



Accademia di studi storici Aldo Moro

In occasione del XXXI anniversario della morte di Aldo Moro

SEMINARIO

Fiducia e diritto nelle relazioni internazionali

Rinnovata vitalità della visione di Aldo Moro

Roma, 11 maggio 2009
Sala Aldo Moro, Ministero degli Affari Esteri

Intervento

Antonio Armellini
Ambasciatore d'Italia presso l'OCSE

Mi sia consentito di dire brevemente, all'inizio, la commozione nel trovarmi in questa sala intitolata ad Aldo Moro, alle cui dipendenze mossi parecchi anni fa i primi passi alla Farnesina. L'analisi della sua azione internazionale non può andare per me disgiunta dal ricordo di una grande personalità umana, la cui capacità maieutica ho avuto modo di sperimentare a lungo anche in anni successivi. Il mio personale percorso formativo, politico e culturale, era diverso da quello del mondo cattolico di cui egli era espressione, ma proprio questo contribuì a rendere ancora più preziosi i suoi insegnamenti mostrando a me, che certamente non me lo aspettavo, il valore del dialogo e del civile confronto di opinioni. In politica estera, e non solo.

Aldo Moro e la sua politica estera sono state oggetto, più che altre dimensioni della sua azione, di valutazioni influenzate da stereotipi scarsamente fondati. Troppo dipendente da considerazioni di politica interna, con i suoi tatticismi di corto respiro; confusa ed a volte velleitaria; incerta quanto alle scelte di fondo: giudizi di questo genere sono stati espressi da osservatori anche autorevoli. Si tratta di letture facili ma riduttive, quando non propriamente errate: Moro fu senza dubbio un protagonista del suo tempo, e di questo subì i condizionamenti e tentò di dettare in parte gli sviluppi; il pessimismo di Moro non era però rinuncia all'azione, bensì lucida coscienza del possibile in un paese che *l'élite* repubblicana, protagonista del rinnovamento nato dalla Resistenza, aveva immaginato migliore ma si era acconciata – cristianamente nel caso di Moro, laicamente e abbandonate le pulsioni rivoluzionarie nel caso di altri – a gestire più mediocrementemente. La politica morotea – tutta, non solo quella estera – fu caratterizzata da un disincanto vigile e sofferente che non escludeva, ma anzi rafforzava un fortissimo impegno civile. Impegno, che si tradusse in una politica estera “alta” e spesso anticipatrice.

La logica dei blocchi appariva negli anni sessanta e settanta immutabile: lo stesso ricatto della minaccia nucleare reciproca scoraggiava il movimento, tanto all'interno come al margine ed attraverso di essi. Moro guardava all'evoluzione della situazione internazionale attraverso una chiave di lettura di matrice cattolica, ispirata al primato nell'ordinamento sociale dei grandi temi del riscatto dell'uomo, rispetto a quelli della prevalenza degli stati e della contrapposizione dialettica dei loro interessi. Una lettura che lo portava a cogliere ogni accenno di possibile movimento, cosciente anche del ruolo che l'emergente eurocomunismo avrebbe potuto avere nell'influenzare una dinamica più aperta del rapporto Est-Ovest. Una lettura volta a promuovere l'affermazione nella società internazionale di un sistema di valori democratici, ma anche di tolleranza, quanto più possibile condivisi. Una lettura tutt'affatto diversa da quella di Henry Kissinger, che vedeva nel primato degli stati il punto centrale di un sistema di relazioni fondato sull'equilibrio di potenza. Fu una diversità, quella morotea, che gli avrebbe creato non poche difficoltà, come anche l'aperta ostilità di Kissinger, ma che prefigurava sviluppi all'epoca difficili da immaginare.

Era quindi logico che Kissinger e Moro fossero protagonisti – da angoli visuali opposti – del grande tentativo di sistemazione geopolitica degli equilibri continentali che andò sotto il nome di processo di Helsinki. Dopo essere stato proposto inutilmente per anni dall'URSS, in una logica di sanzione multilaterale dell'immobilismo, il negoziato voluto stavolta da Kissinger portò nel 1975 alla firma di quell'Atto Finale, che avrebbe gradatamente introdotto nel rapporto Est-Ovest la cooperazione, in aggiunta al confronto, in

una prospettiva di lentissimo movimento. Fino ad accelerare e concludere il suo ciclo con il crollo del Muro, che ne avrebbe segnato il definitivo superamento per “missione compiuta”.

Lo scambio politico sottostante all’Atto Finale sembrava rispondere pienamente alla logica dei blocchi. L’URSS aveva conseguito l’obiettivo di vedere riconosciuta la propria egemonia in Europa orientale, fatto questo che nell’ottica dell’ “Anno dell’Europa” kissingeriano appariva un dato di fatto non modificabile e quindi meno rilevante (nessuno pensava che da lì a qualche anno si sarebbe rivelato il più fragile). L’area di influenza americana in Europa veniva parimenti legittimata e gli Stati Uniti venivano riconosciuti come un membro a pieno titolo del concerto europeo, attraverso la CSCE. Vi era però un ulteriore elemento di scambio, quello cosiddetto della “dimensione umana”, su cui Moro aveva posto particolare attenzione e la cui valenza era apparsa, in quella fase, soprattutto retorica. Il riconoscimento cioè di un limitato diritto di interferenza reciproca – ma in realtà unidirezionale da Ovest verso Est - negli affari interni dei paesi partecipanti, in nome del valore universale dei diritti umani e dei principi fondamentali di libertà e dignità dell’individuo. La legittimazione reciproca nell’Atto Finale delle rispettive aree di influenza, contro l’ affermazione per il momento virtuale di una concezione comune di libertà e rispetto delle regole di convivenza civile, apparve a molti un prezzo troppo alto per uno scambio, in cui le ragioni della *realpolitik* sembravano essersi tradotte in un vantaggio immotivato per l’Unione Sovietica. Ma in realtà non fu così: il piccolo tarlo della “dimensione umana” si rivelò alla fine un fattore significativo nel collasso dell’impero sovietico.

Parlare di un Moro lucido anticipatore di un’evoluzione geopolitica di questo genere – o anche affermare, come hanno fatto alcuni, che l’Italia fu protagonista trainante di questa dimensione del negoziato - sarebbe spingersi troppo oltre: nemmeno lui poteva avere a quel momento una percezione dell’implosione avvenire. L’azione diplomatica italiana fu, insieme a quella di altri, attenta a questi aspetti e ne accompagnò con intelligenza l’adozione. Protagonista o meno, resta il fatto che la logica del dialogo fra eguali, che era alla radice del pensiero politico moroteo, trovò a Helsinki un riconoscimento il cui valore sarebbe cresciuto nel tempo. L’Italia si distinse poi per due aspetti specifici. Il primo fu il cosiddetto “capitolo mediterraneo”, che venne inserito nell’Atto Finale con una determinazione caparbia, grazie alla quale fu possibile avere ragione delle perplessità di molti. L’idea che sicurezza e cooperazione in Europa non potessero andare disgiunte da una attenzione precisa – meglio, da un sostanziale coinvolgimento – dell’area mediterranea era tanto chiara agli italiani, quanto sostanzialmente indifferente, se non invisibile, agli altri. Essa era anche al centro della visione di Moro, la cui formazione e sensibilità lo portavano a guardare con speciale attenzione alla “frontiera sud” dell’area di diretto interesse italiano. E ciò anche al di là delle difficoltà di traduzione in pratica, visto che il concetto di *koiné* mediterranea sfuggiva spesso a definizioni convincenti. Il secondo fu quello della cosiddetta “doppia firma”; Moro sottoscrisse l’atto Finale nella doppia veste formale di Rappresentante dell’Italia e di Presidente di turno del Consiglio della CEE, facendo così assumere per la prima volta alla Comunità Europea un profilo suo proprio sulla scena internazionale. Anche qui fu necessario superare le resistenze di quanti – *in primis* gli americani – vi avevano visto una *entorse* pericolosa al primato della sovranità statale nelle relazioni internazionali. L’uno e l’altro aspetto – il mediterraneo e l’Europa comunitaria – saranno altrettanti fili conduttori della politica estera di Moro, attraverso percorsi diversi ma con analoga rilevanza.

La visione europea di Moro traeva le sue origini da quell’idea di un’Italia “ponte” fra Nord e Sud del Mediterraneo, che aveva attirato nella seconda metà degli anni quaranta molti

consensi fra i cattolici e che non era mai tramontata del tutto. Essa si distingueva nettamente da quella “neo-carolingia” di de Gasperi e ancor più dal pensiero spinelliano. Il federalismo di Altiero Spinelli partiva dall’idea laica di nazione, ancorché posta nella dimensione più alta di un’Europa in grado di esprimersi democraticamente con un’unica voce. Per Moro, l’Europa rimaneva un luogo di incontro fra i popoli: l’integrazione doveva procedere dal basso, anziché da istituzioni comuni immaginate con un indispensabile ruolo trainante di guida.

Ciò detto, Moro ebbe sempre ben chiara l’irreversibilità della scelta europea dell’Italia. Egli rimase anche sulle tematiche comunitarie l’intellettuale solitario di sempre: questa peculiarità, che era propria di tutto il suo agire politico, non gli impedì tuttavia di entrare nel vivo dei processi di integrazione. A partire dal negoziato per l’adesione della Gran Bretagna, che costituì uno dei suoi successi più significativi, anche se meno ricordati. Nonostante le diversità culturali e di sensibilità rispetto al mondo anglosassone, egli fu un convinto sostenitore dell’ingresso di Londra, anche se per ragioni in essenza contraddittorie con quanto l’integrazione europea si andava allora prefiggendo. Nella sua concezione, l’allargamento avrebbe dovuto dare vita a un processo inclusivo, in cui l’accettazione di un percorso politico diverso si sarebbe dovuta tradurre nel superamento delle contrapposizioni all’interno del vecchio continente. Moro come antesignano dell’Europa a ventisette e della sua diluizione nelle maglie larghe che piacevano alla Thatcher, insomma? Il paragone è improprio e i parallelismi - che pure si potrebbero tentare - nasconderebbero il fatto che si trattava di concezioni politiche profondamente diverse. Per Moro, il problema europeo non si pose mai in termini di equilibri di potenza o di vantaggio commerciale, ma l’Europa cui pensava era probabilmente non troppo dissimile da quella rappresentata in questa fase dall’Unione Europea.

L’insistenza italiana per introdurre il capitolo mediterraneo nell’Atto Finale di Helsinki, fu dettata dalla volontà di favorire in quest’area una dinamica che – senza porre in discussione i punti fondamentali di confronto – potesse estendere gradatamente la trama della comunicazione reciproca. Quella di applicare lo schema concettuale della CSCE al mediterraneo, era un’impostazione ancora una volta nuova e per certi versi generosamente illusoria: la sua perdurante vitalità (o forse seduzione intellettuale) è dimostrata dal fatto che continua a riaffiorare a intervalli regolari – da de Michelis a Sarkozy – sullo scenario internazionale.

Moro è stato indicato come l’autore di una svolta in senso decisamente filo-arabo della politica dell’Italia, in relativa autonomia e in qualche misura in contrasto con la linea americana di sostegno a Israele. E’ una lettura che sottovaluta quanto più forti fossero i punti di contatto fra le due impostazioni, rispetto a quelli di divaricazione; l’approccio moroteo fu sostanzialmente equilibrato e volto a ricercare spazi per un’azione italiana che – nel promuovere interessi anche economici, di importanza vitale per lo sviluppo del paese – si caratterizzasse per una capacità costante di mediazione.

La rete di contatti promossa da Moro, mirava a coinvolgere nella collaborazione i paesi arabi nel loro complesso, partendo da quelli mediterranei ma non limitandosi ad essi. Questo disegno si incrociò con diversi punti di crisi: dalle due guerre arabo-israeliane, all’espulsione della comunità italiana dalla Libia, alla crisi petrolifera del 1973 e al susseguente tentativo di istituire un “nuovo ordine energetico” mondiale, sfociato nella creazione dell’Agenzia Internazionale dell’Energia. In tutte queste emergenze, lo sforzo fu

quello di mantenere una linea aperta al contatto ed alla mediazione anche a prezzo dell'accusa – peraltro costante nei confronti dell'insieme della sua azione politica – di un eccesso di cautela che rischiava di trasformarsi in paralisi dannosa. Che non fosse in realtà così lo dimostrò, fra le altre cose, la gestione della crisi libica, in cui Moro non esitò a ricucire prima di chiunque altro lo strappo provocato da Gheddafi.

Moro era particolarmente attento al rapporto con Israele verso cui sentiva, forse senza neanche confessarlo a se stesso, un disagio dovuto non tanto a differenze religiose, quanto all'estraneità rispetto ad un disegno politico ispirato da una visione sionista europea assai lontana dal Mediterraneo. L'idea del "grande Israele" non poteva essergli congeniale, in quanto progetto portato avanti anche con la forza, rispetto ad altre vie negoziali di cui coglieva la difficoltà, ma esitava ad accettare l'impraticabilità in assoluto. Nei confronti dei leader arabi, Moro si trovava intellettualmente più a suo agio: le stesse contraddizioni nei loro ragionamenti gli apparivano frutto di un modo di rapportarsi ai problemi, tipico di una cultura almeno in parte condivisa. Egli non rinunciò comunque mai alla linea di equidistanza rispetto ai temi di fondo del confronto arabo-israeliano, di cui fu specchio fedele l'azione italiana in seno alle Nazioni Unite, che pure venne fatta oggetto di critiche feroci anche all'interno degli schieramenti politici nazionali.

Vi è infine un capitolo di grande importanza, in parte misconosciuto, su cui si sono cominciate a dire molte cose: quello del ruolo svolto da Moro nei rapporti dell'Italia con i movimenti palestinesi, e in particolare con l'OLP. Sarà necessario attendere l'apertura degli archivi riservati per capire esattamente come si dipanò la trattativa e quali furono i prezzi pagati, da una parte come dall'altra. Quale che ne possa essere il giudizio finale, resta tuttavia il fatto che l'Italia restò immune per molti anni da ulteriori azioni terroristiche palestinesi.

La proiezione internazionale dell'Italia rimase a lungo ristretta ai soli ambiti europeo ed atlantico, con occasionali puntate in direzioni più lontane. Si trattò perlopiù di fiammate senza seguito e soprattutto senza un disegno organico: il contributo dato da Moro alla sprovvincializzazione della politica estera del paese è un altro capitolo poco o nulla esaminato. Egli prese ad un certo punto a viaggiare con grande frequenza e la novità venne fortemente criticata: molti lo accusarono di non seguire un disegno innovativo, bensì di volersi tenere lontano dall'Italia perché convinto che l'esaurimento di quella fase del centro-sinistra rendesse per lui più utile chiamarsi fuori, anche fisicamente, dal dibattito. Che la sua distanza personale e anche politica dall'involuzione in atto fosse forte è verosimile, ma sarebbe un errore voler ridurre questa fase della politica morotea ad un mero calcolo di convenienze interne. Anche se errore non minore sarebbe quello di cercare di confinare la sua politica estera in un terreno avulso dalle priorità e dagli interessi interni.

I criteri che presiedettero all'organizzazione di questa stagione di viaggi furono diversi. Con i paesi scandinavi, si trattò di correggere un'immagine dell'Italia che appariva vittima ancor più che altrove di stereotipi consolidati, ricercando punti di contatto con paesi che cominciavano a mostrare interesse per il processo di integrazione europea, o che costituivano una componente importante della nostra sicurezza collettiva. In questi casi, così come in quelli dei paesi arabo-mediterranei di cui si è parlato, i contatti rientravano in una logica per così dire consolidata: si trattava di colmare alcuni buchi e di ovviare a distrazioni poliennali. Dove la novità fu più marcata fu in Asia e in Africa australe. Il Giappone aveva visto pochissimi esponenti italiani giungere a Tokyo e i contatti si erano mantenuti ad un livello politico elementare. La Thailandia, l'Indonesia, avevano visto poco o nulla del nostro

paese. In Vietnam, perdurava il ricordo dei tentativi di mediazione dell'epoca lapiriana, che non erano mai andati lontano ed apparivano superati dal delinarsi del ritiro americano. Analogamente in Africa, si trattò di dare un senso compiutamente politico ad un approccio che era rimasto episodico, ancorché impostato ad un solidarismo reso credibile dall'assenza di un'eredità coloniale importante. Si voleva dare – e in buona misura si riuscì – un segnale di attenzione rafforzata, nel momento in cui l'Italia si riteneva matura per svolgere un ruolo più profilato sulla scena internazionale e poteva contare su un'opinione pubblica interna dalla forte venatura terzomondista. Come per altre intuizioni morotee, anche questa rimase a lungo senza seguiti concreti e si dovette aspettare molti anni, perchè quel disegno trovasse nella politica estera italiana una rinnovata e più compiuta applicazione.

L'approvazione della prima legge organica in materia di cooperazione a favore dei paesi in via di sviluppo, fu un risultato che molti attribuirono al diretto impegno di Moro. Che nella sua visione giocassero un ruolo secondario ragionamenti di carattere geopolitico, è senz'altro esatto. Così come è vero che nei suoi peripli intorno al mondo, egli dedicò un'attenzione prioritaria al dialogo, talvolta solo embrionale, piuttosto che alla sottolineatura di convenienze ed opportunità di tipo più schiettamente economico. Ciò detto, egli non fu l'ideatore originale della legge, il cui merito va a Mario Pedini, quanto un suo attento promotore. Ne seppe cogliere la valenza non solo in termini di proiezione internazionale del paese – che pure ci fu, e fu a quell'epoca tutt'altro che secondaria – ma anche se non soprattutto di messaggio politico di solidarietà.

L'azione internazionale di Aldo Moro fu ispirata da una concezione inclusiva e fortemente anticipatrice. La sua fu una politica attenta all'evoluzione della dinamica europea e al tempo stesso lontana da suggestioni di tipo federalista. Cosciente dell'ineluttabilità positiva del legame transatlantico e disposta al tempo stesso ad esplorarne condizionamenti e limiti. Aperta ad una visione del mondo più ampia, nella convinzione che la logica del dialogo dovesse applicarsi ovunque nella promozione degli interessi italiani. Non fu una politica estera indifferente al quadro interno: la crisi del centro-sinistra, l'evoluzione in atto nel mondo cattolico ed in quello comunista, il ruolo interno delle alleanze, trovarono come è logico spazio nell'elaborazione politica di Moro. Ma non ne fu soggiogata e il contributo di Moro alla crescita internazionale dell'Italia – e ancor più alla percezione che essa deve avere del proprio ruolo, come dei propri limiti – resta al centro della sua eredità politica e di governo.

Antonio Armellini