



Accademia di studi storici Aldo Moro

CONVEGNO INTERNAZIONALE

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

Roma, 17 – 20 novembre 2008

L'Europa nella politica estera di Aldo Moro

di Carla Meneguzzi Rostagni

Professore ordinario di Storia diplomatica

Università di Padova



Scrive nelle sue Memorie Mariano Rumor che, quando nell'agosto 1969, incaricato di formare un secondo governo monocolore con la sola DC, propose il ministero degli esteri a Aldo Moro " non avevo dubbi che quella possibilità lo allettava" e continua affermando più avanti che, in contrasto con le deboli aspettative concesse dal contesto interno, con l'incandescente clima sociale dell'"autunno caldo" il dissesto economico, le tensioni fra i partiti della maggioranza "con quel fragile governo monocolore si è affrontato uno dei periodi di mutamento quasi epocale sul piano dell'economia del Paese, dei suoi rapporti sociali...senza contare quanto riuscimmo a realizzare su altri settori: dal "pacchetto dell'Alto Adige" alla politica comunitaria ed estera". Pur con la cautela da riservare a queste affermazioni è stato da più parti rilevato che, con Moro agli esteri, incarico che avrebbe ricoperto quasi ininterrottamente fino al novembre del 1974 nei governi di Rumor e di Colombo, escluso quello di Andreotti con i liberali, la politica estera italiana si distinse per continuità di obiettivi e azione, in una sintesi equilibrata e efficace. Se prevalgono le interpretazioni che hanno privilegiato di Aldo Moro il politico degli equilibri di partito, attento alle correnti, alle dinamiche interne e la politica estera italiana di quegli anni inerte e priva di novità, quando non funzione di quella interna, la lettura delle Carte Moro rivela nel politico democristiano una precisa percezione della realtà internazionale, degli spazi possibili per l'Italia, un disegno globale e una determinazione ad agire, pur con prudenza e realismo. Come dimostra anche il discorso pronunciato all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite l'8 ottobre 1969, *Per una pace integrale*, Moro aveva una lucida e sistematica visione dei problemi mondiali, delle relazioni est-ovest, del ruolo dell'Europa, visione maturata da tempo, nella quale confluivano riflessioni etiche e politiche, espressa in più occasioni al parlamento come presidente del consiglio, o ministro degli esteri ad interim in brevi periodi nei governi di centro-sinistra. "Come ministro degli esteri egli svolge una politica alla quale viene riconosciuta la visione d'insieme, l'intuizione del tempo e della storia."

Credeva nella pace fondata sulla giustizia, sul dialogo, sull'intesa, sulla cooperazione, non nella pace basata sulla contrapposizione di potenza e sull'equilibrio del terrore. La fase di distensione che caratterizzava il sistema internazionale, rappresentata dall'era di negoziato inaugurata dal presidente americano Nixon, dalla presenza del cancelliere Brandt in Germania, del presidente Pompidou in Francia, rafforzava in lui la

convinzione che “essendo ormai messa in discussione, in modo irreversibile, una mera politica di potenza, ragioni politiche e morali ogni giorno più forti vanno spingendo e sempre più spingeranno il mondo verso un nuovo ordine veramente civile e umano”. E ancora “che il valore della pace e dell’intesa cresce nel mondo. Noi dobbiamo favorirne il cammino, facendo la nostra parte ed incitando gli altri a fare la propria”.

Del resto la politica estera dell’Italia repubblicana era stata ed era una politica di pace; la distensione non aveva alternative soprattutto per l’Italia, paese medio, debole sotto molti aspetti e dalla geopolitica vulnerabile che nella politica di pace aveva potuto ricavarne un ruolo, indirizzando le sue scelte verso la solidarietà atlantica e il contributo all’integrazione europea. Se l’alleanza atlantica costituiva uno strumento per la sicurezza e la pace di cui non era possibile privarsi, verso la costruzione europea si era volta l’Italia per trovare una preziosa comunità economica e in prospettiva uno sviluppo politico, una dimensione capace di rispondere, con allargamenti politici e adeguamenti sociali, alle aspirazioni dei popoli e alle esigenze di una società percorsa da inquietudini e in evoluzione. L’Europa occidentale unita politicamente ed economicamente, sarebbe stata un fattore capace di contribuire alla fiduciosa collaborazione dell’intera Europa e di cooperare all’equilibrio, alla stabilità e al pacifico progresso della vita internazionale. Infine l’Europa col suo patrimonio morale, culturale e politico poteva costituire “una grande forza, collegata ma uguale, con un alleato naturale al di là dell’Atlantico.”

Come altri protagonisti politici di quegli anni, sentiva giunto il tempo di dare all’Europa occidentale una fisionomia e una voce e perciò riconoscerle l’influenza sui grandi temi della politica internazionale di cui aveva goduto in passato. Come altri pensava fosse giusto impegnarsi per dare all’Europa intera una pace autentica e giusta, non imposta dal di fuori, ma nata dalla ragionevolezza e dal consenso. “E’ stato detto che l’Europa non è il quarto polo della politica mondiale. E’ vero, purtroppo non lo è. Lavoriamo perché ciò avvenga e sentiamo tutto il disagio, tutta l’amarrezza di chi sa, di chi sente l’urgenza dei tempi, di chi teme le occasioni perdute per sempre, mentre un processo lento e difficile si svolge ed è destinato a svolgersi per anni. Noi non vogliamo perdere un minuto. ...”.

Assumendo il nuovo incarico Moro avvertiva di dover affrontare svolte importanti: si profilavano due processi multilaterali volti a ridurre la tensione e prevenire conflitti in Europa attraverso mezzi di cooperazione

non militare, il dialogo est-ovest e l'integrazione delle economie e una più stretta armonizzazione delle politiche nazionali per assicurare la pace nell'Europa occidentale. Studi recenti e in corso hanno messo in luce l'interdipendenza e l'interazione tra questi due processi, Moro fu consapevole per primo del collegamento politico e sostenne la sua convinzione presso gli altri paesi europei.

Il 22 luglio 1969 il ministro degli esteri francese, Maurice Schumann, aveva formalizzato la proposta avanzata dal nuovo presidente Georges Pompidou in campagna elettorale, di una conferenza dei sei capi di stato e di governo con il programma europeo espresso nell'efficace formula del trittico *achèvement, approfondissement, élargissement*, proponendo una conferenza il prima possibile e in ogni caso entro l'anno all'Aja. Se la Francia era interessata all'adozione in forma definitiva del regolamento finanziario della PAC, l'idea di organizzare un vertice per far uscire la Comunità dall'*impasse* nella quale si trovava, dopo le turbolenze vissute negli anni di De Gaulle (la "crisi della sedia vuota"), incontrava anche gli obiettivi degli altri stati europei, consci della necessità di realizzare un'unione economica europea che rispondesse alla crescente instabilità monetaria internazionale, favorevoli all'allargamento della comunità e concordi nel considerare politicamente legati i tre temi obiettivo del trittico.

La Farnesina reagiva con cautela alle proposte francesi, il completamento della PAC avrebbe generato effetti negativi sull'economia del paese, ma l'Italia attribuiva grande importanza alla conferenza sia per la svolta legata all'allargamento, sia per gli accordi che i Sei avrebbero potuto concludere in politiche comunitarie più consone agli interessi italiani, come la cooperazione politica. Il nuovo ministro si poneva in continuità con le iniziative di Pietro Nenni che, nella prima metà del 1969, avevano ridato spazi di manovra all'uropeismo italiano, attraverso l'impegno a sostenere l'ingresso della Gran Bretagna nella Comunità e aumentare la cooperazione politica europea. La ricerca di un rapporto privilegiato con la Gran Bretagna si era concretato nella dichiarazione congiunta Nenni-Stewart del 28 aprile 1969 che poneva in primo piano la dimensione politica dell'integrazione a fronte di quella economica, pur senza prevedere sviluppi precisi della scelta espressa. La diplomazia italiana aveva sempre appoggiato la richiesta britannica di adesione, Moro condivideva: pensava infatti che l'allargamento ad altri paesi, reso necessario dagli sviluppi economici e tecnologici interni, avrebbe permesso alla comunità europea di restare fedele alla sua tradizione di apertura verso l'esterno. La prospettiva del negoziato continentale

rendeva inoltre necessario chiarire l'immagine dell'Europa, le sue dimensioni, le sue funzioni. Dall'Aja Moro si aspettava passi anche piccoli per dare all'Europa la sua "vera consistenza". Come riferiva alla Camera nella seduta sulla politica estera del 21 ottobre:

"Il ministro degli esteri italiano ha insistito, e non era isolato, perché il vertice affronti anche i problemi degli sviluppi politici in Europa. Noi riteniamo infatti che una qualche forma di cooperazione politica sia necessario completamento dell'auspicato allargamento delle comunità sul piano economico."

In previsione del Vertice, il margine di manovra era stretto. I francesi che, secondo un'interpretazione storiografica molto accreditata, avevano tolto il veto all'accesso inglese alla comunità per avere appoggio nel controbilanciare gli effetti dell'Ostpolitik di Bonn, mostravano di tenere legati completamente e allargamento. La soddisfazione in materia di regolamento agricolo avrebbe aperto la strada per i negoziati con la Gran Bretagna. Il ministro italiano aveva difficoltà ad accettare i tempi dei francesi (cioè approvare entro il 31 dicembre 1969 il regolamento definitivo per il funzionamento della politica agricola comune) e le implicazioni economiche e commerciali di tale scelta. Ma soprattutto considerava essenziali il collegamento politico fra gli obiettivi del tritico e la discussione dei temi in tempi paralleli e non successivi. Riteneva "imperativo e urgente", alla luce degli avvenimenti internazionali, un avvio di forme di collaborazione politica iniziale fra i paesi membri e quelli che avevano fatto domanda di adesione, avanzava proposte "embrionali ma concrete", una conferenza dei ministri degli esteri dei dieci paesi, i sei membri e i quattro candidati per esaminare gli sviluppi politici dell'integrazione europea e per il futuro una prassi di collaborazione a livello diplomatico nelle varie sedi multilaterali.

Traspariva da queste prime mosse, finalizzate a raggiungere un accordo preliminare tra i Sei, che Moro coltivava un progetto per il futuro dell'Europa, promuovendo insieme le esigenze italiane: accanto alle richieste strutturali chiedeva una riforma della politica agricola comune, una riforma del sistema di finanziamento in vigore, tale da assicurare non solo un alleggerimento degli oneri sostenuti dall'Italia ma anche il sicuro ingresso della Gran Bretagna nella comunità, proseguiva con richieste di politica agricola e commerciale e una riforma del Fondo Sociale Europeo che lo rendesse adatto ad affrontare i problemi italiani, in sede di approfondimento chiedeva un rafforzamento dei poteri del parlamento europeo.

Avanzava proposte di lungo periodo, pensava a una Comunità allargata governata da strutture più democratiche, sottolineava l'importanza della partecipazione dei giovani alla costruzione dell'Europa, indicando l'opportunità che un futuro vertice potesse occuparsi anche della collaborazione culturale.

Il progetto trovava l'appoggio di stati minori come quelli del Benelux, ma non quello dei membri più importanti: da incontri a Parigi e a Roma tra Moro e il ministro degli esteri francese Maurice Schumann, apparivano i contrasti. Le considerazioni italiane erano destinate a sorprendere Schumann il quale riteneva prioritario il problema del regolamento finanziario e le opinioni italiane sul completamento così divergenti da quelle francesi, da compromettere l'esito del vertice, considerava prematuro lo sviluppo politico europeo, non accettava la proposta di conferenza a dieci, mostrava perplessità a dare una missione educativa e culturale alla comunità, attraverso la partecipazione della gioventù allo sviluppo dell'Europa unita.

Neppure la ricerca di un'intesa politico-diplomatica con la Germania dava i frutti sperati. Nel presentare gli stessi temi e quelli della conferenza europea a Bonn, l'ambasciatore italiano Mario Lucioli trovava il ministro degli esteri Walter Scheel riluttante a dare risposte precise e impegnative sulle richieste italiane, ma pronto a sottolineare le convergenze, sull'opportunità di consolidare l'unità occidentale per trattare con l'Europa Orientale, sull'importanza di far progredire la costruzione europea, sulla necessità che il vertice dell'Aja producesse risultati concreti circa la collaborazione politica. Lucioli poteva concludere che il governo tedesco sembrava disposto a sfruttare la maggiore flessibilità francese per rilanciare la collaborazione europea, che la Ostpolitik non avrebbe compromesso la solidarietà occidentale e che c'erano le premesse per una efficace collaborazione italo-tedesca. Nonostante l'oggettiva convergenza non c'era volontà tedesca di azione comune; alla prova dei fatti Willy Brandt avrebbe preferito la cooperazione con la Francia .

Il riavviato processo europeo mostrava di essere in fase iniziale. Il comunicato finale del vertice de L'Aja, come è noto, fu il risultato di compromessi e di una intesa franco-tedesca sull'approvazione del regolamento della PAC e sull'accordo che i lavori preparatori per l'adesione avrebbero dovuto essere conclusi entro il primo semestre del 1970. Prevedeva la creazione di tre comitati di studio: il primo sulla cooperazione in politica estera, il comitato Davignon, il secondo sull'unione economica e monetaria, il comitato Werner, e uno, organizzato

dalla commissione, sull'ampliamento dei poteri del parlamento europeo (gruppo Vedel).

Anche se i risultati erano inferiori alle aspettative, Moro alludeva a "prospettive positive" sui problemi aperti, ma sapeva che il processo non sarebbe stato né breve né facile .

All'insegna della prudenza, ma con un lavoro diplomatico paziente e continuo, il ministro degli esteri avrebbe continuato a affermare le priorità europee messe in evidenza nell'azione dei primi mesi. Pur convinto della necessità di procedere con pragmatismo e gradualità, coltivava un disegno globale. "Un impegno unitario sui maggiori problemi istituzionali, sociali e culturali della nostra epoca". Puntava più che sulle istituzioni, sulla società e la politica educativa. Era mosso dalla necessità di dare attenzione ai mutamenti della società italiana e europea. Un progetto europeo che si articolava in integrazione, distensione nei rapporti est-ovest, riduzione mutua e bilanciata delle forze, per realizzare il quale era necessario trovare alleati.

Appariva chiaro che l'allargamento alla Gran Bretagna procedeva su accordo franco-tedesco: la Germania prevaleva sulle riserve francesi, il cancelliere Brandt in un incontro col presidente Pompidou, nel gennaio del 1970, riusciva a imporre una data per l'ingresso della Gran Bretagna nel MEC; erano anche evidenti la riluttanza francese ad accrescere la cooperazione politica tra i paesi europei e l'ostilità a proposte riguardanti revisione dei compiti e del ruolo del Parlamento europeo. Moro tuttavia insisteva a confrontarsi col ministro degli esteri francese sui problemi della costruzione politica europea, cercando una convergenza sulle linee generali di un disegno futuro che permettesse di offrire ai membri e ai candidati delle "direttive di marcia". Ma Schumann rifiutava un impegno globale, escludeva che la Francia potesse impegnarsi su problemi istituzionali futuri sui quali avrebbe dovuto pronunciarsi la comunità allargata, escludeva che la discussione sulla costruzione politica potesse estendersi alla difesa, era perplesso anche sull'opportunità di avviare una politica educativa comune e scettico sulla disposizione comunitaria della Gran Bretagna. In successivi contatti, pur concordando con l'analisi italiana della pericolosità della situazione in Medio Oriente, mostrava di non credere nella possibilità per l'Europa di diventare interlocutore e di preferire i tradizionali canali bilaterali.

Lo scontro era apparso anche nei lavori del comitato Davignon sul tema dell'unione politica. Roma voleva raggiungere un accordo sugli obiettivi

dell'unione politica, estendendo la cooperazione a tutte le questioni di politica estera e di difesa, Parigi, come scriveva il direttore generale degli affari politici Roberto Ducci, si poneva come obiettivo una "zona di libero scambio" politica. La Germania, presidente di turno della Comunità, accettava le cautele francesi per evitare conseguenze negative nei negoziati in corso per l'allargamento, influenzando anche sull'Italia che, delusa, dopo aver duramente affermato la propria contrarietà, decideva di allinearsi, pur senza abbandonare il progetto di un'unione politica a breve scadenza. Di fronte al Rapporto del Lussemburgo sulla cooperazione politica, semplice cooperazione intergovernativa, limitata alla politica estera, Moro abbozzava, dichiarava di considerarlo l'inizio degli sforzi per raggiungere l'obiettivo dell'unificazione politica europea. Si augurava che gli argomenti relativi alla difesa, potessero essere accolti nelle consultazioni future.

Lo applicava subito, nel novembre Ducci convocava i ministri degli esteri della CEE per riferire sulla visita di Gromjko in Italia, mentre il 2 dicembre aveva luogo il primo scambio di vedute tra i sei ministri CEE e i quattro candidati, sul tema della conferenza per la sicurezza europea e del Medio Oriente.

Un'ulteriore visita di Colombo e Moro a Parigi nel gennaio 1971, in previsione della riapertura a Bruxelles dei negoziati per l'adesione della Gran Bretagna al MEC, non contribuiva a modificare i dati del problema europeo. Francesi e italiani convergevano quanto agli obiettivi, ma differivano nei metodi e non solo, gli italiani appoggiavano l'allargamento vedendovi una condizione essenziale della costruzione europea, i francesi continuavano a porre condizioni particolarmente rigide.

Si contrapponevano, nei commenti della stampa, "pragmatismo francese e realismo italiano", per contro, si sottolineava, Brandt e Pompidou erano sembrati intendersi su un approccio concreto. I problemi europei infatti procedevano su accordi franco-tedeschi, la Germania riusciva a prevalere sulle riserve francesi e, a partire dal 1970, assumeva centralità e autonomia nella scena europea, perseguendo la distensione in modo indipendente dagli Stati Uniti, rafforzando la sua posizione verso est e attuando un progetto europeo. Moro seguiva con fiducia il dialogo della Repubblica Federale con Mosca, Varsavia e la DDR, vedeva nella Ostpolitik una componente fondamentale per la distensione, confidava che la Germania avrebbe condiviso il compito storico di realizzare l'unità dell'Europa occidentale.

Può sembrare che Moro coltivasse illusioni sugli appoggi europei al progetto italiano, sia su quello della Germania che su quello della Gran Bretagna. Va ricordato che, prima e dopo Moro, la politica europeistica italiana ha oscillato tra la ricerca di inserirsi nel rapporto speciale franco-tedesco o coltivare l'intesa con la Gran Bretagna. Nei primi anni Settanta il ministro italiano che alle idee univa il realismo, cercò collaborazione nel parallelo senso di realismo e di responsabilità della Gran Bretagna. Gli inglesi, infatti, stretti tra la dura posizione francese sul piano tattico-negoziale e lo scetticismo diffuso nell'opinione pubblica interna, ritenevano necessario l'appoggio italiano per assicurare una rapida conclusione ai negoziati per l'ingresso nel Mec, dichiaravano la loro disponibilità a perseguire obiettivi politici ed economici dell'integrazione europea, auspicando anche l'unificazione politica dell'Europa.

La Gran Bretagna si mostrava favorevole verso l'unificazione politica pur senza impegnarsi, quando si discuteva dell'impegno istituzionale della CPE, ma disposta invece a barattare l'impegno in quel campo con la riluttanza e impegnarsi in altri settori. Nella prima parte del 1970, Moro aveva trovato ascolto nel governo laburista di Harold Wilson, fermo agli impegni della dichiarazione italo-britannica per l'unità europea del 28 aprile 1969, in seguito avrebbe trovato maggiore convergenza nel governo conservatore di Edward Heath, insediatosi il 18 giugno 1970.

Pur animato da fermezza e volontà di riuscire, Moro era cosciente dei limiti dell'azione diplomatica italiana coi paesi maggiori, non trascurò perciò di attivare rapporti coi paesi dell'EFTA, Austria, Finlandia, Svezia, Svizzera, non candidati all'adesione. Alcuni di questi consideravano l'Italia più avanzata di altri paesi in ambito CEE, sui problemi di sicurezza e apertura a paesi neutri. Come presidente di turno nel secondo semestre del 1971, sciolto infine il nodo del negoziato britannico nella sessione di Lussemburgo del giugno, Moro ebbe incontri cordiali e costruttivi a Roma o in altre capitali, con i ministri degli esteri finlandese, svedese, austriaco. Il modello finlandese dell'apertura della CEE ai paesi neutrali con formula ad hoc, apriva il dialogo con governi che avrebbero svolto o svolgevano, come la Finlandia, un ruolo importante nella conferenza sulla sicurezza europea.

Nel progetto di Moro infatti un'Europa occidentale forte e compatta avrebbe creato le migliori condizioni per presentarsi al negoziato est-ovest: "Solo l'unificazione, si è detto, darà all'Europa una presenza più qualificata negli affari mondiali e solo un'Europa unita potrà essere un interlocutore valido nei confronti dell'est europeo". Negoziato europeo e

sviluppo del processo di costruzione dell'Europa erano per Moro processi paralleli.

Se per la costruzione europea gli spazi di manovra erano ristretti, maggiori possibilità di azione per la diplomazia italiana erano aperte dalla proposta di conferenza paneuropea. Anche in questo contesto il ministro si metteva in continuità con le scelte precedenti. La proposta, già presentata a Roma nel 1966, dal ministro degli esteri russo Gromjko, aveva trovato echi favorevoli nella diplomazia e nell'opinione pubblica italiana. Nel 1969 il presidente del consiglio Rumor aveva risposto tra i primi all'appello di Budapest con toni cauti ma positivi, ricordando la necessità che la conferenza includesse la partecipazione di Stati Uniti e Canada e prevedesse temi come scambi culturali e movimenti di persone. Come in altri ministeri europei, nell'agosto 1969, nel MAE era stata elaborata una bozza di lavoro, un programma organico con una prefase destinata a creare le premesse e tre fasi successive ciascuna con obiettivi graduali.

Il programma metteva in luce le priorità per il governo italiano, esprimeva la convinzione che la conferenza, destinata ad affrontare temi complessi, fosse non l'inizio, ma il punto culminante del negoziato, avanzava la necessità di soddisfare precondizioni considerate essenziali come indurre i sovietici a discutere di riduzione bilanciata delle forze, facilitare gli scambi umani, collegare uno stabile assetto europeo con la sicurezza nel Mediterraneo. Traspariva la volontà di tenere aperto il dialogo est-ovest, ma in un contesto di garanzie per l'Occidente e per l'Italia.

Moro capiva che l'Italia da sola avrebbe trovato poco ascolto, era favorevole a potenziare e valorizzare le sedi multilaterali, si rivolgeva perciò alla NATO nella quale confluivano relazioni est-ovest, distensione e costruzione europea. Ai suoi occhi la solidarietà politica fra gli alleati NATO era fattore essenziale ai due processi.

La NATO era una condizione di sicurezza per l'Italia e per l'Europa, Moro l'aveva ripetuto anche nel 1969, di fronte alle pressioni dei partiti di sinistra per un recesso unilaterale dell'Italia dall'alleanza. Ma poiché il ministro italiano si riconosceva nell'alleanza trasformata del rapporto Harmel che coniugava sicurezza e distensione e nel segnale di Rejkjavik per un negoziato sulla riduzione degli armamenti convenzionali in Europa, riteneva che nell'alleanza atlantica si dovesse incrementare la consultazione politica con l'obiettivo di istituzionalizzare riunioni

periodiche del consiglio. “Dobbiamo avere non solo una politica militare ma un’autentica politica estera”.

Questo avrebbe favorito l’emergere di una posizione comune occidentale con contenuti concreti, da contrapporre ai generici e nebulosi progetti avanzati dal patto di Varsavia che miravano solo a convocare la conferenza il più presto possibile.

Alla sessione ministeriale del Consiglio atlantico del 4-5 dicembre 1969, a Bruxelles, dedicata ai problemi delle relazioni est-ovest, era mancato il collegamento tra atlantismo e europeismo auspicato dall’Italia. Fra gli occidentali prevalevano le divergenze; Moro con il ministro belga Harmel e il canadese Sharp otteneva di rafforzare l’appello di Reikiavik, nonostante la contrarietà francese e le perplessità anglo-americane. L’alternativa realistica al tipo di conferenza proposto dai sovietici era rinviata al consiglio atlantico successivo, previsto per il maggio 1970 a Roma.

Anche gli altri governi europei stavano valutando con attenzione la proposta di conferenza avanzata dal patto di Varsavia, pronti a vederla come un’opportunità di sviluppare relazioni bilaterali e multilaterali tra est e ovest, una conferenza tra stati e non tra blocchi, e insieme cauti a non favorire i disegni sovietici. Moro aveva espresso con chiarezza gli obiettivi italiani, per raggiungere i quali il ministro rivolse i suoi sforzi a coagulare una volontà comune europea nei consigli atlantici. Lo aiutava la distrazione degli americani concentrati sui problemi extraeuropei, quando non il sospetto o lo scetticismo sul tema della conferenza europea. Nel primo incontro col presidente Nixon, nell’ottobre 1969, Moro aveva avvertito il relativo disinteresse della superpotenza verso le prospettive europee: in occasioni successive, il presidente americano ricordava a Moro che i sovietici avrebbero tratto solo vantaggio dalle aperture europee; i colloqui rafforzavano nel ministro italiano la convinzione che gli americani, a dispetto della dichiarata distensione, ragionavano in termini di guerra fredda e di rapporto esclusivo fra superpotenze e che fosse compito degli europei, tedeschi e francesi e naturalmente italiani, sostenuti da altri stati medi, come Canada e Belgio, di guidare il processo distensivo.

Nei consigli atlantici di Roma e di Bruxelles del 1970, americani, inglesi e francesi (Rogers, Douglas e Schumann), si erano trovati d’accordo sul fatto che non si fossero manifestati progressi tali da giustificare passi verso la convocazione della conferenza. Moro, pur condividendo le riserve, si

era impegnato attraverso interventi costruttivi a smussare le loro posizioni intransigenti, ricordando gli aspetti positivi presenti nelle relazioni est-ovest e la necessità di non perdere di vista gli obiettivi a lungo termine che lo sviluppo dei negoziati poteva perseguire.

I suoi sforzi andavano nella direzione di favorire la conferenza, ma anche gli interessi italiani che apparivano, sia nell'insistenza a volere includere il negoziato sulle MBFR nei temi della conferenza, sia nel ricordare agli alleati la presenza della flotta sovietica nel Mediterraneo, aumentata dopo la crisi del 1967. I negoziati sulla riduzione mutua e bilanciata delle forze convenzionali erano l'altra faccia della distensione, erano complementari ai SALT, anzi i SALT europei. Il loro avvio avrebbe rappresentato per l'Italia, "un assetto di armamenti meno costoso e meno rischioso", in considerazione della difficile situazione economica, e la possibilità di allargare la discussione che sembrava rimanere limitata all'area e ai paesi dell'Europa centrale, al Mediterraneo. Al Consiglio Atlantico di Roma l'Italia era riuscita a inserire nel comunicato finale l'auspicio che si stabilisse un chiaro legame tra MBFR e CSCE, ma l'argomento era complesso e toccava gli interessi di molti paesi, per la Germania significava la diminuzione di truppe straniere e nazionali, per gli Stati Uniti ridurre il *burden sharing*, per la Gran Bretagna un test per verificare la volontà di distensione sovietica, solo la Francia era poco interessata.

Accanto all'azione con gli alleati, Moro, continuando una linea aperta dall'Italia sin dagli anni '50, coltivava lo sviluppo delle relazioni bilaterali coi paesi dell'Europa orientale, relazioni che, nate per favorire l'interscambio commerciale, in quel momento si rivelavano utili per diminuire la tensione fra i blocchi. I frequenti incontri coi governi orientali avrebbero indotto il ministro belga Pierre Harmel, al Consiglio Atlantico di Roma, a affidargli l'incarico di fare da portavoce delle decisioni atlantiche. Il ministro italiano avrebbe svolto un'efficace opera di mediazione, facendosi interprete delle esitazioni degli alleati a giungere in modo intempestivo ad una conferenza impostata su criteri non sufficientemente chiari, né obiettivamente validi.

Ascoltava e si faceva interprete anche delle ragioni dei paesi dell'est europeo: nel 1971, nelle visite a Bucarest e Budapest avvertiva le aspettative orientali per la convocazione della conferenza che, per paesi come la Romania, rappresentava un mezzo per sottrarsi all'eccessiva tutela sovietica, e rifletteva sulle conseguenze di un *impasse* nelle prospettive della distensione e nei rapporti tra le due Europe. Questo

ruolo lo convinceva della responsabilità che pesava sugli europei di stabilire l'equilibrio politico, contenendo la spinta sovietica, ma non rallentando o annullando il progetto, nonostante il difficile passaggio della soluzione del problema di Berlino.

La soluzione del problema di Berlino infatti divideva i due blocchi; i sovietici miravano al riconoscimento della Repubblica Democratica Tedesca senza arrivare al negoziato su Berlino. Su questo punto Moro concordava con gli alleati che non si potesse passare alla multilateralizzazione dei contatti prima di risolvere la questione di Berlino, perché "L'Occidente non saprebbe contentarsi della consacrazione dello status quo postbellico se a ciò non si accompagnassero le sicure premesse di un sistema più liberamente articolato in Europa."

La fermezza era trasmessa al ministro sovietico Gromjko che giungeva a Roma nel novembre 1970, contando sulle importanti relazioni economiche in atto tra i due paesi e sulla convergenza su molti problemi internazionali, infine sul peso che il partito comunista aveva sulla scena politica italiana. Gromjko però a Roma non aveva dissipato le ombre sulle reali intenzioni sovietiche nei riguardi della comunità europea, né aveva ridotto le preoccupazioni italiane per la situazione medio-orientale e la presenza militare sovietica nel Mediterraneo.

L'opera di mediazione tra le due alleanze est-ovest raggiungeva il culmine quando nel luglio 1971 Moro si recava a Mosca, sia per restituire la visita sovietica, ma anche nella duplice veste ufficiale di presidente di turno del consiglio ministeriale NATO e presidente CEE per il semestre, come emissario delle due strutture in viaggio di esplorazione per verificare la portata e attendibilità delle proposte sovietiche sulla situazione europea e sul Mediterraneo. Nel maggio, al Consiglio atlantico di Lisbona era stata accolta la proposta canadese di preesplorazione, al fine di asserire l'interesse multilaterale di tutti i membri dell'alleanza a MBFR, evitando che contatti bilaterali fra superpotenze, o trattative separate, cui erano favorevoli i sovietici, esercitassero un ruolo preponderante nella delicata fase preparatoria. In ottobre su proposta di Moro, veniva nominato esploratore presso Mosca l'ambasciatore e già segretario della NATO Manlio Brosio. I sovietici si sarebbero rifiutati di accoglierlo, ma tra la fine del 1971 e la prima metà del 1972 i problemi si scioglievano: la conclusione dell'accordo quadripartito su Berlino faceva preludere alla conferenza.

Mentre si negoziava l'accordo generale sui traffici tra le due Germanie, di fronte al dialogo cino-americano e alle difficoltà per la ratifica tedesca dei trattati di Mosca e Varsavia, il Cremlino sentiva la necessità di lanciare messaggi distensivi all'Europa e riprendere il rapporto diretto con gli Stati Uniti: il 20 marzo Breznev, nel discorso di apertura al XV congresso dei sindacati sovietici, smentiva che la proposta per la conferenza paneuropea fosse diretta a scardinare l'integrazione euro-occidentale; nell'aprile 1972 un accordo diretto Kissinger-Breznev dava il via ai colloqui esplorativi su MBFR e a quelli preparatori per la CSCE. L'accordo fu confermato nell'incontro Nixon-Breznev del 24 maggio 1972: si sarebbero tenute due conferenze parallele, separate, in luoghi diversi. Come Moro temeva e prevedeva il rischio di gestione bipolare era effettivo.

Poco prima di lasciare il ministero degli esteri (28 giugno 1972), vedendo fallito il tentativo di discutere in ambito CSCE le misure di riduzione delle forze, Moro lanciava l'idea di una conferenza per la sicurezza e la cooperazione nell'area mediterranea sia al Consiglio Atlantico di Bonn del 30-31 maggio che alla conferenza CEE di Lussemburgo del 6 giugno.

Moro lasciava il dicastero, mentre sul piano europeo, realizzato l'allargamento, era in corso la disputa concernente il futuro della CPE e dell'Europa politica in generale. La discussione impegnò gli stati della Comunità, il politico, benché non più responsabile, ne fu puntualmente informato; in quel periodo iniziò la sua collaborazione a *Il Giorno* e attraverso gli interventi sul quotidiano, espresse auspici e considerazioni in continuità ideale con la precedente azione diplomatica.

Il filo conduttore delle sue riflessioni era la necessità per l'Europa comunitaria di progredire sulla via di un'unità organica in aspetti essenziali: istituzionale, economico, monetario ma anche sociale e industriale; anche per il vertice di Parigi dell'ottobre 1972, come già per quello dell'Aja, accanto agli obiettivi politici europei, avanzava le esigenze italiane.

Osservando dall'esterno non si faceva illusioni: le resistenze francesi alla proposta, appoggiata anche dall'Italia, di un segretariato politico come infrastruttura del consiglio dei ministri, il pragmatismo britannico, stavano a dimostrare che non era prossima una comunità politica con poteri in materia di relazioni con l'estero e di difesa.

D'altra parte l'uscita dell'Italia dal serpente monetario nel febbraio 1973, lo portavano a interrogarsi sulla retorica europeistica e sul debole coordinamento delle varie amministrazioni nel suo paese. La coscienza dell'*impasse* italiana accentuò i richiami all'urgenza di dare un'identità all'Europa, di "*Ridefinire l'Europa*", sia per permettere agli europei di essere presenti nella politica mondiale, sia per permettere all'Italia di risolvere i suoi problemi nella cooperazione europea.

Il tema della definizione dell'"identità europea" avrebbe dominato il dibattito nel 1973. L'esigenza si collegava agli sviluppi del processo europeo, alla prospettiva ormai vicina della conferenza sulla sicurezza europea, alle richieste politiche americane di *atlantic partnership*, avanzata con l'iniziativa di *Year of Europe*.

Diversamente dagli altri partner europei che reagirono con sospetto e irritazione all'avance americana, Moro riteneva importante cogliere l'opportunità di progresso politico europeo collegata alla proposta.

Nel luglio 1973, alla riunione della CPE di Copenhagen, Moro, ritornato ministro degli esteri, insisteva sull'esigenza di dare un'identità all'Europa e definire i rapporti col resto del mondo, cercando una linea di incontro con gli Stati Uniti, premessa necessaria all'ulteriore svolgimento della CSCE. Infatti, a suo giudizio, la mancanza di unità di intenti e di azione dei paesi CEE che si manifestava sia nei riguardi dei rapporti transatlantici, sia verso la costruzione europea, poneva gli europei in uno stato di inferiorità e "in condizioni negoziabili peggiori verso l'Unione Sovietica sia nella CSCE sia nelle MBFR".

Conseguentemente la diplomazia italiana si impegnò presso i Nove perché alla successiva riunione della CPE, il 10 settembre, si concertasse un piano di proposte condivise da offrire a Nixon. La posizione univoca fu infine raggiunta con la decisione di affidare al presidente del consiglio europeo, il ministro degli esteri danese, il compito di far da portavoce e discutere con Kissinger documenti e posizioni europee.

Le richieste americane contribuirono a stimolare la dichiarazione di Copenhagen del dicembre 1973 sull'identità europea, contemporaneamente l'unilateralismo americano nella crisi medio-orientale, che scoppiava con l'attacco egiziano a Israele il 6 ottobre 1973, stimolò a sua volta la concertazione europea. Gli alleati atlantici furono concordi nel dissenso, Moro rifiutava la gestione bipolare e l'esclusione delle Nazioni Unite dalla trattativa. Era necessario invece "passare a un quadro

negoziale più complesso, che pur lasciando alle due superpotenze la possibilità di contribuire in modo determinante alla soluzione del conflitto, permetta di defletterne i contrasti”.

Grazie anche all’iniziativa italiana si avviava una consultazione europea sulla crisi che sfociava nelle dichiarazioni congiunte di ottobre e novembre. Si ponevano le premesse per il dialogo euro-arabo.

Presto apparvero i limiti della cooperazione europea: le difficoltà economiche europee e internazionali, provocate dalla crisi petrolifera, costituivano un elemento di frattura nella comunità, alla conferenza di Washington sull’energia, del febbraio 1974, esplodevano le divisioni tra gli europei. A questo quadro già grave si aggiungevano i cambiamenti in atto nei governi. Il 1974 fu segnato da dimissioni, quelle di Nixon, di Brandt e alternanze, Giscard d’Estaing in Francia dopo la morte di Pompidou e in Inghilterra il ritorno dei laburisti di Wilson. Se il governo tedesco Schmidt-Genscher impegnato a fronteggiare l’opposizione interna della CDU, che aveva presentato al Bundestag una interpellanza sulla CSCE, appariva meno orientato verso l’Ostpolitik, e favorevole a rapporti bilaterali, i laburisti inglesi, condizionati da reazioni interne e ricadute sul partito, ritornavano all’approccio minimalista, rinunciando ad appoggiare sviluppi politico-istituzionali europei. Il 1 aprile 1974 il governo britannico chiedeva la rinegoziazione dei trattati di adesione.

Il difficile rapporto con gli Stati Uniti e il disinteresse americano per i negoziati CSCE, favorirono invece la posizione unitaria europea nel lungo negoziato est-ovest che avrebbe impegnato i delegati di 35 paesi a Ginevra dall’autunno 1973 all’estate 1975. Anzi, la separazione del negoziato MBFR da quello CSCE e i rapporti conflittuali tra gli alleati NATO, furono all’origine dello spostamento della sede privilegiata di discussione dai consigli atlantici alla cooperazione politica europea. Moro affrontò il complesso negoziato nella convinzione, già manifestata nel 1969-70, che il dialogo CSCE costituiva un terreno importante per i rapporti est-ovest e nella speranza che dalla CSCE sarebbe uscita la tela di fondo dei futuri rapporti inter-europei fondati sulla fiducia e l’intesa, la cooperazione nelle Nazioni Unite e nelle principali organizzazioni internazionali.

Come la storiografia ha messo in luce, i Nove a Ginevra guidarono la compagine occidentale costituendo “un fattore di equilibrio essenziale del negoziato”, in presenza di una evidente reticenza americana a partecipare al vivo dei dibattiti a Ginevra e per riequilibrare il peso politico dell’URSS e dei paesi del patto di Varsavia e delle loro attive delegazioni.

Nell'ambito dei Nove, la posizione italiana già nota nei dettagli dalla testimonianza dell'ambasciatore Luigi Vittorio Ferraris, risulta anche dai documenti. Non è qui la sede per seguire un negoziato complesso e articolato destinato a integrare e potenziare il disegno originario.

L'Italia si trovava concorde coi Nove sull'individuazione dei principi su cui fondare le relazioni fra gli stati in Europa: se i sovietici miravano, attraverso il riconoscimento delle frontiere esistenti, a cristallizzare lo *status quo* politico e quindi la divisione dell'Europa, impedendo la riunificazione tedesca e l'unificazione politica dell'Europa occidentale, al contrario gli occidentali attribuivano particolare importanza alla prospettiva di una unione politica per i paesi della CEE e a quella di una graduale affermazione di maggiori garanzie di sviluppo autonomo per i paesi dell'Europa dell'est. Si doveva impedire ogni possibile ulteriore applicazione della dottrina Brezhnev

Particolare attenzione fu posta nella formulazione dei principi del decalogo, soprattutto i principii dell'inviolabilità delle frontiere, della rinuncia all'uso della forza, della composizione pacifica delle controversie. In questo ambito l'Italia più di altri paesi, seguì le trattative attenta a escludere quanto potesse incidere negativamente sulle prospettive di unificazione dell'Europa e sulle sue future strutture politiche e militari.

L'aspetto dei contatti umani era stato sin dall'inizio un punto irrinunciabile per molti stati europei e per l'Italia in particolare. La volontà di aperture in quest'ambito si scontrava con la rigida posizione sovietica, condizionata da problemi interni dell'URSS (alla vigilia del negoziato le dichiarazioni di Solgenitsin e Sacharov sulla situazione degli intellettuali in URSS avevano scosso l'opinione pubblica) e interni ai paesi del patto di Varsavia, che considerava definitivi i risultati raggiunti a Helsinki nella fase preparatoria e tendeva a lasciare indeterminato il contenuto del terzo cesto.

L'aspetto umano della distensione rimaneva uno dei caposaldi della politica dei governi occidentali, per i sovietici invece la distensione era un fatto che concerneva essenzialmente gli stati e non lasciava spazio autonomo alle persone. Moro pensava che senza libertà non c'era distensione; ma senza distensione, era vano sperare che i diritti umani fossero riconosciuti a tutti i cittadini d'Europa. In quest'ambito non tralasciò iniziative, continuò il dialogo coi paesi dell'est, svolse opera di conciliazione, favorendo la coesione tra i Nove e il collegamento coi neutrali.

Grazie alla fermezza occidentale, come scriveva Ducci, erano stati discussi per la prima volta problemi come la libertà delle idee, impostata una migliore applicazione dei principi di convivenza, dato un contenuto alla distensione e al dialogo intereuropeo.

Per scalzare la rigida posizione sovietica e assicurare la globalità del negoziato e l'equilibrio tra sicurezza e cooperazione, era stata concordata una strategia che prevedeva un collegamento tra il primo e il terzo punto. Il parallelismo delle trattative sui temi della sicurezza e della cooperazione, costituiva la migliore arma negoziale dell'occidente.

Infine nella discussione sulle modalità della terza fase e dei seguiti, nella contrarietà alla solennità protocollare e nella ricerca di ulteriori forme di contatto multilaterale, appariva la stessa concezione evolutiva della CSCE come evento proiettato verso l'avvenire, sostenuta già nel 1969; la CSCE era solo un momento importante di un processo di lunga durata.

Il 30 luglio 1975, nel suo intervento a Helsinki, come presidente del consiglio italiano e presidente in esercizio del consiglio europeo, Moro sottolineava che la conferenza non costituiva un punto terminale ma un punto di passaggio verso il futuro, che la comunità europea aveva dato un significativo contributo agli obiettivi della CSCE, che gli impegni presi dagli stati erano fondati sulla responsabilità politica e morale.

Si chiudeva un ciclo, una fase della distensione caratterizzata da grandi trasformazioni in Europa e dallo sforzo di fissare i cambiamenti in strutture permanenti. L'importanza e l'urgenza dei tempi erano stati colti da Moro che guardava lontano, all'Italia e all'Europa del futuro. L'analisi e gli obiettivi perseguiti non furono isolati, si ritrovano simili nel pensiero e nell'azione di altri protagonisti politici europei; il progetto fu poco riconosciuto, sottovalutato, offuscato dal fatto che proveniva da uno stato minore, da uno stato che, a causa dell'instabilità politica e della debolezza economica, godeva di scarsa considerazione.

Il progetto si fondava sulle scelte tradizionali dell'Italia, la scelta atlantica e la scelta europea cui si aggiunse quella paneuropea, perseguite con ostinazione e percezione dell'eccezionalità delle condizioni internazionali. Il progetto era strategico e non tattico, non si adeguò agli interlocutori, ma mantenne ferma la direzione stabilita all'inizio.

Quanto detto offre una prospettiva diversa all'interpretazione corrente secondo la quale la politica estera di Aldo Moro fu condizionata dai giochi della politica interna.

Per un uomo politico come Moro, che per anni aveva svolto e continuava a svolgere un ruolo di primo piano nella politica interna italiana, il nesso era implicito e concettuale, non però riferibile in maniera diretta a specifici eventi. Vi sono testimonianze dello stesso Rumor, del consigliere Pompei che rafforzano l'impressione che emerge dai documenti, quella di una attenzione puntuale e dedicata ai singoli problemi internazionali da cui l'Italia si trovò investita in quegli anni. Soprattutto l'Europa, la sua unità, il suo futuro furono il cuore degli interessi di Moro ministro degli esteri, sul processo europeo egli confidava per risollevare l'Italia dallo stato di crisi in cui si trovava.

Scriveva nel 1972: "Al di fuori della solidarietà europea non crediamo vi sia altra cosa che possa più efficacemente combattere in noi la sfiducia, la tentazione della decadenza, il rischio e la tristezza dell'isolamento".