

# **ALDO MORO ALLA CONFERENZA DI HELSINKI: LA NASCITA DI UNA NUOVA EUROPA**

**dell'Avv. GIORGIO OLMI**  
**Vicario della Commissione di Diritto internazionale**  
**Componente della Commissione di Aggiornamento e crediti formativi**  
**Componente della Commissione di Diritto commerciale e societario**  
**dell'Ordine degli Avvocati di Roma**

*La pietra che i costruttori avevano disprezzata  
è divenuta la pietra angolare  
(Salmo CXVIII, 22<sup>1</sup>)*

Aldo Moro si trovò a gestire la politica estera italiana in un periodo assai delicato della storia mondiale ed anche di quella italiana: infatti dal 1969 al 1974, assunse quasi ininterrottamente l'incarico di Ministro degli esteri, e precisamente nel secondo<sup>2</sup> e nel terzo<sup>3</sup> governo Rumor, nel governo Colombo<sup>4</sup>, nel primo esecutivo guidato da Andreotti<sup>5</sup> e poi – con la breve parentesi del secondo governo Andreotti<sup>6</sup> in cui Moro non ricoprì incarichi - nel quarto<sup>7</sup> e nel quinto ed ultimo governo Rumor<sup>8</sup> per poi diventare egli stesso Presidente del Consiglio nel quarto<sup>9</sup> e quinto<sup>10</sup> governo Moro, avendo in entrambi come Ministro degli esteri Mariano Rumor.

Già questi dati sono sufficienti per comprendere la delicatissima stagione politica italiana successiva sia alla contestazione giovanile del 1968 sia all'autunno caldo dei lavoratori del 1969: sette governi dal 5 agosto 1969 al 23 novembre 1974 che videro la Democrazia Cristiana attraversare tempi difficilissimi alle prese con la contestazione extraparlamentare, la nascita del terrorismo di diverse matrici ed il confronto con un Partito Comunista sempre più forte. Contrariamente a quella interna, la politica estera italiana degli anni 1969-1974 godette di una eccezionale stabilità e soprattutto continuità nella persona di Aldo Moro che, come vedremo, riuscì a fare cose eccellenti sia come Ministro degli esteri sia come Presidente del Consiglio.

Il quadro internazionale degli anni 1969-1974 non era di certo rassicurante. In Europa la contestazione del '68 in tutti i principali Paesi dell'occidente seguite negli anni successivi da gravi tensioni sociali da una parte e l'invasione sovietica della Cecoslovacchia tra il 20 ed il 21 agosto dello stesso anno dall'altra innescavano gravissime tensioni nel vecchio continente. In un discorso tenuto davanti al quinto congresso del Partito Operaio Unificato Polacco il 13 novembre 1968 Brežnev esponeva in modo limpido la *dottrina della sovranità limitata*<sup>11</sup> con la conseguenza che da quel momento a nessuno Stato socialista era consentito lasciare la sfera di influenza sovietica e quindi, cosa che soprattutto a Mosca interessava, il Patto di Varsavia.

Anche fuori dall'Europa la guerra fredda faceva sentire indirettamente i suoi effetti con la guerra del Kippur combattuta tra il 6 ed il 24 ottobre 1973 che fece rischiare un conflitto generale<sup>12</sup>, e la conseguenza fu la successiva crisi energetica che iniziò dopo la fine della guerra in quanto i paesi arabi aderenti all'OPEC bloccarono le proprie esportazioni di petrolio verso i paesi occidentali che avevano appoggiato Israele: i danni economici furono gravissimi in tutto l'occidente per anni, ed in Italia il Governo Rumor fu costretto ad introdurre un severo regime di austerità.

E' pur vero che vi erano anche segnali di distensione: gli accordi di pace di Parigi, firmati il 27 gennaio 1973, posero ufficialmente fine all'intervento statunitense nel conflitto del Vietnam che terminò due anni dopo – il 30 aprile 1975 – con la conquista di Saigon da parte del Vietnam del Nord.

Sergio Romano<sup>13</sup>, Henry Kissinger<sup>14</sup> ed altri autorevoli autori danno della politica estera di Aldo Moro un giudizio sostanzialmente negativo: il primo ne evidenzia la poca chiarezza e la dipendenza dalla politica italiana ed il secondo ne critica l'avvicinamento al blocco socialista in quello che lo

stesso Segretario di Stato americano considerava un cedimento alle ragioni sovietiche.

D'altra parte è significativo che al di là della cortina di ferro l'opera dello statista democristiano riceveva riconoscimenti importanti: la *Pravda* del 14 luglio 1971, commentando favorevolmente il viaggio del Ministro degli esteri italiano a Mosca – dove egli aveva fortemente caldeggiato una pronta convocazione di una Conferenza per la sicurezza europea – elogiava l'acquisita autorevolezza del suo impegno scrivendo che *la politica estera dell'Italia si sta avviando sempre più chiaramente su rotte proprie*<sup>15</sup>. E lo stesso Andrej Andreevič Gromyko, Ministro degli esteri dell'Unione Sovietica dal 1957 al 1985, riconoscerà molti anni dopo nelle sue memorie al suo omologo italiano la funzione costruttiva da lui tenuta in qualità di Ministro degli esteri per il successo della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa<sup>16</sup>.

Indipendentemente dagli elogi sovietici, tra i successi di Moro in politica estera basterebbe citare il Trattato di Osimo firmato sotto la sua Presidenza del Consiglio il 10 novembre 1975 che normalizzò i rapporti con la Jugoslavia di Tito mettendo fine ad un contenzioso che durava dalla fine della seconda guerra mondiale.

In questo articolo si metterà in rilievo in particolare un aspetto importante della politica estera di Moro: la preparazione diplomatica prima e la sua partecipazione poi alla CSCE, ovvero la Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa che si svolse tra il 1973 ed il 1975.

Uno dei primi sostenitori della necessità di una conferenza con l'URSS e i Paesi del blocco sovietico fu Pietro Nenni nel periodo in cui fu Ministro degli esteri fra il 1968 e il 1969, anche e soprattutto in seguito all'invasione della Cecoslovacchia da parte dei Paesi del Patto di Varsavia. E che la cosa fosse di interesse anche dall'altra parte della cortina di ferro lo testimonia l'appello che nel marzo 1969 fecero congiuntamente a Budapest i Paesi del Patto di Varsavia per sollecitare una conferenza paneuropea, invito ripreso dal Consiglio ministeriale della CEE del dicembre 1970 dove i sei membri decisero di intraprendere da quel momento una intensa attività diplomatica nei confronti dei Paesi socialisti. D'altro canto Moro non perse tempo e si mosse con decisione sulla stessa linea del suo predecessore Nenni come dimostra anche il discorso pronunciato all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite l'8 ottobre 1969 dove lo statista democristiano dimostrò di avere una visione chiarissima dei problemi mondiali e soprattutto dei problemi europei. Egli trasfuse nella politica estera quella capacità innata di andare oltre gli schemi ideologici ed oltre la rigidità di un diritto internazionale pubblico fondato soltanto sulla sovranità degli Stati e sulla logica delle sfere di influenza, logica su cui si muovevano Kissinger da un lato e Brežnev dall'altro. Kissinger era consapevole che – vista la schiacciante superiorità militare delle forze armate convenzionali del Patto di Varsavia in Europa – in caso di guerra totale l'URSS sarebbe probabilmente riuscita nel giro di alcune settimane ad occupare la Germania occidentale, l'Austria, il Belgio e l'Olanda<sup>17</sup>. In Italia, in caso di guerra, la presenza del più forte ed organizzato Partito comunista dell'occidente avrebbe certamente rappresentato per la NATO una pericolosa spina nel fianco. Nonostante tutto però gli Stati Uniti vedevano di certo la possibilità di una guerra in Europa come un fatto remoto, e per di più erano impegnati allora nella spinosa questione vietnamita. Difficoltà ben maggiori avevano Brežnev e Gromyko, consapevoli che dal punto di vista politico l'invasione senza colpo ferire della Cecoslovacchia era stata agli occhi dell'opinione pubblica mondiale un grave insuccesso, e molti comunisti ormai si orientavano verso il maoismo e la Cina che in quegli anni era in piena rivoluzione culturale proletaria: occorreva ai sovietici una conferenza in cui gli occidentali riconoscessero lo status quo della sfera di influenza sovietica e del pieno riconoscimento dei confini, soprattutto quelli della Repubblica Democratica Tedesca con la definitiva divisione di Berlino.

Nell'ottobre 1969 Moro si incontra con Nixon il quale riteneva che i sovietici avrebbero avuto soltanto vantaggi da una conferenza in cui si riconoscesse lo *status quo* (e l'esperienza cecoslovacca dell'anno precedente era significativa) e temeva anzi come la proposizione di una conferenza generale in Europa caldeggiata dagli occidentali potesse essere letta come un segnale di cedimento. Durante il 1971 Moro si recò a Bucarest e Budapest dove percepiva interesse per la convocazione della conferenza soprattutto da parte di Ceaușescu che già da qualche tempo aveva iniziato a

prendere in politica estera moderate distanze da Mosca (la Romania non aveva partecipato all'occupazione della Cecoslovacchia): nel luglio 1971 infine Moro era in visita ufficiale a Mosca, accolto favorevolmente, ed a testimonianza di ciò si richiama il già citato articolo della *Pravda*.

In realtà a Moro guardava ben al di là e ben più lontano rispetto ad americani e sovietici che si muovevano ancora in un'ottica di politica di potenza e di sfere di influenza, in ossequio alla politica ed al diritto internazionale classico: Moro guardava con un occhio attento all'opinione pubblica dei popoli sia in occidente come in oriente, conscio delle difficoltà che questo comportava soprattutto nei Paesi socialisti, e pensava alla società civile, ai diritti umani, ai suoi ideali di profondo cattolico straordinariamente intelligente ed aperto – in Italia e fuori – ai problemi della partecipazione delle varie componenti della società civile alla cosa pubblica, ed in ciò andando al di là di un diritto internazionale pubblico in cui gli unici soggetti giuridici sono gli Stati sovrani. Vi è in questo una straordinaria continuità tra la politica interna e la politica estera dell'insigne statista e giurista, volendo dare in qualche modo soggettività politica prima e giuridica poi alla volontà dei popoli. Le due superpotenze si muovevano a ben guardare nella stessa ottica (che contraddistingueva il diritto internazionale da tre secoli) dei trattati di Westfalia, del congresso di Vienna, della Santa Alleanza, dei trattati con cui si erano concluse sia la prima sia la seconda guerra mondiale dove considerazioni di tipo ideologico avevano comunque fatto da cornice ad un rapporto tra Stati in cui le istanze dei popoli erano state spesso calpestate. Aldo Moro era soprattutto uomo di profondi e sinceri ideali democratici e – lungi dall'ammiccare maliziosamente ai regimi filosovietici - pensava nei termini più alti al valore universale dei diritti umani ed ai principi di libertà e dignità dell'individuo. Ad Aldo Moro apparve chiaro come la conferenza europea avrebbe dovuto tenere presenti, oltre agli aspetti di diritto internazionale pubblico disciplinante il rapporto tra Stati, anche i diritti umani e si impegnò a fondo con gli altri Stati della CEE per l'elaborazione della prima parte dell'Atto Finale di Helsinki relativa alle *Questioni relative alla sicurezza in Europa*<sup>18</sup> i cui articoli VII ed VIII sono intitolati rispettivamente *Rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali inclusa la libertà di pensiero, coscienza, religione o credo* ed *Eguaglianza dei diritti ed autodeterminazione dei popoli*. Moro diede per la verità un contributo fondamentale anche alla parte terza relativa alle *Questioni relative alla sicurezza e alla cooperazione nel Mediterraneo*. Moro nella sua azione diplomatica si rivelò lontanissimo da suoi illustri omologhi come Richelieu, Talleyrand, Metternich, Molotov, Kissinger o Gromyko (e sto menzionando alcuni tra i più grandi diplomatici di tutti i tempi) che anteposero – in tempi e con modalità diverse – la ragion di Stato a tutto il resto compresi molto spesso i loro ideali: Moro antepose i suoi ideali di sincero democratico e si servì del diritto internazionale per anteporli alla sterile logica del confronto tra potenze e, come vedremo, ciò ebbe effetti che andarono oltre a quanto egli avrebbe previsto e forse desiderato.

Un ruolo particolare poi nella Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa la ebbero i nove Paesi della CEE nell'ambito della quale Moro si impegnò a fondo. Ricordiamo che quella che allora si chiamava ancora Comunità Economica Europea<sup>19</sup> contava all'epoca della Conferenza di Helsinki nove membri: Germania, Francia, Italia, Paesi Bassi, Belgio, Lussemburgo (membri dalla fondazione nel 1958), Regno Unito, Irlanda e Danimarca (dal 1973). Essa giocò un ruolo politico fondamentale, ed anzi fu proprio alla Conferenza di Helsinki che per la prima volta emerse la CEE come soggetto politico oltre che economico, soprattutto se consideriamo che la sua controparte economica, il COMECON<sup>20</sup>, non ebbe nella Conferenza alcun ruolo di rilievo nonostante avesse dimensioni territoriali ed economiche che andavano ben al di là della CEE comprendendo all'epoca della Conferenza di Helsinki Stati di tre continenti.

Il ruolo politico della CEE (ed in essa il contributo decisivo del Ministro degli esteri italiano Moro) per la preparazione della conferenza fu di assoluto primo piano: proprio su decisione dei suoi ministri degli esteri riuniti nel Consiglio ministeriale del novembre 1970 si decise, in sintonia con quanto approvato in sede NATO e dopo avere approfondito le complesse problematiche dei rapporti est-ovest, di incaricare il Comitato politico, formato dai Direttori generali degli affari politici dei sei Ministeri degli esteri, di preparare un rapporto analitico. Un apposito gruppo di lavoro iniziò ad operare il 1° marzo 1971 ed il primo rapporto fu presentato il 14 maggio 1971 ai sei ministri degli

esteri della Comunità. Nel novembre 1971, in un secondo rapporto, furono enunciati i fondamentali presupposti di quelle posizioni comuni che successivamente sarebbero state elaborate durante la fase di preparazione della Conferenza e del negoziato, ma sempre fedeli alla linea dei concetti concordati. Si venne così delineando lo schema di un possibile ordine del giorno della conferenza articolato su tre punti, chiamati tecnicamente *cesti*: il primo *cesto* concernente le questioni concernenti la sicurezza per disciplinare le relazioni fra gli Stati, il secondo *cesto* in tema di cooperazione economica, scientifica e tecnica, la difesa dell'ambiente, ed infine un terzo *cesto* disciplinante le questioni relative al libero movimento delle persone, delle idee, dell'informazione e la cooperazione culturale.

Tutto era quindi pronto per le consultazioni multilaterali preparatorie della Conferenza che si svolsero tra il 22 novembre 1972 e l'8 giugno 1973 articolate in quattro sessioni che produssero alla fine il documento noto come *Raccomandazioni finali delle consultazioni di Helsinki* articolate in ben 96 paragrafi, su cui fu espresso l'accordo collettivo dell'8 giugno 1973.

I contributi più rilevanti dell'Italia (il cui Ministro degli esteri era Medici) alle *consultazioni* furono essenzialmente:

- la proposta CSCE/HC/18 del 15 gennaio 1973 in tema di *Questioni riguardanti la sicurezza: commissione e sottocommissioni*. La delegazione italiana presentò le idee comunitarie per quella che sarebbe divenuta la materia del primo cesto: erano evidenziati i principi che devono regolare le relazioni fra gli Stati e le misure per la fiducia e la stabilità, venivano indicati in modo esplicito e dettagliato come principi concernenti le relazioni fra gli Stati quelli che poi avrebbero costituito i dieci articoli del primo *cesto* dell'Atto Finale, veniva sottolineato che bisognava partire dal punto di vista che la divisione dell'Europa e l'appartenenza degli Stati partecipanti a sistemi sociali differenti così come a raggruppamenti politici e militari, non dovevano impedire agli Stati di beneficiare pienamente delle prerogative che derivavano dai principi affermati;
- la proposta WG/40 del 22 maggio 1973 insieme alla Repubblica Federale di Germania, Austria e Cipro riguardante l'*Esame degli aspetti sociali ed economici della mano d'opera emigrante*.

Alla fine si aprì la Conferenza che si può dividere in tre fasi.

La prima fase inaugurale si svolse ad Helsinki dal 3 al 7 luglio 1973 ed in essa i 35 Paesi posero soprattutto le basi ed i termini per la discussione diplomatica e giuridica. Bisogna ricordare che in essa il Ministro italiano Medici ricordò i passi avanti compiuti per la distensione sostenendo altresì che il principio dell'inviolabilità delle frontiere non doveva pregiudicare nessuna libera scelta degli Stati verso forme associative e riproponendo l'idea a suo tempo formulata da Moro di una Conferenza per il Mediterraneo.

La seconda fase si svolse a Ginevra dal 18 settembre 1973 fino al 21 luglio 1975, ed in essa presentarono contributi su vari punti dell'ordine del giorno i rappresentanti di Stati che non partecipavano alla Conferenza, ovvero Algeria, Egitto, Israele, Marocco, Siria e Tunisia, e presentarono contributi anche il Direttore Generale dell'UNESCO ed il Segretario Esecutivo della Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite. Operarono 3 Commissioni, articolate complessivamente in 12 Sottocommissioni, e 3 Gruppi di lavoro su temi specifici: l'attività di tutti gli organismi faceva capo ad un Comitato di coordinamento. Anche in tale sede l'Italia, con il Ministro degli esteri Moro, diede significativi contributi:

In modo particolare si segnala in relazione al primo *cesto* la seguente proposta italiana:

- CSCE/II/A/120 del 1° marzo 1974 formulata insieme alla Polonia con un emendamento al testo sul principio del *non ricorso alla minaccia o all'uso della forza*.

Sui temi del secondo *cesto* si segnalano come proposte italiane del Ministro degli esteri Moro:

- CSCE/II/E/9 del 26 ottobre 1973 e CSCE/II/E/9 corr.1 del 2 novembre 1973 formulate insieme a Francia e Repubblica Federale di Germania sui *progetti di interesse comune nel settore delle fonti di energia e della utilizzazione delle materie prime*;
- CSCE/II/F/7 del 21 novembre 1973 ancora una volta insieme a Francia e Repubblica Federale di Germania sulla *cooperazione nel settore della scienza e della tecnologia*;

- CSCE/II/E/12 del 25 marzo 1974 insieme a Belgio, Francia e Repubblica Federale di Germania sui *progetti di interesse comune per la cooperazione industriale*;
- CSCE/II/E/11 del 18 gennaio 1974 insieme a Danimarca, Francia e Repubblica Federale di Germania in tema di *cooperazione industriale*;
- CSCE/II/G/8 del 5 novembre 1973 insieme a Belgio, Danimarca, Francia e Repubblica Federale di Germania per la *cooperazione nel campo dell'ambiente*;
- CSCE/II/F/3 del 3 ottobre 1973 insieme a Francia, Irlanda e Regno Unito in tema di *cooperazione nel campo della scienza e della tecnologia*;
- CSCE/II/F/4 del 22 ottobre 1973 insieme a Belgio, Francia, Irlanda e Regno Unito in tema di *cooperazione nel settore della scienza e della tecnologia*;
- CSCE/II/H/9 del 22 novembre 1973 insieme all'Irlanda sullo *scaglionamento delle vacanze*;
- CSCE/II/H/10 del 22 novembre 1973 sulle *agenzie di viaggio*;
- CSCE/II/H/12 del 24 gennaio 1974 insieme ad Irlanda, Lussemburgo e Paesi Bassi sul *turismo*.

Sulle questioni del terzo *cesto* la delegazione diplomatica diretta da Aldo Moro fece le seguenti proposte:

- CSCE/II/I/4 del 4 ottobre 1973 e CSCE/II/I/22 del 16 gennaio 1974 sui *matrimoni tra cittadini di Stati diversi e ricongiungimento delle famiglie*;
- CSCE/II/J/3 del 4 ottobre 1973 e CSCE/II/J/3/Rev.1 dell'8 febbraio 1974 sulla *libera diffusione di libri, periodici e giornali*;
- CSCE/II/K/7 del 6 dicembre 1973 e CSCE/II/K/10 del 22 gennaio 1974 sulla *protezione dei monumenti e dei siti e sugli aspetti sociali della cultura*;
- CSCE/II/K/142 del 18 settembre 1974 insieme a Francia, Paesi Bassi e Repubblica Federale di Germania su *varie forme concrete di cooperazione culturale*;
- CSCE/II/L/1 del 20 settembre 1973, CSCE/II/L/8 del 12 novembre 1973 e CSCE/II/L/13 dell'11 dicembre 1973, sull'*ordine del giorno dei lavori della Sottocommissione Cooperazione nel campo dell'educazione, sui manuali e libri scolastici*;
- CSCE/II/L/129 del 18 settembre 1974 e CSCE/II/L/130 del 18 settembre 1974, insieme a Francia e Regno Unito, sullo *scambio di esperienze sui metodi didattici e sui metodi di insegnamento linguistico*.

Alla Conferenza si trattò anche di questioni relative al Mediterraneo, e qui l'opera di Moro fu fondamentale. Già nelle *Raccomandazioni finali* era stata dedicata attenzione al problema della sicurezza e della cooperazione nell'area del Mediterraneo, con grossi problemi per ciò che riguardava il rapporto tra Israele ed i Paesi arabi, problema che si ripercuoteva nella presenza in questa seconda fase delle delegazioni dello Stato ebraico (con preclusione pregiudiziale nei suoi confronti da parte dei Paesi socialisti e non solo) e dei Paesi arabi (con l'aperta ostilità diplomatica degli Stati Uniti nei confronti di questi ultimi, acuita dallo *shock* petrolifero provocato dalle decisioni dall'OPEC). Non bisogna dimenticare infatti che la guerra del Kippur fu combattuta dal 6 al 24 ottobre 1973, ovvero nel pieno della seconda fase della Conferenza CSCE. Aldo Moro in questa fase (in completo accordo con le altre delegazioni comunitarie) seppe mediare opportunamente fra le posizioni dei Paesi arabi più moderati (Algeria e Tunisia), i Paesi socialisti (assai attiva fu la Romania) e altri Paesi mediterranei assai interessati (Spagna, Grecia, Turchia, Jugoslavia, Cipro e Malta). Il documento rilevante nel momento negoziale fu la proposta di dichiarazione sul Mediterraneo presentata dall'Italia (CSCE/CC/39 del 13 giugno 1974), un testo che era stato approvato dal Comitato Politico della CEE il 13 marzo 1974.

Del resto l'attivismo diplomatico dei Paesi della Comunità europea era di vecchia data, dato che si erano interessati alla questione mediterranea, con i loro ministri degli esteri, già nella riunione del 6 giugno 1972 a Lussemburgo, proprio sotto la presidenza di turno di Moro, che aveva esposto l'idea di una Conferenza per la sicurezza e la cooperazione nell'area mediterranea. L'iniziativa, secondo l'insigne statista democristiano, avrebbe dovuto concretizzarsi non appena trovata una soluzione diplomatica in Medio Oriente e una volta conclusa la Conferenza per la sicurezza europea.

L'iniziativa rispondeva, fra l'altro, alla finalità politica di garantire la pace anche in quella zona e di crearvi le condizioni per un equilibrato sviluppo economico-sociale. Nel frattempo indubbiamente il conflitto dell'ottobre 1973 aveva rimandato *sine die* la questione mediorientale, ma nonostante tutto l'abilità diplomatica Moro riuscì a far sì che sia Israele da una parte sia Marocco, Algeria, Tunisia, Egitto e Siria dall'altra potessero portare contributi a questa seconda parte della Conferenza. La Libia fu l'unico Paese arabo mediterraneo che non inviò delegazioni, ed anzi l'unico Stato che si affaccia sul Mediterraneo a non dare contributi, stante l'allora grave tensione proprio con l'Italia per l'espulsione in massa dei nostri concittadini nel 1970 e la nazionalizzazione dei loro beni.

Infine l'ultima fase della Conferenza si svolse tra il 30 luglio ed il 1° agosto 1975 ad Helsinki solennizzata dalla presenza del Segretario Generale delle Nazioni Unite Kurt Waldheim e consistette nella firma di 35 Stati dell'Atto Finale. Firmarono i Capi di Stato e di Governo dell'Austria, del Belgio, della Bulgaria, del Canada, della Cecoslovacchia, di Cipro, della Danimarca, della Finlandia, della Francia, della Repubblica Federale di Germania, della Grecia, dell'Irlanda, dell'Islanda, dell'Italia, della Jugoslavia, del Liechtenstein, del Lussemburgo, di Malta, di Monaco, della Norvegia, dei Paesi Bassi, della Polonia, del Portogallo, del Regno Unito, della Repubblica Democratica Tedesca, della Romania, di San Marino, della Santa Sede, della Spagna, degli Stati Uniti d'America, della Svezia, della Svizzera, della Turchia, dell'Ungheria e dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche. Tra tutti gli Stati che avevano territorio in Europa mancavano solo Andorra e l'Albania<sup>21</sup>. Possiamo ben dire che fu la prima volta che uno strumento giuridico internazionale fu sottoscritto da tutti gli Stati europei, ed anzi da tutti gli Stati dell'emisfero settentrionale da Vladivostok a Vancouver affratellati – sia nel pensiero politico democratico-liberale sia in quello marxista-leninista – dalla comune radice culturale illuministica settecentesca (di cui erano esponenti Montesquieu, Voltaire e Kant ma eredi erano anche pur sempre Marx ed Engels) e prima ancora dalle comuni radici giudaico-cristiane.

Aldo Moro firmò l'Atto Finale nella doppia veste di Presidente del Consiglio dei Ministri italiano e in qualità di Presidente in esercizio del Consiglio delle Comunità Europee. Il discorso che Aldo Moro fece ad Helsinki il 30 luglio 1975, due giorni prima della firma dell'Atto Finale, mise in risalto che le Comunità Europee accettavano le conclusioni della Conferenza sulle materie di cui alle loro competenze sostanziali e procedurali, che egli firmava l'Atto Finale oltre che come Rappresentante dell'Italia, anche a nome delle Comunità Europee, sottolineando il fatto che i Paesi terzi avrebbero avuto la garanzia che le conclusioni della Conferenza sarebbero state attuate nei loro confronti da parte delle Comunità nelle materie di loro competenza, sottolineando che per quanto riguardava l'attuazione delle conclusioni della Conferenza, i punti di vista delle Comunità sarebbero stati espressi in conformità con i loro regolamenti interni ogni qualvolta si fosse trattato di materie rientranti nella loro competenza. Poi, ricordando il carattere evolutivo delle istituzioni comunitarie, a nome degli Stati membri dichiarò che i risultati della Conferenza non avrebbero ostacolato il processo di unificazione europea quale essi intendevano perseguire, anche perché tale processo costituiva un contributo positivo allo sviluppo della cooperazione in Europa. Moro non mancò di evidenziare che la conferenza non costituiva un punto terminale ma un punto di passaggio verso il futuro, e che gli impegni presi dagli Stati erano fondati sulla responsabilità politica e morale.

La struttura dell'Atto finale è complessa e rispecchia la suddivisione in *cesti* della fase preparatoria. Il primo *cesto*, sulle *Questioni relative alla sicurezza in Europa*, concerneva la sicurezza militare, il disarmo e le misure di rafforzamento della fiducia e della sicurezza, stabiliva l'invulnerabilità delle frontiere ed il principio di non ingerenza negli affari interni degli Stati. Si trattava degli obiettivi politici fondamentali dell'Unione Sovietica, che intendeva così vedersi riconosciuta la sua egemonia sull'Europa orientale e l'annessione di Lituania, Lettonia ed Estonia oltre che di altri territori di Stati confinanti alla fine della seconda guerra mondiale.

Il secondo *cesto* intitolato alla *Cooperazione nei Campi dell'Economia, della Scienza e della Tecnica, e dell'Ambiente* si occupava della cooperazione nei settori dell'economia, della scienza, della tecnologia, dello sviluppo e dell'ambiente, quest'ultimo punto una importante novità come oggetto di strumenti giuridici internazionali, dal momento che solo da pochi anni, soprattutto ad

opera del Club di Roma<sup>22</sup>, l'opinione pubblica aveva acquistato coscienza sui problemi ambientali in occidente, mentre nel pensiero economico marxista i temi dell'ecologia non avevano mai avuto un sufficiente approfondimento. L'obiettivo era lo sviluppo degli scambi commerciali tra est ed ovest e la riduzione dei dazi doganali.

Il terzo *cesto* intitolato alla *Cooperazione nel settore umanitario e in altri settori* conteneva indicazioni sulla tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali, le questioni umanitarie, lo stato di diritto, le istituzioni democratiche, le questioni delle minoranze nazionali, l'informazione, la cultura e l'educazione. La portata di questi impegni poteva tuttavia risultare alterata, secondo alcuni, dal principio di non ingerenza affermato dal primo *cesto*. L'URSS del resto, almeno da un punto di vista giuridico formale, aveva le carte in regola avendo sottoscritto la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948 e garantendo nella sua Costituzione del 1936 allora in vigore – e precisamente agli artt. 124 e 125 – il rispetto dei diritti umani fondamentali come richiesto preliminarmente dall'art.VII (*Rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali inclusa la libertà di pensiero, coscienza, religione o credo*) della lettera a) del numero 1. delle *Questioni relative alla Sicurezza in Europa* dell'Atto Finale. Gli altri Paesi socialisti firmatari avevano nelle loro Costituzioni le stesse garanzie formali.

Ai tre *cesti* – e precisamente tra il secondo ed il terzo - l'Atto Finale aggiungeva una *Dichiarazione sulla sicurezza e cooperazione nel Mediterraneo* ed infine trovava posto una ultima parte dedicata ai *Seguiti della Conferenza* allo scopo di fissare ulteriori incontri tra i 35 Stati ed approfondire la cooperazione, cosa che, pur con tutte le difficoltà, accade in effetti negli anni e poi nei decenni successivi, fino alla trasformazione della CSCE in OSCE (Organizzazione per la Cooperazione e lo sviluppo in Europa), organizzazione tuttora attiva e che conta ben 56 Paesi.

Per rendersi conto in sintesi dei temi sviluppati nell'Atto Finale di Helsinki è importante esaminare il documento giuridico nella sua struttura:

\*\*\*

## **ATTO FINALE**

### **Questioni relative alla sicurezza in Europa**

#### **1.**

#### **a) Dichiarazione sui Principi che reggono le relazioni fra gli Stati partecipanti**

**I.** *Eguaglianza sovrana, rispetto dei diritti inerenti alla sovranità*

**II.** *Non ricorso alla minaccia o all'uso della forza*

**III.** *Inviolabilità delle frontiere*

**IV.** *Integrità territoriale degli Stati*

**V.** *Composizione pacifica delle controversie*

**VI.** *Non intervento negli Affari Interni*

**VII.** *Rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali inclusa la libertà di pensiero, coscienza, religione o credo*

**VIII.** *Eguaglianza dei diritti ed autodeterminazione dei popoli*

**IX.** *Cooperazione fra gli Stati*

**X.** *Esecuzione in buona fede degli obblighi di diritto internazionale*

#### **b) Questioni relative all'attuazione di taluni dei Principi sopra enunciati**

#### **2.**

**Documento su le misure miranti a rafforzare la fiducia e taluni altri aspetti della sicurezza e del disarmo**

#### **I**

*Notifica preventiva di manovre militari di rilievo*

*Notifica preventiva di altre manovre militari*

*Scambio di osservatori*

*Notifica preventiva di movimenti militari di rilievo  
Altre misure miranti a rafforzare la fiducia*

## **II**

*Questioni relative al disarmo*

## **III**

*Considerazioni di carattere generale*

# **Cooperazione nei Campi dell'Economia, della Scienza e della Tecnica, e dell'Ambiente**

## **1. Scambi commerciali**

*Disposizioni generali*

*Contatti di affari e agevolazioni*

*Informazioni economiche e commerciali*

*Commercializzazione*

## **2. Cooperazione industriale e progetti di interesse comune**

*Cooperazione industriale*

*Progetti di interesse comune*

## **3. Disposizioni relative al commercio e alla cooperazione industriale**

*Armonizzazione delle norme*

*Arbitrato*

*Intese bilaterali specifiche*

## **4. Scienza e Tecnica**

*Possibilità di migliorare la cooperazione*

*Campi di cooperazione*

*Agricoltura*

*Energia*

*Nuove tecniche, utilizzazione razionale delle risorse*

*Tecnica dei trasporti*

*Fisica*

*Chimica*

*Meteorologia e idrologia*

*Oceanografia*

*Ricerca sismologica*

*Ricerca sulla glaciologia, il permafrost e i problemi della vita nei climi freddi*

*Tecnologie degli elaboratori elettronici, della comunicazione e dell'informazione*

*Ricerca spaziale*

*Medicina e salute pubblica*

*Ricerca sull'ambiente*

*Forme e metodi di cooperazione*

## **5. Ambiente**

*Obiettivi di cooperazione*

*Campi di cooperazione*

*Lotta contro l'inquinamento atmosferico*

*Lotta contro l'inquinamento dell'acqua e utilizzazione delle risorse di acqua dolce*

*Protezione dell'ambiente marino.*

*Utilizzazione della terra e dei suoli*

*Conservazione della natura e delle riserve naturali*

*Miglioramento delle condizioni ambientali nelle zone abitate dall'uomo.*

*Ricerca fondamentale, sorveglianza, previsione e valutazione dei mutamenti ambientali.*

*Misure legislative ed amministrative.*

*Forme e metodi di cooperazione*

## **6. Cooperazione in altri settori**

*Sviluppo dei trasporti*

*Promozione del turismo*

*Aspetti economici e sociali del lavoro migrante*

*Formazione dei quadri*

## **Questioni relative alla sicurezza e alla cooperazione nel Mediterraneo**

### **Cooperazione nel settore umanitario e in altri settori**

#### **1. Contatti fra persone**

*a) Contatti e incontri regolari sulla base dei legami familiari*

*b) Riunificazione delle famiglie*

*c) Matrimoni tra cittadini di Stati diversi*

*d) Viaggi per motivi personali o professionali*

*e) Miglioramento delle condizioni per il turismo individuale o collettivo*

*f) Incontri fra i giovani*

*g) Sport*

*h) Sviluppo dei contatti*

#### **2. Informazione**

*a) Miglioramento della diffusione, dell'accesso e dello scambio di informazione*

*i) Informazione orale*

*ii) Informazione scritta*

*iii) Informazione filmata e radioteletrasmessa.*

*b) Cooperazione nel campo dell'informazione*

*c) Miglioramento delle condizioni di lavoro dei giornalisti*

#### **3. Cooperazione e scambi nel campo della cultura**

*Estensione delle relazioni*

*Conoscenza reciproca*

*Scambi e diffusione*

*Accesso*

*Contatti e cooperazione*

*Campi e forme di cooperazione*

#### **4. Cooperazione e scambi nel campo dell'educazione**

*a) Estensione delle relazioni*

*b) Accesso e scambi*

*c) Scienza*

*d) Lingue e civiltà straniere*

*e) Metodi pedagogici*

## **Seguiti della Conferenza**

\*\*\*

Moro affrontò il complesso negoziato sin dall'inizio tenendo ben presenti i presupposti poi espressi e consacrati nei dieci articoli dei *Principi*, convinto che dalla CSCE sarebbero derivate regole in un primo tempo soltanto politiche e poi in seguito di certo anche giuridiche dei futuri rapporti europei fondati sulla fiducia e l'intesa, la cooperazione nelle Nazioni Unite e nelle principali organizzazioni internazionali. Come è stato messo prima in risalto, l'azione di Moro mirò anche al pieno coinvolgimento ed alla valorizzazione politica della CEE, la quale si presentò alla firma dell'Atto Finale compatta e da lui stesso autorevolmente rappresentata, dovendo per di più affrontare la

iniziale freddezza americana sulla Conferenza, dettata proprio dall'insofferenza nei confronti dell'attivismo della CEE e dal timore di essere di fatto scavalcata negli affari europei. Il ruolo politico della CEE rifulge ancora di più se rapportato al ruolo del tutto inconsistente giocato dall'altra organizzazione internazionale economica che univa i Paesi socialisti europei (e non solo), ovvero il COMECON. Infine il genio diplomatico di Moro fu decisivo per permettere sia ad Israele sia ai Paesi arabi mediterranei di dare contributi nella seconda fase della Conferenza, e ciò anche dopo la guerra del Kippur. In Europa quindi, se i sovietici miravano, attraverso il riconoscimento delle frontiere esistenti, a cristallizzare lo *status quo* politico e quindi la divisione dell'Europa in due blocchi, impedendo la riunificazione tedesca e suggellando in modo definitivo la dolorosa divisione di Berlino, 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 da Mosca per i paesi dell'Europa dell'est, soprattutto alla luce del fatto che bisognava assolutamente impedire che la *dottrina Brežnev* (che l'URSS non disattese alla Conferenza) trovasse nuove, tragiche applicazioni. Particolare cura fu posta da Moro Ministro degli esteri prima e Presidente del Consiglio poi nella formulazione dei principi espressi nei dieci articoli, che sono il vero cuore dell'Atto Finale, soprattutto le disposizioni circa l'inviolabilità delle frontiere, la rinuncia all'uso della forza e la composizione pacifica delle controversie, e l'Italia più di altri paesi curò le trattative attenta a escludere quanto potesse incidere negativamente sulla futura firma dell'Atto Finale.

Secondo alcuni il quadro delineato nella Conferenza era l'accettazione dell'esistenza di un mondo diviso, sancito dal principio dell'astensione degli Stati partecipanti *da ogni intervento, diretto o indiretto, individuale o collettivo, negli affari interni o esterni che rientrino nella competenza interna di un altro Stato partecipante*<sup>23</sup>. L'Atto Finale ribadiva il rifiuto dell'uso della forza nella risoluzione delle controversie internazionali stabilendo che *gli Stati partecipanti si astengono nelle loro relazioni reciproche, nonché nelle loro relazioni internazionali in generale, dalla minaccia o dall'uso della forza sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato... si astengono da qualsiasi atto che costituisca una minaccia di ricorso alla forza o un uso diretto o indiretto della forza contro un altro Stato partecipante*<sup>24</sup>. Inoltre si prevedeva il riconoscimento reciproco da parte degli Stati firmatari dell'inviolabilità di *tutte le loro frontiere, nonché quelle di tutti gli Stati in Europa*<sup>25</sup>, punto quest'ultimo che garantiva ai sovietici la cristallizzazione del loro dominio in Europa orientale. Non dobbiamo mai dimenticare che l'unione Sovietica, membro permanente del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, avrebbe posto il veto comunque a risoluzioni di condanna in caso di violazioni da parte sua di tali principi, fatto che – insieme al carattere non vincolante dell'Atto Finale come vedremo – poteva allora far sembrare le dichiarazioni sopra citate prive di ogni valore pratico. Sul piano interno si sancisce solennemente che *gli Stati partecipanti rispettano i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali inclusa la libertà di pensiero, coscienza, religione o credo, per tutti senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione. Essi promuovono e incoraggiano l'esercizio effettivo delle libertà e dei diritti civili, politici, economici, sociali, culturali ed altri che derivano tutti dalla dignità inerente alla persona umana e sono essenziali al suo libero e pieno sviluppo. In questo contesto gli Stati partecipanti riconoscono e rispettano la libertà dell'individuo di professare e praticare, solo o in comune con altri, una religione o un credo agendo secondo i dettami della propria coscienza*<sup>26</sup>. Si trattava di principi che solo da pochi anni gli USA applicavano integralmente per i neri e che in URSS non erano nei fatti rispettati nonostante che nella Costituzione dell'URSS del 1936 in vigore nel 1975 tali libertà fossero solennemente sancite<sup>27</sup>. La garanzia che tali principi sarebbero stati rispettati nei Paesi socialisti era, nell'Atto Finale, fortemente limitata dall'impegno alla non ingerenza negli affari interni degli altri Stati. L'occidente riuscì a far accettare ai sovietici il principio del rispetto dei diritti umani, anche se non riuscì a tutelarne la concreta attuazione. L'utilità dei principi sanciti ad Helsinki fu comunque quella di mettere in maggiore risalto e contraddizione ogni futura violazione degli stessi compiuta dalle autorità sovietiche: la strategia occidentale in cui Moro ebbe tanta parte - nonostante la iniziale riluttanza americana - nata dalla consapevolezza di non poter ottenere tutto e subito e dalla necessità

di non compromettere i rapporti con l'URSS, ebbene tale strategia avrebbe dato i suoi frutti non nell'immediato, ma nel corso del tempo.

Passando ad un esame giuridico dell'Atto Finale, dobbiamo partire da quanto dichiarato alla fine del documento ovvero che *il Governo della Repubblica di Finlandia è pregato di trasmettere al Segretario Generale delle Nazioni Unite il testo del presente Atto Finale, che non è ammissibile per la registrazione ai sensi dell'articolo 102 dello Statuto delle Nazioni Unite*<sup>28</sup>, *per la sua diffusione a tutti i membri dell'Organizzazione, quale documento ufficiale delle Nazioni Unite*. Senza la registrazione – ai sensi dell'art. 102 – un documento giuridico internazionale, pur sottoscritto dai legittimi Alti Rappresentanti degli Stati firmatari, non può essere invocato, in caso di violazione, dinanzi ad organi dell'ONU. Del resto anche l'art. 80<sup>29</sup> della Convenzione di Vienna del 23 marzo 1969 dispone chiaramente che un trattato od accordo, dopo l'entrata in vigore, deve essere inviato al Segretario Generale dell'ONU per la registrazione. L'Atto Finale prosegue dicendo *i sottoscritti Alti Rappresentanti degli Stati partecipanti, consapevoli dell'alto significato politico che essi attribuiscono ai risultati della Conferenza e dichiarando la loro determinazione di agire in conformità delle disposizioni contenute nei testi di cui sopra, hanno apposto la loro firma in calce al presente Atto Finale*: il significato è chiaro e testuale, ovvero la volontà dei 35 Stati firmatari fu quella di non creare vincoli ed obblighi internazionali, dando all'atto un *alto significato politico* come testualmente detto, escludendo perciò – anche ai sensi degli artt. 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 18 della già citata Convenzione di Vienna – che l'Atto Finale fosse produttivo di obblighi internazionali, né in sede ONU né secondo i principi stabiliti dalla stessa Convenzione di Vienna. Ovviamente non mancavano gli strumenti giuridici nei singoli ordinamenti per rendere vincolanti i trattati – solo a titolo di esempio per l'Italia gli artt. 11, 80 ed 87 Cost. e per l'URSS l'art. 49<sup>30</sup> della Costituzione allora in vigore – ma la chiara volontà politica degli Stati fu di non vincolarsi dal punto di vista giuridico internazionale. Tutti gli impegni assunti, pur avendo carattere esclusivamente politico e programmatico, sarebbero stati – per espressa disposizione dello stesso Atto Finale - sottoposti ad un costante controllo collegiale, con l'obbligo politico per gli stati di osservare in buona fede quanto sottoscritto. L'Atto Finale, per concludere fu uno di quegli strumenti internazionali che la dottrina denomina *accords sans force juridique obligatoire*. La CSCE nel 1975 appariva dunque non come una organizzazione internazionale e nemmeno come un trattato multilaterale – al contrario di NATO, Patto di Varsavia, CEE e COMECON – ma come una entità a vocazione più generale, coinvolgendo i temi della sicurezza, della tutela dei diritti umani, dello scambio economico.

Anche Aldo Moro era ben consapevole di ciò – anche da giurista – ma fu nel campo occidentale il più entusiasta nel credere fino in fondo ai valori dell'Atto Finale. La storia gli ha dato ragione. Fu proprio dalla metà degli anni '70 che le economie dei Paesi socialisti entrarono gradualmente in crisi, e ciò era ancora più evidente se confrontato con la ripresa economica che negli anni '80 ebbero i Paesi della Comunità Europea, nel frattempo allargata ad altri Stati. Poi nel 1989 crollarono i regimi comunisti all'est, nel 1991 si sciolsero Patto di Varsavia e COMECON ed alla fine dello stesso anno si disintegrò la stessa Unione Sovietica, ma la CSCE non morì, anzi si allargò ad altri Paesi fino a raggiungere il numero attuale di 56, e si trasformò il 1° gennaio 1995 in OSCE (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa) diventando una vera e propria organizzazione internazionale anzi la più grande organizzazione internazionale per numero di Stati partecipanti e la più estesa per territorio dopo l'ONU.

Il 1° agosto 1975 era nata una nuova Europa, ma pochi lo avevano capito, e tra quei pochi c'era Aldo Moro. E' utile ricordare le parole autorevolissime di un grande uomo politico – Giulio Andreotti – che disse: *a quanti gli chiedevano che significato avessero questi impegni quando Brežnev aveva riaffermato la sovranità limitata dei suoi alleati, Moro rispose: "Brežnev passerà e questi semi che noi abbiamo posto daranno il loro frutto"*<sup>31</sup>. Quel seme dovette poi morire ed i frutti si videro dopo la sua morte, ma i problemi del mondo attuale sono tanti e tali che bisogna rimpiangere uno statista di quella levatura umana e morale, ostacolato in vita in molti modi ed alla fine destinato ad una tragica morte che ha privato l'Italia di uno dei più grandi figli.

Ma il tempo confermerà sempre di più che quest'uomo straordinario, questa *pietra* eccellente scartata in vita, è diventato – per la lucidità di pensiero giuridico e politico, per il suo esempio di uomo e di cittadino, per il coraggio, per il suo impegno democratico e sociale – una *pietra angolare* sulla quale possiamo edificare una società civile migliore.

---

<sup>1</sup> Nuova Riveduta

<sup>2</sup> Dal 5 agosto 1969 al 27 marzo 1970

<sup>3</sup> Dal 27 marzo 1970 al 6 agosto 1970

<sup>4</sup> Dal 6 agosto 1970 al 17 febbraio 1972

<sup>5</sup> Dal 17 febbraio 1972 al 26 giugno 1972

<sup>6</sup> Dal 26 giugno 1972 al 7 luglio 1973

<sup>7</sup> Dal 7 luglio 1973 al 14 marzo 1974

<sup>8</sup> Dal 14 marzo 1974 al 23 novembre 1974

<sup>9</sup> Dal 23 novembre 1974 al 12 febbraio 1976

<sup>10</sup> Dal 12 febbraio 1976 al 29 luglio 1976

<sup>11</sup> Il leader sovietico disse *Quando le forze che sono ostili al socialismo cercano di portare lo sviluppo di alcuni paesi socialisti verso il capitalismo, questo non diventa solo un problema del paese coinvolto, ma un problema comune ed una preoccupazione per tutti i paesi socialisti*: soltanto nel 1988 con l'inaugurazione della cosiddetta *dottrina Sinatra* i singoli Paesi del blocco orientale furono di fatto lasciati liberi dall'URSS di scegliere liberamente i propri regimi interni, cosa che a breve provocò la dissoluzione del Patto di Varsavia, del COMECON e della stessa Unione Sovietica

<sup>12</sup> E' poco noto, ma nella guerra del Kippur prese parte, oltre a contingenti di vari Stati arabi ed islamici, anche un contingente cubano di 1.500 uomini. Dal 22 al 24 ottobre 1973 l'Unione Sovietica, di fronte ad un completo tracollo della terza armata egiziana accerchiata valutò seriamente la possibilità di un intervento diretto a fianco dell'Egitto

<sup>13</sup> S. Romano, *Guida alla politica estera italiana*, Milano 2002, pagg. 163-169

<sup>14</sup> H. Kissinger, *Gli anni della Casa Bianca*, Milano 1980, pagg. 93-96

<sup>15</sup> Tratto dalla *Pravda* del 14 luglio 1971, pag. 5, citazione riportata da M. Montefalcone, *La politica estera di Aldo Moro – Contributo per un'interpretazione sociologica* in *Atti del Convegno internazionale intitolato Il governo delle società del XXI secolo* tenuto a Roma dal 17 al 20 novembre 2008

<sup>16</sup> A. Gromyko, *Memorie*, Milano 1989, pag. 214

<sup>17</sup> Tra i vari piani di invasione dell'Europa occidentale in risposta ad un attacco della NATO, già elaborati a partire dagli anni '50 si segnala quello, reso noto dal governo polacco il 25 novembre 2005, denominato *Seven Days to the River Rhine* elaborato dal Patto di Varsavia nel 1979 e che prevedeva l'occupazione dell'intera Germania occidentale fino ai confini francesi in una settimana.

<sup>18</sup> A Moro, giurista egli stesso, non sfuggì di certo che negli ordinamenti giuridici di tutti i Paesi socialisti partecipanti alla CSCE erano formalmente garantiti tutti i principi (compresi quelli relative ai diritti umani) che compongono il punto 1. lettera a) *Dichiarazione sui Principi che reggono le relazioni fra gli Stati partecipanti* della prima parte dell'Atto Finale intitolato *Questioni relative alla sicurezza e cooperazione in Europa*

<sup>19</sup> Cambierà tale denominazione in *Comunità Europea* soltanto nel 1992 con il Trattato di Maastricht

<sup>20</sup> Il *Consiglio per la Mutua Assistenza Economica* (COMECON, 1949-1991) fu l'organizzazione economica degli Stati socialisti. All'epoca della Conferenza di Helsinki comprendeva come membri Unione Sovietica, Bulgaria, Cecoslovacchia, Ungheria, Polonia, Romania (membri dal 1949), Repubblica Democratica Tedesca (dal 1950), Mongolia (dal 1962) e Cuba (dal 1972). L'Albania, pur formalmente membro dal 1949, era inattiva e non partecipò alle iniziative e scambi COMECON dal 1961. La Jugoslavia dal 1964 aveva lo *status* di Paese associato e la Finlandia – Stato non socialista – aveva con il COMECON stretti rapporti in qualità di cooperante. Altri Stati extraeuropei poi (socialisti e non) erano ammessi sia come cooperanti sia come osservatori. CEE e COMECON non ebbero rapporti fino al 25 giugno 1988 quando firmarono l'accordo con cui stabilirono relazioni ufficiali che sarebbero durate pochissimo per la dissoluzione del blocco orientale

<sup>21</sup> Andorra è membro OSCE dal 25 aprile 1996 e l'Albania entrò nella CSCE il 19 giugno 1991

<sup>22</sup> D. Meadows, D. Meadows, J. Randers, W. Behrens III, *I limiti dello sviluppo*, Milano, 1972

<sup>23</sup> Atto Finale, *Questioni relative alla sicurezza in Europa*, 1., a) *Dichiarazione sui principi che reggono le relazioni tra gli Stati partecipanti*, art. VI. *Non intervento negli affari interni*

<sup>24</sup> Atto Finale, *Questioni relative alla sicurezza in Europa*, 1., a) *Dichiarazione sui principi che reggono le relazioni tra gli Stati partecipanti*, art. II. *Non ricorso alla minaccia o all'uso della forza*

<sup>25</sup> Atto Finale, *Questioni relative alla sicurezza in Europa*, 1., a) *Dichiarazione sui principi che reggono le relazioni tra gli Stati partecipanti*, art. III. *Inviolabilità delle frontiere*

<sup>26</sup> Atto Finale, *Questioni relative alla sicurezza in Europa*, 1., a) *Dichiarazione sui principi che reggono le relazioni tra gli Stati partecipanti*, art. VII. *Rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali inclusa la libertà di pensiero, coscienza, religione o credo*

---

<sup>27</sup> Artt. 124 e 125 della Costituzione dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche promulgata da Stalin nel 1936 ed in vigore all'epoca della Conferenza di Helsinki. Tale Costituzione era la terza che l'URSS si dava (la prima era del 1918, la seconda del 1924 e la quarta ed ultima verrà emanata nel 1977. L'URSS è stata sciolta nel 1991

<sup>28</sup> L'art. 102 dello Statuto ONU recita testualmente *Every treaty and every international agreement entered into by any Member of the United Nations after the present Charter comes into force shall as soon as possible be registered with the Secretariat and published by it. No party to any such treaty or international agreement which has not been registered in accordance with the provisions of paragraph 1 of this Article may invoke that treaty or agreement before any organ of the United Nations*

<sup>29</sup> L'art. 80 della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 ratificata dall'Italia con L. 12 febbraio 1974 n. 112 dispone letteralmente che *Treaties shall, after their entry into force, be transmitted to the Secretariat of the United Nations for registration or filing and recording, as the case may be, and for publication*

<sup>30</sup> Competente alla ratifica era il *Paesidium* del Soviet Supremo

<sup>31</sup> Giulio Andreotti, *Discorso tenuto dal il 1° aprile 2002 a San Marino, come oratore ufficiale in occasione dell'insediamento dei Capitani reggenti*