

## MEDITERRANEO E MEDIO ORIENTE NELLA POLITICA ESTERA ITALIANA

FRANCESCO PERFETTI

1. L'area mediterranea e mediorientale ha rappresentato per l'Italia da sempre una zona di particolare interesse strategico. La diplomazia italiana ha visto in essa uno sbocco naturale per l'espansione di un Paese bloccato a Nord dai monolitici imperi centrali e ostacolato nell'area balcanica da una vera e propria "coesistenza competitiva" fra Austria e Russia. È comprensibile che, stando così le cose, l'Italia abbia puntato, non appena raggiunta l'unità, a ritagliarsi uno spazio nel Mediterraneo e nel Medio Oriente, cercando di evitare uno scontro con le potenze egemoni nell'area, Francia e Inghilterra. I motivi di una tale linea sono molti. In primo luogo sono di natura geopolitica per la dislocazione territoriale del Paese, in quanto il Mediterraneo costituisce un ambito privilegiato di commercio e traffici, non solo con gli Stati che vi si affacciano, ma anche con quelli posti sulle principali rotte di comunicazione. In secondo luogo, vi sono, all'origine di tale proiezione mediterranea e mediorientale, motivi di natura più propriamente interna, soprattutto nel periodo successivo all'avvento al potere della Sinistra storica: il desiderio, per esempio, di assicurare sviluppo ed espansione a uno Stato giovane e privo di risorse, ma anche e, forse ancor più, la necessità di acquisire un ruolo nelle relazioni internazionali e nel "concerto delle potenze". In questa ottica, l'attivazione di legami privilegiati con Paesi mediterranei e mediorientali e l'affermazione in quegli ambiti territoriali non ancora di pertinenza esclusiva delle grandi potenze rappresentava una *conditio sine qua* non per la completa maturazione della giovane entità statale. *Last but not least*, la necessità di sicurezza strategica: per un Paese affacciato sul mare come l'Italia una mancata presenza nell'area avrebbe rappresentato un elemento di debolezza e un incentivo per le brame espansionistiche di altre entità statuali. Sfruttando, dunque, posizione geografica e contrasti fra potenze l'Italia ha cercato di agevolare il suo inserimento nella zona attraverso accordi politici ed economici nonché attraverso il sostegno a gruppi e compagini nazionali ed etniche.

La proiezione italiana in Mediterraneo e in Medio Oriente rappresenta, dunque, una tendenza antica, che, in qualche misura, ritorna o si ritrova anche nella storia più recente, quella dell'Italia del secondo dopoguerra: un'Italia che, per un verso, vedrà la sua azione internazionale complessiva sensibilmente ridotta o condizionata dal confronto bipolare, ma che, per altro verso, sarà in grado di mettere in moto una politica mediterranea e mediorientale caratterizzata per attivismo e incisività al punto da essere definita il solo episodio di politica di potenza dell'Italia postbellica.

2. Il Trattato di pace – firmato a Parigi il 10 febbraio 1947 mentre l'Italia protestava con uno sciopero generale e con l'esposizione di bandiere a mezz'asta in segno di lutto – sancì la sconfitta dell'Italia nel secondo conflitto mondiale e comportò, fra l'altro, la perdita dell'impero coloniale italiano. Il documento, infatti, pur rinviando a successivi accordi la «sorte definitiva» dei territori coloniali italiani precisava, nel primo comma dell'articolo 23, che l'Italia rinunciava «a ogni diritto e titolo sui possedimenti territoriali italiani in Africa, e cioè la Libia, l'Eritrea e la Somalia italiana». Le decisioni successive sancirono, a parte l'affidamento all'Italia della tutela decennale sulla Somalia decisa nel 1949, lo smantellamento dell'apparato coloniale italiano<sup>1</sup>. Lo studio di dettaglio dell'attività diplomatica italiana degli anni immediatamente successivi alla stipula del Trattato di pace mostra come Alcide De Gasperi, e con lui il governo, abbiano scelto la strada della liquidazione dell'eredità coloniale italiana per concentrare le energie sull'obiettivo di un reinserimento dell'Italia nel contesto europeo e atlantico<sup>2</sup>. Di fatto, peraltro, la fine dell'impero coloniale, imposta e in parte assecondata dai responsabili della politica estera di quegli anni, pur rappresentando una ferita per l'Italia – in questo giudizio le forze politiche erano concordi<sup>3</sup> – costituiva un vantaggio nell'ottica di un nuovo dialogo con il mondo mediterraneo e del Vicino e Medio

---

<sup>1</sup> Si veda in proposito VEDOVATO, *Il trattato di pace con l'Italia: Parigi, 10 febbraio 1947*, Firenze, 1971, nonché il più recente volume di LORENZINI, *L'Italia e il trattato di pace del 1947*, Bologna, 2007. Sulla questione delle colonie cfr. CARANGIU, NEGASH, *L'Africa orientale italiana nel dibattito storico contemporaneo*, Roma, 2007.

<sup>2</sup> Per la ricostruzione degli eventi cfr. PASTORELLI, *Il ritorno dell'Italia nell'Occidente. Racconto della politica estera italiana dal settembre 1947 al novembre 1949*, Milano, 2009, 237-319.

<sup>3</sup> Cfr. il saggio di DI NOLFO, *La persistenza del sentimento coloniale in Italia nel secondo dopoguerra*, in *Fonti e problemi della politica coloniale italiana. Atti del convegno, Taormina - Messina, 23-29 ottobre 1989*, Roma, 1996.

Oriente. Ennio di Nolfo ha parlato di un «privilegio delle mani nette da ogni scoria colonialistica» che avrebbe favorito l'Italia rispetto ad altre potenze nei rapporti con gli Stati sorti dalla decolonizzazione.

Nell'immediato dopoguerra, segnatamente fra il 1947 e gli anni cinquanta, si ebbero, certo, manifestazioni di interesse verso alcuni Paesi mediterranei nella prospettiva di normalizzazione e rilancio dei rapporti<sup>4</sup>, ma, nonostante l'esistenza di premesse funzionali alla ripresa di legami con la sponda meridionale del Mediterraneo, la politica estera italiana fu rivolta, nel complesso e in maniera quasi esclusiva, come si è accennato, all'Europa. Si trattò di una scelta legata, per un verso, alla centralità dell'Europa per la politica estera americana e, per altro verso, ai vantaggi che l'integrazione economica del continente rivestiva per l'Italia, ma anche, infine, alla convinzione che l'interesse nazionale potesse essere validamente difeso attraverso l'impegno europeistico<sup>5</sup>. Insomma, agli albori degli anni cinquanta, l'Italia risultava, ancora, troppo assorbita da problemi di sicurezza e stabilizzazione per poter guardare con serenità oltre i confini dell'anticontinente: il faticoso inquadramento del Paese nel sistema occidentale e atlantico, la sfida proveniente da Est (che sul piano interno trovava volentieri sostenitori e fiancheggiatori), la ricostruzione economica e istituzionale, la persistenza di sperequazioni a livello regionale e sociale; tutti questi fattori facevano sì che ogni risorsa morale e materiale venisse incanalata verso obiettivi considerati prioritari. De Gasperi – come ormai dimostrano sia gli studi più recenti<sup>6</sup> sia la pubblicazione sistematica di tutti i suoi discorsi, scritti giornalistici e interventi – ritenne necessario adottare e perseguire con fermezza questa linea di priorità della dimensione euro-atlantica della politica estera italiana, attorno alla quale si ritrovarono, peraltro, i suoi diretti successori.

L'uscita di scena dello statista, e quindi la fine della stagione del centrismo classico e l'ingresso in un periodo di "centrismo instabile" proiettato verso la ricerca di nuovi equilibri, non mancò di riverberarsi sul dibattito riguardante il futuro e le scelte di politica estera. Di fatto nulla cambiò, dal momento che l'Italia rimaneva saldamente ancorata sia agli Stati Uniti sia all'Alleanza Atlantica sia, infine, all'idea che

---

<sup>4</sup> Per il dettaglio di questa prima politica mediterranea dell'Italia del dopoguerra cfr. PIZZIGALLO, *La diplomazia italiana e i paesi arabi dell'oriente mediterraneo (1946-1952)*, Milano, 2008.

<sup>5</sup> VARSORI, *Europeismo e mediterraneità nella politica estera italiana*, in DE LEONARDIS (a cura di), *Il Mediterraneo nella politica estera italiana del dopoguerra*, Bologna, 2003, 27-28.

<sup>6</sup> Per la figura di De Gasperi cfr. la biografia di CRAVERI, *De Gasperi*, Bologna, 2006.

l'integrazione europea dovesse seguire il suo percorso di approfondimento. Tuttavia si registrò una importante novità rappresentata, proprio, dall'inserimento delle questioni di politica estera nelle discussioni che, attraverso stampa e convegni, si svolgevano tanto fra le principali forze politiche quanto, e soprattutto, tra le neonate correnti della Democrazia Cristiana<sup>7</sup>. Dalla metà degli anni '50 all'inizio degli anni '60 – grazie, in particolare, all'assestamento della posizione interna e internazionale del Paese e a causa, pure, delle «strette» che sembravano condizionare la politica atlantica – queste discussioni fecero emergere o, se si preferisce, riemergere la cosiddetta “opzione mediterranea” per la politica estera italiana. Alla base del dibattito c'era l'affiorare, sul piano interno, di sollecitazioni e istanze di natura politica ed economica che sembravano in qualche misura essere sacrificate o contrastate dalle scelte governative interne e, parimenti, dalla linea di politica estera filoatlantica e filooccidentale dell'Italia. Il cammino intrapreso da De Gasperi rappresentava certamente, guardandolo con il senno del poi, la via migliore e più saggia per riportare il Paese nel consesso delle grandi potenze; si trattava, peraltro, di un cammino lungo ed erto, che avrebbe dato i suoi frutti solo nel lungo periodo. In questo contesto maturò una sorta di “impazienza” di taluni *ceti emergenti* dell'Italia del dopoguerra che auspicavano una politica estera di maggiore respiro e con più ampi margini di autonomia. Personalità del mondo politico ed economico incarnarono una tale volontà di cambiamento: Enrico Mattei, per esempio, dal 1953 alla guida dell'ENI, con la sua politica energetica<sup>8</sup> o, ancora, Giovanni Gronchi il quale, durante la sua permanenza al Quirinale, cercò di svincolarsi dagli schemi classici della politica estera del governo fino al punto di innescare un vero e proprio scontro istituzionale e da allarmare gli alleati occidentali<sup>9</sup>. In sostanza – mentre, a livello internazionale, cominciava a manifestarsi e prendere corpo un nuovo clima, per certi versi “distensivo”, del quale erano sintomi significativi, fra gli altri, la Conferenza di Ginevra del 1955, la fine dell'occupazione quadripartita dell'Austria, la firma del Trattato di pace austriaco, l'ammissione dell'Italia all'ONU – finirono per scontrarsi, come si è detto, i sostenitori di una linea

---

<sup>7</sup> Sulla nascita del correntismo cfr. CAPPERUCCI, *Il partito dei cattolici. Dall'Italia degasperiana alle correnti democristiane*, Soveria Mannelli, 2010.

<sup>8</sup> Tra i lavori dedicati a Mattei cfr. PERRONE, *Enrico Mattei*, Bologna, 2001, spec. 89-124.

<sup>9</sup> Per le preoccupazioni americane alle elezioni di Gronchi alla presidenza della Repubblica, cfr. PERFETTI, *Clara Boothe Luce, Dino Grandi e l'Italia di Gronchi*, in *Nuova Storia Contemporanea*, maggio-giugno 2005, mentre sui rapporti Usa-Italia cfr. NUTI, *Gli Stati Uniti e l'apertura a sinistra*, Roma-Bari, 1999.

fortemente atlantica ed europeista e quanti ritenevano necessario cercare strade che consentissero all'Italia di avere una maggiore libertà d'azione pur nel quadro di un saldo ancoraggio all'Occidente<sup>10</sup>.

Agitato da quanti, a vario titolo, si proponevano di scardinare le rigidità della politica estera degasperiana, il disegno di una nuova politica mediterranea si rafforzò all'epoca della crisi di Suez del 1956, che stimolò i pruriti interventisti di quanti – convinti che l'offuscamento dell'immagine e del primato franco-britannico, di due potenze cioè ridimensionate e declassate dalla crisi al ruolo di «potenze intermedie» o «potenze regionali» – potesse aprire nuove e insperate possibilità di espansione economica e politica in quell'area. Tornava, insomma, in auge un certo nazionalismo fascista e prefascista, che considerava l'Italia come una sorta di “ponte” tra le due sponde del Mediterraneo<sup>11</sup>. Indicativo in proposito è quanto avrebbe scritto il liberale Ugo D'Andrea, accennando a una Italia «libera da ogni legame coloniale», che avrebbe dovuto «prendere atto della nascita di nuove nazioni sulle rive africane del Mediterraneo e cercare con esse nuove possibilità di sviluppo»<sup>12</sup>. In altri termini, la politica mediterranea, per un verso, solleticava le suggestioni di quanti sognavano un ritorno della grande Italia in termini nazionali, ma, per un altro verso, fungeva da stimolo per quanti, soprattutto nel mondo socialista e nei partiti laici minori ma anche nella sinistra della DC, accarezzavano progetti terzaforzisti. Sconfitta, infatti, l'ipotesi neutralista con la ratifica del Patto Atlantico, era in qualche modo sopravvissuta nel mondo politico italiano una corrente terzaforzista che, scomparso De Gasperi, ritenne di poter dare un impulso al ruolo internazionale dell'Italia affiancando alle opzioni imposte dalla guerra fredda nuove direttrici di espansione

---

<sup>10</sup> Osservano in proposito Mammarella e Cacace: «Sullo scenario italiano gli effetti del nuovo clima internazionale si manifestano in maniera particolarmente acuta e significativa. La posizione di chi – come, ad esempio, il ministro Martino e una parte consistente del gruppo dirigente democristiano – rimane convinto che la politica estera nazionale debba essere rigorosamente ancorata ai due principi fondamentali dell'atlantismo e dell'europeismo entra in rotta di collisione con un altro indirizzo, destinato a consolidarsi, che cerca margini di autonomia tra le strettoie della politica atlantica attraverso iniziative sovente originali e improvvisate; una linea che si intreccia sul versante interno con i primi timidi tentativi di “apertura a sinistra” attraverso il dialogo tra i cattolici e i socialisti nenniani. Una linea che si rafforza con il superamento della fase di emergenza della ricostruzione postbellica e grazie all'accelerazione dello sviluppo economico del paese» (MAMMARELLA, CACACE, *La politica estera dell'Italia. Dallo Stato unitario ai giorni nostri*, Roma-Bari, 2010, 203).

<sup>11</sup> Cfr., a titolo esemplificativo della lettura nazionalista e fascista, il classico lavoro di SILVA, *Il Mediterraneo. Dall'unità di Roma all'Impero italiano*, Milano, 1937.

<sup>12</sup> D'ANDREA, *Uno Stato senza bussola. 1945-1965: vent'anni di politica estera*, Milano, 1965, 79.

sia politica che territoriale. Il cosiddetto “revisionismo atlantico” o “neatlantismo” (per usare la celebre espressione coniata da Giuseppe Pella nel 1957) ne fu di fatto l’espressione, non solo come strumento utilizzato da «una parte consistente del mondo politico ed economico italiano» per tentare di «marcare una maggiore autonomia della nostra politica estera» ma anche come mezzo per «tentare di recuperare, in qualche modo, quel ruolo di “media potenza” smarrito con la sconfitta nella seconda guerra mondiale»<sup>13</sup>. Si trattò di un fenomeno nel quale, com’è stato osservato, si mescolavano un «pacifismo atlantico» e un «nazionalismo mediterraneo» e che divenne una sorta di punto di coagulo di iniziative eterogenee le quali avevano in comune «la ricerca, sovente velleitaria, di un’azione originale nella condotta della politica estera»<sup>14</sup>.

Principale interprete del “neatlantismo” e di questa auspicata nuova politica mediterranea fu Giovanni Gronchi, il quale, nella prima parte del suo settennato al Quirinale, fece diverse discusse incursioni nel campo della politica estera, tra le quali è rimasto celebre, per le polemiche che comportò, il tentativo di inviare nel 1957 una lettera, poi bloccata dal ministro Gaetano Martino, all’allora presidente americano Dwight D. Eisenhower, lettera con la quale auspicava un nuovo partenariato italo-statunitense per il Medio Oriente<sup>15</sup>.

Queste “aspirazioni mediterranee” trassero ulteriore alimento dagli indiscutibili successi economici registrati da alcune imprese italiane. Dalla fine degli anni ‘50, per esempio, l’ENI concluse importanti accordi economico-commerciali con la Libia, la Tunisia, l’Egitto<sup>16</sup>. Si trattava di accordi che, prevedendo la cessione del 75% dei profitti al Paese dove si effettuavano le ricerche, si rivelarono assai favorevoli

---

<sup>13</sup> MAMMARELLA, CACACE, *op. cit.*, 206, i quali aggiungono: «il disegno di coloro che si richiamano al cosiddetto *neatlantismo* [...] è più complesso e ambizioso. Non si tratta solo di rivendicare una maggiore presenza dell’Italia su uno scacchiere, quello mediterraneo, cui il nostro paese si era volontariamente ritratto con la rinuncia a qualsiasi presenza coloniale, ma di sfruttare le crescenti difficoltà che potenze come la Francia e la Gran Bretagna incontrano nel salvaguardare le rispettive zone d’influenza per cercare di sostituirvi una nostra azione diplomatica più aperta al dialogo con i popoli arabi dell’area mediterranea e mediorientale».

<sup>14</sup> *Ibidem*, 206-207.

<sup>15</sup> BEDESCHI MAGRINI, *Spunti revisionistici nella politica estera di Giovanni Gronchi Presidente della Repubblica*, in DI NOLFO, RAINERO, VIGEZZI (a cura di), *L’Italia e la politica di potenza 1950-1960*, Milano 1992. La lettera di Gronchi ad Eisenhower trattenuta dal Ministro degli Esteri italiano è pubblicata da WALLEMBORG, *Stelle, strisce e tricolore. Trent’anni di vicende politiche fra Roma e Washington*, Milano, 1983, 583-586.

<sup>16</sup> Su Mattei cfr. MAUGERI, *L’arma del petrolio. Questione petrolifera globale, guerra fredda e politica interna nella vicenda di Enrico Mattei*, Firenze, 1994. Si veda anche il volume di BAGNATO, *Petrolio e politica. Mattei in Marocco*, Firenze, 2004.

per questi Stati, dal momento che si offriva loro la possibilità di svincolarsi dalla morsa delle principali compagnie occidentali, la cui attività era sempre più spesso vista come uno sfruttamento. A tutto ciò si aggiungevano le suggestioni religiose e culturali di Giorgio La Pira, cui si dovette il ripensamento del Mediterraneo come spazio di confronto tra le principali religioni monoteiste<sup>17</sup>.

All'attivismo della diplomazia economica e culturale si accompagnarono numerose iniziative politiche e diplomatiche in senso proprio. Già nel 1960 si ebbe la prima visita ufficiale in Marocco di Segni e Fanfani: un evento di rilievo per i risultati concreti che ne derivarono (come l'Accordo sulla pesca nel Canale di Sicilia), ma anche per l'avvio ufficiale, da parte italiana, di una "politica della comprensione" verso i Paesi di nuova indipendenza destinata ad assumere sempre maggiore importanza.

Le aperture nei confronti dei Paesi mediterranei e del mondo arabo rispondevano, sì, alla volontà di far guadagnare spazi operativi all'Italia, magari sottraendoli alla Francia, ma anche all'aspirazione della *leadership* democristiana di testare, sul terreno della politica internazionale, la possibilità di una convergenza con i socialisti. E, non a caso, uno dei principali punti di incontro tra democristiani e socialisti riguardò le modalità di approccio al processo di decolonizzazione.

3. Con la formazione del primo governo organico di centrosinistra, presieduto da Aldo Moro, nel dicembre del 1963, anche la politica estera italiana sembrò giunta al giro di boa. Sebbene con sguardo retrospettivo si possa concludere come di fatto ben poco fosse in realtà cambiato, il centrosinistra venne percepito come un momento di svolta anche per la collocazione internazionale del Paese. Fedele alla scelta euro-atlantica, l'Italia dei primi anni Sessanta sembrò aspirare a un ruolo più attivo sullo scacchiere internazionale, immaginandosi come ponte sia tra Est e Ovest sia tra Nord e Sud del mondo. Proprio lungo questa seconda direttrice si collocò la politica mediterranea e mediorientale che Fanfani e Moro perseguirono con vigore maggiore rispetto ai loro predecessori<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> CIAVATTINI (a cura di), *L'Europa e il Mediterraneo nella visione di Giorgio La Pira. Arezzo, atti dell'incontro internazionale del 10 e 11 maggio 2002*, Arezzo, 2002.

<sup>18</sup> Sulla politica estera di Fanfani e, naturalmente, di tutto il periodo, cfr. GIOVAGNOLI, TOSI (a cura di), *Amintore Fanfani e la politica estera italiana. Atti del convegno di studi tenuto a Roma il 3 e 4 febbraio 2009*, Venezia, 2010.

Durante la prima stagione del centrosinistra, l'azione diplomatica italiana verso il Medio Oriente dovette confrontarsi con la conflittualità arabo-israeliana. Fin dalla sua nascita Israele era stato guardato con favore dagli ambienti diplomatici italiani, anche se, invero, sussisteva una contraddizione latente tra questa posizione e la nascente politica filoaraba perseguita da buona parte dei centri decisionali del Paese. Una contraddizione cui non sfuggiva una parte della diplomazia italiana, che annoverava tra le sue file numerosi e autorevoli esponenti favorevoli a una ripresa del tradizionale e antico filoarabismo.

L'Italia aveva riconosciuto Israele nel 1949 uniformandosi alla posizione della maggioranza della Comunità internazionale, ma la conflittualità crescente che avrebbe caratterizzato i rapporti tra Israele e mondo arabo sino all'ultimo scorcio degli anni Settanta avrebbe rappresentato un difficile problema di fronte al quale la diplomazia italiana si sarebbe trovata costretta a studiare, con successi alterni, soluzioni sempre più elaborate per salvaguardare un difficile ruolo di interprete privilegiato del mondo arabo e di amico di Israele. Un momento particolarmente critico si era avuto già nel 1956 in occasione della crisi di Suez, scoppiata a seguito della decisione di Nasser di finanziare la costruzione della diga di Assuan con la nazionalizzazione della Compagnia del Canale di Suez. In quell'occasione, al di là delle posizioni dei partiti, il governo aveva scelto una linea di moderazione ed equidistanza per non penalizzare o pregiudicare gli interessi italiani. Tale linea – fondata sulla separazione concettuale operata da Gaetano Martino tra nazionalizzazione del canale e libertà di navigazione attraverso di esso – si sarebbe però rivelata sempre meno perseguibile man mano che il contrasto tra Egitto e Israele si faceva più arroventato. Nell'ottobre del 1956 l'Italia si era trovata costretta a scegliere il campo disapprovando l'azione dei suoi alleati israeliani, inglesi e francesi. La sua iniziativa, peraltro, non si era limitata a un gesto di condanna, ma era stata integrata da un forte impegno diplomatico nei confronti dell'alleato americano per ricucire i rapporti tra quest'ultimo e gli anglo-francesi. Si era trattato, senza dubbio, di un successo di Gaetano Martino, tanto che l'importanza dell'azione mediatrice di quest'ultimo sarebbe stata in seguito riconosciuta dagli stessi inglesi e francesi<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Cfr. anche le osservazioni contenute in RICCARDI, *Il "problema Israele". Diplomazia italiana e Pci di fronte allo stato ebraico (1948 – 1973)*, Milano, 2006.

Se fino alla fine degli anni Cinquanta, l'Italia era riuscita a sviluppare, a livello diplomatico, un'azione basata sull'equilibrio e sulla moderazione, equidistante rispetto agli interessi in gioco – una politica, per dir così, del “buon sensale”, le cose divennero, a partire dalla seconda metà degli anni Sessanta, assai più complicate. Lo si vide ai tempi della guerra dei Sei Giorni nel giugno 1967. Di fronte all'iniziativa egiziana e alla decisione di interdire l'accesso alle navi israeliane nel Canale di Suez, Moro si astenne da dichiarazioni di condanna, limitandosi, anche negli interventi all'ONU, ad auspicare uno sforzo per la pace: in sostanza, cercò di non mettere in difficoltà, proprio mentre nel Paese si sviluppava un acceso dibattito tra filo-israeliani e filo-arabi, la posizione di interlocutrice privilegiata che l'Italia era riuscita a guadagnarsi in Medio Oriente. La linea di equidistanza venne mantenuta fin quando fu possibile, come dimostrò, per esempio, il sostegno offerto alla risoluzione latinoamericana all'ONU sul ritiro degli israeliani in cambio della fine dello stato di belligeranza e sul ricorso al principio della «pace giusta». Peraltro, la successiva e inevitabile convergenza sul progetto americano e sul piano Jarring – che prevedeva il ritiro delle forze armate israeliane, la fine dello stato di belligeranza, la libertà di navigazione attraverso il Canale e il Golfo di Aqaba per le navi israeliane – costrinse poi l'Italia ad avallare le decisioni degli alleati maggiori<sup>20</sup>. Il che comportò per l'Italia ripercussioni non trascurabili come la chiusura del traffico attraverso il Canale di Suez e la revoca di concessioni petrolifere fatte all'ENI sul Sinai. Al di là delle conseguenze immediate, tuttavia, questa vicenda lasciò aperti gli interrogativi sui limiti della politica mediterranea e mediorientale, sul valore reale delle aspirazioni terzaforziste, sulla loro capacità di assurgere al livello di opzione di politica estera.

Al crescente attivismo nella questione israelo-palestinese, la diplomazia italiana affiancò un non minore dinamismo nel più vasto contesto mediterraneo e mediorientale. A partire dal 1970 cominciò a delinearsi una cauta azione diplomatica volta a creare un raccordo tra la sponda Sud del Mediterraneo e i Paesi del Medio Oriente, da un lato, e l'Europa comunitaria, dall'altro lato: le visite di Moro in Marocco, Turchia, Egitto e Tunisia e l'incontro a Roma con Abba Eban si collocarono proprio in tale cornice. E allo stesso schema è, pure, ri-

---

<sup>20</sup> Sulla diplomazia italiana nella guerra dei Sei Giorni cfr. CAVIGLIA, CRICCO, *La diplomazia italiana e gli equilibri mediterranei. La politica mediorientale dell'Italia dalla Guerra dei Sei Giorni al conflitto dello Yom Kippur (1967-1973)*, Soveria Mannelli, 2006, oltre naturalmente al già citato volume di Riccardi.

conducibile il riconoscimento del nuovo regime libico effettuato dall'Italia, prima fra gli altri Paesi, dopo il colpo di stato che portò Gheddafi al potere. Contestualmente all'azione mediterranea, Moro sollecitò una politica attiva nei confronti dell'area mediorientale propriamente detta avviando, in sintonia col nuovo orientamento filo-arabo del suo partito, iniziative di cooperazione con i principali Paesi dell'area – Egitto, Iraq, Algeria, Arabia Saudita – ma cercando, al tempo stesso, di mantenere i buoni rapporti con Israele. Il suo fu uno sforzo teso a bilanciare forze contrastanti: uno sforzo che lo spinse a ribadire la centralità delle Nazioni Unite, affiancate dall'Europa comunitaria, per la gestione, la pacificazione e lo sviluppo dell'area. In linea con tali direttrici di marcia, egli continuò a tessere una sottile trama diplomatica per organizzare, fra l'altro, una conferenza per il Mediterraneo la cui proposta venne formalizzata al Consiglio Atlantico di Bonn del 30-31 maggio 1972. In quella sede l'Italia fece presente la necessità di dare vita a un incontro, sul modello della CSCE, in grado di collegare in un quadro unitario i problemi di sicurezza dell'Europa centrale e quelli del Mediterraneo. Dietro tale iniziativa c'era la convinzione o la speranza che, oltre ad accrescere il suo livello di integrazione nei due contesti regionali, l'Italia sarebbe potuta assurgere a potenza di collegamento tra i due mondi assumendo così un "peso determinante".

La guerra dello Yom Kippur mandò in pezzi l'equilibrio instabile che durava da alcuni anni e generò una crisi destinata a proiettarsi ben oltre il mero conflitto regionale e a dispiegare effetti su tutta l'economia mondiale a seguito dell'offensiva portata avanti dal mondo arabo, proprio sul terreno economico, attraverso i tagli alla produzione di petrolio. L'Italia – si è accennato – aveva svolto fin dal 1967 un'azione fortemente propositiva nei confronti del mondo arabo nella speranza di eliminare gli elementi di divisione e di instaurare un rapporto preferenziale, ma gli eventi del 1973 rappresentarono una battuta d'arresto per tali progetti. In particolare ebbe un effetto spiazzante la decisione del Vertice di Algeri (26 novembre 1973) di non inserire l'Italia fra i Paesi amici o neutrali cui veniva garantito un trattamento di favore nella fornitura di greggio.

La guerra dello Yom Kippur portò, tuttavia, a un approfondimento dei rapporti con gli arabi. La diplomazia, ispirata da Moro, assunse in modo sempre meno velato le parti degli egiziani, e l'Italia pose il

problema dei territori occupati con la guerra dei Sei Giorni<sup>21</sup>. Moro si fece promotore di iniziative, in qualche misura audaci, come le dichiarazioni a sostegno dei diritti dei palestinesi o il voto favorevole (insieme con la Francia) sulla partecipazione di Arafat al dibattito sulla Palestina alle Nazioni Unite o, ancora, l'impegno per la Dichiarazione CEE sul Medio Oriente. Tali iniziative, oggetto di critiche tutt'altro che velate da parte degli Stati Uniti, contribuirono a guadagnare all'Italia la stima di buona parte del mondo arabo.

La persistenza del conflitto arabo-israeliano continuò a rappresentare un problema per la diplomazia italiana e un ostacolo alla piena collaborazione tra l'Italia e il mondo arabo. Del resto, pur continuando a manifestare simpatia per la causa palestinese tanto che nel 1974 fu autorizzata la presenza dell'OLP in Italia, il governo italiano non volle e non poté prendere le distanze da Israele.

Un bilancio complessivo di valutazione della politica estera italiana in questo periodo non è semplice. Sergio Romano si è espresso con parole dure osservando che «sollecitata in due diverse direzioni dal nazionalismo proarabo di Fanfani e dall'eupeismo atlantico di Saragat», la politica estera italiana rimase «affidata in ultima analisi alle laboriose involuzioni verbali di Moro, il quale cercò di percorrere una via di mezzo che non poteva soddisfare [...] né gli uni né gli altri»<sup>22</sup>. A parziale attenuazione di questa critica si potrebbe osservare come l'Italia abbia anticipato una linea destinata a essere seguita in seguito dai suoi alleati principali, a cominciare dagli Stati Uniti, che di lì a poco avrebbero riconosciuto la necessità di superare lo scontro frontale con il mondo arabo.

4. Il rilancio della politica estera italiana nei confronti del mondo arabo prese avvio dalla seconda metà degli anni '70, dapprima limitatamente alla sponda mediterranea poi gradualmente esteso all'intera area mediorientale. Con l'accordo tra Libia e FIAT l'Italia si aprì alla penetrazione finanziaria da parte dei Paesi esportatori di petrolio, i quali, grazie alle decisioni del 1973, disponevano ormai di un surplus

---

<sup>21</sup> Si veda il saggio di RICCARDI, *Sempre più con gli arabi. La politica italiana verso il Medio Oriente dopo la guerra del Kippur (1973-1976)*, in *Nuova Storia Contemporanea*, novembre-dicembre, 2006. Interessante l'intervento di Moro del 23 gennaio 1974 di fronte alla Commissione Esteri del Senato, riportata da Riccardi (*ibidem*, 61), in cui lo statista democristiano parlò sia di una "valorizzazione" dei rapporti con il mondo arabo, sia della necessità di una "patria" palestinese.

<sup>22</sup> ROMANO, *Guida alla politica estera italiana. Da Badoglio a Berlusconi*, Milano, 2004, 145.

di capitali non collocabili nei loro Paesi per la mancanza di un sistema economico in grado di assorbirli. In questo quadro, maturarono iniziative per trasformare il Medio Oriente in un mercato per le esportazioni italiane ed ebbero luogo, a ciò finalizzati, diversi incontri dei responsabili della politica economica e commerciale oltre che della politica estera italiane con i governanti dell'area. Da un lato, si ebbero riscontri positivi sul piano economico, ma, da un altro lato, sul versante finanziario, se ne registrarono di più modesti soprattutto per il tentativo di dirottare i petrodollari sulle piazze italiane. Risale a questo periodo un episodio rivelatore dell'esistenza di forti limiti a una effettiva autonomia dell'iniziativa italiana nella zona ed è quello degli aerei G-222, possibile oggetto di un accordo con la Libia, saltato per l'opposizione degli Stati Uniti. Tuttavia, nonostante l'esistenza di limiti oggettivi e nonostante incoerenze od oscillazioni nell'azione politico-diplomatica, l'Italia riuscì a conseguire risultati concreti, beneficiando di circostanze favorevoli come, per esempio, la firma degli Accordi di Camp David tra Egitto e Israele, che alleggerirono, per qualche tempo, il problema della scelta tra i campi contrapposti, arabo e israeliano.

Il sia pur temporaneo appianamento di alcune tra le principali controversie esistenti, l'atteggiamento moderato dell'Amministrazione americana fecero sì che, a partire dai primi anni '80, l'Italia riuscisse a riprendere e a sviluppare la propria iniziativa nell'area mediorientale e mediterranea. La conduzione di una politica più incisiva e qualitativamente valida venne agevolata dal rasserenarsi del quadro economico: la "grande paura" della chiusura dei rubinetti petroliferi diventò un lontano ricordo, le iniziative di collaborazione energetica dettero i primi frutti (il gasdotto transmediterraneo venne ultimato nel 1982), si profilò un maggior grado di concorrenza tra produttori energetici. L'Italia, inoltre, poté beneficiare di un ulteriore vantaggio derivante dalla sua sovraesposizione verso alcuni Paesi, soprattutto Libia e Algeria, e poté avviare un serrato dialogo con i Paesi arabi moderati, accompagnato da una presa di distanza dalla politica israeliana. In questo clima, la dichiarazione assunta dal Consiglio Europeo di Venezia sotto la presidenza italiana nel giugno 1983 – che ravvisò la necessità di associare l'OLP al negoziato di pace in quanto parte in causa – fu vista come un successo per l'Italia, fu ben accolta in tutte le capitali del mondo arabo e le permise, inoltre, di assurgere a partner ideale degli Stati Uniti per la gestione e la pacificazione dell'area, come fu poi dimostrato dalla partecipazione alla forza multinazionale inviata nel Sinai. Tale missione funse da prova generale del ben più grande im-

pegno preso di lì a poco: la partecipazione alla forza multinazionale di pace in Libano. Per la capacità di gestire situazioni difficili e di interagire con la popolazione civile, gli italiani si guadagnarono meritatamente la fama di essere i migliori soldati di pace.

Con gli anni '80 l'Italia cominciò a confrontarsi con il fenomeno del terrorismo internazionale proveniente dall'area mediorientale. Si trovò a vivere a contatto diretto con esso. Il 7 ottobre 1985 avvenne il sequestro della Achille Lauro da parte di terroristi palestinesi, vicenda che portò a una contrapposizione tra Italia e Stati Uniti sfociata nella crisi di Sigonella<sup>23</sup>. Ma il terrorismo internazionale, al di là dei singoli episodi e delle loro ripercussioni immediate sulle scelte politico-diplomatiche, contribuì a modificare l'immagine dell'area mediterranea, presto divenuta centro di un vero e proprio "arco di instabilità" destinato a sopravvivere anche alla fine della guerra fredda<sup>24</sup>. L'Italia, in questo scenario, non riuscì a realizzare quel ruolo di grande mediatore tra Occidente e mondo mediterraneo e mediorientale cui aveva sempre puntato<sup>25</sup>, ma – come ha osservato Luigi Vittorio Ferraris – caratterizzò la propria azione con un notevole grado di autonomia e con attenzione alle questioni strategiche e di difesa<sup>26</sup>. La decisione di partecipare alla prima missione UNIFIL in Libano<sup>27</sup> e il crescente attivismo diplomatico per promuovere un'azione della Comunità Europea in alcune questioni problematiche, come per l'appunto il Libano ma anche la guerra Iran-Iraq, rappresentarono il segno di una rinnovata coscienza italiana del proprio ruolo.

---

<sup>23</sup> Sulla crisi di Sigonella e sulle sue conseguenze cfr. GERLINI, *I rapporti con gli Stati Uniti: la crisi di Sigonella e la formazione del G7*, in DI NOLFO (a cura di), *La politica estera italiana negli anni ottanta*, Venezia, 2007, 99-114.

<sup>24</sup> Si veda a tal proposito il volume di SANTORO, *Rischio da sud. Geopolitica delle crisi nel bacino mediterraneo*, Milano, 1996, nonché il saggio di COLOMBO, *La percezione italiana dei «rischi da sud» tra l'ultima fase della guerra fredda e il mondo post-bipolare*, in DE LEONARDIS (a cura di), *op. cit.*, 110-111.

<sup>25</sup> In proposito Antonio Varsori ha osservato che l'Italia non poteva più sperare, «come era avvenuto tra la seconda metà degli anni Cinquanta e gran parte degli anni Sessanta, di divenire per gli Stati Uniti un utile interlocutore in questa parte del mondo, perché se la penisola era pur sempre un'area di rilievo nel fronte sud della NATO, essa era valutata a Washington come un problema piuttosto che come un vantaggio, proprio a causa della crisi interna e dell'instabilità politica, elementi, questi, che sembravano destinati a favorire l'arrivo al potere del PCI» (VARSORI, *op. cit.*, 37).

<sup>26</sup> FERRARIS (a cura di), *Manuale della politica estera italiana 1947-1993*, Roma-Bari, 1998, 377.

<sup>27</sup> Cfr. LUNDARI, *Gli italiani in Libano 1979-1985*, Milano, 1986.

La politica mediterranea italiana degli anni Ottanta è indissolubilmente legata alla figura di Bettino Craxi<sup>28</sup> e a quella di Giulio Andreotti. Fu il leader socialista che ridefinì il ruolo dell'Italia come "potenza regionale", in quanto tale dedicata a iniziative specifiche nei confronti dei Paesi del Mediterraneo, dei Balcani, del Medio Oriente e del Nord Africa<sup>29</sup>. Gli anni Ottanta, invero, non portarono alla fine delle contraddizioni tra ortodossia atlantica e slanci filoarabi, come dimostrò la rammentata crisi di Sigonella del 1986. Non mancarono, neppure, iniziative generose, anche se talora velleitarie, per affrontare la questione palestinese. L'Italia si impegnò per favorire un accordo tra israeliani e palestinesi, i cui rapporti erano gravemente degenerati (nel dicembre del 1987 scoppiò la grande *intifada* nei territori occupati) e cercò di sviluppare un'azione intensa tanto sotto il profilo del dialogo con i principali attori dell'area quanto sotto il profilo della ricerca e dell'indicazione di proposte di pace alternative. E basterà, in proposito, ricordare l'idea di una confederazione giordano-palestinese attraverso la quale garantire la sicurezza di Israele e una patria per i palestinesi. Anche se non ebbero l'esito auspicato, queste iniziative mostrarono come, a differenza di quella dei decenni precedenti, la politica mediterranea e mediorientale dell'Italia fosse caratterizzata da un elevato livello di autocoscienza del proprio ruolo. Proprio questa rinnovata autoconsapevolezza permise all'Italia di affermarsi come un Paese rilevante nel contesto mediterraneo durante la transizione dalla guerra fredda al nuovo ordine mondiale. Nonostante i molti problemi posti dalla fine del confronto bipolare, essa mantenne le sue posizioni e riprese l'iniziativa negli anni Novanta. La sua linea d'azione politico-diplomatica si adattò alle evoluzioni che caratterizzarono le relazioni internazionali e le dinamiche specifiche dell'area. Da un punto di vista generale la fine del confronto bipolare accentuò l'importanza complessiva di quell'ampio settore geopolitico che è

---

<sup>28</sup> Sulla figura di Craxi è fondamentale la biografia, frutto di documentazione inedita, di PINI, *Craxi. Una vita, un'era politica*, Milano, 2006. Cfr. anche PINI, *Taccuini craxiani. Trent'anni con Bettino*, in *Nuova Storia Contemporanea*, maggio-giugno, 2006.

<sup>29</sup> LAGORIO, *Anni ottanta: i mutamenti di politica estera e la svolta di politica militare*, in SPIRI (a cura di), *Bettino Craxi, il socialismo europeo e il sistema internazionale*, Venezia, 2006, 70. Per le idee di Craxi sul Mediterraneo e sul Medio Oriente cfr. gli scritti dello statista raccolti in CRAXI (S.) (a cura di), *Bettino Craxi. Pace nel Mediterraneo. Scritti, discorsi, relazioni*, Venezia, 2006. Si veda poi, in una prospettiva più generale, DI NOLFO (a cura di), *La politica estera italiana negli anni ottanta*, cit.

il “Greater Middle Est”, concetto – introdotto per la prima volta nell’Atto finale di Helsinki del 1975 e divenuto di moda all’epoca dell’Amministrazione di George W. Bush – indicativo della rinnovata importanza, tanto strategica quanto economica, attribuita dagli Stati Uniti all’area. Anche l’Unione Europea – va ricordato – sviluppò una politica mediterranea autonoma avviando una partnership culminata nel lancio del Partenariato euro-mediterraneo nel 1995 a Barcellona. E l’aspirazione a dotare l’Unione Europea di un approccio coerente verso il Mediterraneo si tradusse nell’istituzione, nel 2008, dell’Unione per il Mediterraneo.

L’Italia – Paese che svolge un’autonoma politica mediterranea pur risultando al contempo incluso nel quadro politico europeo e fortemente legato agli Stati Uniti – riformulò la propria azione nell’area sulla base di nuovi presupposti. Ma c’è un filo conduttore che lega gli ultimi due decenni di azione italiana nei confronti del Mediterraneo e del Medio Oriente ed è quello dell’approfondimento dei rapporti economici, che videro una conferma delle dinamiche di import-export e di investimento ma anche l’avvio di progetti di cooperazione strategica e di partnership con alcuni Paesi.

Fu soprattutto a partire dal 2001, quando l’emergere dirompente della minaccia terroristica internazionale mutò il quadro generale dei rapporti tra aree globali, che la politica estera italiana nei confronti del Mediterraneo e Medio Oriente si trovò ad affrontare crescenti criticità. I governi guidati da Silvio Berlusconi hanno bilanciato la tradizionale politica filoaraba degli anni precedenti alla guerra fredda con una politica di forte sostegno a Israele, dettata tanto dalla convergenza con l’orientamento filo-israeliano dell’Amministrazione americana quanto dalla sincera convinzione dell’importanza del legame ideale e politico con Tel Aviv. Il forte appoggio dato dall’Italia alla strategia di politica estera dell’Amministrazione americana dal 2001 si è tradotto nella partecipazione alle iniziative politico-militari per la promozione della sicurezza e della stabilizzazione della vasta area compresa tra l’Afghanistan e il bacino del Mediterraneo: l’intervento militare in Afghanistan e in Iraq ma anche la missione in Libano hanno rappresentato per il Paese un impegno significativo in termini di risorse militari, economiche e politiche. Nell’attuazione di questa politica i governi italiani del decennio appena trascorso hanno perseguito l’obiettivo comune della lotta al terrorismo e all’instabilità subordinando talora ad esso anche l’immediato interesse nazionale: scegliendo di concentrare i

suoi sforzi nell'area del Medio Oriente l'Italia ha infatti distolto risorse dalla sua politica mediterranea<sup>30</sup>, pur essendo quest'ultima potenzialmente più rilevante per gli operatori economici nazionali e più in generale per il Sistema Paese. Ma tutto ciò conferma che la proiezione verso il Mediterraneo e Medio Oriente rappresenta oramai una costante della politica estera italiana.

#### ABSTRACT

##### *Italian Foreign Policy with Respect to the Mediterranean and the Middle East*

The article provides a historical analysis of Italian foreign policy with respect to the Mediterranean and the Middle East since the end of the Second World War.

In the immediate post-war period, despite the priority given to euro-Atlantic relations, Italian foreign policy did not fail to consider the "Mediterranean option", in order to promote the economic and commercial relations of Italian companies with some Mediterranean countries (Libya, Tunisia, Egypt).

The '60s were characterized by the growing conflict between the Israelis and the Palestinians. The initial approach of Italian diplomacy, inspired by a moderate and equidistant policy, was later replaced by efforts to promote a European Community policy towards the Mediterranean and the Middle East.

By the mid '70s and until the early '80s, Italy was able to develop a more proactive approach, characterized by an increased commitment to the peace process between the Israelis and the Palestinians and by the assumption of greater military responsibilities through participation in multinational forces in Sinai and Lebanon.

In the last two decades of the 20<sup>th</sup> Century Italian foreign policy adapted to the new international system without giving up its own contribution to the peace process and strengthening economic and commercial relations with some countries of the Mediterranean area.

After the terrorist attacks of 11 September 2001 on the United States Italy revised its foreign policy to the Arab countries and Israel,

---

<sup>30</sup> Cfr. sul punto ALIBONI, RONZITTI, *L'Italia e il Mediterraneo*, in BONVICINI, COLOMBO (a cura di), *L'Italia e la politica internazionale*, Bologna, 2009.

and assumed greater military responsibilities for the security and the stability of a wide geo-political area within which the Mediterranean and the Middle East are central points.

