



La politica di sicurezza dell'Italia

CARLO JEAN

La fine della Guerra fredda ha reso molto più difficile perimetrare gli interessi nazionali e plasmarli, sulla loro tutela, la politica di sicurezza, che non è una politica ma la difesa di una politica. La fluidità dell'attuale scenario obbliga non di rado a scelte contingenti e l'incertezza che ne deriva è una delle cause che ha impedito l'ufficializzazione di una 'Strategia Nazionale di Sicurezza' del tipo statunitense, rendendo impossibile valutare la rispondenza delle Forze armate e delle altre componenti della 'strategia globale' (energetica, economica, monetaria, tecnologica ecc.) alla capacità di assolvere i compiti a ciascuna devoluti nel quadro della sicurezza nazionale.

La politica estera, in uno con quella di sicurezza che ne è parte integrante, non è appesa nel vuoto. A entrambe sottendono, oltre a interessi nazionali vitali, come l'integrità territoriale e la difesa delle istituzioni, anche interessi specifici e variabili. Oggi, nessuno minaccia direttamente l'Italia. Le decisioni sulla sicurezza, quindi, si riferiscono a interessi importanti, ma non essenziali; sono dettate da scelte, non da necessità.

La fine della Guerra fredda ha reso molto più complicato decidere cosa difendere, cioè definire la politica di sicurezza, comprensiva delle sue componenti non militari, e la pianificazione delle Forze armate. In Italia la classe politica si è polarizzata troppo a lungo sui suoi contrasti interni. La cultura internazionalista è carente; quella degli interessi nazionali e quella strategica pressoché inesistenti. Lo dimostrano le vibranti reazioni seguite all'annuncio del ritiro dall'Afghanistan, che hanno avuto inizio una settimana dopo il Summit Nato, nel corso del quale l'Italia aveva approvato la bozza del concetto d'operazioni per l'addestramento delle forze afgane dopo il ripiegamento delle unità combattenti dell'Isaf, previsto per la fine del 2014. In quel contesto l'Italia, con la Germania e



la Turchia, si era impegnata a dirigere uno dei cinque comandi regionali dell'operazione *Resolute Support*. Tali contraddizioni derivano dalla minor forza delle sue istituzioni e dalla carenza dei Grands Commis de l'État, cruciali per la definizione degli interessi nazionali, cioè cosa si debba difendere. Il come farlo viene dopo.

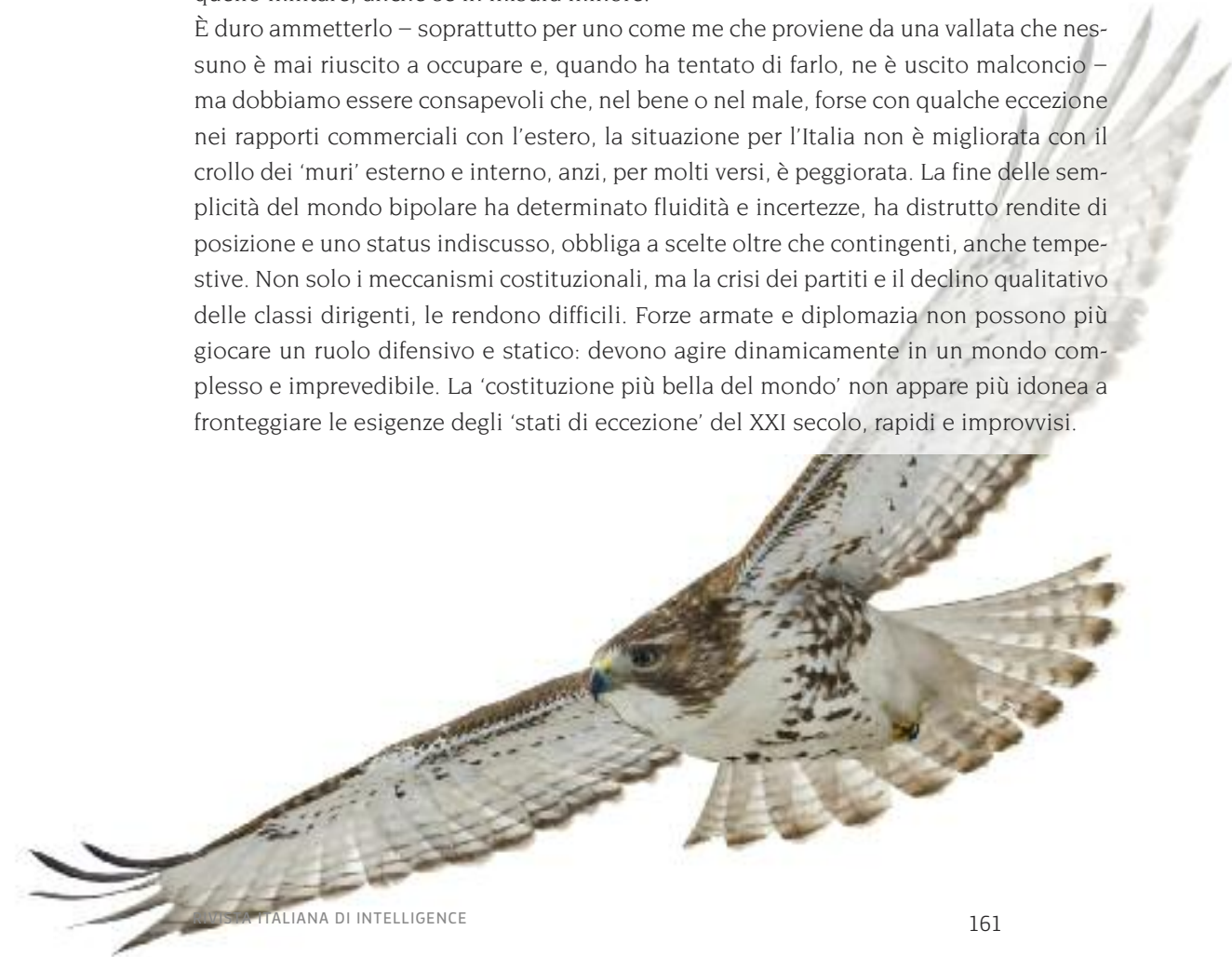
Con la crescente interdipendenza economica e la comunicazione globale in tempo reale, la politica estera è andata sempre più intersecandosi con quella interna. La porosità delle frontiere ha indebolito tutti gli Stati, minando la loro sovranità e la forza delle democrazie rappresentative. L'Italia ne costituisce uno dei più interessanti case study. La sovranità limitata esterna si è tradotta pure in una riduzione di quella interna. Alle scelte di campo atlantica ed europea era corrisposta la *conventium ad escludendum*, erosa con la fine della Guerra fredda.

L'opinione pubblica e quella politica possono variare all'improvviso: lo testimoniano episodi singolari. Basti pensare, ad esempio, a quella specie di 'miracolo ornitologico' verificatosi nel 1995 per l'intervento in Bosnia. Le 'colombe' di professione – lo stesso Giovanni Paolo II invocò una 'guerra giusta' in aiuto dei bosniaci – si erano trasformate in 'falchi' che chiedevano l'intervento armato contro i serbi per far cessare pulizie etniche e stragi. I 'falchi' – ovvero i militari – resistevano invece alle richieste d'intervento sottolineandone le difficoltà e il numero degli effettivi necessari alla pacificazione della regione. Insomma, la politica di sicurezza – che non è una politica, ma la difesa di una politica – non dipende solo da determinismi geopolitici, da minacce esterne, da ambizioni in politica estera e da scelte di campo, sulla sua definizione incide anche la solidità dell'identità nazionale. Essa varia, ma nei momenti di emergenza gli italiani hanno dato la migliore prova di sé, per cui è indebito un pessimismo eccessivo.

Nel nostro Paese si registra un'ampia condivisione sulle due scelte di campo e, pur con tutti i distinguo, esse influenzano tuttora le opzioni. L'opinione pubblica, ovunque, è portata a ridurre al massimo responsabilità, oneri e impegni. A essere consumatrice, anziché produttrice di sicurezza. Gli italiani sarebbero felici se potessero continuare a crogiolarsi tranquilli fra le braccia di 'mamma America', spesso idealizzata, illudendosi che sia rimasto immutato il suo interesse per le sorti nostrane. Questa fideistica speranza contribuisce a limitare i nostri sforzi tesi ad affermare la nostra sovranità nel campo della sicurezza. In realtà, la nostra sovranità non è limitata, si è auto-limitata.

L'influenza dell'Italia in campo internazionale è venuta meno con la sconfitta. Il nostro Paese ha subito un ridimensionamento di status che non ha ancora del tutto accettato, come dimostra la nostra opposizione all'entrata della Germania nel Consiglio di Sicurezza. L'Italia, anche per giusto orgoglio nazionale, non si è pienamente accorta di non godere della considerazione che invece le competerebbe. Il suo allineamento con gli Usa e con la Germania è dato per scontato, anche se è sfumata la possibilità di adottare la politica del 'peso determinante', seguito dall'unificazione fino alla Seconda guerra mondiale. È discutibile che possiamo giocare il ruolo di 'grande potenza regionale', specie dopo le turbolenze esplose in Medio Oriente e nel Mediterraneo. L'ex Mare Nostrum non è geopoliticamente separabile dai suoi 'retrotterra marittimi': il Mar Nero, il Golfo Persico e il Mar Rosso. Eccede le nostre risorse. Per poter pesare, sarebbe necessaria poi una libertà d'azione di cui non disponiamo più. Lo si era già visto in occasione della firma del Trattato di pace. Luigi Einaudi era favorevole, poiché persuaso che la salvezza dell'Italia dipendesse dalla sua integrazione in Occidente, da accettare a ogni costo. Benedetto Croce era contrario, ritenendo che l'Italia non dovesse cedere la sovranità conquistata nel Risorgimento. Einaudi vinse e quella decisione pesa ancora sulla politica di sicurezza italiana e anche sulla sua cultura strategica, sia in campo politico che in quello militare, anche se in misura minore.

È duro ammetterlo – soprattutto per uno come me che proviene da una vallata che nessuno è mai riuscito a occupare e, quando ha tentato di farlo, ne è uscito malconco – ma dobbiamo essere consapevoli che, nel bene o nel male, forse con qualche eccezione nei rapporti commerciali con l'estero, la situazione per l'Italia non è migliorata con il crollo dei 'muri' esterno e interno, anzi, per molti versi, è peggiorata. La fine delle semplicità del mondo bipolare ha determinato fluidità e incertezze, ha distrutto rendite di posizione e uno status indiscusso, obbliga a scelte oltre che contingenti, anche tempestive. Non solo i meccanismi costituzionali, ma la crisi dei partiti e il declino qualitativo delle classi dirigenti, le rendono difficili. Forze armate e diplomazia non possono più giocare un ruolo difensivo e statico: devono agire dinamicamente in un mondo complesso e imprevedibile. La 'costituzione più bella del mondo' non appare più idonea a fronteggiare le esigenze degli 'stati di eccezione' del XXI secolo, rapidi e improvvisi.



Le Forze armate devono spesso agire d'iniziativa, individuare ruoli e minacce, destreggiarsi con alleati non solo più potenti, ma anche determinati. Il vertice militare si è adeguato, integrandosi in senso interforze, anche per la mancanza di un vertice strategico nazionale che, quindi, ha facilitato l'integrazione nella Nato. In Italia, la de-nazionalizzazione della difesa era stata accolta senza problemi, con qualche eccezione nella Marina, forse perché essa manteneva più saldo il senso del ruolo dell'Italia nel Mediterraneo, o perché si sentiva sacrificata nelle sue ambizioni a vantaggio delle forze terrestri, favorite dalla strategia dell'Alleanza.

Per l'Esercito, la de-nazionalizzazione trovava limiti nel fatto che la difesa avanzata alla frontiera Nord-Est non era affidata, a differenza della Germania, a un dispositivo multinazionale. Nel bene e nel male, la coscrizione obbligatoria manteneva fra l'Esercito e la società legami più stretti di quanto si possa talvolta pensare. Di certo, sarò influenzato dalle mie esperienze di alpino, ma basta osservare quello straordinario avvenimento che è l'Adunata Nazionale dell'Ana per rendersene conto. Il sostegno degli italiani all'Esercito, anche nella Guerra fredda, è confermato dall'Eurobarometro e dal fatto che i giovani italiani mugugnavano, ma continuavano a servire in armi la Patria, malgrado le condizioni di realistico svantaggio dei coscritti rispetto agli obiettori di coscienza.

Un altro motivo di auto-limitazione della sovranità deriva dalla tendenza all'apoliticismo militare, tanto criticato da Gramsci. Essa è accentuata dal modo disinvolto e rischioso con cui si riservano attenzioni ai militari che non hanno creato 'grane'. Un esempio datato, ma significativo, è quello della Somalia nel 1993. Il contingente italiano era stato lasciato a cavarsela da solo, abbandonato a Kofi Annan, in assenza di qualsivoglia diplomatico, peraltro con gli Usa persuasi di essere investiti del compito di 'punire i cattivi' e di promuovere la democrazia nei confronti di una popolazione poco entusiasta di essere convertita. I nostri uomini non beneficiarono nemmeno della difesa che, tradizionalmente, ogni Stato assicura ai propri riservandosi di fare poi i conti a casa. Con il senno di poi è evidente che il tanto vituperato comandante delle forze italiane del teatro, il Generale Loi, sia stato l'unico a essersi comportato con saggezza, dignità, onore e, quel che più importa, con efficacia. Ma la sorte riservatagli è stata un monito per molti e ha rafforzato la confusione fra obbedienza e acquiescenza.

Durante la Guerra fredda l'Italia, malgrado tutte le sue limitazioni, aveva perseguito i propri interessi nazionali, anche se in contrasto

con quelli dei suoi alleati, tirando la corda fino ai limiti del possibile. Come afferma Sergio Romano, lo fece con la massima impunità il che prova, tra l'altro, la qualità della classe politica e diplomatica del tempo. Le fu possibile non solo per l'importanza geostrategica della penisola nel Mediterraneo, ma anche per l'esistenza del Partito comunista più forte dell'Europa e le tentazioni neutraliste della sinistra cattolica. L'Italia non poteva rimanere neutrale: avrebbe rischiato l'isolamento e indebolito l'intera Alleanza. Pio XII l'aveva compreso; aveva accantonato le preoccupazioni che la 'cattolica nazione italiana' potesse essere contaminata dall'anglosassone cultura protestante – espresse nel 1944 con vigore e con accenti quasi mazziniani da Padre Messineo sulle pagine di «Civiltà Cattolica» – per abbracciare il campo occidentale. Quarant'anni dopo, la nomina del Papa polacco e la sua collaborazione con il presidente Reagan per abbattere 'l'impero del male' consolidarono i legami dell'Italia con il sistema strategico occidentale, influenzando certamente sull'accettazione degli euromissili a Comiso, momento di più alto prestigio italiano nella Nato.

Nel periodo della Guerra fredda avevamo approfittato delle citate rendite di posizione, capitalizzando anche il collasso degli imperi coloniali francese e britannico. Oggi, esse sono scomparse e la *leadership from behind*, sostenuta dal presidente Obama, ci obbliga a scegliere. La crisi del sistema politico rende difficili scelte chiare. L'Italia non si era accorta di essere fra i vincitori della Guerra fredda, né delle conseguenze della caduta del Muro. Oggi non sembra del tutto consapevole di quanto stia avvenendo nel mondo. I documenti 'strategici' non sembrano definire alcuna strategia: si affannano nella ricerca di obiettivi di forza sostenibili e della realizzazione di traguardi 'capacitivi' (sic!), come è di moda chiamarli. Ma la politica di sicurezza del Paese è divenuta più incerta, può contare meno sulle alleanze. Gli Usa hanno ridotto attenzione e impegni, l'Europa è divisa e smilitarizzata, tuttavia è crescente in essa una sorta di ri-nazionalizzazione strategica.

Tale situazione di fatto è una delle cause che ha ostacolato l'ufficializzazione di una 'Strategia Nazionale di Sicurezza' del tipo statunitense. In sua assenza, è impossibile valutare la rispondenza delle Forze armate e delle altre componenti della 'strategia globale' (energetica, economica, monetaria, tecnologica ecc.) ad assolvere i compiti a ciascuna di esse devoluti nel quadro della sicurezza nazionale. La decisione del Consiglio Supremo di Difesa, nella sua riunione di marzo, di redigere un *Libro Bianco della Difesa* va valutata

con favore. La preparazione delle forze e l'entità dei bilanci, anziché essere collegate a una strategia o a scenari di contingenza, derivano da decisioni e ripensamenti del momento. La pianificazione è stata affidata a logiche puramente contabili senza precisare a che debbano servire, né quali siano le relative priorità. Gli interventi all'estero vengono decisi caso per caso, non di rado estemporaneamente, mentre migliaia dei sempre meno numerosi militari stazionano per la protezione di ambasciate e di altri obiettivi, compiti che dovrebbero essere assolti dalle Forze di polizia.

La situazione riflette le discrasie esistenti fra quanto prescritto dalla Costituzione e la realtà. La Carta costituzionale, infatti, prevede solo il caso di 'guerra in forma' ma tace sulle situazioni intermedie, fra la pace assoluta e la guerra totale, che sono poi quelle reali. Occorrono piroette semantiche per non chiamare i nostri interventi armati per quello che sono, cioè guerre: per essi, non senza critiche, trova addirittura applicazione il codice militare di pace. Le relative decisioni vengono prese dal Governo in base dell'articolo 77 della Costituzione, relativo alla decretazione in caso di necessità e di urgenza. Ricorrenti polemiche sono basate sulla lettura partigiana dell'articolo 10, redatto sulla speranza – non esplicitata nella Carta, ma chiaramente desumibile dai dibattiti nella 'Commissione dei 75' – di una rapida ammissione dell'Italia alle Nazioni Unite. Per i Costituenti era ben chiaro che, facendone parte, l'Italia assumesse precise responsabilità, compresa quella di ricorrere alla forza per mantenere la pace e la sicurezza internazionali, beninteso quelle coerenti con gli interessi dei cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza.

La consapevolezza di una sovranità sostanzialmente limitata e dell'assenza di alternative alle scelte di campo hanno ostacolato l'istituzione in Italia di un Consiglio della Sicurezza Nazionale e, quindi, la capacità di gestire le crisi e gli interventi armati. Tale problema non è stato risolto dalla 'convenzione costituzionale' dell'agosto 1990, intercorsa fra i Presidenti della Repubblica e del Consiglio dei Ministri del tempo, né dalla 'Bicamerale'. La mancanza di un'autorità formale titolata a decidere sull'uso della forza militare pesa, almeno ipoteticamente, sulla politica di sicurezza del Paese. Non possiamo però astenerci dall'intervenire e comportarci come se fossimo una grande Svizzera.

La dipendenza da più potenti alleati non è nuova per l'Italia. Esisteva già dopo l'unificazione nazionale, per il divario fra ambizioni e risorse, accentuato dal dualismo geopolitico tra la dimensione continentale e quella mediterranea. In entrambe, per proteggere i propri interessi e rango, l'Italia non poteva agire da sola, aveva cioè necessità di alleati. Dopo l'unificazione, lo furono la Gran Bretagna nel Mediterraneo e la Germania nel Continente, finché non sorsero contrasti fra Londra e Berlino. Poi, l'Italia dovette scegliere: scelse bene nella Prima guerra mondiale e disastrosamente nella Seconda: la disfatta e le contrapposizioni interne consigliarono il più basso profilo possibile. La sicurezza fu delegata formalmente alla Nato, in pratica, agli Usa, disponibili sia in Mediterraneo che in Europa. La Guerra fredda fu il periodo d'oro della geopolitica italiana. Il Paese accettò, senza particolari obiezioni, la combinazione delle difese convenzionali con le armi nucleari tattiche, malgrado ciò potesse comportare la distruzione di quanto s'intendeva difendere. Lo schieramento degli Jupiter nel 1959 non fu neppure sottoposto alla discussione parlamentare. Lo stesso avvenne una dozzina di anni dopo per la base dei sommergibili nucleari della Maddalena. Senza proteste fu accettato l'affossamento da parte di Washington della 'bomba nucleare europea' italo-franco-tedesca, concordata nel 1957 fra Taviani, Chaban-Delmas e Strauss, prima che fosse definitivamente 'uccisa' dal generale de Gaulle. L'assenza d'alternative faceva sì che l'allineamento italiano con gli Usa fosse dato per scontato sia a Roma che a Washington, è tuttavia improprio definirlo 'bulgaro'. A differenza di quanto oggi avviene talvolta nei confronti dell'Ue, esso mascherò infatti il perseguimento di interessi nazionali contrastanti con quelli dei nostri alleati: lo confermano non solo il caso dell'Eni, ma anche l'episodio di Sigonella. Ora che la situazione è mutata, approfittando della esigenza e della voglia di cambiamento che c'è nel Paese, appare indispensabile un ripensamento delle strutture del comando politico-strategico delle Forze armate e una rinnovata cultura militare

