

MEMORIE E STUDI DIPLOMATICI

COLLANA DIRETTA DA STEFANO BALDI

ITALIA-HELSINKI 50

DALL'ATTO FINALE DI HELSINKI DEL 1975
ALL'OSCE DI OGGI

a cura di
Stefano Baldi e Luciano Monzali

Editoriale Scientifica



Memorie e studi diplomatici

diretta da Stefano Baldi

6

ITALIA – HELSINKI 50

DALL'ATTO FINALE DI HELSINKI
DEL 1975 ALL'OSCE DI OGGI

a cura di

Stefano Baldi e Luciano Monzali

Editoriale Scientifica
Napoli

La realizzazione del presente volume è stata possibile grazie al contributo della Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'OSCE a Vienna.

Tutte le valutazioni espresse nei contributi pubblicati sono da attribuirsi esclusivamente agli Autori e non riflettono necessariamente le istituzioni a cui appartengono.

L'edizione digitale di questo libro è pubblicata sul sito della
Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'OSCE
<https://delegazioneosce.esteri.it>
e sul sito della collana
<https://diplosor.wordpress.com/collana-di-libri/>
con Creative Commons Attribuzione-non commerciale-
non opere derivate 4.0 Italia License.
Maggiori informazioni circa la licenza dell'URL:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

© Copyright 2024 Editoriale Scientifica srl
Via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
ISBN 979-12-5976-930-5

INDICE

Prefazione	7
Lamberto Zannier	

Parte prima

L'Italia e la Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa

Luciano Monzali (Università degli Studi di Bari Aldo Moro) <i>La politica dell'Italia verso l'Europa centro-orientale nell'età della Distensione</i>	19
Federico Imperato (Università degli Studi di Bari Aldo Moro) <i>L'Italia e la genesi dell'Atto finale di Helsinki</i>	65
Fabio Bettanin (Università degli Studi di Napoli L'Orientale) <i>Mosca e la CSCE</i>	103
Paolo Soave (Università degli Studi di Bologna Alma Mater Studiorum) <i>Gli Stati Uniti e la CSCE</i>	155
Giuseppe Spagnulo (Università degli Studi di Bari Aldo Moro) <i>L'Italia e i "Seguiti CSCE" da Belgrado a Vienna (1977-1989)</i>	187

Parte seconda

L'Italia e l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa

Rosario Milano (Università degli Studi di Bari Aldo Moro) <i>L'Italia, la Federazione russa e la cooperazione paneuropea (1993-1994)</i>	267
Matteo Gerlini (Università degli Studi di Siena) <i>La fine della Guerra Fredda e la creazione dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa</i>	305

INDICE

Egeria Nalin, (Università degli Studi di Bari Aldo Moro) <i>Il contributo dell'OSCE al mantenimento della pace in Europa</i>	317
Paolo Trichilo <i>CSCE/OSCE. Dagli Stati non-partecipanti ai Partner per la Cooperazione</i>	333
Roberta La Fortezza (Università degli Studi di Siena) <i>L'OSCE e lo spazio mediterraneo</i>	363

Parte terza Testimonianze diplomatiche sull'OSCE

Mario Sica <i>L'evoluzione iniziale dell'OSCE (1993-1997)</i>	391
Guido Lenzi <i>L'OSCE dell'inizio del XX secolo (2000-2004)</i>	397
Francesco Bascone <i>L'Italia nell'OSCE (2004-2008)</i>	405
Gianfranco Varvesi <i>L'OSCE che ho conosciuto (2008-2011)</i>	413
Postfazione Stefano Baldi	423
Manifesti storici di eventi CSCE (1988 – 1991)	427
Bibliografia italiana su CSCE e OSCE	437
Elenco degli autori	443

L'ITALIA E LA GENESI DELL'ATTO FINALE DI HELSINKI

Federico Imperato

1. L'Italia e le incertezze della sicurezza europea. Dal primo centro-sinistra organico alla «Primavera di Praga»

Il 1968 è ricordato in Italia come l'«anno degli studenti», per via delle manifestazioni di protesta organizzate da studenti medi e universitari che si avvicendarono in quell'anno, cui si aggiunsero, a partire dall'autunno, anche gli operai delle fabbriche. Erano il sintomo di un'inquietudine che pervadeva l'intera società italiana, rivelatrice delle diverse velocità a cui correvano il paese e le sue istituzioni. Probabilmente, erano anche il riflesso del fallimento dell'esperimento riformista del centro-sinistra, al governo dal dicembre del 1963, cui non era riuscito di approvare quelle riforme di struttura necessarie alla modernizzazione della politica, dell'economia, dell'amministrazione e della società italiana, e che venivano reclamate a gran voce, in piazza, dalla parte più attiva dell'opinione pubblica¹.

Le elezioni politiche del maggio di quell'anno sembrarono confermare le inquietudini che si stavano diffondendo nelle università e nelle scuole italiane. La netta sconfitta del Partito Socialista Unificato (PSU) – nato due anni prima dall'unione del Partito Socialista Italiano (PSI) di Pietro Nenni e del Partito Socialdemocratico Italiano (PSDI) di Giuseppe Saragat – bocciava l'evoluzione del centro-sinistra a partire dalla «calda» estate del 1964, quando i timori per una deriva autoritaria, rappresentata dalle voci di sovvertimento dell'ordine democratico trapelate in merito al «piano Solo», elaborato dal generale Giovanni De Lorenzo e “coperto” dal presidente della Repubblica Antonio Se-

¹ Sul 1968 in Italia: P. CRAVERI, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, Torino, 1995, pp. 345-487; E. DI NOLFO, *La repubblica delle speranze e degli inganni. L'Italia dalla caduta del fascismo al crollo della Democrazia Cristiana*, Firenze, 1996, p. 473-502; G. CRAINZ, *Il Paese mancato. Dal miracolo economico agli anni Ottanta*, Roma, 2003, p. 217-362.

gni, avevano ingessato qualsiasi esperimento riformatore nell'immobilismo².

Le proteste di massa che caratterizzarono la cronaca politica di quell'anno non furono una prerogativa solamente italiana. In quasi tutti i Paesi occidentali gli studenti, i giovani in generale, scesero in piazza non solo per rivendicare una università più moderna o migliori condizioni di lavoro, ma anche per protestare contro la «sporca guerra» del Vietnam, dove l'esercito statunitense, nonostante il massiccio dispiegamento di uomini e mezzi (che comprendeva anche l'uso di armi chimiche come il napalm), non riusciva a venire a capo della strenua resistenza del piccolo popolo vietnamita. Ma le piazze e le strade si riempirono anche a Praga, dove l'esperimento del «socialismo dal volto umano», lanciato da Alexander Dubček, fu represso nel sangue dai carri armati del Patto di Varsavia³.

Aldo Moro, uno degli uomini politici italiani più attento ai muta-

² Sugli anni del centro-sinistra, oltre alle opere citate nella nota precedente, cfr.: G. TAMBURRANO, *Storia e cronaca del centro-sinistra*, Milano, 1976; M. DI LALLA, *Storia della Democrazia Cristiana. Volume 3*, Casale Monferrato, 1982; G. BAGET BOZZO, G. TASSANI, *Aldo Moro. Il politico nella crisi 1962/1973*, Firenze, 1983, p. 285-336; F. MALGERI (a cura di), *Storia della Democrazia Cristiana. Volume 4: Dal centro-sinistra agli anni di piombo, 1962-1978*, Roma, 1989; U. GENTILONI SILVERI, *L'Italia e la nuova frontiera. Stati Uniti e centro-sinistra (1958-1965)*, Bologna, 1998; L. NUTI, *Gli Stati Uniti e l'apertura a sinistra. Importanza e limiti della presenza americana in Italia*, Roma-Bari, 1999; P.L. BALLINI, S. GUERRIERI, A. VARSORI (a cura di), *Le istituzioni repubblicane dal centrismo al centro-sinistra (1953-1968)*, Roma, 2006; M. FRANZINELLI, *Il piano Solo. I servizi segreti, il centro-sinistra e il «golpe» del 1964*, Milano, 2010; P. PANZARINO, *Il centro-sinistra di Aldo Moro (1958-1968)*, Venezia, 2014.

³ Sulla «primavera di Praga»: G.H. SKILLING, *Czechoslovakia's Interrupted Revolution*, Princeton, 1976; K. WILLIAMS, *The Prague Spring and its Aftermath: Czechoslovak Politics, 1968-1970*, New York, 1997; M. KRAMER, *The Czechoslovak Crisis and the Brezhnev Doctrine*, in C. FINK, P. GASSERT, D. JUNKER (a cura di), *The World Transformed?*, New York, 1998, p. 111-174; ID., *The Prague Spring and the Soviet-Czechoslovak Crisis of 1968: Reform, Confrontation and Intervention in the Warsaw Pact*, New York, 2007; E. BETTIZZA, *La primavera di Praga. 1968. La rivoluzione dimenticata*, Milano, 2008; F. GUIDA (a cura di), *Era sbocciata la libertà? A quarant'anni dalla Primavera di Praga (1968-2008)*, Roma, 2008; S. FEDELE, P. FORNARO (a cura di), *La primavera di Praga. Quarant'anni dopo*, Soveria Mannelli, 2009; F. CACCAMO, P. HELAN, M. TRIA (a cura di), *Primavera di Praga, risveglio europeo*, Firenze, 2011; A. LAUDIERO, *La Primavera di Praga e le sue stagioni. Storia e storie*, Roma, 2018.

menti in atto nella società italiana e nel sistema politico internazionale, già alla guida dei governi di centro-sinistra dal dicembre 1963 e, quindi, considerato tra i principali sconfitti alle elezioni del maggio del 1968, visse gli avvenimenti di quell'anno straordinario con profondo travaglio, avviando un'approfondita riflessione politica. Le notizie che giungevano, oltre che dall'Italia, anche da molti altri Paesi del campo occidentale e dal blocco comunista, insieme ai mutamenti in atto in Africa e in Asia, con la definitiva crisi degli imperi coloniali europei, l'ascesa della Cina comunista e l'affermarsi dei nazionalismi filosocialisti nell'area del Mediterraneo e del Medio Oriente, imposero a Moro un'analisi dell'evoluzione politica internazionale in atto fortemente critica dell'assetto bipolare e delle "regole" della Guerra Fredda affermatesi alla conclusione del secondo conflitto mondiale. Il sistema politico internazionale si stava evolvendo, agli occhi dell'uomo politico democristiano, verso il multipolarismo e la proliferazione di diversi centri di potere, che rendevano più complessa una realtà internazionale solo parzialmente interpretabile con le categorie del bipolarismo e della politica di potenza, con cui Stati Uniti e Unione Sovietica si erano imposte come Paesi guida alla fine del secondo conflitto mondiale.

L'accelerazione e l'approfondimento, negli anni precedenti, del processo di distensione tra i due blocchi favoriva l'apertura di spazi sempre maggiori alla diplomazia multilaterale e alla cooperazione internazionale, categorie politiche e metodi diplomatici che avevano trovato pronta accoglienza nella politica estera dell'Italia repubblicana. Da questa analisi, Moro deduceva che all'Italia si sarebbero potuti aprire spazi d'azione ampi ed efficaci in una realtà internazionale così mutevole. Di fronte, infatti, al malcontento dell'opinione pubblica mondiale, Moro aspirava a un processo di rinnovamento spirituale, caratterizzato dall'emergere di nuovi valori politici quali la solidarietà, l'uguaglianza e la pace. Si trattava di un profondo mutamento di paradigma rispetto al bipolarismo USA-URSS e alle rispettive alleanze militari che lo stesso leader democristiano aveva fino a quel momento considerato necessarie a garanzia della «pace nella sicurezza» internazionale e che poteva essere trasposto senza grandi adattamenti dalla realtà internazionale a quella italiana. Qui, infatti, la crescita costante, in termini elettorali, del Partito Comunista Italiano (PCI), che, nonostante i suoi legami con Mosca, stava emergendo come un partito che si

poneva a garanzia della stabilità e della durata del sistema democratico, indusse Moro a perseguire una «strategia dell'attenzione» nei confronti dei comunisti, in attesa di trovare tempi e modi giusti per un allargamento della coalizione di centro-sinistra, che aveva incluso già i socialisti, anche a loro⁴.

Forse anche in virtù del progetto politico moroteo di cooptare progressivamente il PCI nell'area governativa – o, per usare il linguaggio dello statista di origini pugliesi, assicurare la partecipazione dei comunisti alla «dialettica democratica» –, la campagna contro la NATO da parte delle opposizioni risultò evanescente e il rinnovo dell'Alleanza alla scadenza ventennale nel 1969 avvenne per tacito generale consenso⁵. Parallelamente, anche il progetto di una conferenza europea per discutere della sicurezza e della cooperazione nel Vecchio Continente iniziò ad entrare nell'agenda politica dei governi italiani e ad essere considerato di attualità, in contrasto con quanto avvenuto sino ad allora, quando gli inviti sovietici (o polacchi) di convocare tale conferenza, più volte formulati, non erano mai stati presi in seria considerazione dall'Occidente⁶.

⁴ Per una riflessione di questo tipo sulla visione politica di Aldo Moro si rimanda a: F. IMPERATO, *Aldo Moro, l'Italia e la diplomazia multilaterale. Momenti e problemi*, Nardò, 2013, p. 80-82; L. MONZALI, *Aldo Moro e la politica estera dell'Italia repubblicana nel Mediterraneo. Momenti e problemi*, in I. GARZIA, L. MONZALI, F. IMPERATO (a cura di), *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i popoli del Mediterraneo*, Nardò, 2013, p. 80-82; ID., *Dalla Puglia al mondo. Appunti sul pensiero politico internazionale di Aldo Moro*, in A. MASSAFRA, L. MONZALI, F. IMPERATO (a cura di), *Aldo Moro e l'Università di Bari fra storia e memoria*, Bari, 2016, p. 91-92; ID., *Aldo Moro e la politica estera italiana (1963-1978)*, in F. IMPERATO, R. MILANO, L. MONZALI (a cura di), *Fra diplomazia e petrolio. Aldo Moro e la politica italiana in Medio Oriente (1963-1978)*, Bari, 2018, p. 17-19. Cfr. inoltre: G. FORMIGONI, *Aldo Moro. Lo statista e il suo dramma*, Bologna, 2016, p. 229-281; e, dello stesso autore, *Storia d'Italia nella Guerra Fredda (1943-1978)*, Bologna, 2016.

⁵ Sull'evoluzione della NATO nei suoi primi vent'anni di attività: E. DI NOLFO (a cura di), *The Atlantic Pact Forty Years Later: A Historical Reappraisal*, Berlin, 1991; L.S. KAPLAN, *The Long Entanglement: NATO's First Fifty Years*, New York, 1999; G. SCHMIDT (a cura di), *A History of NATO: The First Fifty Years*, Basingstoke, 2001; V. MASTNY, S.S. HOLTSMARK, A. WENGER (a cura di), *War Plans and Alliances in the Cold War: Threat Perceptions in the East and West*, London, 2006.

⁶ Sulla Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE): J.J. MARESCA, *To Helsinki: The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1973-*

La prima proposta formale, avanzata dall'allora Ministro degli Esteri sovietico Vjačeslav Molotov con una nota verbale per una conferenza volta a «esaminare il problema dell'instaurazione di un sistema di sicurezza collettiva in Europa», risaliva al 13 novembre 1954. Essa si basava su un concetto, quello della «sicurezza collettiva», tradizionale nella politica estera di Mosca, essendo stato elaborato già negli anni Trenta dall'allora commissario agli Affari Esteri Maksim Litvinov⁷. La proposta di Molotov, avanzata con l'intento, neppure troppo celato, di vanificare il progetto della Comunità Europea di Difesa, venne respinta dall'Italia, al pari degli altri alleati occidentali, con una nota del 29 novembre 1954, giorno in cui, nei piani del Ministro degli Esteri sovietico, era prevista la convocazione della conferenza. Alla Camera, il Mi-

1975, Durham, 1985; V. MASTNY, *Helsinki, Human Rights, and European Security, 1975-1985: Analysis and Documentation*, Durham, 1986; V.Y. GHEBALI, *La diplomatie de la détente: la CSCE, 1973-1989*, Bruxelles, 1989; C. MENEGUZZI ROSTAGNI (a cura di), *The Helsinki Process: A Historical Reappraisal*, Padova, 2005; O. BANGE, G. NIEDHART (a cura di), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, New York, 2008; A. ROMANO, *From Détente in Europe to European Détente: How the West Shaped the Helsinki CSCE*, Bruxelles, 2009; A. WENGER, V. MASTNY, C. NÜNLIST (a cura di), *At the Roots of European Security: The Early Helsinki Process Revisited, 1965-1975*, London, 2009.

⁷ In quel periodo, Litvinov era riuscito a orientare la diplomazia sovietica verso un multilateralismo, che aveva assicurato all'Unione Sovietica un reinserimento progressivo nel concerto delle nazioni, liberandola da un rapporto troppo stretto con la Germania. Tappe di questo processo diplomatico furono la partecipazione alla conferenza per il disarmo, riunitasi nel febbraio 1932, la firma di un patto di non aggressione con la Francia (novembre 1932), che avrebbe dovuto trasformarsi in una vera e propria alleanza franco-sovietica e in una garanzia reciproca tra Paesi vicini – Germania, URSS, Finlandia, Estonia, Lettonia, Polonia, Cecoslovacchia – che prevedeva un aiuto militare immediato in caso di aggressione reciproca, la cosiddetta “Locarno orientale”. Questo progetto diplomatico, che Litvinov aveva negoziato insieme al Ministro degli Esteri francese Louis Barthou, aveva portato all'ingresso dell'URSS nella Società delle Nazioni nel 1934, ma era naufragato in seguito all'assassinio dello stesso Barthou, avvenuto a Marsiglia il 9 ottobre 1934, durante una visita ufficiale di re Alessandro di Jugoslavia, anch'egli rimasto vittima di quell'attentato. Sulla politica estera dell'Unione Sovietica negli anni Trenta: A.B. ULAM, *Storia della politica estera sovietica (1917-1967)*, Milano, 1970, p. 303-336; S. DULLIN, *Litvinov and the People's Commissariat of Foreign Affairs: the Fate of an Administration under Stalin*, in S. PONS, A. ROMANO (a cura di), *Russia in the Age of Wars, 1914-1945*, Milan, 2000, p. 121-146; S. PONS, *The Impact of World War II on Soviet Security Policy*, in *ivi*, p. 277-307.

nistro degli Esteri Gaetano Martino, in risposta a una interpellanza del comunista Palmiro Togliatti, respinse con decisione la proposta, mettendo in evidenza l'«obliquità» della strategia sovietica, a suo dire rivolta unicamente ad affossare gli accordi di Parigi, che, dopo il fallimento del progetto CED, avevano dato vita all'Unione Europea Occidentale⁸.

Negli anni immediatamente successivi, varie proposte erano state avanzate da parte sovietica o del Patto di Varsavia (istituito nel 1955 con l'obiettivo di creare un'alleanza militare all'interno del campo comunista che potesse contrapporsi non tanto alla NATO, quanto all'ingresso in essa della Germania occidentale)⁹, sia per il disarmo e la smilitarizzazione (come il piano Rapacki del 1957, che prevedeva la creazione di una zona di disarmo nucleare nell'Europa centrale, comprendente le due Germanie, la Polonia e la Cecoslovacchia)¹⁰, sia per i patti di non aggressione, sino ad una rinnovata proposta più puntuale, avanzata dalla Polonia nel dicembre 1964 e presentata al Governo italiano in occasione di una visita che il Ministro degli Esteri polacco, Adam Rapacki, tenne in Italia tra il 23 ed il 24 gennaio 1965. Il gover-

⁸ L.V. FERRARIS (a cura di), *Testimonianze di un negoziato. Helsinki-Ginevra-Helsinki*, Padova, 1977, p. 17 e ss. Per tutta la storia della convocazione della conferenza sino al novembre 1972: G. FINOCCHIARO, *La Conferenza per la sicurezza europea. Il dibattito internazionale fino al 1972*, Padova, 1977. Sull'attività di Gaetano Martino come Ministro degli Esteri: M. SAIJA, A. VILLANI, *Gaetano Martino 1900-1967*, Soveria Mannelli, 2011, in particolare p. 217 e ss.

⁹ Sul Patto di Varsavia: R.W. CLAWSON, L.S. KAPLAN, *The Warsaw Pact: Political Purpose and Military Means*, Wilmington, 1982; D. HOLLOWAY, J.M. O. SHARP (a cura di), *The Warsaw Pact: Alliance in Tretransition?*, London, 1984; G. HOLDEN, *The Warsaw Pact: Soviet Security and Bloc Politics*, Oxford, 1989; V. MASTNY, M. BYRNE, *A Cardboard Castle? An Inside History of the Warsaw Pact, 1955-1991*, Budapest-New York, 2005; F. UMBACH, *Das rote Bündnis: Entwicklung und Zerfall des Warschauer Paktes, 1955-1991*, Berlin, 2005; L. CRUMP, *The Warsaw Pact Reconsidered: International Relations in Eastern Europe, 1955-1969*, London-New York, 2015.

¹⁰ Sul piano Rapacki: A. RAPACKI, *The Polish Plan for a Nuclear-Free Zone Today*, in *International Affairs*, Vol. 39, n. 1, January 1963, p. 1-12; J.R. OZINGA, *The Rapacki Plan: The 1957 Proposal to Denuclearize Central Europe, and an Analysis of its Rejection*, Jefferson, 1989; P. WANDYCZ, *Adam Rapacki and the Search for European Security*, in G. CRAIG, F. LOEWENHEIM (a cura di), *The Diplomats, 1939-1979*, Princeton, 1994, p. 289-318.

no di Varsavia vedeva con preoccupazione gli sviluppi in atto all'interno dell'Alleanza atlantica in merito al progetto di MultiLateral Force (MLF), una forza navale integrata e munita di missili a media gittata con testata nucleare, sia nella versione statunitense, sia nella più recente interpretazione britannica dell'Atlantic Nuclear Force (ANF)¹¹: entrambe le strade, secondo Rapacki, avrebbero portato allo stesso traguardo, costituito dall'accesso, da parte della Repubblica Federale di Germania, all'utilizzo delle armi nucleari. In risposta ai progetti elaborati in seno all'Alleanza atlantica, il Ministro degli Esteri polacco non escludeva l'eventualità di lanciare una politica di maggiore coesione del blocco comunista, che avrebbe potuto implicare anche l'adozione di contromisure militari. In realtà, la vaghezza con cui il capo della diplomazia di Varsavia espone queste argomentazioni lasciavano capire che nulla di concreto e preciso era stato ancora deciso in proposito da parte del Patto di Varsavia. Più precise furono, invece, le considerazioni di Rapacki sulla necessità di perseguire un progetto di distensione tra Est ed Ovest ed un rilancio dei piani di sicurezza collettiva, messi in discussione dalla creazione della Forza Multilaterale¹².

¹¹ Il progetto statunitense di *MultiLateral Force* prevedeva l'istituzione di una forza con equipaggi integrati, dotata di venticinque navi di tipo mercantile armate di missili *Polaris* muniti di testate atomiche. Il progetto britannico di *Atlantic Nuclear Force* risultava invece più ambizioso: un contingente più ampio, costituito da settori nazionali, in particolare bombardieri e sommergibili statunitensi e, per l'appunto, britannici armati di *Polaris*, e da un settore costituito da equipaggio multinazionale. Sui progetti MLF e ANF in ambito NATO, cfr.: A. BUCHAN, *The MLF: A Historical Perspective*, London, 1964; L. NUTI, *La sfida nucleare. La politica estera italiana e le armi atomiche 1945-1991*, Bologna, 2007, p. 241-286; A. PRIEST, *From Hardware to Software: The End of the MLF and the Rise of the Nuclear Planning Group*, in A. WENGER, C. NÜNLIST, A. LOCHER (a cura di), *Transforming NATO in the Cold War: Challenges beyond Deterrence in the 1960s*, London, 2007, p. 148-161. Sul dibattito interno al Governo italiano: F. IMPERATO, *L'Italia del centro-sinistra e l'Alleanza atlantica (1963-1968)*, in *Clio. Rivista trimestrale di studi storici*, a. XLIV, n. 4, 2008, p. 569-606.

¹² Archivio Centrale dello Stato (d'ora in poi ACS), Fondo Aldo Moro (d'ora in poi FAM), s. 3, ss. 2, sss. 2, b. 29, f. 180, «Progetto di telegramma dal Ministero degli Affari Esteri alle Ambasciate d'Italia a Bonn, Bruxelles, L'Aja, Londra, Mosca, Parigi, Varsavia, Washington, ITALNATO Parigi», s. d. (ma fine gennaio 1965), p. 1-2. Sui rapporti italo-sovietici in questo periodo, si rimanda a: F. IMPERATO, *Aldo Moro e la pace nella sicurezza. La politica estera del centro-sinistra 1963-1968*, Bari, 2011, p. 55-65; S. TAVANI, «Non dovrà essere un'altra Yalta». *L'Ostpolitik italiana degli anni Ses-*

Fu su questi ultimi punti che si concentrò la risposta di Moro. Mentre, infatti, il capo del Governo italiano non lasciava molto adito a dubbi di interpretazione sulla fedeltà alla NATO da parte di Roma, egli si dimostrò molto più possibilista sull'eventualità di discutere le proposte polacche sul disarmo e sulla «sicurezza collettiva», ma sempre entro i limiti posti «dalla solidarietà atlantica e dagli interessi essenziali, tanto politici quanto militari, dell'Occidente»¹³. In altre parole, il Governo italiano non avrebbe accettato quelle misure che, se pur rivolte a favorire una maggiore sicurezza nel Vecchio Continente, avessero alterato l'equilibrio delle forze o fossero andate contro gli interessi della Repubblica Federale di Germania¹⁴.

Nonostante la risposta negativa da parte italiana ai piani di sicurezza collettiva proposti da Rapacki, il processo distensivo che informava le relazioni USA-URSS alla metà degli anni Sessanta caratterizzò anche i rapporti tra Roma e Mosca, come dimostra la visita del Ministro degli Esteri sovietico Andrei Gromyko, la prima in Italia di un capo della diplomazia di Mosca, svoltasi tra il 21 ed il 23 aprile 1966¹⁵. Uno degli argomenti centrali della conversazione tra Moro e Gromyko, svoltasi il 22 aprile, fu proprio il problema del disarmo e della sicurezza europea. Il Ministro degli Esteri sovietico approfittò di quell'occasione per lanciare in maniera ufficiale la sua proposta per una Conferenza sulla sicurezza in Europa¹⁶.

santa e la ricerca di un nuovo ordine europeo, Milano, 2017; T. FORCELLESE, «*Il senso dei nostri limiti*». *Andreotti e i rapporti italo-sovietici negli anni della distensione*, Milano, 2020.

¹³ ACS, FAM, s. 3, ss. 2, sss. 2, b. 29, f. 180, «Progetto di telegramma dal Ministero degli Affari Esteri alle Ambasciate d'Italia a Bonn, Bruxelles, L'Aja, Londra, Mosca, Parigi, Varsavia, Washington, ITALNATO Parigi», cit., p. 2.

¹⁴ NAL, FO 371, NP103122/1 (182663) «Poland 1965», «Despatch No. 6 from the British Embassy in Rome (Sir John Ward) to Foreign Office (Michael Stewart)», January 28, 1965, p. 2.

¹⁵ Di Gromyko si possono consultare le sue *Memorie*, Milano, 1989. Sul Ministro degli Esteri sovietico cfr. anche: N. STONE, *Andrei Gromyko as Foreign Minister: The Problems of a Decaying Empire*, in G.A. CRAIG, F.L. LOEWENHEIM (a cura di), *The Diplomats, 1939-1979*, cit., p. 593-608.

¹⁶ ACS, FAM, s. 3, ss. 2, sss. 3, b. 43, f. 233, «Udienza del Ministro degli Affari Esteri dell'URSS – Andrei Gromyko dal Presidente del Consiglio On. Aldo Moro – Palazzo Chigi 22 aprile 1966-Ore 17,30-18,30», p. 3-4; Archivio Storico del Senato

Le intenzioni sovietiche non sembravano ancora chiare agli occhi della diplomazia italiana. Come aveva messo in evidenza un documento preparato dall'ambasciatore a Mosca, Federico Sensi, nel dicembre del 1965, rimaneva il dubbio se l'URSS si stesse servendo degli argomenti del disarmo e della sicurezza europea per mettere in scacco i piani di cooperazione atomica della NATO o se fosse veramente interessata ad un accordo di non proliferazione¹⁷. Per questo, Moro mantenne una certa cautela nei confronti delle proposte sovietiche, svolgendo soltanto alcune considerazioni preliminari. Egli rilevò, innanzitutto, che, in quel periodo, i principali punti di frizione nelle relazioni internazionali erano collocabili fuori dall'Europa. Nel Vecchio Continente esisteva, invece, una situazione di equilibrio abbastanza stabile, anche se non del tutto soddisfacente, garantita dalla presenza degli Stati Uniti, che, concorrendo alla sicurezza della parte occidentale del continente, contribuiva anche al mantenimento della stabilità di quella orientale. Da questo punto di vista, il processo di integrazione militare, avviato con la costituzione della NATO e, parallelamente, del Patto di Varsavia, risultava essere molto importante perché sottraeva i governi europei alle tentazioni nazionalistiche, che, in passato, avevano portato ai disastri della Seconda Guerra Mondiale. Il Governo italiano si dimostrava disposto ad accettare ulteriori iniziative politiche a condizione che i rapporti di forza tra i due blocchi fossero rimasti invariati e si riservava di far analizzare la proposta di Gromyko da appositi organi politici e tecnici¹⁸.

Il progetto di Gromyko trovò più favorevole eco presso il Ministro degli Esteri Amintore Fanfani¹⁹, che se ne fece portavoce al Consiglio Atlantico di Bruxelles del 7 giugno 1966, considerandolo un'idea «me-

della Repubblica (d'ora in poi ASSR), Fondo Amintore Fanfani (d'ora in poi FAF), Diario Fanfani, 22 aprile 1966.

¹⁷ ACS, FAM, s. 3, ss. 2, sss. 3, b. 43, f. 233, «La politica estera dell'Unione Sovietica», p. 13.

¹⁸ ACS, FAM, s. 3, ss. 2, sss. 3, b. 43, f. 233, «Udienza del Ministro degli Affari Esteri dell'URSS – Andrei Gromyko dal Presidente del Consiglio On. Aldo Moro – Palazzo Chigi 22 aprile 1966-Ore 17,30-18,30», cit., p. 5.

¹⁹ Sulla politica estera di Fanfani: E. MARTELLI, *L'altro atlantismo. Fanfani e la politica estera italiana (1958-1963)*, Milano, 2008; A. GIOVAGNOLI, L. TOSI (a cura di), *Amintore Fanfani e la politica estera italiana*, Venezia, 2010.

ritevole di attenta considerazione»²⁰. L'atteggiamento italiano di maggiore apertura appariva un'inedita eccezione nel panorama europeo occidentale, piuttosto scettico nei confronti dell'atteggiamento sovietico: secondo gli esperti del Foreign Office britannico avrebbe potuto trattarsi di un'altra tappa della cosiddetta «offensiva di pace», che aveva come obiettivo principale quello di inserire un nuovo germe di possibili divisioni all'interno dell'Alleanza atlantica. Si trattava, senza dubbio, di un gioco pericoloso, dal momento che la presenza delle truppe statunitensi in Europa costituiva un fattore stabilizzatore in un periodo di crisi interna alla NATO – l'uscita della Francia dalle strutture organizzative dell'Alleanza; il progetto di de Gaulle per un'Europa che andava «dall'Atlantico agli Urali» – che poteva sfociare, come temevano gli stessi sovietici, in un possibile riarmo della Repubblica Federale di Germania²¹. Fanfani introdusse il concetto della necessità di «prepararsi accuratamente» ad una conferenza in un discorso alla Camera l'11 luglio 1966.

Le diverse posizioni espresse all'interno del Governo italiano da Moro e Fanfani, rispettivamente Presidente del Consiglio e Ministro degli Esteri, sono rivelatrici sia delle diverse personalità di coloro che erano stati definiti i «cavalli di razza» della Democrazia Cristiana, sia di visioni non perfettamente coincidenti sulla politica estera e sul ruolo internazionale dell'Italia. Il ritorno di Fanfani alla guida del Ministero degli Esteri aprì nuovi orizzonti alle relazioni esterne del governo di Roma. Fanfani volle dare alla politica estera italiana una prospettiva planetaria, cercando di fare della diplomazia nazionale una protagonista della mediazione nelle più gravi crisi internazionali del periodo.

²⁰ L. TOSI, *Tra politica ed economia. I nuovi orizzonti delle relazioni internazionali italiane*, in *ivi*, p. 63-64.

²¹ NAL, FO 371, RJ 1053/11 (189333) «Italy 1966», «Brief for the Secretary of State. Visit of Signor Fanfani, Friday May 6. East-West Relations», p. 1-2, s. d. (ma aprile-maggio 1966). Sulla politica atlantica della Francia di de Gaulle in quegli anni: F. BOZO, P. MELANDRI, M. VAÏSSE (a cura di), *La France et l'OTAN, 1949-1996*, Paris, 1996; M. VAÏSSE, *La grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle 1958-1969*, Paris, 1998; F. BOZO, *Two Strategies for Europe: de Gaulle, the United States and the Atlantic Alliance*, Washington DC, 2000; A. LOCHER, *A Crisis Foretold: NATO and France, 1963-1966*, in A. WENGER, C. NÜNLIST, A. LOCHER (a cura di), *Transforming NATO in the Cold War*, cit., p. 107-127.

Questa presenza mondiale dell'Italia, in qualche caso sovradimensionata rispetto alle dimensioni e all'importanza strategico-politica del nostro paese, una media potenza regionale, fu vista con sospetto e diffidenza dagli ambienti politici e diplomatici statunitensi, pronti ad identificarla esclusivamente con le ambizioni personali dell'esponente democristiano aretino. Fanfani era additato come il più convinto ed energico sostenitore della cosiddetta politica della «presenza», definita come una necessità, vicina alla patologia, di «giocare un ruolo» nelle relazioni internazionali, anche quando questo risultasse sovradimensionato rispetto agli interessi, al potere o alle capacità del Governo italiano²². Sicuramente, poi, Fanfani decise di giocare la carta del Ministero degli Esteri sperando di usarlo come una specie di trampolino per rilanciare un'immagine che, negli ultimi tempi, appariva un po' appannata e per riconquistare un ruolo di maggiore centralità nel sistema politico italiano. Egli aveva l'ambizione di tornare alla guida del governo o della Democrazia Cristiana, strizzando l'occhio anche all'elezione del capo dello Stato che si sarebbe tenuta nel 1971, alla conclusione del settennato del leader socialdemocratico Giuseppe Saragat.

Sarebbe ingeneroso, tuttavia, derubricare l'azione internazionale di Fanfani Ministro degli Esteri nei governi di centro-sinistra organico a puro riflesso delle proprie ambizioni personali. La politica estera dell'esponente democristiano aretino rispondeva anche a delle radici ideali molto forti, che possono essere identificate nella Chiesa del dopo Concilio Vaticano II e nel rapporto di amicizia che lo legava a Giorgio La Pira, sindaco di Firenze negli anni Cinquanta.

Giovanni XXIII e, in seguito, il suo successore Paolo VI avevano intrapreso la strada del Concilio Vaticano II, aperto nel 1962, con l'intento di rinnovare profondamente le strutture e la politica della Chiesa cattolica. Questo processo di rinnovamento, infatti, non riguardava soltanto la liturgia e la dottrina. I due pontefici cercarono anche di calare il Vaticano nella realtà internazionale del periodo, caratterizzata dall'avvio di un processo di distensione internazionale,

²² *Memorandum from Thomas L. Hughes to the Secretary of State. Subject: Presenza. The Art and the Objective of Italian Foreign Policy as Practiced by Amintore Fanfani*, March 7, 1968, p. II, in *Declassified Documents Reference System* (d'ora in poi DDRS), Farmington Hills, 2006.

lanciando la parola d'ordine del dialogo, che andava in tutte le direzioni²³. Giorgio La Pira, dal canto suo, aveva già cercato negli anni Cinquanta, in qualità di sindaco di Firenze, di fare dell'Italia il ponte tra Est e Ovest, mentre, nel decennio successivo, la sua attenzione si era rivolta alla situazione di tensione esistente nel bacino del Mediterraneo e nel Medio Oriente²⁴. Quelle regioni furono, nello stesso periodo, oggetto anche dell'azione dell'ENI di Enrico Mattei, che costituì il terzo elemento ispiratore della visione e dell'azione politica di Fanfani, di carattere – questa volta – economico-energetico. La scarsità di fonti di approvvigionamento petrolifero e gasifero aveva, infatti, ispirato a Mattei una strategia di accordi con i Paesi produttori di risorse idrocarburifere, specialmente dell'area mediterranea e mediorientale, oltre che con l'Unione Sovietica, molto spregiudicata e indipendente, volta, in qualche caso, a rompere persino le situazioni di monopolio o di cartello imposte dalle majors anglosassoni della distribuzione dell'energia²⁵.

²³ Su Giovanni XXIII, Paolo VI e la Chiesa postconciliare: G. ALBERIGO, A. MELLONI, *Storia del Concilio Vaticano II*, 5 voll., Bologna, 1995-2001; A. RICCARDI, *Il "partito romano": politica italiana, Chiesa cattolica e curia romana da Pio XII a Paolo VI*, Brescia, 2007.

²⁴ G. BAGET BOZZO, G. TASSANI, *Aldo Moro*, cit., pp. 167-168. Su La Pira si veda anche: G. LA PIRA, *Beatissimo Padre. Lettere a Pio XII*, Milano, 2004; P.L. BALLINI, *Giorgio La Pira e la Francia: temi e percorsi di ricerca da Maritain a de Gaulle*, Firenze, 2005; M. GARZANITI, L. TONINI (a cura di), *Giorgio La Pira e la Russia*, Firenze, 2005. Sul rapporto, anche di amicizia personale, che legava Fanfani e La Pira è rivelatore il carteggio tra i due, una parte del quale può essere letto in: A. FANFANI, *Giorgio La Pira. Un profilo e 24 lettere*, Milano, 1978; *Caro Giorgio... Caro Amintore... 25 anni di storia nel carteggio La Pira-Fanfani*, Firenze, 2003.

²⁵ Sulla politica dell'ENI di Mattei e del dopo Mattei: L. MAUGERI, *L'arma del petrolio. Questione petrolifera globale, Guerra Fredda e politica italiana nella vicenda di Enrico Mattei*, Firenze, 1994; A. BROGI, *L'Italia e l'egemonia americana nel Mediterraneo*, Firenze, 1996; M. DE LEONARDIS (a cura di), *Il Mediterraneo nella politica estera italiana del secondo dopoguerra*, Bologna, 2003; B. BAGNATO, *Prove di Ostpolitik. Politica ed economia nella strategia italiana verso l'Unione Sovietica (1958-1963)*, Firenze, 2003; EAD., *Petrolio e politica. Mattei in Marocco*, Firenze, 2004; G. BUCCIANTI, *Enrico Mattei. Assalto al potere petrolifero mondiale*, Milano, 2005; E. DI NOLFO, *La Guerra Fredda e l'Italia (1941-1989)*, Firenze, 2010; S. LABBATE, *Il governo dell'energia. L'Italia dal petrolio al nucleare (1945-1975)*, Firenze, 2010; R. MILANO, *L'ENI e l'Iran (1962-1970)*, Napoli, 2013.

La linea politica di Moro fu caratterizzata, invece, da maggiore cautela e prudenza. Il capo del governo non aveva un ruolo di impulso e di indirizzo della politica estera, ma di garanzia nei confronti delle diverse forze politiche che costituivano la maggioranza, spesso portatrici di posizioni differenziate su argomenti di carattere internazionale²⁶. Fanfani e Moro avevano anche due personalità molto diverse, quasi opposte, che non sempre andavano d'accordo, essendo portatrici di stili di governo diversi e, quindi, anche di un differente modo di approcciarsi alla politica²⁷.

Anche le dichiarazioni di Bucarest del Comitato Politico del Patto di Varsavia, convocato il 6 luglio 1966, provocarono scarse reazioni occidentali, soprattutto in sede atlantica. Ma la breccia aperta all'interno del governo di Roma, rappresentata dalla posizione di Fanfani, più attento al problema della sicurezza collettiva, indusse i sovietici a proseguire l'azione diplomatica nei confronti dei Paesi dell'Europa occidentale, e dell'Italia in particolare.

Nel gennaio 1967, il presidente del Presidium del Soviet Supremo, Nikolaj Viktorovič Podgornyj, restituì la visita che Gronchi aveva fatto a Mosca nel febbraio del 1960. I temi trattati durante i colloqui che Podgornyj ebbe in particolare con il presidente della Repubblica Saragat non si discostarono da quelli approfonditi nella precedente visita di Gromyko in Italia. Si attribuiva, così, una grande importanza al rispetto, da parte di ogni Stato, nelle sue relazioni internazionali, dei principi sanciti nello Statuto delle Nazioni Unite, quali il reciproco rispetto dell'indipendenza e della sovranità nazionali, dell'integrità territoriale, del non ricorso alla forza, del non intervento negli affari interni e dell'uguaglianza dei diritti di tutti i popoli. In questo senso, le due parti concordavano sul fatto che un accordo di disarmo generale e completo, posto sotto un effettivo controllo internazionale, avrebbe rappresentato uno strumento efficace per garantire la sicurezza inter-

²⁶ Sulle differenti personalità di Moro e Fanfani e le loro differenti visioni della politica estera italiana, rimando a: F. IMPERATO, *Aldo Moro e la pace nella sicurezza*, cit., p. 231-232; ID., *Aldo Moro, l'Italia e la diplomazia multilaterale*, cit., pp. 57-60.

²⁷ Sui contrasti tra Moro e Fanfani si vedano alcuni episodi contenuti nel Diario di Fanfani: ASSR, FAF, "Lettera di Fanfani a Moro", Roma, 14 marzo 1965, in: *Diario Fanfani*, 14 marzo 1965.

nazionale e la pace. Oltre, quindi, a riaffermare la posizione espressa in sede ONU per la convocazione di una conferenza mondiale per il disarmo e a sottolineare il proprio interesse affinché l'attività del Comitato dei Diciotto per il disarmo, riunito a Ginevra, fosse più utile e costruttiva, i rappresentanti di Unione Sovietica ed Italia confermavano la propria aspirazione a contribuire all'attuazione di misure parziali che andassero in favore del controllo degli armamenti. Ci si riferiva non soltanto alla necessità di impedire la proliferazione delle armi nucleari, ma anche all'esigenza di giungere gradualmente al divieto della loro fabbricazione ed alla loro eliminazione.

Sul tema della sicurezza europea, Podgornyj e Saragat convennero sulla necessità di intraprendere ulteriori sforzi per «favorire la distensione» e creare «un clima di mutua fiducia e di reciproca comprensione in Europa». Ciò significava spingere ulteriormente in direzione del miglioramento delle relazioni tra i Paesi del blocco occidentale e quelli del blocco comunista e favorire lo sviluppo della collaborazione economica, tecnica e scientifica sia sul piano bilaterale che su quello continentale. La convocazione di una conferenza sui problemi della sicurezza europea sarebbe stata, da questo punto di vista, «un foro adatto per avvicinare i punti di vista e per armonizzare gli sforzi degli Stati interessati in vista della soluzione» di tali problemi. Il comunicato finale dei colloqui di Podgornyj in Italia, del 25 gennaio 1967, diceva esplicitamente che «è stata esaminata la questione della convocazione di una conferenza sui problemi europei»²⁸, ma senza che da parte italiana ci si esprimesse nel merito della proposta proveniente da Mosca.

Fu Fanfani, ancora una volta, il più esplicito al riguardo, all'interno della maggioranza di governo. Mentre, infatti, altri Paesi europei accennarono alla eventualità, lontana, di una conferenza, il Ministro degli Esteri italiano si spinse oltre nei suoi colloqui a Mosca del 16 maggio 1967, precisando che si sarebbe dovuta «facilitare la pratica preparazione della convocazione di questa conferenza». Argomentazioni ampliate nel corso del Consiglio Atlantico di Lussemburgo del 14 giugno di quell'anno, quando ebbe ad illustrare largamente le sue idee

²⁸ ACS, FAM, s. 3, ss. 2, sss. 3, b. 43, f. 235 «Visita del Presidente del Presidium del Soviet Supremo dell'URSS Nikolai V. Podgorny (24-31 gennaio 1967)», Ministero degli Affari Esteri, «Comunicato italo-sovietico», 27 gennaio 1967, p. 2-4.

con osservazioni molto lungimiranti. Secondo Fanfani, infatti, era necessario approfondire l'argomento per non essere poi trascinati da iniziative altrui, impedendo alla propaganda di logorare le opinioni pubbliche e auspicando, piuttosto, che la conferenza ampliasse i temi di discussione, includendo anche i risvolti scientifici e tecnologici della cooperazione tra Est e Ovest²⁹.

2. *In cammino verso Helsinki. Dalla Dichiarazione di Budapest ai «Preliminari»*

Il passo successivo fu conseguenza del clima contraddittorio che si iniziò a respirare sullo scenario internazionale nel biennio 1967-1968. Quel biennio fu caratterizzato dall'intervento sovietico in Cecoslovacchia, dalla tensione che si iniziò a respirare nel momento in cui sembrò accendersi il pericolo di un conflitto armato tra le due principali potenze comuniste dell'epoca, URSS e Cina, e dall'escalation militare degli Stati Uniti in Vietnam, suscettibile di creare un clima di protesta dell'opinione pubblica americana e, più in generale, occidentale, che divenne quasi un fenomeno generazionale. Sembrò quasi che l'intero sistema delle relazioni internazionali si trovasse davanti a un bivio che rischiava di essere cruciale. Di fronte al pericolo, sempre più concreto, che il processo di distensione si interrompesse, i vertici sovietici rilanciarono la proposta di convocazione di una conferenza europea, ancora una volta all'interno del Comitato politico esecutivo del Patto di Varsavia, che, il 19 marzo 1969, elaborò il cosiddetto «Appello di Budapest».

Concepita come un luogo di discussione dalla quale sarebbero state escluse tematiche quali forze militari e armamenti, la conferenza mirava a ottenere il riconoscimento internazionale dello status quo territoriale e politico determinatosi in Europa dopo la seconda guerra mondiale e a creare le condizioni per un nuovo sistema di sicurezza continentale. A differenza delle iniziative precedenti, l'appello di Budapest immaginava una conferenza alla quale avrebbero partecipato

²⁹ L.V. FERRARIS (a cura di), *Manuale della politica estera italiana 1947-1993*, Roma-Bari, 1998, p. 245.

tutti gli Stati europei, senza precondizioni, e senza escludere la possibile inclusione di Stati Uniti e Canada. Esso non presenta grandi differenze, su un piano contenutistico, rispetto alle precedenti iniziative e, in particolare, alle dichiarazioni di Bucarest di tre anni prima. Appare, nel complesso, più sintetico e schematico, ma, allo stesso tempo, più concreto e centrato anche sugli aspetti procedurali. Il primo passo verso la convocazione della conferenza sarebbe stato un incontro preliminare al massimo livello, durante il quale si sarebbero definiti i principi generali delle relazioni tra Stati, e a cui avrebbe fatto seguito un sistema di conferenze successive nelle quali si sarebbe sviluppato il dibattito sulla sicurezza e la cooperazione. L'obiettivo ultimo dell'Unione Sovietica era, probabilmente, quello di orientare il dibattito sulla sicurezza europea e, in sostanza, di determinarlo. Questo spiega la reazione iniziale degli Stati Uniti, già sotto la presidenza del repubblicano Richard Nixon, che giudicarono il progetto una trappola, subordinando la loro accettazione a eventuali progressi registrati in fatto di controllo degli armamenti. Tali preoccupazioni non erano condivise, però, dagli alleati europei di Washington – come, del resto, dai Paesi «satelliti» dell'URSS nel Patto di Varsavia, che, piuttosto, intravidero nella CSCE l'opportunità di smilitarizzare la rivalità tra Est e Ovest e di far valere i loro interessi particolari mediante negoziati multilaterali che avrebbero ridotto l'influenza delle superpotenze³⁰.

Fu così che, per ciò che attiene il caso italiano all'interno del processo che avrebbe portato alla convocazione della CSCE, iniziarono ad intrecciarsi diverse direttrici della politica estera di Roma, che coinvolgevano sia la questione dei rapporti Est-Ovest, sia la dimensione della sicurezza e del disarmo, sia quella dei diritti umani, sia la necessità di chiudere le controversie confinarie e territoriali ancora aperte con i Paesi vicini, Austria e Jugoslavia in particolare. In questo senso, possiamo applicare al processo che avrebbe portato alla CSCE e all'Atto

³⁰ Il testo del comunicato finale della riunione del comitato politico esecutivo del Patto di Varsavia, tenutasi a Budapest il 17 marzo 1969, si può trovare in: *Il vertice del Patto di Varsavia. Riproposta la conferenza sulla sicurezza pan-europea*, in *Relazioni internazionali*, a. XXXIII, n. 13, cit., p. 251-252. Per una sua interpretazione, sono molto interessanti le considerazioni svolte da L.V. FERRARIS (a cura di), *Testimonianze di un negoziato*, cit., p. 39-43; e da V. MASTNY, *The Warsaw Pact as History*, in V. MASTNY, M. BYRNE, *A Cardboard Castle?*, cit., pp. 38-39.

finale di Helsinki gli stessi stimoli che Luciano Monzali ha individuato nel tracciare motivi e argomenti che erano alla base della *Ostpolitik* italiana: una pluralità di soggetti agenti, portatori di obiettivi diversi, che diede un carattere complesso, ma disorganico, all'approfondimento del dialogo con i Paesi dell'Europa orientale.

Vi era, innanzitutto, una motivazione economica, data dalla possibilità di una penetrazione in nuovi mercati, a spingere aziende private e di Stato – dall'ENI, all'IRI, alla FIAT – a chiedere di intensificare le relazioni commerciali con i Paesi dell'Europa comunista. Da un punto di vista politico, invece, vi era una spinta a indebolire progressivamente lo stretto rapporto esistente tra Mosca e il Partito Comunista Italiano. Questo avrebbe potuto togliere argomenti alla propaganda antioccidentale e antiatlantica del PCI e diminuire l'interesse di Mosca nel cercare di influire, attraverso il partito di Luigi Longo, sulla politica italiana. Oltre a questo, esisteva certamente una comune radice ideale, che accomunava più o meno parzialmente il pensiero e l'azione politica dei principali leader del centro-sinistra, come Fanfani, Moro e il socialista Pietro Nenni. Tutti e tre credevano fermamente nella cooperazione internazionale e nell'unità culturale del continente europeo. Considerazioni analoghe, anche se forse ispirate più ad elementi di *realpolitik*, provenivano dagli ambienti diplomatici. Personalità come Luca Pietromarchi, Roberto Gaja, Roberto Ducci o Pietro Quaroni credevano che la distensione potesse divenire, per l'Italia, un'occasione per rafforzare il suo peso internazionale, esaltando il suo ruolo geopolitico di paese-cerniera fra il Mediterraneo, i Balcani e l'Europa centrale. Nello stesso tempo, questo avrebbe potuto portare a un ridimensionamento dell'influenza sovietica nella politica europea³¹.

³¹ L. MONZALI, "I nostri vicini devono essere nostri amici". Aldo Moro, *l'Ostpolitik italiana e gli accordi di Osimo*, in I. GARZIA, L. MONZALI, M. BUCARELLI (a cura di), *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i Balcani*, Nardò, 2011, p. 95-96. Lo stesso Monzali ha curato dei brevi – ma densi – profili biografici dei diplomatici più preparati e in vista di quella stagione della politica estera italiana caratterizzata da una certa distensione nei rapporti con l'Unione Sovietica e con gli altri Paesi comunisti dell'Europa orientale: R. DUCCI, *La mestizia di Aldo Moro*, Roma, 2018; P. QUARONI, *La politica estera italiana dal 1914 al 1945*, Roma, 2018; R. GAJA, *Console in Libia 1949-1952*, Roma, 2020. Su una prospettiva più complessiva del ruolo della diplomazia nella definizione di obiettivi e linee-guida della politica estera italiana del periodo: L. MONZALI,

Il punto di partenza di questo percorso politico è da far risalire al Consiglio Atlantico straordinario tenutosi in occasione del ventennale dell'Alleanza atlantica, il 10 e 11 aprile 1969 a Washington. Protagonista fu Nenni, Ministro degli Esteri per pochi mesi, tra il dicembre 1968 e l'agosto dell'anno successivo, nel primo governo guidato dal democristiano Mariano Rumor. Enzo Santarelli ha sottolineato il tentativo esperito dal leader socialista di ridisegnare «la politica dell'Italia con opportune e graduali varianti rispetto al passato, spostandone l'indirizzo un poco più a sinistra, in un solco di relativa autonomia se non altro diplomatica, rispetto alle strategie dell'Alleanza»³². In realtà, la brevità del suo mandato rese quasi impercettibile tale mutamento di indirizzo. Questo, insieme ad un approccio più spiccatamente ideologico perseguito dal leader del PSI, portò la missione agli Esteri di Nenni a soffrire di una certa inconcludenza rispetto al suo successore Aldo Moro, più abile ad applicare quello che Luca Riccardi ha definito il «vizio della gradualità», una condotta prudente e avveduta, attenta alla conoscenza dei fenomeni politici, tesa a evitare scossoni e mutamenti improvvisi³³.

Fu questo il motivo che spiega, in parte, l'insuccesso di Nenni e il successo di Moro nelle questioni relative al riconoscimento diplomatico della Cina popolare e alla sua ammissione all'interno dell'Organizzazione delle Nazioni Unite³⁴. Esiti simili si registrarono anche in

Mario Toscano e la politica estera italiana nell'era atomica, Firenze, 2011; ID., *La diplomazia italiana dal Risorgimento alla Prima Repubblica*, Milano, 2023.

³² E. SANTARELLI, *Pietro Nenni*, Torino, 1988, p. 402. Sul ruolo dell'Italia all'interno dell'Alleanza atlantica, cfr. anche: M. CREMASCO, *Italy: A New Role in the Mediterranean?*, in J. CHIPMAN (a cura di), *NATO's Southern Allies: Internal and External Challenges*, London, 1988, p. 195-235; D. SASSOON, *Socialism and Atlanticism in Southern Europe*, in G. SCHMIDT (a cura di), *A History of NATO*, cit., p. 235-250; L. NUTI, *A Decade of Delusions and Disappointments: Italy and NATO in the 1960s*, in A. WENGER, C. NÜNLIST, A. LOCHER (a cura di), *Transforming NATO in the Cold War: Challenges beyond Deterrence in the 1960s*, London, 2007, p. 201-217.

³³ L. RICCARDI, *Appunti sull'Ostpolitik di Moro (1963-1975)*, in I. GARZIA, L. MONZALI, M. BUCARELLI (a cura di), *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i Balcani*, cit., p. 62-63.

³⁴ Sulle questioni del riconoscimento italiano della Cina popolare e dell'ammissione di Pechino nell'ONU, si rimanda a: F. IMPERATO, *Aldo Moro, l'Italia e la diplomazia multilaterale*, cit., p. 90-188. Cfr. anche: E. DI NOLFO, *La normalizza-*

merito al problema della sicurezza europea. Nel corso del Consiglio Atlantico straordinario di Washington, Nenni auspicò nel suo discorso, accolto nella quasi totale indifferenza altrui, «un negoziato diretto Est-Ovest», introducendo, poi, alcuni nuovi concetti elaborati dalla Farnesina: un sistema di sicurezza raggiungibile solo «per tappe successive»; l'opportunità di «intese graduali e collettive per la soppressione degli ostacoli arbitrari posti alle relazioni umane»; «un'offerta occidentale per una conferenza Est-Ovest», vista come «la miglior risposta». Nenni insistette, infine, affinché l'idea di una conferenza europea venisse ufficialmente accolta, recependo l'Appello di Budapest³⁵. Un piccolo risultato si ottenne solo sotto forma di una generica disponibilità ad esplorare questi temi, come accenna il comunicato finale frutto di «un mediocre compromesso» sorto intorno a un emendamento proposto dallo stesso Ministro degli Esteri italiano³⁶. In quel documento era previsto, infatti, l'ancoraggio della posizione dell'Alleanza atlantica intorno a tre capisaldi: il proposito «di esplorare con l'Unione Sovietica e gli altri Paesi dell'Europa orientale quali problemi meglio si prest[assero] a fruttuosi negoziati e ad una sollecita soluzione», che sarebbero stati, in seguito redatti in un elenco e fatti oggetto di studio su «come si po[tesse] più opportunamente iniziare, a tempo debito, un utile processo di negoziazione»; la continuazione degli studi per il disarmo, «comprese riduzioni equilibrate delle forze e le iniziative già intraprese per la rinuncia all'uso della forza»; il progresso «verso l'eliminazione delle fonti di tensione esistenti nel centro dell'Europa»,

zione delle relazioni diplomatiche tra la Repubblica italiana e la Repubblica popolare cinese. Atti e documenti, Soveria Mannelli, 2010.

³⁵ ACS, Fondo Pietro Nenni (d'ora in poi FPN), s. 2 «Documenti (1910-1980)», ss. 3 «Governo (giugno 1944-dicembre 1969)», sss. 9 «Pietro Nenni Ministro degli Affari Esteri nel governo Rumor (12 dicembre 1968-5 luglio 1969)», u.a. 2411 «Consiglio Atlantico-Washington (10-14 aprile 1969)», «Bozza del discorso di Nenni». Sul Consiglio Atlantico di Washington, cfr. anche: *Il ventennale del Patto Atlantico. Comunicato conclusivo sul Consiglio di Washington*, in *Relazioni internazionali*, a. XXXIII, n. 16, 19 aprile 1969, p. 320-321. Sull'atteggiamento italiano e in particolare sull'insistenza di Nenni sulla preparazione e convocazione di una conferenza sulla sicurezza europea: E. ORTONA, *Anni d'America. La cooperazione 1967-1975*, Bologna, 1989, p. 167-174.

³⁶ P. NENNI, *I conti con la storia. Diari 1967-1971*, Milano, 1983, p. 308-309.

con particolare riferimento alla situazione di Berlino e al miglioramento del traffico e delle comunicazioni «tra le due parti della Germania»³⁷. Non veniva posto alcun accenno alla proposta di convocazione di una conferenza sulla sicurezza europea, né all'Appello di Budapest. Come ha sottolineato Ferraris, la risposta dell'Alleanza atlantica fu assolutamente negativa «dall'angolo visuale dell'offerta generica di Budapest». Si cercò soltanto di mantenere un atteggiamento di apertura nei confronti di un negoziato Est-Ovest, nella prospettiva che questo iniziasse su basi di maggiore realismo³⁸.

Appare chiaro che, da parte del leader socialista italiano, l'offerta sovietica di collaborazione alla cooperazione e alla sicurezza europea fosse un utile *assist* – o forse addirittura un pretesto – per mutare gli elementi dell'adesione italiana alla stessa Alleanza atlantica, che il Partito Socialista Italiano, dopo anni di convinto e rigido neutralismo, aveva accettato di riconoscere in cambio del suo ingresso nel perimetro della maggioranza di governo. Secondo Nenni, infatti, se l'Alleanza atlantica si fosse adattata alla nuova situazione internazionale – «che si avvia dal bipolarismo al multilateralismo: basti pensare all'ingresso della Cina sulla scena del mondo, all'accresciuto peso economico dell'Europa occidentale» – essa avrebbe potuto trasformarsi «da Organizzazione prevalentemente militare in Organizzazione prevalentemente politica, con compiti non soltanto di coesistenza, ma di collaborazione tra l'Occidente e l'Oriente».

La distensione doveva essere, dunque, il canone ispiratore dell'azione degli alleati, mediante il richiamo all'appello di Reykjavik del 1968 per il disarmo, il controllo degli armamenti e la riduzione equilibrata delle forze (*Mutual Balanced Force Reduction*, MBFR) come obiettivo occidentale. La linea perseguita sin dal Rapporto Harmel «sui futuri compiti dell'Alleanza» del 1967 sarebbe dovuta sfociare in un negoziato diretto Est-Ovest nella forma di una conferenza per la sicurezza, da preparare per gradi e per tappe successive, cominciando «da intese più facilmente realizzabili nei settori culturale, commerciale, scientifico e tecnologico» e articolarla poi su quattro principali com-

³⁷ *Il ventennale del Patto atlantico. Comunicato conclusivo sul Consiglio di Washington*, cit., p. 320.

³⁸ L.V. FERRARIS (a cura di), *Testimonianze di un negoziato*, cit., pp. 42-43.

ponenti, ciascuna riguardante un particolare settore di interessi, e parte, ognuna ad egual titolo, della conferenza stessa: l'Europa occidentale con le strutture soprannazionali di cui già disponeva o di cui avrebbe dovuto dotarsi; l'Europa orientale con la propria esigenza di una più grande apertura verso il resto del mondo; i Paesi europei neutrali o non impegnati (dalla Svezia alla Jugoslavia); gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica, con i rapporti particolari di alleanze che intrattenevano rispettivamente con l'Europa occidentale e con l'Europa orientale e con il loro bisogno imperativo di cercare fra loro forme di distensione permanente. In questa prospettiva – continuava Nenni – il sistema di sicurezza continentale non sarebbe stato «raggiunto di un balzo», ma sarebbe stato «la conclusione di una serie di accordi parziali», ciascuno dei quali avrebbe contemporaneamente sciolto un nodo e preparato la rescissione dei nodi successivi³⁹.

Il merito di Nenni fu, quindi, soprattutto quello di aver permesso l'apertura di un dibattito all'interno delle cancellerie occidentali sul tema della sicurezza europea, che iniziò ad essere un passaggio obbligato nel dibattito e negli atti di politica internazionale dei Paesi del Vecchio Continente. In quegli stessi giorni, infatti, il governo di Helsinki consegnò a tutti i Paesi europei (oltre che agli Stati Uniti e al Canada) una nota in cui, dopo essersi dichiarato senza riserve favorevole alla convocazione della Conferenza, proponeva la stessa capitale finlandese come sede sia di eventuali riunioni preparatorie sia della Conferenza stessa. Egli non poté, però, continuare a offrire il suo contributo alla distensione in Europa e all'avvicinamento tra i campi atlantico e comunista, perché, nell'estate del 1969, il governo guidato dal democristiano Mariano Rumor fu costretto a dimettersi a solo sette mesi dalla sua costituzione. Quest'esperienza fu particolarmente traumatica nel

³⁹ Nenni sul Consiglio atlantico di Washington. *Fare dell'Alleanza lo strumento della distensione*, in *Relazioni internazionali*, a. XXXIII, n. 17, 26 aprile 1969, p. 343-344. Sull'evoluzione della NATO alla fine degli anni Sessanta: P. BUTEUX, *The Politics of Nuclear Consultation in NATO 1965-1980*, Cambridge, 1983; M. GUDERZO, *Interesse nazionale e responsabilità globale. Gli Stati Uniti, l'Alleanza atlantica e l'integrazione europea negli anni di Johnson 1963-69*, Firenze, 2000; V. DUJARDIN, *Pierre Harmel Biographie*, Bruxelles, 2004; A. WENGER, *Crisis and Opportunity: NATO's Transformation and the Multilateralization of Détente, 1966-1968*, in *Journal of Cold War Studies*, a. 6, n. 1, 2004, p. 22-74.

campo socialista, poiché la causa dello scioglimento del primo esecutivo guidato dall'ex Segretario della Democrazia Cristiana fu proprio la dissoluzione del Partito Socialista Unificato, nato nel 1966 dall'unione tra il Partito Socialista Italiano di Nenni e il Partito Socialdemocratico di Giuseppe Saragat⁴⁰, che, a partire da quel momento tornarono a rivivere come due soggetti politici separati, portatori di posizioni differenziate soprattutto in merito all'interlocuzione con il Partito Comunista Italiano in vista di un «superamento della tradizionale formula della delimitazione della maggioranza»⁴¹.

Proprio quest'ultima questione fu decisiva nel favorire la riassunzione, da parte di Aldo Moro, di una posizione di centralità all'interno del sistema politico italiano. Moro tornava ad essere l'uomo dell'unità della DC. Ma quell'unità avrebbe dovuto realizzarsi in un contesto internazionale particolarmente complesso, caratterizzato dal conflitto nel Sud-Est asiatico ancora aperto, dalla presidenza repubblicana di Richard Nixon negli Stati Uniti e dalla fine di quella di de Gaulle in Francia, da una condizione di stallo in Europa e da una situazione mediorientale in mutamento e, infine, da un'evoluzione particolarmente complessa della Chiesa postconciliare, che è esemplificata dall'enciclica *Humanae Vitae* di Paolo VI, del luglio 1968, con cui il pontefice inaugurava una svolta conservatrice del suo mandato, nel tentativo di cementare l'unità della Chiesa come istituzione⁴².

L'azione di Moro poteva contare su diversi punti di forza. Innanzitutto, egli aveva compreso molto bene lo stretto rapporto e la stretta interdipendenza esistente tra la politica interna e la politica estera, validi a maggior ragione per un paese come l'Italia, in virtù della sua posizione geopolitica e strategica, e in una fase storica, quella della distensione, in cui si cercavano di ridefinire i rapporti fra potenze e blocchi che, fino a quel momento, avevano agito in termini quasi puramente conflittuali e come campi politico-ideologici contrapposti. Il sostegno dato da Moro al processo di distensione in atto si accompagnava, così, nella politica italiana, ad un dialogo con le forze politiche

⁴⁰ Sui rapporti tra questi due partiti e tra i rispettivi leader è di un certo interesse il *Carteggio Nenni – Saragat 1927-1978*, Manduria-Bari-Roma, 2001.

⁴¹ P. CRAVERI, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, cit., p. 417.

⁴² *Ivi*, p. 422-423.

di sinistra, volto ad un allargamento del perimetro della maggioranza parlamentare. Negli anni Sessanta, questo aveva portato alla nascita dei governi di centro-sinistra organico, frutto dell'apertura ai socialisti di Pietro Nenni, mentre, tra la fine di quel decennio e l'inizio degli anni Settanta, Moro fu l'architetto del dialogo con il PCI di Enrico Berlinguer attraverso la cosiddetta «strategia dell'attenzione». Secondo Luca Riccardi, il Partito Comunista Italiano divenne, in quegli anni, «un soggetto determinante per la riflessione internazionale di Moro», dal momento che il rapporto con il PCI «si legava strettamente alla visione che lo statista pugliese aveva dei rapporti con i Paesi socialisti»⁴³.

Questo sincretismo che la figura di Moro poteva rappresentare, in politica interna e in politica estera, fece dello statista pugliese la figura-chiave della storia italiana degli anni Settanta, sia attraverso il ruolo ecumenico, «pastorale» quasi, che volle esprimere all'interno della Democrazia Cristiana⁴⁴, sia con l'assunzione della carica di Ministro degli Esteri, che detenne dall'agosto del 1969 al giugno del 1972 e poi nuovamente tra il luglio 1973 e il novembre del 1974. Come ha scritto Roberto Ducci, Moro aveva delle doti politiche naturali che avrebbero potuto esaltarne il suo ruolo di guida della politica estera italiana: «l'acuta percezione delle realtà politiche effettive, l'attenzione ai mutamenti politici anche sotterranei a lungo termine, la capacità di sentire su quali basi un compromesso potesse essere raggiunto»⁴⁵. Inoltre, il metodo politico-diplomatico di Moro, basato sempre sulla gradualità, su un negoziato di lunga durata che avrebbe dovuto condurre a un compromesso – a volte anche per mezzo del logoramento dell'interlocutore – e mai fatto di svolte improvvise, si esplicava soprattutto nei fori e nei consessi multilaterali, come la Comunità Economica Europea

⁴³ L. RICCARDI, *Appunti sull'Ostpolitik di Moro (1963-1975)*, in I. GARZIA, L. MONZALI, M. BUCARELLI (a cura di), *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i Balcani*, cit., p. 65-66. Sulla «strategia dell'attenzione» sviluppata da Moro nei confronti del PCI, cfr. anche: R. GUALTIERI (a cura di), *Il PCI nell'Italia repubblicana 1943-1991*, Roma, 2001; F. BARBAGALLO, *Enrico Berlinguer*, Roma, 2006; S. PONS, *Berlinguer e la fine del comunismo*, Torino, 2006; U. GENTILONI SILVERI, *L'Italia sospesa. La crisi degli anni Settanta vista da Washington*, Torino, 2009.

⁴⁴ Su Moro figura pastorale all'interno della DC, cfr.: G. BAGET BOZZO, G. TASSANI, *Aldo Moro*, cit., p. 5-18.

⁴⁵ R. DUCCI, *I capitestata*, Milano, 1982, p. 54.

e la NATO, dove lo *status* di media potenza dell'Italia sarebbe risultato meno limitante, grazie anche a un gioco di sponde o di convergenze con altri partner o alleati⁴⁶.

L'arrivo di Aldo Moro alla guida del Ministero degli Esteri portò nuovo impulso anche all'azione italiana in merito alla politica di sicurezza e di cooperazione europea. L'avvio di una intensa attività diplomatica, sancito dalla consegna di una nota finlandese, il 5 maggio 1969, in cui il governo di Helsinki, dopo essersi dichiarato senza riserve favorevole alla convocazione della Conferenza, proponeva la stessa capitale finlandese come sede sia di eventuali riunioni preparatorie sia della Conferenza stessa⁴⁷, vide Moro in prima linea. Le idee, su cui avrebbe operato la diplomazia italiana, furono esposte dal Ministro degli Esteri italiano in due successivi interventi in sede di Commissione Esteri della Camera dei Deputati, rispettivamente il 12 settembre e il 21 ottobre 1969, anche se tali linee guida furono fatte circolare preventivamente in un ampio documento di lavoro approntato da Gian Luigi Milesi Ferretti, all'epoca direttore generale degli Affari Politici della Farnesina⁴⁸. Moro sottolineava che da questo negoziato non avrebbero potuto rimanere esclusi Stati Uniti e Canada, Paesi «strettamente legati all'Europa», per cui, proprio perché l'assetto continentale coinvolgeva problemi di equilibrio a livello mondiale, la conferenza doveva essere «adeguatamente preparat[a]» e condotta «con realismo e prudenza, ma anche con il necessario serio impegno». Moro concludeva concentrandosi ancora una volta sul concetto di «gradualità», indispensabile «se l'obiettivo che ci si propone di raggiungere è il conseguimento di una giusta pace in Europa e non semplicemente la convocazione di una conferenza, senza ragionevoli possibilità di successo»⁴⁹.

Questo approccio, deciso ma misurato, portò a un primo successo

⁴⁶ Su questo aspetto della diplomazia morotea, cfr.: L. TOSI, *Per una nuova comunità internazionale. La diplomazia multilaterale di Aldo Moro*, in I. GARZIA, L. MONZALI, M. BUCARELLI (a cura di), *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i Balcani*, cit., p. 34-36.

⁴⁷ G. FINOCCHIARO, *La conferenza per la sicurezza europea*, cit., p. 19.

⁴⁸ L.V. FERRARIS (a cura di), *Manuale della politica estera italiana 1947-1993*, cit., p. 246.

⁴⁹ A. MORO, *Sulla politica estera italiana. Seduta del 21 ottobre 1969*, in ID., *Discorsi parlamentari (1963-1977)*, Roma, 1996, p. 1391-1428.

già nel corso del Consiglio Atlantico di Bruxelles del 4 e 5 dicembre 1969. Nel comunicato finale, la NATO adottava per la prima volta il termine «conferenza». Era un elemento di novità e di apertura, che Moro non perse occasione di sottolineare e di favorire attraverso l'esposizione, nel suo intervento, di alcuni concetti particolarmente felici. Ad esempio, l'espressione secondo cui «la prospettiva di distensione presidiata dalla sicurezza è senza alternative» ottenne molti consensi; o l'introduzione del concetto dei «fori più appropriati» attraverso cui «predisporre un grande negoziato con l'Est», in vista di una conferenza europea che avrebbe dovuto costituire «il coronamento» di un processo di distensione a cui «sarebbero chiamati a parteciparvi tutti i Paesi europei, compresi quelli non allineati e, naturalmente, gli Stati Uniti e il Canada»⁵⁰.

Affiorava già da quell'intervento del Ministro degli Esteri italiano la posizione che il governo di Roma avrebbe fatto propria più compiutamente nelle fasi successive delle trattative sulla convocazione della CSCE. La conferenza avrebbe dovuto costituire il coronamento del processo di distensione in atto in quel periodo, la conclusione di un «grande negoziato», da portare a termine attraverso tappe successive in varie sedi, sia bilaterali sia multilaterali, che non si sarebbe esaurito soltanto nelle misure «facili» o di *confidence building*, né perso in quelle di esito più incerto o di maggiore complessità e laboriosità. In questo senso, secondo Moro, la conferenza avrebbe dovuto assumere un carattere dinamico e flessibile e non recinarsi nella staticità in cui la NATO avrebbe voluto ingabbiare la concezione sovietica della sicurezza europea, mirante esclusivamente «al consolidamento dello status quo territoriale e politico»⁵¹.

⁵⁰ A. MORO, *Edifichiamo la pace con una strategia politica. Intervento del Ministro degli esteri alla sessione ministeriale del consiglio atlantico sui rapporti est-ovest: Bruxelles, 4 dicembre 1969*, in ID., *L'Italia nell'evoluzione dei rapporti internazionali. Discorsi, interventi, dichiarazioni e articoli recuperati e interpretati da Giovanni Di Capua*, Roma-Brescia, 1986, p. 127-128.

⁵¹ L.V. FERRARIS (a cura di), *Testimonianze di un negoziato*, cit., p. 52-53. Questa visione della conferenza venne confermata dal discorso programmatico di Rumor del 7 aprile 1970, alla costituzione del suo terzo governo: il Presidente del Consiglio delineò il cammino della CSCE, auspicando che il negoziato, nella sua globalità ed organicità, seguisse un ordine logico ed evitasse che, al contrario di quanto aveva esposto sino a

Negli otto mesi che intercorsero tra il Consiglio Atlantico di Washington e quello di Bruxelles il progetto per la convocazione di una Conferenza sulla sicurezza e sulla cooperazione in Europa aveva assunto un valore centrale nell'ambito della politica di dialogo tra Est e Ovest. Ciò fu agevolato anche dall'avvio della *Ostpolitik*, inaugurata da Willy Brandt nel momento in cui l'esponente socialdemocratico sarebbe stato nominato cancelliere della Repubblica Federale di Germania, nel 1969.

La *Ostpolitik* tedesco-occidentale volle essere una politica che combinava la volontà di partecipazione al clima generale di distensione con la predisposizione di strumenti per la risoluzione di questioni più particolari e pressanti, i cui principi possono essere riassunti nello slogan del «mutamento tramite avvicinamento» (*Wandel durch Annäherung*), enunciato da Egon Bahr, addetto stampa e principale consigliere in politica estera di Brandt, durante un discorso all'accademia evangelica di Tutzing, nel luglio del 1963⁵². Gli esiti principali della *Ostpolitik* di Brandt si manifestarono proprio tra la fine del 1969 e l'inizio del 1970: l'8 dicembre 1969 si apriva il negoziato con l'Unione Sovietica; il 4 febbraio 1970 con la Polonia e il 19 marzo con la Germania orientale.

La sessione ministeriale del 1970 del Consiglio Atlantico si tenne a Roma il 26 e 27 maggio in un clima infuocato per le manifestazioni di piazza da parte degli studenti universitari e delle forze politiche di estrema sinistra. Nonostante il clima da guerriglia urbana, che portò

quel momento Moro, si risolvessero prima le questioni facili, lasciando naufragare l'esercizio sugli scogli delle questioni difficili. Cfr.: L.V. FERRARIS (a cura di), *Manuale della politica estera italiana 1947-1993*, cit., p. 246.

⁵² Sull'*Ostpolitik* di Willy Brandt: P. GUILLEN, G. CASTELLAN, *La construction de deux Etats allemands, 1945-1973*, Paris, 1976; H. MENUJER, *L'Allemagne selon Willy Brandt*, Paris, 1976; D.C. GEYER, B. SCHAEFER (a cura di), *American Détente and German Ostpolitik, 1969-1972*, Washington DC, 2004; K. CORDELL, S. WOLFF, *Germany's Foreign Policy towards Poland and the Czech Republic: Ostpolitik Revisited*, London-New York, 2005; A. HOFMANN, *The Emergence of Détente in Europe: Brandt, Kennedy and the Formation of Ostpolitik*, London-New York, 2007; N. P. LUDLOW (a cura di), *European Integration and the Cold War: Ostpolitik-Westpolitik, 1965-1973*, London-New York, 2007; C. FINK, B. SCHAEFER (a cura di), *Ostpolitik, 1969-1974: European and Global Responses*, Cambridge, 2009; G. BERNARDINI, *Nuova Germania, antichi timori. Stati Uniti, Ostpolitik e sicurezza europea*, Bologna, 2013.

alla denuncia di più di cento manifestanti, i lavori furono proficui. La NATO avanzò indicazioni concrete per una conferenza europea e per il parallelo negoziato MBFR, elemento sostenuto con particolare sollecitudine dal governo di Bonn, per cui costituiva un aspetto sostanziale della sicurezza europea, «nel caso di parziale disimpegno multilaterale da parte americana»⁵³. Inoltre, con una procedura nuova il Consiglio Atlantico incaricò il presidente di turno Moro di far pervenire a tutti i Paesi europei non membri della NATO il comunicato e le dichiarazioni finali, mostrando, per la prima volta nella sua storia, che l'Alleanza atlantica stesse agendo con totale unità in un negoziato con l'esterno – o, meglio, con i Paesi antagonisti del Patto di Varsavia.

In quel lungo comunicato finale, la strada della distensione si concretizzò in una procedura piuttosto precisa di preparazione della CSCE. Si stabilì, infatti, che ogni membro dell'Alleanza avrebbe proseguito i contatti bilaterali con i Paesi dell'Europa orientale e che, contemporaneamente, sarebbero continuate a svolgersi le conversazioni già in corso, da quelle quadripartite per Berlino, a quelle tra la Repubblica Federale di Germania e l'Unione Sovietica e tra le due Germanie, a quelle tra Washington e Mosca per la limitazione degli armamenti strategici. Tutto questo si inseriva in un processo di avvicinamento reciproco delle rispettive posizioni che si era già realizzato con l'accettazione, da parte occidentale, della proposta dei Paesi del Patto di Varsavia che la rinuncia alla forza e l'intensificazione degli scambi Est-Ovest sarebbero stati tra i principali argomenti ai quali la Conferenza avrebbe dedicato la sua attenzione e con l'adesione di questi alla proposta che la riduzione reciproca ed equilibrata delle forze militari delle due alleanze, avanzata dal Consiglio Atlantico di Reykjavik del

⁵³ ACS, FAM, s. 5 «Ministro degli Affari Esteri (5 agosto 1969 – 26 giugno 1972)», ss. 1 «Visite», b. 128, u.a. 16 «Visita in Italia del Ministro degli Affari Esteri della Repubblica federale di Germania, Walter Scheel (8 aprile 1970)», «Telegramma in partenza n. 6787/0 da Ministero degli Affari Esteri (Gaja) alle Ambasciate d'Italia a Ankara, Atene, Belgrado, Berna, Bruxelles, Bucarest, Bonn, Budapest, Copenaghen, Helsinki, L'Aja, Lisbona, Londra, Lussemburgo, Madrid, Mosca, Oslo, Ottawa, Parigi, Praga, Stoccolma, Sofia, Varsavia, Washington, Vienna, Dublino e alla Rappresentanza italiana presso la NATO a Bruxelles. Oggetto: Colloqui On. Ministro con Ministro Scheel: conferenza europea», Roma, 9 aprile 1970, p. 1.

giugno 1968, non sarebbe più stato considerato un elemento condizionante della convocazione dell'assise europea⁵⁴.

Le reazioni, i commenti e le valutazioni sull'esito del Consiglio Atlantico di Roma, espresse dai Paesi membri del Patto di Varsavia, furono molto diversificate. Degno di nota è il giudizio diversificato che la TASS – l'agenzia di stampa ufficiale del Cremlino – riservava ai leader politici dei Paesi membri della NATO. Di Moro, ad esempio, venne apprezzato il suggerimento di una preparazione graduale e con precise scadenze della conferenza sulla sicurezza, mentre Schuman ricevette degli encomi per aver definito «assolutamente inaccettabile per i Paesi socialisti» la proposta di riduzione degli armamenti, e per avere «criticato apertamente e severamente la politica americana in Asia». Agli Stati Uniti e agli «estremisti atlantici», invece, si attribuì il fatto che gli «elementi costruttivi» emersi nel corso della conferenza non avessero trovato espressione nei documenti ufficialmente approvati⁵⁵.

In definitiva, nel corso del 1970, l'Italia si mostrava sempre più convinta dell'utilità di una conferenza⁵⁶, pur stretta tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica. Rispetto a Washington, la linea di condotta italiana mostrava differenze, se non d'impostazione, perlomeno d'accento. L'amministrazione Nixon, in particolare, pur mostrando fiducia nell'*Ostpolitik* di Willy Brandt e nel suo «forte ancoraggio atlantico ed europeo», non nascondeva «un senso di “malaise”» nei confronti di una politica che poteva evolvere in una dinamica non pienamente controllabile da Bonn e che, soprattutto, rischiava di limitare gli spazi di manovra statunitensi nel dialogo con Mosca⁵⁷. Per questo, da parte sta-

⁵⁴ G. LOVISETTI, *La NATO e la distensione*, in *Relazioni internazionali*, a. XXXIV, n. 23, 6 giugno 1970, p. 563.

⁵⁵ F. SOGLIAN, *Le reazioni dei Paesi comunisti. Alla rigidità dei tedesco-orientali e dei cecoslovacchi si contrappone un cauto possibilismo di Mosca*, in *Relazioni internazionali*, a. XXXIV, n. 23, 6 giugno 1970, p. 564-565.

⁵⁶ In questo modo si espresse il democristiano Emilio Colombo, Presidente del Consiglio a partire dall'agosto di quell'anno, in Parlamento nel mese di settembre.

⁵⁷ L'*Ostpolitik* di Brandt produsse, in quell'anno, i suoi primi, importanti risultati. Il 12 agosto veniva firmato a Mosca il trattato con l'URSS e in novembre parafato quello con la Polonia (firmato poi il 7 dicembre a Varsavia); mentre i negoziati quadripartiti su Berlino, iniziati il 26 marzo, diedero segno, nello stesso mese di novembre, di un orientamento più costruttivo.

tunitense, rimaneva un senso di diffidenza nei confronti dei progressi che si erano registrati, nei mesi precedenti, in merito al progetto di convocazione della Conferenza sulla sicurezza europea, dal momento che Mosca non aveva dato prova ancora di quella «buona volontà» necessaria per impedire che la conferenza stessa non si risolvesse «in un esercizio propagandistico a favore dei sovietici»⁵⁸.

Ma, in realtà, i progressi verso la convocazione della conferenza presentavano delle incognite anche nel campo comunista. I rigidi dettami della «dottrina Brežnev», che presupponevano il «primato della comunità socialista sulle sovranità nazionali», dovevano fare i conti con tutta una serie di elementi suscettibili di favorire un'evoluzione delle società e dei Paesi comunisti e che potevano essere accentuati da un successo della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa: i più frequenti contatti con l'Occidente, le esigenze di progresso economico e tecnologico, l'emergere degli interessi nazionali dei singoli Paesi, l'evoluzione verso società più avanzate e tecnologiche e, pertanto, meno legate agli schemi del comunismo sovietico⁵⁹. Queste difficoltà emersero, più che durante la visita di Gromyko in Italia, nel mese di novembre, nel dibattito parlamentare sulla fiducia al governo presieduto dall'esponente democristiano Emilio Colombo, che, con una punta di polemica, aveva rilevato che, negli interventi dei suoi rappresentanti, il PCI aveva del tutto omesso di accennare alla conferenza: un argomento di discussione fino a quel momento molto presente negli interventi dei parlamentari comunisti⁶⁰.

Le cautele di Stati Uniti e Unione Sovietica condizionarono il Consiglio Atlantico di Bruxelles del 3-4 dicembre 1970, che si svolse in un clima diverso da quello di Roma. L'elemento più importante di questo mutamento di registro fu, però, l'incertezza sul prosieguo della *Ostpo-*

⁵⁸ ACS, FAM, s. 5, ss. 1, b. 130, u.a. 50 «Visita in Italia del presidente degli Stati Uniti d'America Richard Nixon (Roma, 27-28 settembre 1970)», «Rapporto riservatissimo dell'ambasciatore italiano a Washington, Egidio Ortona, al Ministro degli Affari Esteri, Aldo Moro», Washington, 18 settembre 1970, pp. 7-8.

⁵⁹ ACS, FAM, s. 5, ss. 1, b. 131, u.a. 55 «Visita in Italia del Ministro degli Affari Esteri dell'Unione delle repubbliche socialiste sovietiche Andrei Gromyko (10-12 novembre 1970)», «Politica estera sovietica – Aspetti generali», pp. 3-4.

⁶⁰ L.V. FERRARIS (a cura di), *Manuale della politica estera italiana 1947-1993*, cit., p. 246-247.

litik tedesco-occidentale, che, dopo i trattati con Mosca e Varsavia, sembrava aver dispiegato tutto il suo potenziale innovatore, senza aver portato a soluzione, però, i suoi nodi fondamentali, consistenti in quella che Ferraris ha definito la *Deutschlandpolitik*: ossia, il miglioramento effettivo della situazione di Berlino e delle relazioni tra i due Stati tedeschi⁶¹. Su questo punto, infatti, insistette il comunicato finale, che pose al centro il collegamento fra *Ostpolitik* tedesca e la futura conferenza con la disponibilità ad allargare il ventaglio dei contatti multilaterali preparatori⁶².

Gli stessi concetti furono ribaditi e ampliati negli interventi che il Ministro degli Esteri italiano svolse alla Camera dei deputati e al Senato rispettivamente il 21 gennaio e il 12 marzo 1971. Se si voleva perseguire l'obiettivo di «un assetto di rapporti liberi, flessibili e fiduciosi» in Europa, sosteneva Moro, non si poteva prescindere dalla soluzione del problema di Berlino, che avrebbe costituito la «conferma essenziale della validità di tutta la cosiddetta *ostpolitik*» e, allo stesso tempo, l'elemento che avrebbe consentito «di sciogliere tutte le riserve e di affrontare l'inizio di un dialogo multilaterale, anche se di carattere solamente esplorativo, in vista di una conferenza europea»⁶³. Moro aveva ben presente, quindi, lo stretto legame che il governo tedesco federale del cancelliere socialdemocratico Willy Brandt stava ponendo fra CSCE e soluzione dei problemi concernenti Berlino. Ma l'originalità della posizione italiana risiedeva, piuttosto, come rilevato da Ferraris, nella sottolineatura del collegamento esistente «fra costruzione europea e distensione», come dichiarò il capo del governo Colombo alla Camera il 26 febbraio 1971⁶⁴.

Ciò che caratterizzava e distingueva la posizione italiana da quella degli altri Paesi occidentali fu la sottolineatura delle due precondizioni necessarie a portare a termine in maniera efficace i lavori di una conferenza europea: la conclusione dei negoziati per l'allargamento della Comunità alla Gran Bretagna, e di quelli sulla situazione tedesca e

⁶¹ L.V. FERRARIS (a cura di), *Testimonianze di un negoziato*, cit., p. 69.

⁶² ID., *Manuale della politica estera italiana 1947-1993*, cit., p. 247.

⁶³ A. MORO, *Sulla politica estera italiana. Seduta del 12 marzo 1971*, in ID., *Discorsi parlamentari (1963-1977)*, cit., p. 1435-1445.

⁶⁴ L.V. FERRARIS (a cura di), *Testimonianze di un negoziato*, cit., p. 74.

Berlino. In questo senso, la situazione arrivò a un primo, fondamentale chiarimento nell'autunno del 1971. Il 3 settembre di quell'anno, infatti, i rappresentanti delle quattro potenze occupanti sottoscrivevano una serie di accordi che confermavano lo *status* di Berlino e i diritti di ciascuna delle potenze stesse e prendevano in considerazione i problemi della popolazione in rapporto alla diversa appartenenza delle zone d'occupazione e ai diritti di visita oltre il muro⁶⁵. Nel frattempo, il 23 giugno, si erano chiusi i negoziati per l'ingresso della Gran Bretagna nella Comunità Economica Europea. La firma dei trattati di adesione di Danimarca, Norvegia e Irlanda, oltre che del Regno Unito, si ebbe a Bruxelles il 22 gennaio 1972⁶⁶.

Nel frattempo, i Sei Paesi comunitari avevano iniziato a prepararsi alla Conferenza con straordinaria cura, attraverso la costituzione di un proprio gruppo di lavoro *ad hoc*, designato da un comitato politico, formato dai direttori generali degli Affari Politici dei rispettivi ministeri degli Esteri. Un'attenzione simile fu manifestata anche dall'Alleanza atlantica nel secondo semestre del 1971, sotto la presidenza di turno italiana. L'apporto italiano risultò importante e si incentrò su alcuni punti nodali. Innanzitutto, la dichiarazione di principi, che costituiva un vero e proprio «codice di buona condotta», al cui apice era la ricerca di un accrescimento della sicurezza. Questa avrebbe potuto essere perseguita attraverso misure di carattere militare – come l'applicazione del principio della mutua riduzione equilibrata delle forze o l'attenuazione graduale della divisione del continente in blocchi contrap-

⁶⁵ Sulla questione di Berlino, cfr.: J.P.S. GEARSON, K. SCHAKE (a cura di), *The Berlin Wall Crisis: Perspectives on Cold War Alliances*, Basingstoke-New York, 2002; H.M. HARRISON, *Driving the Soviets Up the Wall: Soviet-East German Relations, 1953-1961*, Princeton, 2003; P. LUNAK, *Khrushchev and the Berlin Crisis: Soviet Brinkmanship Seen from Inside*, in *Cold War History*, a. 3, n. 2, 2003, p. 53-82.

⁶⁶ Sull'allargamento della CEE alla Gran Bretagna: O.J. DADDOW (a cura di), *Harold Wilson and European Integration: Britain's Second Application To Join the EEC*, London, 2003; ID., *Britain and Europe: since 1945: Historiographical Perspectives on Integration*, Manchester, 2004; M.E. GUASCONI, *L'Europa tra continuità e cambiamento. Il vertice dell'Aja del 1969 e il rilancio della costruzione europea*, Firenze, 2004; I. POGGIOLINI, *Alle origini dell'Europa allargata. La Gran Bretagna e l'adesione alla CEE (1972-1973)*, Milano, 2004; A. VARSORI, *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 a oggi*, Soveria Mannelli, 2010, p. 225-283.

posti – ma avrebbe potuto derivare anche da impegni reciproci sottoscritti dagli Stati partecipanti, come la rinuncia all'uso della forza, o, ancora, da uno sviluppo della cooperazione tale da creare tra i Paesi interessati dei legami di interdipendenza. In questo senso, uno dei settori della cooperazione che i Sei consideravano fondamentali era il capitolo sulla libera circolazione delle idee, delle informazioni e delle persone (denominazione esplicita ottenuta non senza difficoltà grazie alla precisa insistenza italiana nelle riunioni a L'Aja del primo semestre 1972). Gli altri principi consistevano nel rifiuto di un meccanico e statico riconoscimento dello *statu quo* continentale, in rispetto alla posizione italiana che intendeva imprimere un carattere dinamico alla cooperazione tra Est e Ovest e una discussione sui problemi della cooperazione economica, scientifica, tecnica e sulla difesa dell'ambiente⁶⁷. Uno specifico successo italiano fu dato dall'inclusione della lingua italiana, al pari delle altre, come lingua ufficiale della conferenza⁶⁸.

A quel punto, il Consiglio Atlantico di Bonn del maggio 1972 diede il via libera alle consultazioni multilaterali preparatorie della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, meglio noti come Preliminari di Helsinki, una denominazione introdotta dal diplomatico italiano Roberto Ducci, che, però, non incontrò molto successo fuori dai confini nazionali. I lavori dei Preliminari di Helsinki si protrassero dal novembre 1972 al giugno 1973, e videro la delegazione italiana impegnata soprattutto nella definizione di quei principi relativi ai contatti fra le persone, la diffusione delle informazioni, la collaborazione nel campo della cultura e dell'educazione: in definitiva, quei principi che avrebbero definito, all'interno dell'Atto finale, il cosiddetto «terzo cesto»⁶⁹.

⁶⁷ Per la preparazione della posizione italiana, si veda in dettaglio: L.V. FERRARIS (a cura di), *Testimonianze di un negoziato*, cit., p. 88-112.

⁶⁸ Per la vicenda della lingua cfr. L. VALSALICE (L.V. FERRARIS), *La lingua italiana alla Conferenza sulla Sicurezza e Cooperazione in Europa*, in *Nuova Antologia*, a. 1975, n. 2093, maggio 1975, p. 98.

⁶⁹ Una ricostruzione precisa e attendibile dei lavori preliminari di Helsinki la si può trovare in: L.V. FERRARIS (a cura di), *Testimonianze di un negoziato*, cit., pp. 127-169.

3. Da Helsinki a Ginevra e ritorno. L'Italia e l'elaborazione e stesura dell'Atto Unico

Terminata la sessione preliminare, i lavori della Conferenza vera e propria furono organizzati in tre fasi. La prima si tenne a Helsinki, dal 3 al 7 luglio 1973, e portò alla solenne approvazione dei risultati delle laboriose trattative delle consultazioni preliminari. L'Italia era rappresentata dal Ministro degli Esteri Giuseppe Medici, che, nel suo discorso, volle esprimere, tra le altre cose, l'auspicio – o, forse, la convinzione – che la Conferenza avrebbe permesso all'Europa di superare la fase dell'«equilibrio della paura» per giungere a delle relazioni basate sull'«equilibrio della fiducia»⁷⁰. La seconda fase si svolse, invece, a Ginevra, dal settembre 1973 al luglio 1975, mentre la terza – la Conferenza vera e propria – coinvolse i capi di Stato e di governo dei Paesi partecipanti – in tutto 33 Paesi europei, tutti tranne l'Albania, ma con la partecipazione della Santa Sede⁷¹, oltre al Canada e agli Stati Uniti – dal 30 luglio al 1° agosto 1975 e si concluse con la firma solenne dell'Atto finale di Helsinki, che, per l'Italia fu sottoscritto da Moro, tornato, nel novembre dell'anno precedente, alla guida del Governo italiano. Lo statista di origini pugliesi firmò anche a nome della Comunità Europea, in qualità di presidente di turno.

L'Atto finale era diviso in quattro parti, o «cesti» come si usò dire nel gergo della Conferenza. Nella prima erano enunciati i principi politici della sicurezza europea, tra i quali campeggiava l'impegno di riconoscere l'invulnerabilità dei confini degli Stati, salvo le variazioni concordate pacificamente e secondo i principi del diritto internazionale. Il secondo «cesto» riguardava la cooperazione nel campo dell'economia, della scienza, della tecnica e dell'ambiente; mentre il terzo riguardava la cooperazione nel campo culturale e umanitario e toccava il tema dei

⁷⁰ *Ivi*, p. 233.

⁷¹ Sulla partecipazione della Santa Sede alla CSCE: A. RICCARDI, *Il Vaticano e Mosca 1940-1990*, Roma-Bari, 1993; A. CASAROLI, *Il martirio della pazienza. La Santa Sede e i Paesi comunisti (1963-89)*, Torino, 2000; A. MELLONI (a cura di), *Il filo sottile. L'Ostpolitik vaticana di Agostino Casaroli*, Bologna, 2006; G. BARBERINI, *Pagine di storia contemporanea: la Santa Sede alla Conferenza di Helsinki*, Siena, 2010.

cosiddetti «diritti umani». Il quarto «cesto», infine, prevedeva la convocazione di una nuova conferenza, prevista per il 1977 a Belgrado⁷².

L'Italia svolse un'azione significativa, sin dall'inizio, quale presentatrice della parte più controversa dell'Atto finale, quella relativa alla libera circolazione delle persone, delle idee e delle informazioni (il cosiddetto «terzo cesto»)⁷³. Insistette poi sulla concezione del principio dell'inviolabilità delle frontiere. Questo principio, invece di avere una formulazione autonoma del tutto nuova, sarebbe dovuto discendere dalla rinuncia all'uso o alla minaccia dell'uso della forza, ritenendosi inaccettabile l'enunciazione di normative di diritto internazionale specifiche per l'Europa. Di qui la riluttanza italiana ad attribuire al principio dell'inviolabilità delle frontiere quel significato centrale, voluto dall'URSS, poiché si sarebbe avallato un *droit de regard* sovietico sull'Europa a tutto danno del processo di unificazione continentale: proprio per questo bisognava invece mettere in risalto la rinuncia all'uso della forza e la liceità di un mutamento pacifico delle frontiere⁷⁴.

Inoltre da parte italiana si attribuì molto valore all'interpretazione del diritto di autodecisione o autodeterminazione dei sistemi politici interni, nonché all'interdipendenza fra i vari principi, affinché i diritti civili e umani fossero connessi con tutti gli altri e affinché il principio della non ingerenza negli affari interni non potesse essere opposto alla loro tutela. Il consolidamento del carattere dinamico dei rapporti Est-Ovest era quindi l'obiettivo italiano nell'elaborazione del «terzo cesto»⁷⁵.

⁷² Il testo dell'Atto finale si trova in: Archivio Storico Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (d'ora in poi ASDMAE), b. 216 «1975 CSCE-II Fase», «Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa. Atto finale».

⁷³ Per la cronaca del lungo negoziato: L.V. FERRARIS (a cura di), *Testimonianze di un negoziato*, cit., p. 445-486.

⁷⁴ ASDMAE, b. 211 «1975 CSCE-II Fase», «Appunto di Ferraris. Oggetto: CSCE: concetto della coesistenza pacifica», Roma, 8 marzo 1975, p. 1-3; «Appunto. Oggetto: clausola sul mutamento pacifico delle frontiere», Roma, 8 marzo 1975, p. 1-3.

⁷⁵ R. GAJA, *L'Italia e le origini della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa*, in V. TORNETTA (a cura di), *Verso l'Europa del 2000. Il processo CSCE da*

L'Italia – con il sostegno romeno e canadese – suggerì di dichiarare obsoleti gli articoli 53 e 102 dello Statuto delle Nazioni Unite sui Paesi ex nemici. La proposta non andò a buon fine per l'opposizione delle potenze responsabili sulla Germania e della Germania federale stessa⁷⁶. Si ottenne l'inclusione di una dimensione mediterranea con l'invito, a titolo di «Paesi non partecipanti», esteso agli Stati rivieraschi del Mediterraneo (Tunisia, Algeria, Egitto e Israele accettarono) e con il progetto di dichiarazione sul Mediterraneo, preparata con grande cura diplomatica e recepita nel testo finale⁷⁷.

L'azione dei rappresentanti italiani venne seguita in Italia con scarso interesse⁷⁸, anche se portò a momenti di tensione con l'URSS, contraria all'insistenza sul carattere dinamico della CSCE e alle misure sui diritti civili e umani quali condizioni irrinunciabili di una distensione destinata a modificare nella sostanza i rapporti Est-Ovest. Si arrivò, addirittura, quasi a delle minacce, da parte del vice Ministro degli Esteri sovietico Anatolij Kovalëv nei confronti di due membri della delegazione italiana a Ginevra, il Rappresentante permanente presso le organizzazioni internazionali Alessandro Farace e Luigi Vittorio Ferraris. Kovalëv tenne un atteggiamento molto polemico durante un incontro svoltosi alla fine di gennaio a Ginevra, con il malcelato intento di influire direttamente e pesantemente sulla posizione italiana, in modo da avvicinarla alle tesi di Mosca, a scapito della solidarietà atlantica e comunitaria che l'Italia aveva fino a quel momento dimostrato. Anche

Helsinki a Vienna, Bari, 1989, p. 81-95; R. DUCCI, *Helsinki rivisitata sulla via di Belgrado*, in *ivi*, p. 141-153.

⁷⁶ ASDMAE, b. 211, «Appunto. Oggetto: CSCE – Lavori della Prima Commissione (sicurezza politica e militare)», Ginevra, 27 marzo 1975, pp. 4-9. Cfr. anche: P. SCHEMIL (L.V. FERRARIS), *Ostpolitik e sicurezza europea*, in *Relazioni Internazionali*, a. XXXVIII, n. 38, 21 settembre 1974, p. 918-919.

⁷⁷ ASDMAE, b. 149 «1975 CSCE-II Fase», «Appunto. Oggetto: CSCE – Valutazione della Dichiarazione sul Mediterraneo», s.d. (ma luglio 1975), p. 1-2. Cfr. anche: L.V. FERRARIS (a cura di), *Testimonianze di un negoziato*, cit., p. 508; L. TOSI, *Aldo Moro, la CSCE e il Mediterraneo*, in I. GARZIA, L. MONZALI, F. IMPERATO (a cura di), *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i popoli del Mediterraneo*, cit., p. 15-55.

⁷⁸ Sullo scarso interesse della stampa, cfr.: G. MOMBELLI, *La politica estera della stampa italiana (1966-1976)*, in N. RONZITTI (a cura di), *La politica estera italiana: autonomia, interdipendenza, integrazione e sicurezza*, Milano, 1977, p. 313-338, in particolare p. 327.

l'ambasciatore sovietico a Roma Nikita Rjov, presente all'incontro, partecipò a quel tentativo di intimidazione della delegazione italiana, facendo riferimento alle intese di cooperazione industriale che erano state firmate dai due Paesi nel luglio del 1974 e di fornitura di materie prime erogate da Mosca all'Italia in tali condizioni di favore da non essere previste neppure per Paesi come la Finlandia, a cui l'Unione Sovietica era «legata da rapporti speciali». Era chiaro che il richiamo a quegli accordi, che venivano incontro a una situazione economica interna che lo stesso Rjov definì «delicata», suonava come un chiaro invito, rivolto alla delegazione italiana, per allinearsi sulle posizioni sovietiche. Ma l'allora capo del governo Moro non cedette alle pressioni, nonostante talune preoccupazioni di trovarsi in rotta di collisione con Mosca⁷⁹.

Nell'interpretazione data nei commenti ufficiali e al Parlamento si sottolinearono coerentemente, da parte italiana, il carattere dinamico della CSCE e la constatazione che la società che emergeva dall'Atto finale di Helsinki era quella di stampo occidentale⁸⁰. Le conclusioni alle quali si pervenne nel quadro del cosiddetto «terzo cesto», in particolare, secondo le quali i diritti umani derivavano dalla dignità della persona umana e non erano privilegi concessi dallo Stato e il rispetto degli stessi diritti e delle loro applicazioni concrete era un fattore essenziale per la pace, riassumevano le ferme convinzioni di Moro che la distensione era un processo che non si esauriva in una Conferenza o nella firma di un documento e che doveva basarsi sul consenso dei popoli.

In tal senso, come Moro ebbe a dire nel suo intervento a Helsinki del 30 luglio 1975, la Conferenza non avrebbe costituito un punto terminale, ma un punto di passaggio verso il futuro che i protagonisti stavano compiendo con spirito realistico, consapevoli del peso esercitato dalle differenze ideologiche e dalle rispettive strutture politiche,

⁷⁹ ASDMAE, b. 149 «1975 CSCE-II Fase», «Telegramma in arrivo n. 3507 da Delegazione italiana presso la CSCE (Farace) al Ministero degli Affari Esteri. Oggetto: Incontro fra delegazione italiana e delegazione sovietica», Ginevra, 24 gennaio 1975, pp. 1-2. Al carattere minaccioso dei colloqui con la delegazione sovietica a Ginevra accenna anche L.V. FERRARIS (a cura di), *Manuale della politica estera italiana 1947-1993*, cit., p. 248.

⁸⁰ Cfr.: *Annuario IAI*, V, p. 10.

economiche e sociali. La validità di quel dialogo multilaterale, di cui la Conferenza costituiva un momento basilare ma non definitivo, andava misurata dalla capacità di corrispondere alle aspettative dei popoli e, in particolare delle nuove generazioni. Per questo, concludeva Moro, «nostro comune proposito deve essere [...] quello di non deludere le aspettative e di rispondere alle sfide della nostra epoca, con uno spirito di concretezza, di giustizia, di pace, di comprensione, di lealtà, che faccia sentire i suoi benefici effetti al di là di ogni schieramento»⁸¹.

⁸¹ *Per un futuro di pace. Sintesi dell'intervento del Presidente del Consiglio Moro al "super vertice" dei 33 Paesi europei, degli Stati Uniti e del Canada (Helsinki, 30 luglio 1975)*, in A. MORO, *L'Italia nell'evoluzione dei rapporti internazionali*, cit., p. 527. Sull'azione di Moro alla CSCE: C. MENEGUZZI ROSTAGNI, *Aldo Moro, l'Italia e il processo di Helsinki*, in F. PERFETTI, A. UNGARI, D. CAVIGLIA, D. DE LUCA (a cura di), *Aldo Moro nell'Italia contemporanea*, Firenze, 2011, p. 387-409; F. ZILIO, *Moro e la CSCE: dalle parole ai fatti della politica distensiva italiana*, in R. MORO, D. MEZZANA (a cura di), *Una vita, un paese. Aldo Moro e l'Italia del Novecento*, Soveria Mannelli, 2014, p. 643-660.