



Accademia di studi storici Aldo Moro

CONVEGNO INTERNAZIONALE

Il governo
delle società
XXI^{nel} secolo
Ripensando ad Aldo Moro

Roma, 17 – 20 novembre 2008

La politica estera di Aldo Moro: spunti per una riflessione

di Antonio Armellini

Ambasciatore d'Italia presso l'OCSE

Il ruolo di Aldo Moro nella politica estera italiana degli anni sessanta e settanta va inquadrato nel contesto complessivo della sua politica, che fu caratterizzata da un pessimismo vigile e disincantato, unito ad un impegno sofferente, ma al tempo stesso fortissimo, di servizio pubblico. La politica morotea fu l'espressione della coscienza civile di una *élite* che aveva ad un certo punto pensato di poter costruire un paese migliore, ma che cristianamente si acconciò a gestire la mediocrità che aveva essa stessa generato. Da questo impasto contraddittorio Moro riuscì a costruire una politica estera "alta", che conseguì risultati importanti e fu in più occasioni anticipatrice di sviluppi all'epoca difficilmente ipotizzabili. Ciononostante, il suo contributo è tuttora abbastanza trascurato dalla ricerca storiografica.

Alcuni studiosi lo hanno giudicato marginale, specie se raffrontato all'impatto esercitato da Moro sull'evoluzione della società italiana nel suo complesso, tanto nei periodi in cui svolse funzioni di governo quanto in quelli in cui si situò al di fuori di responsabilità governative dirette. Un commentatore autorevole come Sergio Romano, ha descritto la politica estera morotea in maniera decisamente negativa: essa fu a suo parere fortemente condizionata da valutazioni tattiche di carattere interno, ambigua negli obiettivi e confusa nella presentazione¹. Opinioni del genere sono rafforzate dalla vulgata corrente, secondo cui il moroteismo fu un fenomeno troppo "domestico" per essere compreso, o anche solo accettato, al di fuori del ristretto ambito del dibattito politico interno: il linguaggio volutamente complesso con il quale Moro si esprimeva, contribuiva ad estraniare ancor più la comunità internazionale da quanto l'Italia volesse, e potesse significare.

Henry Kissinger, che con Moro ebbe molte occasioni di incontro e altrettante di scontro, lo cita quasi di sfuggita nelle sue memorie, a conferma di un giudizio di irrilevanza unito a quello di una pericolosità legata a quello che gli appariva come un cedimento ingiustificabile all'influenza comunista². Moro era per Kissinger un possibile Allende italiano i cui "spaghetti in salsa cilena" andavano

¹ Romano, S. *Guida alla politica estera italiana*, Rizzoli, 2002, pagg. 163-69. Anche Norman Kogan, politologo americano esperto di cose italiane, ha dato un giudizio severo della politica estera di Moro, cfr. *L'Italia del dopoguerra-storia politica dal 1945 al 1966*, Laterza, 1968. Cfr. anche, Aniello Coppola, *Moro*, Feltrinelli, 1976, per una valutazione dichiaratamente di parte, fortemente critica e ampiamente documentata.

² Kissinger, H. *Gli anni della casa Bianca*, SugarCo, 1980, pagg. 93-96

contrastati con decisione (come non si peritò di ribadire egli stesso con durezza al suo interlocutore italiano in almeno un incontro riservato, cui mi fu data ventura di assistere). Il ragionamento di Moro, che partiva dalle caratteristiche peculiari del contesto italiano ed attribuiva all'evoluzione dell'eurocomunismo una valenza importante di stabilità a livello europeo, era estraneo alla concezione kissingeriana di equilibrio di potenza; né l'evoluzione successiva dei rapporti Est-Ovest sembra essere servita ad ammorbidire un giudizio che, semmai, ne è stato paradossalmente rafforzato.

La visione di Moro coglieva le trasformazioni annunciate nella società internazionale, attraverso una chiave di lettura di matrice cattolica, che si fondava sulla prevalenza nell'ordine sociale dei grandi temi del riscatto dell'uomo rispetto a quelli del ruolo degli stati e della contrapposizione dialettica degli interessi nazionali. Il Moro che affermava "la vita internazionale... (è) valutabil(e) non in termini di rapporti fra potenze, ma di rapporti fra uomini"³, e per il quale lo "Stato (è) un luogo di dibattito e di dialogo"⁴, esprimeva una volontà di radicare più profondamente i valori democratici nella società e di fare di essa un partecipe attivo – e collettivo – del destino comune. Ma non poteva non porsi agli antipodi rispetto alla concezione – tipicamente "protestante", se si vuole – dei rapporti internazionali basata sull'equilibrio di potenza, comune a Kissinger come a Romano e ad altri. Moro parlava del ruolo dell'individuo in una società che immaginava inclusiva e fondata sul dialogo, mentre Kissinger con l'"anno dell'Europa" cercava di imbrigliare sul nascere l'aspirazione europea ad una maggiore rappresentatività collettiva: i due si esprimevano con idiomi non comunicanti, che mettevano in luce visioni profondamente diverse della società e della collaborazione fra i popoli. Su questo difficile rapporto l'attenzione è tornata a posarsi negli anni, specie alla luce del tragico epilogo della vicenda morotea ma, almeno sino a quando non saranno disponibili i documenti riservati relativi a quel periodo, ogni lettura di retroscena appare inutile, ancor prima che azzardata. Moro aveva piena coscienza non solo dell'ineluttabilità del vincolo occidentale per l'Italia, ma anche del suo valore insostituibile per consolidare il processo democratico nel nostro paese, in maniera tale da rendere impraticabili le derive autoritarie, al di là di occasionali ancorché pericolosi velleitarismi.

³ da un discorso ai dirigenti democristiani della provincia di Bari, 31 gennaio 1969

⁴ Mosse, G. in: *Aldo Moro, l'intelligenza e gli avvenimenti – testi 1959-1978*, Garzanti, 1979, pag. xxix

La distensione e il processo di Helsinki

Il Moro “sociale” e il Kissinger “*realpolitik*” erano lontani fra loro, ma ciò non impedì all’uno e all’altro di svolgere un ruolo primario – ancorché da angoli prospettici diversi - nel processo che avviò il superamento degli assetti politici indotti in Europa dalla Seconda guerra mondiale. Si trattò del processo di Helsinki, che portò nel 1975 alla firma di quell’Atto Finale chiamato a regolare in maniera diversa i rapporti fra i blocchi, sostituendo la cooperazione al confronto in una prospettiva di lentissimo, ma condiviso movimento. La genesi del processo di Helsinki andava ricondotta ai ripetuti tentativi dell’Unione Sovietica, sin dagli anni cinquanta, di dare una sanzione pattiziamente solenne allo status quo in Europa, che si erano scontrati a lungo con una *fin de non recevoir* occidentale. Fu Kissinger a riprendere il bandolo, rovesciandone a proprio favore il contenuto: l’Atto Finale riconobbe da un lato l’egemonia sovietica in Europa orientale – che rappresentava un dato di fatto all’epoca non modificabile – e attribuì dall’altro uguale sanzione pattizia all’egemonia americana in Europa occidentale, facendo degli Stati Uniti (e del Canada: non è da oggi che questo paese si trova ad essere il fortunato *free rider* degli assetti politici mondiali) un membro a pieno titolo del concerto europeo attraverso la CSCE, creata per dare applicazione agli impegni contenuti nell’Atto Finale. L’obiettivo di Kissinger nel lanciare l’ “anno dell’Europa” – ottenere la formalizzazione dell’accettazione da parte sovietica di un’area di influenza americana stabile in Europa - era stato raggiunto: fu un’operazione geopoliticamente perfetta, portata a termine con un costo che apparve sostenibile al suo proponente.

Vi era però un altro aspetto, su cui da parte occidentale si era molto insistito e la cui valenza era apparsa, in quella fase, soprattutto retorica: il riconoscimento 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. Nell’Europa degli anni settanta uno scambio politico di questo genere – legittimazione reciproca delle rispettive aree di influenza, contro affermazione per il momento virtuale di una concezione comune di libertà e rispetto delle regole di convivenza democratica - poteva apparire agli occhi di Breznev un prezzo modesto da pagare, a fronte del riconoscimento di una *suzeraineté* incontestata sui paesi cosiddetti satelliti. E tale esso apparve per quasi un ventennio, alimentando le critiche di quanti vedevano nell’Atto Finale uno scambio ineguale, in cui le ragioni della *realpolitik* si erano tradotte in un vantaggio immotivato per l’Unione Sovietica. Ma questo piccolo tarlo della “dimensione umana” – come veniva definita nel linguaggio della CSCE - si rivelò uno dei fattori scardinanti di un

sistema di potere, che per troppi anni aveva ritenuto di poterne prescindere, ed ebbe un peso significativo nel determinare il collasso dell'impero sovietico, in tempi e con modalità che nessuno aveva potuto prevedere. Ed è sotto questo profilo che acquistano rilievo l'azione della politica estera italiana e l'impegno personale di Moro.

Alcuni studiosi ritengono che il ruolo da lui svolto nell'avvio del processo di Helsinki abbia rappresentato uno dei punti più alti della politica estera morotea⁵. Altri – e fra questi molti dei protagonisti diplomatici del negoziato – attribuiscono all'Italia un peso tutto sommato marginale, eccezion fatta forse per il capitolo sul Mediterraneo e la “doppia firma” con cui Moro rivendicò a Helsinki l'autonoma volontà politica dell'Europa. Entrambe le spiegazioni hanno un fondamento, nella misura in cui si riferiscono ad aspetti diversi. Nei tre anni di negoziato fra Ginevra e Helsinki per la preparazione del testo dell'Atto Finale, la delegazione italiana fu molto attiva, ma la sua capacità di influire in maniera significativa sull'evoluzione degli eventi fu per forza di cose limitata dal peso complessivo del paese. Lo stesso impegno in materia di diritti umani si tradusse in azioni coordinate con i partners, piuttosto che in un ruolo di guida vera e propria⁶. Al tempo stesso, Helsinki apparve agli occhi di Moro come una prima, concreta manifestazione della possibilità di agire sul piano internazionale in una logica che lasciasse intravedere la possibilità di andare oltre i blocchi esistenti, attraverso l'affermazione del valore sovraordinato dei diritti e del ruolo dell'individuo, rispetto a quelli dell'istituzione statale propriamente intesa. La sottolineatura da lui attribuita a questo aspetto discendeva dal suo modo di concepire le relazioni internazionali, ed acquisiva una valenza anticipatrice che il futuro si sarebbe incaricato di confermare. Volendo sintetizzare al massimo, si può affermare che il limitatissimo movimento introdotto dalla CSCE nell'incomunicabilità fra i blocchi, rivestiva per Kissinger un valore strumentale rispetto a quello del consolidamento delle aree di influenza, mentre per Moro assumeva una valenza assoluta. Sotto questo profilo, si può affermare che Moro – il quale già nel 1969 aveva parlato del “superamento dei blocchi in una società fondata sulla fiducia”⁷ - sia stato a Helsinki assai più che uno spettatore, o un comprimario.

⁵ Cfr. fra gli altri, Carla Meneguzzi Rostagni, *Relazione al Convegno “Il governo delle società nel XXI secolo”*

⁶ Ferraris, L.V. (a cura di) *Testimonianze di un negoziato – Helsinki-Ginevra-Helsinki 1972-75*, CEDAM, 1977, pagg. 585-591

⁷ Da un intervento alla Commissione Esteri della Camera dei Deputati, 12 settembre 1969

L'Europa

La “doppia firma” con cui Moro, nella sua qualità di Presidente di turno, sottoscrisse l'Atto Finale in nome dell'Italia e della Comunità Europea (per le parti di competenza di questa), costituì una prima, importantissima manifestazione della capacità dell'Europa di agire politicamente in prima persona sulla scena internazionale. Non si trattò di un'operazione semplice: si dovettero superare molte resistenze e, in particolare, la diffidenza americana nei confronti di una manifestazione ritenuta in qualche modo eterodossa rispetto alla prevalente – agli occhi americani – dimensione della solidarietà atlantica, ma essa fu coronata di successo e segnò l'avvio di un processo sempre più stretto. La diplomazia italiana si impegnò molto su questo, che costituiva un terreno per essa tradizionale e quasi obbligato, e poté contare sul convinto appoggio dello stesso Moro, la cui politica europea si era nel frattempo fortemente consolidata.

Si era trattato di un cammino lungo e complesso. La sua visione dell'Europa era lontanissima da quella “neo-carolingia” di de Gasperi e traeva origine, piuttosto, dall'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, pur sconfitta, non era mai tramontata del tutto. Né si era esercitata su di lui, a differenza di personaggi come Andreotti che pure proveniva da una matrice simile, la seduzione del pensiero spinelliano. Il federalismo di Altiero Spinelli era figlio dell'idea laica di nazione, ancorché posta in una dimensione più alta, ed ancorato al concetto di crescita democratica di un'Europa in grado di esprimersi con autorità attraverso un'unica voce. Non poteva attirare Moro, per cui l'Europa rimaneva in primo un luogo di incontro fra i popoli per superare “le differenze e le rivalità...fattori che furono all'origine di guerre mondiali”⁸. Nell'Europa di Moro l'integrazione doveva procedere dal basso, dai popoli, anziché dall'alto, da istituzioni comuni immaginate con un indispensabile ruolo trainante di guida.

L'irreversibilità della scelta europea dell'Italia fu chiara a Moro, sin dall'epoca della sua assunzione del Ministero degli Esteri. Egli conservò sempre una certa insofferenza per il clima ed i riti brussellesi, ma si impadronì dei loro meccanismi sino a divenire un protagonista di primo piano. A differenza di Emilio Colombo, il più europeista degli uomini di governo di quegli anni, che aveva stabilito una consuetudine di lavoro collegiale di una modernità strabiliante per l'epoca, Moro rimase sulle tematiche europee l'intellettuale solitario di sempre: i suoi collaboratori facevano pensare a volte più alla corte di un tetrarca che a uno

⁸ Da un intervento alla XXVI Sessione dell'Assemblea Generale dell'ONU, New York, 6 ottobre 1971

staff di tipo anglosassone. Eppure, questa peculiarità che era propria di tutto il suo agire politico e che ne sottolineava in qualche modo l'alterità rispetto al pensiero europeo dominante, non gli impedì di entrare nel vivo dei processi di integrazione. Dal punto di vista, beninteso, della sua concezione dell'equilibrio internazionale che ne fece – fra le altre cose – un convinto sostenitore dell'adesione della Gran Bretagna, per ragioni ancora una volta anticipatrici, ancorché in essenza contraddittorie con quanto l'unificazione europea si andava prefiggendo. Diversamente da Spinelli il quale vedeva – con l'ottimismo della volontà – nell'ingresso della Gran Bretagna soprattutto un mezzo per rafforzare le istituzioni comuni, e in primo luogo il Parlamento, in senso di maggiore *accountability* democratica, per Moro l'estensione in direzione di Londra delle frontiere europee avrebbe dovuto significare in primo luogo il riconoscimento e l'accettazione di un percorso politico diverso da quello dei paesi fondatori. Da esso avrebbe dovuto svilupparsi un processo inclusivo, il cui obiettivo ultimo avrebbe dovuto essere il superamento delle contrapposizioni all'interno del vecchio continente. Moro come antesignano dell'Europa thatcheriana a maglie allargate, insomma? Il paragone è improprio, anche se il risultato finale potrebbe essere paragonabile. Per Moro il problema non si pose mai in termini di equilibri di potenza o di vantaggio commerciale, ma l'Europa cui pensava era probabilmente più simile a quella attuale, di quanto non fossero gli schemi integrazionisti che si andavano elaborando all'epoca. E men che mai il disegno spinelliano.

Il negoziato per l'adesione della Gran Bretagna costituì uno dei successi più significativi dell'azione di Moro alla guida della Farnesina, anche se è fra i meno ricordati. Esso si chiuse formalmente sotto la successiva Presidenza lussemburghese, ma fu quella italiana di Moro a porre le premesse dell'accordo finale. La mentalità britannica era estranea al suo modo di ragionare e il fondo di arroganza con cui Londra resisteva ad accettare la logica "continentale", non suscitavano in lui alcuna simpatia. Gli interlocutori perdipiù – dallo scialbo laburista Stewart a Sir Alec Douglas-Home, che racchiudeva in sé tutto quanto poteva rendere un inglese duro da digerire per un mediterraneo – non erano fatti per rendere la partita più facile. Tutto ciò lo indusse paradossalmente a moltiplicare gli sforzi di mediazione: Moro applicò nel Consiglio dei Ministri della Comunità Europea il metodo che lo aveva reso famoso nella conduzione del suo governo. Lasciava che la discussione si trascinasse per tutta la notte e poi - non appena intravedeva un margine anche piccolo di consenso (il che avveniva di norma verso l'alba) interveniva per ratificarlo immediatamente risvegliandosi da quello che, sino a quel momento, era apparso come un distratto torpore. Il metodo risultò all'inizio incomprensibile ai suoi colleghi, i quali furono spesso tentati dall'ironia. Quando alla fine ne compresero la logica, si resero conto che

questa bizzarra pratica era stata quella che aveva consentito al negoziato di andare avanti, senza creare scompensi insuperabili fra le diverse posizioni. La tradizionale flessibilità delle presidenze italiane nel definire la compatibilità degli interessi nazionali con la posizione comunitaria facilitò la sua azione, ma l'espedito moroteo fu decisivo per il successo finale e merita di essere sottolineato.

L'Oriente vicino

L'attenzione per il mondo arabo fu una costante dei governi a guida democristiana: un po' per quella vocazione mediterranea ed alternativa all'Europa che – sotto sotto – continuava a trovare consensi nel mondo cattolico, un po' per l'attenzione che il nodo di Israele suscitava di qua e di là del Tevere. Moro è stato indicato da molti studiosi come l'autore di una svolta in senso decisamente filo-arabo della politica mediterranea dell'Italia, in relativa autonomia e in qualche misura in contrasto con la linea americana di sostegno a Israele⁹. Una linea, si è detto, più sbilanciata di quella seguita, ad esempio, dalla politica andreottiana, e più di questa esposta a contrasti con gli alleati. Si tratta di un'analisi riduttiva. I punti di contatto fra queste due linee superavano di molto 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 – sapesse caratterizzarsi per una capacità costante di mediazione. L'insistenza italiana per introdurre un capitolo sulla cooperazione mediterranea nell'Atto Finale di Helsinki, fu dettata dalla volontà di favorire in quest'area una dinamica politica che potesse al momento opportuno facilitare l'emergere di un quadro in cui – senza porre in discussione i punti fondamentali di confronto – fosse possibile allargare gradatamente le maglie della comunicazione reciproca. Era un'impostazione per molti versi fortemente anticipatoria, forse troppo, e quindi generosamente illusoria. La sua perdurante attrattiva politico/intellettuale è peraltro illustrata dal fatto che intorno all'idea di un patto per la stabilità del Mediterraneo hanno continuato ad esercitarsi le menti politiche più attente: dalla CSCM di Gianni de Michelis agli inizi degli anni novanta, al progetto di Sarkozy nell'autunno del 2008¹⁰.

⁹ Cfr. Fra gli altri, Ferraris, L.V. *Manuale della politica estera italiana, 1947-1993*, Laterza, 1996, pagg. 266-285

¹⁰ In realtà, questi approcci partivano da un'inversione concettuale che ne denegava la valenza. Il processo CSCE riuscì ad essere efficace, in quanto si collocò a valle di un

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 mondo rappresentava ai suoi occhi un interlocutore insostituibile, per ragioni di interesse economico innanzitutto, ma anche e soprattutto in funzione di una prossimità storica e culturale che non poteva non tradursi in una forte interdipendenza politica. Osservando che “la naturale complementarità e continuità del mondo europeo e del mondo arabo...comporta l'accettazione di quella logica mediterranea che abbiamo sempre indicato per l'Europa”¹¹, egli operò una saldatura concettuale fra due filoni prioritari e almeno in parte confliggenti, come abbiamo visto, nella visione cattolica della collocazione internazionale del paese.

L'azione diplomatica si concretizzò in un programma di visite a vasto raggio, che coprirono in maniera sistematica – come non si era tutto sommato realizzato prima - le aree di interesse italiano, partendo dalla sponda sud del Mediterraneo, per estendersi via via all'Egitto, all'Irak e all'Arabia Saudita che, insieme all'Iran, rivestivano un peso decisivo sotto il profilo della dipendenza energetica. 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, l'attenzione morotea fu sempre quella di mantenere una linea aperta al contatto ed alla mediazione, esponendosi all'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 stabilire un contatto con Gheddafi mentre ancora vivo era lo smacco per l'esodo forzato dei nostri connazionali. Mancato per ragioni banali un primo incontro segreto¹², Moro si recò a Tripoli, dove fu ricevuto con rispetto da Gheddafi nella

contesto di cooperazione/comunicazione in atto e servì ad ampliarlo, in qualche modo codificandolo. Le ipotesi di CSCM, invece, partivano da una situazione di confrontazione in atto per sovrapporre ad essa una quadro di cooperazione, cui mancavano ancora le premesse politiche. Lo stesso vale, *mutantis mutandis*, per il patto immaginato dal Presidente francese.

¹¹ Da una relazione alla Commissione Esteri della Camera dei Deputati, 24 aprile 1974

¹² L'aereo di Moro, che rientrava da un viaggio in Africa, non riuscì ad atterrare a Tripoli per una tempesta di sabbia. Dovette così dirottare su Djerba, in Tunisia, dove senza che Moro lo sapesse, si trovava anche Emilio Colombo (all'epoca Presidente del Consiglio), per ragioni private. I due leaders cenarono così assieme in un albergo di Djerba, con qualche malcelato imbarazzo reciproco, sotto gli sguardi incuriositi dei numerosi turisti

sua caserma nel centro della città (non erano ancora giunti per il *Raiss* i tempi della tenda beduina, per la quale è oggi famoso), ponendo le premesse per una normalizzazione che provocò reazioni ma aprì la strada ad una ripresa di rapporti, cui il resto della comunità internazionale si affannò ad uniformarsi.

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. Riuscì a stabilire un dialogo positivo con alcuni eredi del sionismo "nobile" dei fondatori di Israele – da Abba Eban a Dayan – ma con Golda Meir il rapporto non riuscì mai a consolidarsi. Quella virago abilissima, che non esitava a servirsi della sua leggendaria bruttezza per dare maggior forza, anche visiva, ai suoi argomenti, un po' lo intimidiva e un po' lo infastidiva¹³: l'idea del "grande Israele" non poteva essergli congeniale, in quanto progetto politico 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. Con la sola possibile eccezione di Nasser – il "coccodrillo del Nilo" esercitò anche su di lui una forte attrazione magnetica – i rapporti restarono formali: Moro nei suoi colloqui ribadiva un messaggio di moderazione, attento a cogliere ogni spiraglio ma cosciente che la sua missione non poteva essere che quella di chiedere sacrifici in nome della ragionevolezza, senza poter promettere nulla per il futuro. Egli non rinunciò comunque mai alla linea di equidistanza vigile 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 italiani. Così facendo, egli accettò coscientemente il rischio di incorrere in qualche irritazione di troppo da parte di alcuni degli alleati di Israele.

italiani presenti, nonché sotto quelli più delusi di alcuni dei principali esponenti della nostra industria di stato, ENI in testa, i quali avevano avuto vento misteriosamente di quella visita "segreta" ed erano stati costretti a ripiegare a loro volta sull'aeroporto tunisino.

¹³ Mi è ancora vivido il ricordo di alcune memorabili discussioni, agli inizi degli anni settanta nell'hotel Waldorf Astoria di New York, in cui una instancabile Golda Meir sciorinava una dopo l'altra una serie di carte geografiche sotto il naso di un Moro sempre più silenzioso e diffidente

Vi è poi un capitolo di grande importanza, in parte misconosciuto, su cui si sono cominciate a dire molte cose, ma per il quale sarà necessario lasciar trascorrere del tempo, prima di poter disporre di riscontri precisi. Quello del ruolo svolto da Moro nel governare i rapporti dell'Italia con i movimenti palestinesi, e in particolare con l'OLP. Su questo terreno, le vie della diplomazia tradizionale cedettero spesso il passo a quelle di una diplomazia parallela, in cui Moro giocò un ruolo di primo piano. Figura centrale di questo intreccio fu il colonnello Stefano Giovannone, un agente segreto inviato dal generale Miceli che divenne uno dei più stretti collaboratori di Moro, sotto la copertura di un incarico formale di addetto alla sicurezza. Dotato di eccezionale intelligenza e capacità di comunicazione, Giovannone aveva stabilito in anni di missioni in Medio Oriente (e in Somalia, dove ebbe un ruolo cruciale nell'appoggiare Siad Barre, all'epoca alleato/cliente dell'Italia) una solida rete di contatti con i movimenti palestinesi: egli fu una sorta di vero e proprio Lawrence italiano, decisivo in più occasioni nel proteggere i nostri interessi nella regione. E' indice della nostra miopia il fatto che, anziché essere riconosciuto come protagonista di un'epopea neo-romantica, come sarebbe accaduto nel mondo anglosassone, egli abbia concluso la sua vicenda umana vittima di una persecuzione giudiziaria che, senza nulla appurare nei suoi confronti, ne accelerò di fatto la morte. Giovannone mise la sua esperienza al servizio di Moro, in una fase in cui l'Italia stava diventando sempre più punto privilegiato di transito e di organizzazione logistica per i movimenti palestinesi, con il rischio di trasformarsi in terreno di scontro aperto fra opposte formazioni. L'attentato di Fiumicino del dicembre 1972, con i suoi dodici morti, suonò come un serio campanello d'allarme: secondo un'opinione abbastanza diffusa fu proprio grazie a Giovannone se fu possibile raggiungere un'intesa basata su una sorta di codice di condotta informale che esclude il rischio di ulteriori azioni violente, dinanzi alle quali l'Italia si sarebbe trovata nella pratica impossibilità di reagire con efficacia, sia per ragioni tecniche che alla luce dell'intricatissima trama che legava i movimenti palestinesi a diversi filoni dell'estremismo italiano. 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 fu grazie a Giovannone (e a Moro) se l'Italia restò immune per molti anni da ulteriori azioni terroristiche palestinesi. A parte le polemiche interne – che ci furono e che hanno continuato a riaffiorare di quando in quando negli anni – la vicenda non poté non aumentare la diffidenza che il personaggio Moro suscitava in circoli ufficiali e non, oltreatlantico.¹⁴

¹⁴ La dietrologia non ha mai posto in ricostruzioni che puntino ad un ragionevole margine di verità, ma vorrei qui mettere un segnalibro a futura memoria, per quando la

L'apertura al mondo

Il contributo dato da Moro per un più ampio respiro della politica estera italiana, resta un altro capitolo poco o nulla esaminato. Da Ministro degli Esteri, egli prese ad un certo punto a viaggiare con grande frequenza, superando la sua proverbiale paura di volare. Guardando all'articolazione dei viaggi, se ne poteva dedurre un disegno non occasionale ed attento a ricercare nuove vie d'azione: all'epoca tuttavia, la novità venne criticata e furono in molti ad accusarlo di aver preso a viaggiare, non già per attuare un progetto innovativo di politica internazionale, bensì per assai più pedestri ragioni interne. Moro si era reso conto che la stagione politica non era più recuperabile – si disse – e aveva deciso di chiamarsi fuori anche fisicamente dal dibattito. Che la sua distanza personale e anche politica dai governi Rumor - cui attribuiva scarso peso e ancor minore efficacia – fosse forte è verosimile, ma sarebbe un errore voler ridurre questa fase della nostra proiezione internazionale ad un mero calcolo di politica interna. 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 – la Danimarca e la Finlandia – o che costituivano una componente importante della nostra sicurezza collettiva – la Norvegia, nei confronti della quale il contatto era reso ancor più importante alla luce del suo rifiuto di aderire alla Comunità Europea - o che rappresentavano – la Svezia - una realtà dalla quale era impossibile prescindere, foss'anche solo per ragioni

documentazione di archivio permetterà di ricostruire i tasselli ancora mancanti, sull'improvviso – ed imprevisto – comportamento di Moro quando, in visita di stato negli Stati Uniti con il Presidente Leone nel 1974, interruppe di colpo il viaggio per tornare in patria. Lo ricordo con esattezza perché, in partenza a mia volta per raggiungerlo a Washington, venni fermato praticamente sulla via dell'aeroporto. La ragione ufficiale del rientro fu quella di un malessere che in Moro – notoriamente ipocondriaco – era sempre una ragione sostenibile, ma che non aveva avuto sino ad allora riscontri precedenti. E del resto, una volta in Italia il malore sembrò sparire ben presto. Voci incontrollate parlarono di minacce che, in occasione di un ricevimento a New York, gli sarebbero state rivolte da una personalità politica americana, in termini tali da sconvolgerlo e consigliargli di rientrare subito in patria. Non ho alcun modo per verificare la fondatezza di tali voci; in attesa che qualcuno di coloro che lo accompagnarono ricordi qualcosa di più preciso – e in attesa dell'apertura degli archivi – mi è sembrato utile fare stato di un evento che destò in me all'epoca notevole sorpresa.

economiche¹⁵. Ma 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 solo di colmarne alcuni buchi e di ovviare a distrazioni poliennali.

Dove la novità fu ben più marcata fu in Asia, ed egualmente nell’Africa australe¹⁶. Il Giappone aveva visto pochissimi esponenti politici giungere a Tokyo e i contatti, eccezion fatta per questioni commerciali che, all’epoca, toccavano in misura analoga ambedue i paesi, si erano mantenuti ad un livello elementare sul piano politico. La Thailandia, l’Indonesia, avevano visto poco o nulla dell’Italia, sebbene in Thailandia ad esempio la posizione commerciale del nostro paese fosse tutt’altro che marginale. In Vietnam, si trattò di superare il ricordo dei tentativi di mediazione informale dell’epoca lapiriana, che avevano creato incomprensioni e che non rispondevano più ad una priorità, ora che cominciava a delinearsi il ritiro americano e l’avvio di una fase nuova. Analogamente in Africa, si trattò di dare un volto anche politico ad un approccio che era sempre rimasto episodico, ancorché impostato ad un solidarismo reso convincente dall’assenza nel bagaglio italiano di un’eredità coloniale importante. Con l’Etiopia imperiale da un lato, e con la Nigeria che usciva faticosamente dal caos del Biafra dall’altro, si trattò di dare nuova stabilità ad una relazione che – nell’un caso per ragioni storiche, nell’altro per disavventure politiche contingenti – aveva subito diversi rovesci. Ma in tutti gli altri, dal Ghana al Senegal, dal Benin al Congo, al Kenya, l’obiettivo fu quello di dare un segnale di attenzione diretta ad opera di un paese che si riteneva maturo per svolgere un ruolo più profilato sulla scena internazionale, che poteva contare su un’opinione pubblica interna dalla forte venatura terzomondista e si apprestava a dotarsi di strumenti operativi per sostenere con mezzi più adeguati questa politica.

L’approvazione in quegli anni 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 Moro¹⁷, leggendovi una riprova della sua

¹⁵ Che questi paesi rappresentassero per l’Italia politica in larga misura una “terra incognita”, mi fu plasticamente rappresentato da un incontro fortuito di Moro, a Helsinki, con alcuni connazionali che dissero di essere lì per “affari”, ma che avevano aspetto e comportamenti tipici dei “magliari” che cominciavano allora a spingersi oltre gli orizzonti tradizionali. Lo stupore per l’incontro fu reciproco, e i nostri connazionali non riuscivano capacitarsi del fatto che l’Italia ufficiale avesse deciso di recarsi in territori così lontani.

¹⁶ Ferraris, L.V. *Manuale...*, cit. pagg. 307-309

¹⁷ Cfr. fra gli altri, Luciano Tosi, *Aldo Moro e la politica italiana verso il Terzo Mondo e nel Mediterraneo, relazione al Convegno Il governo delle società nel XXI secolo.*

concezione dei rapporti internazionali fondata sul primato del progresso civile e sociale dell'individuo. Che nella visione di Moro giocassero un ruolo secondario considerazioni di potenza e 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 politico, talvolta solo embrionale, piuttosto che alla sottolineatura di convenienze ed opportunità di tipo più schiettamente economico. Ciò detto, Moro seguì attivamente l'iter normativo di un provvedimento il cui tempo era comunque maturo: più che esserne l'ideatore originale, egli ne fu un attento promotore e ne colse 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 solidarietà¹⁸.

Per mettere in luce quanto questa componente della politica estera morotea abbia contribuito a sprovvincializzare la visione italiana del mondo, e quante occasioni siano state successivamente perdute per strutturare meglio un simile approccio, basterà osservare come in molti casi la visita di Moro sia rimasta a lungo senza repliche, e in taluni paesi sia rimasta l'unica in assoluto. E non sempre si è trattato di paesi di poco conto per noi. In Ghana, tanto per fare un esempio, gli interessi economici e il capitale di simpatia umana nei nostri confronti sono forti: eppure si è dovuto aspettare sino alla visita di stato del Presidente della Repubblica Napolitano, nel 2008, perché un esponente delle istituzioni italiane ripercorresse il cammino verso Accra compiuto da Moro nel 1969¹⁹. Gli esempi potrebbero ripetersi numerosi: nonostante il comune impegno nel G8 e il forte rilancio operato in anni recenti, il Giappone e più in generale l'Asia rimangono lontani. Così come l'India, dove Moro si ripromise più volte di andare senza riuscirci, verso la quale si assiste ad una corsa generalizzata ma dove i capi di stato italiani si recano ad intervalli decennali. E così via.

¹⁸ Come testimoniato, in particolare, dall'Ambasciatore Giorgio Giacomelli, che fu il primo Direttore della Cooperazione allo Sviluppo italiana e seguì dal nascere l'iter della legge che prese il nome di *legge Pedini*

¹⁹ Le visite all'estero del Capo dello Stato sottolineano in maniera solenne il rilievo prioritario attribuito ai rapporti con i paesi verso cui si rivolgono. Esse si sono per molti anni concentrate soprattutto sulle aree di interesse tradizionale: Europa, Stati Uniti, America Latina. Negli ultimi tempi – in particolare con le Presidenze Ciampi e Napolitano – si è sviluppata una linea ad ampio raggio, attenta agli interessi dell'Italia sul piano globale e alle opportunità offerte dalle economie emergenti. Il segnale politico dato da tali visite, al massimo livello, si rivela tanto più efficace nel tempo, quanto più si raccordi ad un programma organico di contatti ad altri livelli politici e di governo. Tale impostazione, su cui vantano un'esperienza consolidata i nostri principali partners, e concorrenti, mostra ancora qualche incertezza da parte italiana.

Le quattro aree che abbiamo messo sinteticamente in luce non esauriscono tutti gli aspetti dell'azione internazionale di Aldo Moro, ma si propongono di sottolinearne alcune direttrici principali. Che furono quelle di una politica fondata sull'individuo prima che sulle istituzioni, essendo queste al servizio del primato del primo e non il contrario. Una politica ispirata ad una concezione inclusiva e fortemente anticipatrice della sicurezza. 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 di quanto non fosse stato il caso storicamente per il paese, in nome di una maturità conquistata come anche della convinzione che la logica del dialogo dovesse applicarsi ovunque nella promozione degli interessi italiani. Non fu una politica indifferente al quadro politico 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: quello che non è esatto, per contro, è che considerazioni di mera tattica contingente ne abbiano condizionato in maniera significativa l'azione. Parlando del "paradosso moroteo" nella politica italiana, un uomo politico italiano a lui vicino, Giovanni Battista Scaglia, la definì una "politica senza forza", in contrapposizione a quella del gruppo doroteo, definita una "forza senza politica"²⁰. La definizione può bene attagliarsi alla sua politica estera, laddove "senza forza" stia a significare la rinuncia ad attribuire valore primario agli strumenti del confronto nelle relazioni internazionali: una lezione scambiata a lungo per debolezza e che invece coglieva in profondità i margini di manovra consentiti, in un'epoca in cui l'immobilismo dei blocchi cominciava a mostrare le prime crepe e nuove aree di opportunità e di crisi si andavano aprendo all'attenzione del mondo.

²⁰ G.B. Scaglia, *Aldo Moro, Il rigore di una politica difficile*, in *Studium*, n. 6, nov. Dic. 1978, pag. 736.