrid, l'8 settembre, il ministro degli Esteri italiano aveva mostrato grande moderazione sul drammatico episodio dell'aereo sudcoreano abbattuto dai sovietici pochi giorni prima, confermando un atteggiamento di calorosa cordialità nei suoi rapporti con il collega sovietico. Andreotti, soprattutto, aveva lanciato in quell'occasione un messaggio niente affatto rassicurante per Parigi perché aveva parlato di «stretti margini di manovra» riguardo al braccio di ferro sull'inclusione di forze terze nel negoziato di Ginevra. Lo sconcerto nelle cancellerie occidentali era stato tale che la Farnesina era intervenuta per minimizzare la portata delle dichiarazioni del titolare del dica-

[54] *Ivi*, n. 873, 29 agosto 1983.
[55] *Ivi*, n. 918, 10 settembre 1983, confidentiel.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 243

stero sostenendo che non si era trattato che di conclusioni personali. Inoltre l'Italia, pur rispondendo negativamente alla proposta greca di rinviare di sei mesi l'installazione dei missili, non aveva, per Palazzo Farnese, opposto questo rifiuto con convincente fermezza.

Tutto ciò portava Martinet a ritenere che vi fosse un sensibile cambiamento di tono nei rapporti di Roma con Mosca, un ammorbidimento di cui Andreotti era il più fiero interprete. Ciò, spiegava l'ambasciatore francese, era in parte dovuto all'esperienza passata di Andreotti – autore, si notava, della *Ostpolitik* italiana e in seguito leader di un governo sostenuto dal PCI –, in parte all'ambizione che il ministro degli Esteri nutriva per il Quirinale: una maggiore flessibilità nei rapporti con Mosca avrebbe presumibilmente pagato in termini di gradimento presso il PCI e i voti comunisti erano necessari per l'elezione alla presidenza della Repubblica. Se si trattava per il momento solo di un cambiamento di tono, avvertiva l'ambasciatore, esisteva nondimeno il rischio reale di una evoluzione delle posizioni italiane, in particolare per ciò che riguardava il conteggio delle forze francesi nei negoziati di Ginevra. Il fermento, faceva notare Martinet, esisteva già: il sentimento generale in Italia, negli ambienti politici e nella stampa, era che le forze nucleari francesi dovessero prima o poi rientrare in un negoziato. Gli italiani erano consapevoli che Roma non aveva alcun interesse a una loro presa in conto nel quadro del FNI ma non aveva alcuna ragione a opporsi a una loro inclusione negli START. Nel corso della imminente visita di Andreotti e Craxi a Parigi, suggeriva Martinet, occorreva ricordare al ministro degli Esteri italiano il rifiuto di Parigi a far prendere in considerazione le forze francesi, anche in ambito START[56].

Questo doveva essere uno dei temi più importanti dell'incontro franco-italiano previsto per il 15 settembre. In previsione dei colloqui, che avrebbero di poco preceduto l'incontro già fissato per il novembre, occorreva, secondo Martinet, limitarsi ai temi più importanti, anche per il poco tempo a disposizione. Era necessario ricordare che la Francia aveva ora a che fare con interlocutori «assez différents» da quelli che Parigi aveva conosciuto negli ultimi due anni. Craxi e Andreotti nutrivano l'ambizione di fare svolgere alla diplomazia italiana un ruolo più importante e, in certa misura, più autonomo. Ciò si era tradotto in alcune iniziative sul Libano e da un insieme di dichiarazioni che, senza dissociare l'Italia dai suoi alleati,

[56] *Ivi*, n. 920, 10 settembre 1983, confidentiel.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 244

tendevano a dimostrare una maggiore disponibilità al dialogo con i sovietici: dalla risposta di Andreotti alla proposta greca di aggiornamento dell'applicazione della doppia decisione; al tono usato dallo stesso Andreotti sull'affare dell'aereo sudcoreano nel colloquio con Gromyko di Madrid. Questa tendenza, sottolineava l'ambasciatore, era comune ad Andreotti e a Craxi.

Da un punto di vista generale Martinet riteneva anzitutto importante che il suo governo si accertasse della fermezza italiana circa il rifiuto di prendere in considerazione l'armamento atomico francese nel negoziato in corso e in quelli futuri. Andreotti aveva assicurato a Martinet che il suo governo si sarebbe opposto alla «mise en compte» delle forze francesi nel negoziato sui FNI ma non avrebbe respinto quell'ipotesi nel caso di discussioni ulteriori[57].

In realtà, nel progetto di risposta alla lettera di Andropov, il governo italiano mostrò un atteggiamento ortodosso sul piano atlantico. Del resto, il tono della replica al leader sovietico era stato concertato con Washington. Nel settembre Reagan aveva scritto a Craxi e il presidente del Consiglio rispose alla Casa Bianca alla fine del mese. La copia della risposta italiana agli Stati Uniti, ancora prima di circolare nel governo – solo Andreotti la conosceva integralmente –, fu portata a conoscenza di Martinet che si ripromise di trasmetterla integralmente a Mitterrand. Martinet sintetizzava per il Quai d'Orsay gli elementi principali del messaggio. Craxi riteneva che le proposte di Andropov introducessero un «fattore nuovo» ma lasciavano inalterato il problema del disequilibrio: per questo il presidente del Consiglio italiano considerava necessario che l'alleanza rispondesse alle proposte sovietiche con «nuove proposte» che dimostrassero la determinazione a negoziare. A questo punto del messaggio Craxi ribadiva che non si doveva tener conto delle forze francesi e britanniche. Il passaggio più importante della lettera era tuttavia quello in cui Craxi ipotizzava tre possibili e diversi scenari: se non si arrivava a un accordo, si installavano i missili a Comiso secondo il calendario previsto; se l'Unione Sovietica avanzava nuove proposte suscettibili di far cadere gli attuali «préalables négatives», allora il negoziato doveva poter continuare; in tutti i casi l'alleanza doveva riaffermare senza equivoci la sua disponibilità a riprendere i negoziati, anche dopo un eventuale inizio delle dislocazioni. Allo stato attuale, sosteneva il leader italiano, esistevano ancora i «préa-

[57] *Ivi*, n. 919, 10 settembre 1983, segreto.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 245

lables négatives» e quindi il rinvio dell'installazione non era giustificato[58]. Secondo Martinet, se apparentemente le argomentazioni italiane sembravano muoversi sulla linea della totale ortodossia atlantica, la loro concatenazione logica suscitava un interrogativo: cosa avrebbe fatto l'Italia in caso di nuove proposte sovietiche e, in particolare, avrebbe rinviato l'installazione dei missili? Il dubbio non poteva essere sciolto perché, per l'ambasciatore, sarebbe stato sbagliato voler trarre una conclusione troppo netta dall'esegesi della lettera di Craxi, il quale voleva lasciarsi aperte diverse opzioni. Restava da vedere come gli Stati Uniti avrebbero reagito a questo messaggio così «voilé»[59].

La risposta italiana alla lettera di Andropov dell'agosto fu infine comunicata a Mosca l'8 ottobre: in essa il governo, pur esprimendo la «viva preoccupazione italiana per la risposta rigidamente negativa» dei sovietici alle proposte americane, sottolineava la volontà del governo italiano di proseguire nell'attuazione della sua *Ostpolitik*[60]. Era evidente, per Martinet, il desiderio di Roma di mantenere, sul piano dei rapporti con l'Europa orientale, canali di dialogo. La conferma di questo orientamento era importante anche sul piano interno, perché, scriveva l'ambasciatore, Craxi non voleva dare l'impressione di «chausser les bottes» di Reagan. E, anche se l'idea di un viaggio in Unione Sovietica di Craxi ventilata da Amato fin dall'estate, non era, affermavano alla Farnesina, «d'attualità», una serie di impegni testimoniavano l'interesse che il governo italiano attribuiva ai suoi rapporti con i paesi dell'Europa orientale.

L'elemento cruciale di questa politica era il viaggio di Craxi a Budapest fissato per la fine di gennaio-inizi febbraio. La data, notava Martinet, era stata scelta con cura: a quell'epoca la Gran Bretagna e la Germania Federale avrebbero già iniziato nella installazione dei missili ma non l'Italia. Prima di allora, a novembre, era prevista la visita in Italia del ministro degli affari Esteri ceco; a gennaio sarebbe giunto in Italia il viceministro degli Esteri della DDR. Quanto alla Bulgaria, l'Italia pensava a una ripresa graduale dei rapporti, fino a allora molto tesi per l'insistenza delle voci secondo le quali i servizi segreti di Sofia erano stati gli ispiratori del fallito attentato a papa Giovanni Paolo II nel maggio 1981; una ripresa era auspicata anche

[58] *Ivi*, n. 964, 20 settembre 1983, confidenziale.
[59] *Ivi*, n. 965, 20 settembre 1983, confidenziale.
[60] L.V. Ferraris (a cura di), *Manuale della politica estera italiana...*, cit., p. 370.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 246

sul piano delle relazioni con la Polonia, nonostante a Roma si considerasse il governo Jaruzelski come «sostanzialmente repressivo»[61]. In questa nuova stagione della *Ostpolitik*, notava Martinet, Andreotti aveva scelto di mantenere un basso profilo e sulla questione degli INF lasciava a Craxi il compito di mostrare un atteggiamento di fermezza verso l'Unione Sovietica. Andreotti, ribadiva l'ambasciatore francese, era preoccupato soprattutto di «ménager» il PCI, dei cui voti poteva avere bisogno per l'elezione alla presidenza della Repubblica. Era questa esigenza che gli suggeriva una certa ambiguità sul tema rovente dell'inclusione del negoziato di Ginevra delle forze terze[62]. Per il resto, l'*Ostpolitik* era una componente della politica italiana che il governo non si curava di dissimulare ai partner atlantici e che era confermata anche a prezzo di qualche incrinatura in seno alla maggioranza. In questo senso, la presenza dell'ambasciatore italiano alla parata tradizionale sulla piazza Rossa, il 7 novembre, era il segnale della perdurante volontà italiana di mantenere un dialogo con Mosca. L'autorizzazione data all'ambasciatore italiano aveva suscitato, raccontava Martinet, non poche polemiche nel pentapartito e Craxi aveva offerto la sua copertura a un Andreotti posto sulla difensiva dagli attacchi del PSDI e del PLI[63]. Certo, nella loro strategia del sorriso verso l'Unione Sovietica, il presidente del Consiglio e il ministro degli Esteri si proponevano obiettivi diversi sul piano della politica interna: per Andreotti si trattava di creare le condizioni per una collaborazione tra la DC e il PCI. Craxi rifiutava aspramente – e motivatamente – questa prospettiva. Per il leader socialista le aperture verso Mosca dovevano mostrare come una politica diversa da quella tradizionale potesse essere fatta anche senza l'appoggio del PCI e, a maggior ragione, senza l'ingresso dei comunisti nell'area di governo[64].

Martinet notava che l'evoluzione della politica estera italiana non era limitata al terreno dei rapporti con l'Est. Anche la politica mediorientale dell'Italia stava subendo sviluppi eccentrici. Uno dei primi viaggi di Andreotti ebbe come tappa Damasco, dove il ministro degli Esteri italiano si recò il 6-7 novembre[65]. Andreotti sottoli-

[61] CHEVS, MR23, dr. 6, n. 1159, 27 ottobre 1983, segreto.
[62] *Ivi*, n. 1169, 28 ottobre 1983, confidenziale.
[63] *Ivi*, n. 1223, 9 novembre 1983.
[64] CHEVS, MR21, Rapport de fin de mission, cit.
[65] L.V. Ferraris (a cura di), *Manuale...*, cit., p. 388.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 247

neò in quella occasione la necessità di tenere conto del punto di vista della Siria, senza il cui accordo, disse, non era possibile trovare una soluzione del problema libanese. Con queste parole il ministro italiano, che insistette anche sulla posizione di neutralità del contingente italiano in Libano, mostrava di dubitare dell'efficacia dell'accordo libano-giordano del maggio 1983, che a Washington era invece ritenuto la chiave di volta dell'imbroglio mediorientale[66].

Proprio nei giorni in cui Andreotti era in Siria si consumò una nuova strage di palestinesi, cinti d'assedio dai siriani nella città di Tripoli. Sui drammatici sviluppi della guerra in Libano, Craxi si intrattenne con Martinet. Andreotti, disse Craxi, era preoccupato dell'assenza di progressi nel processo di riconciliazione nazionale. L'Italia non pensava di ritirarsi dalla forza multinazionale ma avrebbe cercato di diminuire gli effettivi, con un «ritiro silenzioso», che portasse alla riduzione dai 2000 uomini attuali a 1100. Craxi parlò con Martinet del problema dell'evacuazione dei 4000 palestinesi da Tripoli e si disse «revolté» contro Arafat per l'attentato di Tel Aviv rivendicato dall'OLP. Martinet replicò che l'interesse politico spingeva sia la Francia sia l'Italia ad avere buone relazioni anche con paesi che si assumevano la responsabilità di atti di terrorismo – e qui Martinet accennò all'atteggiamento comprensivo dell'Italia verso l'Iran, la Siria e altri paesi dalla condotta, in questo senso, non proprio immacolata. Secondo l'ambasciatore, gli europei non dovevano rassegnarsi a veder trasformati i conflitti mediorientali in occasioni di scontro tra le due superpotenze e Craxi fu d'accordo con lui nel ritenere che, in politica, il realismo dovesse avere la preminenza sulle remore morali[67].

La politica mediorientale dell'Italia craxiana sembrava presentare notevoli smagliature rispetto agli orientamenti dei partner atlantici. Il governo di Roma, ad esempio, contrario a ogni forma di rappresaglia, si pronunciò contro il raid francese su Baalbek. L'episodio non doveva, secondo Martinet, essere ingigantito perché, in quel caso, si era trattato di un contrasto più italo-italiano che franco-italiano: Craxi infatti, nella conferenza stampa, aveva difeso la Francia[68].

Più gravi erano, per l'ambasciatore francese, altre prese di posizioni del governo italiano. In conversazioni private il ministro

[66] *Ibidem*.
[67] CHEVS, MR23, dr. 6, n. 1399, 15 dicembre 1983, segreto.
[68] *Ivi*, 22 novembre, n. 1300, firmato Gaillardin.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 248

Andreotti dichiarò che gli Stati Uniti sbagliavano a sostenere costantemente e ciecamente il governo israeliano[69]. Nella guerra Iran-Irak, l'Italia manteneva contatti con entrambi i belligeranti, anche perché i suoi interessi nel commercio di armi le suggerivano di passare sopra a eccessivi sofismi: Teheran aveva recentemente acquistato dall'Italia quattro batterie di LMS, tipo «Orgoglio di Stalin», mentre all'Irak erano state fornite quattro fregate e sei corvette[70].

Per Martinet vi erano in queste espressioni di presa di distanza dell'Italia dai suoi partner atlantici diverse componenti. Quella principale era il tentativo di giocare un ruolo apparentemente eterodosso sul piano atlantico per recuperare quell'handicap che impediva al governo di Roma di percepirsi e farsi percepire come partner dal peso analogo a quello degli altri tre grandi paesi europei. Con Colombo alla Farnesina, i governi avevano cercato di correggere la situazione presentando l'Italia come l'alleato più fedele di Washington. Diversa era la posizione di Andreotti: per il ministro l'Italia doveva anzitutto apparire come la nazione occidentale che vantava le migliori referenze per proporsi come crocevia di un dialogo tra paesi occidentali da un lato e i paesi del Maghreb, del Medio Oriente e d'oltrecortina dall'altro. Grazie a questa funzione di cerniera che avrebbe potuto svolgere nell'interesse atlantico, l'Italia si sarebbe ritagliata un suo proprio ruolo in ambito occidentale e avrebbe potuto contare di più per i suoi alleati e per gli Stati Uniti. Questa manovra, spiegava Martinet, presupponeva nella sua fase iniziale uno sforzo di differenziazione rispetto a Washington: ed era proprio questa la fase che la politica italiana stava attraversando[71].

In funzione di questo orientamento e sotto questa luce dovevano, per Martinet, essere lette quelle dichiarazioni che si susseguirono nel 1984 e che, viste da Palazzo Farnese, erano altrettante «gaffes monumentali»[72]. Iniziò Craxi, nel maggio. Il presidente del Consiglio a Lisbona fece cenno a una possibile moratoria nella dislocazione dei missili qualora fosse stata appurata una concreta disponibilità negoziale da parte sovietica; aggiunse che le forze nucleari francesi e britanniche non erano «sulla Luna» e quindi avrebbero dovuto essere contabilizzate nel negoziato di Ginevra, così come chiesto insisten-

[69] CHEVS, MR22, Rapport de fin de mission, cit.
[70] CHEVS, MR23, n. 1169, 29 ottobre, confidenziale.
[71] CHEVS, MR22, dr. 7, Rapport de fin de mission, 17 maggio 1985, cit.
[72] *Ivi*.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 249

temente dall'URSS[73]. Martinet tentò di minimizzare l'uscita di Craxi, riconducendola a preoccupazioni di carattere interno. L'ambasciatore scrisse al Quai d'Orsay che, dalle informazioni raccolte al Ministero degli Esteri italiano, emergeva senza alcun dubbio che Craxi non aveva consultato nessuno prima di fare quelle dichiarazioni. Il segretario generale della Farnesina, Malfatti, disse a Martinet che il Ministero degli Esteri italiano era stato il primo a stupirsi delle affermazioni di Lisbona. Pareva che il titolare del dicastero, Andreotti, avutane notizia, fosse sbottato con un «Se l'avessi detto io, sarei stato fatto a pezzi». L'ambasciatore francese chiese a Malfatti se la Farnesina avesse ricevuto dei segnali da Mosca, ottenendo dal segretario generale del ministero risposta negativa. Evidentemente, quindi, ne deduceva Martinet, non vi era relazione tra il viaggio che Andreotti aveva compiuto a Mosca, nell'aprile, e le dichiarazioni di Craxi se non – argomentava maliziosamente l'ambasciatore – il desiderio del presidente del Consiglio di attenuare l'effetto di prestigio che il capo della diplomazia italiana aveva tratto dalla accoglienza che gli era stata tributata a Mosca. Questa interpretazione non doveva suonare come particolarmente fantasiosa perché i rapporti tra Craxi e Andreotti, continuava Martinet, erano «curiosi». I due uomini politici si vedevano solo al Consiglio dei ministri e preferivano non dover viaggiare insieme. Così, Andreotti aveva accampato vari e non convincenti pretesti per non accompagnare Craxi nella capitale portoghese.

Tuttavia, circoscrivere a elementi di rivalità personale i motivi delle dichiarazioni di Craxi sarebbe stato, per l'ambasciatore francese, limitativo. Probabilmente, arguiva Martinet, il presidente del Consiglio era stato spinto a fare quel passo dalla rivalità «feutrée» che l'opponeva ad Andreotti, ma anche dalla prossimità delle elezioni europee. Pensando alla imminente consultazione elettorale, Craxi aveva ritenuto opportuno non lasciare agli avversari il monopolio del tema della difesa della pace e effettivamente, con la sua dichiarazione, egli neutralizzava parzialmente i comunisti anche se imbarazzava la Democrazia Cristiana e il PRI, suoi partner di governo. Poste così le cose, l'episodio poteva essere relativizzato. In questa prospettiva – se, in altre parole, le affermazioni fatte dal presidente del Consiglio a Lisbona erano rivolte soprattutto alla platea interna – le reazioni di sconcerto con le quali gli Stati Uniti le ave-

[73] L.V. Ferraris, *op. cit.*, p. 352.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 250

vano accolte erano, per l'ambasciatore, da un lato legittime – soprattutto perché l'Italia non perdeva occasione per lamentarsi della mancanza di concertazione in seno all'alleanza –, dall'altro non dovevano trasformarsi in elementi di vero allarme. Per Martinet, in fondo, non si poteva chiedere a un dirigente politico italiano di dimenticare lo scacchiere interno quando parlava di delicati problemi di carattere internazionale: in considerazione di questa «debolezza» non bisognava dare troppa importanza alle dichiarazioni rilasciate da Craxi in terra iberica[74].

Pochi mesi dopo, a consultazioni europee già avvenute[75] e quindi senza preoccupazioni elettorali imminenti, Martinet registrava nel suo cahier des doléances un'altra «gaffe», stavolta di Andreotti. Il 13 settembre, alla Festa dell'Unità, il ministro degli Esteri parlò dell'opportunità che la Germania restasse divisa; rincarò poi la dose aggiungendo che, a suo parere, non solo le proposte di Mosca circa l'eventuale distruzione di parte degli SS-20 erano realiste, ma anche che le richieste sovietiche riguardo l'inclusione delle forze strategiche terze erano, in fondo, legittime[76]. Dal Quai d'Orsay, furenti, non si poteva che incaricare Martinet di fare presente al Ministero degli Esteri il disappunto e lo sconcerto di Parigi per la disponibilità espressa da Andreotti ad andare incontro alle pretese sovietiche riguardo l'inclusione delle forze strategiche francesi nel negoziato di Ginevra[77]. L'uscita di Andreotti alla Festa dell'Unità, confermava, per Martinet, la «personalità singolare del ministro degli Esteri». Vi era da chiedersi, aggiungeva il diplomatico francese, se egli avesse premeditato le sue parole e misurato le reazioni che esse avrebbero potuto suscitare.

L'ambasciatore dovette riconoscere che la posizione della Francia era paradossale. Andreotti aveva un atteggiamento ben diverso da quello del predecessore Colombo sia per quanto riguardava gli Stati Uniti sia per ciò che concerneva il processo di integrazione europea. La Francia, che si era sempre lamentata dell'allineamento sistematico di Roma a Washington, avrebbe dovuto felicitarsi di questa evoluzione[78]. Invece scopriva che questi sviluppi, così ardentemente

[74] CHEVS, MR23, dr. 7, n. 498, 5 maggio 1984.
[75] *Ivi*, n. 721, 18 giugno 1984.
[76] *Ivi*, n. 1002, 14 settembre 1984; n. 1005, 15 settembre 1984.
[77] *Ivi*, n. 1038, 24 settembre 1984, confidenziale.
[78] *Ivi*, n. 1013, 18 settembre 1984, confidenziale.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 251

auspicati a Parigi, non presentavano affatto i previsti vantaggi e che un'Italia così, più disinvolta e autonoma, era per la Francia un partner ancora più difficile, perché meno docile e meno prevedibile, di quell'Italia spadoliniana che Martinet aveva spesso schernito. Le relazioni bilaterali, si notava, erano state molto più distese all'epoca di Spadolini e Fanfani di quanto non lo fossero con il governo Craxi che tendeva a fare concorrenza a Parigi in zone delicate come l'Africa e il Medio Oriente[79]. La Francia doveva così riconoscere che i calcoli iniziali non erano affatto tornati.

Le relazioni italo-francesi 1981-1984: la questione dell'Airbus, l'«affaire» Toni Negri, la «guerra» Craxi-«Le Monde»

Nel novembre 1984 la missione di Martinet ebbe termine[80]. La stampa italiana annunciò il rientro dell'ambasciatore in patria già qualche mese prima che esso fosse effettivo. Per alcuni il richiamo di Martinet era un po' il segnale del fallimento della sua missione. Egli doveva essere l'uomo giusto al momento giusto invece, si notava, i rapporti tra l'Eliseo e Palazzo Chigi erano freddi e formali: l'ambasciatore era accusato da Parigi di non aver saputo legare con Craxi e di avere scelto, nel PSI, interlocutori sbagliati. Non si poteva escludere che uno dei capi d'accusa fosse l'incidente Craxi-«Le Monde» del gennaio[81]. Parigi, si sosteneva ancora, era delusa della sorte riservata da Roma ad alcuni progetti di cooperazione, in particolare l'insuccesso nel tentativo di coinvolgere l'Italia nel consorzio di Airbus[82].

In effetti le relazioni italo-francesi nel periodo in cui Martinet rappresentò il suo paese a Roma furono tempestose. Su alcuni aspetti delicati dei grandi temi internazionali, come notato, la sintonia tra i due paesi non era sempre stata scontata, tutt'altro: dal basso profilo scelto dall'Italia nell'indicare le resistenze economiche che si opponevano all'adesione della Spagna alla comunità, alla questione

[79] CHEVS, MR21, Rapport de fin de mission, cit.

[80] CHEVS, MR24, corrispondenza, MRE (direction du personel et de l'administration générale, service du Personnel), a G. Martinet, n. 8071, PL/2; rettificato con lettera del 20 novembre 1984, n. 8938.

[81] M. Eboli, *Perché se ne va l'ambasciatore di Francia a Roma Gilles Martinet*, in «Il Giornale d'Italia», 5 giugno 1984.

[82] P. Calabrese, *Mille giorni a Roma*, in «Il Messaggero», 31 ottobre 1984.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 252

del conteggio delle forze terze nel negoziato di Ginevra; dalla mancanza di collaborazione dei due paesi in Libano al diverso sostegno dato ai progetti americani volti a risolvere i problemi mediorientali. In un'intervista rilasciata a «Panorama» alla fine di marzo 1984, Martinet parlava di sospetti e incomprensioni nelle relazioni bilaterali: i due paesi, osservava l'ambasciatore, «pur amandosi, arrivavano talvolta a detestarsi». L'Italia sospettava che la Francia privilegiasse i rapporti con Bonn e con Londra, mentre a Parigi si temeva che l'Italia fosse più sensibile all'influenza americana che a quella europea[83].

La cartina di tornasole di questa preminenza fu considerata, da Martinet, il rifiuto italiano di partecipare al consorzio per la costruzione del nuovo Airbus. Su questo tema, da cui dipendeva, per l'ambasciatore, il futuro dell'Europa, la posizione dell'Italia era stata assai deludente.

Alla riunione che si era tenuta al Quai d'Orsay agli inizi del 1983 per stabilire le linee guida della politica della Francia in Italia, si erano indicati, tra i problemi da risolvere per potenziare gli scambi economici bilaterali, la questione Saint-Gobain-Olivetti e soprattutto l'opportunità di continuare i negoziati per ottenere la partecipazione italiana alla consorzio Airbus e l'acquisto, da parte di Alitalia, di Airbus 320[84]. Inizialmente, nel giugno 1982, quando si era tenuta la prima riunione del gruppo di lavoro sull'A320 per l'eventuale partecipazione dell'Italia al programma, la delegazione italiana, guidata da Barattieri, direttore generale della produzione industriale al Ministero dell'Industria, e da Castellari, direttore generale degli Affari economici al Ministero delle Partecipazioni Statali, aveva avuto una reazione positiva[85]. L'Italia sembrava acquisita al progetto: Maurizio Bucci, direttore degli affari economici alla Farnesina, era sembrato assai sensibile all'aspetto di rafforzamento della comunità europea che il progetto conteneva[86] e anche De Michelis, ministro delle Partecipazioni Statali, si era detto favorevole a una partecipazione dell'Italia al programma anche se, con un inelegante do ut des, aveva chiesto in cambio un accordo sulla siderurgia, vale a dire

[83] B. Cirini, *Lite continua*, in «Panorama», 26 marzo 1984.

[84] CHEVS, MR21, dr. 8, politique de la France en Italie, note, confidentiel, n. 297/EU dal Ministère des Relations Extérieures - direction d'Europe, sous-direction Europe Meridionale, à G. Martinet, Parigi, 29 marzo 1983.

[85] CHEVS, MR23, dr. 1, n. 695, 15 giugno 1983.

[86] *Ivi*, n. 540, 12 maggio 1982.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 253

l'impegno della Francia a spingere la commissione di Bruxelles a stabilire un aumento delle quote italiane nella produzione dell'acciaio[87].

Gli Stati Uniti erano corsi ai ripari lanciando una vera e propria offensiva sul mercato italiano. Nel giugno era giunto in Italia il presidente della società Boeing, Wilson, con l'obiettivo di dissuadere l'Alitalia dall'ordinare i previsti A320. A fine luglio la presentazione del nuovo Boeing era stata l'occasione per fare campagna di persuasione. La presentazione, il 16 settembre, del B757, era stata una nuova tappa di questa campagna[88]. La situazione era stata considerata in Francia così delicata che, nell'ottobre, era giunto a Roma Lathière, presidente dell'Airbus industries, per tentare di arginare l'offensiva degli Stati Uniti. Lathière aveva incontrato il ministro dei Trasporti Balsamo, dell'Industria, Marcora, delle Partecipazioni Statali, De Michelis cercando di convincerli della bontà dell'opzione europea ma Bucci non aveva nascosto a Martinet che l'Italia era sottoposta a pressioni enormi, «al limite fastidiose», da parte degli Stati Uniti[89]. Per l'ambasciatore francese, oltre a illustrare i dettagli tecnici, era necessario informare i «décideurs» italiani, politici, sindacali e amministrativi del significato politico della partecipazione dell'Italia al consorzio[90].

La doccia fredda era giunta a novembre quando Spadolini, in visita a Washington, aveva annunciato la decisione presa dalla direzione dell'Alitalia di acquistare dalla società Douglas trenta DC9.80. Era una decisione che, si erano difesi a Roma, aveva risposto a preoccupazioni finanziarie e politiche. Da un lato Nordio, il presidente dell'Alitalia, aveva inteso riequilibrare il bilancio del 1983 ed era stato quindi particolarmente sensibile all'offerta di Douglas di riacquistare vecchi apparecchi italiani; dall'altro l'amministrazione Reagan, preoccupata di «casser» i progetti europei e di ristabilire il monopolio americano, aveva esercitato forti pressioni su Roma. La decisione del governo di Roma era stata, per Martinet, importante su un piano più generale: essa denunciava che l'europeismo, nella penisola, era poco più di uno slogan: l'Italia, scriveva l'ambasciatore, era decisamente «mal placée» per agitare grandi progetti di rafforza-

[87] *Ivi*, n. 699, 16 giugno 1982.
[88] CHEVS, MR23, dr. 2, n. 1000, 17 settembre 1982.
[89] CHEVS, MR23, dr. 3, n. 1170, 30 ottobre 1982.
[90] *Ivi*, n. 1171, 30 ottobre 1982.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 254

mento delle istituzioni europee quando nell'industria aeronautica si inchinava alle ingiunzioni americane[91].

Il ministro degli Esteri Colombo aveva fatto sfoggio di moderazione quando aveva osservato che l'acquisto dei trenta aerei Douglas non avrebbe impedito all'Italia di prenotare eventualmente gli A320[92] ma De Michelis, in visita privata negli USA nel novembre, sembrava che avesse proposto un accordo tra Aeritalia e Boeing per la costruzione di un apparecchio di 150 posti della nuova generazione. Pareva che De Michelis avesse detto a un giornalista: «L'Italia sarebbe istintivamente portata a una collaborazione europea ma era più difficile da realizzare. Se si pensava che non siamo riusciti a metterci d'accordo sul problema dell'acciaio». Per Martinet questo era stato «étonnant» perché era l'opposto di ciò che il ministro aveva dichiarato poche settimane prima[93].

La partita tuttavia non era sembrata ancora chiusa. Nonostante si fossero tenuti agli inizi del dicembre 1982 diversi incontri tra le delegazioni americana e italiana per progetti di cooperazione bilaterale nel settore aeronautico e spaziale[94], nel dicembre 1982 Bucci aveva sostenuto che l'Alitalia non escludeva a priori l'acquisto di A320. A Martinet, che aveva insistito sul significato politico dell'operazione, Bucci, d'accordo con l'ambasciatore, aveva confessato che alla Farnesina si sarebbe preferito di gran lunga l'opzione europea. Martinet aveva ritenuto sincero il suo interlocutore e aveva concluso che il governo italiano non avrebbe presumibilmente fatto tornare Alitalia sui suoi passi ma che la Farnesina avrebbe davvero voluto lasciare aperta la prospettiva di una opzione sull'A320. Bucci, scriveva l'ambasciatore, aveva parlato con l'accordo di Colombo il quale, nel corso di una conversazione recente, aveva detto a Martinet di aver giudicato inopportuno l'annuncio dato da Spadolini, nel corso del suo viaggio negli Stati Uniti, dell'ordine di 30 Douglas[95].

Quanto a De Michelis, il ministro aveva incontrato Martinet e gli aveva detto che non si era opposto alla decisione dell'Alitalia perché la proposta di Douglas era troppo interessante per essere rifiutata. A Martinet, che gli aveva fatto osservare che tutto ciò rappresentava

[91] *Ivi*, n. 1191, 5 novembre 1982.
[92] *Ivi*, n. 1218, 12 novembre 1982.
[93] *Ivi*, n. 1228, 16 novembre 1982.
[94] *Ivi*, n. 1296, 6 dicembre 1982.
[95] *Ivi*, n. 1343, segreto, 20 dicembre 1982.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 255

un allontanamento dalle prospettive europee, De Michelis aveva replicato riprendendo la sua abituale argomentazione: la Francia avrebbe potuto modificare la situazione accettando di discutere una «politica d'insieme». Nemmeno troppo velatamente, De Michelis si era voluto riferire alle questioni siderurgiche in discussione a Bruxelles e all'appoggio che Roma chiedeva a Parigi per spingere la Commissione a rivedere il sistema delle quote – un appoggio che, per il ministro, rappresentava il prezzo per la collaborazione italiana al progetto Airbus ma che, notava l'ambasciatore, sarebbe stato probabilmente vano perché gli altri paesi europei difficilmente avrebbero accettato un trattamento privilegiato per l'Italia nel settore dell'acciaio [96].

Mentre Lathière tornava a Roma per parlare con Nordio [97], il 17 gennaio si era tenuta una riunione al Ministero dell'Industria tra i rappresentanti britannico, francese e tedesco del comitato intergovernativo Airbus da un lato, Barattieri e Castellari dall'altro, per discutere della possibile partecipazione dell'Italia al programma A320. Evidentemente, notava Martinet, vi era ancora qualche interesse dell'Italia a continuare le discussioni in vista dell'acquisto di aerei Airbus [98].

Questa disponibilità era espressa anche dal presidente del Consiglio. Il 17 gennaio Fanfani aveva scritto a Martinet per informarlo della sua intenzione di scrivere al primo ministro francese Mauroy per confermare che il governo italiano avrebbe attribuito ai progetti europei, ivi compresi quelli elaborati nel settore dell'aviazione civile, una «considerazione prioritaria» ogni volta che fossero apparse condizioni di parità sul piano tecnico e finanziario con progetti analoghi non europei [99].

Ma Fanfani era posto in una situazione di imbarazzo dalla vicenda dell'Airbus. Le domande di udienza che gli erano state rivolte dagli ambasciatori britannico, francese e tedesco lo avevano messo a disagio tanto che aveva fatto trascorrere dieci giorni prima di informarli che non gli era possibile incontrarli e di suggerire loro di farsi ricevere da Colombo.

[96] *Ivi*, n. 1368, 27 dicembre 1982.
[97] CHEVS, MR23, dr. 4, n. 31, 11 gennaio 1983, confidentiel.
[98] *Ivi*, n. 57, 17 gennaio 1983.
[99] *Ivi*, n. 68, 20 gennaio 1983 (che ritrasmette al Quai d'Orsay la lettera di Fanfani a Martinet del 17 gennaio 1983).

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 256

Il quale, a sua volta, si era rifiutato di fissare un appuntamento, anche perché infastidito dalle pressioni esercitate da Mauroy. Colombo aveva sostenuto che l'Italia non si opponeva a eventuali acquisti di qualche Airbus ma era necessario dimostrare che il progetto era fattibile e che i costi e le performance del futuro aereo non erano inferiori a quelli di aerei concorrenti. Alitalia, aveva fatto notare il ministro, aveva riequilibrato il bilancio con l'acquisto da parte di Douglas di vecchi aerei e non aveva quindi urgenza di comprare altri velivoli. Del resto il non divorante entusiasmo italiano per l'Airbus era stato ben espresso dalla lunga anticamera che Martinet e i ministri consiglieri dell'ambasciata di Germania e di Gran Bretagna avevano dovuto fare anche alla Farnesina prima di riuscire a ottenere da Colombo un incontro per parlare di aviazione europea[100].

Rimanevano tuttavia alcuni margini di trattativa. L'8 e 9 febbraio vi era stato un incontro tra i rappresentanti di Alitalia e di Airbus per l'acquisto di A300. Le condizioni del negoziato erano subito apparse difficili perché l'Alitalia aveva sostenuto che non aveva bisogno degli A300 ma, notava l'ambasciatore francese, il fatto che almeno iniziassero i colloqui rappresentava comunque un fatto positivo[101]. Certo l'Alitalia continuava a porre in primo piano considerazioni di carattere tecnico mentre, secondo Martinet, era l'aspetto politico quello che doveva mantenere la preminenza. Che questa dovesse essere l'impostazione corretta dell'intera vicenda era confermato dall'incontro che l'ambasciatore ebbe con Spairani, vicedirettore delle costruzioni aeronautiche SIAI-Marchetti.

Spairani, accompagnato dal deputato socialista Dido, uno degli esperti economici di Craxi, aveva sostenuto di essere personalmente favorevole all'idea di una partecipazione italiana al gruppo Airbus ma aveva anche precisato che questa partecipazione non sarebbe mai stata data da Aeritalia, troppo legata agli interessi americani. Nel sistema di lottizzazioni del settore pubblico italiano, aveva spiegato, Aeritalia aveva per «patron» la DC e si trovava sotto il controllo dell'IRI, che era un feudo della DC. Quanto a De Michelis, egli aveva modificato gli orientamenti iniziali, favorevoli alla partecipazione italiana a Airbus, dopo il viaggio negli USA[102]. In effetti per Martinet, era ovvio che le scelte di Aeritalia e di Alitalia fossero di carattere

[100] *Ivi*, n. 96, 26 gennaio 1983.
[101] *Ivi*, n. 156, 10 febbraio 1983.
[102] *Ivi*, n. 236, 1 marzo 1983, segreto.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 257

aziendale più che politico ma era pur sempre il governo italiano che copriva il deficit delle aziende che appartenevano all'IRI e quindi il governo aveva i mezzi di pressione per orientare le decisioni delle compagnie, soprattutto quelle da cui dipendeva il futuro dell'Europa. Era la mancanza di volontà politica del governo, quindi, il vero nodo del problema, non tanto e non solo le preferenze di Nordio. In questo senso le affermazioni di Romano Prodi, presidente dell'IRI, che aveva sottolineato con Martinet la mancanza di interesse commerciale di Alitalia per l'acquisto di Airbus e l'importanza per l'Alitalia dell'offerta di Douglas per il riacquisto dei vecchi aerei [103] non centravano il cuore della questione.

Più chiaro era stato De Michelis quando, visibilmente imbarazzato, aveva rigettato su Nordio e sullo stato maggiore della DC la responsabilità dell'attuale momento di stallo nelle trattative sull'Airbus, aggiungendo che sarebbe stata di nuovo esercitata una pressione politica su Nordio perché ammorbidisse la sua posizione [104]. Forse non restava, come indicava Bucci, che «mobilitare il partito europeo con campagna stampa e d'opinione» [105] per vincere le fortissime resistenze politiche.

L'arrivo al governo di Craxi non aveva reso le cose più facili. Nel dicembre 1983 Craxi aveva incaricato Amato, segretario di Stato alla presidenza del Consiglio, di riesaminare con i vari funzionari interessati il dossier dell'Airbus. Alla riunione, cui avevano partecipato rappresentanti del Ministeri degli Esteri, della Difesa, della Partecipazioni Statali e della Ricerca Scientifica, era però assente proprio Amato, impegnato in un imprevisto Consiglio dei Ministri. Forse, notava Martinet, questa assenza spiegava l'esito negativo dell'incontro, nel corso del quale era stata respinta all'unanimità l'ipotesi Airbus per manifesta superiorità della produzione americana. Visto il fallimento della riunione, Amato aveva ritenuto preferibile mantenere il silenzio sull'incontro [106].

Se la questione dell'Airbus rappresentò il problema bilaterale che più avvelenò le relazioni tra Italia e Francia agli inizi degli anni ottanta, giustificando le espressioni di Martinet circa un europeismo italia-

[103] *Ivi*, n. 338, 24 marzo 1983.
[104] *Ivi*, n. 382, 8 aprile 1983.
[105] *Ivi*, n. 433, 21 aprile 1983.
[106] CHEVS, MR23, dr. 6, n. 1450, 29 dicembre 1983.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 258

no fatto spesso solo di parole, anche «l'affaire» Toni Negri, durante il governo Craxi, fu un tema imbarazzante nei rapporti tra Roma e Parigi. Negri fu arrestato il 7 aprile 1979 con l'accusa di «insurrezione armata contro i poteri dello Stato». Dopo quattro anni e mezzo di carcerazione preventiva, nel giugno 1983 fu eletto nelle liste del Partito radicale e uscì di prigione. Quando, nel settembre dello stesso anno, la Camera votò l'abolizione della sua immunità parlamentare, Toni Negri decise di fuggire in Francia, doveva avevano trovato rifugio circa centocinquanta militanti dell'estrema sinistra coinvolti in reati di banda armata. Ciò creava non pochi imbarazzi a Parigi perché Negri poteva chiedere asilo politico e ciò avrebbe posto la Francia in una posizione difficile in caso di domanda di estradizione formulata dalle autorità italiane. Se rifiutava l'estradizione, la Francia rischiava di essere sospettata di non considerare affidabile la giustizia italiana. Era vero, sosteneva Martinet, che quattro anni di detenzione preventiva erano decisamente eccessivi ma nessuno poteva davvero sostenere che Negri fosse un perseguitato politico. Un comportamento sbagliato da parte francese avrebbe suscitato scandalo e incomprensione per il mondo politico e l'opinione pubblica italiana[107].

Proprio mentre l'affare Toni Negri introduceva, nelle relazioni bilaterali, un tema assai delicato, scoppiò un incidente. Il 16 gennaio Philippe Pons, corrispondente de «Le Monde» da Roma, pubblicò un articolo intitolato «L'Italie malade de la corruption» che incorse nelle ire di Craxi. Craxi ritenne che Pons cercasse di metterlo in cattiva luce presso l'opinione pubblica francese. L'episodio non era poi troppo sorprendente perché la ruggine tra il presidente del Consiglio e il giornalista francese era di vecchia data. Al momento della formazione de governo, Pons aveva scritto che Craxi era prigioniero della DC. Come segno del suo disappunto, Craxi aveva per due volte rifiutato l'intervista al corrispondente di «Le Monde», tanto che, alla vigilia del vertice di Venezia, il quotidiano francese aveva deciso di inviare nella penisola un altro corrispondente al quale comunque Craxi non aveva concesso l'intervista. Martinet aveva cercato, allora, di smorzare la polemica tentando di spiegare al presidente del Consiglio che egli non aveva alcun interesse ad avvelenare i rapporti con «Le Monde». Il nuovo articolo di Pons rimet-

[107] CHEVS, MR23, dr. 5, n. 1010, 29 settembre 1983, segreto.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 259

teva però tutto in discussione. Il 17 gennaio, all'indomani della pubblicazione dell'articolo, Craxi manifestò la sua irritazione all'ambasciatore francese e gli chiese di farne partecipe la redazione del quotidiano di Parigi [108]. Martinet telefonò al capo dei servizi esteri di «Le Monde», Jacques Amalic, facendo presente il malumore di Craxi ma precisando che non era intenzione dell'ambasciata intervenire. Pons fece invece scoppiare l'«affaire». Egli avvertì della «ingerenza» dell'ambasciatore numerosi giornalisti italiani, in primo luogo Valentino Parlato il quale, sul «Manifesto» del 22 gennaio, scrisse che Craxi aveva chiesto a Martinet di intervenire su «Le Monde». L'indomani Martinet scrisse a Parlato una lettera esplicativa ma ciò non fu sufficiente a evitare che scoppiasse una rovente polemica. Da «La Stampa», al «Corriere della Sera», a «la Repubblica», tutte le principali testate giornalistiche italiane parlarono della guerra in corso tra il presidente del Consiglio e il quotidiano di Parigi [109].

Non è improbabile che l'incidente, cui è dedicato un intero dossier del fondo Martinet, abbia in qualche modo contribuito al richiamo dell'ambasciatore. Da Parigi si poteva osservare che un ambasciatore della carriera difficilmente sarebbe caduto in quella trappola.

Un bilancio

Martinet terminava la sua missione in Italia salutato dall'apprezzamento di Craxi. In una lettera personale, il presidente del Consiglio gli scriveva che gli dispiaceva vederlo partire dopo tre anni in cui aveva dato «un costruttivo ed efficace contributo allo sviluppo di sempre migliori relazioni tra i nostri Paesi». Craxi aggiungeva di aver «sempre apprezzato il suo amichevole e sereno consiglio, sempre volto a favorire una più stretta intesa tra Italia e Francia» [110]. In effetti, scriveva Martinet nel ringraziarlo, egli aveva sempre cercato con grande impegno di migliorare i rapporti tra i due paesi [111].

[108] CHEVS, MR23, dr. 7, n. 73, 24 gennaio 1984, segreto.

[109] S. Malatesta, *Quel giornalista non piace a Craxi*, in «la Repubblica», 24 gennaio 1984; *Pons conferma che vi è stato un intervento dell'ambasciatore. Polemiche e precisazioni a Roma e a Parigi dopo la protesta di Craxi contro «Le Monde»*, in «Corriere della Sera», 25 gennaio 1984; *La guerra privata tra Craxi e Le Monde*, in «La Stampa», 24 gennaio 1984; *Le Monde minimizza. «Ne abbiamo viste tante»...*, in «la Repubblica», 25 gennaio 1984. Cfr. anche «Le Monde», *Tempête italienne*, 26 gennaio 1984 e *Les avantages de M. Craxi*, 1 febbraio 1984.

[110] CHEVS, MR24, Correspondance, B. Craxi a Gilles Martinet, 26 novembre 1984.

[111] *Ivi*, lettera di G. Martinet a B. Craxi, senza data.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 260

Da questo punto di vista, come è stato notato, non erano mancati malintesi e insuccessi, dalla questione dell'Airbus alla mancanza di collaborazione bilaterale in Libano: tutti episodi che Martinet inanellava in una intervista sullo stato delle relazioni italo-francesi, rilasciata nel marzo 1984, e il cui titolo, «Lite continua», ben rispecchiava lo stato delle cose.

L'ambasciatore fece un bilancio dell'evoluzione italiana nella prima metà del decennio nel suo «rapporto di fine missione», nel maggio 1985. In esso Martinet notava che nel corso degli ultimi tre anni il paesaggio politico ed economico dell'Italia aveva subito cambiamenti limitati ma significativi. Sul piano economico vi era stato un incontestabile risanamento dalle dimensioni talmente importanti da far parlare di un nuovo «miracolo»; sul piano della politica interna il periodo era stato dominato dalle presidenze laiche di Spadolini e Craxi, separate dal breve intermezzo Fanfani. Era una situazione, mai verificatasi dal 1946, che per Martinet era legata al declino della DC di cui aveva profittato il presidente Pertini. Per il resto, i fenomeni della partitocrazia, del clientelismo e della corruzione erano ancora, per Martinet, dominanti.

Sul piano della politica internazionale, l'ambasciatore notava un'evoluzione della politica italiana rivolta ai paesi del Mediterraneo, del Medio Oriente e d'oltrecortina, con un cambiamento legato all'arrivo di Andreotti, il quale puntava a ritagliare per il suo paese un compito preciso in ambito atlantico. In senso generale la linea andreottiana appariva all'ambasciatore più nazionale di quella dei predecessori. Quanto all'opzione europea, l'Italia era ancora fedele a ciò che Martinet aveva indicato come «Europa delle parole» ma sembrava sempre più scettica riguardo all'«Europa dei fatti». Perciò, anche se era diffusa negli ambienti economici la percezione della minaccia rappresentata dalla penetrazione giapponese e americana, il timore di essere posti di fronte a una cooperazione franco-tedesca troppo intima rendeva il governo italiano particolarmente circospetto e diffidente di fronte a vari progetti europei.

L'ambasciatore notava che far dipendere le posizioni in politica estera da considerazioni di politica interna era particolarmente attinente nel caso dell'Italia. Alcune prese di posizione sui rapporti Est-Ovest, osservava, erano funzionali al tentativo di «ménager» il Partito comunista o di ottenere i voti del PCI in particolari circostanze. Era però necessario non cadere nella trappola di considerare la politica estera italiana come una variazione sul tema della lotta

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 261

partitica interna. Esisteva infatti, per Martinet, una politica estera dell'Italia legata a una tradizione ma anche alla volontà di contare di più in una zona geografica a sud e a est del Mediterraneo. La Francia, pur risentendone gli effetti economici, aveva la tendenza a sottovalutarne le motivazioni politiche, e a negare l'esistenza di un sentimento nazionale italiano che, pur diverso da quello dominante nell'Esagono, era invece un elemento importante.

In Italia, spiegava Martinet, dopo la fine del fascismo la parola «grandezza» era stata bandita dal vocabolario politico e veniva utilizzata solo per «se moquer des français». A prima vista l'Italia era un paese di provinciali che amavano follemente le loro province e le loro città, capitali di micro-stati prima dell'unificazione. Questi cittadini così provinciali erano stati ed erano molto vulnerabili alle influenze culturali straniere: francesi, tedesche e ormai americane.

Ma la rassegnazione a un ruolo di secondo piano nel sistema internazionale non aveva impedito a un certo numero di uomini politici e di «décideurs» economici di concepire e tentare di mettere in pratica una politica estera propriamente italiana.

Le prime manifestazioni di questa politica si erano avute, ricordava Martinet, all'epoca di Enrico Mattei e dalle sue sfide contro le grandi compagnie petrolifere. Ma la sua affermazione recente – «sarei tentato di dire la sua résurgence» – era legata all'ascesa al potere del tandem Craxi-Andreotti. Se si mettevano a confronto le posizioni prese all'epoca Spadolini-Colombo con quelle assunte durante il periodo Craxi-Andreotti, il cambiamento di tono della diplomazia italiana era evidente e le due alternative linee di politica estera apparivano chiaramente. L'Italia aveva cercato di porsi allo stesso livello degli altri tre grandi paesi europei cercando, con Spadolini, di presentarsi come l'alleato più fedele di Washington, rivendicando invece, con Andreotti, una sua missione specifica di ponte tra gli alleati atlantici e i paesi dell'Africa del Nord, del Medio Oriente e dell'Europa orientale.

L'auspicio della Francia, che l'Italia mettesse in discussione la sua «dépendance consentie» dagli Stati Uniti, trovava quindi elementi tutti autoctoni di successo. Ma la Francia scopriva che le sue analisi erano sbagliate: l'Italia, divenuta meno dipendente da Washington, non si era affatto, per questo, avvicinata a Parigi.

Alla fine della missione si riconosceva così che le anali iniziali contenevano un vizio di determinismo e di schematica semplificazione. Forse i rapporti italo-francesi, turbati alternativamente dall'ec-

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 262

cessiva dipendenza dell'Italia agli Stati Uniti e dalla sua eccessiva indipendenza da Washington, erano davvero condannati a rimanere ancorati alla formula di «amicizia difficile»[112] che ormai da tempo li connotava.

[112] È questo il titolo del recente volume G. Martinet-S. Romano, *Un'amicizia difficile. Conversazioni su due secoli di relazioni italo-francesi*, Milano, Ponte alle Grazie, 2001.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 263

PIETRO CALAMIA*

Cercherò di attenermi più strettamente al tema dell'allargamento, anche se considero che il 1985 è stato un anno assolutamente decisivo per il rilancio della Comunità e per l'avvio di quegli sviluppi di cui abbiamo vissuto una importante manifestazione pochi giorni fa con l'Euro. Lo sblocco della situazione di stallo che si era creata nella Comunità in quegli anni venne dato proprio dal successo del negoziato dell'allargamento.

Ma volevo fare una brevissima premessa. Quando ascolto uno storico dell'autorità del professor Varsori parlare di una carenza di fonti per quanto riguarda l'attività diplomatica e politica italiana, di mancanza di documenti, credo che dobbiamo – mi rivolgo a te Antonio – come Ministero degli Esteri e come diplomatici riflettere. Pensavo che almeno su questo tema non controverso di quello che fu l'andamento del negoziato dell'ampliamento, gli storici, le università, avessero più materiale.

Ma vengo al problema dell'ampliamento. All'inizio degli anni ottanta vi era una situazione di stallo nella politica comunitaria che era entrata in una fase litigiosa a proposito del contributo inglese al bilancio della Comunità.

Gli inglesi, dopo qualche esitazione iniziale, che tra l'altro noi utilizzammo ottenendo insieme con loro la creazione del Fondo regionale nel 1974, optarono per una visione riduttiva del bilancio della Comunità puntando ad eliminare o comunque ridurre il loro

* Già ambasciatore presso la CEE.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 264

deficit di bilancio attraverso la restituzione di una parte di quello che versavano. L'opzione invece di spinta dell'integrazione europea sarebbe stata per gli inglesi quella di cercare di far sviluppare delle politiche, diverse dalla politica agricola, come quella regionale, le politiche della ricerca ed altre, dove avrebbero potuto trovare un migliore equilibrio, come inglesi, nelle strutture della Comunità. Ad ogni modo, questa è storia passata. L'opzione scelta dagli inglesi e in particolare dal governo dalla signora Thatcher in quegli anni fu di ottenere un riequilibrio attraverso un rimborso. Dopo alcuni anni di velenosi contrasti, nel 1984, con la presidenza di Mitterrand, si trovò una soluzione provvisoria che dura ancora, con la quale gli inglesi ottennero il rimborso richiesto.

Accantonato questo problema, la questione dell'adesione della Spagna e del Portogallo rimaneva il nodo politico principale per poter rimettere in moto la Comunità. Ricordo che la richiesta di adesione era del 1977 e la posizione del governo italiano era stata illustrata in un articolo che scrissi come coordinatore per gli affari comunitari del Ministero degli Esteri, a richiesta del ministro degli Esteri del tempo Forlani, pubblicato in apertura del numero degli «Affari Esteri» del luglio 1977.

La posizione del Governo Italiano è stata, fin dall'inizio, assolutamente favorevole. Ricorderò una memorabile visita del Primo ministro spagnolo Suarez a Roma nel settembre del '77 quando tutti i segretari dei partiti politici italiani furono presenti al ricevimento dell'ambasciatore di Spagna per incontrare questo nuovo leader della Spagna che usciva dalla dittatura franchista. La posizione del governo italiano era di apertura nei confronti della Spagna perché:
1) bisognava accogliere nella famiglia europea i Paesi che uscivano da un lungo isolamento dovuto ad una dittatura;
2) perché si considerava che un riequilibrio della componente mediterranea della Comunità era importante per i suoi sviluppi futuri.

Naturalmente sul piano economico vi erano degli interessi da salvaguardare e il compito della diplomazia italiana è stato quello, stabilito questo obiettivo prioritario, di fare in modo che il negoziato, quando nel 1985 ne avemmo la responsabilità diretta, potesse concludersi. Nella fase immediatamente precedente, nel 1984, ci adoperammo per evitare decisioni che potessero rendere ancora più inestricabile il negoziato. Vi furono dei tentativi di questo tipo perché mentre in Italia l'adesione della Spagna era vista in termini politicamente molto positivi, in altri paesi, e soprattutto in Francia, vi erano

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 265

delle resistenze soprattutto di carattere economico-agricolo ma anche pregiudizi politici.

Nel 1984, e qui entriamo proprio nella parte attiva del negoziato, l'Italia bloccò un'iniziativa che mirava a fare delle concessioni ai Paesi mediterranei su prodotti sensibili agricoli che avrebbero reso praticamente insolubile il negoziato con la Spagna. L'adesione della Spagna – noi avevamo idee chiare a questo riguardo – avrebbe dovuto essere basata su un primo periodo di *stand still* e poi su un periodo medio lungo di transizione per prodotti agricoli mediterranei più sensibili.

Ora se si fossero già nel 1984, e prima di affrontare questo tema cruciale nel negoziato con la Spagna, fatte delle concessioni a Paesi terzi mediterranei fra l'altro con possibili ricadute sul piano internazionale più ampio da parte perfino degli Stati Uniti che usavano e usano cercare dei compensi quando vi sono delle concessioni in questo campo, ci saremmo trovati nella situazione o di imporre delle condizioni politicamente umilianti agli spagnoli nel negoziato o di farlo fallire.

Bloccato questo tentativo nel 1984, prendemmo in mano il negoziato all'inizio del 1985 con tutti i problemi aperti: l'unico accordo realizzato era quello sui prodotti industriali che è quello tradizionalmente più agevole, perché si tratta di stabilire il ritmo della diminuzione dei dazi doganali su di un arco di tempo determinato fino ad arrivare all'abolizione completa del dazio. A parte questo aspetto, i problemi agricoli nelle varie componenti, «prodotti continentali», «prodotti mediterranei», i problemi della pesca, i problemi istituzionali, la parte sociale e del mercato del lavoro, compresa la libera circolazione, erano tutti problemi interamente aperti.

L'Italia si è trovata in una situazione relativamente più agevole per quanto riguarda la parte agricola, perché aveva degli interessi nel settore dei prodotti mediterranei da tutelare, ma non aveva rivendicazioni per la parte dei prodotti detti continentali, cereali, carni, prodotti lattieri, per i quali non siamo esportatori.

Il problema era quello di mettere d'accordo i nostri partner della CEE che volevano l'immediato accesso sul mercato spagnolo su questi grandi settori, essendo in alcuni casi anche disposti ad offrire agli Spagnoli delle concessioni per quanto riguardava i prodotti mediterranei, in particolare gli agrumi.

Ovviamente bisognava trovare una posizione di equilibrio fra queste due posizioni e la presidenza italiana, dopo difficili negoziati, riuscì a trovarla, per cui venne accolto il principio della gradualità

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 266

nell'accesso dei prodotti continentali sul mercato spagnolo e parallelamente, in cambio, un accesso graduale per i prodotti agricoli spagnoli sul mercato comunitario. Questa era anche una condizione per mantenere una buona collaborazione con i Paesi terzi mediterranei.

L'altro grande dossier sul quale fu necessario fare opera di mediazione era quello della pesca, dove i principali nostri partner volevano imporre alla Spagna un periodo di transizione di 15 anni per proteggere le loro zone di pesca dai pescatori spagnoli. Anche qui non è il caso di entrare nei dettagli, ma la posizione dell'Italia fu determinante per ottenere che l'intesa venisse raggiunta su basi più ragionevoli.

Sul piano istituzionale, in coerenza con la nostra concezione che l'entrata della Spagna avrebbe globalmente rafforzato la Comunità e avrebbe messo in valore determinate affinità con i Paesi membri mediterranei, in particolare con l'Italia, sostenemmo la necessità di riconoscere alla Spagna uno status di grande Paese nelle Istituzioni – Commissione, Parlamento, Corte di Giustizia – senza alcuna sorta di prevenzione, perché ritenevamo che fare entrare un grande paese imponendo ad esso delle condizioni che quel paese può sentire come riduttive o umilianti non sia vantaggioso per nessuno.

Naturalmente su tutti i temi bisognava far ragionare anche gli spagnoli, perché anche in Spagna c'erano delle correnti oltranziste, gruppi di pressione che chiedevano e mettevano in difficoltà il governo nel negoziato.

Varie volte, da parte della Presidenza italiana, è stato ricordato agli spagnoli di guardare oltre gli accordi che si potevano fare sui singoli settori e si è attirata la loro attenzione sul grande significato politico che l'entrata della Spagna nella Comunità rappresentava e sul peso politico che gli spagnoli acquistavano entrando nelle Istituzioni europee. Era necessario, per arrivare ad un compromesso, ricordare anche questa dimensione del problema.

Volevo brevemente ricordare la fase decisiva del negoziato che avvenne a partire da metà marzo 1985. Vi furono degli estenuanti negoziati bilaterali con i «dieci» la domenica 17 marzo. Vorrei ricordare che la formula negoziale era che la Presidenza, assistita dalla Commissione, conduceva da sola i negoziati con i Paesi candidati, che si alternavano. Vi furono una serie di incontri bilaterali ai quali seguivano riunioni del Consiglio a 10, per la necessaria informazione e l'avallo politico. Il compromesso finale della Presidenza venne posto sul tavolo dei «dieci» il 21 marzo.

Vi furono delle ore interminabili di dibattito su questo compro-

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 267

messo. Il presidente del Consiglio delle Comunità era Andreotti come ministro degli Esteri. A turno le varie delegazioni esprimevano le loro obiezioni che venivano ribattute dalla Presidenza. Sul compromesso prendemmo contatto con gli spagnoli che usavano esattamente la tecnica dei membri della Comunità. Avevano esaminato il compromesso della Presidenza e pretendevano su molti punti di riaprire il dibattito. Fu necessario far capire loro che questo era il modo migliore per affondare il negoziato.

La durata della riunione fu di quarantuno ore; alla fine tutti erano d'accordo sul compromesso della Presidenza, ma il governo francese non era ancora in grado di accettarlo, per cui ci fu un rinvio – tra l'altro il negoziato durava da una settimana ininterrottamente – al 27 marzo per dar tempo al governo francese. L'intesa politica venne raggiunta nella sessione ancora notturna del 27-28 marzo. Dopo di che il negoziato continuò per settanta giorni in sordina, a livello supplenti. Marin era il Capo della delegazione spagnola ed io rappresentavo la Comunità in questo negoziato, che si concluse in realtà soltanto nella notte fra il 6 e il 7 giugno, a cinque giorni soltanto dalla firma del Trattato.

Durante quei settanta giorni, a più riprese, i paesi membri, in particolare i francesi, cercarono di riportare a livello di ministri questa o quella questione del negoziato. Andreotti aveva ideato una battuta che non lasciava replica: «In Consiglio abbiamo già brindato alla conclusione del negoziato, la trattazione dei problemi residui deve continuare a livello supplenti!»; il ministro degli Esteri Dumas ed il ministro degli Affari europei Lalumière dovevano ogni volta, nelle svariate riunioni del Consiglio di quei giorni, incassare questa gentile ma ferma risposta di Andreotti. Del resto il festeggiamento c'era stato anche al Consiglio Europeo del 29-30 marzo presieduto da Craxi. Ho ritrovato nelle mie note le sobrie parole con le quali il presidente Craxi evocò la conclusione del negoziato, ringraziò i ministri degli Esteri, ed in particolare Andreotti. Seguì un lungo applauso dei Capi di Stato o di Governo. Cosa del tutto inconsueta, soprattutto all'inizio di un Consiglio Europeo. Intervenne poi il Cancelliere Kohl per esprimere la sua ammirazione per la «grosse Leistung» della Presidenza italiana.

In quel Consiglio Europeo, Craxi, con grande impegno personale, riuscì a concludere il negoziato su un tema collegato con l'adesione, quello dei Programmi integrati mediterranei (PIM) a favore delle regioni mediterranee della Comunità.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 268

Come ho detto all'inizio, la conclusione di questo negoziato segnò il rilancio della Comunità e rese possibile la coraggiosa decisione del presidente del Consiglio Craxi al Consiglio Europeo di Milano di fare votare a maggioranza la convocazione della Conferenza intergovernativa da cui è nato l'Atto Unico che esaminerete dopo, ma nel quale vi sono in nuce tutti gli sviluppi che hanno portato fino ai risultati di questi giorni.

Il prestigio raggiunto in quel periodo dalla Presidenza italiana fu molto alto. Ricorderò che Giscard d'Estaing, non particolarmente incline ai complimenti, ebbe a dire nell'ottobre 1989, e questo farà il collegamento con il punto successivo, al Parlamento europeo a Strasburgo e a ripetere in altre sedi (e non era il solo a dirlo), che bisognava far cominciare la Conferenza intergovernativa, che poi avrebbe portato a Maastricht, all'inizio del secondo semestre del 1990 per non perdere l'*expertise* della Presidenza italiana.

A proposito di riconoscimenti del ruolo dell'Italia, mi sembra significativo registrare questo episodio.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 269

IV SESSIONE

Presidenza: Ennio Di Nolfo

Parte prima

L'ITALIA E LA «OSTPOLITIK»

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 270

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 271

GIORGIO PETRACCHI*

L'ITALIA E LA «OSTPOLITIK»

Nell'agosto del 1983, quando Craxi fu chiamato a guidare il primo governo della IX Legislatura, la politica dell'Italia verso l'Est europeo appariva congelata da quella che è stata chiamata la «seconda guerra fredda». Il dialogo con Mosca era sospeso (anche a livello economico); le relazioni con la Polonia erano assoggettate al boicottaggio politico e alle sanzioni economiche, come ritorsione all'introduzione dello stato di guerra decretata dal generale Jaruzelski. Con la Cecoslovacchia di Husák i rapporti, sia economici che politici, erano quasi a livello zero; con la Romania rimanevano stazionari, e di pura dimensione economica; buone erano rimaste solo le relazioni con l'Ungheria, nel solco di una tradizione ormai consolidata. Quella ungherese era rimasta in pratica l'unica porta aperta al dialogo con le capitali dei paesi comunisti. Craxi alluse a quella porta «socchiusa» in un passaggio delle sue dichiarazioni programmatiche sulla politica estera, il 9 agosto 1983 alla Camera dei Deputati:

> La porta italiana dell'amicizia e della cooperazione possibile, e degli scambi culturali e personali rimarrà... aperta ad Est anche quando quella dell'Est appare solo socchiusa[1].

La «Repubblica» vaticinò, con una punta di sarcasmo, la nascita di una «*Ostpolitik* in salsa italiana»[2]. Due anni dopo, il tono malizio-

* Università degli studi di Udine.

[1] *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia*, Ministero degli Affari Esteri, Roma 1983, p. 94.

[2] S. Viola, *Una «Ostpolitik» in salsa italiana*, in «la Repubblica», 30 novembre 1983.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 272

samente riduttivo e denigratorio era stato abbandonato, sostituito da apprezzamenti e consensi. Lo stesso giornale definiva la politica dell'Italia all'Est come l'aspetto certamente più importante della crescita diplomatica che il paese aveva conosciuto negli ultimi tempi. E si stupiva

> di non vedere la minima traccia di riconoscimento di questi risultati da parte del PCI, il partito che in Italia ha sempre mostrato più attenzione, giustamente, per la nostra politica estera[3].

Le pagine che seguono intendono, appunto, analizzare i modi e i tempi attraverso cui il governo italiano riuscì a cogliere il risultato di ristabilire il dialogo politico con l'Unione Sovietica e i paesi del blocco comunista da posizioni così autorevoli (risultato tanto più sorprendente per un governo presieduto dall'onorevole Craxi, date le premesse politiche e ideologiche di partenza).

L'eredità della «seconda guerra fredda»

Alla fine degli anni settanta, l'influsso esercitato sul processo di distensione dalla conferenza di Helsinki (1975) con i suoi seguiti si era quasi completamente esaurito. La decisione del presidente americano Jimmy Carter di utilizzare l'Atto Finale della Conferenza di Helsinki in difesa dei diritti civili nei paesi dell'Europa orientale aveva provocato l'irrigidimento sovietico. D'altra parte, l'installazione, intrapresa dal 1977 dall'Unione Sovietica, dei nuovi sistemi missilistici di teatro SS-20 a fianco dei vecchi SS-4 e SS-5 puntati contro l'Europa, aveva suscitato la reazione degli alleati europei dell'America, soprattutto della Germania. La NATO scorse nelle caratteristiche dei nuovi sistemi missilistici, in presenza delle vecchie testate, la manovra sovietica di separare la difesa nucleare strategica degli USA da quella del teatro europeo. Nel caso del *decoupling*, almeno in teoria, gli Stati Uniti avrebbero avuto l'«opzione di combattere una guerra nucleare limitata alla sola Europa»[4]. Dietro la strategia del *decoupling* si profilava lo spettro «finlandizzazione» dell'Europa. Per ristabilire l'equilibrio, la NATO aveva varato un piano di moder-

[3] S. Viola, *Gorbaciov e l'Italia*, in «la Repubblica», 12 maggio 1985.

[4] Cfr. S. Rossi, *Rischio atomico ed equilibri mondiali. Salt, Euromissili, Crisi afgana*, Torino, SEI, 1980, p. 155.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 273

nizzazione dell'arma eurostrategica, installando in alcuni paesi dell'Europa occidentale, fra cui l'Italia e la Germania, 108 Pershing-2 e 462 missili Cruise. Il 6 dicembre 1979, la risoluzione del Parlamento italiano di aderire al programma missilistico NATO, che prevedeva l'installazione sul territorio italiano di 112 Cruise, trascinò la decisione tedesca, visto che la Germania ne vincolava l'approvazione al consenso italiano (il voto a favore del partito socialista era stato decisivo per l'approvazione dell'Italia)[5]. I sovietici, da parte loro, denunciarono il programma NATO come una sostanziale alterazione degli equilibri di forza in Europa. In conclusione, la contrapposizione delle idee e i contrasti di potenza sembrava avessero riportato le relazioni Est-Ovest ai tempi della «guerra fredda» (anche se la persistenza di un minimo di scambi commerciali e di contatti fra i due blocchi conferiva all'epoca contorni e forme radicalmente diversi rispetto all'ostilità degli anni cinquanta).

Un ulteriore colpo al processo di distensione venne dato il 27 dicembre 1979 dall'invasione sovietica dell'Afghanistan. Per rappresaglia, gli Stati Uniti fecero ricorso all'«arma agricola». Il 4 gennaio 1980, Carter decretò l'embargo all'esportazione di 17 milioni di tonnellate di granaglie all'Unione Sovietica (la quota in eccesso agli 8 milioni di tonnellate di grano e granturco previsti nel 1980, secondo i termini dell'accordo bilaterale del 1975)[6]. Contemporaneamente, l'amministrazione americana ridusse i privilegi alla pesca delle navi sovietiche nelle acque americane, mise sotto embargo l'esportazione americana di prodotti chimici ed impartì ai propri rappresentanti presso il COCOM (l'agenzia per il controllo delle esportazioni strategiche all'URSS e ai paesi satelliti, con sede a Parigi) la direttiva di aggiornare le «liste di proscrizione» del trasferimento di tecnologia verso i paesi del COMECON.

Il governo Cossiga (Cossiga I dell'VIII Legislatura) recepì prontamente il nuovo indirizzo americano nelle relazioni con il blocco sovietico. Pertanto, la linea di credito all'URSS, i cui termini erano scaduti proprio nel 1979, non venne rinnovata. Il governo stabilì di non concedere nuove linee di credito se non valutando caso per caso la natura dei progetti e alla luce della situazione politica internazionale. Anche la commissione mista italo-sovietica sospese gli incontri nel

[5] L. Lagorio, *L'ultima sfida. Gli euromissili*, pref. di U. Cecchi, Firenze, Loggia de Lanzi, 1998, pp. 32-52.

[6] H. Seppain, *Constrasting US and German Attitudes to Soviet Trade, 1917-91*, London, St. Martin's Press, 1992, pp. 222-223.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 274

corso del 1980. La commissione mista riprese a riunirsi solo nel marzo del 1981 al momento di discutere la partecipazione italiana al progetto europeo «Yamal», nome in codice del contratto sul gasdotto siberiano per l'approvvigionamento del gas all'Europa occidentale.

La costruzione di una *pipeline* che doveva scorrere come un'arteria lunga oltre 5.000 Km da Urengoj a Užgorod, ossia dalla Siberia al confine tra l'Ucraina e la Slovacchia, era un vecchio progetto. Certamente uno dei più importanti progetti industriali dell'URSS e il maggiore affare mai trattato tra la Russia e l'Europa occidentale. La Dresdner Bank si presentava come il capofila del consorzio di banche europee che avrebbero finanziato l'impresa, il cui importo si aggirava sull'ordine di 20 miliardi di marchi, circa 15 miliardi di dollari. L'URSS avrebbe rimborsato il consorzio con le forniture del gas siberiano ai paesi associati al progetto, a cominciare dal 1984-85, anno previsto per la sua entrata in funzione: la Francia avrebbe importato 8 miliardi di metri cubi; l'Austria 2,5, la Germania Federale 11; l'Italia avrebbe importato 8 miliardi di metri cubi per addizionarli ai 7 miliardi che importava annualmente dal 1974: in totale 15 miliardi di metri cubi all'anno.

La Francia avrebbe concorso all'impresa in ragione di 15 miliardi di franchi (4 miliardi di dollari). Altri paesi con cifre minori. La SNAM-ENI, la Finsider e altre imprese italiane erano interessate all'affare per un importo di 3 miliardi di dollari circa[7].

La firma dei contratti dei gruppi industriali europei con la controparte sovietica era avvenuta a Colonia nel settembre 1981; il primo contratto, una commessa di circa 900 milioni di dollari, fu firmato dal Nuovo Pignone per la fornitura e l'impianto di 19 stazioni di pompaggio[8]. Alcuni giorni dopo il consorzio franco-tedesco Creusot-Loire/Mannesmann firmò il contratto per la costruzione e l'impianto di 22 stazioni. Il contratto sulle forniture di gas metano sovietico alla Germania, a cui avrebbero dovuto seguire quelli con la Francia, l'Italia, il Belgio, l'Olanda, l'Austria, la Svizzera, venne sottoscritto il 20 novembre a Essen, tra i rappresentanti della Ruhrgas e della Sojusgas.

[7] G. Sokoloff, *L'affaire du gaz siberien*, in «Politique International», n. 13, Automne 1981, pp. 155-156. H. Seppain, *op. cit.*, p. 237, riporta la cifra di 15 miliardi di marchi.

[8] Ogni stazione è composta di tre gruppi turbocompressori, turbina a gas e compressore, 57 macchine in totale. Va specificato anche che il finanziamento relativo alla commessa del Nuovo Pignone attingeva alla linea creditizia del consorzio delle banche tedesche garantito dalla Dresdner Bank.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 275

Gli Stati Uniti, per usare un eufemismo, non erano propriamente entusiasti della realizzazione di questo grande contratto che, nato come un progetto germano-sovietico, aveva assunto dimensioni paneuropee. Myer Rashish, uomo di fiducia del presidente Reagan, era arrivato nel novembre 1981 nel Vecchio Continente con il mandato di convincere gli europei a sospendere l'accordo. Ma il suo tentativo era fallito già dopo la visita a Parigi e Bonn, per cui egli rinunciò a venire a Roma.

Il colpo di Stato del generale Jaruzelski in Polonia (13 dicembre 1981) fornì l'occasione per riaprire la discussione fra Stati Uniti e Europa sul colossale e controverso progetto del gasdotto. Mosca divenne il bersaglio degli anatemi della stampa americana ed europea. La Francia, tra i paesi occidentali, si distinse in questa campagna. Ma proprio nei giorni in cui il popolo polacco subiva i rigori della legge marziale e il presidente Mitterrand, nel Consiglio dei ministri del 16 dicembre 1981, denunciava l'attentato contro la libertà, il ministro del Commercio estero francese, Jobert, negoziava a Mosca il riequilibrio del disavanzo commerciale franco-sovietico. Tali coincidenze – commentò «Le Monde» – non erano sempre innocenti[9].

L'amministrazione Reagan, al contrario, dagli anatemi verbali passò alle misure concrete. E decretò l'embargo totale della tecnologia americana alla URSS e alla Polonia. Inoltre, cercò di spingere gli alleati europei ad esaminare l'ipotesi di boicottare il gasdotto tra le sanzioni possibili da applicare all'URSS. Il COCOM (*Consultative Group / Co-ordinating Committee*) fu riunito al gran completo (i quindici rappresentati dei paesi NATO più il Giappone) nei giorni 20 e 21 gennaio 1982 a porte chiuse a Parigi. I rappresentanti americani avanzarono la richiesta di procedere ad un completo aggiornamento dei criteri delle «liste nere», ossia del trasferimento ai paesi del blocco sovietico dei materiali suscettibili, sia direttamente che indirettamente, di applicazione militare. Ma il tentativo di tagliare tutti i ponti tecnologici con l'URSS, proposto dagli Stati Uniti, non ebbe successo[10]. Gli europei si opposero al progetto di Reagan di servirsi del COCOM per fare una guerra economica all'URSS. Le sanzioni avrebbero, infatti, danneggiato solo l'Europa. Nel 1982, per fare un esempio, la parte dell'Europa sul totale delle esportazioni

[9] M. Boyer, *Les relations économiques franco-soviétiques*, in «Le Monde», 17 dicembre 1981, p. 37.

[10] *U.S. and Allies Set Tighter Controls On Sale to Russia*, in «International Herald Tribune», 22 gennaio 1982.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 276

verso l'Est era del 69,1% a fronte del 12,3% del Giappone e solo del 10,7 degli Stati Uniti. Nello stesso anno, l'Europa assorbiva il 91,1% delle esportazioni dell'Est verso l'Occidente, il Giappone il 4,9%, mentre gli Stati Uniti solo il 3,1%. La parte degli Stati Uniti nel commercio Est-Ovest era piuttosto irrilevante. L'affare del gasdotto avrebbe rafforzato la parte degli europei quali maggiori fornitori di tecnologia all'URSS; l'industria americana aveva una parte marginale, di fornitrice solo di perforatrici. Reagan non poteva pretendere, ragionevolmente, un comportamento diverso da parte degli europei [11]. In realtà la posizione americana era insostenibile e oltretutto pretestuosa, dal momento che Reagan il 24 aprile del 1981 aveva tolto l'embargo alle vendite americane di grano all'URSS. Nel novembre 1982, gli Stati Uniti avrebbero abbandonato ogni forma di embargo all'URSS.

Intanto, però, alla fine del 1981, la General Electric, la società americana che forniva al Nuovo Pignone i rotori, componenti per le turbine, si allineò subito alle sanzioni decise da Reagan. Il Nuovo Pignone si ritrovò in un mare di guai sia tecnici, sia politici e anche legali. In altre parole, alcuni dirigenti temettero per diversi mesi (fino al novembre 1982) di essere giudicati per evasione all'embargo, appena avessero messo piede sul suolo americano [12].

Come scrisse il «Washington Post» quella che doveva essere una prova di forza fra Est e Ovest si stava trasformando in una prova di forza fra gli Stati Uniti e i loro alleati [13]. Infatti, incurante delle pressioni e dei moniti di Reagan, il governo francese firmò con il governo sovietico il contratto per la fornitura del gas siberiano il 24 gennaio 1982 [14].

Il governo italiano non fece altrettanto. La crisi polacca aveva riaperto in Italia la discussione sul colossale e controverso progetto euro-sovietico. Il gasdotto, da affare del secolo – come era stato definito – divenne «un tubo molto chiacchierato». Così, in virtù del

[11] D. Buchan, *Western Security and Economic Strategy Towards the Est*, Adelphi Papers, n. 192, London, The International Institute for Strategic Studies, 1984, pp. 30-31.

[12] Il Nuovo Pignone riuscì a rispettare i tempi di produzione, decidendo di costruire in proprio quei rotori (elementi principali dei turbo gruppi) che avrebbero dovuto essere forniti dalla General Electric, capovolgendo il vecchio rapporto di sudditanza dalla azienda statunitense. Testimonianza resami dall'ing. Mario Vestri, all'epoca general manager alle attività impianti industriali del Nuovo Pignone, in data 11 gennaio 2002.

[13] *Allies and a Pipeline*, riprodotto in «International Herald Tribune», 2 febbraio 1982.

[14] Per i particolari si veda l'articolo *French-Soviet Gas Deal Signed Despite U.S. Plea*, in «International Herald Tribune», 25 gennaio 1981.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 277

suo potere, la stampa mise in evidenza tutte le implicazioni politiche, strategiche, e anche morali dell'affare, non tutte dipendenti dal contenuto specifico dell'accordo.

Le obiezioni all'accordo ruotavano attorno a tre argomenti principali, diffusi anche da fonti americane e in vario modo argomentati [15]. Il primo, di ordine economico, sviluppava la tesi che la struttura del commercio con l'Est, chiamato «commercio compensatorio», creava legami di dipendenza, tra paesi dell'Europa orientale debitori e paesi occidentali creditori, i quali dovevano promettere di acquistare specifici beni dall'Est come forma di pagamento. Il secondo, di ordine strategico, sosteneva che l'entità della fornitura energetica poteva creare forme di dipendenza e di vulnerabilità dell'economia italiana (e anche europea) nei confronti di quella sovietica. Lo scenario ipotizzato era che Mosca potesse chiudere in qualsiasi momento il rubinetto energetico per soffocare l'apparato produttivo europeo, o per imporre ai governi comportamenti non compatibili con la loro scelta di campo, o per influire sui processi di formazione dell'opinione pubblica europea [16]. Il terzo richiamava l'aspetto morale e nello stesso tempo l'atteggiamento autolesionista degli europei, facendo leva sul fatto che se un flusso di gas arrivava in Europa, un flusso di dollari tornava in Russia, che li utilizzava per finanziare la guerra in Afghanistan e per l'installazione dei missili SS-20 contro l'Europa.

Il fascio di luce proiettato sul gasdotto finì per investire le relazioni economiche italo-sovietiche. La loro singolarità, rispetto a quelle franco-sovietiche e tedesco-sovietiche, non era costituita dal volume degli scambi.

L'Italia occupava l'undicesimo posto, il 2,2% nel commercio estero dell'URSS (nel 1979 era il terzo tra i partner occidentali, dopo la Germania e la Finlandia); le importazioni dall'URSS non rappresentavano che il 2,9% di quelle italiane. Se globalmente il volume degli scambi non risultava significativo, non era però trascurabile per certi prodotti. La Russia forniva il 9,1% dei combustibili impor-

[15] C. Boffito, *Quel trabocchetto dei prestiti all'Est*, in «Il Sole-24 Ore», 29 dicembre 1981; E. Caretto, *Gli USA: tagliare i crediti all'Est che va in bancarotta*, in «La Stampa», 10 gennaio 1982; *The Fact of East-West Trade Entanglement*, in «International Herald Tribune», 25 gennaio 1982.

[16] L'IEA (Agenzia Internazionale per l'Energia) commissionò uno studio che prefigurò lo scenario seguito alla iniziativa sovietica di chiudere i rubinetti. Lo studio dimostrò che per le economie europee le conseguenze sarebbero state poco rilevanti fino agli anni novanta. D. Buchan, *Western Security...*, cit., pp. 34-35.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 278

tati dall'Italia (il 7,5% di carbone, 6,3% di petrolio, 16,3% di prodotti raffinati del petrolio e il 43,2% delle sue importazioni di gas) e l'Italia forniva all'URSS il 23% dei tubi esportati e il 6,3% dei prodotti laminati[17]. Ciò che costituiva la singolarità delle relazioni economiche italo-sovietiche era dovuto alla concessione dei crediti agevolati, agli aspetti-politici legati al coinvolgimento del partito comunista, e al saldo negativo per l'Italia dell'interscambio commerciale. Questa singolarità aveva attratto anche l'attenzione degli analisti stranieri. Secondo Angela E. Stent, la cooperazione energetica con l'URSS (l'importazione di gas era cresciuta più rapidamente dei consumi interni) era giustificata dalla necessità di sostenere i livelli produttivi (quindi occupazionali) delle industrie italiane, in gran parte di Stato. Perciò, l'esportazione doveva essere sostenuta con la concessione di crediti agevolati, garantiti al cliente sovietico dal governo italiano. I primi grandi contratti (367 milioni di dollari nel 1966, a scadenza di 14 anni, 650 milioni di dollari nel 1977) erano stati concessi all'interesse del 7,5%, pur in carenza di capitali e in presenza di tassi crescenti. Anche per queste ragioni, la dipendenza dell'Italia dal gas sovietico era la più alta di quella di tutti gli altri membri della Comunità europea[18]. Questa analisi evidenziava una distorsione intervenuta nella struttura produttiva dell'economia italiana, dovuta a gruppi di pressione sindacali e al partito comunista. Si trattava di una sorta di «finlandizzazione economica», secondo il parere di molti commentatori[19].

Molte di queste critiche erano condivise, pur con varie sfumature, da alcuni partiti di governo. I partiti laici sarebbero stati favorevoli, perciò, a rinviare l'accordo sul gasdotto. La critica dei socialisti si appuntava sulla concessione dei crediti a tasso agevolato all'Unione Sovietica. Questa critica, espressa nel novembre 1981 da Roberto Palleschi, sottosegretario agli Esteri (10 novembre 1981) e

[17] A. Tiralsposky, E. Lhomel, *Les Entreprises italiennes et le marché soviétique*, in «Le Courrier des Pays de l'Est», n. 245 (novembre 1980), pp. 36-37.

[18] Cfr. A.E. Stent, *Italy's Energy relations with the USSR, 1970-1980*, in CESDI (Centro Studi e Documentazione Internazionali) (maggio 1983), pp. 454 ss. Cfr. V. Citterich, *Un gasdotto carico di problemi*, in «Il Sole-24 ore», 3 gennaio 1982. Le cifre riportate dagli articoli non sono sempre coincidenti, anche se le differenze non sono significative.

[19] Si veda, P. Vita-Finzi, *Un tubo molto chiacchierato*, in «Rivista di Studi Politici Internazionali», a. XLIX, n. 1 (193), gennaio-marzo 1982, pp. 120-129. In Appendice, sono riportate le interpellanze sul gasdotto, sugli approvvigionamenti d'energia e sugli scambi commerciali Italia-URSS, presentate al Governo nel gennaio 1982 dai senatori Malagodi, Chiaromonte e Colajanni, Boniver, Bersacchi, Scevarolli, Maravalle, Signori e Della Briotta.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 279

da singole personalità socialiste, esprimeva in realtà la posizione ufficiale del partito socialista italiano. L'onorevole Craxi la richiamò il 31 agosto del 1982 nella discussione sulle comunicazioni del governo Spadolini con le seguenti parole:

> Sulla questione dei rapporti economici con l'Est e con l'Unione Sovietica non possiamo accettare né la linea del blocco delle iniziative, del resto sempre assai relativo, né quella per troppo tempo perseguita con grave danno per i nostri interessi nazionali e sotto la spinta di potenti lobby tutt'altro che in disarmo, la via – dicevo – dei crediti agevolati, quasi che l'Unione Sovietica fosse un paese del terzo mondo e non di gran lunga la più grande potenza militare dell'Euro-Asia[20].

Nel gennaio del 1982, il governo Spadolini scontava la sua fragile autonomia. Stretto tra la campagna-stampa ostile alla ripresa del commercio con l'URSS, riguardoso delle parole d'ordine degli Stati Uniti, prese una decisione apparentemente salomonica: distinse il problema delle forniture da quello dell'acquisto di gas. Le forniture industriali per il gasdotto avrebbero dovuto procedere come stabilito, gli accordi per gli approvvigionamenti di gas sottoscritti dall'ENI dovevano essere sospesi. La materia meritava una «pausa di riflessione». In realtà, forniture e approvvigionamenti non erano partite slegate: questi ultimi servivano a pagare le prime.

Quella «pausa di riflessione» sarebbe durata quasi tre anni. Nell'agosto del 1983, il governo Craxi trovò la situazione sempre bloccata, anche se molte speculazioni si erano rivelate strumentali. Intanto, l'Italia aveva provveduto ad una diversificazione delle fonti di energia. Il 29 settembre 1982, il ministro per il Commercio Estero, Nicola Capria, ed il ministro algerino per l'Energia, Belkacem Nabl, firmarono a Roma l'accordo per l'acquisto di metano algerino attraverso il gasdotto transmediterraneo, inaugurato il 18 maggio dell'anno dopo. L'accordo, tradottosi in un contratto venticinquennale sottoscritto nell'ottobre 1982 dalle due compagnie nazionali, aveva ridimensionato le speculazioni politiche sulla dipendenza energetica dall'URSS, ma aveva scatenato polemiche e inquietudini d'ordine economico. L'accordo con l'Algeria prevedeva forniture di gas all'Italia al prezzo di 4,1 dollari per milione di unità termiche inglesi (MBtu), più altri 40 centesimi di dollaro di integra-

[20] *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, VIII Legislatura, Discussioni, seduta del 31 agosto 1982, p. 51445.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 280

zione (politica) per MBtu, corrisposti dallo Stato italiano alla SNAM, la società contraente[21]. Si trattava di un prezzo ben superiore al prezzo di 3,62 dollari per milione di unità termiche vigente sui mercati mondiali e a quello di 3,92 praticato dagli stessi algerini a due società americane[22].

La diversificazione degli approvvigionamenti fronteggiava, su basi di maggior resistenza, eventuali e indebite pressioni o sospensioni delle forniture da parte dei paesi produttori. Se per un verso l'ostacolo della dipendenza energetica appariva superato, altre difficoltà d'ordine politico e psicologico, ostruivano la ripresa dell'*Ostpolitik*. Non era affatto facile, per il governo presieduto da Craxi, riannodare il filo del dialogo con l'URSS e con gli altri regimi comunisti, dal momento che come notava «la Repubblica»:

> Da Mosca a Praga, da Budapest a Berlino, l'immagine del segretario del PSI è quella d'un socialista di destra, succube degli americani, impegnato soltanto a creare difficoltà a Berlinguer[23].

L'impopolarità di Craxi, in quanto uomo politico, tanto presso i comunisti italiani, quanto presso i ceti dirigenti dei paesi comunisti dell'Est, era andata crescendo di pari passo con l'emancipazione del PSI dalla soggezione ideologica all'apparato teorico e propagandistico del PCI. Il punto di svolta fu rappresentato dalla elezione di Craxi stesso a segretario del PSI nell'agosto del 1976. Anche Craxi, per formazione e temperamento, era assai affine alla tendenza mediterraneista della politica italiana, quella della scuola napoletana di Nicola Marselli e di Pasquale Turiello, più che a quella continentale della scuola di Camillo Benso di Cavour e di Carlo Cattaneo. Craxi fu attirato verso l'«Europa di mezzo» dalla sua sensibilità politica: da lì passava lo scontro ideologico che condizionava gli equilibri internazionali e interni alla politica italiana.

La forza morale per scuotersi di dosso la soggezione ideologica

[21] Il contratto conteneva un'altra particolarità. Il prezzo del gas algerino fu legato, a differenza di quello russo, al prezzo del petrolio; il risultato, involontario, fu che il gas algerino divenne più competitivo di quello russo per l'abbassamento dei prezzi del petrolio. Dopo di allora anche il gas russo fu legato al prezzo del petrolio. L'aggiornamento dei prezzi avveniva sulla base del prezzo medio del petrolio nell'ultimo semestre. Cfr. «Staffetta Quotidiana Petrolifera» (Agenzia di Stampa delle Fonti di Energia), Roma, 29 settembre 1982, a. 50, n. 187. Ringrazio il Dott. G. Carlevaro per le cortese collaborazione.

[22] G. Are, *Il contratto della discordia*, in «La Nazione», 6 ottobre 1982.

[23] S. Viola, *Una «Ospolitik» in salsa italiana*, cit.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 281

all'apparato teorico e propagandistico del PCI fu offerta a Craxi dalla campagna in favore dei diritti umani (il «terzo cesto» del Trattato di Helsinki) rilanciata dall'amministrazione Carter, dopo l'inerzia iniziale. Il pamphlet su Marx e Proudhon del 1978 produsse molto clamore e basta; nella sostanza riassunse le critiche sul comunismo passate a livello scolastico già trenta anni prima.

Il confronto che spostò gli equilibri interni alla sinistra italiana avvenne sul problema del socialismo nei paesi comunisti, e più in generale sul tipo di *Ostpolitik* che meglio avrebbe aiutato il dissenso dell'Est. Il dibattito che ne seguì mise in luce tutte le aporie del revisionismo comunista, tra scelta occidentale e continuismo leninista.

Il confronto era cominciato con il conferire sostegno ideologico al dissenso dell'Est dal palcoscenico internazionale della Biennale di Venezia del 1977, dedicata da Carlo Ripa di Meana al «Dissenso culturale» nel campo dell'arte, della cultura e della libertà di pensiero, con la presentazione di reperti emozionanti come i *samizdat*[24].

Nel 1978, l'«Istituto socialista di studi storici» si inserì nella offensiva craxiana tesa a rivalutare la tradizione del partito socialista. Il Convegno sulla storia europea del primo dopoguerra tra socialismo e bolscevismo ribaltò alla radice la tesi, allora ancora in voga, secondo la quale la rivoluzione in Italia (e in Occidente) era matura, ma fu sabotata dal tradimento dei partiti socialdemocratici. Al contrario, il convegno dimostrò che furono i partiti comunisti a rompere l'unità del movimento operaio, abbacinati dal mito della rivoluzione sovietica. Essi, poi, non fecero la rivoluzione; e, inconsapevolmente, fecero invece da levatrici alla controrivoluzione di destra, fenomeno nuovo con le caratteristiche del consenso di massa. La *culpa felix*, o errore provvidenziale, come chiamò Giorgio Amendola la scissione di Livorno del 1921, fu invero un errore tragico.

Il confronto sull'Europa centro-orientale proseguì a Firenze nel 1979 con il convegno su «Dissenso e democrazia nei paesi dell'Est», affrontando il problema storico di come e perché, il marxismo e il socialismo erano potuti diventare i pilastri della più perfetta macchina totalitaria che la storia abbia conosciuto.

La campagna a sostegno del dissenso contribuì alla riappropriazione da parte della cultura politica italiana dei problemi dell'Europa centro-orientale e dell'Est (a cominciare dal lessico). François

[24] C. Ripa di Meana, *La Mostra di Venezia e il dissenso nei paesi dell'Est*, in «La dimensione internazionale del socialismo italiano», Roma, Edizioni Associate, 1993, pp. 339-347.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 282

Furet, nel *Passato di un'illusione*, ha osservato come l'*intelligencja* europea nel secondo dopoguerra avesse dimenticato le nazioni dell'Europa centrale e orientale. E le avesse abbandonate all'URSS al punto che esse persero i loro nomi, la loro fisionomia, assumendo le designazioni collettive tratte dal reportorio sovietico: «democrazie popolari», «area socialista», ecc. La campagna in favore del dissenso non solo fece riconoscere il problema politico e ideologico che proveniva dall'esperienza dei paesi dell'Est, ma fece emergere la complessità del conglomerato centro-europeo e balcanico, e il precario equilibrio geopolitico di quella regione: un problema differente dalla logica del rapporto Est-Ovest, certamente dipendente da esso, ma che non si risolveva nel quadro globale di quel rapporto.

Il prolungato dibattito sul dissenso divaricò il rapporto tra socialisti e comunisti. E dimostrò come i comunisti non fossero disposti a sollevare la battaglia per il «socialismo dal volto umano» nei paesi dell'Est, né a rischiare la rottura con l'URSS. L'eurocomunismo entrò in crisi in conseguenza della mancata saldatura con la dissidenza. Il filosofo dissidente polacco, Leszek Kołakowski, notò che il rafforzamento socialista veniva conseguito a scapito dell'influenza comunista, almeno di una rapida conversione democratica del partito comunista italiano[25]. La posizione atlantista assunta nel 1979 dal partito socialista sulla installazione degli «euromissili» (e mantenuta con coerenza nel tempo) segnò «il punto di partenza di quel cammino politico che avrebbe portato il segretario del partito Craxi alla guida del governo nato dalle elezioni del 1983»[26].

In conclusione, per riprendere la strada dell'*Ostpolitik*, il governo Craxi avrebbe dovuto rimuovere lo stallo degli scambi commerciali con l'Est e la pesante eredità ideologica e di partito. Tutti aspettavano il governo Craxi al varco: l'opposizione comunista quanto gli industriali. Per questo, l'*Ostpolitik* si presentò come la cartina di tornasole del successo o dell'insuccesso della politica del nuovo governo.

[25] *L'Europa unita farà saltare l'impero sovietico. Due domande a Leszek Kołakowski*, in «Prospettive nel mondo», a. IV, n. 35 (maggio 1979), p. 121.
[26] L. Lagorio, *L'ultima sfida. Gli euromissili*, cit., p. 45.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 283

*La dimensione europea dell'*Ostpolitik *italiana*

Craxi impostò la politica estera del suo governo sulla base delle categorie del realismo politico e dell'interesse nazionale, tese fino al limite consentito della sua ideologia. Per questo si appoggiò alla macchina burocratica del Ministero degli Esteri, più che alla Sezione esteri del partito socialista, organismo costituitosi, come appare dalle carte della Direzione socialista, solo nel 1981-82. La diplomazia, quella che un tempo si chiamava «la carriera», riassumeva gli elementi di conoscenza della realtà internazionale e conservava la memoria storica di una politica estera basata sull'interesse nazionale.

Già la scelta del ministro degli Esteri fu condivisa, se non suggerita, dalla Farnesina[27]. La nomina dell'on. Andreotti a ministro degli Esteri, compensava, opportunamente, l'immagine «impopolare» dell'uomo politico Craxi costruita dalla stampa dell'Est. Un ministro degli Esteri, interprete di una linea di «dignità nazionale» nei confronti di amici e alleati, era già un segnale inviato alla diplomazia dell'Est, che tra gli occidentali considerava Andreotti l'interlocutore privilegiato. Andreotti aveva tessuto il filo del dialogo con i paesi del blocco orientale, sia all'interno dei *fora* internazionali, sia sul piano delle relazioni bilaterali; il suo rapporto con Mosca era stato ben collaudato da un lungo tirocinio[28].

Il banco di prova dell'*Ostpolitik* italiana passava, naturalmente, dal Cremlino. Per il nostro paese era stato sempre così, dall'Unità d'Italia in poi. Gli uomini di governo italiani legittimati come interlocutori validi dal Cremlino guadagnavano prestigio interno e internazionale. La congiuntura del 1983 offriva lo spazio politico ad un leader capace di far assumere all'Italia una posizione più autonoma all'interno dell'alleanza atlantica per spingere verso un'articolazione nuova del rapporto Est-Ovest. Perché il governo Craxi non avrebbe dovuto occupare questo spazio? Era questo il suggerimento che gli veniva dalla Farnesina. Una volta che Craxi fosse stato riconosciuto dal Cremlino come valido interlocutore, il governo italiano avrebbe risolto anche il rapporto economico con l'Est, essenziale per l'Italia. Il commercio Est-Ovest, partito da bassi livelli, espansosi rapida-

[27] Sulle divergenze in politica estera italiana. Appunto s.d. (ma databile agosto 1983), in Direzione Partito Socialista Italiano, Segreteria (in seguito DPSIS), Carte Gennaro Acquaviva, Scatola 7, b. 4, fasc. 1.

[28] È quanto emerge dal volume di G. Andreotti, *L'Urss vista da vicino. Dalla guerra fredda a Gorbaciov*, Milano, Rizzoli, 1988.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 284

mente negli anni settanta, calato nel biennio 1981-1982, nel 1983 era in ripresa. I gruppi industriali italiani premevano sul governo per inserirvisi. La crociata di Reagan contro il commercio Est-Ovest, speculando sull'insolvibilità delle economie dell'Est, tendeva a penalizzare l'Europa (e a salvaguardare ovviamente il grano americano), ed era strumentale. Infatti, l'indebitamento e l'insolvibilità delle economie dell'Est, se raffrontati a quelli dell'America Latina e del Sud-Est asiatico, erano insignificanti.

Il governo Craxi, contrariamente al governo Spadolini, non rimase «sdraiato sulla linea» tracciata a Washington, posizione tanto stigmatizzata dall'ambasciatore francese a Roma Gilles Martinet nei dispacci analizzati da Bruna Bagnato in questi stessi Atti. La presenza dell'ambasciatore italiano, il solo fra gli occidentali, alla parata militare di Mosca del 7 novembre del 1983, testimoniò la vocazione autonoma del governo italiano nel campo occidentale.

L'*Ostpolitik* italiana, avviata all'indomani della installazione dei missili Criuse a Comiso, bilanciava in qualche modo il legame atlantico. Essa rispondeva ad interessi economici e politici dell'Italia, a ragioni di competizione elettoralistica tra i partiti e financo a dinamiche personalistiche. L'*Ostpolitik* doveva esprimere, nelle visione craxiana, tutto il progressismo della politica estera italiana in modo che il PSI potesse intercettare tutto ciò che nell'atlantismo non era ortodosso: lo spirito nazionale espresso dall'accresciuto ruolo dell'esercito, l'interesse nazionale richiamato dal mondo degli affari, i rivoli «nazionalistici» latamente percepibili nell'antiamericanismo del mondo giovanile e di quei settori progressisti avversi all'ossessione americana del consenso strategico, che sconfinava con la pretesa di trattare ogni problema internazionale, indipendentemente dalla sua natura e dalla sua collocazione geografica, secondo la logica bipolare.

Questa curvatura nazionale emerse nella presa di distanza del presidente Craxi rispetto alla polemica sovietico-americana sul negoziato degli «euromissili». A Lisbona, agli inizi di maggio del 1984, Craxi invitò le due parti a sospendere l'installazione degli «euromissili» come precondizione alla ripresa del negoziato.

La dichiarazione irritò molto l'alleato americano. Anche la stampa italiana stigmatizzò la «politica dell'annuncio» come un «eccesso di protagonismo»[29]. Il Cremlino, invece, la considerò nell'ottica del

[29] E. Scalfari, *Che avrebbe fatto il conte di Cavour?*, in «la Repubblica», 6-7 maggio 1984.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 285

recupero di un margine di autonomia, di iniziativa, di un ruolo attivo dell'Italia nel contesto del difficile rapporto Est-Ovest. La dichiarazione di Lisbona, tra l'altro, cadde alla vigilia del viaggio a Mosca del ministro del Commercio estero, Nicola Capria, per trattare i termini dell'accordo sull'acquisto delle forniture del gas siberiano. Il 23 maggio, il ministro Capria avrebbe firmato con il ministro Nikolai Komarov anche i protocolli per il riequilibrio della nostra bilancia commerciale con l'URSS. Come ho anticipato, essa era cronicamente deficitaria per l'Italia. Alla fine del 1983, secondo dati ISTAT, lo sbilancio veleggiava sull'onda dei 2.606,3 miliardi di lire; alla fine del 1984 raggiunse la cifra di 4.310,8 miliardi. Forse, la nostra bilancia aveva risentito di quella «pausa di riflessione» troppo prolungata, che aveva permesso alla Francia e alla Germania di accaparrarsi grosse commesse commerciali. L'accordo Capria-Komarov prevedeva il riequilibrio di almeno il 50% del deficit commerciale. Questo riequilibrio era previsto nella clausola che impegnava il governo sovietico a fare acquisti in Italia per un controvalore dei proventi delle forniture aggiuntive di metano, conseguenti al nuovo trattato (pari a circa 1.500 miliardi di lire). Il risultato fu quasi raggiunto nel 1985, quando il disavanzo ritornò nell'ordine di 2.772,9 miliardi di lire. I sovietici, però, si rifiutarono di accettare tassi di interesse superiori al 7,50% per i finanziamenti delle forniture, ragion per cui l'inversione di tendenza auspicata non si realizzò; in compenso i negoziatori sovietici sarebbero stati disposti a negoziare la linea di credito in ECU invece che in dollari[30].

Nell'aprile del 1985 a Madrid, nel quadro della conferenza dei partiti socialisti della CEE, Craxi si ricordò delle sue «dichiarazioni di Lisbona» sulla moratoria missilistica. A ricordargliele fu l'annuncio di Mikhail Gorbačëv. In una intervista alla «Pravda», il neo-segretario del partito comunista sovietico dichiarò che l'URSS, in vista della ripresa delle trattative, avrebbe sospeso per sei mesi lo spiegamento degli SS-20 sul teatro europeo. Craxi, in netta controtendenza con i primi commenti americani ed europei, dichiarò che la moratoria annunciata meritava almeno una «controproposta» occidentale. La dichiarazione richiamò su di lui l'attenzione dalla conferenza e scosse anche l'atteggiamento inerziale di alcuni partner europei. Rispetto

[30] Appunti del consigliere diplomatico per il presidente del Consiglio sulla visita del ministro degli Esteri Gromyko, Roma, 25-27 febbraio 1985, in DPSIS, Carte Gennaro Acquaviva, Scatola 19, b. 1, fasc. 8.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 286

ad un anno prima, gli conquistò anche la considerazione della stampa italiana. «la Repubblica» stava allora completando la sua conversione da giornale oppositore a fiancheggiatore della politica estera del governo[31]. Come già aveva scritto Alberto Jacoviello a commento del discorso tenuto da Craxi al Congresso americano il 7 marzo 1985 (il primo leader italiano, dopo De Gasperi, nel 1951, a prendere la parola davanti al parlamento americano):

... gli intensi contatti avuti nei mesi passati con i paesi dell'Est, dell'area mediterranea e dell'America latina hanno finito col porre l'Italia nella privilegiata situazione di un paese ascoltato con attenzione da tutte le parti[32].

Se nel 1983 l'*Ostpolitik* del governo Craxi non aveva un disegno organico, due anni dopo aveva assunto una fisionomia riconoscibile. L'Italia fu tra i primi paesi occidentali a restaurare il clima di collaborazione con la Polonia di Jaruzelski[33], dopo che le relazioni con l'Ungheria, con la Romania e la Jugoslavia avevano assunto una forma privilegiata. Il raggio d'azione della politica italiana aveva anche raggiunto la RDT, come prova della volontà di muoversi autonomamente: Craxi era andato a Berlino (9-11 luglio 1984) e Honecker aveva restituito la visita a Roma il 23 aprile 1985, primo viaggio del capo della RDT in un paese membro della NATO[34].

Nel febbraio 1985, l'Italia si vide in qualche modo riconosciuto un ruolo «privilegiato» nel dialogo con l'Est. Gromyko ritornò a Roma dopo un intervallo di sei anni in cui era successo di tutto (Afghanistan, Polonia, «euromissili», «pausa di riflessione» per il gasdotto, caso dell'ingegnere Victor Pronin, vicedirettore commerciale dell'Aeroflot di Roma, arrestato con l'accusa di spionaggio militare). La visita avveniva nel momento in cui l'interesse internazio-

[31] Si noti la differenza di tono tra l'articolo di E. Scalfari, *Governo Craxi: bilancio di tre mesi*, in «la Repubblica», 6 novembre 1983, e quello di S. Viola, *Troppa fretta nel dire «no»*, in «la Repubblica», 10 aprile 1985.

[32] A. Jacovello, *Craxi chiude con l'applauso del Congresso*, in «la Repubblica», 7 marzo 1985.

[33] Il ministro degli Esteri Andreotti giunse a Varsavia il 20 dicembre 1984. Cfr. J. Wawrzyniak, *I rapporti politici italo-polacchi negli anni 1945-1989*, in *I rapporti italo-polacchi tra '800 e '900*, a cura di A. Ciaschi, Cosenza, Periferia, 1996, p. 183.

[34] Sulle relazioni dell'Italia con le due Germanie e sulla posizione del governo Craxi circa la questione tedesca (compreso il «caso» diplomatico sollevato dalle dichiarazioni del ministro Andreotti al Festival de «l'Unità» del 1984: «Esistono due Stati germanici e due Stati germanici devono rimanere»), si veda l'articolo/testimonianza dell'allora ambasciatore italiano a Bonn, L.V. Ferraris, *Una Germania o due Germanie: fatti e illusioni*, in «Professione diplomatico», vol. II, a cura di Enrico Serra, Milano, Franco Angeli, 1990, pp. 106-119.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 287

nale era incentrato sulla ripresa del negoziato sovietico-americano di Ginevra. E l'Italia era il primo paese di dispiegamento degli «euromissili» ad essere visitato da Gromyko. Nell'immediata vigilia della ripresa del suddetto negoziato, il «vecchio» Gromyko volle lanciare da Roma un avvertimento all'Europa, affinché, non si allineasse ai programmi americani per lo «scudo spaziale», e ricercò la comprensione dell'Italia, che nel semestre presiedeva la Comunità europea, nei confronti del punto di vista sovietico, prima del viaggio di Craxi a Washington, programmato ai primi di marzo. Ma Gromyko non raggiunse lo scopo, almeno non nella misura sperata. Craxi non sostenne la pregiudiziale sovietica di una rinuncia da parte americana alla fase di ricerca; al contrario espresse la «sostanziale convergenza» dell'Italia con le posizioni di Reagan e «il vivo interesse» ad una eventuale partecipazione, insieme all'Europa, ai lavori di ricerca[35].

L'adesione tecnica al programma americano era stata, però, accompagnata dalla riserva politica che le eventuali acquisizioni concrete non avrebbero dovuto portare a vantaggi unilaterali. Questa fu la «controassicurazione» che Craxi recò a Gorbačëv nella sua visita a Mosca, tanto sollecitata dai sovietici.

Craxi fu ricevuto al Cremlino il 28 maggio 1985, in concomitanza con la visita a Mosca di Willy Brandt, allora presidente della SPD. L'accoglienza riservata al presidente del Consiglio italiano fu molto calorosa, e l'atmosfera risultò costruttiva[36]. Gorbačëv maturava l'accentuazione europea della politica estera sovietica nella prospettiva di riportare la Russia nella «casa comune europea». Craxi assecondò l'approfondimento del dialogo tra Stati a diverso sistema sociale per mezzo della cooperazione economica, predisponendo il quadro giuridico dell'apertura di relazioni organiche tra il COMECON e la CEE. L'ipotesi presupponeva uno scenario che Jacques Levesque ha sintetizzato in questa felice espressione: *La maison commune européenne: comment réunifier l'Europe tout en gardant deux?*[37]. Gorbačëv trovò in Craxi un «interlocutore interessante», soprattutto «sui temi della pace e del disarmo»[38]. Craxi riscontrò l'impressione comunicatagli

[35] Comunicazioni del Governo in materia di politica estera, Atti Parlamentari, Camera dei deputati, IX Legislatura. Discussioni. Seduta del 14 marzo 1985, p. 25933.

[36] S. Viola, *Gorbaciov-Craxi, solo franchezza*, in «la Repubblica», 30 maggio 1985.

[37] J. Levesque, *1989. La fin d'un Empire. L'Urss et la libération de l'Europe de l'Est*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1996, p. 65.

[38] A. Rubbi, *Incontri con Gorbaciov. I colloqui di Natta e Occhetto con il leader sovietico, giugno 1984-novembre 1989*, Roma, Editori Riuniti, 1990, p. 89.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 288

da Willy Brandt, incontrato al suo arrivo a Mosca, circa l'indirizzo europeo del nuovo pensiero (*novoe myšlenie*) della «post-Stalin generation». Ma rilevò anche alcune zone d'ombra relative alla crisi della società sovietica.

I colloqui furono fruttuosi anche sulla questione chiave dei rapporti bilaterali: il riassorbimento del disavanzo della bilancia commerciale. Nel 1987, già 1.000 imprese italiane – in tutti i settori e di tutte le dimensioni – erano interessate al mercato con l'URSS[39].

Due giorni di fitti colloqui (29-30 maggio), convinsero Craxi che Gorbačëv era un innovatore. Perciò, egli cercò di stabilire con lui un rapporto diretto, con l'intento di farsi accreditare come interlocutore privilegiato della politica gorbacioviana di rinnovamento. Con ciò perseguiva anche un obiettivo di politica interna e di accreditamento personale. Avrebbe voluto, di conseguenza, invitarlo in Italia. Sergio Romano, ambasciatore italiano a Mosca, reiterò più volte l'invito, ma non riuscì nell'intento di far venire Gorbačëv a Roma durante la presidenza del Consiglio di Craxi. Non si trova un documento, uno straccio di prova che spieghi il mancato accoglimento dell'invito. Sergio Romano avanza l'ipotesi che da Roma qualche «democristiano» abbia suggerito a Gorbačëv di aspettare che la presidenza del Consiglio fosse passata di mano[40].

Lo spessore assunto dalla politica italiana ad Est fece sembrare anacronistico, se non grottesco, parlare ancora di «piccola *Ostpolitik* italiana». Sandro Viola, infatti, abbandonò quella formula, che pure aveva coniato in senso ironico[41]. L'Italia, ormai, era l'interprete in Europa della *Ostpolitik* di Willy Brandt dal momento che la Germania di Helmut Kohl aveva perduto l'iniziativa.

Il simulacro di una *mini-Ostpolitik* italiana era bensì comparso

[39] Relazione del ministro del Commercio Estero (Rino Formica, al presidente del Consiglio, B. Craxi) sulla missione a Mosca, 1-4 febbraio 1987, in DPSIS, Carte Gennaro Acquaviva, Scatola, 7, b. 4, fasc. 1.

[40] La testimonianza mi è stata fornita dall'ambasciatore Sergio Romano durante il nostro colloquio del 28 gennaio 2002 e costituisce un'anticipazione di quanto egli si propone di scrivere in un suo prossimo lavoro.

[41] «Quella che chiamiamo "la piccola *Ostpolitik* italiana"» scrisse Sandro Viola nell'articolo *Gorbaciov e l'Italia*, cit.; Craxi stesso si riferì, con una punta polemica, ai critici interni, che avevano fatto dell'ironia «scrivendo di una mini Ost-Politik e (avevano) data la stura ad illazioni e interpretazioni distorcenti ed a moniti saccenti, quando era del tutto chiaro che il nostro obiettivo era essenzialmente quello di contribuire a far cadere la tensione, di lavorare per ampliare la comprensione e per creare un terreno propizio alla ripresa del negoziato globale Est-Ovest». Atti Parlamentari. Camera dei Deputati, Seduta del 4 novembre 1985, pp. 32496-32497.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 289

negli anni settanta. E nessuno lo aveva riconosciuto. Anche allora i governi di solidarietà nazionale si erano preoccupati di ricercare spazi di manovra all'Est. Essi li ricercarono in una politica di basso profilo, che non sollevasse problemi di fedeltà atlantica o interferenze con la politica estera nazionale. Questa preoccupazione li spinse a riscoprire le potenzialità della struttura regionale dell'Italia (in particolare delle regioni adriatiche) in funzione di penetrazione commerciale verso l'Europa centrale e balcanica. I viaggi balcanici del presidente del Consiglio Andreotti e del ministro degli Esteri Forlani nel corso del 1977 assecondarono la propensione regionale della politica estera italiana[42]. Questa dimensione emerse alla luce del sole a Venezia il 20 novembre 1978 con la nascita della «Comunità Alpe Adria», che all'epoca affermò l'esistenza di una comunanza di interessi fra le regioni di Stati divisi da barriere ideologiche[43]. Questa che potrebbe in certo senso essere considerata una riedizione della politica balcanica della Repubblica di Venezia, costituisce, a mio avviso, l'atto di nascita, quasi in sordina, di una *Ostpolitik* in tono minore. In essa sta il fondamento giuridico-psicologico della condotta prima ondivaga, poi sbrigativa, che portò nel 1992 al riconoscimento separato delle Repubbliche di Slovenia e di Croazia[44].

L'*Ostpolitik* del governo Craxi si era svolta nello spirito della Carta di Helsinki. Craxi e Andreotti partivano dal presupposto che ad Helsinki fosse stata riconosciuta l'esistenza di una «comunità degli Stati socialisti». In quest'ottica era implicito un riconoscimento dello status quo, ma anche dell'autonomia dei singoli interlocutori che apriva nuovi spazi di manovra.

Ci si può chiedere, tuttavia, se l'andamento positivo di quelle relazioni bilaterali tendesse ad ancorare la distensione alla stabilità economica e al quadro negoziale generale, entro l'eredità della Conferenza di Helsinki, oppure mirasse a mettere «in moto un meccanismo di graduale autonomizzazione sia dei paesi del Patto di Varsavia

[42] Cfr. L. Garruccio, *L'Italia e i Balcani*, in «La Nazione», 9 giugno 1977.

[43] Nel 1988 (Dichiarazione Millstadt), la Comunità Alpe Adria ricevette il riconoscimento ufficiale da parte dei governi di tutti i paesi interessati; G. delli Zotti, B. De Marchi, *Cooperazione regionale nell'area alpina*, Milano, Franco Angeli, 1985.

[44] «Il 5 dicembre del 1991, le Regioni Friuli-Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Veneto e le province autonome di Trento e Bolzano firmarono un protocollo d'intesa per lo sviluppo dei rapporti economici con Slovenia e Croazia: queste ultime non erano ancora state riconosciute dalla comunità internazionale». *L'Italia nella politica internazionale*, anno ventesimo, Roma, SIPI, 1993, p. 198.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 290

sia di quelli NATO»[45]. L'operazione ricorda latamente la trama abbozzata, in ben altre circostanze, da Pietro Nenni nel 1947[46]. Questo, in sostanza, il margine di ambiguità della *Ostpolitik* degli anni ottanta. Carlo Maria Santoro, a differenza di altri commentatori, scorge nei numerosi viaggi di Craxi il disegno, certamente non organico, il che sarebbe stato allora impraticabile, ma in prospettiva proponibile (alla luce del riformismo gorbacioviano), volto a realizzare un'area di compensazione centro-europea «attraverso lo stabilimento di relazioni politiche dirette e bilaterali fra gli attori minori dei due blocchi»[47].

Certamente non si possono trarre conclusioni. Mancano troppi elementi e la documentazione è praticamente inesistente. Alcuni indizi che ho tratto dalle conversazioni avute con l'ambasciatore Antonio Badini, all'epoca consigliere diplomatico del presidente del Consiglio, e la consultazione delle carte di Gennaro Acquaviva, segretario del presidente del Consiglio, mi consentono, tuttavia, di avanzare qualche ipotesi. È possibile intanto notare una diversità di impostazione tra l'*Ostpolitik* del presidente del Consiglio e quella del ministro degli Esteri. Entrambi la fondavano sull'interesse nazionale, ma la visione di Andreotti, se così posso esprimermi, seguiva un modello più «metternichiano», quella di Craxi un modello più «irredentista», nella tradizione democratica e socialista in politica estera.

Ci sono tre momenti nei quali l'*Ostpolitik* di Craxi, anche se non si proponeva effetti immediati, traduce il principio del movimento.

Nei colloqui con Reagan, Craxi ribaltò il pregiudizio, diffuso in Occidente per un tempo assai lungo, che la distensione fosse un «disastro» e portasse «verso Mosca, non via da Mosca». Negli anni ottanta, era vero il contrario: la distensione indeboliva la struttura del mondo socialista; solo la «guerra fredda» di turno, che Mosca si guardava bene dal dichiarare, favoriva, invece, le tendenze centripete.

La distensione dunque – questo era il concetto che Craxi illustrò a Reagan – avrebbe accentuato le differenze fra i paesi comunisti. La Polonia e l'Ungheria erano paesi già maturi per questo slittamento invisibile dal campo socialista alla zona grigia, alla terra di nessuno che allargava lo spazio psicologico e politico dell'Europa. Il compi-

[45] C.M. Santoro, *La politica estera del Psi e le responsabilità di una media potenza*, in «Politica Internazionale», n. 8-9 (agosto-settembre) 1986, p. 18.

[46] Cfr. G. Petracchi, *Italy and Eastern Europe, 1943-1948*, in *The Failure of Peace in Europe, 1943-1948*, Edited by A. Varsori and E. Calandri, London, Palgrave, 2002, p. 129.

[47] C.M. Santoro, *art. cit.*, p. 18.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 291

to degli Stati europei sarebbe stato quello di assecondare la propensione polacca e ungherese, ancorandola ad un quadro negoziale che garantisse la stabilità economica attraverso l'intensificazione degli scambi bilaterali, anche nell'ambito degli accordi CEE-COMECOM.

Gli Stati Uniti, come è noto, erano contrari ad ammorbidire le restrizioni economiche contro la Polonia. Ma l'Italia vi provvide autonomamente, aiutando la Polonia in molti modi. Il «governo morale» (la società civile, che spesso in Italia si sostituisce alla società politica) collaborò in quell'occasione con il «governo legale» nell'aiutare la società polacca. A Roma funzionava già dal dicembre 1981 il Comitato di Coordinamento «S con S» (Solidarietà con Solidarietà), con sede presso la Federazione dei Sindacati Italiani, a composizione mista. Nel 1982 pubblicò anche in italiano il bollettino «Solidarność». I contatti con gli esponenti polacchi del dissenso avevano dato la dimensione che la società polacca, ormai di fatto pluralista, non avrebbe potuto esistere entro gli schemi politici ed economici del Patto di Varsavia.

La visita di Andreotti a Varsavia nel dicembre 1984, che attuò la piena normalizzazione dei rapporti dell'Italia con la Polonia, dopo alcuni anni di isolazionismo, esprimeva non solo le preoccupazioni degli industriali italiani di veder compromessi i loro importanti interessi (era il caso della FIAT), ma aveva anche l'ambizione di ammorbidire il muro di diffidenza che separava la società polacca dal regime. In questa stessa ottica avvenne l'incontro di Craxi con il generale Jaruzelski. Il presidente italiano era il secondo premier di un paese NATO, dopo il greco Andreas Papandreu, a visitare la Polonia dopo il colpo di Stato. L'incontro non fu improvvisato. Fu preparato per oltre un mese e mezzo tra la Farnesina e l'ambasciata polacca a Roma, e fortemente voluto dall'ambasciatore Józef Wiejacz. L'aereo che portava Craxi a Mosca, in visita di Stato presso Gorbačëv, fece scalo a Varsavia il 28 maggio 1985. Craxi incontrò Jaruzelski al castello di Natolin. Dopo un'introduzione sulla prospettiva di collaborazione organica tra la CEE il COMECON, («il caso aveva voluto che i due capi di governo presiedessero al momento le comunità economiche delle "due Europe"»)[48], Craxi affrontò il problema del rispetto dei diritti civili in Polonia nei termini della lettera ricevuta dal Comitato «S con S». Jaruzelski rispose che avrebbe rispettato le sue richieste, compatibilmente alle ragioni della sicurezza dello Stato.

[48] S. Viola, *Dialogo di Craxi a Varsavia*, in «la Repubblica», 29 maggio 1985.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 292

In Ungheria non era la pressione dell'opinione pubblica a spingere verso quella zona grigia di cui abbiamo detto: erano settori del partito comunista stesso (MSzMP, Partito socialista dei lavoratori ungheresi). L'interlocutore del presidente del Consiglio Craxi era Mátyás Szűrös, presidente della commissione esteri del Comitato centrale del partito comunista ungherese. Ex ambasciatore a Mosca nell'era Brežnev, Szűrös era tornato stanco e deluso dal Cremlino. Nei suoi colloqui con Craxi apriva scenari possibili all'introduzione di un vero pluralismo interno.

Nel 1986 era stata creata a Budapest un'intesa triangolare, a livello partitico, tra il partito comunista ungherese, il partito socialista finlandese e quello italiano, dopo una serie di incontri nelle rispettive capitali. Formalmente, l'iniziativa era stata presa da Sorsa Valevi, membro del partito socialista finlandese, a cui avevano aderito il partito comunista ungherese e il partito socialista italiano, nella persona del suo segretario, Bettino Craxi. La piattaforma politica era decisamente neutralista; oltre a favorire il disarmo convenzionale si pronunciava a favore della eliminazione delle armi nucleari a medio e breve raggio e si rivolgeva ai paesi di entrambi i blocchi, esortandoli ad aderire alla piattaforma comune dei tre partiti menzionati. La notizia apparve due anni dopo sul giornale ungherese «Magyar Nemzet», giornale del fronte popolare patriottico (foglio non ufficiale del partito comunista), quando ormai il processo di distensione si era consolidato[49]. All'iniziativa aveva aderito prontamente la Polonia di Jaruzelski[50]. E la televisione polacca e la stampa ungherese diffusero pubblicamente l'ipotesi di un «Piano Jaruzelski», per la riduzione delle armi convenzionali.

Da questa piattaforma triangolare si intravede l'origine della «Iniziativa centro europea», o Quadrangolare, nata a Budapest nel 1989 alla vigilia della caduta del Muro di Berlino, diventata poi Pentagonale nel 1990 ed Esagonale nel 1991, InCE nel 1992, «abbandonando la definizione «geometrica» a favore di una denominazione concettuale e geografica»[51].

[49] *Magyar finn, solasz partkezdeményezés* (Iniziativa dei partiti ungherese, finnico, italiano) in «Magyar Nemzet», 22 gennaio 1988, a. LI, n. 18, p. 1.

[50] *A háromparti kezdeményezés lengyel visszhangja* (Eco polacca all'iniziativa dei tre partiti), in «Magyar Nemzet», 23 gennaio 1988, n. 19, p. 2.

[51] G. Baiocchi, *Origine ed evoluzione istituzionale dell'Ince*, in «Rivista di studi politici internazionali, LXVII, n. 266, 2000.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 293

L'iniziativa centro-europea, già nelle sue premesse, non era solo una tappa della transizione sistemica, ma anche un evento anticipatore delle conseguenze della riunificazione delle due Germanie. E ruotava attorno alla percezione che i suoi aderenti avevano della nozione di Mitteleuropa. Austriaci e italiani hanno dibattuto il problema dalla metà dell'Ottocento. La distinzione passa tra *Mitteleuropa ohne Deutschland* e *Mitteleuropa mit Deutschland*. Gli anni ottanta hanno visto riaccendersi il dibattito. Milan Kundera, Czesław Miłosz, György Konrad, tre grandi intellettuali, il primo ceco, il secondo polacco, il terzo ungherese, riconducono in questa nozione, definita in termini culturali, storici e geografici, la fascia di piccoli stati compresa fra il Mar Baltico e il Mediterraneo. La Germania non vi è compresa, né divisa, né riunificata.

La prospettiva della riunificazione delle due Germanie spiega anche l'ambiguità del Governo Craxi (al di là delle sfumature e delle accentuazioni al suo interno) nei riguardi della questione tedesca. Il dilemma era: come conciliare livelli sempre più alti di integrazione fra le due Germanie, fino al limite della riunificazione, conservandone due?

Ci sembra di poter concludere che alla metà degli anni ottanta, l'entourage politico diplomatico del governo Craxi avesse percepito la dimensione della svolta che si prospettava nella politica europea e avesse delineato il compito dell'*Ostpolitik* italiana come quello di costruire qualcosa di solido nell'«Europa di mezzo», fra la Russia e la Germania.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 294

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 295

LUIGI VITTORIO FERRARIS*

I.

1. Alla politica estera italiana degli anni ottanta si attribuisce con frequenza il merito di maggior attivismo e peso nell'arena internazionale[1]: assumerebbe cioè, «il suo carattere proprio e corrispondente agl'interessi del paese»[2]. Considerazioni che riflettono i fatti, ma che sottovalutano come le premesse di questo attivismo siano state poste negli anni settanta. Una periodizzazione può avere in questo caso una sua logica: il decennio settanta si apre all'indomani dell'intervento del Patto di Varsavia a Praga e si conclude con l'intervento sovietico in Afghanistan, due eventi che segnano una precisa scansione politica[3].

Nell'arco di tempo degli anni settanta si amplia e perfeziona il processo della distensione sino all'Atto finale di Helsinki del 1975; si nota una più decisa affermazione italiana in sede comunitaria (ad esempio il ministro Marcora a difesa di interessi agricoli italiani); si conclude la sofferta ratifica del TNP come scelta antinucleare italiana sebbene forse errata; si attua l'avvio italiano verso una partecipazione ad una politica monetaria europea; si manifesta una maggiore presenza nel Mediterraneo e nel Medio Oriente (sino alla Dichiara-

* Già ambasciatore d'Italia.

[1] Cfr. ad esempio, A. Varsori, *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Bari-Roma, Laterza, 1998, p. 210. Cfr. circa un dibattito sul volume, L.V. Ferraris, in «Europa Europe», VII, 6, 1999, pp. 130 ss.

[2] Cfr. G. Sacco, *La riscoperta della politica estera*, in «Mondo Operaio», 1987, n. 3, p. 10.

[3] Cfr. Convegno di studio, Roma 8-9 novembre 2001 «L'Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta», con sorprendenti, e gravi, lacune nella analisi di politica estera.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 296

zione di Venezia del giugno 1980); si svolge un intenso dialogo con l'Est europeo superando anche passate inimicizie (ad esempio con l'Ungheria o la Cecoslovacchia).

Quanto avviene alla fine del decennio degli anni settanta è quindi il punto di arrivo di una evoluzione e nel contempo il punto di partenza di una nuova fase della politica estera italiana, razionale continuazione di una azione coerente di lungo respiro.

Emerge allora gradualmente e si intensifica con una accelerazione evidente la convinzione dell'Italia di aver superato gli anni di piombo del terrorismo e di essere quindi in grado di potere fare di più anche in politica estera. Questo clima diverso, psicologico prima ancora che politico, deve essere tenuto in debito conto per interpretare le motivazioni della politica estera negli anni ottanta. Non a caso del resto aumentano i commenti sulla politica estera italiana, prima alquanto trascurata dalla pubblicistica[4], anche se in termini negativi o di perplessità: interrogativi se l'Italia avesse o meno una politica estera ovvero quesiti sull'autonomia e via dicendo, ma anche analisi sul retroterra culturale della politica estera dell'Italia[5].

Il decennio ottanta è l'ultimo dominato dal conflitto Est-Ovest e dalle ferree regole del bipolarismo. Quindi il rapporto con l'Europa del Patto di Varsavia va ancora analizzato in funzione della politica atlantica, dalla quale non si può prescindere per inquadrare la politica italiana verso l'Est.

2. La politica atlantica prende le mosse dalla decisione del dicembre 1979 di rispondere al riarmo sovietico, intervenuto nella seconda metà degli anni settanta, mediante il dispiegamento in Europa di nuovi sistemi d'arma missilistici. Una decisione cui partecipa anche l'Italia.

La meccanica della decisione di dislocare in Italia i Cruise va ancora approfondita: risulta il frutto di una attenta analisi in sede atlantica – nell'ambito del cosiddetto «High level group» – con attiva presenza italiana, ma la decisione politica finale non sembra abbia corrisposto ad una riflessione approfondita e sia stata piuttosto adottata per un concatenarsi di circostanze in parte accidentali o per il meccanismo stesso degli orientamenti atlantici, cui l'Italia, sotto

[4] Cfr. G. Mombelli, *Le incognite della politica estera italiana*, in «Mondoperaio», 1984, n. 1, p. 10.

[5] Cfr. L. Garuccio, *Le scelte di fondo e il retroterra culturale della politica estera italiana*, in «Politica Internazionale», 1982, pp. 7 ss.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 297

pressione in ispecie tedesca, non riteneva di potersi sottrarre.

Quali ne siano state le motivazioni, anche di equilibri interni, quella decisione diventa il presupposto della politica italiana atlantica degli anni successivi sino al 1989 e quindi anche presupposto o condizionamento della politica verso l'Est nel decennio, in quanto quella decisione apriva una diversa stagione di impegno italiano per superare – come dirà Spadolini – lo «squilibrio determinatosi sul piano militare a seguito del massiccio potenziamento, quantitativo e qualitativo, dell'arsenale sovietico».

La «doppia decisione» atlantica sugli «euromissili», nel coincidere con la fine del periodo più acuto e drammatico del terrorismo, conferisce una nuova consapevolezza alla classe politica e all'opinione pubblica, la quale appare pronta ad accompagnare la ripresa economico-sociale con una proiezione verso l'esterno ispirata a ottimismo nel definire il ruolo internazionale dell'Italia nel sistema di alleanze in atto e nel contesto geopolitico del Mediterraneo e nei rapporti con l'Europa dietro la «cortina di ferro»[6]. Si poteva uscire da un presunto immobilismo verso un maggior attivismo.

3. Quasi contemporaneamente, nel contesto del rapporto Est-Ovest intervengono altri eventi gravi: l'invasione dell'Afghanistan nel dicembre 1979 e il colpo di stato militare in Polonia del dicembre 1981. Quindi preoccupazioni sulla sicurezza, anche nucleare. Erano preoccupazioni giustificate dall'effettivo insorgere di un nuovo pericolo dall'Est?

Si è convinti vi sia un ritorno di guerra fredda[7]. Una crisi della distensione, in cui gli Stati Uniti avrebbero ripudiato la distensione[8], voluta invece dagli europei?

Dopo la frattura fra i partiti di governo e la sinistra, abbandonato l'unanimismo della mozione comune della Camera del dicembre 1977, le iniziative sovietiche inducono il PCI a crescenti dissensi nei confronti del comunismo sovietico e della «politica di potenza» dell'URSS. Tuttavia la sinistra intorno al PCI dipinge il futuro a fosche tinte, sulla scia anche dell'influenza della SPD tedesca, e si abbandona a previsioni catastrofiche sui rapporti Est-Ovest. Ritiene che di

[6] Cfr. G. Sgrena, *Le iniziative del governo Craxi*, in «Politica Internazionale», 1986, n. 1, pp. 27 ss.

[7] Cfr. F. Halliday, *The Making of the Second Cold War*, London, Verso, 1986.

[8] Cfr. D. Calleo, *Beyond American Hegemony*, Brighton, Wheatsheaf, 1987, p. 54.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 298

fronte al pericolo, considerato concreto, di una profonda crisi della distensione, non si possano e non si debbano assumere posizioni atlantiche troppo rigorose. Quella sinistra non riesce a liberarsi dalle perduranti diffidenze, sino all'ostilità, verso ogni decisione atlantica o «occidentale»: il condizionamento sovietico continua a stendere la sua ombra. Si è inclini ad un atteggiamento negativo nei confronti di tutto quanto proviene dagli Stati Uniti e si sostiene la logica di un Brezhnev e dei suoi successori, dai quali si esita a prendere le distanze: ed infatti proprio in quel momento manifestazioni di piazza sostengono in Brezhnev l'eredità di Marx e Lenin[9]. Vi contribuisce l'emergere di un ampio e nebuloso movimento per la pace: ne sono espressione i movimenti cattolici e numerosi gruppi non facilmente riconducibili a schieramenti politici. Sembra non ci si renda conto che invece molto sta cambiando nel blocco sovietico e nell'URSS stessa. Quando Reagan parla dell'«impero del male» si esaspera – si dice – una contrapposizione ideologica fuori tempo, mentre invece l'accentuarsi della contrapposizione, più apparente che reale, faciliterà l'evoluzione del sistema sovietico sino al 1989-1991[10]. L'orientamento della maggioranza, soprattutto nel periodo Craxi, intuisce molto meglio quanto si stava preparando all'Est che non le superficiali reazioni della sinistra o dei pacifisti, i quali ultimi agiscono fuori tempo.

Comunque questa presunta seconda guerra fredda è durata troppo poco per avere un impatto duraturo pur avendo acuito talune tensioni all'interno del sistema occidentale[11].

4. Infatti in quegli anni fra il 1980 e il 1985, la posizione italiana si attesta su un doppio binario: da un lato, il rafforzamento atlantico, con una particolare cautela nell'accogliere soluzioni che possano mettere in forse la solidarietà con gli Stati Uniti, e quindi la coerente decisione sul dispiegamento dei missili; dall'altro, la perdurante convinzione della necessità di una «distensione globale ed indivisibile» e cioè la *Ostpolitik*, di cui si dirà in appresso.

A sutura di questi vari piani si colloca la perdurante volontà di un nuovo slancio verso l'Europa, che si esprime nella proposta detta

[9] Scrive ironicamente E. Bettiza, Berlinguer a Mosca nel 1979 «per consolare le vecchie mummie del Cremlino», citato da Stefania Craxi in «Corriere della Sera», 15 novembre 2001, p. 16.

[10] Cfr. P. Craveri, in G.C. Donno, *La Gladio rossa del PCI*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2001, p. 10.

[11] Cfr. I. Clark, *Globalizzazione e frammentazione*, Bologna, il Mulino, 2001, p. 297.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 299

Colombo-Genscher per un rilancio politico della Comunità, aprendo così il cammino all'Atto unico europeo [12] per preparare la decisione sul mercato unico, premessa del processo che porterà al Trattato di Maastricht del 1992. Si tratta di controbilanciare la cosiddetta linea «proaraba-mediterranea» di Andreotti [13] con quella «europeista-atlantica» di Spadolini e vi riesce Craxi nei suoi quattro anni di governo per definire un credibile profilo della politica estera italiana. È il momento significativo in cui l'Italia si avventura in operazioni militari con le due missioni in Libano, un vero spartiacque della presenza italiana nel Mediterraneo e in genere nell'arena internazionale.

L'impostazione in quegli anni, come la espone Craxi in Parlamento il 9 agosto 1983, si muove a favore di soluzioni politiche, di mediazioni, contro la legge della forza, per suggerimenti di progettualità europea e nello spirito di garanzia per i legittimi interessi nazionali. Quindi in quegli anni – già con Spadolini – continuità sì, ma con un tono e un piglio decisamente diversi, anche a costo di anteporre interessi nazionali alle esigenze della comunanza atlantica o europea.

Con il 1985, l'evoluzione dell'URSS sembra poter sottrarre all'Italia una parte della sua libertà di azione (o invece la espande?). La ripresa di intensi contatti USA-URSS con l'avvento di Gorbacev induce l'Italia a interrogarsi sulla sua collocazione. Le prime battute si estrinsecano con contorni non sempre nitidi, ma illuminanti: tensioni con gli Stati Uniti con un tono assertivo dei valori della sovranità nazionale. Così per il caso *Achille Lauro* e gli incidenti di Sigonella: la gestione di quell'episodio attesta decisione, autonomia, ma altrettanto controllo attento del rapporto essenziale con gli Stati Uniti, con i quali vi «è una comunanza di cultura e di valori» (Craxi al Congresso degli Stati Uniti, 1983). La collocazione geopolitica dell'Italia fra Est ed Ovest, nonché fra Europa e mondo mediterraneo e mediorientale [14], oscilla fra una volontà di essere qualcuno e un timore di non esserne all'altezza.

Altri fattori renderanno la collocazione italiana ricca di problemi:

[12] Cfr. R.A. Cangelosi, *Dal progetto di Trattato Spinelli all'Atto Unico europeo*, Milano, Franco Angeli, 1987.

[13] Cfr. G. Romeo, *La politica estera italiana nell'era Andreotti*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2000, pp. 41 ss.

[14] Cfr. L.V. Ferraris, *Est-ovest e nord-sud nella politica estera italiana*, in Agostino Giovagnoli (a cura di), *Interpretazioni della Repubblica*, Bologna, il Mulino, 1988, pp. 149 ss.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 300

un entusiasmo eccessivo per il dopo-guerra fredda (sfaldarsi dell'impero sovietico, conclusione del Trattato sulle INF del 1987, trionfale visita di Gorbacev a Roma del 1989) ovvero ingenuo trasporto per la «casa comune europea». Sullo sfondo una profonda fiducia in se stessi e nella propria posizione di quarta o quinta potenza industriale nel mondo e quindi una conclamata capacità di agire superando – o mimetizzando – le proprie intrinseche debolezze, anche militari.

Si pone in questo torno di tempo, in modo molto più evidente che in passato, un dilemma, da sempre sottostante la politica estera italiana, fra una concezione multilaterale dei rapporti internazionali (con i tre cerchi consueti dell'ONU, della NATO e della Comunità Europea), cui affidare ogni effettiva decisione, ovvero la ricerca di «iniziative italiane», siano esse tentativi di mediazione velleitaria o addirittura affermazioni di autonomia nazionale. Ci si attende cioè, sia in ambito atlantico, sia in ambito comunitario (e persino in ambito ONU), un «contributo autonomo dell'Italia» o «l'autonomia dell'Italia nel quadro di una chiara scelta occidentale»[15]. La aspirazione, o la pretesa, all'autonomia va messa in correlazione con la ricerca dell'«autonomismo» da parte del Partito socialista: all'interno dello schieramento della sinistra nei confronti del Partito comunista[16] da un lato e dall'altro nell'intento di evitare un «appiattimento» sulle posizioni definibili come troppo pro-americane[17].

Il dilemma è di difficile soluzione, poiché nessuno sembra disposto a mettere in discussione il quadro multilaterale di riferimento. Nel multilaterale l'Italia può vantare risultati soddisfacenti: l'esecuzione senza i drammi della Germania federale dell'impegno assunto per il dispiegamento degli «euromissili»; l'inossidabile europeismo italiano; iniziative nel Mediterraneo senza grande seguito, ma utili per tracciare futuri cammini. Soprattutto poi un notevole grado di credibilità nei rapporti con l'Est europeo anche nel suo processo di trasformazione, ad esempio con iniziative tempestive tipo la Pentagonale alla fine del decennio.

Il crollo inopinato del muro, la riunificazione della Germania, la totale dissoluzione del polo orientale dell'Europa, la caduta dell'al-

[15] Cfr. G. Sacco, *op. cit.* (nota 2), p. 10.

[16] Cfr. J.E. Miller, *La politica estera di una media potenza*, Manduria, Lacaita, 1992, pp. 99 ss.

[17] Cfr. W. Merkel, *Die Sozialistische Partei Italiens*, Bochum, Brockmeyer, 1985; A. Roveri, *Il socialismo tradito. Il socialismo italiano negli anni della guerra fredda*, Firenze, La Nuova Italia, 1995.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 301

ternativa socio-economica del comunismo sovietico aprono un discorso diverso, ancora in corso, che investe l'Italia mutando il quadro di riferimento.

Ma questo riguarda oramai il decennio degli anni novanta quando si è alla ricerca di un nuovo sistema internazionale. Si sperava – o meglio ci si illudeva – fosse di pace, mentre invece si rivelerà di disordine e di guerre locali, ma cruente, in ogni dove, persino in Europa.

Nel contempo l'Italia entra in un periodo di turbolenza interna, che tuttavia non impedirà decisioni intelligenti ed importanti, quasi a dimostrare che la politica interna non ha quell'influenza determinante sulla politica estera, come viene comunemente ripetuto, sino alla intensa presenza nei Balcani e all'Operazione Alba e al Kosovo. Ma questa è una storia diversa di instabilità politica, di debolezza propositiva nel condurre il quotidiano, ma nonostante tutto anche di decisioni impegnative. La politica estera italiana in un nuovo contesto geo-politico continua ad esistere e ad agire. Non va dichiarata «morta». Pensare piuttosto che alla politica estera italiana si presenti l'occasione di una «vittoria»[18] o che la geopolitica debba essere riconsiderata per trarne motivo di orientamento e di azione per interessi nazionali, come vuole la rivista «Limes»?

II.

Su questo sfondo generale la politica verso l'Est degli anni ottanta si dipana su due piani: quello generale, funzione della politica atlantica, e quello dell'azione bilaterale.

1. Dopo la decisione atlantica del dicembre 1979 sugli «euromissili», si verifica un apparente strappo della cordialità dei rapporti con l'Est, in ispecie quando l'Italia dimostra di non avere tentennamenti neppure nella maggioranza dell'opinione pubblica.

Il governo italiano mantiene tuttavia fede nella distensione. Per Colombo nel 1980 il processo della distensione «continua ad essere nella sua globalità ed indivisibilità un obiettivo primario della politica estera italiana»[19].

[18] L. Incisa di Camerana, *La vittoria dell'Italia nella terza guerra mondiale*, Roma-Bari, Laterza, 1996.

[19] Il dibattito parlamentare, nato dalla presentazione di trenta interrogazioni e interpel-

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 302

I governi succedutisi dopo il 1980 si attestano dunque sul concetto della «distensione globale ed indivisibile» e della «pace nella sicurezza». Il colpo di stato del generale Jaruzelski in Polonia, nel dicembre 1981, conferma il momento difficile del rapporto Est-Ovest ma anche la constatazione che «un intervento armato dall'esterno avrebbe le più gravi conseguenze per le relazioni internazionali».

I difficili rapporti Est-Ovest rimangono di importanza centrale, data la loro influenza sulle relazioni euro-americane: nei colloqui di Colombo a Washington del febbraio 1981, Reagan si conferma contrario ai negoziati con l'URSS. Per Colombo, il 5 marzo 1981, «il permanere della crisi afghana, che è il punto politico centrale della situazione internazionale, costituisce purtroppo la dimostrazione che il paradiso della distensione è lungi dal trovarsi dietro l'angolo». Conseguentemente, la linea del governo sugli «euromissili» rimane invariata.

2. Il Consiglio Atlantico di Roma del 4-5 maggio 1981 registra il proposito americano di avviare trattative con l'URSS sulla limitazione delle forze nucleari di teatro entro la fine dell'anno cioè quella che sarà chiamata l'«opzione zero». Appare così sostanzialmente confermata la linea italiana, prudente e gradualista, ma aperta al dialogo[20]. Proprio in questa ottica, secondo il ministro della Difesa Lagorio, l'Italia è disposta ad iniziare sollecitamente un negoziato sui missili a raggio intermedio. La distensione può dunque ottenersi soltanto come conseguenza di una efficace deterrenza ed il 1° ottobre 1981 Colombo constata che l'URSS non sembra voler accedere alla clausola della «dissolvenza» delle forze nucleari di teatro: il governo rimane fermo nel programma di ammodernamento, pur ribadendo la disponibilità a negoziare fino al «livello zero» per l'intera categoria di armamenti.

lanze, si conclude senza voto finale a causa delle divergenze tra i partiti su alcuni punti importanti. La relazione del ministro Ruffini del 24 gennaio alla Commissione Esteri del Senato in risposta alle interrogazioni sulla situazione in Afghanistan in «Testi e documenti diplomatici», 1980, p. 64. Discorso Colombo sulla situazione afghana: Camera 24.4, Senato 29.4, e Camera 7.5, in «Testi e documenti diplomatici», 1980, rispettivamente pp. 133, 140 e 153. Cfr., sullo stato della distensione, M. Cremasco, in «Politica Internazionale», n. 12, 1980, p. 71; per la situazione strategica che fa da sfondo a tali sviluppi interni, E. Brancato, in «Affari Esteri», 1980, 45, p. 63.

[20] Cfr. U. Giovine, *La politica estera del governo Craxi*, in «Relazioni Internazionali», 1983, n. 33-34, p. 12.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 303

Quindi aperto sostegno all'iniziativa americana della «opzione zero» in parallelo con l'installazione degli «euromissili» in assenza di una positiva conclusione dei negoziati USA-URSS in corso a Ginevra.

Nel quadro dei movimenti pacifisti l'atteggiamento degli ambienti cattolici, convinti che si tratti di una ripresa della guerra fredda, è ispirato all'antimilitarismo e al neutralismo; l'opposizione di sinistra mira a trarre un dividendo politico dalle manifestazioni di dissenso, ma altresì di controllarle. Si apre un dibattito sul disarmo unilaterale, dipinto dai suoi avversari – e dal governo – come evidente contraddizione con i principi dell'equilibrio e della distensione, che poggiano sulla bilanciata correlazione di forze, linea ufficiale dell'Italia[21].

3. Nonostante la fermezza atlantica, la presunta «seconda guerra fredda», da alcuni ingigantita ad arte, stimola uno sforzo italiano finalizzato a mantenere viva la trama delle relazioni con l'Est, il che indurrà poi l'Italia ad attribuirsi parte del merito della ripresa di contatti americano-sovietici fra il 1982 e il 1984.

Nel discorso programmatico del 9 agosto 1983, il presidente del Consiglio Craxi afferma che «il governo dovrà mantenere ferme le decisioni assunte nel 1979» qualora i negoziati Est-Ovest fallissero; in assenza di progressi negoziali «l'Italia si vedrà costretta ad avviare l'installazione dei missili intermedi a lungo raggio, pur mantenendo la sua piena disponibilità e la sua ferma volontà a proseguire il dialogo e il negoziato anche in una fase successiva al primo avvio». L'accordo su questo punto viene confermato in occasione della visita di Craxi negli Stati Uniti del 18-22 ottobre 1983.

La riunione del gruppo di pianificazione nucleare della NATO (Montebello, 27-28 ottobre 1983) decide una riduzione dell'arsenale nucleare della NATO al livello più basso in vent'anni. La linea del «doppio binario» viene confermata, con il previsto schieramento dei missili intermedi a partire dal 23 novembre 1983, in Gran Bretagna e Germania. Anche la posizione italiana viene ribadita dal voto alla Camera, il 14-16 novembre 1983 (351 voti contro 219), che approva l'installazione dei Cruise.

Le decisioni del Consiglio Atlantico di Bruxelles dell'8-9 dicembre 1983 e del Consiglio Atlantico di Washington del 29-31 maggio 1984 confermano che il dispiegamento delle INF potrà essere inter-

[21] Cfr. V. Ilari, *Storia militare della Prima Repubblica*, Ancona, Nuove ricerche, 1994, p. 402.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 304

rotto qualora si giunga a risultati negoziali concreti con il Patto di Varsavia. Con tale impostazione continua coerente la linea perseguita dall'Italia fin dal 1979.

Anche se talvolta con alcune ambiguità o passi diplomatici ingenui più che errati (come nelle dichiarazioni a Lisbona nel marzo 1994 sulla inclusione del potenziale nucleare francese nel calcolo degli equilibri con l'URSS), Craxi insiste sulla strategia del «doppio binario» o della «dissolvenza». Coerenza piena nell'attenersi alle decisioni, ma anche desiderio di far leva sulla intelligenza negoziale sovietica. Si nutre la speranza di poter alla fine rinunciare allo schieramento dei nuovi missili a seguito di un'adeguata limitazione del potenziale sovietico[22]. Si tratta di «installare trattando» per non interrompere mai il dialogo.

È questo il fondamento della *Ostpolitik* italiana in questa sua rinnovata stagione: non «piatto allineamento» né «sganciamento nell'ottica di una politica nazional-neutralista». Respingendo l'uno e l'altro, si osserva, è «nell'interesse nazionale dell'Italia favorire attivamente un processo di evoluzione non traumatica che permetta ai paesi minori dell'Est di conquistare più autonomia, più libertà, più benessere»[23].

4. Le previsioni catastrofiche palesano la loro intrinseca superficialità. Il graduale miglioramento delle relazioni fra USA e URSS e il dissiparsi della percezione di una «seconda guerra fredda» creano spazi di manovra[24] per la politica estera italiana. A giusto titolo Craxi può affermare (il 9 novembre 1983) che, pur senza deflettere dalle posizioni concordate e scelte, l'Italia in vista del recupero della distensione ha agito con determinazione «quando spiravano venti gelidi»: «lo continueremo a fare in clima che appare più propizio». Ovvero rileva che «la porta italiana dell'avvenire e della cooperazione possibile e degli scambi culturali e personali rimarrà aperta ad Est, anche quando quella dell'Est appare solo socchiusa». Con il governo di Craxi e Andreotti, la linea della *politique d'abord* aveva

[22] Il simultaneo dibattito sugli «euromissili», sulla bomba al neutrone e sulla dipendenza europea dal deterrente nucleare americano in una fase di tensione Est-Ovest, riapre brevemente la discussione su una possibile forza nucleare europea che costituirebbe un secondo pilastro nucleare: Cfr. R. Ducci, in «Affari Esteri», 1981; n. 52, p. 428; L. Caligaris, *ibid.*, n. 57, p. 87.

[23] Cfr. C. Terzi, *È possibile una Ostpolitik*, in «Mondoperaio», 1981, n. 9-10, p. 26.

[24] Cfr. A. Panebianco, *La politica estera italiana: un modello interpretativo*, in «Il Mulino», 1977, n. 2, p. 871.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 305

indotto a un dialogo cauto e continuo e ora consente di interpretare segnali dall'Est come una effettiva disponibilità al negoziato.

Con il suo discorso del 23 marzo 1983, il presidente Reagan lancia in modo inopinato il programma SDI (*Strategic defense initiative*)[25], un sistema di difesa antimissile basato nello spazio al fine di rendere obsoleto il meccanismo della distruzione reciproca assicurata.

In Italia, sulla possibile partecipazione al progetto americano due esigenze confluiscono nell'atteggiamento del governo: da un lato si intende contribuire nella massima misura possibile per la ripresa del dialogo fra USA e URSS, dall'altro si punta a trarre benefici tecnologici ed economici per l'industria nazionale della difesa, sottolineando gli aspetti pacifici e strettamente scientifici del programma e dell'eventuale ruolo italiano. Il tutto trova ulteriore giustificazione negli accenni americani alla disponibilità ad estendere la protezione offerta dal sistema SDI anche agli alleati europei. La questione SDI è strettamente connessa all'evoluzione degli equilibri strategici in virtù della «opzione zero» che, con la prospettiva dell'eliminazione di una categoria di armamenti, impone un ripensamento dei meccanismi di dissuasione. Il progetto americano di difesa strategica viene considerato come una possibile reazione ad una situazione nuova, nella quale la stessa dottrina atlantica della «risposta flessibile» rischia di perdere la sua credibilità. Si ritiene di poter avere un atteggiamento sostanzialmente favorevole nella convinzione che questo non inciderà negativamente nella politica verso l'Est. Peraltro il tentativo italiano di elaborare un atteggiamento e una linea comuni con i tedeschi non ha seguito, mentre l'opposizione di sinistra non modifica il suo punto di vista: la SDI altro non è se non una corsa al riarmo. Nel corso del 1987 l'entusiasmo americano per il progetto SDI declinerà, parallelamente al progredire dei negoziati con l'URSS per le riduzioni nucleari nell'ambito INF: sopravvive, ridimensionato, il fondamento scientifico e tecnologico dello SDI, non più quello strategico e politico[26].

5. Con l'avvento al potere di Gorbacev, nel marzo 1985, si accelera il dialogo sovietico-americano, incentrato sul negoziato multiplo di Ginevra nei tre tavoli negoziali: START, INF, DST (*Defense and space*

[25] Cfr. AA.VV., *Iniziativa di Difesa strategica e sicurezza dell'Europa*, Roma, Edizione europea, 1987 e *Annuario IAI*, XII, p. 128; XIII, p. 34; XIV, p. 90.

[26] Cfr. L. Vasconi, *La politica estera di Craxi e quella di Andreotti*, in «Mondoperaio», 1985, n. 4, p. 65.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 306

talks, relativi ai programmi di difesa antimissilistica con base nello spazio) e poi in relazione alle proposte di Gorbacev del giugno 1986 sulle riduzioni convenzionali in Europa. Nel 1986 il terrorismo entra a far parte dei problemi internazionali e vi rimarrà a lungo. Non già terrorismo dall'Est, ma il timore di connivenze all'Est non poteva essere escluso del tutto[27]. L'evolvere dei negoziati è in rapporto diretto con il diverso atteggiarsi del rapporto sovietico-americano e in genere circa l'azione atlantica nell'ambito del disarmo.

La reazione italiana ai nuovi sviluppi dei negoziati è estremamente positiva, sia a livello ufficiale sia da parte delle forze politiche.

Sul controverso vertice USA-URSS di Reykjavik (ottobre 1986) Andreotti commenta che l'incontro Reagan-Gorbacev «ha sconfitto con un blitz psicologico il mondo-pessimismo circolante», ma una parte delle reazioni è di segno diverso: si ritiene che l'accordo sovietico-americano non sarebbe di vantaggio per l'Europa: circa le reazioni del mondo politico, si ode il «mugugno di chi è insoddisfatto, senza poter essere in disaccordo»[28].

Tuttavia il Consiglio Atlantico di Bruxelles del 12 dicembre 1986 risponde all'invito del maggio del Patto di Varsavia per l'avvio di un ulteriore negoziato sulle armi convenzionali. Il Consiglio è «favorevole ad un processo negoziale a tappe che garantisca il mantenimento di uno stesso livello di sicurezza a ciascuna tappa» con due negoziati separati, e si sostiene la posizione americana a Ginevra sull'opzione zero. Andreotti commenta l'accordo sull'opzione zero, ormai in vista, con soddisfazione ma anche con una nota di cautela: «Non possiamo ignorare che questa riduzione [delle INF] provocherà dei periodi di sicurezza ineguale e persino di instabilità», che andranno superati con l'adozione di una nuova concezione della sicurezza.

Il trattato INF, firmato a Washington l'8 dicembre 1987, eliminando un'intera categoria di armamenti è un momento discriminante. La conclusione dell'accordo è accolta con euforia dalle forze politiche, molte delle quali rivendicano parte del merito per aver perseguito la via negoziale incoraggiando gli sforzi americani in tale direzione. Andreotti ricorda che l'Italia era stato il primo alleato ad avallare la «opzione zero» proposta da Reagan.

Nonostante il plauso generale, il ministro della Difesa Zanone

[27] In una intervista alla televisione francese il 22 gennaio 1981 Pertini accenna ai «santuari» del terrorismo indicando l'Est e l'URSS in particolare e la cosa suscita un vespaio: Cfr. *Annuario IAI*, IX, p. 465.

[28] *Annuario IAI*, XV, p. 58 e *ibid.*, citazione di S. Silvestri.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 307

evoca al momento della firma americana e sovietica alcuni rischi derivanti dall'accordo, pur sostenuto dal governo: riduzione dell'efficacia del sistema europeo di deterrenza; indebolimento del «pilastro intermedio» della difesa atlantica flessibile; potenziale allentamento del legame politico euroamericano che proprio le INF rendevano evidente; accentuata asimmetria. Di conseguenza la necessità di procedere quanto prima alla modernizzazione delle SNF (forze nucleari a corto raggio), sulle quali si va aprendo un dibattito che coinvolge Italia e Germania, in quanto Paesi che ospitano i missili Lance.

Il Consiglio Atlantico di Bruxelles dell'11 dicembre 1987 giudica il Trattato compatibile con la dottrina della risposta flessibile, ma è ambiguo sulla questione che interessa anche l'Italia, cioè la modernizzazione delle armi nucleari tattiche. Non basta riconoscere le difficoltà di pianificazione per il fatto che le forze a breve raggio (SNF) e quelle convenzionali dovranno ora compensare la persistente superiorità sovietica.

Si tratta ora di definire la situazione dei missili stanziati sul territorio italiano nonché il rischieramento di 72 cacciabombardieri americani «F-16» in Italia forzosamente allontanati dalla loro precedente base in Spagna[29].

Dopo la conclusione del trattato INF, le questioni di sicurezza in ambito atlantico sono dominate dalle incognite sul destino della distensione USA-URSS, ma altrettanto per una riflessione che investe l'Italia: «L'integrazione militare non può essere separata da quella politica», sostiene Andreotti e per De Mita, presidente del Consiglio, l'Europa deve «porre in positivo i problemi della sua unità politica a cui si lega la stessa possibilità di una difesa comune». Il dibattito investe il punto centrale di come concepire l'integrazione europea: politica o di sicurezza sino alla «Piattaforma degli interessi europei in materia di sicurezza» dell'ottobre 1987 per la costruzione di una identità europea nel settore della difesa: «la costruzione di un'Europa integrata resterà incompleta finché tale costruzione non si estenderà alla sicurezza e alla difesa».

6. Il Consiglio atlantico ministeriale di Madrid del 9-10 giugno 1988 dedica maggiore attenzione a sceverare cosa accadrà all'Est. Il

[29] Cfr. W. Coralluzzo, *La politica estera dell'Italia repubblicana*, Milano, Franco Angeli, 2000, pp. 130 ss.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 308

Consiglio Atlantico di Bruxelles dell'8-9 dicembre 1988 riconosce «chiari segni di cambiamento» sia interno sia internazionale dell'Unione Sovietica.

La principale linea-guida del governo De Mita, dall'aprile 1988, è la ricerca della massima coesione europea per reagire in modo costruttivo all'evoluzione in corso all'Est, promuovendo iniziative europee anche nel settore della sicurezza ma senza minare la solidarietà atlantica: «La difesa comune è per l'Europa una condizione nuova per il suo processo di unificazione politica», che va valutato proprio in vista della «crescita del peso politico della Comunità» e per l'Italia «le questioni militari europee [vanno valutate] in riferimento alla necessità di un più accentuato ruolo politico».

L'11 luglio 1988 da Varsavia il Patto di Varsavia e Gorbacev lanciano proposte corpose: una ampia dichiarazione sul disarmo convenzionale, un vertice paneuropeo quasi come allargamento della Reykjavik sovietico-americana e in particolare la rinuncia a dislocare gli aerei F-16 in Italia in cambio del ritiro di una forza aerea equivalente da parte sovietica[30].

L'offerta non è accolta, ma la dichiarazione viene giudicata interessante a Roma nel quadro dell'intento di concludere al più presto a Vienna la terza Conferenza sui Seguiti della CSCE, ma anche per la prospettiva di avviare un negoziato globale sul disarmo convenzionale: Andreotti lo dice alla riunione a Roma del «Gruppo di lavoro ad alto livello» della NATO il 26 luglio e lo scrive al collega Shevardnadze il 3 agosto. Dello stesso tono sono i commenti, positivi al discorso di Gorbacev alle Nazioni Unite il 7 dicembre 1988, che Andreotti, nel suo intervento al Consiglio Atlantico di Bruxelles dell'8-9 dicembre 1988, definisce «emblematico della sua determinazione a procedere sulla via intrapresa in materia di disarmo»[31].

Ed infatti il documento del 15 gennaio 1989, che conclude la CSCE, contiene il mandato per la CFE (*Conventional Armed Forces in Europe*). Andreotti auspica ulteriori riduzioni osservando che «tutto, salvo la nostra sicurezza, appare negoziabile». Per l'Italia il documento è molto utile là dove si riferisce al principio della sicurezza individuale dei Paesi membri e non a «disposizioni di sicurez-

[30] Governo ed opposizione si dividono: per la maggioranza l'offerta dimostra come gli F-16 siano un utile mezzo di scambio e per l'opposizione come siano superflui.

[31] Cfr. G. Andreotti, *La riduzione delle forze e degli armamenti convenzionali in Europa*, in «Affari Esteri», 1988, 80, pp. 522 ss.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 309

za parziali» o accordi separati, sottolineando la centralità delle forze con sole funzioni difensive e della trasparenza delle misure di sicurezza come elemento di stabilità.

III.

Fra controllo degli armamenti e la politica atlantica si colloca la politica bilaterale e specifica verso l'Est, cioè l'*Ostpolitik* italiana. L'*Ostpolitik* di Craxi «uno dei grandi temi caratterizzanti il governo a guida socialista»[32].

Si era convinti a Roma – e in primo luogo Craxi – che all'interno di un sistema chiuso, considerato storicamente monolitico, stesse emergendo, in tempi peraltro non prevedibili, una nuova generazione, che probabilmente aveva intendimenti riformatori e volontà di cambiamento.

L'averlo intuito è il merito della politica italiana verso l'Est negli anni ottanta, benché molti, anche da posizioni di osservatori privilegiati, ritenessero che nulla potesse modificarsi nel sistema sovietico.

Secondo alcuni una politica velleitaria, non coordinata, «sull'orlo del dilettantismo» da parte di Craxi, ma invece sostanziosa nei fini e nella tattica, sebbene non sempre sostenuta dal suo partito, il quale d'altra parte riteneva di poter e dovere aver diverso ruolo[33].

1. Se le forze politiche sono concordi nella condanna dell'intervento sovietico in Afghanistan, che «potrebbe portare in futuro gravi conseguenze», divergono sull'opportunità di adottare le contromisure suggerite dagli Stati Uniti.

Come misure concrete di ritorsione il governo italiano blocca le aperture di credito all'URSS e decide il boicottaggio dei Giochi Olimpici: se non cesserà l'occupazione sovietica i rappresentanti italiani si asterranno dal partecipare alle cerimonie inaugurali dei Giochi olimpici a Mosca. L'arresto del dissidente Sacharov riaccende il dibattito sul dissenso e costituisce un ulteriore fattore di disturbo nelle relazioni italo-sovietiche[34].

[32] Cfr. G. Sacco, *op. cit.* (nota 2), p. 11.

[33] Cfr. L. Vasconi, *op. cit.* (nota 26), pp. 64 ss.; cfr. anche l'analisi di C. Terzi, *op. cit.* (nota 23), pp. 26 ss.

[34] Il Presidente Pertini è un grande sostenitore del dissenso: soltanto due ore dopo il suo insediamento al Quirinale, chiede all'ambasciatore Maccotta a Mosca di intraprendere un

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 310

Tuttavia nel novembre 1980 la visita di Colombo nell'URSS è un primo segno di ripresa del dialogo italo-sovietico e i sovietici mostrano di intravedere in tali sviluppi un ripensamento italiano in funzione di quei fattori di politica interna, che hanno inciso sulla formazione del nuovo gabinetto Forlani.

La crisi polacca del dicembre 1981 accentua le divergenze con l'URSS: il 17 dicembre, Colombo alla Camera responsabilizza Mosca per le interferenze negli affari interni della Polonia. Il governo si associa all'impostazione della Comunità Europea, decidendo la sospensione delle linee di credito a Varsavia e il rinvio della ratifica politica dell'accordo tra ENI e la Sojuzgazexport, in discussione da un anno e, a differenza di Francia e Germania, della decisione sui futuri acquisti di metano.

Nel dibattito interno che si sviluppa attorno al tema dei rapporti con l'URSS in questo periodo si delinea una divisione non tra maggioranza ed opposizione ma all'interno della stessa coalizione governativa[35]. L'ENI infatti firma imperterrita l'accordo tecnico nel gennaio 1982 nonostante gli indirizzi governativi.

Attriti interalleati derivano dalla decisione americana del 18 giugno 1982 di imporre l'embargo sull'esportazione di materiale europeo per il gasdotto siberiano[36]. Colombo ne critica il carattere unilaterale, extraterritoriale e retroattivo. Il presidente del Consiglio Spadolini si dichiara favorevole alla successiva proposta americana per una «carta di comportamento» in cambio della sospensione dell'embargo imposto dagli Stati Uniti.

Il governo italiano si associa alla nota europea di protesta del 12 agosto 1982, ma si decide di non arrecare pregiudizio ai rapporti di cooperazione economica con l'URSS e di onorare i contratti già firmati. Si dichiara la non attuazione delle sanzioni unilateralmente decise da Washington, e si reagisce negativamente all'embargo impo-

passo presso il Cremlino a favore di Sacharov. Viene risposto che la questione non compete all'Italia in quanto di natura interna. Nel suo discorso del 31 dicembre 1982, Pertini offre piena solidarietà ai partigiani afgani che si battono contro chi ha invaso la loro patria.

[35] Nel dicembre 1981, il PSI e il PSDI chiedono al governo di rinviare l'accordo ENI, accusata di operare in eccessiva autonomia su temi vitali per la sicurezza nazionale. Il PLI si associa ribadendo la sua contrarietà a forme di dipendenza energetica dall'URSS. La maggioranza della DC (con Marcora, ministro dell'Industria) si dichiara invece a favore dell'accordo insieme all'opposizione comunista che aveva condannato le interferenze sovietiche nella crisi polacca. Nella risposta alle interpellanze del 19 gennaio 1982 il ministro illustra il fabbisogno energetico dell'Italia e l'esigenza di mantenere il rapporto energetico con l'Unione Sovietica.

[36] Cfr. L.V. Ferraris (a cura di), *Manuale della politica estera italiana*, Roma-Bari, Laterza, 1998, pp. 366 ss.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 311

sto dagli Stati Uniti sulle esportazioni «strategiche» delle industrie europee con tecnologia americana (che colpisce la produzione di turbine destinate al gasdotto siberiano). Dopo la revoca dell'embargo americano nel novembre 1982, la sospensione delle forniture di metano rimane in vigore sino alla fine del 1983.

La peculiarità della vicenda del gasdotto siberiano risiede nel suo intreccio di diversi fattori: vi si inseriscono infatti la questione Est-Ovest (pressione americana e volontà da parte dei partiti di manifestare disapprovazione per il coinvolgimento sovietico nella vicenda polacca); la prevalenza dei fattori politici nel rapporto con l'Est, sinora affidato a interessi di natura economica; considerazioni di politica estera (tentativo di non pregiudicare i buoni rapporti con gli Stati Uniti e dimostrazione di una solidarietà europea) e di politica interna (difesa di interessi industriali e di sicurezza nazionale, e perciò anche delle scelte in campo energetico). Intorno all'atteggiamento in funzione del gasdotto con gli Stati Uniti si ripercorre il cammino del consueto discorso sulla natura dei rapporti italiani con Washington[37].

2. Dal 1982-1985 i contatti bilaterali con l'URSS si svolgono soprattutto, in occasione dei funerali dei tre segretari del PCUS (Breznev, Andropov e Cernenko), con i rispettivi successori[38] e all'interno dei contatti con Gromyko dedicati ai negoziati sul controllo degli armamenti.

Dopo il viaggio di Colombo a Mosca del novembre 1980, a parte le reazioni negative intorno alla questione afgana e polacca o singoli episodi[39], i rapporti politici subiscono un ulteriore raffreddamento in ragione degli attacchi sovietici a singoli uomini politici italiani (Spadolini, Craxi, Lagorio) per le loro posizioni sulle INF europee e

[37] Ed infatti se Pertini a Parigi nel luglio 1982 poteva parlare di «polo latino», incideva sui rapporti franco-italiani la critica circa l'«arrendevolezza» italiana sul gasdotto. Cfr. *la riserva italiana* espressa dalla lettera di Colombo al dimissionario Haig per l'embargo americano: *E. Colombo protesta contro Washington*, in «la Repubblica», 26 giugo 1982.

[38] Cfr. F. Soglian, *La Ostpolitik italiana e il nuovo corso sovietico*, in «Politica Internazionale», 1986, n. 1, pp. 55 ss. Ai funerali di Breznev del 14 novembre 1982 si recano Fanfani e Colombo insieme ad una delegazione del PCI (Berlinguer, Pajetta e Bufalini); a quelli di Andropov del 14 febbraio 1984 partecipano con Berlinguer e D'Alema, il ministro Andreotti e il presidente Pertini che sarà presente anche per i funerali di Cernenko. Cfr. Andreotti, *L'URSS vista da vicino*, Milano, Rizzoli, 1988.

[39] Ad esempio la scoperta di un sottomarino spia sovietico il 24 febbraio 1982 nel golfo di Taranto.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 312

sul Medio Oriente ovvero delle vicende relative alla cosiddetta «pista bulgara» per l'attentato al Pontefice.

Il primo segno di disgelo politico fra Italia e URSS si manifesta con il messaggio inviato il 27 agosto 1983 da Andropov a Craxi sulla posizione sovietica ai negoziati di Ginevra e la posizione italiana comunicata l'8 ottobre che, pur esprimendo la «viva preoccupazione italiana per la risposta rigidamente negativa» dei sovietici alle proposte americane, ribadiva la volontà del governo italiano di proseguire nella attuazione della sua *Ostpolitik*.

Nonostante il nuovo messaggio di Andropov del novembre 1983 (si deplora la decisione italiana di avviare l'installazione delle INF in Sicilia) e le severe critiche giornalistiche alla politica estera italiana (l'Italia veniva definita «ostaggio nucleare degli USA» e, con l'intervento in Libano, complice del suo ruolo di gendarme del mondo), ha luogo il 23-24 aprile 1984 la visita ufficiale di Andreotti a Mosca, disattendendo intenzionalmente le convenzioni diplomatiche che avrebbero previsto fossero i sovietici a restituire la visita del presidente Andreotti a Mosca del 1979 e di Colombo nel novembre 1980: deve continuare il «dialogo leale» con l'Est per superare l'«inverno diplomatico dell'URSS».

Nel periodo successivo Mosca continuerà nel doppio atteggiamento: attacchi e critiche per gli «euromissili», nonché per la politica mediterranea e sociale italiana sulla stampa sovietica, mentre a livello diplomatico apprezzamenti per lo sforzo italiano mirato al superamento della crisi Est-Ovest (dichiarazione dell'ambasciatore Lunkov nel dicembre 1984 dopo il viaggio nella RDT di Craxi e i colloqui di Andreotti all'ONU con Gromyko).

Il ravvicinamento politico tra i due paesi viene sancito con la visita in Italia di Gromyko del 25-27 febbraio 1985 che, poco prima del viaggio di Craxi negli Stati Uniti, vuole essere una occasione per i sovietici per impedire una eccessiva convergenza dell'Italia con le tesi di Reagan soprattutto in materia della SDI.

A successore di Cernenko emerge la figura di Gorbacev al quale vengono accreditate incoraggianti intenzioni di rinnovamento. Il presidente Pertini esaudisce il suo desiderio di incontrare il «giovane» Gorbacev, appunto in occasione dei funerali di Cernenko.

3. Con i Paesi dell'Est durante il difficile periodo 1981-1983 il dialogo è affidato alla diplomazia e alla collaborazione economica. Nel 1984 si rilanciano i rapporti a livello politico: una «piccola

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 313

Ostpolitik»[40] con i paesi dell'Europa centro-orientale in quel torno di tempo poco seguiti dal resto dell'Europa occidentale.

Nell'aprile 1984, il presidente del Consiglio Craxi, in visita a Budapest, afferma la volontà italiana di sviluppare le relazioni con l'Europa dell'Est: un tentativo, questo, che non poteva essere ostacolato neanche dal fatto che le due parti valutavano in modo differente la causa della tensione tra Est ed Ovest. Andreotti si reca a Varsavia (20-23 dicembre 1984), e riceve nel febbraio 1985 Gromyko ed è particolarmente attento nel ribadire che il governo interpreti le visite come un segno della concreta possibilità di migliorare i rapporti Est-Ovest[41]. Nel gennaio 1987 il generale Jaruzelski è a Roma: simpatia o meno per il generale della «normalizzazione», l'Italia si propone di dimostrare che la Polonia non è abbandonata[42].

Anche con la Bulgaria le relazioni sono in ripresa dopo i sospetti di una corresponsabilità dei servizi bulgari nell'attentato al Pontefice. Nel dicembre 1982 è richiamato per consultazioni da Sofia l'ambasciatore Rossi Arnaud, ma la situazione dei rapporti diplomatici si normalizza nel 1983: incontro dei due ministri degli Esteri a New York (in settembre), un nuovo Capo missione a Sofia nella primavera 1984, visita di Andreotti a Sofia il 1° febbraio 1987[43].

Le iniziative italiane verso l'Est sembrano essere particolarmente apprezzate nella RDT. Negli anni ottanta infatti si cerca di creare, attraverso i rapporti italo-tedesco orientali, «condizioni di maggiore fiducia nel contesto del dialogo Est-Ovest e di valorizzare il ruolo che i Paesi europei dei due schieramenti dovrebbero svolgere a favore di ogni iniziativa passibile di rafforzare la distensione e la ripresa del dialogo»[44]. Significative al riguardo sono le visite a Berlino nel luglio 1984 di Craxi e a Roma nell'aprile 1985 di Honecker, il qua-

[40] Cfr. L.V. Ferraris, *op. cit.* (nota 36), pp. 369 ss. La ricerca del dialogo con l'Est europeo viene annoverata fra le iniziative del governo Craxi nella relazione del ministro Andreotti alla Camera sulle linee generali di politica estera del governo Craxi.

[41] Cfr. Soglian, *op. cit.* (nota 38), p. 5; conversazione Andreotti-Gromyko in G. Andreotti, cit. (nota 38), pp. 208 ss.

[42] Sulla personalià di Jaruzelski cfr. da ultimo sua conferenza a Roma il 27 novembre 2001, pubblicata dal «Centro It. Conciliazione Internazionale», Roma.

[43] Cfr. documentazione sulla posizione dell'ambasciata bulgara in RI 1982, p. 33, e G. Andreotti, *op. cit.* (nota 43), p. 155, che conclude: «Poiché registro solo quel che ho visto e conosco, non voglio fare commenti. Enuncio solo il non bizzarro sospetto che le forze occulte che operano per rendere difficili gli accordi USA-URSS avessero giocato questa carta prendendo macabramente in giro la giustizia italiana».

[44] C. Albertario, in *Vita italiana*, doc. e info., n. 5-6, 1986, p. 356.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 314

le, dopo molti altri contatti con esponenti italiani, sceglie proprio l'Italia come sua prima visita ufficiale in un Paese NATO: si nasconde a fatica una simpatia reciproca, che tuttavia la Germania federale tollera di buon grado[45].

A chi schernisce sulla stampa italiana questi viaggi all'Est come «turismo politico», si obietta che dimostra di aver poco compreso quale fosse la strategia sottostante, che si paleserà appropriata e di grande utilità per tutti.

4. L'Italia è tra i Paesi occidentali uno dei primi ad accogliere, con grande favore[46], la svolta del 1985 e le nuove aperture della politica estera sovietica. Due presidenti del Consiglio, Craxi nel maggio 1985[47] e De Mita nell'ottobre 1988, incontrano Gorbacev a Mosca e lo invitano in Italia. Il presidente del Consiglio De Mita parla entusiasticamente della disponibilità dell'URSS a costruire equilibri di pace in modo diverso: «un atteggiamento nuovo, di grande spregiudicatezza», portatore di «potenzialità straordinarie»[48].

La «*Ostpolitik* italiana» viene considerata una componente essenziale dell'impegno per la distensione e la pace[49]. Il governo italiano si convince della necessità di un appoggio in Occidente al «nuovo corso» di Gorbacev. Per Andreotti «premesso che Gorbacev non è un benefattore disinteressato dell'Occidente, è innegabile che egli abbia seguito una svolta ai cui sviluppi positivi siamo tutti interessati».

Non mancano comunque gli interrogativi sulle reali intenzioni sovietiche. Secondo il ministro della Difesa Zanone, alla Camera il 18 ottobre 1988, «bisogna ora individuare se il nuovo corso sovietico sia soltanto una pausa per meglio proseguire sulla via del conflitto con il capitalismo, oppure l'apertura irreversibile verso la convivenza». Andreotti cita Sacharov, secondo il quale «non è possibile

[45] Cfr. L.V. Ferraris, *Una Germania o due Germanie*, in E. Serra, *Professione diplomatico*, Milano, Giuffrè, 1988, p. 114. Va registrato che manca ogni accenno all'Italia in H-J. Veen-P.R. Weilemann, *Die Westpolitik der DDR*, Melle Ernst Knoth, 1989. Invece più utilmente confronta l'ottimo e ampio C. Poethig, *Italien und die DDR*, Frankfurt, Peter Lang, 2000.

[46] Cfr. M. Furlan, *Gorbaciov nella stampa italiana 1982-1990*, Quaderni: Papers, ISPI, 1.

[47] Per il viaggio di Craxi a Mosca (28-30.5.1985): S. Viola, *Gorbaciov-Craxi, solo franchezza*, in «la Repubblica», 30 maggio 1985.

[48] Nel clima di grande entusiasmo per Gorbacev, viene sostituito il capo della missione italiana a Mosca, l'ambasciatore S. Romano, considerato troppo freddo, anche pubblicamente, verso il nuovo corso di Gorbacev: cfr. Annuario IAI, XVII, pp. 75 e 598.

[49] Cfr. L.V. Ferraris, *Un commento su un articolo di Gorbaciov fra politica e diritto internazionale*, in «La Comunità Internazionale», 1988, n. 1, pp. 5 ss.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 315

tenere su piani separati l'innovazione politica e quella economica»[50].

Tutti coloro che avevano sempre sostenuto l'importanza dei rapporti italo-sovietici, possono dimostrare che l'Italia aveva coltivato negli anni precedenti il migliore degli investimenti possibili[51]. Nel disegno gorbaceviano, all'Italia sembra venire riconosciuto un ruolo. Con Craxi nel 1985, è all'Italia, presidente di turno delle Comunità, che Gorbacev per primo espone la sua volontà di apertura verso l'Europa intesa come «entità politica», che avrebbe dovuto sviluppare rapporti diretti con il COMECON[52].

Le attenzioni gorbaceviane vengono valutate dal governo italiano con favore. L'Italia, dichiara De Mita di ritorno da Mosca, «senza esagerare è il Paese europeo al quale Gorbacev guarda con maggiore fiducia»[53]. Nei colloqui con De Mita e con i dirigenti del PCI, anch'essi recatisi in visita a Mosca nel 1988, vengono poi pronunciate le prime battute di Gorbacev sulla auspicata «casa comune europea»[54], una «risposta europea», spiega il premier sovietico, alla sfida del nostro tempo. I rapporti tra Unione Sovietica e Italia, ricorda Gorbacev, hanno potuto inoltre creare quel «clima politico ed emotivo particolare» che si rivela «utile anche alla causa paneuropea» in quanto «elemento essenziale e imprescindibile del processo europeo»[55].

Nel discorso programmatico del 26 luglio 1989, Andreotti illustra il «contributo italiano»: ricerca «in piena sintonia con la Comunità europea ed in ripetuti contatti con gli Stati Uniti d'America, con l'Unione Sovietica e Stati interessati, [di] sostanze e modi per uscire dalla incomunicabilità e dalle tensioni».

La visita romana di Gorbacev dal 29 novembre al 1° dicembre 1989 segna il momento più alto delle relazioni italo-sovietiche del periodo gorbaceviano. Suscita clamore il discorso al Campidoglio di

[50] Cfr. audizione del ministro degli Esteri Andreotti del 19 ottobre 1988 e relazione di V. Zanone al Parlamento il 18.10.1988. Sui rapporti economici cfr. T. Favaretto, in *Est-Ovest*, n. 4, 1986.

[51] Cfr. ampiamente S. Romano, *Guida alla politica estera italiana*, Milano, Rizzoli, 1993, p. 199.

[52] In G. Chiesa-R. Medvedev, *La rivoluzione di Gorbacev*, Milano, Garzanti, 1989, p. 190; S. Viola, *Gorbaciov e l'Italia*, in «la Repubblica», 12-13 maggio 1985.

[53] Per i discorsi ed una esauriente rassegna stampa sia estera che italiana sul viaggio di De Mita in URSS, cfr. Visita ufficiale in URSS, 13-16 ottobre 1988, Ufficio stampa della Presidenza del Consiglio dei ministri.

[54] Cfr. R. Gaja, *L'Italia nel mondo bipolare*, Bologna, il Mulino, 1995, p. 239.

[55] Cfr. Gorbaciov, *La casa comune europea*, Milano, Rizzoli, 1989; dedica un capitolo alla collaborazione italo-sovietica.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 316

Gorbacev del 30 novembre 1989, nel quale si ribadisce la fedeltà del popolo sovietico alla scelta socialista (l'URSS ha comunque «rinunciato al monopolio della verità») negando un suo fallimento, ma annunciando la riscoperta di una «pluralità delle forme del suo sviluppo ulteriore», «un nuovo umanesimo» al quale si richiama la *perestrojka*. Elargisce il riconoscimento alla invidiata «forza spirituale» della cultura italiana, basata sulla filosofia umanistica, che rappresenterebbe l'universalità e il pluralismo, ai quali la *perestrojka* vuole ispirarsi[56].

Per quanto concerne i rapporti con l'Est europeo, alla vigilia delle elezioni politiche polacche, il presidente della Repubblica Cossiga si trova in visita in Polonia (10-13 maggio 1989) dove definisce il suo viaggio un «atto di fede» nella capacità dell'Est e dell'Ovest di superare le differenze ed eliminare le barriere create dalla Seconda guerra mondiale. Se l'Italia è, tra i Paesi europei, quello che ha mantenuto contatti con Varsavia nei momenti del suo maggior isolamento e i contatti continuano frequenti, con Cossiga si prende atto che la Polonia è definitivamente uscita dal periodo della legge marziale e si dà fiducia alle assicurazioni del generale Jaruzelski sulla graduale introduzione in Polonia di un regime pluralistico e democratico. Per il primo capo del governo non comunista polacco Mazowiecki, a Roma il 18-20 ottobre 1989, la sua visita rappresenta «una scelta non casuale» e vuole sottolineare il carattere di «modello» che hanno assunto i rapporti tra Roma e Varsavia sollecitando il mondo occidentale a seguire l'esempio dell'Italia in termini soprattutto di solidarietà economica[57].

5. Anche la CSCE svolge una sua funzione nella strategia italiana della *Ostpolitik*.

Dopo la riunione di Belgrado (ottobre 1977-marzo 1978) la seconda riunione dei Seguiti si svolge a Madrid, dall'11 novembre 1980 al 9 settembre 1983 nel quadro del degrado dei rapporti Est-Ovest. Viene posta in discussione nella metà degli anni '80 la capacità della CSCE a costituire la struttura portante delle relazioni Est-Ovest.

Dal novembre 1985, dopo l'incontro Reagan-Gorbacev, il rapporto Est-Ovest sembra essere tornato in movimento, in Italia cer-

[56] Cfr. Intervista G. Andreotti, in «Corriere della Sera», 26 novembre 1989.

[57] Il 17 ottobre 1989 il Consiglio di gabinetto approva il pacchetto di assistenza bilaterale proposto dal ministro del commercio Ruggiero e dal ministro De Michelis: plafond Sace di 400 milioni di dollari insieme ad altre forme di assistenza economica.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 317

cano di rilanciare il processo CSCE soprattutto coloro che sostengono che non è nell'interesse italiano ricercare alternative al multilateralismo specie in ambito regionale.

La terza conferenza sui Seguiti (Vienna, 4 novembre 1986-19 gennaio 1989), decide di convocare una Conferenza sui diritti umani della CSCE in tre fasi: Parigi '89; Copenaghen '90 e Mosca '91. Il Documento di Vienna sancisce l'interdipendenza e l'indivisibilità di tutti i diritti umani. «Un contenuto fortemente innovativo», riconosce con soddisfazione Andreotti; «il progresso è netto ed io ritengo di doverlo rilevare quale rappresentante del Paese che, sin dall'avvio del processo di Helsinki, volle, anche contro qualche scetticismo, considerare questo elemento fondamentale del dialogo Est-Ovest». L'Italia svolge un attivo ruolo per cercare di giungere ad una definizione precisa del concetto di «minoranza» e ai modi per la sua tutela[58].

Speranze vengono riposte da parte italiana anche sull'avvio dei negoziati CFE e CSBM e viene ribadita l'importanza della cooperazione nel Mediterraneo. A Vienna inoltre si riconosce che il concetto di sicurezza non si baserà esclusivamente sulla componente militare ma sempre più sugli aspetti politici, economici e sociali. Sembra confermarsi l'avvicinamento con l'Est europeo, il che «non deve – dichiara Andreotti – aumentare la distanza strategica tra l'Europa e gli Stati Uniti, né far pensare che la nostra sicurezza possa riposare meglio sulle buone intenzioni dell'Unione Sovietica che non sulla garanzia militare del principale alleato»[59].

IV.

Opportuna sembra una nota conclusiva e riassuntiva degli eventi descritti nel decennio ottanta.

Negli anni ottanta la politica estera quale proiezione di interessi nazionali ha dimostrato proprio nella *Ostpolitik* tutta la valenza di chiarezza di obiettivi e di coerenza nell'azione. Se il momento centrale è stato pur rappresentato dalla politica di Craxi, merito va alla classe politica italiana di quel periodo, compresa quella che sarà travolta al principio degli anni novanta.

[58] Cfr. W. Gardini, *Lettera diplomatica*, 1991, n. 664. Si segnala anche il progetto elaborato dall'Accademia Europea di Bolzano a tutela delle minoranze.

[59] Cfr. V. Tornetta e S. Fagiolo e altri in V. Tornetta, *Verso l'Europa del 2000*, Bari, Fratelli Laterza, 1989.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 318

È lecito affermare che il rapporto con l'Est, la *Ostpolitik* italiana, costituiva un punto centrale della politica estera italiana, certo insieme ad altre (da quella europea a quella medio-orientale o mediterranea), ma in vista di quanto sarebbe avvenuto nel 1989-1991 e successivamente in Jugoslavia vi era qualcosa di più, in quella *Ostpolitik*, del semplice desiderio, anche per motivi economici e commerciali, di mantenere aperto il canale di dialogo con l'Est.

La *Ostpolitik* italiana viene da lontano. Inizia a metà degli anni cinquanta, una volta risolta sia pure provvisoriamente la questione di Trieste. Si avvia cioè gradualmente, ma con piglio fermo, e precede, di molto, la futura più nota *Ostpolitik* tedesca[60].

Le componenti di questa sapiente *Ostpolitik* erano molteplici e si intrecciavano fra di loro. Senza forse un iniziale indirizzo preordinato in ogni suo aspetto, è stata il prodotto spontaneo di più filoni, che finirono per confluire in un disegno politico in progressiva dilatazione.

La pressione interna perché ci si rivolgesse all'Est per interessi economici era stata la molla più immediata: commercio o investimenti o *joint ventures*, con la FIAT a Togliattigrad esempio più vistoso, ma non l'unico. Ben presto ci si adoperava per inserire in un quadro politico attività di reciproco vantaggio. Si voleva cogliere l'occasione favorevole per dimostrare come un governo di sicura fede atlantica e anticomunista potesse intrattenere con la patria del comunismo intensi rapporti perché il partito comunista non fosse l'intermediario necessario, persino nel commercio, con l'URSS e con l'Est, fra l'altro con suo profitto. Azione possibile perché, nel quadro dei vincoli atlantici ed europei, l'Est era uno spazio di manovra possibile e legittimo.

Non a caso emerge, con l'elezione di Gronchi a presidente della Repubblica nel maggio 1955, il cosiddetto «neoatlantismo», una interpretazione più flessibile del rapporto atlantico con una ricercata mobilità di iniziative sebbene spesso senza un ruolo ben preciso. Universalismo e sensibilità per gli aspetti sociali della società congiuravano per sostenere questo orientamento, che poi poteva utilmente saldarsi con quello della sinistra moderata, animata dal desiderio, talvolta ambiguo, di dimostrare «comprensione» verso i socialisti del Patto di Varsavia. Di conseguenza il dialogo «europeo» con l'Est assumeva i contorni di una qualche ambivalenza fra fedeltà

[60] Cfr. L.V. Ferraris, *Italiens Ostpolitik*, in *Dokumente*, 1971, n. 1, pp. 47 ss.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 319

atlantica e movimentismo, che veniva giustificata dalla visione di una Europa più ampia nell'assunto che la contrapposizione fra blocchi non potesse e non dovesse durare per sempre. Pertanto il dialogo era necessario, ad ogni costo, con gli avversari al di sopra della cortina di ferro alla ricerca di una comune «europeicità». L'ancoraggio italiano in Europa e nella comunità euroatlantica rendeva possibile questo impegno ed anzi proprio quell'ancoraggio lo rendeva accettabile all'Est superandone le diffidenze.

Questo orientamento di fondo si traduceva con slancio in rapporti bilaterali molto stretti ed intensi con l'URSS e altrettanto con altri membri del Patto di Varsavia, ricorrendo a visite ad alto livello, in cui l'Italia ebbe la ventura di aprire stagioni di incontri ben prima di qualsiasi altri paese europeo. Basterebbe ricordare la faticosa visita di Gronchi a Mosca nel 1960, la prima di un Capo di stato occidentale dopo quella di De Gaulle nel 1944.

La politica verso l'Est, e in primo luogo verso l'Est vicino, i Balcani e la Jugoslavia, veniva collegata opportunamente alla dimensione mediterranea: Italia crocevia. Dall'ostilità italiana, a cavallo degli anni quaranta e cinquanta, contro alleanze militari jugo-greco-turche o patti mediterranei senza l'Italia, in quanto avrebbero potuto pregiudicare la posizione italiana nel bacino mediterraneo, sino all'impulso italiano per l'adesione alla NATO di Grecia e Turchia. Rimanga dunque la sicurezza «mediterranea» (e in parte balcanica) entro l'ambito atlantico, in quanto, come nelle parole di De Gasperi, l'adesione alla NATO dei due paesi europei e mediterranei «rappresenta una zona di sicurezza a nostro favore».

Implicita era la convinzione che l'Europa del futuro, di un futuro ancora irto di difficoltà e di antagonismi, non potesse e non dovesse escludere l'Europa al di là della cortina di ferro, la «altra Europa» [E. Bettiza] o la «Europa rapita» [Kundera]. Si credeva da parte italiana che il concetto di Europa non potesse fermarsi al di qua della cortina di ferro, allora fatto reale, ma dovesse guardare oltre, perché anche al di là della cortina di ferro l'Europa continuava e l'unità ideale degli europei, anche se ora separati, non dovesse essere abbandonata. Una visione spesso sottintesa, più che esplicitata; una visione apparentemente velleitaria, che la storia si è assunta poi il compito di dimostrare giusta e vincente.

La convinzione italiana era che proprio da quei paesi potesse provenire l'indicazione o addirittura la conferma che si poteva migliorare effettivamente il dialogo Est-Ovest, con pertinacia ed

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 320

impegno. Era un metodo realistico quello in ispecie del governo Craxi, ma altrettanto di Andreotti, un dialogo senza venature neutraliste e senza ammiccamenti di comprensione per il cosiddetto socialismo reale, in questo distinguendosi dagli epigoni comunisti o pacifisti, che in concreto erano persuasi nella permanenza all'infinito della divisione europea in due blocchi.

Come dirà Craxi in Parlamento il 4 novembre 1985: «Da qualche parte si ironizzò scrivendo di una «mini-*Ostpolitik*» italiana e fu data la stura ad interpretazioni distorcenti ed a moniti saccenti quando invece era del tutto chiaro che il nostro obiettivo era essenzialmente quello di contribuire a far cadere la tensione, di lavorare per ampliare la comprensione per cercare un terreno propizio alla ripresa del negoziato globale Est-Ovest»[61]. Non già giri di valzer, «ma tentativi per sondare gli avversari della pace»[62].

L'Italia antesignana? Forse, persino senza averne piena consapevolezza. Gli avvenimenti del 1989-1991 giustificheranno pienamente questa lungimiranza.

[61] Atti parlamentari CdD. IX Legislatura, seduta del 4 novembre 1985, pp. 32496-32497.
[62] Cfr. L. Vasconi, *op. cit.* (nota 26), p. 65.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 321

ROMAN GUTKOWSKI*

L'Italia fu uno dei primi paesi dell'Europa occidentale ad intrattenere relazioni economiche con i Paesi dell'Europa dell'Est[1]. In questo modo, l'Italia contribuì alla distensione europea e, d'altra parte, assicurò i suoi interessi economici e politici.

Sin dagli anni sessanta l'Italia optò per il dialogo fra Est e Ovest. Già nel 1962, al congresso della Democrazia cristiana a Napoli, Aldo Moro dichiarò che l'appartenenza dell'Italia alla NATO non era contraria alla distensione tra i due blocchi[2]. Il ministro degli Esteri di allora, Amintore Fanfani dichiarò nel 1966 che la stabilità del mondo dipendeva anche dalla distensione fra l'Est e l'Ovest[3].

Dopo la proclamazione dello stato di guerra il 13 dicembre 1981, i Paesi dell'Ovest adottarono di fronte alla Polonia comunista la politica dell'isolamento internazionale, del boicottaggio politico e delle sanzioni economiche e commerciali. L'unica eccezione era la Grecia di Papandreu che non volle partecipare all'azione di boicottaggio della Polonia di Jaruzelski.

La posizione dell'Italia fu molto misurata. Da una parte Roma volle sottolineare il suo pieno appoggio all'azione degli alleati della NATO e la sua simpatia per Solidarnosc e la società polacca, d'altra parte l'Italia non volle interrompere le tradizionali relazioni con la Polonia e il governo polacco.

* Giornalista, Trybuna.

[1] K. Sczepanik, *Problemi della sicurezza nella politica estera della Repubblica italiana*, in «Stosunki miedzynarodowe» (Relazioni internazionali), n. 5, 1985.

[2] «Annuario di politica internazionale», 1962.

[3] «Relazioni internazionali», 29 ottobre 1966.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 322

L'Italia non biasimò le decisioni delle autorità polacche come avevano deciso gli altri governi occidentali. D'altronde, Roma partecipò all'azione solidale dell'Occidente di fronte al governo polacco di allora. Dopo il 13 dicembre 1981, conformemente alle decisioni della NATO e della Comunità europea, l'Italia limitò le sue relazioni bilaterali con la Polonia.

Una delle prime reazioni italiane fu il discorso del ministro degli Esteri di allora, Emilio Colombo, pronunciato davanti alla Commissione degli affari esteri del Senato nel gennaio 1982. Colombo dichiarò che l'Italia appoggiava pienamente la politica della non-ingerenza e che la soluzione dei gravi problemi della Polonia doveva essere trovata dagli stessi polacchi.

Solamente nel 1984 ci fu una svolta nelle relazioni italo-polacche. Il governo di Bettino Craxi credeva che l'isolamento politico della Polonia e la politica delle sanzioni economiche erano controproducenti. Il loro effetto era il ritardo dell'eventuale democratizzazione del sistema comunista. L'Italia di Craxi fu uno dei primi Paesi dell'Occidente che normalizzò le sue relazioni con la Polonia. La decisione fu anticipata dalle visite e dai contatti non ufficiali. Nel gennaio 1984 fu il caso della visita del gruppo dei senatori col vicepresidente del Senato, Libero Della Briotta. Dopo il ritorno in Italia, il senatore Fabbri, presidente del gruppo socialista, dichiarò a nome di tutto il gruppo: «Siamo tornati da Varsavia convinti che i Paesi dell'Ovest debbano iniziare il dialogo con i rappresentanti del potere in Polonia. Il numero di queste visite deve essere aumentato perché esse rendono possibile la conoscenza della realtà polacca. La Polonia deve uscire dall'isolamento».

Il primo ministro degli esteri dell'Occidente che venne a Varsavia dopo la proclamazione dello stato di guerra fu Giulio Andreotti[4]. La sua visita nella capitale ebbe inizio il 20 dicembre 1984, dopo l'annullamento della visita del suo omologo tedesco, Hans-Dietrich Genscher. La visita di Andreotti era stata osservata con grande interesse non soltanto il Polonia e in Italia, ma anche nella gran parte dei Paesi dell'Ovest. Andreotti si incontrò con i rappresentanti dell'opposizione polacca e della Chiesa polacca. Durante la visita di Andreotti vennero firmati due accordi sulla cooperazione economica. Egli, durante il viaggio di ritorno, dichiarò a Rai 1 che la Polonia

[4] G. Bernatowcz, «Stosunki polsko-wloskie w latach 1970-1990» (Relazioni polacco italiane negli anni 1970-1990), Varsavia 1990.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 323

doveva essere aiutata nel suo cammino verso la normalizzazione e che l'isolamento del paese non aveva senso ed era inefficace. Nella sua opinione, il generale Jaruzelski era caratterizzato dal senso di responsabilità.

Il 28 maggio 1985, nel suo viaggio di ritorno da Mosca, si fermò a Varsavia il presidente del Consiglio Craxi[5]. Fu il secondo capo di governo dell'Occidente che vi si recava dal 13 dicembre 1981. Il primo era stato Andreas Papandreu. L'incontro di Craxi con Jaruzelski fu commentato favorevolmente dalla stampa italiana. Craxi dichiarò che le relazioni politiche con la Polonia erano sulla strada giusta dopo gli anni della crisi.

Nel gennaio 1985, si recò a Roma il capo della diplomazia polacca, Stefan Ozloswski. Egli disse che le dichiarazioni del settembre 1984 di Andreotti sul «pangermanismo» e sulla necessità di mantenere i due Stati tedeschi erano state accolte molto bene a Varsavia. I due ministri concordarono sulla necessità del ritorno alle consultazioni politiche fra le commissioni parlamentari. Nel gennaio 1987 il generale Jaruzelski si recò a Roma. La sua visita fu soprattutto il segnale della piena normalizzazione delle relazioni fra i due Paesi e del disgelo fra Est e Ovest. Il generale nel suo discorso pronunciato a Roma dichiarò che le relazioni italo-polacche avevano carattere di modello.

In ottobre 1987 si recò a Varsavia Giovanni Spadolini per ricevere una medaglia dal Parlamento polacco.

L'Italia, come gli altri Paesi dell'Occidente osservò con grande interesse i colloqui della «tavola rotonda» in Polonia[6]. I giornali italiani sottolineavano soprattutto il successo del «compromesso storico» polacco. Il primo ministro di allora, Ciriaco De Mita, formulò la proposta del «nuovo piano Marshall» per l'Unione Sovietica, la Polonia e l'Ungheria. Quell'appello non trovò una grande eco.

Nel maggio 1989 si recò a Varsavia il presidente Cossiga, primo presidente della Repubblica a visitare il Paese dopo Giuseppe Saragat che aveva visitato la Polonia venticinque anni prima. Durante la visita di Cossiga, Andreotti e Agnelli era stato firmato il protocollo sulle regolari consultazioni politiche fra l'Italia e la Polonia.

[5] R. Gutowski, *Il partito socialista italiano*, Varsavia 1985.

[6] T. Konopka, *Akoja niepodlegloliowa na tereni miedzynarodowym* (L'azione dell'idipendenza nel campo internazionale), Londra 1999.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 324

Le relazioni con Solidarnosc[7]

Negli anni 1980-1981 i contatti fra il movimento sindacale italiano e Solidarnosc s'intensificarono. Nel gennaio 1981 la delegazione della federazione dell'industria meccanica (FIM-CISL) venne a Gdansk per un incontro col presidente di Solidarnosc, Lech Walesa. Lo stesso mese la delegazione di Solidarnosc con Walesa venne in Italia per una serie di incontri con i tre più grandi sindacati italiani. Tutti e tre dichiararono il loro assenso al processo di democratizzazione in Polonia.

Il 22 dicembre del 1981 si formò a Roma il Comitato di solidarietà con Solidarnosc. Lo crearono i polacchi membri e simpatizzanti di Solidarnosc che vivevano in Italia al momento della proclamazione dello stato di guerra in Polonia. Il Comitato era stato affiliato ai tre sindacati italiani, che gli assicurarono la sede e l'aiuto finanziario. Lo scopo del Comitato era l'organizzazione dell'aiuto e del sostegno alla società polacca e a Solidarnosc. Nel gennaio il Comitato partecipò alla preparazione dell'incontro dei tre segretari generali italiani – Pizzinato, Marini, Benvenuto – col generale Jaruzelski, durante la sua visita a Roma.

Nell'aprile del 1989 il Comitato era organizzatore della visita della delegazione di Solidarnosc con Lech Walesa che si recò a Roma invitato da CGIL, CISL e UIL. Walesa fu accolto dal presidente della Repubblica, dal presidente del Consiglio, dal ministro degli Esteri e dai capi dei maggiori partiti politici. Bettino Craxi dichiarò che l'Europa non doveva chiudersi in se stessa o guardare soltanto al Sud. La missione fondamentale della Comunità europea doveva essere il dialogo con l'Est, sottolineò Bettino Craxi.

[7] E. Gabaglio, *I sindacati italiani e Solidarnosc*, in «Wiew», maggio 1999.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 325

Parte seconda

ITALIA E AUSTRIA

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 326

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 327

PIETRO PASTORELLI*

LA NORMALIZZAZIONE DEI RAPPORTI CON L'AUSTRIA

Torno a occuparmi di nuovo dei rapporti dell'Italia con l'Austria, tema che ho trattato per la prima volta nel 1972 a Venezia, dove mi soffermai sul periodo 1946-1969; poi nel 1976, a Bolzano, ricordando, alla presenza di Gruber, le circostanze nelle quali si determinò il suo accordo con De Gasperi. Nel 1993 ripresi l'argomento a Bolzano, in un convegno che analizzava la conclusione della vertenza italo-austriaca sull'Alto Adige; infine, nel 1994, riferii a Merano sulle novità contenute nel quarto volume della decima serie dei *Documenti Diplomatici Italiani* nel quale comparivano per la prima volta le carte di Carandini sul negoziato di Parigi. Contributi pubblicati, tutti eccetto l'ultimo, e quindi noti ai pochi che, in Italia, si sono interessati alla questione dell'Alto Adige, unico punto rilevante dei rapporti italo-austriaci per più di quarant'anni.

Ora dovrei parlare della «normalizzazione» di questi rapporti, argomento che non è sinonimo del superamento della vertenza alto-atesina, perché comprende un altro tema: il negoziato per l'ingresso dell'Austria nell'Unione Europea, che non è solo contemporaneo al primo argomento ma, a detta di taluni, si è intrecciato con esso ed in ogni caso spiega perché sia appropriato, come hanno suggerito gli organizzatori del Convegno, parlare di «normalizzazione» dei rapporti con l'Austria, trattando della politica estera italiana negli anni ottanta.

È infatti in quel periodo che, da un lato, la vertenza dell'Alto Adige riceve l'ultimo definitivo impulso alla sua conclusione e, dall'altro, si apre il problema dell'accessione dell'Austria alla Comuni-

* Università «La Sapienza», Roma.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 328

tà europea. Volendo esaminare le due questioni da un punto di vista storico va subito detto che c'è scarsità di fonti significative. Non parliamo d'archivi che, come è noto, sono per gli anni ottanta ermeticamente chiusi e tale chiusura vale ancor più nei miei confronti che ho il dovere di far rispettare le regole. Ma anche a riferirisi alle cronache e agli articoli della stampa non si riesce facilmente a trovare il bandolo della matassa. L'esperienza di lavoro compiuta negli ultimi sei anni alla Farnesina mi ha dimostrato quanto siano precari, ai fini di una ricostruzione storica, le notizie che filtrano sulla stampa e fin gli stessi discorsi ufficiali tenuti in Parlamento, che risultano manifestazioni pubbliche a volte addirittura concordate tra le parti. In queste condizioni, la fonte più sicura, non sembri un'affermazione azzardata, è data dalla cronologia degli avvenimenti. Sta poi alla conoscenza dei problemi e alla sensibilità politica dello storico cercare di dare un senso agli scarsi elementi certi a sua disposizione. Non più che un senso, perché, ad esempio, se si volesse dare risposta all'interrogativo circa l'esistenza di un condizionamento posto dall'Italia tra la chiusura della vertenza sull'Alto Adige e l'assenso all'ingresso dell'Austria nella Comunità non si può dire nulla di certo. La logica porterebbe ad escluderlo, perché il Governo italiano non ha mai assunto, almeno in teoria, posizioni di retroguardia nel processo di integrazione europea; alcuni austriaci però lo sostengono e lo storico non riesce a prendere partito. Che però esista una connessione tra le due questioni è indubbio.

Per quanto riguarda la questione dell'Alto Adige, nella seconda metà degli anni ottanta, si constata che l'intesa di Copenaghen del novembre 1969 stenta a trovare la sua completa applicazione, da realizzarsi, come convenuto, entro cinque anni.

È forse opportuno ricordare che quell'intesa non era un nuovo accordo italo-austriaco circa la minoranza di lingua tedesca, bensì una promessa dell'Italia di attuare nel suo ordinamento interno il cosiddetto «pacchetto», ossia una serie di provvedimenti (leggi costituzionale, ordinarie e regolamenti) diretti a migliorare le condizioni della minoranza. Il più importante di tali provvedimenti, consisteva, per dirla in breve, in un rifacimento dello Statuto speciale della Regione Trentino Alto Adige che comprendeva la più gran parte del pacchetto. A fianco di questo c'era uno scadenziario, detto calendario operativo, che prevedeva, mano a mano che i provvedimenti venivano approvati, la constatazione da entrambe le parti che la controversia si era progressivamente ridotta fino a giungere, con

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 329

l'attuazione di tutti i provvedimenti, al rilascio da parte austriaca della cosiddetta «quietanza liberatoria». A questa avrebbe fatto seguito la comunicazione di ciascuna delle parti al Segretario delle Nazioni Unite che la controversia, sorta con il ricorso austriaco all'ONU del luglio 1960, era estinta. Per essere più precisi è da ricordare anche che l'ultimo punto del calendario operativo prevedeva l'eventuale sottoscrizione tra le parti di un trattato d'amicizia.

In due anni, entro quindi il novembre 1971, il Parlamento varò la legge costituzionale concernente lo Statuto regionale. L'attuazione fu, in questo caso, rapida. Invece la messa a punto dei disegni di legge e dei progetti di regolamento affidata a una Commissione mista di italiani e sudtirolesi lavorò, in una prima fase, con una certa speditezza, poi, mano a mano che ci si avvicinava agli ultimi provvedimenti, il ritmo del lavoro calò progressivamente fino a dare l'impressione che si volesse rinviare il tutto alle calende greche. Dico l'impressione, perché non sono in grado di stabilire se fossero invece le difficoltà tecniche a rallentare il lavoro della Commissione.

Questa era comunque la situazione nella seconda metà degli anni ottanta. E fu allora che il Governo italiano decise di spingere verso una più prossima conclusione della vertenza. L'interesse italiano era evidente: ottenere la quietanza liberatoria. Da parte sua anche l'Austria prese analoga decisione. Essa non era parte nelle discussioni della Commissione mista, ma sicuramente le seguiva assistendo i sudtirolesi con suggerimenti e consigli, che poteva trasformare anche in sollecitazioni a concludere. E questo pare che fece.

Resta da individuare il motivo. La coincidenza delle date fa supporre che il nuovo dinamismo dell'Austria nella questione altoatesina sia stato determinato dalla prospettiva dell'ingresso nella Comunità europea. Di certo il cammino dell'Austria verso la Comunità europea era costellato di alcuni ostacoli, che non erano però quelli formali della verifica dei parametri con cui si misura, per i paesi aspiranti all'ingresso, l'esistenza del cosiddetto *acquis communautaire*. Erano ostacoli di natura politica quali i limiti posti all'Austria dal Trattato di Stato del maggio 1955; era compatibile l'ingresso nella Comunità con il suo status di paese neutralizzato? Inoltre, per strano che possa sembrare, c'era un fantasma che s'aggirava in talune cancellerie e che cominciò a manifestarsi dopo la caduta del muro di Berlino: si chiamava *Anschluss*. Infine, c'era da considerare la posizione dell'Italia: avrebbe accettato l'Austria nella Comunità europea con la vertenza sull'Alto Adige ancora non conclusa?

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 330

Di certo sappiamo che il fantasma fu ricacciato nell'aldilà con la modifica di quell'articolo della costituzione tedesca che consentiva l'accesso di nuovi Länder nella Repubblica Federale: la Germania si impegnò a sostituirlo, dopo l'ingresso dei nuovi Länder orientali, con un articolo europeistico, che prevedeva le rinunce di sovranità necessarie alla costituzione dell'Europa unita. Quanto agli ostacoli di natura giuridica si convenne, sotto la spinta particolare della Germania, ma soprattutto per il declino politico dell'Unione Sovietica, che lo status di neutralità non era incompatibile con l'adesione alla Comunità europea. E circa la posizione italiana che cosa si può dire? Anche qui di certo si può dire che la decisione comune – e quindi anche dell'Italia – di accogliere l'Austria nella Comunità venne dopo la chiusura della vertenza sull'Alto Adige essendo questa del 1992 e l'ingresso dell'Austria nella Comunità del 1994.

Il rilascio della quietanza liberatoria da parte austriaca e la conseguente comunicazione all'ONU della chiusura della vertenza fu per vero alquanto travagliata perché fu risollevato da Vienna il vecchio problema del cosiddetto «ancoraggio internazionale» del pacchetto. Non ne posso fare la storia perché mi mancano i documenti. Tutti però possono leggere le note scambiate tra l'Italia e l'Austria e desumere dal loro contorto linguaggio che le parti rimanevano ciascuna ferma nel proprio punto di vista: l'Italia che escludeva un sindacato esterno alla propria attività legislativa interna e l'Austria che si riteneva depositaria di un tale potere. Ma più grave fu il rifiuto austriaco di dar luogo al trattato di amicizia. Ad essere maligni si può affermare che quel rifiuto fosse determinato dall'esistenza nel trattato del riconoscimento della frontiera del Brennero. Certo per questo motivo l'Austria s'era impuntata nel 1969 a volere quell'adempimento solo come eventuale. Ma è anche da dire che quel riconoscimento era ormai reso implicito dall'adesione all'Atto finale di Helsinki del 1975 che congelava le frontiere salvo il caso di modifiche consensuali tra le parti.

In conclusione si può ben affermare che i rapporti italo-austriaci si avviarono alla normalizzazione, anche se dobbiamo attendere la disponibilità dei documenti per poterne descrivere il difficile percorso.

Nel convegno del 1993, mentre un oratore politico si intrattenne sulle prospettive del futuro, nelle quali si combinavano la questione dell'Alto Adige e la costruzione europea con l'annunzio che il nuovo traguardo doveva essere la nascita dell'Euroregione del Tirolo comprendente le tre parti del Tirolo, il Vorarlberg e il Trentino, io preferii dare uno sguardo al passato per misurare, in prospettiva stori-

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 331

ca, il cammino assai tormentato compiuto da due Paesi nei loro reciproci rapporti onde rendersi pienamente conto del valore del processo di pacificazione e poi ora di normalizzazione avviato con l'accordo De Gasperi-Gruber. Per farlo, cercai di dare risposta a due domande. Che cosa era stata prima d'allora l'Austria per l'Italia e, viceversa, che cos'era stata l'Italia per l'Austria?

Ebbene, la risposta comincia, per essere sintetici, con il 1848. L'Austria è per gli italiani – l'Italia non c'è ancora – l'Impero straniero che domina direttamente o indirettamente una parte del paese, e contro il quale bisogna battersi: la guerra del 1848-49 possiamo anche – per eliminare ogni retorica – non chiamarla Prima guerra d'indipendenza, ma nondimeno resta il primo conflitto combattuto dallo Stato sardo per realizzare il Risorgimento. Con la sua vittoria del 1849, l'Austria si consolida come il nemico degli italiani, il nemico da sconfiggere per conseguire la liberazione della Penisola dallo straniero. Si combatte ancora nel 1859, questa volta con successo, e quando, nel 1861, si arriva a proclamare l'Unità d'Italia, occorreranno ancora cinque anni, un'altra guerra (1866), e la vittoria (in realtà prussiana), per ottenere il riconoscimento austriaco dell'Unità, oltre che il Veneto. Questo portò la pace? No: l'Austria continuò ad essere lo Stato che teneva tra i suoi domini terre italiane, e che, nel 1874, chiarì (circolare Andrassy) essere il mantenimento delle frontiere esistenti la «base immutabile» di buoni rapporti tra i due paesi.

E l'alleanza nella Triplice? Se continuiamo a considerare la Triplice come un patto stipulato solo per le tre ragioni essenziali che i manuali, ed anche taluni accorti studi, indicano (questione monarchica, questione romana, umiliazione di Tunisi), non si tiene conto che essa ebbe, accanto a queste ragioni di fondo, la motivazione politica essenziale – è il capolavoro diplomatico della Sinistra – d'essere concepita come lo strumento per ottenere in via pacifica, ossia di compensi (si veda in particolare il rinnovo del 1887), il completamento dell'unità nazionale con le terre italiane tenute appunto dall'alleata Austria-Ungheria. E lo si vide bene nel 1908, con l'annessione austriaca della Bosnia-Erzegovina, che determinò una forte crisi nei rapporti tra i due alleati. Era uno dei casi che non comportavano compensi, ma questo in Parlamento non si poteva dire. Il risultato della crisi fu che l'Italia si mise a trescare colla Russia (accordi di Racconigi) e poté poi constatare che l'Austria cominciava a costruire una consistente linea difensiva sul confine. Il nodo

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 332

venne al pettine nel 1914. Tutta la documentazione pubblicata dimostra che, al di là di arzigogoli diplomatici di nessuna efficacia pratica, il principio della circolare Andrassy del 1874 era immutato, come lo era del resto il sovrano, e che lo scontro era inevitabile se l'Italia non avesse rinunciato all'ormai famoso completamento dell'unità nazionale. Non vale qui discutere se fece bene o male a non rinunziarvi. Quel che rileva è che si combatté per la quarta volta e, in quest'occasione, una guerra che, per lunghezza e durezza, non ebbe paragoni con le precedenti. L'Austria fu ancora una volta, e con incidenza assai maggiore che nel passato, il nemico, che con grande fatica si riuscì a sconfiggere, anzi, ancor più, a distruggere come Impero. Di qui vennero all'Italia le province italiane dell'Austria e il confine strategico del Brennero, che non era un'invenzione di Sonnino, ma il maturato convincimento, fin dal 1866, che quello dovesse essere il confine sicuro verso l'Austria, la nemica dell'Italia, come era del resto ben noto a Vienna. Si potrebbe osservare che la tanto agognata sicurezza fosse stata raggiunta in quanto il nemico era stato non solo sconfitto ma distrutto e che quindi non sarebbe stato più un nemico per il futuro. E ciò sarebbe stato vero se l'Austria, divenuta ormai solo tedesca, fosse rimasta tale: un piccolo Stato innocuo. L'Italia vide invece l'Austria desiderosa di divenire parte della Germania, ossia di un grande Stato dei tedeschi gravitante ai confini d'Italia, e, da vincitrice, vi si oppose. L'art. 88 del trattato di Saint Germain (e il parallelo art. 80 di Versailles) nasce dal veto italo-francese all'unione austro-tedesca.

L'Austria rimase tema centrale della politica italiana nel duplice ma inseparabile aspetto di impedire l'*Anschluss* e conservare il confine del Brennero. E quando nel marzo 1938 la prima questione venne separata dalla seconda, si cercò di dare anche a questa una soluzione sulla classica base del compromesso: alla Germania l'Austria, all'Italia per sempre l'Alto Adige anche senza una parte piccola, media, o grande dei suoi abitanti. Alludo all'accordo per le opzioni, e vedete in quale bizzarro modo lo si può presentare. L'Austria fu infine per l'Italia nel 1943-45 una parte del Reich hitleriano, ridivenendo, perché tale, il nemico contro il quale battersi.

E veniamo alla seconda domanda: che cos'è stata l'Italia per l'Austria. I tempi felici in cui era «un'espressione geografica» che, a sud delle Alpi, contribuiva alla forza e alla ricchezza dell'Impero finirono nel 1848 quando, nel marzo, i sardo-piemontesi colsero un momento di difficoltà dell'Impero per saltargli addosso. Furono bat-

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 333

tuti, ma si adoperarono poi a creargli difficoltà internazionali, per isolarlo ed attaccarlo di nuovo. La seconda volta vinsero, di misura sul campo di battaglia, ma non tanto poco sul piano politico da non mettere in crisi l'intero apparato austriaco e raggiungere l'unità. E furono poi le vittorie dei cugini prussiani a imporre il riconoscimento e la riduzione della presenza territoriale nella Penisola a parti marginali. Ma non era questo il solo passivo della sconfitta del 1866. Essa costava anche il prezzo della divisione dell'Ungheria. L'indebolimento dell'Impero nel primo ventennio di regno di Francesco Giuseppe aveva avuto fra le sue cause determinanti gli italiani e l'Italia.

Dopo il riconoscimento, l'Italia restò per l'Austria un paese dal quale guardarsi. La circolare Andrassy tracciava perciò la base irrinunciabile dei rapporti con l'Italia nel mantenimento dello status quo territoriale esistente. La Triplice fu per l'Austria il mezzo più adeguato, suggerito da Berlino, per tale mantenimento cui invece l'Italia non si rassegnava, come apparve a Vienna evidente dalla teoria dei compensi. L'Austria dovette accettarla, per l'insistenza tedesca, ma trovò l'antidoto nell'esclusione di tutti i possibili futuri incrementi territoriali, derivanti dallo sgretolamento periferico dell'Impero ottomano, dalla lista dei territori il cui acquisto da parte austriaca poteva dar luogo a compensi. E per l'Albania si negoziò l'indipendenza per il caso di cessazione del dominio ottomano. Le reazioni dell'Italia all'annessione della Bosnia indicarono a Vienna con chiarezza che l'uso delle formule diplomatiche non era più praticabile: alla prima occasione l'Italia sarebbe stata pronta a rompere l'alleanza. La storiografia parla della teoria della guerra preventiva di Conrad. Niente di tutto questo, ma c'è la meditata, opportuna decisione di fortificare il confine con l'Italia. Quanto accade dopo l'assassinio di Sarajevo dà ragione alle previsioni austriache. Nel luglio 1914 l'Italia è disponibile all'intervento a fianco dell'Austria in cambio delle terre irredente; dopo lo scoppio del conflitto il prezzo sale: le terre irredente possono pagare solo la neutralità dell'Italia. La risposta di Vienna è negativa. Le motivazioni di essa contano poco dal momento che la reazione è data per scontata: l'Italia cambia campo e attacca. È un nemico di capacità militare inferiore, ma che non cede né alla «spedizione punitiva» (l'offensiva della primavera 1916), né a Caporetto, ed è il membro politicamente attivo dell'Intesa contro l'Austria. Blocca definitivamente i tentativi di pace separata a fine 1917; ospita il Congresso delle nazionalità oppresse dall'Austria-Ungheria nell'aprile 1918. Si distingue insomma tra le

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 334

forze che portano allo smembramento dell'Impero. Nella sequenza di eventi che vanno dalla prima crisi del 1848 alla scomparsa dello Stato asburgico nel 1918, gli italiani e l'Italia sono uno dei fattori principali, se non proprio il principale.

E poi? L'Italia, per suoi fini di sicurezza e di equilibrio europeo, vieta il ricongiungimento con la Germania e impone la separazione del Tirolo del Sud dalle parti settentrionale ed orientale. È una profonda ferita che viene assai risentita. È ancora l'Italia che si pone di traverso anche alla vita della piccola Austria tedesca: la condanna a vivere indipendente e mutilata. L'inimicizia è tale che quando il cancelliere austriaco ringrazia, nell'agosto '34, per l'appoggio avuto dall'Italia contro il colpo di stato del 25 luglio, si compiace che l'appoggio non si sia dovuto tramutare in intervento militare poiché le truppe italiane sarebbero state accolte come nemiche. E con questo non voglio dire, lo preciso per chiarezza, che tutti gli austriaci fossero favorevoli all'*Anschluss* con il Terzo Reich. Certo è che quando si realizzò si sperò anche di recuperare il Tirolo del Sud. Ma in questo i nazionalsocialisti «tradirono» gli austriaci – e i tirolesi – come del resto avevano dichiarato da tempo. Tuttavia, appena poterono, dopo il settembre 1943, predisposero tutto quanto occorreva per la riannessione, appena si fosse conseguita la vittoria. Ma questa non venne.

Nel 1945, tanto l'Italia che l'Ostmark tedesca, ridivenuta Austria per decisione dei Tre Grandi, erano sconfitte. A rigore, con la logica dei vincitori, si dovrebbe dire che sconfitta era l'Ostmark del Terzo Reich, mentre l'Austria non lo era, avendola essi proclamata la prima vittima di Hitler. Con una logica analoga, per gli italiani sconfitta era l'Italia fascista, mentre quella antifascista era cobelligerante con le Nazioni Unite e quindi quasi vincitrice. Bizantinismi che non cambiano la realtà: un paese medio e un paese piccolo, entrambi sconfitti con cent'anni di consolidata e forte inimicizia fra di loro. E, in mezzo, la storia più piccola di trentini nordtirolesi e sudtirolesi che subiscono sulla loro terra le conseguenze di quell'inimicizia, la quale si compone, nelle sue manifestazioni estreme, di ben cinque guerre.

È solo avendo presente questo quadro, come dicevo, che si può pienamente comprendere il valore della normalizzazione: da nemici secolari, a rissosi vicini, a compartecipi del processo di integrazione europea, senza più animosità alcuna da parte dell'Italia verso l'Austria e, mi auguro – ma è un auspicio – dell'Austria verso l'Italia. E questa mi pare in definitiva un risultato concreto ascrivibile in buona parte alla politica europeistica dei due Paesi.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 335

ARDUINO AGNELLI*

La mia è solo una testimonianza, perché non c'è nulla d'aggiungere a quello che ha messo molto bene in luce Pastorelli. Il nostro convegno riguarda la politica estera italiana degli anni ottanta, e allora o da una parte noi abbiamo i documenti che permettono di sviluppare un discorso rigoroso, oppure, dato appunto che io mi posso limitare solo a offrire una testimonianza, devo testimoniare che i temi relativi ai rapporti con l'Austria non erano allora fra i più roventi. L'ultima occasione in cui il Parlamento italiano ha affrontato il problema fu l'11 maggio 1988, quando il Governo ci presentò solo per conoscenza, otto provvedimenti, che però non erano nemmeno gli ultimi, affinché tenessimo conto di come si sarebbe risolto il problema dell'uso della lingua italiana o tedesca nel corso dei processi. In questi provvedimenti veniva tracciata la tripartizione fra il processo monolingue italiano e il processo monolingue tedesco, e il processo bilingue secondo la conoscenza linguistica delle parti. A tale proposito noi esprimemmo un voto che era però solo un voto di indirizzo. Non votammo gli articoli in questione perché era intervenuta frattanto la modifica dello Statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige che aveva portato ad affidare questi compiti al Governo, cioè la competenza di emanare legge in materia tutta affidata al Governo.

La discussione, come risulta dal resto dagli atti parlamentari, avvenne fra pochi intimi. Scavando nella memoria posso anche trovare qualche dibattito parlamentare in cui mi è capitato di parlare ad aula piena ma non fu quello il caso!

* Già Università degli studi di Trieste.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 336

In quella occasione pronunciai un intervento nel quale cercavo di dare tutto quella che potevo perché da una parte volevo mettere in luce l'importanza che provvedimenti di questo tipo avevano nel nostro presente e nella nostra storia costituzionale, d'altra parte sentivo il dovere di richiamare alla memoria coloro che si erano battuti in questa direzione e va da sé, che da socialista mi ritrovavo in quella che all'inizio del secolo era stata la linea rappresentata da Turati, da Bissolati, da Salvemini ancora nel Partito e da Cesare Battisti. Badate bene che lo stesso Battisti, che è l'esponente più puro dell'irredentismo nazionale trentino, tuttavia fino ad un certo momento non aveva escluso la possibilità di una trasformazione dell'Impero Asburgico in federazione democratica plurinazionale secondo quello che era stato l'orientamento del Congresso socialista di Brno.

Ebbene c'è stato un momento in cui si è cercato di operare perché questa trasformazione fosse possibile. Nel 1905 ebbe luogo a Trieste un grande incontro fra socialisti italiani, austriaci, ungheresi. Turati non ci volle andare perché non si fidava di Adler, non credeva all'internazionalismo dei socialisti austriaci, ci andò invece Bissolati.

Poi era previsto un nuovo convegno nel 1911, che non si tenne perché nel frattempo era scoppiata la guerra di Libia, e il quadro delle relazioni europee andava mutando. Ma c'era già stato un fatto molto grave, l'ammissione formale della Bosnia-Erzegovina da parte dell'Austria che faceva seguito all'occupazione del 1878, e che alterava completamente il quadro e giustamente l'amico Pastorelli ha ricordato come nell'interpretazione che la sinistra aveva dato della Triplice ci fosse l'argomento dei compensi. Ora di fronte ad un'annessione come quella della Bosnia, noi nel 1908 avremmo dovuto ottenere compensi. Fornisco così un ulteriore argomento alla sollecitazione del professor Pastorelli a studiare più attentamente la Triplice, a vedere quale fosse il dispositivo della Triplice, ed a vedere perché poi non si operò sulla base di quegli articoli che davano fondamento alle tesi italiane. Ci abbiamo pensato sette anni dopo, però certo l'equilibrio della Triplice era estremamente precario. Vogliamo usare una parola forte: era un trattato fra soci in cui si faceva a gara a chi tradiva prima, perché in realtà l'animo di mantenere fede al trattato non è che fosse molto forte, donde l'esito del 1915 non deve stupire nessuno.

Ecco, tutto sommato, mi è parso opportuno ricordare questo perché secondo me bisognava evitare accordi guidati dalla stessa

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 337

disposizione d'animo. Inoltre di fronte ad alcuni entusiasmi dei miei carissimi amici sudtirolesi per una soluzione che per loro affondava le radici nel passato, io volli riconoscere che qualsiasi osservatore estraneo arrivato nei luoghi della defunta Duplice Monarchia, avrebbe trovato una tolleranza superiore a quella dei paesi confinanti. Attenzione: tolleranza, perché? Perché il solo sovrano austriaco che avesse tentato di imporre la lingua tedesca fu il più illuminato degli imperatori, Giuseppe II l'uomo dell'Illuminismo, l'uomo del Giurisdizionalismo. Ebbene nessuno poi impose la lingua tedesca, salvo che se volevano determinate istituzioni statali bisognava che esse fossero istituzioni a lingua tedesca – questo riguardava anche la scuola. Però c'era anche la possibilità per coloro i quali nei vari «Kronländer» dell'Impero gestivano gli enti locali di avere le loro scuole.

Naturalmente le maggioranze che appartenevano ad una determinata nazionalità aprivano scuole: in quale lingua? Ma ovviamente solo nella lingua della maggioranza, il che non toglie che ci fossero anche scuole della lingua di minoranza che erano scuole di iniziativa privata, ecco perché se voi venite per esempio nella mia città (Trieste) troverete – nelle cronache – l'apertura di scuole da parte del Municipio solo in lingua italiana, il Municipio era in lingua italiana, il Municipio era Municipio italiano. Ma esistevano anche scuole slave, promosse dalla società civile locale.

Se, facendo qualche chilometro, arrivate a comuni a maggioranza slovena o croata, troverete nella storia anche le scuole italiane, promosse però dalla Lega Nazionale, che era il benemerito ente che faceva per gli italiani quello che per gli sloveni e i croati faceva il Cirillo e Metodio. Ora sicuramente l'osservatore estraneo avrebbe detto: qui sono tutelati diritti che altrove nessuno ha in mente. Però, che l'ente pubblico locale provvedesse ad istituire scuole solo nella lingua di maggioranza provocava attriti che non solo da una parte avvelenarono il clima dell'Impero, ma contribuirono a scatenare successivamente altri conflitti, una volta crollato l'Impero asburgico.

La discussione che facemmo al Senato si occupò anche di questo. Questo entusiasmo aveva caratterizzato l'intervento del senatore Rubner. Io devo dire che l'esaltazione della pacificazione ottenuta in Alto Adige, questo modello di regolamentazione dei rapporti che è uno dei biglietti da visita della nostra diplomazia, ebbene non ci sono stati solo politici o diplomatici che l'hanno vantato quando hanno rappresentato il Governo o il Ministero degli Esteri. E devo

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 338

dare atto a un politico, devo dare atto al senatore Ritz di avere, nel 1988 stesso, lodato questa soluzione come esemplare e di averla proposta in sede di assemblea dell'Unione interparlamentare a rumeni ed ungheresi, in un momento in cui stava scoppiando il conflitto dei villaggi agro-commerciali voluti da Ceausescu, devo dire che poi questa esaltazione del modello italiano (perché lo riconoscevano tutti come modello italiano) ebbe l'appoggio dei sudtirolesi di lingua tedesca pur con la funzione di tutela cui l'Austria non intende rinunciare.

Potrei poi raccontare, ma anche qui non ci sono i documenti, che nel corso della discussione, diretta dal vicepresidente Taviani (non so se posso, se a questo proposito ho un obbligo di riservatezza ma tant'è le memorie di Taviani prima o poi saranno pubblicate), Taviani mi spiegò come personalmente lui fosse contrario alla firma dell'accordo di Copenaghen e come rimase minoranza in uno dei Governi monocolori dovuto al fatto che il Partito socialista si era spaccato in seguito alla crisi dell'unificazione socialista-socialdemocratica nel luglio del 1969, per cui c'era un governo monocolore democristiano; e Taviani mi disse di essere rimasto schiacciato fra la destra democristiana, e la sinistra democristiana, favorevoli alla firma dell'accordo nazionale, mentre lui non avrebbe voluto che la questione venisse così internazionalizzata.

Ad ogni modo, io credo che questo sia stato un buon contributo al miglioramento e all'intensificazione dei rapporti italo-austriaci. Perché non dobbiamo credere che i rapporti italo-austriaci debbano necessariamente passare attraverso il Brennero. Da cittadino della Venezia Giulia posso testimoniare che tutti gli anni della controversia sudtirolese furono anni che nella mia regione videro un intensificarsi dei rapporti interetnici in particolare con gli austriaci. Ebbene c'era un rapporto piuttosto buono poiché molte volte gli intendimenti degli italiani e degli austriaci erano convergenti, e, appunto, erano convergenti perché ritenevamo, sia noi sia loro, di avere qualità particolari per avere rapporti proprio con i paesi vicini.

Ringrazio Fejto per avere ricordato la precisione di Bettino Craxi, nel mettere in luce l'appartenenza all'Europa di mezzo ungherese. Ebbene, qui bisogna tener presente che se ha perfettamente ragione Giorgio Petracchi, nel mettere in luce una sorta di affievolirsi dell'interesse italiano per i problemi di quella che per il momento vorrei chiamare semplicemente «area danubiano-balcanica» mettiamo dentro sia l'Europa Centrale sia quella Orientale, ma

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 339

non bisogna nemmeno dimenticare quello che significò la cortina di ferro, e come a questo punto fosse estremamente importante l'iniziativa di chiunque si desse da fare per impedire questa netta divisione.

Devo anche dire che ci fu, immediatamente dopo la Seconda guerra mondiale, una letteratura storiografica prevalentemente anglo-americana e con netta prevalenza di studiosi di origine austriaca, per lo più ebrei costretti all'immigrazione accademica americana, in cui si fece l'esaltazione dell'Impero Asburgico. Esaltazione che secondo me va osservata con attento animo critico, perché, battuto l'Impero Austriaco, prima è venuto Hitler, dopo è venuto Stalin, allora, si capisce, viva Francesco Giuseppe. Ma soltanto, noi teniamo conto di queste conseguenze, ora credo che però ci sia stato in qualche settore della storiografia, e in questo settore io mi colloco, che aveva cercato di vedere la questione con animo diverso. Faccio due soli esempi, il bellissimo libro di Jacques Droz, e se permettete la mia *Genesi dell'idea di mitica Europa*, che Bettino Craxi sicuramente conosceva.

Ebbene credo di essere stato abbastanza vicino a Bettino per scambiare qualche idea sopra questi problemi, e ho continuato a farlo fino all'ultimo in particolare perché mi sono trovato ad avere alcune missioni parlamentari in paesi che mi sono particolarmente cari, in paesi dell'Europa centrale e dell'Europa orientale e credo di aver accompagnato più di un ministro degli Esteri e più di qualche esponente politico a Via del Corso. E devo dire che sono sempre rimasto molto, molto colpito dalla penetrazione di Bettino Craxi, che aveva una capacità di impossessarsi di questi problemi che aveva del prodigioso. Tanto per continuare con gli aneddoti, ricorderò che la prima volta che io ebbi una conversazione con Bettino Craxi fu ad un Consiglio nazionale dell'UNURI che si tenne nella casa madre dei padri Pallottini a Castel Gandolfo.

Si era scoperto che l'UNURI poteva risparmiare facendo lavorare e dormire i consiglieri nella stessa sede così si riducevano i tempi morti, salvo che avendo trovato Bettino ed io un argomento di comune interesse, dalle dieci di sera finimmo per fare le quattro del mattino. E potei trovare una sensibilità per i problemi che sono sentiti con maggiore sensibilità dalle parti mie che, devo dire la verità, era sorprendente tanto più che eravamo poco più che ventenni.

Devo dire, e con questo concludo, che io avevo avuto sempre buoni rapporti con l'ottimo esponente socialista Iankovic che fu responsabile della relazioni internazionali del Partito socialista

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 340

austriaco che fu anche ministro degli Esteri, e che poi fu ministro per l'Integrazione europea. Ebbene nel dibattito parlamentare Iankovic era stato accusato di essere un estremista perché aveva detto: o nel pacchetto ci sono tutte le centotrentasette misure previste o noi non diamo la quietanza liberatoria. Devo dire che invece Iankovic era uno il quale non attribuiva carattere prioritario al problema sudtirolese. E poi vorrei richiamare l'attenzione di tutti i presenti sopra un fatto di un certo interesse, non solo è un monocolore democristiano che firma a Copenaghen; era monocolore, dopo venti anni di governo misto, rosso, nero, anche il governo austriaco che firma a Copenaghen, perché in Austria si fa l'opposto di quello che si fa in Germania. Quando fallisce Erhard, grande ministro dell'Economia, l'uomo al quale poi si deve non la formula ma la stessa teoria dell'economia sociale di mercato che è una delle poche cose che ancora reggono, Erhard divenne Cancelliere ma il suo fu un disastro e si dovette fare il governo di collaborazione che durò pochissimo perché sorse il governo di Brandt. Ebbene nello stesso periodo ci fu in Austria un governo monocolore popolare, che però fu una grande mossa di Kreisky contro i popolari: «avete rotto l'alleanza, aver fatto il monocolore così poi lo facciamo noi». E ci furono i lunghissimi monocolori di Kreisky molto meno attenti a questa problematica e meno ancora furono attenti a questa problematica i governi successivi.

Volevo solo aggiungere quest'ultima testimonianza: andai a Vienna alla fine di ottobre del 1985 per il Congresso dei Socialisti austriaci. L'allora cancelliere Hans Sinowatz invitò tutti i delegati stranieri. Ebbene, alla riunione dei partiti socialisti fratelli ci fu un coro di esaltazioni per il Partito socialista italiano e per il governo Craxi. Sinovaz ringraziò soltanto noi della delegazione italiana, c'ero io, c'era Roberto Villetti, ringraziò noi della delegazione italiana, per quello che l'Italia aveva fatto a Sigonella in nome di tutta l'Europa. Voi avete dimostrato che l'Europa può essere qualche cosa di diverso, ma perché? Perché, secondo Sinowatz si stava sviluppando una politica europea nel Medio Oriente che non solo individuava in Arafat il solo uomo capace di guidare i palestinesi verso una trattativa ma – e qui reco la mia testimonianza – l'argomento fondamentale era quello dell'appoggio che si era dato all'unico grande alleato dell'Occidente, al presidente egiziano Mubarak. Se noi a un certo punto avessimo consegnato coloro che viaggiavano su un aereo di linea egiziano con le credenziali del presidente Mubarak dopo che

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 341

l'Egitto si era dato da fare per ottenere questa soluzione noi avremmo delegittimato Mubarak il cui predecessore (Sadat) era stato assassinato soltanto quattro anni prima. Ebbene si riconobbe che in questo c'era stata la grandezza del politico Craxi; si era visto che con un'iniziativa di questo tipo ci poteva essere una nuova leadership europea e che l'Italia aveva dato la misura e l'esempio di questa nuova iniziativa europea e di ciò si rendeva omaggio a Craxi. Diciassette anni dopo io rendo omaggio a Bettino perché quell'episodio va considerato nel suo giusto peso. È forse giusto, come rileva Mammarella, che l'argomento fondamentale di questa nostra discussione resta il problema degli «euromissili» e il problema centrale dell'ordinamento europeo, ma sia pure episodio, Sigonella diede la possibilità di mostrare come l'Europa poteva essere elemento risolutivo della crisi mediorientale e di come l'Europa doveva considerare i suoi alleati autentici. Craxi l'aveva capito, altri no.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 342

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 343

LEONARDO VISCONTI DI MODRONE*

Sono lieto ed onorato di poter intervenire in questo interessante dibattito. Lieto perché rievoca un periodo molto intenso della politica estera italiana, che forse meriterebbe di essere riletto con più attenzione. E probabilmente non ha torto il presidente Andreotti nel dire che due giorni sono troppo pochi per un esame approfondito di un decennio così importante. Onorato perché fra i tanti collaboratori ed amici del presidente Craxi ci si è voluti ricordare anche di me che a palazzo Chigi a quell'epoca ricoprivo un ruolo vicario anche se vicino al presidente, quello di consigliere diplomatico aggiunto.

In apertura del dibattito l'ambasciatore Biancheri ha sottolineato l'interesse di questa formula di incontro, che riunisce in un unico foro di riflessione studiosi ed analisti da un lato e protagonisti e testimoni dall'altro. Io non posso certo definirmi studioso, né tanto meno protagonista: testimone sì, ed è sulla testimonianza che ho vissuto che voglio impostare il mio intervento, dopo quelli degli studiosi e dei protagonisti che mi hanno preceduto.

Mi è stato chiesto di parlare dei rapporti italo-austriaci, essendo io stato prima partecipe della fondamentale visita del presidente Craxi a Vienna del febbraio 1984 e poi testimone dei suoi effetti in quattro anni di servizio all'Ambasciata d'Italia a Vienna, fino al novembre scorso.

L'aggettivo «storico» si è spesso utilizzato nel qualificare eventi che non avevano una autentica rilevanza storica. Ma la svolta data da

* Già consigliere, Ambasciata d'Italia a Vienna, ora capo del Cerimoniale diplomatico.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 344

Craxi ai rapporti italo-austriaci si riallaccia alla visita compiuta assieme al ministro degli Esteri Andreotti a Vienna nel febbraio del 1984 che «storica» fu veramente. Da oltre un secolo un capo di Governo italiano non si recava in forma ufficiale nella capitale del nostro vicino d'oltralpe. L'ultimo era stato Agostino Depretis nel 1881 al seguito di re Umberto I e della regina Margherita in visita di Stato all'imperatore Francesco Giuseppe.

Craxi aveva un gusto nello sfatare i miti: fu il primo capo di governo italiano a infrangere il tabù dell'est europeo, visitando Berlino Est, Varsavia e Budapest, quanto questo appariva un atto temerario. Fu il primo capo di Governo occidentale a rendere visita a Gorbaciov, quando le cancellerie occidentali ancora si interrogavano su cosa fosse veramente il processo di *glasnost* avviato con la *perestroika*.

Il fatto che dai tempi di Depretis nessun capo del Governo italiano si fosse recato in forma ufficiale a Vienna, lungi dall'impensierirlo, gli appariva come un anacronismo da relegare immediatamente nel passato.

La visita era attesa a Vienna con cautela. Le aspettative austriache in materia di rapidi progressi nella applicazione del «pacchetto» per l'Alto Adige erano rimaste a lungo deluse. Ma un incontro fra Craxi e Magnago sembrava aver dato adito a nuove speranze e al superamento di passate incomprensioni. Lo stesso Magnago identificava nella stabilità del governo a Roma la premessa più sicura per la realizzazione delle attese della minoranza altoatesina di lingua tedesca.

Il cancelliere Sinowatz, contando anche sulla affinità ideologica – come ha ricordato il professor Arduino Agnelli –, aveva rivolto un invito a Craxi all'atto della costituzione del primo Governo a guida socialista in Italia. Lo aveva rinnovato nei mesi successivi richiamandosi ad un concetto caro alla diplomazia del tempo, quello del «buon vicinato», ma anche desideroso di dare un nuovo rilancio internazionale all'Austria da troppo tempo ancorata al suo ruolo di paese neutrale e di «normalizzare» un rapporto che – concordo con il professor Pastorelli – normale non era.

Vi erano componenti economiche alla base di questo interesse? Certamente. L'Italia era, dopo la Germania, il secondo partner commerciale e si intendeva intensificare e valorizzare questo rapporto anche per ridurre la tradizionale dipendenza dal grande vicino tedesco: si mirava a rafforzare le strutture di comunicazione con quel

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 345

mare Adriatico che non bagnava più i territori dell'Impero, ma costituiva pur sempre il maggior canale per i commerci e le forniture energetiche austriache. Si voleva rilanciare l'immagine turistica di un Paese accogliente.

Ma è chiaro che la componente politica era quella prevalente. La questione dell'Alto Adige, regione dove vivevano 270.000 cittadini di nazionalità italiana ma di lingua tedesca, fortemente legati alle tradizioni unitarie del Tirolo, si era frapposta per anni come una ferita apparentemente insanabile fra i due Paesi. A Bolzano come ad Innsbruck si premeva sulle capitali per un avanzamento sulla strada dell'autonomia e si guardava alla visita con l'auspicio che gli interessi superiori dei buoni rapporti fra Roma e Vienna non facessero premio sul problema del riconoscimento dei diritti della minoranza alto-atesina di lingua tedesca. Il tema controverso era la piena attuazione del «pacchetto» ed in particolare la piena equiparazione del tedesco all'italiano nell'apparato amministrativo.

La visita si svolse secondo lo schema classico: nel pomeriggio del primo giorno i colloqui fra i due capi di governo e parallelamente fra i due ministri degli esteri; quindi i colloqui allargati alle due delegazioni; seguiva una udienza dal presidente della Repubblica che in serata offriva un pranzo negli splendidi saloni della Hofburg imperiale. L'indomani visita al Parlamento e secondo colloquio a quattr'occhi fra i due capi di Governo, seguito da colazione ufficiale con scambio di brindisi alla Ballhaus.

Due episodi riassumono nei miei ricordi tutto il significato della visita. Due episodi collegati da un filo ben preciso. Il senatore Acquaviva – che vedo in sala – li ricorderà certamente.

Il primo avvenne nel Palazzo del Parlamento dove fu donata ai delegati italiani una piantina che riportava la distribuzione in aula dei parlamentari ai tempi della monarchia danubiana. L'on. Andreotti fu visto allontanarsi con quella piantina dal gruppo della delegazione e, poco dopo, soffermarsi commosso, accanto allo scranno su cui era stato seduto il suo maestro, Alcide De Gasperi. Ma anche Craxi si era dedicato alla ricerca di uno scranno indicato nella piantina: quello di un altro grande italiano, socialista, che egli non aveva potuto conoscere, ma di cui certamente aveva molto studiato, che aveva difeso con tenacia e coraggio la voce dell'irredentismo trentino in quel parlamento ed i diritti dei sudditi imperiali di lingua italiana, Cesare Battisti. Trovatolo vi si fermò brevemente accanto, lo accarezzò con silenziosa devozione e proseguì. Avrebbe

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 346

certamente meditato sul martirio dell'eroe prima dell'ultimo colloquio con Sinowatz, allorché il cancelliere pose con fermezza la questione della parificazione della lingua tedesca nel quadro della realizzazione degli accordi sull'autonomia dell'Alto Adige.

Dopo quel colloquio seguì la colazione, nella sala in cui fu firmato l'atto finale del Congresso di Vienna. Al brindisi Sinowatz rievocando la questione alto atesina esordiva:

«[...] con questa visita di importanza storica io vedo chiaro il segno che i nostri due popoli sono riusciti a liberarsi del peso della storia dandole una prospettiva costruttiva».

Craxi si alzò per rispondere. Lesse un testo scritto, che era stato preparato e limato da più mani. Poi pose il foglio sul tavolo si guardò attorno, come usava fare prima di dire qualcosa di importante, e dopo una lunga pausa aggiunse, scandendo lentamente le parole:

«Per quanto riguarda la questione da Lei sollevata, e per la quale Lei ha mostrato un interesse *naturale*, vorrei assicurarLe che il Governo Italiano continuerà la sua politica che mira a preservare i diritti della minoranza e la loro identità in una convivenza pacifica e su una base democratica».

Alla parola «naturale» non pochi delegati presenti ebbero un sussulto.

Quella parola non era usuale nel linguaggio diplomatico e rappresentava qualcosa di nuovo e l'episodio mi è stato rievocato da più di un interlocutore durante la mia successiva permanenza a Vienna.

Lo avremmo tutti compreso più tardi: quel «naturale» era il segno di una precisa volontà di dare una svolta forte ai rapporti italo-austriaci, slegarli dai vincoli del passato con segnali precisi, anche coraggiosi, inserirli in una visione moderna che precorreva l'ingresso dell'Austria nell'Unione Europea, la sua partecipazione alla «partnership for peace» nella NATO, la cancellazione con i trattati di Schengen delle frontiere che avevano diviso in due il Tirolo, l'utilizzo della stessa moneta, un Austria non più ex nemica ma partner privilegiata per l'Italia in tutti settori, dall'economia alla finanza, dalla cultura al turismo, dai trasporti al commercio, alle collaborazioni regionali transfrontaliere.

Queste erano le grandi intuizioni di Craxi che gli consentivano di navigare contro corrente, svincolarsi dai luoghi comuni, leggere nel passato ma guardare con forza verso l'avvenire.

La visita allo scranno di Cesare Battisti l'aveva certo commosso, ma considerava che oggi – compiuta da tempo l'unità d'Italia – il

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 347

retaggio del martire trentino fosse quello di superare la pendenza della questione altoatesina, speculare trapasso dell'irredentismo antiasburgico, e guardare alle prospettive di una Europa unita.

Oggi con il reciproco riconoscimento dei titoli accademici, i giovani italiani di lingua tedesca possono studiare ad Innsbruck e trovare poi lavoro in Italia o viceversa studiare a Bolzano e trovar lavoro poi in Austria.

Imprese al di qua ed al di là del Brennero possono liberamente scegliere dove conviene produrre e dove vendere, senza trovare barriere nella lingua e nelle dogane.

Le banche studiano forme di fusione transfrontaliera.

I valichi di confine non esistono più, la moneta è la stessa.

Il Tirolo, una delle più belle regioni alpine, è stato unificato nell'Europa Unita.

L'Alto Adige costituisce un «ponte» e non più un «diaframma» fra Roma e Vienna.

Ma soprattutto oggi, grazie anche alla svolta avviata nel febbraio 1984, da chi seppe guardare all'avvenire più che al passato, i rapporti fra Italia ed Austria non sono mai stati così buoni e l'autonomia di cui gode l'Alto Adige viene citata ad esempio, in un mondo ancora diviso, di lungimiranza politica nel trattamento delle minoranze.

LA POLITICA ESTERA 9277 15-10-2007 8:29 Pagina 348

Stampato da
La Grafica & Stampa editrice s.r.l., Vicenza
per conto di Marsilio Editori® in Venezia

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% del volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.
Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO (www.aidro.org).

EDIZIONE

10 9 8 7 6 5 4 3 2 1

ANNO

2007 2008 2009 2010 2011