

PRESSIONI INTERNAZIONALI E DECISIONI NAZIONALI. UNA ANALISI COMPARATA DELLA DECISIONE DI SCHIERARE MISSILI DI TEATRO IN ITALIA, FRANCIA E GERMANIA FEDERALE.

Pierangelo Isernia

I. Introduzione

Il 16 e 17 dicembre 1957 il Consiglio Atlantico, riunitosi a Parigi, discusse la proposta americana di schierare un certo numero di missili a raggio intermedio (IRBMS, Interinediate Range Ballistic Missiles) in Europa. Solo tre paesi accettarono l'offerta: Gran Bretagna, Italia e Turchia. 22 anni dopo, il 12 dicembre 1979, questi stessi paesi furono chiamati ad una decisione analoga. Questa volta tutti i membri dell'Alleanza Atlantica concordarono sull'opportunità di schierarli e Belgio, Germania Federale, Gran Bretagna, Italia ed Olanda accettarono, almeno in linea di principio, di ospitarli sul loro territorio. La Francia, pur non facendo parte della struttura militare integrata e non avendo quindi partecipato al vertice di Bruxelles nel quale la decisione fu presa, la sostenne dall'estremo con convinzione.

Molte sono le analogie tra queste due decisioni. In entrambi i casi si trattò di schierare sul suolo europeo missili a raggio intermedio, in grado di colpire l'Unione Sovietica con testate nucleari. In entrambe le occasioni lo schieramento fu giustificato dalla minaccia politica e militare sovietica e dalla necessità di rinsaldare la coesione dell'Alleanza. Si trattava di ristabilire l'equilibrio militare in Europa, minacciato dalle capacità intercontinentali dei missili sovietici nel 1957 e dagli SS-20 nel 1979; di rafforzare la credibilità dell'impegno americano di difendere l'Europa occidentale; credibilità declinata negli anni '50, per la crisi di Suez, per le controversie sul contributo europeo alla difesa dell'Europa e per i contrasti sulla collaborazione in campo nucleare e negli anni '70 per la crisi della détente, per la raggiunta parità nucleare tra USA ed URSS, per la riluttanza degli europei ad accrescere il loro contributo militare alla NATO, e per le dispute economiche tra i paesi occidentali.

In entrambe le occasioni inoltre la disponibilità europea ad accettare lo schieramento fu subordinata ad una esplicita offerta negoziale nei con-

fronti dell'Unione Sovietica, diretta a rendere tale decisione sostanzialmente irrilevante. Infine, in entrambe le occasioni la decisione fu oggetto di accese controversie all'interno dei paesi europei.

Accanto alle somiglianze vi sono alcune differenze importanti. Nel 1957 la proposta americana fu accolta dai paesi europei con grande ostilità. Le resistenze furono tali da indurre il Consiglio Atlantico, il 17 dicembre 1957, a rinviare la decisione dell'accettazione dei missili a negoziati bilaterali diretti tra i paesi membri e il Comandante Supremo delle forze NATO in Europa. Alla fine, solo tre paesi accettarono di schierare i missili: Gran Bretagna, Italia e Turchia. Nel 1979 invece tutti i paesi NATO sostennero collegialmente la decisione e cinque di questi — fra cui Italia e Germania Federale — li schierarono nonostante le forti resistenze interne.

Di quali problemi lo schieramento di questi missili costituiva la soluzione? Per quali ragioni questa fu ritenuta la scelta opportuna? Perché nel 1957 la maggior parte dei paesi europei preferirono non accettare i missili, mentre nel 1979 avvenne il contrario? Perché l'Italia in entrambe le occasioni decise di schierarli, la Germania li accettò solo nel 1979 e la Francia in nessuna delle due occasioni?

In questo saggio mi concentro su tre aspetti di questi processi decisio-nale: (a) come sono emersi i problemi alla cui soluzione lo schieramento di tali missili voleva contribuire; (b) come si è arrivati a ritenere lo schiera-mento la soluzione migliore; (c) quali attori hanno contribuito a definire il problema, strutturare le alternative disponibili per risolverlo e scegliere. Il mio scopo è in questa fase euristico — accertare l'utilità di alcuni concetti e categorie del modello decisionale «anarchico» (o della «pattumiera») pro-posto da Cohen, March e Olsen (1972) per l'analisi di decisioni complesse di politica estera. Ritengo questo un passo preliminare in vista di una valu-tazione della potenza esplicativa di questo rispetto ad altri modelli decisio-nali.

Questo approccio può contribuire a superare due limiti degli studi dei processi decisionali di politica estera. Il primo è la tendenza a concentrarsi sulla fase di scelta, trascurando quelle pre- e post-decisionali. Il secondo è quello di costruire il processo decisionale come una sequenza logica ed ordi-nata di fasi problemi-soluzioni alternative-scelte. L'analisi delle politiche pubbliche e le teorie della scelta organizzativa sottolineano¹ invece che la for-mazione dell'agenda dei problemi e la strutturazione delle alternative sono molto importanti per determinare l'esito decisionale; che un processo

decisionale è «una scena per molti drammi», e che le scelte sono soluzioni a molti problemi (March ed Olsen, 1976: 11).

Ho scelto due processi decisionali complessi — nel senso che coinvolgono molteplici attori, interni ed internazionali, comportano un conflitto tra obiettivi ed interessi diversi, hanno una lunga durata, sono caratterizzati da notevole ambiguità ed investono considerazioni di carattere politico, militare e diplomatico — perché mi aspetto che in questi le fasi pre-decisionali siano più rilevanti e la scelta si conformi maggiormente alle caratteristiche del modello della «pattumiera». Dato lo scopo euristico dell’analisi, non ho ritenuto necessario sottoporre l’utilità di questo approccio ad un test «difficile», quanto piuttosto ricco di spunti teorici.

Il saggio è organizzato in tre sezioni. Nella prima esamino perché le fasi pre-decisionali siano trascurate in politica estera e introduco alcuni concetti dell’analisi delle politiche pubbliche e delle teorie della scelta organizzativa rilevanti nell’analisi delle decisioni in politica estera. Nella seconda, dopo aver brevemente presentato il disegno della ricerca e giustificato i casi scelti, esamino i processi decisionali che hanno condotto allo schieramento nel 1957 e nel 1979. Nella terza, ed ultima, sezione, riesamino i due processi comparativamente, cercando di individuare alcuni fattori che possono contribuire ad individuare le determinanti di questi processi decisionali di politica estera.

II. Politica estera e processi decisionali

Il processo decisionale in politica estera è generalmente descritto come un gioco circoscritto a pochi attori, i politici ai vertici dei ministeri e gli alti burocrati, che hanno la competenza e le responsabilità necessarie per realizzare le politiche ritenute opportune. In politica estera, l’opinione pubblica, i gruppi di interesse, i partiti politici e altri attori sociali non istituzionali non hanno grande influenza e le decisioni sono frutto di deliberazioni di gruppi ristretti di politici e burocrati, generalmente coesi al loro interno e nei quali le differenziazioni di ruolo si smorzano.

^{1.} La letteratura rilevante è vastissima. A titolo di esempio posso citare GREENBERG et al. (1977); STEINER (1983); KINGDON (1984); COBB ed ELDER (1972); COHEN, MARCH ED OLSEN (1972), MARCH E OLSEN (1976), MENY E THOENIG (1991).

Non mancano le critiche a questa concezione del processo decisionale. E' stato sottolineato che nelle scelte di politica estera è possibile l'ingresso di considerazioni partitiche e di politica interna per il fatto che i decisori nazionali non possono prescindere dal sostegno interno di cui godono o dalle esigenze imposte loro dal ruolo occupato nell'organizzazione (Hilsmann, 1959; Lowi, 1967; Putnam, 1988; Allison ed Halperin, 1972; Mansbach e Vasquez, 1981); che, in situazioni di interdipendenza complessa, le strutture organizzativi e le credenze condivise degli attori contano (Keohane e Nye, 1977; Krasner, 1982; Mansbach e Vasquez, 1981); che ogni decisore incontra numerosi ostacoli cognitivi ed organizzativi nello svolgimento del suo compito di scelta (Simon, 1967, Jervis, 1970; 1976; Allison, 1971, Steinbruner, 1974; Stein e Tanter, 1980; George, 1980; March e Olsen, 1976).

Senza voler riesaminare la vastissima letteratura su questi temi, vorrei attirare l'attenzione su tre conseguenze del modello decisionale brevemente descritto.

Una prima conseguenza è quella di considerare irrilevante come nasca un problema di politica estera e quali attori contribuiscono a definirlo. La formazione dell'agenda non è ritenuta importante in politica estera perché, nelle condizioni di anarchia dei rapporti internazionali, l'agenda dei problemi da decidere (a) è eguale per tutti gli stati, qualsiasi sia il loro grado di sviluppo economico e la loro struttura politica interna, (b) è costantemente dominata da un solo problema, quello della sopravvivenza nazionale, cui tutti gli altri sono subordinati e (c) non è influenzabile da nessun attore interno, singolarmente o collettivamente. I problemi non si creano, ma avvengono e, qualsiasi sia la loro natura, richiedono una risposta simile da tutti gli stati.

Una seconda conseguenza è quella di immaginare la fase di articolazione e strutturazione delle alternative come esplorazione (più o meno esaustiva) di un insieme di alternative all'interno di un repertorio prefissato, cui i decisori attingono. Si trascura la possibilità che le alternative non siano scoperte, ma nascano dalla combinazione di spezzoni di soluzioni diverse, e che il modo in cui un problema venga definito contribuisca a strutturare l'ambito delle alternative disponibili.

Una terza conseguenza è quella di collegare necessariamente ed ineccepibilmente il processo decisionale ad una scelta. Sia esso analitico, cibernetico, cognitivo o politico-burocratico, vi è comunque un nesso tra processo e risultato. Tuttavia, come alcuni studiosi di scelta organizzativa

(in particolare si veda Cohen March e Olsen, 1972; March e Olsen, 1976; Kingdon, 1984) sottolineano: «Sebbene il decision-making sia ritenuto un processo per risolvere i problemi, spesso non è questo ciò che succede. I problemi sono costruiti nel contesto di una scelta, ma le scelte sono fatte solo quando la mutevole combinazione di problemi, soluzioni e decisor rende possibile un'azione. Abbastanza comunemente, questo succede dopo che i problemi hanno lasciato una arena di scelte o prima che l'abbiano scoperta.» (Cohen et al., 1972: 16).

Nel tentativo di accettare in che misura queste critiche colgono nel segno partì da una immagine del processo decisionale molto lontana da quelle utilizzate per descrivere le decisioni di politica estera. Secondo questa immagine, le scelte sono un sotto-prodotto della combinazione, spesso casuale, di fattori diversi. Un tale modello ha due assunzioni di partenza.

La prima è la constatazione che spesso le organizzazioni operano in ambienti «ambigui». Rispetto ad un ambiente di incertezza, tipico dei modelli analitici, cibernetici e cognitivi, in cui non sono note le probabilità di accadimento dei risultati, e spesso nemmeno la distribuzione stessa dei risultati, in un contesto «ambiguo» l'organizzazione non sa esattamente quello che sta facendo, è incerta sui suoi scopi, e sulla stessa interpretazione dei risultati. Il senso dell'azione si ricava dal risultato. In questa situazione le organizzazioni, e gli individui che operano in esso, partecipano attivamente al conferimento di senso dell'azione pubblica.

Sebbene inizialmente applicato a contesti educativi e ad organizzazioni universitarie (March e Olsen, 1976), questo modello può essere utilmente esteso anche alle organizzazioni che si occupano di problemi diplomatici e militari. Il contesto delle decisioni di politica estera è infatti caratterizzato da (a) «preferenze problematiche», nel senso che non è possibile, o facile, imputare agli attori un insieme di preferenze ben definite. In politica estera questo è particolarmente vero sia per il fatto che, più spesso che altrove, gli attori si trovano a dover operare su diversi tavoli contemporaneamente, per cui il calcolo è complicato dalla necessità di massimizzare le proprie utilità in giochi diversi (e spesso in contrasto tra loro)² sia perché è più difficile definire ciò che si vuole massimizzare (prestigio personale e/o nazionale, potere, ecc.). (b) «Tecnologie poco chiare», in cui cioè mancano teorie forti sul mondo in cui si opera, sugli effetti delle proprie azioni sull'am-

². Sul punto si veda TSEBELIS (1990) il quale comunque risolve il problema in modo diverso da, ancorché non incompatibile con, quello presentato in questo saggio.

biente e sulla connessione tra queste azioni e le risposte che riceviamo dall'ambiente. Nel caso della politica estera e militare la complicazione nasce dal fatto che non solo la realtà internazionale è, per la sua complessità, necessariamente più «opaca», ma anche, come segnala Battistelli (1990), in politica estera manca un affidabile feedback positivo dell'ambiente sull'organizzazione, costituito dagli effetti dell'applicazione delle politiche. In che modo, ad esempio, è possibile per una organizzazione militare sapere se la scelta di schierare i missili o quella di adottare la dottrina della risposta flessibile sono corrette dal momento che queste scelte sono fatte proprio avendo in mente di non dover mai usare i missili o applicare questa dottrina?³ (c) «Partecipazione fluida» nel senso che il numero di partecipanti, il tempo da essi dedicato al problema, gli sforzi dedicati alla soluzione del problema variano in maniera molto contestuale, dipendono cioè in maniera cruciale dalla combinazione di volta in volta attuale di problemi, soluzioni e alternative. (Cohen, March ed Olsen, 1972; March e Olsen, 1976).

La seconda assunzione è quella secondo la quale le decisioni sono momenti di coagulo di processi con dinamiche differenti. Attraverso le strutture decisionali passano «flussi» di problemi, di soluzioni, di partecipanti e di opportunità di scelta, ciascuno dotato di una sua dinamica e tra loro non collegati. In specifiche circostanze, questi flussi si combinano e nasce una opportunità di scelta (chiamata da Cohen et al. «pattumiera»), il cui contenuto dipende da ciò che ci si butta, da quante opzioni sono disponibili, dal tipo di proposte e problemi esistenti, dal modo in cui vengono categorizzate e dalla velocità con cui vengono raccolte e processate.

Questo modello può essere utile per chiarire tre aspetti del processo decisionale.

Un primo aspetto è come un problema arriva sull'agenda decisionale, sull'agenda cioè di coloro che sono chiamati a dover prendere la decisione, i c.d. senior players. Un problema può entrare nel sistema politico da tre punti (si veda Cobb, Ross e Ross, 1976; Meny e Thoenig, 1991; Cobb ed Elder, 1972). Primo, può arrivare dal basso, quando certi temi vengono trasformati in problemi da gruppi sociali, organizzati o meno, che attraverso la burocrazia o la politica (a seconda delle strutture di accesso) li portano sino a coloro che debbono e possono risolverli. Secondo, può entrare dall'alto, quando i problemi arrivano direttamente sull'agenda dei decisori,

^{3.} Per un esame degli effetti che questa situazione crea sulle organizzazioni si veda BATTISTELLI (1990).

i quali eventualmente li passano ai livelli inferiori per metterli in opera. Terzo, può entrare per una via intermedia, quando i canali di accesso sono costituiti dai livelli intermedi della gerarchia burocratica o politica, e da qui i problemi si muovono verso l'alto o verso il basso, a seconda delle modalità attraverso le quali è possibile arrivare ad una decisione. Questi tre modelli non sono mutuamente esclusivi. Ad esempio, è possibile che un problema entri, quantunque diversamente definito, in diversi punti del sistema politico. Tuttavia, in prima approssimazione assumeremo queste tre modalità come alternative. A seconda del livello in cui i problemi entrano saranno attori diversi a fornirne la prima definizione. Prevalentemente attori sociali nel caso del modello bottom-up, prevalentemente attori politici nel modello top-down e prevalentemente attori burocratici nell'inside model. Il fatto che un attore piuttosto che un altro contribuisca a fornire la prima definizione del problema influenza anche i contenuti della definizione del problema. A seconda infatti delle risorse di cui dispongono più facilmente, il problema sarà percepito come politico (che richiede negoziati e compromessi tra valori diversi), burocratico (che richiede aggiustamenti entro procedure prefissate) o tecnico (che richiede l'applicazione di tecnologie) (si veda ad esempio Kingdon (1984) e Guy Peters (1984; 1987); Aberbach et al., 1981).

Un secondo aspetto concerne il modo in cui si delinea lo spettro di alternative disponibili e si arriva a selezionare la soluzione preferita. Rispetto ai modelli analitici, cibernetici, cognitivi o politico-burocratici, nei quali la ricerca delle alternative è frutto di un processo di scanning tra un insieme di soluzioni disponibili, nel modello della pattumiera è possibile ipotizzare che la scelta avvenga per combinazione di elementi eterogenei e per «selezione naturale» dell'alternativa dotata dei migliori requisiti di sopravvivenza nel contesto decisionale.

Secondo questo modello ciascun gruppo di attori è immerso in «flussi» di problemi, proposte e politiche. Ciascun flusso ha una propria dinamica, indipendente dalle altre. Ciascun partecipante non sa quello che fanno gli altri partecipanti, si muove solo all'interno di arene specifiche, generalmente isolate, ed è attento ad aspetti diversi della realtà. (Kingdon, 1984: 92-93).

I problemi costituiscono tutto ciò che attira l'attenzione degli attori decisionali (quelli che hanno la responsabilità e l'obbligo di dover prendere una decisione). Il modo in cui un problema è definito dipende in parte dalle caratteristiche specifiche del problema ma anche, in parte, da chi lo definisce.

Le proposte nascono in seno alle «policy communities» di specialisti in un dato settore. Burocrati, esperti dentro e fuori il governo, scienziati, tecnologi in ciascuna area di problemi hanno le loro proposte ed idee preferite. Queste circolano negli ambienti di specialisti, vengono discusse e criticate. In queste comunità si ha un processo di progressiva selezione delle proposte che poi verranno concretamente suggerite ai decisorи. Nel processo di «selezione» sopravvivono solo le idee che soddisfano i criteri di realizzabilità tecnica, congruenza con i valori dei membri della comunità; possibilità di superare ostacoli futuri (quali il bilancio, l'inaccettabilità del pubblico e la recettività dei partiti) (Kingdon, 1984).

La politica è composta di eventi e processi come l'evoluzione dell'opinione pubblica, i risultati delle elezioni, i mutamenti di governo, le pressioni dei gruppi di interesse, guerre, decisioni di altri paesi, e così via, che sono al di fuori della portata di ciascun attore preso singolarmente, ma che tutti tengono presenti per cercare di contribuire ad influenzarle o sfruttarle.

Vi sono però circostanze in cui questi processi si combinano (coupling). Quando questo avviene allora certi issues vengono spinti sull'agenda decisionale e il governo, in un modo o nell'altro, prende una decisione a riguardo. Questi momenti critici — in cui questi tre flussi (streams) separati si congiungono, un problema è riconosciuto, una soluzione è disponibile, il clima politico è maturo per un cambiamento, e i vincoli non impediscono l'azione — sono chiamati «finestre di scelta» (policy windows). Queste finestre restano aperte per un certo periodo di tempo e poi si richiudono.

Il raccordo tra problemi, soluzioni e politiche (coupling) è fatto da «imprenditori politici» (policy entrepreneurs), disposti a investire le proprie risorse materiali o simboliche in una scelta in cambio di politiche future che essi prediligono. Questi imprenditori sono in genere «esperti che sviluppano le loro proposte a prescindere dai problemi sull'agenda e poi aspettano che arrivino i problemi cui possono attaccare le loro soluzioni o che vi siano cambiamenti nella corrente politica — come un cambio di amministrazione — che rende più probabile l'adozione delle loro proposte.» (Kingdon, 1984: 93-94).

Un terzo aspetto concerne il fatto che gli attori non agiscono e i processi non avvengono in un vacuum, ma in un contesto cognitivo e organizzativo strutturato. Chiamo arene i luoghi in cui passano i processi e si incontrano gli attori. Le arene sono composte da insieme di regole che strutturano il gioco, preselezionano i giocatori principali, determinano il punto in cui

possono entrare in azione, distribuendo vantaggi e svantaggi e infine specificano chi dovrà mettere in opera la decisione.

Le arene possono essere classificate sulla base di diversi criteri. Un primo criterio è il del livello di azione. Abbiamo così arene intra-ministeriale (o burocratiche), inter ministeriale (o di governo), parlamentare, (governo-opposizione), societaria (stato-società) e internazionale (attori interni attori internazionali). Un secondo criterio fa riferimento ai contenuti. In politica estera e militare una distinzione rilevante è tra arena tecnologica, strategico-dottrinale e propriamente politica. Ciascuna arena ha proprie dinamiche interne e problemi, soluzioni e politiche hanno caratteristiche differenti, così come vi operano attori specifici.

Nell'arena tecnologica le dinamiche cruciali sono quelle di innovazione tecnologica e i protagonisti principali sono gli scienziati, i tecnologi, il management delle industrie impegnate nella ricerca, sviluppo e produzione militare e gli strateghi, militari e civili. A seconda del tipo di innovazione tecnologica varia il tipo di problemi da affrontare, la natura delle soluzioni offerte e gli effetti possibili sui processi che avvengono in altre arene.

Nell'arena delle dottrine strategiche, le dinamiche sono eminentemente intellettuali, ed hanno per oggetto il collegamento tra soluzioni tecniche, risorse organizzative ed obiettivi nazionali, tenendo conto dei vincoli tecnologici, organizzativi, ed internazionali. I protagonisti sono gli esperti, civili e militari, di questioni strategiche, i burocrati con compiti di pianificazione strategica e, a volte, i politici. In politica estera, la principale fonte di dibattito in questa arena è quella sul ruolo delle armi nucleari (e quindi della guerra nucleare) nella strategia militare occidentale. Sin dalla fine degli anni '40 due punti di vista si sono contesi il campo. Per alcuni l'arma nucleare è soprattutto uno strumento deterrente, diretta a dissuadere l'avversario dall'attaccare. Per altri invece l'arma nucleare ha compiti difensivi in battaglia, in particolare contribuendo ad accrescere la potenza di fuoco delle forze terrestri.

Le dinamiche dell'arena politico-burocratica sono legate all'evoluzione dei rapporti fra alleati e con gli avversari, e ai loro effetti sul sostegno di cui godono all'interno gli attori politici, sulla capacità di formare le coalizioni necessarie per promuovere le politiche desiderate e sui loro successi elettorali. I problemi di coesione dell'Alleanza Atlantica e di tensione nei rapporti con l'Unione Sovietica e i paesi del Patto di Varsavia non interessano quindi solo per il loro merito specifico, ma anche in quanto producono effetti e reazioni all'interno. I protagonisti sono politici e burocrati di alto li-

vello delle amministrazioni centrali della difesa e degli affari esteri dei governi occidentali, i politici al vertice delle Amministrazioni e dei partiti politici e, a volte, altri attori sociali. Particolarmente rilevante, nel caso dei rapporti tra alleati, è il dilemma delle alleanze bipolari tra abbandono e intrappolamento, per cui se ci si associa troppo alle posizioni della potenza leader, si rischia di essere coinvolti in un conflitto, mentre se ci si allontana, si rischia di rimanere isolati di fronte ad una crisi.

Le dinamiche, in ciascuna arena, sono in certa misura indipendenti. Le innovazioni tecnologiche procedono secondo ritmi non sempre collegati con le minacce a cui le nuove armi dovranno rispondere; i dibattiti dottrinali procedono spesso senza riferimento alle tecnologie disponibili o alle opportunità politiche; la coesione tra alleati fluttua continuamente per l'incessante evoluzione dei rapporti tra alleati e con gli avversari. Inevitabilmente, tuttavia, le dinamiche a ciascun livello producono effetti, pongono problemi e offrono soluzioni rilevanti per quanto avviene agli altri livelli. Nuovi sistemi d'arma aprono opportunità strategiche prima non previste, e queste possono indurre a ridefinire la situazione strategica con effetti sul livello di tensione tra avversari o sul livello di coesione tra alleati. Analogamente, eventi interni (es. elezioni) ed internazionali (es. guerre o crisi) possono creare nuove minacce e/o aprire conflitti tra alleati, per fronteggiare le quali, alcune tecnologie militari possono apparire come una soluzione. Le dottrine militari non sempre dettano i requisiti delle nuove armi che si vogliono produrre, e spesso vengono adattate alle nuove esigenze imposte dal progresso tecnologico sul campo di battaglia.

Sebbene le dinamiche all'interno di ciascuna di queste arene siano indipendenti, è possibile sostenere che interviene una certa specializzazione di compiti. Abbastanza chiaramente l'arena tecnologica e quella dottrinale sono viste, dai partecipanti, come le arene delle soluzioni. Ciò peraltro non significa che sia così percepita anche dagli attori nelle altre arene. Per altri -ad esempio per i politici- certe soluzioni tecnologiche o dottrinali costituiscono piuttosto dei «problemi» da risolvere o da evitare. C'è da sottolineare una differenza importante tra queste due arene. Il fatto che le soluzioni siano proposte da tecnologi (scienziati, ingegneri, ecc.) prevalenti nell'arena tecnologica, — o strateghi (militari e civili) — prevalenti nell'arena dottrinale — ha effetti diversi sul tipo di proposte. Nel primo caso, l'attenzione sarà rivolta soprattutto alla «novità» tecnologica, al fatto cioè che le nuove armi siano «tecnologicamente avanzate». Nel secondo caso la proposta sottolineerà soprattutto le minacce generate dal nemico alle quali

la tecnologia risponde. Va anche sottolineato che mentre le tecnologie possono essere «spinte» prescindendo, in certa misura, da qualsiasi esplicito collegamento con le doctrine militari in vigore, le proposte dottrinali degli strateghi non possono prescindere dalla loro fattibilità tecnica. L'arena politico dottrinale è invece quella dei problemi. I politici ritengono che il loro compito essenziale sia gestire, affrontare, risolvere o comunque superare i problemi.

Un processo decisionale può essere distinto in tre fasi diverse. Una prima fase è quella in cui le dinamiche a livello tecnologico, politico e dottrinale procedono in modo indipendente. Per le caratteristiche tipiche della Ricerca e Sviluppo (R&S) in America e per i suoi bassi costi almeno nelle fasi iniziali, le idee per nuove soluzioni fioriscono e si moltiplicano, senza alcuna apparente coerenza tra loro. Se l'iniziativa spetta a tecnologi e militari, perché queste idee si traducano in progetti di R&S è necessario costruire coalizioni con militari, e membri del complesso industriale. La proposta va quindi negoziata con altri gruppi, e può sfociare in un sistema d'arma che cerca di combinare tutte le caratteristiche desiderate dai potenziali sostenitori oppure in progetti indipendenti, rinviando la collaborazione ad una fase successiva, nella quale si amalgamano le idee dei diversi gruppi. Il «salto» (jump) alla fase di R&S avviene sotto la spinta di «finestre di opportunità», in genere costituite da «minacce», siano esse «esterne» al gruppo promotore o «interne» (da parte dei servizi rivali).

Una volta prodotte, le armi devono essere «vendute». La seconda fase è quella della proposta. Per le armi che debbono essere «vendute» all'estero, la proposta deve avere caratteristiche differenti da quelle delle armi che devono essere «vendute» all'interno. In particolare perché un sistema d'arma venga ad essere considerata la soluzione ad un problema tra alleati, il problema deve avere certe caratteristiche, che inducano politici, burocrati o tecnologi a stabilire un collegamento convincente tra problemi e possibili soluzioni e una coalizione di forze possa essere costruita intorno alla soluzione preferita.

A questo punto si apre la terza ed ultima fase, in cui la proposta deve essere accettata da uno o più paesi. In questa fase, la probabilità di accoglimento di una proposta dipende non solo dal modo in cui è formulata e giustificata, ma dai canali attraverso i quali è trasmessa e dalla situazione politica interna al paese ricevente.

Esaminiamo queste tre fasi nel processo decisionale che ha condotto alla decisione di schierare i missili di teatro in Europa nel 1957 e nel 1979.

III. I processi decisionali del 1957 e del 1979

Per gli scopi euristici di questa analisi, i processi decisionali che hanno condotto allo schieramento dei missili di teatro nel 1957 e nel 1979 sono particolarmente interessanti. Innanzitutto, si tratta di processi decisionali complessi, di durata pluriennale, nei quali numerosi attori, interni ed internazionali, istituzionali e non, politici e burocratici sono stati coinvolti, in fasi diverse, e con diversa intensità. In secondo luogo, si tratta di due decisioni di contenuto analogo -c.d. «hardware», dirette cioè a schierare nuovi sistemi d'arma -avvenute in due contesti storici abbastanza differenti tra loro. In questo modo è possibile mantenere quanto più costante possibile la natura ed il contenuto dell'issue oggetto della decisione, in modo che questo non interferisca in modo incontrollabile nell'analisi. Sono inoltre decisioni che hanno avuto «successo», che cioè hanno condotto effettivamente allo schieramento dei sistemi d'arma proposti, in alcuni paesi, ma non in altri. In questo modo è possibile esaminare a quali condizioni una proposta riesce ad essere accettata dagli alleati.

Il fatto che si tratti di decisioni analoghe, prese in due diversi, ed abbastanza lontani, periodi di tempo, consente, attraverso una comparazione diacronica, di valutare in che misura variazioni nella struttura del sistema internazionale e nelle strutture politiche interne (quando ci sono state) producono variazioni nel tipo di proposte e nelle risposte nazionali.

Ho scelto poi di limitarmi ai casi di Francia, Germania ed Italia, oltre che per ovvi limiti di risorse e di tempo, perché questi sono emblematici delle diverse posizioni assunte nelle due circostanze. La Francia è il paese che, in entrambe le occasioni, ha deciso di astenersi dallo schierare gli euromissili sul proprio territorio; l'Italia è quello che, in entrambe le occasioni, ha risposto positivamente; la Repubblica Federale Tedesca ha risposto negativamente la prima volta e positivamente la seconda. Sebbene questi tre paesi non coprano tutte le possibili combinazioni di risposte alle due occasioni decisionali (non ho infatti esaminato quel paese, la Turchia, che ha schierato i missili nel 1957, ma non nel 1979) ho preferito scegliere casi omogenei tra loro su molte variabili potenzialmente rilevanti. I casi non sono stati scelti quindi secondo il criterio della rappresentatività, ma secondo quello della varietà. In particolare, ho selezionato sia casi in cui il risultato della variabile dipendente differisce nel tempo, sia casi che hanno lo

stesso risultato, nel tentativo di individuare regolarità e differenze. Ciò non esclude quindi che casi addizionali possano generare nuovi patterns causali.

La strategia di ricerca adottata è quella della comparazione strutturata e localizzata, ispirata al tentativo di valorizzare gli studi di casi in prospettiva comparata. Lo studio del caso, per il fatto di non permettere generalizzazioni ne' falsificazioni, ha generalmente goduto di uno status scientifico controverso. Tuttavia, a partire dagli anni '70, anche in reazione agli eccessi empiristi degli anni precedenti, lo studio di caso ha conosciuto una rinnovata attenzione, sulla base di una precisazione (si veda sul punto Lijpart (1971), Sartori (1973), Eckstein (1975) Yim (1979), George (1979), Aa.Vv. (1990)) delle condizioni in cui può essere utile un'analisi scientifica. L'analisi è detta «localizzata» perché tratta selettivamente il caso storico e «strutturata» perché utilizza questioni generali nella raccolta dei dati e nell'analisi dei casi storici.

III.1. La decisione del 1957

III.1.1. Le precondizioni della decisione: tecnologie, dottrine e politica

Nei primi anni '50 i missili a testata nucleare erano una tecnologia che suscitava scarso interesse presso scienziati, militari ed esperti di strategia americani. Le difficoltà tecniche da superare per far volare missili balistici, la scarsità di materiale fissile, la concezione «spasmodica» della guerra nucleare, l'importanza centrale della missione di bombardamento strategico per l'aviazione, e l'estranchezza dei missili alle missioni ritenute centrali per l'Esercito giustificano lo scetticismo (Armacost, 1969: 27). L'unica eccezione era costituita da un ristretto gruppo di specialisti tedeschi, il cui capo era Von Braun, che avevano partecipato al progetto delle V2 tedesche ed erano stati portati in America dall'Esercito (Evangelista, 1988: 89-90).

Il disinteresse permase nonostante i progressi tecnologici⁴ eliminassero a poco a poco le difficoltà tecniche e l'esperienza della guerra di Corea ri-

⁴. La decisione di produrre la bomba termonucleare (gennaio 1950) e la possibilità di usare materiale meno arricchito per produrre armi a fissione resero tecnicamente possibile disporre di testate più leggere, di grande potenza, in modo da superare il problema dell'inaccuratezza dei missili, ed allo stesso tempo, ridurre il peso di spinta necessario per lanciare un missile balistico.

velasse, agli occhi di diversi scienziati e militari, le possibilità di uso limitato dell'arma atomica (Armacost, 1969: 27; Evangelista, 1988: 113 114).

Non furono né i progressi tecnologici né le esigenze strategiche ad attirare l'attenzione sui missili come vettori di armi nucleari, quanto gli effetti dell'adozione del «New Look» sui compiti dell'Esercito. La dottrina «della rappresaglia massiccia»⁵, ampliando lo spettro di circostanze in cui era contemplato l'uso dell'arma atomica, e ponendo quest'ultima al centro della strategia difensiva americana (Kahan, 1975: 973), ridimensionò le prerogative e la missione dell'Esercito a favore dell'Aviazione⁶. La minaccia di un ridimensionamento del ruolo dell'Esercito fornì ai sostenitori dei programmi missilistici all'interno di questa organizzazione l'attesa opportunità per rilanciarli come soluzione rapida e vantaggiosa ai problemi di bilancio e di identità. «In un contesto di risorse decrescenti, morale indebolito, responsabilità declinanti, alcuni pianificatori dell'Esercito si convinsero che il loro futuro come forza di combattimento indipendente dipendeva dal loro successo nell'acquisire missili tattici e di difesa aerea e maggiori responsabilità nello spazio esterno.» (Armacost, 1969: 31-32)⁷.

L'interesse dell'Esercito stimolò a sua volta quello dell'Aviazione, preoccupata di conservare le sue prerogative nel campo strategico. In questo modo, sotto la pressione di cambiamenti politici, delle ristrettezze di bilancio e della lotta fra organizzazioni complesse per il controllo di settori potenzialmente in sviluppo, le forze armate americane avviarono non uno bensì due progetti di ricerca e sviluppo missilistico, senza alcuna considerazione delle reali minacce sovietiche, dei requisiti strategici che esse dovevano soddisfare e delle esigenze del teatro europeo.

5. Per una ricostruzione delle origini e dei contenuti di questa dottrina si veda KAHAN (1975); CADDIS (1982).

6. Nel 1954 il 76% delle riduzioni delle spese militari colpirono l'Esercito, facendo passare il suo bilancio da 21.4 miliardi di dollari del 1952 a 7.1 miliardi di dollari nel 1955 (Armacost, 1969: 31).

7. Il settore missilistico era attraente per l'esercito perché facilmente «vendibile» a coloro che, nel Congresso e nell'Esecutivo, controllavano il bilancio; perché compatibile con le dottrine che in alcuni settori dell'esercito si andavano sviluppando sulla guerra nucleare tattica; perché l'esercito disponeva di un gruppo di scienziati di talento e con una notevole esperienza nel settore missilistico; (Armacost, 1969: 46; Evangelista, 1988) infine perché in questo modo si canalizzavano le frustrazioni accumulate da questa organizzazione nei confronti dell'Aviazione, che aveva fatto la parte del leone nelle appropriazioni di bilancio in quegli anni.

Le giustificazioni strategiche dei missili furono di volta in volta rese compatibili con le missioni essenziali delle forze armate che le proponevano. L'Esercito equiparò i missili all'artiglieria, costituendo un naturale accrescimento della potenza di fuoco di quest'ultima⁸. Per l'esercito le armi nucleari erano uno strumento di battaglia, senza alcuna considerazione per le implicazioni strategiche dello schieramento degli Jupiter ai confini dei paesi dell'Est europeo. L'Aviazione invece paragonò i missili agli aerei, il principale deterrente strategico. Per l'aviazione la credibilità del deterrente nucleare dipendeva dal fatto che il controllo dei vettori fosse unificato, i tempi di reazione rapidi, il coordinamento di vettori dispersi in molte basi centralizzata, la possibilità di ricognizioni preattacco e valutazioni post-attacco assicurato.

Gli argomenti strategici propugnati dalle due armi non solo erano molto diversi, ma prescindevano del tutto sia da una analisi delle minacce sovietiche sia dalle esigenze della difesa europea.

In Europa, i pianificatori della difesa erano alle prese con il problema di adeguare la dottrina della rappresaglia massiccia alle esigenze difensive europee. Nata dall'esigenza di superare le resistenze dei governi europei ad un riarmo convenzionale della portata necessaria per fronteggiare la minaccia sovietica, la dottrina della rappresaglia massiccia poneva, forse, più problemi di quanti ne risolvesse. Da un lato infatti si trattava di coordinare l'uso delle armi nucleari in battaglia, di decidere quali informazioni dare agli alleati europei, di stabilire chi avrebbe controllato i vettori, in maniera da assicurare la centralità del controllo strategico americano e di non promuovere la proliferazione nucleare, soprattutto della Germania, tuttociò senza però urtarsi con gli alleati. Dall'altro lato i pianificatori NATO si trovavano di fronte alla necessità di conciliare una dottrina deterrente con l'esigenza di assicurarsi una difesa convenzionale adeguata in caso di fallimento della prima, per non trovarsi nella condizione di dover scatenare un conflitto atomico globale sin dalle prime fasi del conflitto.

Questi problemi tra il 1953 ed il 1956 non sollevarono grandi conflitti politici tra gli alleati per almeno due ragioni.

Primo, vi era la percezione che la minaccia sovietica non intaccasse sostanzialmente la credibilità della garanzia americana, la quale, a sua volta, dipendeva dalla invulnerabilità del territorio americano agli attacchi sovie-

^{8.} L'Esercito non mancò di sottolineare come anche nelle forze armate russe i missili intermedi analoghi allo Jupiter fossero di responsabilità dell'artiglieria.

tici e quindi dall'evoluzione dei rapporti strategici tra le due superpotenze e non da quello che succedeva a livello di teatro europeo. Sino alla fine del 1956, nonostante l'allarmismo delle forze armate americane (allarmismo in parte giustificato dal desiderio di promuovere i propri interessi corporativi), i timori di rapidi ed improvvisi sviluppi militari sovietici furono abbastanza contenuti anche per il clima di progressiva riduzione della tensione est-ovest seguito alla morte di Stalin.

Secondo, le implicazioni strategiche della, pretesa, vulnerabilità nucleare americana non erano pienamente comprese dai governi e dagli esperti europei, per i quali l'arma atomica restava uno strumento sostanzialmente ignoto. Privi di informazioni sulle forze nucleari disponibili, sugli effetti delle armi nucleari, sulle possibili opzioni strategiche, gli europei vivevano in una sorta di «limbo» cognitivo. Limbo in parte attribuibile anche al livello ancora embrionale della ricerca atomica nei paesi europei.

La crisi di Suez del novembre 1956 trasformò la situazione, portando all'attenzione dei politici europei e americani il problema della cooperazione nucleare e offrendo ai pianificatori dell'esercito e dell'aviazione un'occasione di promuovere le loro proposte.

III.1.2. La fase delle proposte: problemi in cerca di soluzione e soluzioni in cerca di un problema

La crisi di Suez costituì un grave colpo alla coesione tra gli alleati occidentali. L'insuccesso anglo-francese di Suez, la minaccia nucleare, reale o presunta, di Khruscev e il mancato sostegno americano ai due alleati europei ebbero l'effetto di porre in nuova luce i problemi della cooperazione nucleare e della credibilità dell'impegno americano in Europa.

Più specificamente, la crisi di Suez accrebbe l'influenza presso i leaders politici europei, di quei gruppi che favorivano il possesso, o almeno un controllo più esplicito e diretto, dell'arma nucleare in Europa; rese più sensibili i governi e gli esperti europei al dibattito americano sulla credibilità del deterrente nucleare e pose sull'agenda del governo il problema della cooperazione nucleare.

Un primo effetto della crisi di Suez fu quello di accelerare i programmi nucleari nazionali e — per i paesi, come la Germania, i quali avevano formali divieti in questo campo o, come l'Italia, non avevano programmi nu-

cleari nazionali sufficientemente avanzati — la ricerca di strade europee di collaborazione in questo campo⁹. (si veda Kohl, 1971; Scheinmann, 1965).

Un secondo effetto fu quello di rendere, per la prima volta, chiaramente consapevoli i governanti europei della problematicità dell'impegno americano di difendere l'Europa. Questo risveglio fu particolarmente doloroso per il governo tedesco, che aveva fatto del riarmo convenzionale, a dispetto delle implicazioni della dottrina della rappresaglia massiccia, uno dei punti centrali del dibattito interno di politica estera. La crisi di Suez ebbe l'effetto di far mutare radicalmente idea anche ad Adenauer circa l'opportunità che le forze nazionali dovessero essere dotate di armi nucleari proprie, piuttosto che contare su quelle assegnate alle truppe americane in Europa, -anche se, al contrario dei francesi, i tedeschi non si spinsero sino al punto di chiedere una partecipazione diretta al controllo delle armi nucleari e dei missili con cui trasportarle.

Per l'amministrazione Eisenhower il problema divenne quello di recuperare il consenso interatlantico, senza allo stesso tempo accellerare i loro progressi in campo nucleare, minacciando la centralizzazione controllo strategico nucleare da parte degli Stati Uniti.

L'amministrazione Eisenhower cercò di frenare le spinte verso l'acquisto delle armi nucleari da parte della Francia e della Gran Bretagna avviando una serie di proposte di controllo congiunto alleato di tali armi. A partire dal dicembre 1956 si ha così un fiorire di proposte su come condividere le responsabilità nucleari (nuclear sharing), che andavano da un estremo, in cui gli alleati europei avrebbero dovuto controllare sia le testate che i vettori ad un altro in cui anni e vettori dovessero restare sotto controllo americano, ma sul suolo europeo. Altre proposte sostenevano che fosse la NATO a detenere i missili e le testate. La proposta che alla fine sopravvisse combinava elementi di tutte le posizioni e fu avanzata dal SACEUR (Supreme Allied Commanded in Europe) Norstad. Secondo questa proposta si sarebbero stoccate in Europa delle armi nucleari, i cui vettori

^{9.} Nel gennaio 1957 Francia e Germania avviarono negoziati diretti alla coproduzione di armi, fra cui anche quella nucleare, poi estesi anche all'Italia. Questi negoziati portarono nel gennaio 1958 ad una serie di accordi di cooperazione nello sviluppo e nella produzione di «armi moderne» (accordo FIC). La cooperazione nucleare non fu mai esplicitamente menzionata, ma alcune dichiarazioni all'epoca di Chaban Delmas fanno ritenerre che la questione venne affrontata, ma non risolta (KELLEHER, 1975; SCHEINMANN, 1965).

erano di proprietà dei paesi europei e le testate degli Stati Uniti, in attesa di arrivare ad una produzione e controllo totalmente NATO di queste armi¹⁰.

In questo fiorire di proposte e discussioni tra europei e americani, la necessità di schierare dei missili intermedi in Europa non era ancora evidente, sia perché la stessa Amministrazione Eisenhower era indecisa sull'opportunità di produrre uno od entrambi i sistemi missilistici intermedi, sia perché all'interno della NATO e delle forze armate americane non si era convinti della utilità deterrente di queste armi — giudicate vulnerabili, lente a rispondere e imprecise — in un momento in cui la stessa validità delle basi aeree in Europa era in discussione. Lo stesso Norstad, che aveva proposto di schierare dei missili a testata nucleare in Europa, pensava di avviare un programma di produzione europeo di missile intermedio, piuttosto che affidarsi ai Thor e agli Jupiter.

Fu un'altra crisi, il lancio dello Sputnik, a mutare radicalmente la natura del dibattito e a ridurre lo spettro di alternative in discussione. Il satellite sovietico Sputnik, mostrando al mondo le capacità tecnologiche russe e la potenziale vulnerabilità del territorio americano, contribuì innanzitutto a creare il momentum necessario perché l'amministrazione Eisenhower prendesse, il 25 novembre 1957, la decisione di produrre entrambi i missili. Una volta deciso di produrli, la proposta di schierarli in Europa diveniva inevitabile, giacché altrimenti, dato il loro ridotto raggio di azione (circa 1.500 km.) sarebbero stati inutili.

III.1.3. L'Opportunità di una decisione

Lo «Sputnik» fornì la «finestra di opportunità» indispensabile per prendere una decisione impopolare e difficilmente giustificabile in termini costi-benefici. L'urgenza (peraltro rivelatasi presto fitizia) imposta dallo Sputnik di ripristinare l'equilibrio strategico tra le due superpotenze giustificava la produzione (a) di entrambi i missili, per cauterarsi dal rischio di imprevedibili e, in questa fase pericolosi, ritardi nello sviluppo e nella produzione di uno o dell'altro missile; e (b) di questi missili, già militarmente obsoleti, per il fatto che, non essendo ancora operativi i missili interconti-

^{10.} Questa proposta di compromesso trovò una prima applicazione tra Stati Uniti ed Inghilterra, che nel Marzo 1957 si accordarono perché gli Stati Uniti vendessero all'Inghilterra 60 missili Thor, operati dalla Royal Air Force col sistema della «doppia chiave».

nentali, quelli intermedi potevano essere collocati in basi straniere alla periferia del sistema sovietico, così da garantire la vitalità del deterrente nucleare.

Questa soluzione consentiva anche, almeno nelle intenzioni degli americani, (a) di riassicurare gli alleati, scossi nella loro fiducia circa le capacità tecnologiche e militari americane (senza contare che non si disperava di recuperare in questo modo una parte delle somme stanziate facendole pagare ai paesi europei) (b) con una proposta in linea con le dottrine NATO e con le richieste europee di nuclear sharing. Il quartier generale della NATO, ed in particolare il suo capo Norstad, era stato il principale motore dietro l'idea che l'Europa aveva bisogno di missili balistici in grado di rimpiizzare i vulnerabili aerei tattici. Questa proposta rispondeva quindi, almeno parzialmente, anche a quanto richiesto dal SACEUR. I nuovi IRBM consentivano infatti al SACEUR di distruggere tutte le armi nucleari sovietiche puntate sull'Europa, che costituivano una delle principali preoccupazioni della NATO. Poco importa che la soluzione di Nordtad era **a** più lungo termine e prevedeva che tali armi fossero date alla NATO, **e** non ai singoli stati membri.

Questa proposta appariva infine coerente con la strategia americana della rappresaglia massiccia, che enfatizzava la varietà dei sistemi di risposta nucleare, per assicurare la ridondanza necessaria alla credibilità della minaccia; non escludeva la possibilità del «primo colpo», ed era poco attenta **al controllo** delle ostilità una volta scoppiate.

Non vi fu alcuna consultazione preventiva con gli alleati, ma una volta presa **la** decisione, sembrò ovvio che questi sarebbero stati entusiasti di riceverle. Le reazioni alleate non furono invece così entusiaste come gli americani sì aspettavano. Gli americani correttamente percepirono che i paesi europei avevano tratto dal successo tecnologico sovietico la conclusione che la credibilità dell'impegno americano di attaccare con armi nucleari l'Unione Sovietica in caso di aggressione era diminuita, per la concreta possibilità che gli Stati Uniti fossero colpiti da armi nucleari. Ma si sbagliarono completamente nella valutazione dell'effetto che la loro proposta di schieramento avrebbe avuto sulla fiducia dei paesi europei nei confronti dell'impegno americano di difenderli. Il modo in cui la proposta fu formulata, unita alle minacce sovietiche circa gli effetti che lo schieramento di questi missili avrebbe avuto sui rapporti est ovest, anziché ridurre i timori europei, li magnificò e anziché risolvere i problemi sollevati dal nuclear sharing li accentuò (Armacost, 1969: 181).

Le resistenze europee, le cui ragioni verranno esaminate nel paragrafo successivo, costrinsero l'amministrazione americana a sfumare la proposta di schieramento. Dulles negò pubblicamente, ancor prima dell'incontro del dicembre 1957, che vi fosse qualsiasi intenzione americana di far pressione sugli alleati per far accettare gli IRBM. L'amministrazione decise poi di passare al SACEUR l'onere di ottenere l'accettazione dei singoli paesi europei (Schwartz, 1983: 66). Il governo americano parallelamente ridusse l'urgenza della decisione, in base all'argomento che vi era tempo per decidere, sino a che i test per lo sviluppo dei missili non fossero stati conclusi. Non mancarono infine gli incentivi. Si accennò alla possibilità di cooperazione in altri settori del nucleare, ed in particolare si fecero vaghe promesse di assistenza per la costruzione di sottomarini a propulsione nucleare, un tema del quale le marine francese ed italiana erano interessate.

Tutti questi sforzi comunque non furono sufficienti ad indurre gli europei a sostenere con fermezza una formale proposta di schieramento. Nella riunione del 16-17 dicembre 1957 si raggiunse solo un accordo di principio di schierare gli IRBM in Europa, rinviando la decisione finale a negoziati diretti e bilaterali tra il SACEUR e i paesi interessati.

La scelta di affidare a Norstad la negoziazione bilaterale della proposta di schieramento in Europa se da un lato ridusse la pressione americana, dall'altro lato diede un segnale contradditorio agli alleati. La scelta di Norstad si giustificava infatti con l'esigenza di dare all'iniziativa una minore «politicità». Il rispetto e il prestigio di cui godeva presso i governi europei, la sua competenza tecnica e deciso sostegno all'armamento atomico della NATO e i suoi eccellenti rapporti con Eisenhower permettevano agli americani di parare l'accusa di aver proposto tale schieramento solo per risolvere i problemi contingenti di vulnerabilità delle loro forze strategiche, dopo aver per anni criticato la vulnerabilità delle loro basi aeree all'estero.

Tuttavia, Norstad per primo era poco entusiasta dell'idea di schierare questi missili in Europa e gli europei lo sapevano. Innanzitutto, non approvava le modalità con cui sarebbero stati schierati. Egli preferiva un comando integrato sotto la NATO ad accordi bilaterali tra loro non coordinati. Norstad aveva anche dubbi sul reale valore militare. La loro vulnerabilità e scarsa precisione li rendeva poco utili per quei compiti di riequilibrio strategico che egli riteneva necessari al fine della risposta credibile alla minaccia missilistica sovietica.

Norstad inoltre si mise al lavoro con una proposta dalla quale emergeva chiaramente che il posizionamento degli IRBM costituiva solo una rispo-

sta provvisoria, in attesa di avviare un programma, di produzione di un missile intermedio affidabile, sicuro e meno vulnerabile da parte di una agenzia controllata dalla NATO, composta dai principali alleati. Se i Thor e gli Jupiter non solo erano già obsoleti, ma sarebbero stati sostituiti rapidamente da missili più moderni, per quale ragione i governi europei si sarebbero dovuti affrettare a schierarli?

Se gli americani non erano disposti a spingersi troppo per lo schieramento di questi missili, gli europei furono guidati, nei loro calcoli circa la posizione da prendere, da una combinazione variabile di fattori interni ed internazionali.

Un primo fattore da considerare furono le pressioni sovietiche, I sovietici cominciarono a muoversi ben prima che si arrivasse alla riunione del dicembre 1957, alternando minacce e promesse. In pubbliche dichiarazioni, in lettere ai leaders politici, e negli incontri al vertice, i leaders sovietici fecero chiaramente capire che il paese ospitante automaticamente sarebbe divenuto il bersaglio di un attacco nucleare sovietico in caso di conflitto. Tra il dicembre 1957 e l'incontro NATO del maggio 1958 i sovietici suggerirono inoltre proposte di negoziati diretti sui temi del disarmo e, nel caso della Germania, sul tema della riunificazione.

Un secondo fattore da considerare fu il grado di opposizione esistente su questo tema all'interno dei paesi occidentali. Ad un estremo vi era la Germania, nella quale la politica militare del governo era al centro di un acceso dibattito politico, la sensibilità del pubblico per questi temi era elevatissima e l'opposizione mobilitata. All'altro estremo vi era la Francia, schiacciata da problemi di ordine internazionale, in primis l'Algeria, ed interni, la governabilità della IVa Repubblica. L'Italia era in una posizione intermedia: esisteva una forte opposizione da parte delle forze politiche di sinistra, minoritarie nel paese, e un tiepido sostegno della democrazia cristiana.

Un terzo fattore era infine la possibilità di collegare questa proposta ad altri temi, nel tentativo di negoziare uno scambio. Le modalità negoziali e i contenuti dello scambio dipendono dalle strutture politiche e dagli stili decisionali nei paesi interessati.

La Francia è il paese che adotta lo stile decisionale più deliberativo e propone lo scambio più esplicito. Nonostante le crisi interne (il passaggio dalla IV^a alla V^a repubblica) ed internazionali (la guerra di Algeria) che la Francia attraversa, tra la fine del 1957 ed il 1959, quando De Gaulle formalmente dichiarerà di rifiutare l'offerta americana dei missili nucleari, la posizione

francese è caratterizzata da grande continuità. Sin dalla riunione del Consiglio Atlantico del Dicembre 1957 la Francia aveva dichiarato di accettare la proposta a patto che vi fossero «garanzie di compensazione». Fu il governo Gaillard che spinse perché l'accordo del dicembre 1957 fosse solo di principio e condizionò la sua accettazione a segni di buona volontà da parte americana nella collaborazione per la produzione di armi nucleari e nella cessazione di forniture di armi alla Tunisia da parte degli stessi Stati Uniti.

Per rafforzare la sua posizione negoziale il premier Gaillard accellerò ulteriormente il programma nucleare francese e intensificò i contatti con Germania ed Italia per la collaborazione della produzione di «armi moderne». L'obiettivo del governo francese era di indurre gli Stati Uniti a liberalizzare l'accesso alle informazioni sulla produzione in cambio del consenso francese allo schieramento dei missili sul territorio francese (Kohl, 1971; Scheinmann, 1965). L'arrivo di De Gaulle accentuò la determinazione francese, riducendo i margini negoziali, ma non la modificò sostanzialmente. Di fronte alla sostanziale impossibilità del governo francese di ottenere la collaborazione in campo nucleare, De Gaulle decise di non schierare i missili.

La Germania non fu mai chiamata a prendere una decisione, per l'abilità di Adenauer nello scoraggiare l'offerta e la volontà di Norstad di non tentare una prova di forza su un tema non convincente, verso il quale esistevano forti opposizioni all'interno del paese. Nel caso della Germania si trattò di una non-decisione, che gettava sugli americani l'onere di scoprire l'eventuale bluff.

Il 25 marzo 1958 il Bundestag dichiarò di essere pronto ad accettare tali missili, posto che il generale Norstad li raccomandasse e i piani fossero approvati dai ministri della difesa e degli esteri della NATO. Adenauer era al corrente del fatto che Norstad riteneva tali armi obsolete e militarmente poco utili e che le conseguenze negative di uno schieramento in Germania sarebbero state più gravi dei vantaggi. Sfruttando la propria debolezza di fronte alle opposizioni interne e il timore europeo ed americano di una Germania nuclearizzata, il governo tedesco — convinto della inutilità se non pericolosità di queste armi — uscì da questa prova come un alleato fedele senza la necessità di doverlo dimostrare.

L'Italia al contrario degli altri paesi aveva, sin dal dicembre 1957 mostrato interesse all'idea dello schieramento e aveva immediatamente avviato

trattative con gli Stati Uniti sullo schieramento degli Jupiter. Diversi fattori spiegano la posizione italiana e le modalità della decisione.

Anche in Italia esistevano forti opposizioni alla decisione all'interno sia dell'opinione pubblica, di tutti i partiti, sia della classe politica, sia delle forze armate. Tuttavia, anche l'Italia, come la Francia, suggerì uno scambio. Al contrario della Francia però lo scambio non verteva con il nucleare, un settore sul quale gli americani erano poco-disposti a fare concessioni e gli italiani poco interessati a riceverle, ma aveva a che fare con la linea politica portata avanti da Fanfani, l'apertura a sinistra. Lo schieramento dei missili era un'occasione per mostrare la fedeltà atlantica, una risorsa che in Italia ha sempre avuto un certo valore politico sul piano interno, in cambio dell'appoggio americano al programma di apertura verso i socialisti, che allora si stava sviluppando.

La condizione per concludere l'accordo era tuttavia di superare le obiezioni sia della classe politica che della burocrazia. Per superarle il governo, ed in particolare Fanfani, scelse di negoziare in segreto lo schieramento. Fu solo dopo le elezioni che il governo ammise alla Camera, il 30 Settembre 1958, che dei missili Jupiter sarebbero stati installati in Italia. L'Italia accettò l'installazione di due squadroni di Jupiter, per un totale di 30 missili, secondo la formula della doppia chiave per cui la testata era di proprietà americana, mentre l'Italia acquistava il vettore e copriva i costi di infrastrutture per la base di Gioia del Colle, in Puglia.

La segretezza è da attribuire a ragioni interne. Innanzitutto il desiderio di non politicizzare un tema all'avvicinarsi delle elezioni, quando nel corso del 1957, per effetto della crisi di Ungheria e della adesione italiana al Trattato di Roma, la politica estera era balzata al centro del dibattito politico, soprattutto nello scontro a sinistra tra socialisti e comunisti. Secondo, il desiderio di non imbarazzare il movimento di allontanamento del partito socialista dai Comunisti ed il Ravvicinamento al centro che era in corso in quel momento. Terzo, la necessità di superare la ostilità di alcuni settori delle forze armate, che furono sostanzialmente esclusi dal processo decisionale, per poi essere informati all'ultimo momento della decisione presa¹¹.

D'altro canto, in questo modo, Fanfani che era l'artefice dell'operazione di convergenza tra forze socialiste e forze cattoliche, si accreditava come leader affidabile all'estero ottenendo in cambio il consenso, o almeno il non-dissenso, americano per la strategia di apertura a sinistra. Non furono

quindi ragioni di politica internazionale ma problemi di coalizione a determinare la posizione italiana.

III.2. La decisione del 1979

III.2.1. Le precondizioni della decisione: Tecnologie, dottrine e politica

I missili Pershing II e Cruise sono il risultato tecnologico della combinazione di progressi incrementali nelle componenti di sistemi d'arma preesistenti. Il Cruise è un discendente delle V1 tedesche e riprende una idea degli anni '50, resa attuale dai progressi nella miniaturizzazione delle componenti tecnologiche e nel campo della guida dei missili. Il Pershing IIXR è il frutto di miglioramenti di tecnologie già esistenti, generate dai progressi nella precisione dei sistemi di guida e nella riduzione del peso delle testate¹² (Nalewajek, 1980: 325; Betts, 1981).

I Cruise erano sostenuti da un nucleo di scienziati, costruttori di sistemi d'arma, strategi e burocrati entusiasti delle potenzialità delle nuove armi e che vedevano in queste armi una soluzione ai problemi sollevati dalla dottrina della risposta flessibile. Al contrario dei Thor e gli Jupiter però né l'Esercito né l'aviazione mostrarono mai molta attenzione per Cruise e Pershing IIXR (Art e Ockenden, 1981). Queste armi furono piuttosto imposte loro dai politici e dai burocrati del Ministero della Difesa (in particolare nell'Ufficio del Segretario alla Difesa), del Dipartimento di Stato e della Casa Bianca. Per comprendere perché si creò intorno a tali armi una tale constituency è necessario esaminare il dibattito strategico di quegli anni.

La dottrina della risposta flessibile, adattando la strategia americana ad una situazione di parità nucleare, mirava a dissuadere l'avversario graduan-

^{11.} I militari erano critici sia sul merito della scelta che sul modo in cui erano stati condotte le trattative. Come i militari degli altri paesi, anche quelli italiani ritenevano che questi missili fossero lenti, vulnerabili ed obsoleti. Inoltre, le forze armate rimproveravano al governo ed in particolare al ministro della difesa, di non aver contrattato con maggiore decisione l'installazione dei missili in Puglia, chiedendo contropartite come, ad esempio, una difesa e protezione antiaerea e anti missile delle basi, per evitare che, in caso di crisi, questi fossero distrutti per primi (DE ANDREIS (1986), MERLINI (1987), CERQUETTI, (1975)).

^{12.} XR sta per Extended Range.

do la reazione alla portata dell'attacco, cercando di sconfiggere il nemico al livello da questo scelto, pur lasciando aperta la possibilità, se l'attacco fosse continuato, di iniziare una escalation deliberata del conflitto, pur se controllata.

In questa dottrina mutava radicalmente rispetto al passato il ruolo delle armi nucleari tattiche (Legge, 1983). Nella dottrina della «rappresaglia massiccia» queste costituivano solo una appendice delle forze strategiche americane e della capacità del SAC (Strategic Air Command) di portare la rappresaglia nucleare in territorio sovietico. Nella dottrina della «risposta flessibile» invece queste armi assumevano un ruolo autonomo. Una volta che la deterrenza fosse fallita, e che la difesa convenzionale si fosse dimostrata incapace di arginare l'attacco del Patto di Varsavia, le armi nucleari tattiche e di teatro divenivano il primo strumento nucleare con il quale convincere i sovietici della serietà della minaccia nucleare strategica americana. Mentre, nella dottrina della rappresaglia massiccia, le armi di teatro facevano parte del deterrente strategico, attestando il collegamento («coupling») tra difesa europea e deterrente strategico americano; nella dottrina della risposta flessibile le armi nucleari erano sia un mezzo per collegare il teatro europeo al deterrente strategico sia un mezzo per prevenire che un conflitto europeo scalasse immediatamente a livello strategico, limitandolo. Queste due funzioni acquistavano chiaramente significati diversi per americani ed europei.

La sede principale in cui questa dottrina, le sue difficoltà e implicazioni, furono discusse era il Nuclear Planning Group creato nel 1967 proprio per «socializzare» gli alleati europei ai problemi della gestione delle forze nucleari, rendendoli sensibili all'orientamento strategico americano¹³.

^{13.} Buteux (1983) ha individuato 4 funzioni positive di questa struttura: (a) creare sostegno e accettazione per le politiche americane in campo nucleare; (b) isolare gli issues della pianificazione e del controllo nucleare da altri settori di conflitto inter-alleato. La specializzazione degli issues riduce la tensione tra alleati, scoraggiando il collegamento tra issues diversi a scopo negoziale; (c) generare cooperazione che possa poi estendersi (spill-over) in altre aree; (d) riconciliare, attraverso studi comuni, le divergenze nazionali sulle politiche nucleari. D'altro canto, il processo di socializzazione operato dal NPG avveniva comunque in un contesto informativo altamente asimmetrico, in cui gli Stati Uniti detengono il sostanziale monopolio delle informazioni in questo campo. L'agenda dei problemi è determinata in modo formidabile dal tipo, e dalla qualità delle informazioni che gli americani decidono di distribuire al NPG, e l'esperienza mostra che gli americani furono sempre molto selettivi nella concessione di queste infonnazioni BUTEUX (1983: 200).

Sin dalla sua creazione, era emersa la diversità di vedute tra gli europei, che vedevano l'arma nucleare come uno strumento deterrente, per cui non vi era bisogno di pianificare un loro uso militare, e gli americani, più attenti al problema di cosa fare nel caso la deterrenza fallisse, e quindi più interessati alle applicazioni tattiche delle armi nucleari. Tra la fine degli anni '60 e i primi anni '70 il dibattito tra sostenitori del ruolo deterrente e ruolo militare delle armi nucleari tattiche andò avanti, senza che nessuna delle due parti riuscisse a far prevalere definitivamente le proprie

idee.

Un primo round, che si concluse nel 1974, aveva dato la vittoria ai sostenitori del ruolo «politico» delle armi nucleari. I membri del NPG erano arrivati nel 1974 alla conclusione che sia l'uso iniziale che quello successivo della armi nucleari dovesse essere selettivo, circoscritto e sotto controllo politico. Tuttavia, i sostenitori di un uso «militare» delle armi nucleari non si diedero per vinti. Sfruttando una serie di sviluppi, del tutto estranei al NPG, che avvenivano a livello di dottrine strategiche, tecnologie e rapporti tra le due superpotenze cercarono di rovesciare le posizioni del NPG.

A partire dal 1974, sotto la spinta del Segretario alla Difesa Arthur Schlesinger, il governo americano, nel tentativo di tradurre in pratica la dottrina della risposta flessibile, avviò una serie di studi sui suoi requisiti strategici e sulle implicazioni delle nuove tecnologie (Elliot, 1981). Questa riflessione trovò alimento in una comunità di studiosi di questioni strategiche raccolti intorno all'International Institute for Strategic Studies di Londra e all'Institute for Foreign Policy Analysis di Filadelfia, guidata da Wholstetter e noto come l'European-American Workshop. Questo gruppo, di cui facevano parte anche esperti europei, vicini ai leaders al potere, era particolarmente impressionato dalle prestazioni e dalle potenzialità dei missili Cruise. In diversi articoli e conferenze, tra il 1975 e il 1977, questi esperti sottolinearono i vantaggi di questi vettori per le esigenze militari europee¹⁴. In quegli anni in America erano cresciute le critiche di esperti e del

¹⁴. Uno dei primi ad attirare l'attenzione sui Cruise fu Kosta Tsipis il quale temeva che, per la facilità di costruzione e i bassi costi iniziali di produzione, il Cruise potesse essere un'arma alla portata di molti stati quasi-nucleari. Altri studiosi, fra cui Richard Burt, allora vice-direttore dell'IISS, Alexander Vershbow e Robert Pfaltzgraff, Davis, Malcom C. Currie, direttore della Divisione di Defense Research and Enginnering del Dipartimento della Difesa americano, ne sottolineavano invece — spesso esagerandoli — i vantaggi di flessibilità, precisione e selettività necessari agli europei per una credibile risposta flessibile e i costi estremamente bassi.

Congresso sulle caratteristiche ed il numero dei sistemi nucleari di teatro schierati in Europa. Questa attenzione americana per le armi di teatro a sua volta generò nella NATO e tra gli Europei un maggiore interesse per l'adeguatezza delle armi disponibili alla dottrina esistente.

Furono tuttavia eventi nell'arena politica che consentirono ai sostenitori della modernizzazione delle armi di teatro di trovare ascolto presso l'amministrazione americana e i governi europei. La crisi della détente, il SALT e la discussione sugli effetti sugli equilibri strategici e di teatro in America creò tra i militari e gli esperti europei un maggiore interesse per le nuove tecnologie. Questo accresciuto interesse fu poi utilizzato dai sostenitori dei missili Cruise per giustificare la modernizzazione.

Una prima fonte di preoccupazione era il processo di progressiva modernizzazione degli armamenti sovietici, a livello strategico e di teatro, cominciato a partire dalla metà degli anni '60. I missili intermedi sovietici schierati in Europa sin dagli anni '50 erano ritenuti uno strumento dissuasivo in mancanza della capacità sovietica di secondo colpo nucleare strategico. Mantenendo l'Europa ostaggio delle armi nucleari sovietiche, si deterreva il comportamento americano, azzerando la loro superiorità strategica. Per cui erano in molti a ritener che, con l'acquisita parità, l'Unione Sovietica non avrebbe mantenuto tali armi. Agli inizi degli anni '70 cominciò invece ad apparire chiaro che i sovietici non solo avevano intenzione di conservarle, ma anche di modernizzarle (sulle motivazioni alla base di questa modernizzazione si veda Holloway, 1984 e Haslam, 1989). La sostituzione dei vecchi, e ormai obsoleti, SS-4 e SS-5 con i più moderni SS-20, a tre testate indipendenti, se offriva ai pianificatori sovietici una maggiore flessibilità di impiego delle forze nucleari, ad ogni livello di conflitto, ricordava però ai pianificatori della NATO che non disponevano di armi comparabili.

Queste preoccupazioni tuttavia rimasero circoscritte ai circoli degli esperti militari americani, sino a che i negoziati per il SALT II non le trasmisero ai politici e agli strategi europei. In particolare, i sostenitori dei Cruise cominciarono ad appuntare l'attenzione dei loro colleghi europei (con i quali erano in contatto sia in sede di NPG sia nelle sedi accademiche e para-academiche che ho sopra descritto) sul fatto che le diverse opzioni negoziali proposte al SALT tra il 1974 ed il 1976, prevedevano tutte un bando dei GLCM e SLCM con raggio oltre i 600 km., senza chiedere alcun limite allo sviluppo delle forze nucleari sovietiche in Europa.

Quando l'amministrazione Carter avanzò, nel marzo 1977, la proposta di limitare a 600 km. il raggio dei Cruise lanciabili da terra o dal mare (GL-CM e SLCM) già prodotti, a 2.500 km. il raggio di quelli ancora da produrre, di conservare l'opzione degli ALCM (=Air Launched Cruise Missile) a lungo raggio solo per i sistemi strategici e di non includere alcun limite agli SS-20 e Backfire, i timori europei (alimentati dagli americani) di perdere una opzione tecnologica trovarono conferma e crebbero enormemente.

Anche il modo in cui furono condotti i colloqui con i sovietici non favorirono la fiducia europea. Gli americani informarono gli europei delle loro decisioni a proposito dei Cruise solo dopo aver fatto la proposta a Mosca, apparentando così «più preoccupati di limitare la minaccia nucleare agli Stati Uniti che la minaccia nucleare all'Europa, e più disposti a negoziare su armi importanti per l'Europa in cambio del conseguimento di limiti sulle forze strategiche sovietiche.» (Thomson, 1984: 604). La modernizzazione delle armi nucleari divenne allora una soluzione per superare le preoccupazioni dei governi europei.

III.2.2. Problemi in cerca di una soluzione e soluzioni in cerca di un problema: Schmidt e la bomba al neutrone

Per rispondere a questi timori l'amministrazione americana accettò di includere il problema della modernizzazione delle armi nucleari di teatro nuovamente sull'agenda del NPG e di presentare agli europei un quadro serio delle caratteristiche ed implicazioni militari dei Cruise. Nel Summit NATO del maggio 1977, in cui fu adottato il Long-Term Defence Program, con l'obiettivo di migliorare le forze convenzionali, si decise di creare una speciale task force, nell'ambito del NPG Con il compito di studiare le forze nucleari di teatro. Inoltre, si inviò in Europa una missione di esperti per illustrare, in maniera equilibrata, pro e contro dei Cruise. Nel tentativo di presentare in modo «equilibrato» i termini tecnici e politici della questione, gli americani però peggiorarono anziché migliorare le cose. Una presentazione che doveva rendere chiari la limitata utilità di questi missili per gli europei ne stuzzicò invece l'appetito.

Le cose precipitarono quando i tedeschi chiesero espressamente che gli americani annullassero la clausola del protocollo SALT che limitava i cruise schierabili a 600 km. e gli americani rifiutarono. Schmidt allora decise di portare in pubblico le sue perplessità, in occasione della seconda Alastair

Buchan Memorial Lecture all'International Institute for Strategic Studies, il 28 ottobre 1977. Sebbene Schmidt esprimesse in maniera molto sfumata le sue preoccupazioni per le implicazioni della parità strategica sull'equilibrio delle forze in Europa, e non facesse nessun accenno all'opportunità di schierare nuovi missili di teatro in Europa, il suo discorso venne utilizzato dai sostenitori della modernizzazione degli armamenti di teatro in America per convincere l'amministrazione della serietà dell'impegno europeo verso la modernizzazione.

Fu così deciso di affidare ad un High Level Group (HLG) -composto di esperti e militari provenienti dalle capitali NATO e non di funzionari dello staff nella NATO, in modo da dare maggior peso politico-burocratico alle deliberazioni di questa struttura- il compito di studiare le prospettive di modernizzazione di tutte le forze nucleari rilevanti per il teatro europeo. Parallelamente, all'interno dell'Amministrazione americana fu creato nel Novembre 1977 un gruppo («mini-SCC (=Security Coordinating Committee)) per discutere i vari problemi posti da una eventuale modernizzazione.

In una prima fase, tra l'ottobre 1977 e l'aprile 1978, le discussioni su questi tavoli proseguirono in maniera separata e a diverse velocità. Nel mini-SCC le discussioni si limitarono semplicemente a far emergere le varie posizioni all'interno dell'Amministrazione. Alcuni erano favorevoli alla modernizzazione, sulla base dell'argomento che l'SS-20 creava un gap nello spettro della deterrenza, che i Cruise nucleari e con raggio superiore al 1500 km. avrebbero chiuso. Altri erano scettici, soprattutto per le imprevedibili implicazioni politiche che poteva avere nei rapporti atlantici l'introduzione di concetti come «gap nello spettro dell'escalation». Nell'HLG invece le discussioni, sotto la guida americana (il rappresentante americano era un convinto sostenitore della necessità di modernizzare i missili di teatro a lungo raggio (LRTNF)) andarono molto più velocemente e si arrivò presto ad un consenso sull'opportunità di un «modesto aggiustamento evolutivo» nelle LRTNF, che includeva la capacità di colpire bersagli in Unione Sovietica. In seno all'HLG si era cristallizzato un consenso tecnico-burocratico sulla necessità di una modernizzazione evolutiva, ancorché mancasse, a livello politico, il necessario sostegno per una decisione.

Fu la crisi della bomba al neutrone a creare l'opportunità per spingere questa proposta sull'agenda decisionale dei governi. La decisione presa da Carter il 7 Aprile 1978 di rinviare la produzione della bomba al neutrone, proprio quando il Dipartimento di Stato era quasi riuscito a convincere i tedeschi a richiedere tali armi, creò nei rapporti tra alleati, ed in particolare

tra Germania e Stati Uniti, una grave crisi. Gli americani avvertirono da un lato che, in questo modo, si era dato ai sovietici, che avevano attaccato la decisione di produrre quest'arma come aggressiva, un droit de regard negli affari nucleari della NATO. Dall'altro lato, si era data agli europei l'impressione che il Presidente americano non fosse il grado di esercitare quella leadership sempre riconosciuta come prerogativa essenziale per il successo delle politiche NATO. Si diffuse quindi immediatamente la sensazione che si dovesse fare qualcosa per mostrare la determinazione e l'affidabilità del Presidente. La prima soluzione a portata di mano era quella di offrire gli Euromissili e questa fu l'opzione scelta.

Immediatamente la discussione sulla modernizzazione salì di livello nell'Amministrazione Carter. Nel giugno 1978 fu creato un comitato interministeriale al massimo livello per studiare le implicazioni della modernizzazione dei LRTNF per la NATO, il Patto di Varsavia e il controllo degli armamenti che, in ottobre concordò sull'opportunità di modernizzare le LRTNF e di sostenere la proposta dell'HLG.

Riuscire a plasmare una posizione unitaria all'interno della Amministrazione americana a riguardo degli euromissili era tuttavia solo una parte del problema. L'esperienza della proposta sulla bomba al neutrone aveva insegnato ai decisori americani la necessità di coinvolgere stabilmente il Presidente nel processo decisionale, quando le armi nucleari erano in gioco, e di rendere più partecipi i politici europei di ciò che si discuteva a Washington, non limitandosi a ritenere che i risultati delle discussioni in seno al NPG o all'HLG fossero immediatamente trasmessi, recepiti e approvati, nelle capitali europee. Si trattava quindi di coinvolgere direttamente e stabilmente i politici europei ai massimi livelli nel processo di decisione.

L'occasione per stabilire questo contatto fu rappresentata da un incontro in programma nel gennaio 1979 a Guadalupa, tra i capi di stato e di governo di Francia, Germania, Inghilterra e Stati Uniti per discutere i principali problemi politici ed economici del momento. Negli ultimi mesi del 1978 Carter era stato regolarmente e dettagliatamente informato dei lavori del gruppo «inter-dipartimentale» e delle sue principali conclusioni, e l'incontro di Guadalupa era l'occasione per rendere Carter più attivo sul tema e per mobilitare l'attenzione dei principali leaders europei.

L'esame delle ragioni dello schieramento fatto a Guadalupa rese tutti i presenti più ansiosi di approfondirne le implicazioni politiche e militari. Si decise quindi di infittire gli scambi di vedute su questo tema. Nel caso dell'Italia, paradossalmente, fu proprio l'essere assente a Guadalupa, a rap-

presentare uno stimolo importante per dare alla questione degli euromissili la necessaria rilevanza politica. Per il presidente del Consiglio Cossiga, dispiaciuto del mancato invito, l'esclusione significava perpetuare i sospetti di una divisione all'interno della NATO **tra** alleati di serie A e alleati di serie B. I politici desideravano che una simile eventualità non dovesse più ripetersi, e l'occasione di schierare i missili rappresentava il banco di prova per mostrare la accresciuta affidabilità italiana, legittimando il suo desiderio di un più elevato profilo negli affari NATO.

Dopo Guadalupe si decise di stabilire una duplice linea di contatti per assicurare il coinvolgimento non solo della burocrazia, ma anche dei vertici politici. Da un lato, sarebbero continuati i lavori del NPG, per elaborare i dettagli tecnici e militari dello schieramento. Dall'altro lato, il NSC e il Dipartimento di Stato americano sarebbero stati in collegamento con i vertici politici nazionali europei, per informarli dello stato di avanzamento dei lavori e discutere con loro eventuali difficoltà politiche o tecniche che potevano sorgere.

Per tutto il 1979 alti funzionari americani fecero la spola tra le due sponde dell'Atlantico per aggiornare personalmente i leaders politici, in particolare quelli di Francia, Italia, Germania e Inghilterra. Parallelamente proseguirono i lavori dell'HLG per arrivare alle «linee guida» della modernizzazione¹⁵.

Nell'aprile 1979 inoltre fu deciso, su sollecitazione tedesca ed olandese, di creare uno Special Group, composto dai rappresentanti dei Ministeri de-

^{15.} Le «linee guida» erano diverse. La modernizzazione non doveva accrescere l'importanza delle armi nucleari nella pianificazione della NATO né mutare la dottrina della risposta flessibile. Non bisognava aumentare il numero di armi nucleari sul suolo europeo, per cui, per ogni arma introdotta, ne andava tolta un'altra. Non bisognava fronteggiare gli SS-20 su una base uno-a-uno, ma solo comunicare l'intenzione di voler dare una risposta credibile allo schieramento sovietico. Fu convenuto che, per assicurare la credibilità dello schieramento e rinforzare le percezioni pubbliche del coupling tra equilibrio di teatro ed equilibrio strategico, era preferibile un sistema basato a terra (per questo fu scartata l'idea dei SLCM, oltre che per il loro costo molto maggiore). Un mix di armi avrebbe avuto il massimo effetto, oltre che complicare i calcoli dei pianificatori sovietici. Si raggiunse poi un accordo di massima sul numero di vettori, che doveva oscillare tra 200 e 600. Questa era una soluzione di compromesso tra le esigenze — sostenute soprattutto dai tedeschi — di coloro che volevano che tali armi avessero essenzialmente un valore simbolico e politico, di collegamento tra deterrenza strategica americana e teatro europeo, e coloro che — soprattutto americani — ritenevano che tali armi per costituire un credibile deterrente, dovevano svolgere anche una qualche funzione militare.

gli esteri, con il compito di studiare le iniziative per il controllo degli armamenti parallele allo schieramento. Sulla base di un intenso contatto tra europei e americani si raggiunse un accordo su tre punti importanti: il quadro nel quale dovevano avvenire i negoziati per il controllo degli armamenti doveva essere il SALT III, tra USA ed URSS; la struttura istituzionale che avrebbe assicurato il collegamento tra americani ed europei, per la discussione delle posizioni negoziali americane, doveva essere lo SG; i principi alla base del negoziato per il controllo degli armamenti nucleari di teatro dovevano essere quelli della reciprocità, dell'egualanza e della adeguata verificabilità.

Il 12 dicembre 1979 i ministri degli esteri e della difesa si incontrarono per una riunione straordinaria della NATO, per approvare il documento e prendere la formale decisione. Nonostante l'attento coordinamento, durato più di un anno, ci vollero molte ore di lavoro perché i ministri arrivassero ad un comunicato finale che convincesse tutti i paesi ad esprimere il loro sostegno per la «doppia decisione» di schierare 572 missili di teatro in Europa e di avviare con l'Unione Sovietica negoziati diretti ad arrivare a riduzioni eguali, bilanciate e verificabili tra le due parti. Si concludeva così il processo decisionale degli euromissili.

III.2.3. Le Reazioni Nazionali

Esaminiamo ora cosa successe all'interno di Francia, Germania ed Italia. Innanzitutto va detto che, questa volta, le pressioni sovietiche arrivarono troppo tardi. Fino agli inizi di ottobre i sovietici erano stati pubblicamente molto silenziosi. Solo il 6 ottobre 1979, con un discorso di Brezhnev a Berlino Est, ruppero gli indugi, attaccando il piano di modernizzazione e annunciando un taglio di 20.000 uomini in Germania est e di 1000 carri armati, offrendo poi di negoziare sui LRTNF sovietici. Questo discorso fu seguito da numerose altre dichiarazioni pubbliche, visite e pressioni. Tuttavia, queste offerte sovietiche «arrivarono troppo tardi, offrendo troppo poco» (Thomson, 1984). Il piano era ormai troppo ben coordinato, e le posizioni politiche dei principali paesi troppo esposte perché questi si potessero ritirare. L'unica conseguenza della proposta di Brezhnev fu la decisione americana di rimuovere 1000 sistemi nucleari esistenti in Europa (e della cui rimozione si era già parlato in sede di negoziati MBFR (=Mutual Balanced Force Reductions)).

In Germania, la situazione di Schmidt era divenuta con il passare dei mesi sempre più complicata. Innanzitutto, Schmidt era sottoposto a pressioni politiche opposte, che si fecero sempre più forti per l'avvicinarsi delle elezioni. Da un lato Schmidt era attaccato da destra, in particolare dalla CSU di Strauss, che lo accusava di essere soft nei confronti dei sovietici e dai liberali, sempre più preoccupati delle loro fortune elettorali in una situazione di crisi economica. Dall'altro lato Schmidt era premuto dai settori economici interessati ad una continuazione ed ad un rafforzamento della détente con i paesi dell'Europa dell'Est e dalla sinistra della SPD, in particolare i giovani socialisti, sempre meno soddisfatti della situazione politica e sociale e del modo in cui il governo la affrontava. Vi erano poi le convinzioni personali di Schmidt e le pressioni dei suoi consiglieri e della burocrazia della difesa. Schmidt era stato sempre un convinto assertore dell'equilibrio di potenza e della necessità di avere una difesa credibile, ma non minacciosa nei confronti dell'Unione Sovietica. A suo avviso, era possibile trovare strade negoziali per la soluzione del problema eurostrategico. Tuttavia, sotto la spinta dei suoi consiglieri, si era convinto che lo schieramento degli euromissili fosse una soluzione ai problemi di equilibrio delle forze in Europa. Vi era infine una difficoltà di comunicazione tra Washington e Bonn, dovuta sia a fattori personali sia al mutamento di establishment della difesa avvenuto con l'arrivo di Carter. Questa incapacità di dialogare con chiarezza complicava anziché semplificare le difficoltà di Schmidt, esponendolo, come nel caso della bomba al neutrone, al rischio di gravi ripercussioni interne per azioni unilaterali americane.

Schmidt, cercò di affrontare le contrastanti pressioni e di smussare le conseguenze negative che la decisione avrebbe potuto avere sulla prossima competizione elettorale, con la proposta della «doppia decisione». e la condizione di «non-singolarità». Schmidt usò ogni canale per assicurare che la Germania non fosse la sola a schierare i missili e che la decisione di schieramento fosse accompagnata da una offerta negoziale. Una volta che Belgio ed Olanda si mostrarono riluttanti, la SPD e il governo tedesco, attraverso canali partitici e governativi, cominciarono a far pressioni sugli italiani perché accettassero di schierarli. L'Italia acquistò così un ruolo del tutto inaspettato.

L'Italia era stata risparmiata dalla discussione sulla bomba al neutrone per la semplice ragione che non doveva essere schierata nel nostro paese. Molto più grave fu, agli occhi del governo italiano, ed in particolare di Cossiga, da sempre interessato alle questioni strategiche e militari oltre che

sensibile agli effetti di un alto profilo internazionale dell'Italia sul suo prestigio interno, l'esclusione dell'Italia dal vertice di Guadalupa. Da alcuni anni infatti il governo aveva intrapreso una politica più attiva in sede mediterranea e in sede di organizzazioni internazionali, riflettendo in ciò sia il maggiore peso economico e politico dell'Italia, sia la sensazione che nello sfruttamento dell'interdipendenza economica e politica vi era una strada per la soluzione dei problemi nazionali (si veda a questo proposito Putnam, 1977; 1978). Aveva contribuito a questo maggiore attivismo anche lo spostarsi del Partito Comunista verso posizioni più vicine al centro dello schieramento politico. Tra il 1973 ed il 1977, sotto la guida di Berlinguer, il PCI aveva riconosciuto la validità non solo della scelta europea, ma anche di quella atlantica. Sebbene le dichiarazioni di fedeltà atlantica del PCI fossero viste da alcuni come strumentali, nella sua marcia di avvicinamento al potere, e non fossero condivise da tutti nel suo partito, nella seconda metà degli anni '70 il PCI aveva sostenuto la politica estera del governo, tanto da arrivare anche a firmare documenti di natura internazionale in comune con la maggioranza.

Ciò non toglie che, anche in Italia, le resistenze interne non fossero da scontare. Proprio alla fine del 1978 stava esaurendosi l'esperienza della «solidarietà nazionale», che aveva visto il PCI avvicinarsi all'area di governo. Questa marcia di avvicinamento si era arrestata per i contrasti tra DC e PCI circa la manovra economica e le sue ripercussioni sul paese. Vi era stata poi, tra il 1977 e il 1978, una crescente pressione americana per indebolire i legami tra governo e PCI. In questa situazione sia il PCI che la DC guardavano al PSI per le loro politiche di alleanza. La DC non aveva una soluzione alternativa a meno che i socialisti non si fossero decisi ad abbandonare il patto d'azione con il PCI e a dichiararsi disponibili ad entrare in un governo di coalizione con la DC. Questo processo di progressivo sganciamento del PSI dal PCI e di Ravvicinamento alla DC era in corso proprio nel 1978, dopo che il segretario socialista Bettino Craxi aveva conquistato la segreteria.

Fu tra l'Ottobre e il Dicembre 1979, in vista del dibattito in Parlamento prima dell'incontro NATO del 12 dicembre, che si infittirono gli scambi politici tra i tre principali partiti sulla questione degli euromissili. Mentre la DC era fondamentalmente concorde al vertice, ancorché la base fosse divisa, sull'opportunità dello schieramento, le posizioni del PSI e del PCI erano più ambivalenti. Per Craxi, questa decisione era una occasione irripetibile per dimostrare la rispettabilità internazionale del PSI e per mettere

alla prova ‘la fedeltà atlantica del PCI. Il PCI era diviso tra la decisione di una forte opposizione allo schieramento, per la quale premeva la base del partito, ed una posizione che confermasse la sua lealtà alla NATO. La soluzione scelta fu un compromesso: una dilazione della decisione di schieramento per dare tempo ai negoziati di funzionare. La decisione del PCI, ad Ottobre, di non adottare una posizione di opposizione radicale allo schieramento, assicurò Craxi che non doveva temere di restare scoperto a sinistra e lo convinse a manovrare per sostenere il governo italiano nella decisione di schieramento. In questo modo il PSI si accreditava come partito di governo e perno della nuova alleanza pentapartitica.

Molto diversa la situazione politica interna in Francia. Innanzitutto, il dibattito fu limitato alla sfera del governo, tra l’indifferenza dei partiti politici e dell’opinione pubblica. Il Presidente della Repubblica, Giscard d’Estaing, era un deciso sostenitore della necessità di schierare i missili come mezzo per rinsaldare i legami atlantici e soprattutto per riavvicinare la Francia alla struttura militare integrata NATO. Meno persuaso della validità della force de frappe dei gaullisti, Giscard d’Estaing era piuttosto attento a sviluppare i legami economici con Stati Uniti e Germania. Tuttavia, Giscard d’Estaing non poteva esporsi troppo, per non incontrare le resistenze dei gaullisti, che lo sostenevano nell’Assemblea Nazionale, e quelle dei militari, legati al prestigio di un arma nucleare nazionale e poco disposti a riconoscere il ruolo degli Stati Uniti per la credibilità del deterrente francese. D’altro canto, la posizione della Francia era poco attaccabile, in quanto non partecipando alla struttura militare integrata non era in questione se schierare questi missili sul territorio francese.

IV. Una valutazione comparata

In questa sezione vorrei riesaminare, comparandoli, i due processi decisionali ora descritti, per accettare come il problema è emerso, quale tipo di processo di selezione delle alternative ha prevalso e quali fattori hanno determinato le scelte nazionali nelle due occasioni.

L’analisi comparata di due processi decisionali avvenuti in periodi di tempo così diversi consente anche di valutare il peso che fattori strutturali, destinati a mutare più lentamente, hanno avuto nel processo decisionale e nella determinazione delle posizioni nazionali. Dal punto di vista strutturale, mi sembra che quattro fattori siano particolarmente importanti: la polarità del sistema internazionale, cioè la distribuzione del potere tra Stati

Uniti ed Unione Sovietica; il grado di interdipendenza tra Stati Uniti ed alleati europei sulle questioni nucleari; la natura della dottrina strategica prevalente; il grado di conflitto interno sui temi di politica estera.

La principale differenza tra il 1957 ed il 1979 non è nella distribuzione complessiva del potere, perché, come ho sostenuto altrove (Isernia, 1989), in tutte e due le circostanze gli Stati Uniti erano l'unico paese al primo posto su due importanti dimensioni di rango, quella economica e quella militare. L'Urss era, forse, a pari merito su quella militare nel 1979, ma sicuramente indietro di molte posizioni su quella economica in entrambi i periodi. La differenza è invece più marcata nella distribuzione del potere nell'area della difesa strategica. Nel 1957 gli Stati Uniti erano in una situazione di sostanziale superiorità strategica e di pressocché totale invulnerabilità geografica ad attacchi nucleari. Nel 1979 invece vi è parità nucleare, con entrambe le superpotenze in grado di infliggere un secondo colpo distruttivo.

A questa differenza se ne associa una seconda, in termini di dottrine strategiche nei due periodi. Nel 1957 nella NATO vigeva la dottrina della rappresaglia massiccia, mentre nel 1979 quella della risposta flessibile. Questa differenza è importante perché diverse sono le implicazioni per il ruolo delle armi nucleari tattiche nelle due dottrine. Nella dottrina della rappresaglia massiccia, le armi nucleari di teatro non hanno un ruolo strategico autonomo, ma sono parte integrante del deterrente strategico. In questo senso, il loro ruolo è «politico»: testimoniare il coupling del teatro militare europeo con quello americano. Nella dottrina della risposta flessibile le armi nucleari hanno (o meglio possono avere) un ruolo non solo politico — testimoniare il coupling tra Europa occidentale e Stati Uniti — ma anche militare, nel senso che possono contribuire a mantenere limitato un conflitto nucleare, impedendo che scali a livello strategico. Questi due ruoli possono avere effetti inoltre contraddittori sulla percezione europea della credibilità dell'impegno americano in Europa. Nel primo caso, si tratta di un vero e proprio detonatore del conflitto nucleare; nel secondo, per il fatto di poter circoscrivere il conflitto, limitandolo all'Europa, lo schieramento di queste armi è più problematico e i suoi effetti sulla stabilità strategica e di teatro ambivalenti.

Una terza differenza importante tra il 1957 ed il 1979 è nel grado di istituzionalizzazione dell'interdipendenza nell'area del nucleare. Negli anni '50 la consultazione era soprattutto orientata ad assicurare la compatibilità delle scelte NATO con quelle strategiche americane, piuttosto che assicu-

rare la presenza degli inputs europei dentro le dottrine strategiche americane. In quegli anni l'influenza dei membri europei della NATO sulla determinazione della strategia nucleare americana era minimo e la consultazione in campo nucleare totalmente affidata all'iniziativa dei comandanti militari americani, in mancanza di un organo o sede istituzionale permanente nella quale coordinare le dottrine strategiche dei paesi membri¹⁶. Agli europei non restava che adattarsi alle politiche e scelte unilaterali americane o defezionare.

Inoltre, in quegli anni, la posizione dei diversi paesi intorno al problema del nucleare militare non si era ancora chiarita. La scelta se cooperare, cercando di attutire gli effetti negativi delle politiche americane, Oppure defezionare, allontanandosi o creando forze nucleari autonome, non era ancora stata fatta. La vicenda dei missili Thor e Jupiter contribuì a chiarire la situazione.

La decisione della Francia di defezionare dalla struttura militare integrata rende più facile trovare un accordo su una proposta che, piuttosto che combinare il potere di voto americano sull'uso delle armi nucleari ed il controllo e proprietà delle armi nucleari da parte degli alleati, cercasse di «socializzare» gli alleati ai problemi di gestione delle forze nucleari, rendendoli sensibili all'orientamento strategico USA.

Il Nuclear Planning Group creato nel 1967 crea un canale stabile e regolare di comunicazione tra i paesi europei e gli Stati Uniti in materia nucleare, con tre conseguenze importanti (si veda Buteux (1983) per una storia di questa struttura), che fanno la differenza tra il 1957 ed il 1979: (a) creare sostegno e accettazione per le politiche americane in campo nucleare, attraverso la comunicazione di informazioni e un processo di «apprendimento», destinato ad attutire le fonti di conflitto; (b) isolare gli issues della pianificazione e del controllo nucleare da altri settori di conflitto inter-alleato. La settorializzazione di questi issues rispetto a quelli politici più generali riduce la tensione tra alleati, scoraggiando il collegamento tra issues diversi a scopo negoziale, come avveniva invece negli anni '50, quando il problema dello schieramento restò ingolfato nella discussione sul nuclear sharing; (c) creare un canale nel quale le differenze nazionali sui

¹⁶. Dalla metà degli anni '50 due erano gli strumenti principali di tale «comunicazione» tra alleati europei ed americani sui problemi nucleari: da un lato il Liaison Group del SACEUR al Joint Strategic Planning Staff ad Omaha, e dall'altro il Deputy for Nuclear Affairs del SACEUR.

temi strategici potessero essere prevenuti, trasformandosi in tecnici, prima che scoppiassero.

Come la stessa esperienza degli «Euromissili» mostra la creazione di una tale struttura non risolve affatto tutti i problemi. Al momento di discutere la modernizzazione dei missili di teatro si avvertì infatti l'esigenza di creare una struttura ad hoc, l'HLG dotato di maggiore agilità ed autorità. Inoltre la consultazione non evitò che si creassero problemi di comprensione tra governi e che si dovesse istituire un duplice canale per affrontarli. Tuttavia, l'esistenza di un canale istituzionalizzato pre-esistente facilitò la creazione di queste strutture ad hoc, collegandole ad un quadro cognitivo già consolidato.

Poste queste differenze strutturali, i due processi decisionali si caratterizzano tuttavia per una analoga dinamica, in quattro fasi. Una prima fase, pre-decisionale, in cui discussioni dottrinali, problemi politici e evoluzioni tecnologiche procedono in maniera indipendente, ciascuna arena dominata dalle proprie dinamiche. Gli argomenti con cui giustificare lo schieramento nei due periodi vengono discussi a prescindere dalle caratteristiche operative dei missili stessi. Un nucleo di entusiasti sostenitori spinge per la produzione di queste armi senza che però vi sia recettività da parte del governo americano. Sebbene la minaccia sovietica sia usata in entrambe le circostanze per giustificare lo schieramento, nella prima fase essa non è giudicata di tale gravità da giustificare una decisione politica. Ciò che dà movimento al processo è, in entrambe le circostanze, una crisi nella coesione atlantica: la crisi di Suez nel 1956 e quella della bomba al neutrone nel 1978. La crisi è politico-diplomatica e pone un problema di cooperazione tra alleati, soprattutto agli Stati Uniti. A questo punto la soluzione tecnologica, lo schieramento dei missili, viene spinta sull'agenda presidenziale come opportuna alla risoluzione del problema politico. Tuttavia il collegamento tra problema e soluzione non è sufficiente a farla passare. Perché lo schieramento appaia la soluzione al problema è necessario individuare una «minaccia» (tecnologica) dall'Est. Questa è la terza fase, in cui problema e soluzione si associano ad un evento politico, legato ai rapporti con l'URSS, che crea il «pacchetto» di proposte. Lo Sputnik nel 1957 e gli SS-20 nel 1979 costituiscono il necessario evento minaccioso. La quarta fase è quella delle reazioni europee alla proposta, reazione influenzata da processi interni, piuttosto che internazionali e determinata dalla ca-

pacità dei leaders politici al potere di costruire una coalizione sufficientemente forte da far passare la decisione ovvero di isolare la decisione dal contesto politico interno.

Se le dinamiche sono analoghe, perché nel 1979 il consenso intorno alle decisioni fu molto maggiore che nel 1957, nonostante le resistenze interne ai paesi che dovevano schierarli? A mio avviso quattro fattori spiegano la differenza: la natura della proposta (combinazione di problemi, soluzioni e eventi politici); il modo in cui fu portata sull'agenda dei leaders europei; il consenso interno alla leadership americana; la tempestività delle pressioni sovietiche. Il grado di opposizione per lo schieramento all'interno di questi paesi non è rilevante per spiegare le posizioni nazionali, quanto piuttosto per spiegare lo stile con cui la decisione fu adottata.

Una prima differenza tra il 1957 e il 1979 è nei contenuti della proposta, in termini di coerenza e giustificabilità tecnico-dottrinale. Primo, la proposta del 1957 venne immediatamente collegata al problema della cooperazione nucleare tra alleati, un tema questo che in quel periodo era fonte di continui attriti tra Stati Uniti e Francia, e quindi implicò una immediata politicizzazione della proposta, ancor prima che arrivasse sul tavolo dei decisi-ori nazionali. Al contrario, nel 1979 la proposta fu, intenzionalmente, slegata da ogni possibile implicazione politica. In particolare, fu minimizzato il legame con la dottrina della risposta flessibile (il che è paradossale perché era proprio la preoccupazione di rendere operativa questa dottrina ad aver suscitato l'interesse degli esperti per i cruise), e fu sottolineato il carattere esclusivamente «evolutivo» ed incrementale della modernizzazione. Secondo, la costruzione della minaccia sovietica e delle ragioni strategiche dello schieramento fu molto più graduale e ben argomentata nel 1979 che non nel 1957. Il dibattito sulle implicazioni della modernizzazione delle forze di teatro sovietiche, sui limiti del SALT, sull'attività sovietico nel Terzo Mondo e sul significato problematico della distensione erano andate avanti per vari anni. La proposta di schieramento si inseriva in un dibattito nel quale, a livello politico, la necessità di fare qualcosa per rispondere alla minaccia sovietica era fuori discussione. Nel 1957 la minaccia sovietica, per il fatto di essere legata allo Sputnik, fu improvvisa e mal collegata alla necessità di schierare i missili. Gli argomenti strategico-militari dietro queste armi erano poco convincenti (in parte perché influenzati dal conflitto tra Esercito ed Aviazione per accaparrarseli) in parte perché erano armi tecnologicamente già obsolete.

Una seconda differenza è nel modo in cui la proposta arrivò sul tavolo dei decisori europei. Nel 1957 la proposta di schieramento arrivò improvvisamente sull'agenda decisionale prima dell'avvio di negoziati bilaterali a livello tecnico e burocratico. In altre parole, i leaders politici furono immediatamente investiti della questione (anche per il fatto che mancavano stabili canali burocratici attraverso i quali far passare queste proposte) e poi furono coinvolti i burocrati, i quali, reagendo al dibattito in corso in America, non erano affatto convinti della opportunità di schierare questi missili. La immediata visibilità del problema (dovuta anche al fatto che i primi a riceverlo furono attori «visibili» e non «nascosti») rese molto più rigide le posizioni nazionali. Nel 1979 il processo fu esattamente l'inverso. La proposta fu fatta passare attraverso i canali burocratici per arrivare sull'agenda dei politici solo dopo un lungo periodo di preparazione, nel quale le alternative erano state «selezionate», facendo sopravvivere solo quelle politicamente e burocraticamente appetibili.

Terzo fattore, la coesione della leadership americana. Nel 1957 vi era un forte contrasto all'interno dell'Amministrazione americana sulla reale validità militare di questi missili e il Presidente non venne stabilmente coinvolto neanche iniziativa sia per ragioni personali (alla fine del 1957 Eisenhower aveva problemi di salute che gli impedirono di seguire con continuità questo problema) sia per la tendenza di Eisenhower a non farsi coinvolgere nelle decisioni di ogni giorno. Il conflitto era innanzitutto tra Esercito ed Aviazione, ciascuno dei quali sosteneva la proposta con argomenti diversi e non sempre facilmente conciliabili. Vi erano poi conflitti a diversi livelli. Innanzitutto tra Dulles, Segretario di Stato, e la commissione bipartita del Congresso americano sulle questioni nucleari JCAE sul grado di concessioni da fare agli europei. Dulles era desideroso di concedere armi e vettori agli europei, il Congresso non era entusiasta di concedere né gli uni né le altre. In secondo luogo vi era conflitto tra militari in Europa e in America. Il SACEUR convinto della inutilità (se non pericolosità) di queste armi per l'equilibrio strategico e gli alti gradi delle forze armate in America che spingevano per approvarli. Nel 1979 l'amministrazione americana mostrò, anche per effetto del fiasco della bomba al neutrone, una formidabile coesione. L'Amministrazione ad ogni livello, mini-SCC, SCC, Segretario di Stato e alla Difesa e Presidente, presentò fronte comune. E' plausibile sostenere che questa coesione fu maggiore anche perché non vi erano conflitti tra le armi sulla responsabilità dei missili (l'Esercito fu tacitato introducendo i Pershing nel pacchetto) e quindi non vi erano fonti di ten-

sione che dai bassi livelli dell'amministrazione si spostassero ai vertici politici.

Quarto fattore le pressioni sovietiche — minacce e promesse — esercitarono un effetto diverso nelle due circostanze perché arrivarono in fasi diverse del processo decisionale. Nel 1979, arrivarono praticamente a processo concluso, quando un consenso politico-burocratico era ormai stato forgiato, per cui il loro effetto fu largamente scontato, in nome di altre esigenze. Nel 1957 arrivarono quando la proposta non era ancora stata formulata e vi era una grande incertezza sul da farsi.

Quinto ed ultimo fattore, nel 1979 vi è un sostanziale consenso interno tra i partiti politici, in tutti e tre i paesi, sui temi di politica estera. Già da Bad Godesberg nel 1959 in Germania e a partire dalla metà degli anni '70 in Italia, non esiste più una opposizione alternativa in questi paesi, in grado di rendere la politica estera un issue con cui paralizzare le policies governative. Nel 1957 invece in Francia, Germania ed Italia l'opposizione «antisistema» è molto vivace su questi temi.

Se questo insieme di fattori possono spiegare le posizioni nazionali, sono esclusivamente le caratteristiche interne a poter spiegare lo «stile decisionale». Da questo punto di vista, la Francia, in entrambe le situazioni, mostra uno stile «deliberativo» e negoziale. In Francia sono i politici a dominare il processo nel 1957 e nel 1979. De Gaulle decide di non accettare i missili perché non ottiene le contropartite richieste e lo fa in quasi totale isolamento. Giscard d'Estaing sostiene la decisione del 1979 con energia, ma senza coinvolgere né i suoi alleati politici gaullisti né le forze armate. La decisione degli euromissili fornisce a Giscard d'Estaing e al suo staff presidenziale una opportunità di avvicinarsi ulteriormente alla NATO, contribuendo a concentrare l'attenzione politica europea ed americana sugli euromissili e sui negoziati eurostrategici tra le due superpotenze, evitando che si discuta anche di armi nucleari francesi, in un momento in cui le forze armate e il governo francese erano alle prese con la modernizzazione delle medesime. La posizione di Giscard è inoltre spiegabile con il fatto che nel 1979 la Francia non deve decidere di schierare, ma solo di appoggiare la decisione di altri.

La Germania in entrambe le circostanze è caratterizzata da una scelta di coalizione, nella quale pesano i fattori interni. L'Italia è il paese in cui lo «stile decisionale» è più diverso nei due periodi. Nel 1957 la decisione è presa sostanzialmente da un uomo solo, Fanfani, che negozia personalmente e conclude l'accordo senza informare né il Parlamento, né le altre

cariche dello stato né le forze armate. Le ragioni di questa strategia sono comprensibili. Volendo accettare lo schieramento in cambio del consenso americano per l'operazione di apertura a sinistra e per le politiche economiche nei confronti dei paesi arabi ma non volendo imbarazzare i socialisti l'unica soluzione per lui era quella di fare tutto da solo. Il desiderio di mostrarsi «fedele» era necessario sia per coprirsi da attacchi della destra in una fase delicata del processo di apertura a sinistra, sia per coprirsi all'esterno da attacchi americani ed inglesi circa la politica mediterranea dell'Italia. Negli anni '70 non è più possibile evitare il gioco di coalizione. Nel 1979 lo «stile decisionale» italiano è molto simile a quello tedesco, costruire una coalizione di forze in grado di sostenere la scelta italiana.

BIBLIOGRAFIA

- Aa.Vv. (1990), *La Comparazione in Scienza Politica*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», XX, n.3, Dicembre.
- ABERBACH JOEL D., PUTNAM ROBERT D. & ROCKMAN BERT A. (1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- ALLISON T. GRAHAM, (1971) *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little Brown & Co..
- ALLISON T. GRAHAM & HALPERIN H. MORTON, (1972), *Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications*, in «World Politics», Vol.XXIV, Supplement Spring, pp.40-79.
- ARMACOST H. MICHAEL, (1969), *The Politics of Weapons Innovation. The Thor-Jupiter Controversy*, New York, Columbia University Press.
- ART ROBERT J. & OCKENDEN STEPHEN E. (1981), *The Domestic Politics of Cruise Missile Development, 1970-1980*, in Richard K. Betts (ed.), «Cruise Missile. Technology, Strategy, Politics», Washington D.C., The Brookings Institution, pp.359-413.
- BAKER STEVEN (1975), *L'Italia e l'opzione nucleare: il punto di vista di un osservatore straniero*, in Aa.Vv., «La Proliferazione delle Armi Nucleari», Bologna, Il Mulino, Collana dello Spettatore Internazionale XXXIII, pp.59-85.
- BATTISTELLI FABRIZIO (1990), *Marte e Mercurio. Sociologia dell'Organizzazione Militare*, Milano, Angeli.
- BETTS RICHARD K. (1981), Innovation, *Assessment and Decision*, in Richard K. Betts ed.), «Cruise Missile. Technology, Strategy, Politics», Washington D.C., The Brookings Institution, pp.1-28.

BONANATE LUIGI (1976), *Teoria Politica e Relazioni Internazionali*, Milano, Comunità.

BOTTOME EDGAR M. (1971), *The Missile Cap: A Study of the Formulation of Military and Political Policy*, Fairleigh Dickinson University Press.

BUTELTX PAUL (1983), *The Politics of Nuclear Consultation in NATO, 1965-80*, Cambridge, Cambridge University Press.

----- (1983), *Strategy, Doctrine, and the Politics of the Alliance. Theater Nuclear Force Modernisation in NATO*, Boulder CO., Westview Press.

CERQUETTI ENEA (1975), *Le Forze Armate Italiane dal 1945 al 1975. Strutture e Dottrine*, Milano, Feltrinelli.

COBB ROGER W. E ELDER CHARLES D. (1972), *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda Building*, Johns Hopkins University Press.

COBB ROGER W., ROSS JENNIE-KEITH e ROSS MARC HOWARD (1976), *Agenda Building as a Comparative Political Process*, «American Political Science Review», Vol.LXX, March: 126-138.

COHEN MICHAEL D., MARCH JAMES C., & OLSEN JOHAN P. (1972), A *Garbage Can Model of Organizational Choice*, «Administrative Science Quarterly», Vol.17, n.l: 1-25.

CRAIG CORDON A. (1959), *Germany and NATO: The Rearmament Debate, 1950-58*, in Klaus Knorr (ed.), «NATO and American Security», Princeton NJ, Princeton University Press, pp.236-259.

DROZIER MICHEL (1963), *Il Fenomeno Burocratico*, Milano, Etas Libri

DAHL A. ROBERT (ed.), (1966), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press.

----- (1985), *Controlling Nuclear Weapons. Democracy vs. Guardianship*, Syracuse, Syracuse University Press.

DE ANDREIS MARCO (1986), *The Nuclear Debate in Italy*, «Survival», Vol.XXVIII, n. 3, (May-June)

ECKSTEIN HARRY (1975), *Case Study and Theory in Political Science*, in FRED I. CREENSTEIN & NELSON W. POLSBY (eds.), «Handbook of Political Science», Vol. VII, Reading Mass., Addison-Wesley, pp.79-138.

ELLIOT DAVID C. (1981), *Decision at Brussels: The Politics of Nuclear Forces*, California Seminar on International Security and Foreign Policy, Discussion Paper n. 97 (August), pp.57.

EVANGELISTA MATTHEW (1988), *Innovation and the Arms Race. How the United States and the Soviet Union Develop New Military Technologies*, Ithaca, Cornell University Press.

CADDIS JOHN LEWIS (1982), *Strategies of Containment. A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*, Oxford, Oxford University Press.

CARTHOFF RAYMOND L. (1985), *Détente and Confrontation. American Soviet Relations from Nixon to Reagan*, Washington, D.C., The Brookings Institution.

CASTEJGER KURT (s.d.), *L'Italia e lo schieramento degli Euromissili*, dattiloscritto.

GEORGE L. ALEXANDER (1979), *Case Studies and Theory Development: The Method of Structured, Focused Comparison*, in PAUL CORDON LAUREN (ed.), «Diplomacy. New Approaches in History, Theory and Policy», New York,

The Free Press, pp.43-68.

----- (1980), *Domestic Constraints on Regime Change in*

US Foreign Policy: The Need for Policy Legitimacy, in OLE R. HOLSTI, RANDOLPH M. SIVERSON, ALEXANDER L. GEORGE (eds.), «Change in the International System», Boulder CO., Westview Press, pp.233-262.

GOUREVITCH PETER (1978), *The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics*, «International Organization», Vol.32, n.4: 881-912.

GREENBERG GEORGE D., MILLER JEFFREY A., MOHR LAWRENCE B., VLADEK BRUCE C. (1977), *Developing Public Policy Theory: Perspectives from Empirical Research*, «American Political Science Review», Vol. LXXI, December, 4: 1532-1543.

GUY PETERS B. (1984), *The Politics of Bureaucracy*, New York, Longman.

----- (1987), *Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy Making*, in JAN-ERIK LANE (ed.), «Bureaucracy and Public Choice», Londra, SACE: @282.

HALPERIN H. MORTON (1974), *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington D.C., Brookings Institution.

HASLAM JONATHAN (1989), *The Soviet Union and the Politics of Nuclear Weapons in Europe, 1969-87*, London, MacMillan.

HILSMAN ROGER (1959), *NATO: The Developing Strategic Context*, in KLAUS KNORR (ed.), «NATO and American Security», Princeton NJ, Princeton University Press, pp.11-36.

HOLLOWAY DAVID (1984), *L'Unione Sovietica e la Corsa agli Armamenti*, Bologna, Il Mulino.

HOLSTI OLE R., HOPMAN TERRENCE P. & SULLIVAN JOHN D. (1973), *Unity and Disintegration in International Alliances: Comparative Studies*, New York, Wiley & Sons.

HOLSTI OLE R. & SULLIVAN JOHN D. (1969), *National-International Linkages: France and China as Nonconforming Alliance Members*, in JAMES N. ROSENAU (ed.), «Linkage Politics. Essays on the Convergence of National and International Systems», New York, The Free Press, pp.147-195.

HORELICK ARNOLD L. & RUSH MYRON (1966), *Strategic Power and Soviet Foreign Policy*, Chicago, University of Chicago Press.

ISERNIA PIERANGELO (1989), *Pressioni Internazionali e Decisioni Nazionali. Strutture, processi e attori nelle decisioni di Francia, Germania ed Italia di schierare i missili di teatro nel 1957 e nel 1979*, Tesi di dottorato di ricerca, II° ciclo, Università di Padova.

JERVIS ROBERT (1970), *The Logic of Images in International Relations*, Princeton NJ, Princeton University Press.

----- (1976), *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, NJ, Princeton University Press.

KAHAN JEROME H. (1975), *Security in the Nuclear Age. Developing US Strategic Arms Policy*, Washington DC, The Brookings Institution.

KAISER KARL (1971), *Transnational Politics: Toward a Theory of Multinational Politics*, «International Organization», Vol.XXV, n.4: 790-817.

KAPLAN FRED (1979), *Warring over New Missiles for NATO*, «New York Times Magazine», 9 December.

KATZENSTEIN J. Peter (1977a), *Introduction: Domestic and International Forces and Strategies of Foreign Economic Policy*, «International Organization», Vol.31, n.4: 587-606.

----- (1977b), *Conclusion: Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy*, «International Organization», Vol. 31, n.4: 879-920.

KELLEHER MCARDLE CATHERINE (1975), *Germany & the Politics of Nuclear Weapons*, New York, Columbia University Press.

----- (1981), *West Germany and the Nonnuclear NATO Countries*, in RICHARD K. BETTS (ed.), «Cruise Missile. Technology, Strategy, Politics, Washington D.C., The Brookings Institution, pp.481-508.

KEOHANE ROBERT O. & NYE S. JOSEPH (1977), *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston, Little Brown & Co.

Kingdon W. John (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown & Co.

KOCAN NORMAN (1963), *La Politica Esteria Italiana*, Milano, Lerici.

KOHL WILFRID L. (1971), *French Nuclear Diplomacy*, Princeton, Princeton University Press.

KRASNER STEPHEN D. (1982a), *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*, «International organization», Vol.36, n.2, pp.185-205.

----- (1982b), *Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables*, «International organization», Vol.36, n.2, pp.497510.

LEGGE MICHAEL S. (1983), *Theater Nuclear Weapons and the NATO Strategy of Flexible Response*, Santa Monica CA., The Rand Corporation, R-2964-FF (April).

LIJPART AREND (1971), *Il Metodo della comparazione*, «Rivista Italiana di Scienza Politica», I, pp.67-92.

LOWI THEODORE I. (1967), *Making Democracy Safe for the World: National Politics and Foreign Policy*, in JAMES N. ROSENAU (ed.), «Domestic Sources of Foreign Policy», New York, The Free Press: 295-331.

LUNN SIMON (1981), *The Modernization of NATO's Long-Range Theater Nuclear Forces*, Report prepared for the Subcommittee on Europe and the Middle East of the Committee on Foreign Affairs, US House of representatives, Congressional Research Service, Library of Congress, Washington D.C., U.S.G.P.O..

MANSBACH RICHARD W. e VASQUEZ JOHN A. (1981), *In Search of a Theory. A New Paradigm for Global Politics*, New York, Columbia University Press.

MARCH JAMES C. e OLSEN JOHAN P. (1976), *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen, Universitetsforlaget.

MENY YVES e THOENIC JEAN-CLAUDE (1991), *Le Politiche Pubbliche*, Bologna, Il Mulino.

MERLINI CESARE (1987), *Fine dell'Atomo? Passato e Futuro delle Applicazioni Civili e Militari dell'Energia Nucleare*, Bari, Laterza.

NALEWAJEK A. ROBERT (1980), *Realtà del Controllo degli Armamenti: il Caso del Missile Cruise*, in GIANFRANCO FERRARO (a cura di), «Scienza e Disarmo», Bari, Dedalo, pp.309-333.

NEUSTADT RICHARD E. (1970), *Alliance Politics*, New York, Columbia University Press.

PANEBIANCO ANGELO (1986), *La Dimensione Internazionale dei Processi Politici*, in GIANFRANCO PASQUINO (a cura di), «Manuale di Scienza Politica», Bologna, Il Mulino: 383-430.

- PUTNAM ROBERT D. (1977), *Italian Foreign Policy: The Emergent Consensus*, in HOWARD R. PENNIMAN (ed.), «Italy at the Polls. The Parliamentary Elections of 1976», Washington DC, American Enterprise Institute, pp.287326.
- (1978), *Interdependence and the Italian Communists*, «International Organization», Vol. 32, n.2, (Spring), pp.301-349.
- (1988), *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games*, «International Organization», Vol. 42, n.3, (Summer), pp.427-460.
- SANTORO CARLO MARIA (1991), *La Politica Estera di una Media Potenza. L'Italia dall'Unità ad Oggi*, Bologna, Il Mulino.
- SARTORI GIOVANNI (1973), *La politica comparata: premesse e problemi*, in GIULIANO URBANI (a cura di), «La Politica Comparata», Bologna, Il Mulino, pp.59-85.
- SCHEINMAN LAWRENCE (1965), *Atomic Energy Policy in France under the Fourth Republic*, Princeton NJ, Princeton University Press.
- SCHMIDT HELMUT (1978), *The 1977 Alastair Buchan Memorial Lecture, «Survival»*, Vol. XX, n. 1, January-February, pp.2-10.
- SCHWARTZ DAVID N. (1983), *NATO's Nuclear Dilemmas*, Washington D.C., The Brookings Institution.
- SHARP JANE M.O. (1986), *Arms Control and Alliance Commitments*, «Political Science Quarterly», Vol. 100, n.4: 649-667.
- SICAL LEEN V. (1984), *Nuclear Forces in Europe. Enduring Dilemmas, Present Prospects*, Washington DC, The Brookings Institution.
- SIMON HERBERT A. (1967), *Il Comportamento Amministrativo*, Bologna, Il Mulino.
- SNYDER H. CLENN (1986), *Il Dilemma della Sicurezza nella Politica delle Alleanze*, in LUIGI BONANATE & CARLO M. SANTORO (a cura di), «Teoria ed Analisi nelle Relazioni Internazionali», Bologna, Il Mulino,, pp.351-389.
- STEIN JANICE GROSS & TANTER RAYMOND (1980), *Rational Decision Making. Israel's Security Choice, 1967*, Columbus, OH, Ohio State University Press.
- STEINBRUNER D. JOHN (1974), *The Cybernetic Theory of Decision. New Dimension of Political Analysis*, Princeton, Princeton University Press.
- STEINER IURG (1983), *Decision Process and Policy Outcome: An Attempt to Conceptualize the Problem at the Cross National Level*, «European Journal of Political Research», Vol.11, September, 3: 309-318.

THOMSON JAMES A. (1984), *The LRTNF Decision: Evolution of US Theatre Nuclear Policy, 1975-9*, «International Affairs», Vol.60, n.4, (Autumn), pp.601-614.

TSEBELIS GEORGE (1990), *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*, Berkeley, University of California Press.

YIN ROBERT K. (1984), *Case Study Research. Design and Methods*, Beverly Hills, Sage.