



Francesca Zilio

ROMA E BONN FRA OSTPOLITIK E CSCE

1969-1975

Francesca Zilio Roma e Bonn fra Ostpolitik e CSCE



ARACNE

Roma e Bonn fra Ostpolitik e CSCE 1969 – 1975
Rom und Bonn zwischen Ostpolitik und KSZE 1969 – 1975

Dissertation

zur Erlangung des Grades eines

Doktors der Philosophie

am Fachbereich Geschichts- und Kulturwissenschaften

der Freien Universität Berlin

in Cotutelle mit dem Dipartimento di Studi politici

der Sapienza Università di Roma

vorgelegt von

Francesca Zilio

Berlin / Rom 2012

Erstgutachter: Prof. Dr. Oliver Janz

Zweitgutachter: Prof. Georg Meyr

Tag der Disputation: 14.12.2012

MAPPAMONDI

IO

Direttore

Luigi Vittorio FERRARIS
Ambasciatore e Consigliere di Stato a.r.
Docente Universitario
Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

Comitato scientifico

Giuseppe BARBAGALLO
Presidente di Sezione del Consiglio di Stato
Giudice del Tribunale Amministrativo ONU

Alberto BASCIANI
Ricercatore di Storia dell'Europa orientale
Università degli Studi Roma Tre

Emanuela DEL RE
Presidente di "Epos"
Ricercatrice
Università degli Studi "Niccolò Cusano"

Rudolf DINU
Direttore
Istituto Romeno di Cultura e Ricerca Umanistica di Venezia

Luigi Vittorio FERRARIS
Ambasciatore e Consigliere di Stato a.r.
Docente Universitario
Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

Guido LENZI
Ambasciatore a.r.
Docente Universitario
Università della Valle d'Aosta

Mario Rino ME
Ammiraglio a.r.

Valentina MELIADÒ
Giornalista e Scrittrice

Ugo VOLLI
Ordinario di Filosofia della Comunicazione
Università di Torino

MAPPAMONDI

Descrivere le relazioni internazionali significa dar voce oggi alle vicende, ai pensieri, talvolta ai sentimenti di una comunità internazionale che per essere globale ha l'ambizione di esprimere valori universali muovendosi fra cooperazione e conflittualità investendo tutti gli aspetti di una società composita: popoli e individui in continua trasformazione. Per cercare di comprendere il presente e costruire il futuro occorre disporre di un ampio spettro di analisi, di riflessioni, di narrazioni: dalla politica al diritto, dall'economia alla geopolitica, dalla sociologia alla cultura. Tutto si interseca nella vita internazionale fra stati e organizzazioni internazionali, fra strumenti economici e sistemi politici, fra esigenze militari e evoluzioni tecnocratiche. Il proposito deve essere quello di sollecitare tutti, per curiosità intellettuale o per desiderio di informazione o per sostegno nello studio, in ispecie universitario, a guardare in grande in un mondo nel quale, superando confini o divisioni, tutti dovranno agire in un empito cosmopolitico, che occorre ben conoscere per poter poi agire con competenza e con successo. Si senta ciascuno invitato, autore o lettore, a rendere ricco il proprio bagaglio culturale con migliore consapevolezza di realtà che devono essere approfondite, sviscerate, illustrate, perché oramai l'avvenire di ciascuno sarà determinato dalla visione razionale di mondi diversi. Il nostro vuol essere un mappamondo che si moltiplica in mappamondi: ciascuno con una sua personalità non scindibile dalle altre. Mettere a disposizione mappamondi quale obbiettivo di unità nella diversità.

Francesca Zilio

Roma e Bonn fra Ostpolitik e CSCE

1969-1975

Prefazione di
Christiane Liermann



Copyright © MMXIV
Aracne editrice int.le S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Quarto Negroni, 15
00040 Ariccia (RM)
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-7333-9

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: giugno 2014

Indice

- 9 *Ringraziamenti*
- 11 *Prefazione*
di Christiane Liermann
- 17 *Introduzione*
- 29 *Capitolo I*
La politica estera italiana e le relazioni bilaterali italo-tedesche all'epoca della distensione
1.1. La politica estera italiana nel secondo dopoguerra, 29 – 1.1.1. *La politica estera italiana all'epoca della distensione*, 46 – 1.2. Le relazioni fra Italia e Repubblica federale, 71 – 1.3. Conclusioni, 78.
- 81 *Capitolo II*
La distensione come tema delle relazioni diplomatiche italo-tedesche
2.1. La Ostpolitik, 84 – 2.1.1. *Diverse opinioni italiane a confronto*, 84 – 2.1.2. *Il riconoscimento della RDT: l'impazienza italiana dopo la firma dell'Accordo quadripartito su Berlino*, 113 – 2.1.3. *Le assicurazioni e le paure tedesche*, 118 – 2.1.4. *Conclusioni*, 123 – 2.2. I rapporti Est-Ovest e la sicurezza in Europa fino alla convocazione della CSCE, 129 – 2.2.1. *Conclusioni*, 157.
- 161 *Capitolo III*
Roma e Bonn alla CSCE
3.1. Il fulcro della sicurezza europea: la questione delle frontiere, 161 – 3.2. L'individuazione dei principi regolanti le relazioni fra gli Stati durante i negoziati preliminari: l'inviolabilità delle frontiere come principio indipendente dal non ricorso alla minaccia o all'uso della forza, 166 – 3.2.1. *Le prime due sessioni: l'incertezza tedesca di fronte alle prime difficoltà*, 170 – 3.2.2. *La terza sessione: flessibilità tedesca e intransigenza italiana a confronto*, 182 – 3.2.3. *La quarta sessione: concessioni con*

maggiori garanzie grazie all'insistenza italiana, 198 – 3.3. I riferimenti all'inviolabilità durante la I fase della conferenza (3 – 7 luglio 1973), 204 – 3.4. L'elaborazione dei principi dell'inviolabilità delle frontiere e dell'integrità territoriale nella II fase della conferenza, 207 – 3.4.1. *La prima sessione: un nuovo inizio*, 207 – 3.4.2. *La seconda sessione: la redazione dell'inviolabilità e la separazione fra inviolabilità e mutamenti pacifici di frontiere*, 214 – 3.4.3. *La terza sessione: la redazione dell'integrità territoriale e la collocazione dei mutamenti pacifici*, 227 – 3.4.4. *La quarta e la quinta sessione: l'accordo sui mutamenti pacifici all'esterno della CSCE*, 267 – 3.5. L'inviolabilità delle frontiere come tema degli incontri bilaterali, 281 – 3.6. Conclusioni, 298.

311 *Conclusionione*

327 *Indice dei termini tedeschi*

329 *Bibliografia*

353 *Indice dei nomi*

Ringraziamenti

Questo studio non sarebbe stato concepibile senza la possibilità di consultare i documenti ufficiali italiani riguardanti la Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa. All'Ambasciatore Luigi Vittorio Ferraris va pertanto la mia sincera gratitudine, non solo per avermi concesso di essere la prima studiosa ad entrare nel suo archivio privato, ma anche per avermi lasciato totale libertà di ricerca.

La presente pubblicazione è stata finanziata in modo determinante dal premio della Società italiana di Storia internazionale per la pubblicazione di una tesi di dottorato, che costituisce una preziosa opportunità per i giovani studiosi e mi auguro possa continuare nel tempo.

Per avermi sostenuta lungo il percorso del dottorato che ha portato a questa pubblicazione desidero ringraziare il mio relatore italiano Prof. Georg Meyr e il suo collega tedesco Prof. Oliver Janz, che approcciandosi al mio scritto da un punto di vista diverso da quello di uno storico delle relazioni internazionali mi ha frequentemente fornito spunti molto utili.

In questo senso sono riconoscente in modo particolare anche al Prof. Guido Formigoni, le cui annotazioni hanno certamente contribuito a contestualizzare e rendere più comprensibile il mio lavoro. Desidero poi ricordare la Prof.ssa Carla Meneguzzi Rostagni e la dott.ssa Angela Romano, i cui commenti in qualità di esperte della CSCE sono stati molto incoraggianti.

Molti altri consigli e pareri ricevuti in numerose occasioni sono stati fonti di riflessioni utili a migliorare la presente pubblicazione. Sono pertanto grata al Dott. Lutz Klinkhammer, al Dott. Matthias Peter, al Prof. Christian Jansen, al Prof. Luca Micheletta, al Dott. Giovanni Bernardini, alla dott.ssa Maddalena Guiotto.

Ringrazio inoltre tutti coloro che hanno facilitato la ricerca nei diversi archivi consultati, in modo particolare il Dott. Johannes von Boeselager e la Dott.ssa Mareike Fossenberger all'Archivio politico del Ministero degli Esteri tedesco e il Prof. Giovanni Barberini per

avermi messo a disposizione la documentazione inedita dell'esperto giuridico della delegazione italiana alla CSCE.

Un contributo determinante per l'attività di ricerca mi è stato offerto dal Centro Universitario Cattolico: l'esperienza come borsista è stata molto preziosa sia dal punto di vista professionale che umano e sono molto riconoscente a tutti coloro che l'hanno condivisa con me.

Un pensiero particolare e un sentito ringraziamento vanno infine ai miei genitori, cui dedico questo libro, e agli amici Marta Bertani, Teresa Cannone, Chiara Cecchetto, Silvia Chiarion, Carlotta Colli, Andrea Griffante, Bruna Martinelli, Maria Paola Menna, Anna Pornaro, Michela Spartera.

Prefazione

di CHRISTIANE LIERMANN

“Se Brandt fa una nuova ‘Ostpolitik’ allora noi facciamo una nuova ‘Westpolitik’, tutta d’un pezzo che lo farà sudare”: così si era vantato in un colloquio interno nell’ottobre 1969 Walter Ulbricht segretario generale del comitato centrale del *Partito Socialista Unificato di Germania*, SED¹. Willy Brandt, nel 1991, si vide celebrato come uno dei padri della riunificazione tedesca. Il suo motto “ora si unisce ciò che deve stare insieme” divenne per i tedeschi il *Leitmotiv* del superamento della loro dualità statale, e molti osservatori hanno fatto risalire tale evento anche alla Ostpolitik della coalizione di governo social-liberale sotto il cancelliere Brandt, iniziata verso la fine degli anni Sessanta. Al contrario, l’ambizione della direzione della SED di relegare la Repubblica federale ad un posto secondario e di fare della DDR la dimostrazione tedesca della superiorità del socialismo, finì in un fallimento totale.

Tutto ciò oggi appartiene alla storia. La concorrenza intra-tedesca, la competizione tra la Ostpolitik della Repubblica federale e la pretesa Westpolitik della DDR sembra infinitamente lontana. La lotta intorno alle modalità dei rapporti tra i due stati tedeschi appartiene al passato. Come si rapportassero l’uno verso l’altro e quale posto occupassero nelle rispettive alleanze si può ricostruire nei termini della storia contemporanea come un capitolo ormai chiuso della “guerra fredda”. Sono passati i tempi in cui i partners dell’alleanza occidentale si dovevano mettere in contatto con Bonn, mentre i partners del patto di Varsavia si rivolgevano a Berlino Est. Eppure, a guardare più da vicino, ci si accorge che se le logiche politiche di allora furono sottoposte ai meccanismi del conflitto est-ovest, ubbidirono anche agli interessi nazionali di potere e di status che andavano aldilà della costellazione valida ai tempi del mondo bipolare, cioè erano da un lato più vecchi, e

1. Scholtyssek, Joachim: *Die Außenpolitik der DDR*. München: Oldenbourg, 2003, p. 28.

arrivavano dall'altro oltre la fine dei blocchi con conseguenze operanti fino ad oggi.

Ciò vale anche per le relazioni tra l'Italia e la Germania. Nel libro di Francesca Zilio si trova la dimostrazione di ambedue gli aspetti: le azioni concrete diplomatiche italo-tedesche in quanto condizionate dal conflitto est-ovest, e le loro motivazioni più profonde, aldilà di quelle contingenze storiche. Seguendo le argomentazioni esposte dall'autrice si notano in effetti la continuità e la "longue durée" che caratterizzano certe opzioni della politica internazionale dopo il 1945. Senza dubbio le grandi cesure hanno determinato alcuni aggiustamenti e nuovi orientamenti di fondo, ma oltre tali reimpostazioni restano visibili delle costanti. Una di esse è la preoccupazione italiana per eventuali iniziative unilaterali dei tedeschi. Certamente, non si tratta di una specificità italiana. Ma quel rapporto antico, stretto, solo di rado privo di conflitti tra l'Italia e la Germania, ha fatto sì che i circoli politici italiani abbiano sempre guardato con una particolare sensibilità alla situazione tedesca; e che viceversa da parte tedesca si sia sempre di nuovo cercata la formula ideale adeguata al peso dell'Italia sullo scenario internazionale indipendentemente dal fatto che si considerasse questo "peso" in quel momento piuttosto grande o piuttosto piccolo. Sono pochi gli anni esaminati nel presente studio: ma si possono leggere come l'acuirsi di un gioco politico con distribuzione delle parti basata su più antichi fondamenti. Neanche un decennio dura l'epoca analizzata dall'autrice in merito ai rapporti diplomatici tra l'Italia e la Repubblica federale. E tuttavia tali anni le bastano per far vedere una trama più profonda. Detto schematicamente, da parte tedesca si tratta della ricerca dell'equilibrio tra interessi nazionali e legami di alleanza sovranazionale; dal lato italiano si ha il perpetuo tentativo di trovare la misura giusta tra la necessità della formazione di un consenso interno e l'impegno politico europeo dichiarato programmaticamente. Il merito della ricerca è di aver elaborato tali schemi di lunga durata in riferimento all'esempio concreto delle trattative svoltesi tra il 1969 e il 1976 relative alla Ostpolitik e alla Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa.

Tradizionalmente la storia delle relazioni italo-tedesche viene scritta in un'ottica di storia culturale, e solo raramente come capitolo della storia della diplomazia in una prospettiva di storia contemporanea. In questo campo il lavoro della Zilio è pionieristico. Negli ultimi anni è

stata pubblicata una serie di ricerche sui rapporti di letterati, intellettuali ed artisti italiani con la DDR. Abbiamo visto la loro tendenza a considerare la DDR la Germania più confacente alle loro predilezioni, anche perchè quello stato tedesco sembrava — almeno fino al secondo boom italiano degli anni Ottanta — più simile allo standard di vita della società italiana di quanto non fosse la Repubblica federale con la sua prosperità rapidamente acquisita. In base a costruzioni ideologiche spesso bizzarre numerosi intellettuali italiani aderirono al mito fondatore dell'antifascismo della DDR.

La Zilio invece ricostruisce minuziosamente l'intreccio politico-diplomatico tra Roma e Bonn. In questa operazione saltano agli occhi due dati di fondo. Da un lato la continua autocritica della classe politica italiana per la debolezza di una propria linea di politica estera orientata a interessi nazionali ben calibrati e durevolmente sostenibili. Luigi Vittorio Ferraris, diplomatico di alto rango e uno dei centrali protagonisti del bel libro, a questo proposito ha adottato la formula relativa alla diplomazia italiana come l'arte del "fai da te"² Una tale autocritica sembrerebbe trovarsi in contraddizione con l'idea di un'Italia quale partner che collabora assiduamente e in maniera coerente all'integrazione europea. Ma si trattava di un'autocritica nutrita dalla consapevolezza che in Italia, dato il suo paesaggio politico interno particolarmente eterogeneo e dissonante (se si confronta con quello di altri paesi europei), era più difficile organizzare una rappresentazione forte verso l'esterno della propria posizione che fosse anche durevole e calcolabile a lungo termine per i partners.

Di conseguenza, nella ricostruzione della Zilio ci troviamo di fronte all'impressione di uno scenario politico-diplomatico dello scambio binazionale che da lontano ricorda il teatro Noh giapponese: gli attori si aggirano con cauti movimenti e spesso bastano minimi atti per creare inquietudini, perché modificano gli spazi d'azione dei protagonisti, o almeno pretendono di farlo, mentre al contempo la convenzione prescrive una serie di formole da recitare ritualmente. Negli anni posti tra la Ostpolitik ed gli accordi dell'OCSE bisognava per esempio ripetere con insistenza: "L'integrazione europea è prioritaria!" oppure "Non si ripeterà il caso di Rapallo!"

2. Ferraris, Luigi Vittorio: "La diplomazia italiana come arte del fai da te", *Limes*, n. 4/1994, pp. 255-60.

I poli di tensione tra cui si muoveva la diplomazia italiana passavano dal desiderio di conservare lo *status quo* considerato pur sempre fragile, della Repubblica federale nell'ambito dei legami europei (volti anche a contenerla), al riconoscimento della legittimità di un avvicinamento intra-tedesco. Compito delicato per la parte italiana in questo gioco era tentare di dare voce al fatto che si era convinti di dover temere una politica "nazionale" della Repubblica federale. Compito delicato, viceversa, per la parte tedesca di Bonn era legittimare una propria iniziativa verso un'intesa con Berlino Est accompagnata dalla paura simultanea che la forte sinistra italiana potesse forzare un'accondiscendenza significativa da parte dell'Italia agli interessi di Berlino Est e di Mosca. Come potevano i tedeschi occidentali giustificare la propria politica di distensione verso Berlino Est senza destare il sospetto che Bonn mettesse a rischio la via verso l'integrazione europea? Ma perché mai Bonn, con le *avances* nei confronti della DDR e dell'Unione Sovietica svegliava le paure di Roma? Con tutte le insicurezze e le autocritiche della politica estera italiana — o piuttosto proprio per quel motivo — come un invitato di pietra si aggira negli scambi diplomatici l'idea che i tedeschi federali alla fine avrebbero potuto collocare i propri interessi nazionali al di fuori dell'integrazione europea, con l'effetto che una tale autonomia tedesca dal collettivo europeo avrebbe inevitabilmente degradato l'Italia ad un livello di serie B. Non fa allora meraviglia che alcune delle prese di posizione citate dalla Zilio possano apparire come una lontana anticipazione delle voci preoccupate dei nostri giorni che dubitano della piena identità tra gli interessi nazionali tedeschi e gli interessi dei partners europei nel processo di integrazione.

Qui si inserisce un ulteriore aspetto del rapporto italo-tedesco evidenziabile paradigmaticamente in riferimento al caso delle trattative in merito all'Ostpolitik e all'OSCE, ma che va oltre il concreto episodio storico. Si tratta dell'interdipendenza tra questioni di stile, di contenuto e di prestigio preguata di possibili conflitti proprio quando si incontrano due culture politiche e due costumi comunicativi così diversi come quelli tedeschi e quelli italiani. La Germania come l'Italia, dopo il 1945, si videro costrette a ridefinirsi su piano internazionale in maniera così fondamentale che le questioni di status e di partecipazione alle decisioni (indipendentemente dalla loro collocazione nelle alleanze e dalla loro limitata sovranità) si rivelarono sismogra-

fi sensibilissimi per la percezione delle gerarchie politiche e per il riconoscimento reciproco come “pari”.

Un punto importante messo in luce dalla Zilio riguarda il fatto che i diplomatici italiani, in primo luogo Luigi Vittorio Ferraris, serbarono una notevole fiducia nella fedeltà della Repubblica federale verso l’Alleanza occidentale. I rappresentanti della politica romana invece, soprattutto coloro che avevano combattuto contro la Germania nella seconda guerra mondiale rimasero più riservati. Non sembra che dal lato tedesco sia esistita un’analogia differenza.

Sul versante della Repubblica federale dominava piuttosto, in una singolare specularità, un altro timore, come si è accennato: che l’Italia spinta da un forte partito comunista potesse avvicinarsi troppo alla DDR, riconoscerla precocemente o comunque considerarla uno stato tedesco legittimo. Tali preoccupazioni di segno opposto rappresentavano una parte della dinamica bizzarra del conflitto tra est e ovest. Per motivi contrari l’Italia e la Germania occidentale temevano che l’altro paese potesse troppo avvicinarsi alla DDR. La Zilio traccia un *pas de deux* italo–tedesco che nonostante tutta l’amicizia cementata dallo spirito europeo non era mai privo delle paure motivate da un passato brutale e dalle schizofrenie della “guerra fredda”.

Introduzione

Dalla divisione della Germania alla Ostpolitik alla CSCE

Nel 1949 la Repubblica federale di Germania nasceva con dei confini provvisori. In attesa di un trattato di pace con le quattro potenze vincitrici della II Guerra Mondiale, queste ultime mantenevano la competenza a stabilirne i confini definitivi e la costituzione provvisoria, pertanto chiamata Legge fondamentale, era considerata temporaneamente applicabile nei soli Länder sottoposti all'amministrazione del Governo di Bonn. In tutti gli altri territori appartenenti all'Impero tedesco al 31 dicembre 1937 sarebbe entrata in vigore "dopo la loro accessione". La temporaneità durò 40 anni e l'accessione, o riunificazione, riguardò solo le regioni comprese nella ex Repubblica democratica tedesca, mentre per tutte quelle più ad Est fu sanzionata ufficialmente la perdita avvenuta con la fine della guerra.

Il quarantennio trascorso fra la nascita della Repubblica federale e la riunificazione può essere diviso in due ventenni per quanto riguarda l'approccio ufficiale del Governo federale alla questione delle frontiere tedesche. Esso fu basato su un sottile equilibrio fra diritto e realtà, cioè fra il fatto che ufficialmente la Germania non aveva frontiere definitive in assenza di un trattato di pace e il fatto che delle frontiere concretamente esistevano, in parte addirittura sotto forma di un muro invalicabile, così come esistevano i Governi che amministravano i territori da esse delimitati.

Nel primo periodo il diritto ebbe assoluta priorità attraverso il rifiuto di riconoscere l'esistenza della Repubblica democratica tedesca, definita zona di occupazione sovietica e in quanto tale considerata destinata, così come gli altri territori occupati alla fine della guerra, a ritornare sotto il controllo del Governo di Bonn che sarebbe stato l'erede diretto dell'Impero tedesco. La conseguenza più nota di tale visione fu la lunga campagna per impedire il riconoscimento internazionale di Berlino Est, basata sulla cosiddetta Dottrina Hallstein,

che prevedeva per i Paesi terzi varie conseguenze fino alla rottura dei rapporti diplomatici. Essa ebbe evidentemente successo con i Paesi occidentali legati alla Repubblica federale da vincoli di alleanza, ma ne ebbe meno nei confronti dei Paesi non allineati o di nuova indipendenza.

I risultati ottenuti dalla DDR nella sua speculare campagna per il riconoscimento, e quindi i corrispondenti fallimenti della Dottrina Hallstein, furono una delle ragioni che condussero ad una progressiva revisione dell'atteggiamento del Governo tedesco rispetto alle sue frontiere. Accanto alle più o meno esplicite relazioni diplomatiche con Berlino Est di alcuni Paesi, come la Jugoslavia e l'Egitto, con i quali interrompere i rapporti a propria volta sarebbe stato troppo rischioso e dannoso o comunque avrebbe comportato una significativa limitazione del raggio d'azione della politica estera federale, Bonn si trovò infatti confrontata con un panorama internazionale in mutamento e degli alleati che a loro volta lamentavano le limitazioni che la rigidità della politica estera tedesca causava loro nella ricerca di nuovi rapporti con il blocco sovietico.

Lo spostamento dell'equilibrio fra diritto e realtà avvenne con tutta evidenza nel primo discorso programmatico del Cancelliere Brandt, che a vent'anni dalla nascita della Repubblica federale ammise l'esistenza di due Stati tedeschi (pur sottolineando che non erano fra loro stranieri e che la competenza per la determinazione dei confini definitivi rimaneva nelle mani delle 4 potenze vincitrici). Tale affermazione, pur con le necessarie contestualizzazioni e attenuanti, era eccezionale poiché dimostrava un'inversione di tendenza concettuale: dall'idea della riunificazione come condizione necessaria e preliminare alla distensione nei rapporti con l'Europa orientale, a quella della distensione come unica via per giungere alla riunificazione. In questo senso Bonn passava anche dal rappresentare un ostacolo alla distensione europea ad esserne il maggiore promotore, sempre assicurandosi che i suoi principali obiettivi nazionali rimanessero al centro dell'attenzione.

La Ostpolitik, così come concepita dal Ministro degli Esteri Brandt e dal suo più stretto collaboratore Bahr a partire dall'ultima fase di governo della Große Koalition, costituiva un disegno globale formato da più elementi e proiettato a lungo termine verso un nuovo sistema di sicurezza europeo che avrebbe appunto consentito finalmente

la riunificazione³. Tale concezione complessiva era composta essenzialmente da un cosiddetto elemento statico — l'accettazione delle conseguenze politiche e territoriali della II guerra mondiale attraverso trattati con URSS, Polonia, Cecoslovacchia e RDT — e da un elemento dinamico, vale a dire la volontà che la maggiore sicurezza offerta alle controparti dei suddetti trattati consentisse un'evoluzione dei rapporti con essi e una penetrazione nei loro sistemi politico-sociali tali da creare le condizioni necessarie per il superamento della situazione che si era temporaneamente accettata e il raggiungimento degli obiettivi nazionali tedeschi in un contesto europeo profondamente mutato dai risultati che ci si attendevano dalla distensione. Questa impostazione teorica si tradusse concretamente nei molteplici collegamenti fra i negoziati riguardanti i trattati di Bonn con i vicini orientali, la Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa e la riduzione multilaterale bilanciata degli armamenti.

L'equilibrio e la credibilità delle due dimensioni della Ostpolitik — a breve / a lungo termine, statica / dinamica, costituita da concessioni attuali e concrete / basata su auspici e mirante a risultati molto difficilmente realizzabili — costituiscono il fulcro della comprensione di tale politica, all'epoca così come nell'analisi storica. Le difficoltà nel conciliare le interpretazioni che il Governo di Bonn, la sua opposizione, i suoi alleati e i Paesi dell'Europa orientale diedero sia dei trattati bilaterali che degli obiettivi e degli esiti della CSCE, cioè degli elementi primari e tangibili del riavvicinamento fra l'Europa occiden-

3. Per un utile riassunto dell'evoluzione della questione tedesca v. Loth, Wilfried: *Ost-West-Konflikt und deutsche Frage: Historische Ortsbestimmungen*. München: Deutscher Taschenbuch Verlag, 1989, pp. 173–88. Per un'efficace sintesi dell'elaborazione teorica della Ostpolitik v. Bange, Oliver: "An Intricate Web: Ostpolitik, the European Security System and German Unification", in Bange, Oliver e Gottfried Niedhart (a cura di): *Helsinki 1975 and the transformation of Europe*. London: Berghahn Books, 2008, pp. 23–38; Idem: "Ostpolitik as a source of intra-bloc tensions", in Mary Ann Heiss e S. Victor Papacosma (a cura di): *NATO and the Warsaw Pact: Intra-bloc Conflicts*. Kent: Kent State University Press, 2008, consultabile all'indirizzo <http://www.ostpolitik.net/ostpolitik/publications/download/article11.pdf>; Bange, Oliver e Gottfried Niedhart: "Die 'Relikte der Nachkriegszeit' beseitigen. Ostpolitik in der zweiten außenpolitischen Formationsphase der Bundesrepublik Deutschland und ihre internationalen Rahmenbedingungen 1969–1971", *Archiv für Sozialgeschichte* 44 (2004), pp. 415–448, consultabile all'indirizzo <http://www.ostpolitik.net/ostpolitik/publications/download/article10.pdf>; Niedhart, Gottfried: "Ostpolitik: Phases, Short-Term Objectives, and Grand Design", in Geyer, David C. e Bernd Schaefer (a cura di): *American Détente and German Ostpolitik, 1969–1972*. Washington: German Historical Institute, 2004, pp. 118–36.

tale e orientale, risiedevano infatti proprio nella diversa percezione del fatto che le disposizioni in essi contenute fossero o meno assolute e incondizionate e quindi si prestassero o meno ad evoluzioni future. Si trattava del riconoscimento definitivo dello status quo o dell'accettazione temporanea di un modus vivendi superabile?

Evidentemente Mosca e i suoi satelliti avevano condotto tutti i negoziati con lo scopo di ottenere e la convinzione di aver ottenuto una sanzione prima bilaterale e poi multilaterale dello status quo⁴. Simile era il punto di vista dell'opposizione al Bundestag che, seppur con diverse inclinazioni, ravvisava nei trattati con l'Est una rinuncia agli obiettivi nazionali previsti dalla Legge fondamentale e nella CSCE una possibile conferma di ciò⁵. Il Governo di Bonn difendeva intenzioni e risultati opposti: non aver concesso nulla di definitivo e aver mantenuto aperta la questione tedesca in vista di un futuro in cui si sarebbe risolta positivamente.

Le posizioni degli altri Paesi occidentali si muovevano nel mezzo. Nel caso italiano ma non solo, rispetto alla dimensione più immediata della Ostpolitik vi era una sorta di sollievo per il fatto che Bonn avesse abbandonato delle posizioni ormai indifendibili e problematiche per l'Alleanza, ma al tempo stesso ci si preoccupava che il desiderio dei tedeschi di conciliarsi con i vicini orientali potesse indurli a fare concessioni eccessive e pericolose per i loro alleati. Sugli obiettivi di lungo termine della Ostpolitik, a parte un teorico sostegno e impegno comune alla riunificazione, vi era poca chiarezza fra gli occidentali. Gli elementi predominanti erano comunque lo scetticismo rispetto al fatto che la questione tedesca potesse effettivamente risolversi in un orizzonte temporale prevedibile e al contempo la preoccupazione, ancora una volta, che la Germania occidentale potesse divenire troppo indipendente e perseguire obiettivi divergenti rispetto a quelli degli alleati. L'apprensione era evidentemente maggiore nei tre Paesi che non avevano solo una comunanza d'interessi in virtù dell'apparte-

4. Cfr. ad esempio Bernardini, Aldo: *La questione tedesca nel diritto internazionale*. Padova: Cedam, 1973; Bock, Siegfried: "Festigung der Sicherheit in Europa. Kernstück der Schlussakte von Helsinki", *Deutsche Außenpolitik* 20 (1975), pp. 1623-39.

5. Sull'atteggiamento dell'opposizione tedesca rispetto alla Ostpolitik, si rimanda ai testi menzionati in bibliografia di Blumenwitz (*Die deutsche Frage im Spiegel der Parteien*), Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen Grau, Hacke, Hölscher, Lemke, Rehbein, Schaefer.

nenza allo stesso blocco, ma disponevano anche di specifici diritti e responsabilità su Berlino e la Germania nel suo insieme, che avrebbero potuto essere svuotati almeno in parte del loro contenuto attraverso concessioni troppo generose da parte di Bonn⁶. In pratica, gli alleati erano evidentemente contrari ad un riconoscimento dello status quo in favore di Mosca e quindi attenti al fatto che nessun negoziato in cui la Repubblica federale era coinvolta potesse pregiudicare la soluzione definitiva della questione tedesca nella direzione gradita ai sovietici, ma al tempo stesso nessuno di essi aveva un immediato interesse a risolverla nemmeno nella direzione gradita ai tedeschi occidentali e perciò ad elaborare un quadro di evoluzione del sistema di sicurezza europeo in cui ciò avrebbe potuto realizzarsi.

Nonostante le suddette fossero dunque priorità solo del Governo di Bonn, esso ebbe certamente successo nel riuscire ad inserire la propria visione — evidentemente presentata in versione quanto meno possibile nazionale e quanto più possibile europea — nel planning dell'Alleanza, convincendo a mano a mano anche gli alleati più scettici che la Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, fortemente voluta da Mosca allo scopo di ufficializzare e garantire le sue conquiste postbelliche, non avrebbe dovuto limitarsi ad un contrasto degli obiettivi sovietici, ma avrebbe potuto offrire grandi opportunità di evoluzione dei rapporti intereuropei con la prospettiva di riuscire a minare alcuni dei fondamenti dell'egemonia sovietica sul suo blocco.

In considerazione di ciò si può proporre di interpretare la CSCE come una versione multilaterale della Ostpolitik non solo nel senso tradizionale di multilateralizzazione di una serie di disposizioni, riguardanti in particolare i confini europei, contenute nei trattati fra Bonn e i suoi vicini orientali (per maggiori dettagli, v. par. 4.2 ss.), ma anche in quello di estensione alla gran parte dei Paesi partecipanti alla conferenza di quella visione di dinamicità e di lungo termine della Ostpolitik che era nelle intenzioni di Brandt ancora prima della stipulazione dei suddetti trattati e persino della sua elezione a Cancelliere e che rappresentava il cambiamento successivo al riavvicinamento della celebre espressione di Egon Bahr (*Wandel durch Annäherung*). La CSCE potrebbe anzi essere considerata come un momento e un simbolo della transizione dal percorso di accettazione a quello di superamen-

6. Sulle posizioni delle tre grandi potenze occidentali rispetto alla Ostpolitik v. nota 7.

to delle eredità della II guerra mondiale, contenendo all'interno del suo Atto finale sia riconferme del diritto internazionale in vigore e meri ampliamenti di scambi già in atto fra le due parti dell'Europa che previsioni fortemente innovative. Fra queste ultime si pongono certamente in evidenza quelle riguardanti i diritti umani e le libertà fondamentali, che fecero del cosiddetto terzo cesto (termine con cui fu indicato ognuno dei principali nuclei tematici all'ordine del giorno della conferenza, v. appendice 3) un elemento rivoluzionario per il blocco sovietico.

La ricerca del compromesso fra gli obiettivi occidentali e orientali, fra il riconoscimento dello status quo e il suo superamento avvenne tuttavia all'interno di ognuno dei cesti e in particolare nell'elaborazione dei principi regolanti i rapporti fra gli Stati partecipanti alla conferenza. Nelle intenzioni di Mosca essi avrebbero dovuto costituire se non l'unico, il principale tema del negoziato, con lo scopo di sancire l'immutabilità delle conquiste territoriali e politiche dell'URSS durante e all'indomani della II guerra mondiale, cioè di eliminare ogni residua possibilità per Bonn di reclamare i precedenti confini tedeschi, risultato che avrebbe evidentemente precluso alla Ostpolitik qualsiasi obiettivo di lungo termine.

Senza dubbio vi era concordia fra i Paesi occidentali nel voler impedire che Mosca ottenesse tale risultato, motivo per cui essi decisero anzitutto di liberare quanto più possibile il tavolo del negoziato dalla questione tedesca condizionando l'apertura dei negoziati multilaterali per l'eventuale convocazione di una conferenza sulla sicurezza europea alla conclusione soddisfacente di tutte le trattative intraprese nell'ambito della Ostpolitik: i trattati di Mosca e Varsavia, l'accordo quadripartito su Berlino e il Grundvertrag fra Repubblica federale e Repubblica democratica tedesca. Dati gli obiettivi orientali, essi non poterono tuttavia impedire che tale questione, per quanto si evitasse in ogni modo possibile di esplicitarla, rimanesse al centro del dibattito come tema fondamentale che avrebbe dimostrato fino a che punto esistesse la possibilità di superare la divisione della Germania e dell'Europa e di proiettarle verso un futuro molto diverso dalla realtà del dopoguerra che anche il Governo federale si era infine rassegnato a riconoscere. Una volta entrati nel vivo del negoziato, non bastò più avere l'obiettivo comune di contrastare Mosca, ma si dovette definire fino a che punto spingere le proposte alternative e con quali tatti-

che perseguirle e in questo ambito non mancarono le difficoltà. Tale aspetto fu particolarmente problematico fra le delegazioni italiana e tedesca, al punto di uscire dal tavolo del negoziato e divenire tema di discussioni anche accese a livello bilaterale e di meritare commenti molto critici da parte della Farnesina (v. in particolare cap. 3, ultimo paragrafo).

Fonti e metodo

Negli ultimi anni una serie di progetti di ricerca, conferenze e pubblicazioni sia in Italia che all'estero hanno dimostrato un grande interesse degli storici per il periodo della distensione e in particolare per la percezione internazionale della Ostpolitik e per la Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa⁷. Tali lavori rispondono in parte ai desiderata della ricerca in questo ambito esposti fra il 2004 e il 2008 da alcuni dei suoi maggiori esperti: Jost Dülffer, Oliver Bange e Gottfried Niedhart⁸. Fra le maggiori questioni ancora in attesa di

7. A livello internazionale si ricordino soprattutto i progetti dell'ETH Zürich "Parallel History Project on NATO and the Warsaw Pact", dell'Università di Mannheim "Détente and Ostpolitik" e "The CSCE – Transforming Europe", dell'Institut für Zeitgeschichte di Monaco "Der KSZE-Prozess: Multilaterale Konferenzdiplomatie und die Folgen 1975–1989/91", nonché il programma di ricerca sulla guerra fredda diretto da Piers Ludlow alla London School of Economics. Per l'Italia si vedano il ciclo di convegni del 2001 "L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta"; le conferenze organizzate dal Centro interuniversitario "Machiavelli" per lo studio dei conflitti strutturali della guerra fredda ("NATO, the Warsaw Pact and the Rise of Détente, 1965–1972" nel 2002 e "The Road to Helsinki The Early Steps of the CSCE and the Problem of Human Rights" nel 2003); i progetti di ricerca coordinati presso l'Università di Padova "Alla ricerca di un ruolo globale: l'Europa nelle relazioni internazionali 1968–1981", "L'Italia in un sistema internazionale in cambiamento 1968–1981" e "Aldo Moro, la distensione e la politica estera italiana" e quello presso l'Istituto Sturzo "L'Ostpolitik italiana nella politica estera di Andreotti: tra propensione europeista e realismo politico". Il panorama delle pubblicazioni è tanto vasto da non essere menzionabile qui per intero. Si rimanda pertanto ai seguenti autori citati in bibliografia: Altrichter – Wentker, Badalassi, Bange, Bernardini, Caredda, Celozzi Baldelli, Davy, Dülffer, Fink – Schaefer, Fischer, Garton Ash, Garzia – Monzali – Bucarelli, Gilde, Giovagnoli – Pons, Hakkarainen, Hofmann, Hynes – Scanlon, Imperato, Loth – Soutou, Ludlow, Nuti, Meneguzzi, Niedhart, Perfetti – Ungari – Caviglia – De Luca, Angela Romano, Senoo, Varsori, Wenger – Mastny – Neunlist, Villaume – Westad.

8. Dülffer, Jost: *Europa im Ost–West Konflikt 1945–1990*. München: Oldenbourg, 2004; Bange, Oliver: "Ostpolitik: Etappen und Desiderate der Forschung: Zur internationalen Einordnung von Willy Brandts Außenpolitik", *Archiv für Sozialgeschichte*, 46 (2006), pp.

una risposta elaborata da parte della storiografia, essi avevano infatti individuato quella della collocazione della cosiddetta “*Neue Ostpolitik*” e dei suoi specifici obiettivi nazionali in seno alle politiche di distensione, sicurezza e integrazione dell’Occidente. Altro tema indicato come fondamentale e bisognoso di approfondimenti era stato quello dei diversi obiettivi perseguiti dai vari partecipanti alla CSCE e delle percezioni loro e altrui rispetto al successo che avrebbero o meno ottenuto. In entrambi i casi si era sottolineata la necessità di unire le ricerche sui singoli Paesi, di ampliare quanto più possibile la base delle fonti e delle prospettive.

Risultava tuttavia evidente, soprattutto in Bange, che l’allargamento dei punti di vista tanto incoraggiato era meno vasto di quanto si sarebbe potuto auspicare e per quanto riguardava l’Occidente si traduceva in pratica solo nell’aggiunta a quella tedesca delle visioni americana, inglese e francese. Ciò è quanto egli stesso ha fatto con Niedhart nell’ambito dei loro citati progetti di ricerca e lungo la stessa linea si sono mossi tutti i principali studi apparsi negli anni successivi, in analogia con quanto è accaduto rispetto al processo di integrazione europea e alla Guerra fredda come evidenziato da Varsori⁹. Si noti che per quanto riguarda l’Europa orientale, sia a proposito della Ostpolitik che della CSCE, sono stati presi in considerazione anche Paesi minori e il volume di Fink e Schaefer indaga le reazioni alla Ostpolitik da Israele alla Corea al Sudafrica, mentre tutto il resto dell’Occidente non sembra esistere. Un’eccezione è rappresentata dalla ricerca di Christine Scheib sulle reazioni italiane alla Ostpolitik, che tuttavia, come si illustrerà meglio nel capitolo successivo, si concentra solo sui punti di vista di partiti e correnti e sottovaluta l’importanza delle posizioni ufficiali del Paese¹⁰.

713–36, consultabile all’indirizzo <http://www.ostpolitik.net/csce/publications/download/article7.pdf>; Bange, Oliver e Gottfried Niedhart: “Introduction”, in Idem: *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*. London: Berghahn Books, 2008, pp. 1–21.

9. Varsori, Antonio: *La Cenerentola d’Europa? L’Italia e l’integrazione europea dal 1947 a oggi*. Soveria Mannelli: Rubbettino, 2010, p. 17 ss. Anche in questo caso i contributi sono troppo numerosi per essere citati per esteso e si rimanda alla bibliografia. Sulle posizioni delle tre grandi potenze occidentali riguardo la CSCE v. gli autori già citati in nota 5 e Ratti. Per le opinioni dei rispettivi diplomatici v. cap. successivo. Rispetto all’atteggiamento dei tre Paesi nei confronti della Ostpolitik v. Bange, Bange – Niedhart, Ratti, Rey, Wall, Wilkens.

10. Scheib, Christine: *Die italienische Diskussion über die deutsche Ost- und Entspannungspolitik (1966–1973)*. Frankfurt/Main: Lang, 2001.

Di molti degli studi citati non si intende criticare di per sé il fatto che si concentrino solo sulle grandi potenze occidentali. È infatti evidente che ogni studioso deve compiere delle scelte, che a questo proposito sono determinanti anche le conoscenze linguistiche e soprattutto che le posizioni americane, inglese e francesi contavano più delle altre, specialmente a proposito della Germania e dei suoi confini, sui quali i tre Paesi detenevano particolari diritti in virtù del Trattato di Potsdam. Ciò che si ritiene limitante è invece il fatto che i loro punti di vista vengano fatti passare come quelli dell'intero Occidente, dando per scontato che fossero passivamente seguiti da tutti gli altri alleati, o che le opinioni di questi ultimi non abbiano mai avuto alcuna rilevanza.

Un'ulteriore dimostrazione di ciò sempre da parte di Bange è rintracciabile riguardo la CSCE, a proposito della quale egli cita come volumi di riferimento redatti dai delegati alla conferenza solo quelli americano e francese, nonostante quello italiano sia stato pubblicato anche in inglese e sia citato dal diplomatico di Parigi come il miglior resoconto del negoziato. A maggior ragione in un ambito come questo, multilaterale e fondato sulla regola del consenso, in cui anche i Paesi minori ebbero la possibilità di esercitare un'influenza, ignorare completamente l'azione degli altri alleati rischia di essere fuorviante per un'interpretazione d'insieme dell'azione occidentale. Indagare l'apporto dell'Italia si rivela quindi interessante non solo di per sé e per il significato che questo ebbe nell'ambito della sua politica estera, ma perché fornisce un contributo ad una migliore comprensione della complessità e delle dinamiche dell'Alleanza.

È necessario notare che su questi temi l'apporto degli italiani stessi non è particolarmente significativo. Se da una parte negli ultimi anni vi è stata certamente un'attenzione considerevole sia alla distensione in generale che alla politica estera italiana in quel periodo, dall'altra permangono le lacune sulla percezione e il contributo italiani sia alla Ostpolitik tedesca che alla CSCE nel periodo del suo concreto svolgimento^{II}. Ciò è dovuto in primo luogo ai gravi limiti di accessibilità

II. Nell'ultimo caso si devono ricordare gli interessanti saggi di Carla Meneguzzi Rostagni: "La politica estera italiana e la distensione: una proposta di lettura", in Romero, Federico e Antonio Varsori (a cura di): *Nazione, interdipendenza, integrazione: le relazioni internazionali dell'Italia 1917-1989*. Roma: Carocci, 2005, pp. 355-71; "Aldo Moro, l'Italia e il processo di Helsinki", in Perfetti, Francesco, Andrea Ungari, Daniele Caviglia, Daniele De

delle fonti, che fanno sì, ad esempio, che mentre su alcuni Paesi si sono già approfonditi i seguiti della Conferenza¹², dell'Italia fino ad oggi non si fosse affrontata neanche l'azione durante i preliminari.

Prima dell'apertura del Fondo Moro una ricerca come la presente sarebbe stata pressoché impossibile e tuttora risente dell'inaccessibilità dell'Archivio Storico Diplomatico del Ministero degli Esteri, che ha evidentemente una consistenza a cui nessuna raccolta privata può essere paragonata. Tuttavia si ritiene che le carte dello statista leccese, unite a quelle di Nenni per il primo periodo analizzato e al materiale conservato presso l'Archivio privato dell'Amb. Luigi Vittorio Ferraris — dal 1969 Capo dell'ufficio della Farnesina per l'Europa orientale e i rapporti Est-Ovest, poi vice Capo della delegazione italiana alla CSCE — abbiano permesso di condurre uno studio vasto e approfondito, anche se non certo definitivo. I primi due fondi, conservati presso l'Archivio centrale dello Stato, sono stati fondamentali per ricostruire le posizioni ufficiali italiane rispetto alla Ostpolitik e alla CSCE. I documenti dell'Amb. Ferraris, che si è avuta la straordinaria possibilità di consultare per la prima volta, hanno fornito ulteriori dettagli a questo proposito, ma soprattutto hanno permesso di realizzare la prima ricerca sul ruolo dell'Italia in seno alla CSCE inteso sia come pianificazione che come concreta azione negoziale. A tali documenti si sono aggiunte, in numero ma non in qualità minore, le carte del consulente giuridico della delegazione italiana, Prof. Gaetano Arangio-Ruiz, da egli affidate al Prof. Giovanni Barberini.

Lo studio avrebbe potuto limitarsi a tali fonti italiane, tuttavia la scelta di indagare le posizioni di Roma attraverso le discussioni avvenute al riguardo nell'ambito delle relazioni bilaterali italo-tedesche e di confrontare i punti di vista e le azioni dei due Paesi a Helsinki e Ginevra è stata ritenuta opportuna per una serie di ragioni. Innanzitutto la Repubblica federale rappresenta evidentemente un punto di riferimento fondamentale per ogni indagine sulla Ostpolitik e la CSCE, essendo stata autrice della prima e protagonista di primo piano della seconda, che fu voluta da Mosca proprio come strumento per

Luca (a cura di): *Aldo Moro nell'Italia contemporanea*. Firenze: Le Lettere, 2011, pp. 387–409. Essi si limitano tuttavia al periodo precedente la convocazione della conferenza.

12. Altrichter, Helmut e Hermann Wentker (a cura di): *Der KSZE-Prozess: Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975–1990*, München: Oldenbourg, 2010.

cristallizzare la questione tedesca. In particolare i trattati bilaterali stipulati da Bonn con i Paesi dell'Europa orientale sono indispensabili per comprendere quanto negoziato e ottenuto sulle questioni della sicurezza europea in sede multilaterale.

Allo stesso tempo essa era il più importante alleato europeo dell'Italia e in questo ambito la si potrebbe considerare il più importante in assoluto, dal momento che la visione di Roma di una distensione che andasse oltre il dialogo fra le superpotenze era certamente più condivisibile da parte di Bonn che di Washington.

I documenti dell'Archivio politico del Ministero degli Esteri tedesco, numerosissimi soprattutto grazie alla possibilità di consultare quelli recentemente desecretati del Bestand 150, hanno permesso inoltre di colmare alcune lacune delle fonti italiane e soprattutto di compiere una ricostruzione più completa e attendibile, che comprende non solo la percezione italiana della Ostpolitik, ma le reazioni di Bonn e i suoi tentativi di influenzarla. Allo stesso modo hanno reso possibile valutare entrambi i punti di vista, spesso contrastanti, rispetto ad alcuni punti fondamentali all'ordine del giorno della CSCE. Soprattutto in quest'ultimo caso un'analisi che prenda in esame almeno due Paesi è da ritenersi necessaria, poiché non esistono resoconti ufficiali delle sedute della conferenza e quanto riferito da una singola delegazione risulta spesso difficilmente compatibile con quanto affermato dalle altre.

Seguire anche le azioni e le motivazioni della politica nazionale di Bonn dall'ambito bilaterale a quello multilaterale è stato poi significativo per non indagare Ostpolitik e CSCE solo come due temi idealmente collegati su cui era interessante scoprire le opinioni italiane, ma come un'unica problematica che si presentò all'Alleanza, in cui era in gioco la compatibilità fra Ostpolitik e *Westbindung*, legame con l'Occidente, della Repubblica federale. In questo modo non ci si è limitati a presentare una percezione nazionale, ma si sono forniti nuovi elementi sia sull'ambiguità teorica e pratica della politica estera tedesca fra Est e Ovest che sulle difficoltà che essa pose agli alleati, soprattutto a Helsinki e Ginevra. L'importanza di tale aspetto è stata alla base della scelta di approfondire, fra i numerosi temi trattati nel negoziato, quelli più direttamente legati ai trattati bilaterali di Bonn con i Paesi dell'Europa orientale.

Infine, ma non da ultimo, tale approccio ha permesso di offrire un primo contributo allo studio delle relazioni diplomatiche ita-

lo-tedesche negli anni Settanta, ponendole in un contesto multilaterale che ha permesso di verificare e comprendere meglio le motivazioni e gli obiettivi di entrambi i Paesi.

Attraverso le prospettive di indagine e il criterio di scelta delle fonti che si è deciso di adottare, si ritiene di aver fornito un contributo alla ricerca che ben si inserisce nei suddetti desiderata, ampliando però la loro portata oltre le 3 potenze occidentali.

Sono state chiaramente poste in evidenza l'elaborazione diplomatica e l'attuazione governativa delle decisioni degli Stati nelle questioni internazionali, nella consapevolezza dei loro limiti ma anche delle loro potenzialità. Se non ci si riduce all'analisi delle dichiarazioni ufficiali. Se non ci si limita all'analisi delle dichiarazioni ufficiali e dei comunicati stampa ma si va a fondo della programmazione interna ai Ministeri degli Esteri e degli incontri bilaterali a tutti i livelli, è infatti possibile far emergere la componente diplomatica della politica estera non come un elemento estraneo alla società, ma come il luogo per eccellenza in cui confluiscono le spinte provenienti dai vari interlocutori e si fondono nelle scelte che ogni Paese compie sulla scena internazionale. Con ciò non si può tuttavia negare che l'approccio della diplomazia bilaterale abbia dei limiti, soprattutto quando si affrontano temi di rilevanza internazionale in cui è coinvolta una molteplicità di attori e se si tratta come in questo caso di Stati alleati e inseriti in varie forme di coordinamento. Questa è stata una delle ragioni per cui si è scelto di analizzare le visioni e le azioni dei due Paesi sia in ambito bilaterale che multilaterale, prestando molta attenzione all'intersecarsi dei due e alla coerenza dimostrata da entrambi i Paesi, fornendo così una più completa visione d'insieme.

La politica estera italiana e le relazioni bilaterali italo–tedesche all’epoca della distensione

1.1. La politica estera italiana nel secondo dopoguerra

La questione dell’autonomia e dell’efficacia della politica estera dell’Italia repubblicana non è certo nuova, né ha mancato di ricevere numerose e autorevoli risposte, che si sono necessariamente concentrate sulle lacune che l’hanno portata ad essere definita “Cenerentola”. Gli anni Settanta paiono tuttavia giustificare una riproposta per una serie di motivi. Da un lato essi rappresentano, nell’ambito della notoriamente non brillante politica estera italiana del secondo dopoguerra, un periodo particolarmente opaco, al punto che gran parte della storiografia sia sull’Italia di quell’epoca che sull’intero periodo repubblicano non menziona nemmeno la politica estera¹ e il periodo in esame è pressoché tralasciato nell’analisi di lungo periodo dei

1. Varsori, Antonio: *La Cenerentola d’Europa? L’Italia e l’integrazione europea dal 1947 a oggi*. Soveria Mannelli: Rubbettino, 2010. Fra gli studi sulla storia italiana che sostanzialmente ignorano la politica estera nel periodo qui analizzato se non in assoluto: Barbagallo, Francesco: *L’Italia repubblicana: dallo sviluppo alle riforme mancate (1945–2008)*. Carocci, 2009; Bosworth, Richard e Sergio Romano (a cura di): *La politica estera italiana, 1860–1985*. Bologna: il Mulino, 1991; D’Auria, Elio: *Storia dell’Italia contemporanea. Vol. VI: Gli anni della difficile alternativa”: storia della politica italiana (1956–1976)*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 1983; Di Michele, Andrea: *Storia dell’Italia repubblicana 1948–2008*. Milano: Garzanti, 2008; Di Scala, Spencer M.: *Italy from Revolution to Republic: 1700 to the Present*. Westview Press, 2009; Dondi, Mirco: *L’Italia repubblicana. Dalle origini alla crisi degli anni Settanta*. Bologna: Archetipolibri, 2007; Feldbauer, Gerhard: *Geschichte Italiens: vom Risorgimento bis heute*. Köln: Papyrossa, 2008; Ginsborg, Paul: *Storia d’Italia dal dopoguerra a oggi: società e politica 1946–1988*. Torino: Einaudi, 1989; Hausmann, Friederike: *Kleine Geschichte Italiens seit 1943 bis Berlusconi*. Berlin: 2004; Jansen, Christian: *Italien seit 1945*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 2007; Kogan, Norman: *Storia politica dell’Italia repubblicana*. Roma–Bari: Laterza, 1982; Kreile, Michael: “Italien als demokratische Republik”, in Altgeld, Wolfgang (a cura di): *Kleine italienische Geschichte*. Stuttgart: 2002, pp. 431–486; Lanaro, Silvio: *Storia dell’Italia repubblicana: l’economia, la politica, la cultura, la società dal dopoguerra agli anni ‘90*. Padova: Marsilio, 1992; Lepre, Aurelio: *Storia della Prima Repubblica: l’Italia*

rapporti italo-tedeschi². D'altro lato, negli stessi anni si sviluppò un evento di significativa importanza internazionale come la Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa, nella quale, secondo l'opinione italiana, il ruolo di Roma fu senza dubbio determinante (cfr. infra). Tale ruolo merita tuttavia di essere indagato a sua volta, non solo perché appare in contrasto con la presunta contemporanea quasi assenza dell'Italia dalla scena internazionale, ma perché non è stato confermato né dai commentatori stranieri, né dai documenti diplomatici, fino ad ora inaccessibili.

Fra i numerosi autori che ignorano la dimensione estera della politica italiana nel periodo qui analizzato, se non in tutto il dopoguerra, Donald Sassoon chiarisce le motivazioni di tale scelta in termini certamente condivisi, più o meno esplicitamente, da molti suoi colleghi:

La ragione principale per cui questo libro non ha un capitolo dedicato alla politica estera è che al riguardo non c'è molto da dire. I due pilastri gemelli della politica estera italiana sono stati la NATO e la CEE. Ma l'appartenenza alla NATO è stata interpretata come un'adesione servile a qualunque iniziativa venisse presa dagli Stati Uniti. L'appartenenza alla CEE ha offerto all'Italia l'occasione di autocongratularsi per il fatto che il resto d'Europa ha riconosciuto la sua esistenza³.

dal 1942 al 1992. Bologna: il Mulino, 1993; Mack Smith, Denis: *Storia d'Italia dal 1861 al 1997*. Roma: Laterza, 1997; Mammarella, Giuseppe: *Storia d'Italia dal Risorgimento alla Repubblica*. Vol. 6: *L'Italia contemporanea, 1943-1992*. Bologna: il Mulino, 1993; Petersen, Jens: "Italien als Republik: 1946-1987", in Seidlmayer, Michael: *Geschichte Italiens*. Stuttgart: 1989, pp. 499-550; Pinzani, Carlo: "L'Italia nel mondo bipolare", in Barbagallo, Francesco et al.: *Storia dell'Italia repubblicana, vol. II La trasformazione dell'Italia: sviluppo e squilibri, tomo I Politica, economia, società*. Torino: Einaudi, 1995, pp. 5-194; Sassoon, Donald: *L'Italia contemporanea: I partiti le politiche la società dal 1945 a oggi*. Roma: Editori riuniti, 1988; Vecchio, Giorgio, Daniela Saresella e Paolo Trionfini: *Storia dell'Italia contemporanea: dalla crisi del fascismo alla crisi della repubblica (1939-1998)*. Bologna: Monduzzi, 1999; Woller, Hans: *Geschichte Italiens im 20. Jahrhundert*. München: Beck, 2010; Woolf, Stuart: *L'Italia repubblicana vista da fuori, 1945-2000*. Bologna: il Mulino, 2007

2. Gehler Michael e Maddalena Guiotto (a cura di): *Italien, Österreich und die Bundesrepublik Deutschland in Europa: Ein Dreiecksverhältnis in seinen wechselseitigen Beziehungen und Wahrnehmungen von 1945/49 bis zur Gegenwart*. Wien: Böhlau, 2011; Rusconi, Gian Enrico e Hanns Voller: *Italia e Germania 1945-2000*. Bologna: il Mulino, 2005.

3. Sassoon: *L'Italia contemporanea*, cit., p. 340. V. anche *Idem*: "The Making of Italian Foreign Policy", in Wallace, W. e W. E. Paterson (a cura di): *Foreign Policy Making in Western Europe*. Farnborough: Saxon House, 1978, pp. 83-105.

Le parole di Sassoon riassumono le principali critiche e i principali luoghi comuni sulla politica estera italiana. Anche per chi non è così lapidario come Frederic Spotts (“Foreign affairs, to say nothing of foreign policy, is essentially a nonissue in Italy”⁴), si sarebbe trattato di una politica pressoché inesistente, poiché condotta da un Paese cui sarebbero mancate “le attrezzature fondamentali per preservare l’autonomia delle proprie politiche”, vale a dire per essere un soggetto e non un oggetto delle relazioni internazionali, in grado di tutelare almeno i propri interessi fondamentali⁵. Esso inoltre sarebbe stato governato da una classe dirigente la quale — a parte riaffermare liturgicamente le scelte fondamentali del dopoguerra e preoccuparsi di presenziare nei principali fora internazionali — sarebbe stata concentrata esclusivamente sul mantenimento del potere e dell’assetto economico–sociale di riferimento, riuscendo a trarre solo una percezione nebulosa e circoscritta delle conseguenze internazionali delle vicende interne al Paese⁶. Nel migliore dei casi si sarebbe trattato di una politica confusa e inefficace, priva di un disegno globale, che nel tentativo di accontentare le contraddittorie correnti del partito egemone e i partiti alleati presenti e futuri avrebbe deluso tutti gli interlocutori interni ed esterni e avrebbe perso credibilità anche nel momento dell’acquisizione del consenso generale sui suoi principali obiettivi, ottenuto al prezzo di un annacquamento degli stessi.

Le cause dei proverbiali deficit della politica estera italiana sarebbero molteplici. Innanzitutto uno “spezzettamento” dei rapporti esterni fra molti attori non coordinati, che avrebbe reso impossibile l’individuazione di un filo conduttore comune⁷. Spesso non vi sarebbe infatti stata la capacità, ma probabilmente neanche il tentativo, di conciliare la politica estera “ufficiale” — già di per sé frutto di compromessi non

4. Spotts, Frederic e Theodor Wieser: *Italy, a difficult democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986, p. 264. Cfr. l’affermazione opposta di Andreotti: “There are various reasons why foreign policy has played and still continues to play such an important and in some cases dominant part in Italian democracy”. (Andreotti, Giulio: “Foreign Policy in the Italian Democracy”, *Political Science Quarterly*, anno 109, n. 3/1994, pp. 529.)

5. Are, Giuseppe: “L’Italia e la nuova politica internazionale”, *il Mulino* 22 (1973), p. 215.

6. Merlini, Cesare: “Introduzione”, in Ronzitti, Natalino (a cura di): *La politica estera italiana: Autonomia, interdipendenza, integrazione e sicurezza*. Milano: Edizioni di Comunità, 1977, p. XX.

7. Merlini: cit., p. XIII, XIX; Romano, Sergio: *Guida alla politica estera italiana. Da Badoglio a Berlusconi*. Milano: Rizzoli, 2002, p. 43; Spotts – Wieser: cit., p. 267.

sempre riusciti fra le posizioni dei diversi partiti al governo — con le politiche dei più importanti interlocutori economici, sociali e culturali del Paese. Del resto, problemi di coordinamento non minori furono sempre presenti anche fra i vari ministeri, che intrattenevano relazioni internazionali in assenza di un indirizzo e controllo da parte del Ministero degli Esteri. La gravità delle relative conseguenze emerge dal fatto che di ciò si discusse addirittura in sede di Consiglio dei Ministri, ove, come si vedrà meglio più avanti a conferma della sua scarsa rilevanza per i governi italiani, i dibattiti su temi di politica estera erano estremamente rari. Ciononostante, in occasione dell'esposizione delle linee programmatiche con cui Rumor avrebbe inaugurato il suo IV governo nel luglio 1973, il Ministro Donat-Cattin rilevò come in ambito europeo le singole delegazioni e i singoli ministeri facessero spesso proposte non sufficientemente concertate in precedenza e rischiarono in tal modo di danneggiare il Paese, ad esempio nell'ambito della partecipazione al fondo europeo di solidarietà⁸.

È stato inoltre rilevato come la carica di Ministro degli Esteri fosse attribuita più come premio o indennizzo per politici in declino o in attesa di incarichi più significativi, oppure in virtù di necessità di equilibrio fra le varie correnti democristiane, piuttosto che in base alla competenza o alla necessità di dare continuità all'azione internazionale italiana, per cui in molti casi la condotta della politica estera finì quasi esclusivamente nelle mani di colui che, fra il Ministro degli Esteri e il Presidente del Consiglio in carica, ne era maggiormente interessato⁹. È facile intuire che, nel secondo caso, i problemi di direzione e di coordinamento con gli altri ministeri si sarebbero ulteriormente acuiti. È altrettanto facile comprendere che si verificarono anche casi in cui nessuna delle due personalità ebbe come priorità l'attenzione alla politica estera (e ciò avvenne, singolarmente, in periodi in cui a Bonn accadeva esattamente il caso contrario). Questa fu certamente una

8. Archivio centrale dello Stato – Presidenza del Consiglio dei Ministri, busta 60 (d'ora in poi ACS/PCM, b60), seduta del 16/7/1973.

9. Coralluzzo, Valter: *La politica estera dell'Italia repubblicana, 1946–1992: modello di analisi e studio di casi*. Milano: Angeli, 2000, pp. 346, 348, 368; Mammarella, Giuseppe e Paolo Cacace: *La politica estera dell'Italia: Dallo Stato unitario ai giorni nostri*. Roma–Bari: Laterza, 2006, p. 227; Romano: *Guida alla politica estera italiana*: cit., pp. 165–6; Santoro, Carlo M.: *La politica estera di una media potenza: L'Italia dall'unità ad oggi*. Bologna: il Mulino, 1991, p. 199–200; Spotts–Wieser: cit., p. 118; Varsori, Antonio: *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*. Roma: Laterza, 1998, p. 249.

delle cause della continua delega a livello tecnico nella gestione della politica estera, che Merlini rintraccia fra i principali difetti della politica estera italiana¹⁰.

Sebbene gli stessi diplomatici individuino delle mancanze nell'opera della propria categoria — che avrebbe mostrato una certa ritrosia nel farsi conoscere e non sempre avrebbe saputo ben dosare tenacia e pazienza per ottenere i suoi obiettivi¹¹ — molti ritengono che il ruolo svolto dalla diplomazia italiana sarebbe invece stato particolarmente meritorio, sia per aver garantito una certa continuità pur nel continuo mutare dei governi, sia per aver cercato, nonostante la debole situazione internazionale del Paese, di dimostrare la presenza di una politica estera italiana, soprattutto in ambiti quali il processo di integrazione europea e la CSCE¹².

Tuttavia è evidente che le abilità dei diplomatici italiani non potessero compensare la mancanza di leadership al vertice e l'assorbimento dei Presidenti del Consiglio in questioni interne e partitiche, né, come sostiene Quaroni, trasformare la consistenza politica, militare, sociale ed economica del Paese, che è ciò che ne definisce le possibilità. In questo senso egli parlava di sopravvalutazione delle possibilità della diplomazia, poiché si sarebbe preteso che essa colmasse l'assenza di una vera coscienza nazionale per la politica estera¹³.

Con l'evidente eccezione della carriera diplomatica, il diffuso disinteresse per la politica estera, abbinato ad un'eccessiva ideologizzazione, è alla base di pressoché tutte le riflessioni di storici, politici e diplomatici. I mezzi di comunicazione di massa avrebbero dedicato scarsa attenzione agli eventi internazionali e ancor meno alla politica estera italiana, dandone comunque un'immagine di oggetto della

10. Merlini: "Introduzione", cit., p. XIII.

11. Ferraris, Luigi Vittorio: "Est-Ovest e Nord-Sud nella politica estera italiana", in Giovagnoli, Agostino (a cura di): *Interpretazioni della repubblica*. Bologna: il Mulino, 1998, p. 174.

12. V. ad es. Varsori: *L'Italia nelle relazioni internazionali*, cit., p. 189; *Idem: La politica estera italiana negli anni della guerra fredda: momenti e attori*. Padova: Rinoceronte, 2005, p. 18. Per un'opinione contraria, nel senso che la Farnesina avrebbe avuto una tendenza al conservatorismo e all'immobilismo determinante nell'assenza di una politica estera nazionale, v. Sassoon: "The Making of Italian Foreign Policy", cit., p. 84.

13. Quaroni, Pietro: "La diplomazia", in Del Bo, Dino et al.: *Inchiesta sulla politica estera italiana*. Roma: 1970, p. 130; Incisa di Camerana, Ludovico: "La politica estera della Prima Repubblica", *Relazioni internazionali*, anno 58, n. 28/1994, p. 9; Spotts – Wieser: cit., p. 266.

politica internazionale secondo i rigidi schemi della guerra fredda¹⁴. Ciò avrebbe a sua volta accresciuto il disinteresse e l'ideologizzazione dell'opinione pubblica, considerata provinciale in quanto attenta solo agli aspetti delle vicende internazionali che avessero riflessi immediati sulle vicende interne, o al massimo ai grandi eventi internazionali di cui l'Italia era nel migliore dei casi una protagonista secondaria¹⁵.

Simili colpe sarebbero da attribuire anche agli intellettuali, considerando la carenza di istituti di ricerca indipendenti, la loro scarsa capacità di portare le loro riflessioni fuori dall'ambito specialistico, il ritardo con cui i temi della politica estera e internazionale contemporanea entrarono nei corsi universitari e la limitatezza dei casi in cui non furono immediatamente ideologizzati¹⁶.

Ancor più grave il caso dei partiti e dei personaggi politici, che sarebbero stati i primi ad essere perlopiù concentrati sulle problematiche interne e a lasciarsi guidare, nei rari casi in cui fosse necessario occuparsi di questioni internazionali, dalle posizioni delle superpotenze di riferimento, producendo così, nelle parole di Panebianco, una nazionalizzazione del conflitto bipolare¹⁷.

Uno dei giudizi più duri viene da Giuseppe Are, che nel 1973 notava come fosse "più che raro, impossibile che qualcuno dei più ragguardevoli politici italiani compisse o anche solo abbozzasse un'analisi realistica dell'evolversi della situazione internazionale, esprimesse giudizi non convenzionali su di essa, formulasse progetti o propositi che potessero suscitare un minimo d'interesse"¹⁸. Egli sosteneva inoltre che i professionisti della politica italiani avrebbero espresso con convinzione ciò che per i loro alleati più forti erano invece luoghi comuni

14. Are, Giuseppe: *L'Italia e i mutamenti internazionali, 1971-1976: l'arretramento di un paese diviso in un mondo in trasformazione*. Firenze: Vallecchi, 1977, p. 106; Ferraris: cit., p. 174; Quaroni: cit., p. 118; Varsori: *L'Italia nelle relazioni internazionali*, cit., p. 250.

15. Are: *L'Italia e i mutamenti internazionali*, cit., p. 106, Spotts - Wieser: cit., p. 265, Varsori: *L'Italia nelle relazioni internazionali*, cit., pp. VII, 190.

16. Are: *L'Italia e i mutamenti internazionali*, cit., pp. 106 ss.; Ferraris: cit., p. 174; Merlini: cit., pp. XIII, XIX.

17. Cit. in Coralluzzo: cit., p. 354. V. anche, fra gli altri, Ivi, p. 46; Quaroni: cit., pp. 121-4; Romero, Federico: "La politica estera delle nazioni europee nell'epoca del bipolarismo", *Italia contemporanea* 216/1999, p. 518; Santoro: cit., pp. 200, 207; Varsori: *L'Italia nelle relazioni internazionali*, cit., p. 250. Per quanto riguarda il disinteresse e l'ignoranza dei politici italiani rispetto alle questioni comunitarie, v. posizioni opposte in Coralluzzo: cit., p. 157 e Bottai, Bruno: "Cinquant'anni da non buttare", *Limes*, anno 1, n. 4/1993, p. 151.

18. Are: "L'Italia e la nuova politica internazionale", cit., p. 889 e passim.

e merci ideologiche lontani dalla realtà delle relazioni internazionali, sottolineando con questo non solo disinteresse, ma anche mancanza d'informazioni ed incompetenza¹⁹. Ad esempio, come condiviso anche da Serra, i dibattiti parlamentari si sarebbero tradotti spesso in scontri diretti fra difensori di assunti ideologici, piuttosto che in dibattiti *wertfrei*, basati su una valutazione quanto più possibile oggettiva delle necessità e delle possibilità del Paese, dei vantaggi e degli svantaggi di una determinata decisione²⁰.

Non si può certo sostenere che ciò riguardò solo l'Italia, ma secondo Are un tale peso e una tale diffusione molecolare delle culture ideologizzanti non si sarebbero potuti trovare in nessun altro Paese avanzato²¹. Tale atteggiamento si sarebbe rivelato tanto più grave con il passare del tempo, in quanto la maggioranza dei politici sarebbe rimasta legata ad una visione manichea del mondo, che avrebbe impedito loro di cogliere i grandi fenomeni evolutivi che stavano trasformando le relazioni internazionali rispetto all'immediato dopoguerra e, di conseguenza, i rischi e le opportunità che ne derivavano per l'Italia²².

Tali constatazioni avrebbero richiesto una chiara e comune comprensione degli interessi nazionali, necessaria, nelle parole di Romano, a fornire la delega di cui il Paese avrebbe avuto bisogno per "negoziare, tacere, contraddirsi e agire, al momento opportuno, con rapidità e efficacia"²³. Tuttavia la percezione degli interessi nazionali avrebbe differito fra le varie parti politiche più che in qualsiasi altro Paese e lo stesso concetto di interesse nazionale sarebbe stato pressoché inutilizzabile, venendo connotato ideologicamente come reazionario o appartenente alla sola cultura politica di destra²⁴. Al di là delle definizioni, un'identificazione di comuni interessi o obiettivi nazionali non sarebbe mai stata possibile. Se l'intero periodo repubblicano fu caratte-

19. Ivi, pp. 890, 913. V. anche Romero: cit., p. 518.

20. Are: *L'Italia e i mutamenti internazionali*, cit., p. 106; Serra, Enrico: "La Tradizione", in Del Bo, cit., p. 161.

21. Are: *L'Italia e i mutamenti internazionali*, cit., p. 111.

22. Fra gli altri Romero: cit., p. 518; Are: "L'Italia e la nuova politica internazionale", cit., p. 913 e passim. Secondo Coralluzzo (cit., p. 362) neanche la caduta del muro di Berlino avrebbe indotto i politici italiani a cambiare il modo con cui confrontarsi con i problemi internazionali.

23. Romano: "Per un'Italia ambigua", cit., p. 40.

24. Ivi; Are: *L'Italia e i mutamenti internazionali*, cit., pp. 113, 272; Varsori: *L'Italia nelle relazioni internazionali*, cit., pp. 191, 252.

rizzato, nelle parole di Sergio Romano, da un continuo trasformismo, che avrebbe portato tutti i partiti che inizialmente vi si opponevano a convergere verso le scelte fondamentali della politica estera italiana del dopoguerra, si dovrebbe considerare infatti che il terreno comune su cui si basarono le celebri risoluzioni parlamentari della fine degli anni Settanta era una versione molto generale e annacquata delle scelte stesse, che in realtà permetteva il perseguimento di obiettivi almeno in parte divergenti, anche perché il PCI si sarebbe impegnato in sostanza a non contrastare tali obiettivi, ma non a contribuirvi attivamente²⁵. Molti condividono pertanto l'opinione che l'adesione universale ai principi fondanti della politica estera repubblicana si tradusse in un indebolimento della posizione internazionale dell'Italia, piuttosto che in un suo rafforzamento²⁶.

Potrebbe rientrare in questa visione anche l'affermazione di Ernesto Galli della Loggia, secondo cui la Democrazia cristiana avrebbe trovato nell'anticomunismo "l'unica anima possibile del sentimento nazionale dei ceti medi tradizionali. L'anticomunismo come il surrogato, ma insieme anche il riassunto, forse bisognerebbe dire meglio il minimo comun denominatore ideale, di un'identità nazionale per il resto quanto mai incerta se non a brandelli"²⁷. Nel momento in cui i principali obiettivi della politica estera italiana si sarebbero spostati dalla lotta al comunismo internazionale ad una serie di aspirazioni condivisibili dagli stessi comunisti italiani nell'ottica di piuttosto vaghe

25. Fra gli altri Gaja, Roberto: *L'Italia nel mondo bipolare: Per una storia della politica estera italiana (1943-1991)*. Bologna: il Mulino, 1993, p. 214.

26. Dassù, Marta: "An Italian View", in Davy, Richard (a cura di): *European Detente: A Reappraisal*. London-Newbury Park-New Delhi: Sage Publications, 1992, p. 123; Gaja: cit., p. 213; Incisa di Camerana, Ludovico: "La politica estera della Prima Repubblica", *Relazioni internazionali*, anno 58, n. 28/1994, pp. 4-11; Panebianco, Angelo: "La politica estera italiana: un modello interpretativo", *il Mulino*, anno 26, n. 2/1977, p. 866; Romano, Sergio: "L'Italia fra geopolitica e guerra fredda", in Giovagnoli: cit., p. 146. Secondo Sassoon ("The Making of Italian Foreign Policy", cit., p. 93) l'adesione comunista avrebbe potuto favorire nel lungo termine una maggiore coerenza della politica estera italiana, ma nel breve avrebbe contribuito solo ad un ulteriore immobilismo. Per una posizione contraria nel senso che gli effetti furono una maggiore autonomia e quindi autorevolezza della politica estera italiana v. Procacci, G.: "Gli effetti della politica estera di Aldo Moro", in Cicerchia, Annalisa (a cura di): *Aldo Moro: Stato e società: Atti del convegno internazionale, Roma, 9-12 novembre 1988*. Roma: Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1988, pp. 184-5.

27. Galli della Loggia, Ernesto: "L'identità nazionale nella storia repubblicana", in Giovagnoli: cit., pp. 33-46.

interpretazioni della distensione che avrebbero dovuto condurre al superamento dei blocchi, l'identità nazionale italiana, già fortemente compromessa l'8 settembre 1943, avrebbe subito un ulteriore duro colpo. La sempre più scarsa identità avrebbe a sua volta ridotto la percezione del proprio ruolo internazionale²⁸. Si noti che ci si riferisce proprio agli anni '70.

Tali interpretazioni rientrano nell'ottica secondo cui, nelle parole di Cesare Merlini, "dire "collocazione internazionale dell'Italia" significa, se si vuole andare diretti al fondo delle cose, dire conseguenze internazionali della questione comunista e della situazione economica del Paese"²⁹ e portano quindi l'attenzione su un altro dei tradizionali problemi della politica estera italiana: i suoi complessi rapporti con la politica interna, per cui ogni mutamento degli equilibri italiani avrebbe dovuto ricevere un avallo internazionale e ogni mutamento degli equilibri internazionali avrebbe avuto ripercussioni sulle relazioni esterne di Roma, in un intreccio con profonde conseguenze sulla vita politica e sull'immagine dell'Italia all'estero³⁰.

Roberto Gaja indica come uno dei principali elementi di debolezza della politica estera italiana il fatto che per decenni le scelte del Governo furono nettamente avversate da un'opposizione che sembrava guadagnare inesorabilmente consensi, perciò un cambiamento della maggioranza parlamentare avrebbe potuto metterle in crisi³¹. Un esempio di quanto ciò influisse sulla percezione esterna dell'Italia viene dal fatto che, anche dopo il riconoscimento della RDT, persino la nomina a Sottosegretario agli Esteri di Granelli, un democristiano considerato filocomunista, fu ritenuta dai tedeschi occidentali una probabile fonte di nuove sfumature nel "ristretto raggio della politica estera italiana" (cfr. par. 3.1.3).

Di conseguenza, le forze di governo si sarebbero poste come principale obiettivo quello di mantenere e rafforzare gli equilibri politico-sociali esistenti, mentre quelle di opposizione si sarebbero impe-

28. Varsori: *L'Italia nelle relazioni*, cit., p. IX.

29. Merlini: cit., p. XIX.

30. Coralluzzo: cit., pp. 355, 368; Romano: *Guida alla politica estera italiana*, cit., pp. 10, 191-2, Köhler, Martin: "Sicurezza nel Mediterraneo: la politica italiana nel contesto dell'alleanza transatlantica", *Giano-Ricerche per la pace*, anno 4, n. 13/1993, p. 116.

31. Gaja, Roberto: "Aldo Moro: la politica estera del centro-sinistra", in Cicherchia: cit., p. 168.

gnate a modificarli, se non addirittura a distruggerli, in un sistema in cui molto spesso, nelle parole di Di Nolfo, “le azioni internazionali [sarebbero state] destinate, senza nemmeno il lusso di qualche formula di mediazione, alla diretta soluzione di problemi interni”³². Evidentemente ciò avrebbe reso complessa l’individuazione degli obiettivi internazionali del Paese rispetto a quelli più limitati e contingenti che gruppi e partiti avrebbero perseguito per scavalcarsi a vicenda³³.

I comportamenti adottati dai governi con il primario obiettivo di mantenere lo status quo interno si sarebbero diretti in due principali direzioni. Da una parte assumere un basso profilo, riassumibile prevalentemente nella riaffermazione liturgica delle scelte fondamentali del dopoguerra, per evitare quanto più possibile che la politica estera producesse riflessi sul piano interno, che potessero essere rimesse in discussione le scelte fondamentali e per rendere le posizioni italiane il più possibile condivisibili da tutte le correnti e i partiti di maggioranza³⁴. Dall’altra prendere iniziative di maggior profilo che rappresentassero una sorta di compromesso fra le aspirazioni dei vari interlocutori della sinistra italiana e gli obblighi derivanti dai vincoli internazionali, che avrebbero inevitabilmente finito per prevalere, ma non senza una perdita di credibilità italiana presso i propri alleati.

Il basso profilo citato da molti autori si sarebbe in pratica tradotto in un continuo tentativo di minimizzare, neutralizzare e spoliticizzare l’attività internazionale dell’Italia agli occhi dell’opinione pubblica e nel ridurre la politica estera al minimo indispensabile per facilitare le convergenze interne³⁵. Come si vedrà nel dettaglio più avanti, infatti, la politica estera avrebbe sempre avuto un posto secondario nelle dichiarazioni programmatiche. Essa sarebbe stata inoltre presentata in modo

32. Di Nolfo, Ennio: “Dieci anni di politica estera italiana”, in Ronzitti: cit., pp.104–5. V. anche Panebianco: cit., p. 852 ss.; Santoro, Carlo M.: *L’Italia e il Mediterraneo: questioni di politica estera*. Milano: FrancoAngeli, 1988, p. 155: “la politica estera è stata per quattro decenni l’ancella della politica interna”; Sassoon: “The Making of Italian Foreign Policy”, cit., pp. 89–90, 100.

33. Romano: “Per un’Italia ambigua”, cit., p. 40; Santoro: *La politica estera di una media potenza*, cit., p. 207.

34. Are: “L’Italia e la nuova politica internazionale”, cit., p. 894; Coralluzzo: cit., pp. 46–7; Di Nolfo: cit., p. 107, Incisa di Camerana: cit., p. 10; Romano: *Guida alla politica estera*, cit., p. 168; Romano: “Per un’Italia ambigua”, cit., p. 43.

35. Coralluzzo: cit., pp.46–7 (cita anche le analoghe opinioni di Pasquino); Incisa di Camerana: cit., p. 10; Panebianco: cit., p. 852 ss.

talmente annacquato “da prestarsi ad ogni possibile uso e soprattutto all’immobilismo e all’inerzia”³⁶. In questo senso la laboriosa ricerca di un consenso tanto più diffuso quanto più superficiale è stata considerata una trappola per la politica estera italiana, poiché l’impossibilità di modificarlo avrebbe privato l’Italia delle flessibilità interpretativa e del margine di imprevedibilità necessari ad un’efficace azione diplomatica. Mentre gli altri Paesi avrebbero potuto limitarsi a reagire ad un avvenimento esterno cercando di conciliarlo con i propri interessi, l’Italia avrebbe dovuto procedere ad una complessa rielaborazione del labile equilibrio raggiunto fra le molteplici e contraddittorie politiche estere dello Stato e della società, finendo per attivarsi troppo tardi o con iniziative contraddittorie o per subire le reazioni e le iniziative altrui³⁷. In tali situazioni il margine delle scelte diplomatiche italiane si sarebbe dunque ridotto ad una pura e semplice garanzia degli equilibri esistenti e ad una ripetizione delle scelte fondamentali del dopoguerra secondo formule spesso definite liturgiche, in cui la politica estera avrebbe ricoperto la “funzione di un ostensorio che passa gran parte del suo tempo nel segreto di un tabernacolo e ne viene tratto fuori di tanto in tanto solennemente per zittire i fedeli nell’ambito d’una liturgia rigorosamente identica che prevede un sermone atlantico alla lettura dei vangeli e un sermone europeista alla lettura dell’epistola”³⁸. Molti ritengono infatti che, dopo le scelte fondamentali, l’Italia si sarebbe limitata ad amministrare in qualche modo la propria collocazione e il suo partito egemone a godere delle rendite di posizione che tali scelte gli concedevano, tributando ad esse un “culto esteriore senza approfondimenti” — e quindi anche senza riflessioni sulle possibili contraddizioni fra di esse — che nascondeva inerzia, passività, inconcludenza, se non addirittura un uso strumentale delle stesse, ad esempio per convincere l’opinione pubblica che ogni cambiamento politico in Italia fosse condizionato al gradimento degli alleati o che l’unità europea sarebbe stata la panacea di tutti i mali del Paese³⁹.

36. Incisa di Camerana: cit., p. 10.

37. Ibidem, p. 11; Romano: “Per un’Italia ambigua”, cit., p. 43; Sassoon: “The Making of Italian Foreign Policy”, cit., p. 84. Cfr. La Palombara, Joseph: *Democrazia all’italiana*. Milano: Mondadori, 1987, p. 273.

38. Romano: “Per un’Italia ambigua”, cit., p. 40.

39. Are: *L’Italia e i mutamenti internazionali*, cit., pp. 117–9; Are: “L’Italia e la nuova politica internazionale”, cit., pp. 891–2, 913; Coralluzzo: cit., p. 51, 164; Gaja: *L’Italia nel mondo bipolare*,

Per quanto concerne il ruolo italiano nella NATO, molte critiche si concentrano sullo stato delle forze armate, spesso considerato pressoché incompatibile con gli impegni formalmente presi dai governi italiani e con il ruolo a cui l'Italia intendeva aspirare⁴⁰. Secondo Sergio Romano, la politica estera italiana si sarebbe dimostrata dipendente proprio perché non poté mai far pesare le proprie scelte con uno strumento militare adeguato, "l'unico che potesse conferire una certa dignità, autorità e autonomia all'Italia nell'ambito dell'alleanza"⁴¹.

In ambito comunitario, accanto alle dichiarazioni programmatiche di tutti i Presidenti del Consiglio, alle posizioni ufficiali di tutti i partiti di governo e agli ideali di alcuni italiani che contribuirono anche in forma concreta all'evoluzione del processo, si sarebbero trovati ad esempio un patologico ritardo nella conversione e nell'applicazione delle norme comunitarie e provvedimenti legislativi interni che, secondo Roberto Gaja, sarebbero andati in direzione opposta rispetto al modello economico comune ai Paesi CEE⁴². L'assenza di consequenzialità fra impegni verbali e concreti si sarebbe manifestata anche attraverso la scelta del personale comunitario, come nei celebri casi del mancato rinnovo e completamento della delegazione italiana al Parlamento europeo nel periodo 1958-69 e delle dimissioni di Franco Maria Malfatti da Presidente della Commissione CEE nel 1972 per candidarsi alle elezioni politiche italiane: episodi che non influirono certo positivamente sulle percezioni degli altri Paesi membri rispetto

cit., p. 227; Galli, Giorgio: "Il sistema politico italiano e la politica estera", in Ronzitti: cit., p. 90; Incisa di Camerana: cit., pp. 9-10; Merlini: cit., p. XIII; Quaroni: cit., p. 118; Sassoon: "The Making of Italian Foreign Policy", cit., pp. 90 ss; Spotts - Wieser: cit., pp. 274, 278. Per valutazioni più positive sull'attivismo della politica estera italiana, soprattutto in campo europeo, v. invece Bottai, Bruno: "Cinquant'anni da non buttare", *Limes*, anno 1, n. 4/1993, pp. 149-54; *Idem*: "Politica interna e politica estera nell'opera di Aldo Moro", in Cicerchia: cit., pp. 186-9; Varsori: *La politica estera italiana negli anni della guerra fredda*, cit., pp. 13-4, 17-8.

40. Are: *L'Italia e i mutamenti internazionali*, cit., p. 115-6; Incisa di Camerana: cit., p. 9; Centro Studi Diplomatici: "Il Mediterraneo", *Dialoghi diplomatici*, 68/1975, pp. 15, 32-3. Secondo Sassoon ("The Making of Italian Foreign Policy", cit., p. 95) l'impegno italiano nella NATO sarebbe stato importante di per sé, ma non perché potesse fornire un reale contributo dal punto di vista militare.

41. Romano: "L'Italia fra geopolitica e Guerra fredda", cit., p. 146.

42. Gaja: *L'Italia nel mondo bipolare*, cit. V. anche Are: *L'Italia e i mutamenti internazionali*, cit., p. 116.

al concreto impegno italiano nell'impresa comunitaria⁴³. Questa sarebbe stata perciò uno degli ambiti in cui si sarebbe manifestato con maggiore evidenza il cosiddetto "verbalismo", cioè la mancanza di fatti corrispondenti alle tante parole pronunciate, il quale avrebbe costituito una delle principali cause della scarsa credibilità internazionale della politica estera italiana⁴⁴.

È da notare che alcuni ritengono che anche nei periodi di maggior impegno sul fronte europeo, come ad esempio durante la battaglia per l'ingresso dell'Inghilterra nella Comunità, la politica italiana si sarebbe dimostrata contraddittoria e inconcludente. Essa avrebbe infatti sostenuto al tempo stesso l'europeismo federalista e massimalista di parte della sinistra italiana, contrario all'asse Parigi-Bonn, e l'ingresso dell'Inghilterra, notoriamente contraria all'ipotesi federale, con la quale si supponeva di poter costruire un asse alternativo a quello franco-tedesco senza peraltro sapere se la stessa vi fosse interessata. Tale impostazione avrebbe assicurato un massimo di consenso interno, ma provocato costi elevati in termini di credibilità internazionale⁴⁵.

Tale episodio potrebbe essere fatto rientrare anche in quello che è stato proposto come il secondo atteggiamento dei governi italiani in politica estera di fronte ai condizionamenti posti dalla vita politica interna, vale a dire un maggiore attivismo in ambiti graditi alle forze di sinistra, che si sarebbe il più delle volte tradotto in fallimenti sia interni che internazionali o comunque in azioni deboli e ambigue⁴⁶. La rilevanza di tali occasioni è dimostrata dal fatto che in molti testi esse rappresentano i soli riferimenti all'azione internazionale dell'Italia,

43. Incisa di Camerana: cit., p. 9.

44. Coralluzzo, Valter: "La politica mediterranea dell'Italia: continuità e cambiamenti", *L'impegno*, anno XVII, nuova serie, n. 1, giugno 2007, p. 21; Quaroni: cit., p. 117-8; Romano: "Per un'Italia ambigua", cit., p. 40; Sassoon: "The Making of Italian Foreign Policy", cit., p. 92 ss.

45. Incisa di Camerana: cit., pp. 8-9. Cfr. Coralluzzo: *La politica estera dell'Italia repubblicana*, cit., p. 158; Varsori: *La politica estera italiana negli anni della guerra fredda*, cit., pp. 16-7.

46. Sui principali esempi di politica estera a fini interni (questione cilena, invasione della Cecoslovacchia, riconoscimento della Cina popolare, posizione nel conflitto arabo-israeliano e in quello vietnamita, rapporti con la Jugoslavia e Trattato di Osimo) v. Mammarella - Cacace: cit., p. 235; Romano: *Guida alla politica estera italiana*, cit., pp. 10, 162, 168; Varsori: *L'Italia nelle relazioni internazionali*, cit., pp. 178-80, 190; Gaja: *L'Italia nel mondo bipolare*, cit., pp. 12-3, 24, 167-71, 211, 215; Sassoon: "The Making of Italian Foreign Policy", cit., pp. 97-9.

come se non fosse esistita alcuna azione di politica estera non esclusivamente determinata dalla dialettica interpartitica o che non avesse effetti diretti su di essa. Secondo alcuni autori, occupandosi quasi sempre di politica estera a fini di politica interna, i governi italiani non sarebbero riusciti ad assumere un ruolo determinante nel dibattito internazionale sulle singole questioni, rimanendo perciò in balia dei loro vincoli internazionali e delle conseguenze delle più indipendenti azioni altrui e finendo pertanto per perdere credibilità agli occhi degli alleati e non riuscire nemmeno ad utilizzare il sistema dei rapporti internazionali a vantaggio della soluzione dei problemi italiani⁴⁷.

La fedeltà alla NATO, spesso confusa con l'allineamento alla politica estera americana, sarebbe stata posta in questione anche nelle molteplici occasioni in cui l'Italia tentò, perlopiù per motivi interni, di percorrere strade alternative in relazione a particolari eventi internazionali, come ad esempio nei casi dei rapporti con i Paesi arabi e l'autorità nazionale palestinese o del riconoscimento della Cina popolare. Tali esperienze si sarebbero di norma risolte in ripensamenti da parte italiana non appena le scelte fossero arrivate a collidere direttamente con quelle dei maggiori alleati o comunque in situazioni che non si rivelarono essere particolarmente favorevoli per le posizioni italiane, come nel caso dello shock petrolifero, in cui gli atteggiamenti filo-arabi di Roma riuscirono a procurarle l'ignoranza da parte dei Paesi produttori di petrolio nel momento in cui dovettero scegliere a chi destinare trattamenti più o meno favorevoli⁴⁸.

Come si è già detto, alcune di queste decisioni si sarebbero tradotte in classici casi di danni uniti alle beffe, in quanto non sarebbe stato possibile né accontentare le correnti o le forze politiche alleate che aspiravano ad imprimere una nuova direzione alla politica estera, né dimostrare l'agognata autonomia della politica estera italiana e si sarebbero inoltre suscitati negli alleati sospetti rispetto alla propria affidabilità. Alcuni commentatori danno un'interpretazione ancora più negativa di tali tentativi, sostenendo che gli Stati Uniti avrebbero

47. Are: *L'Italia e i mutamenti internazionali*, cit., p. 114; Di Nolfo: cit., p. 105.

48. Fra gli altri Are: "L'Italia e la nuova politica internazionale", cit., pp. 891-2; Romano: "Per un'Italia ambigua", cit., p. 40; Sassoon: "The Making of Italian Foreign Policy", cit., pp. 96-7. Secondo Gaja il riavvicinamento ai Paesi arabi mantenendo comunque un'equidistanza da Israele fu un grande successo del periodo che si rivelò utile al momento della crisi petrolifera ("Aldo Moro: la politica estera del centro-sinistra", cit., p. 170).

tollerato le “infedeltà” italiane perché l’Italia ai loro occhi si era progressivamente trasformata da alleato a territorio da utilizzare in caso di necessità, per cui “per molti anni l’Italia [avrebbe venduto] il suo capitale geopolitico per acquistare il diritto di fare una politica estera mediterranea, proaraba, terzomondista e sostanzialmente imbellè”⁴⁹.

È necessario tuttavia sottolineare che risultati simili a quelli che avrebbero prodotto i velleitari tentativi autonomistici del centro-sinistra vengono attribuiti anche a scelte pressoché opposte, se si nota che ad esempio Tosi e Varsori rintracciano una causa della “subordinazione e passività in ambito internazionale” dell’Italia proprio nell’ala più conservatrice della DC e in alcuni partiti laici, che vedevano nell’insistente sostegno da parte di Washington l’unica via per il mantenimento del potere⁵⁰.

I presunti tentativi autonomistici o “infedeltà”, destinati perlopiù a fallire, avrebbero rappresentato altrettanti esempi di aspirazioni velleitarie, di cui la politica estera italiana è stata abitualmente accusata, parallelamente alle accuse di disinteresse e ambizioni insufficienti. I governi di Roma avrebbero dunque oscillato fra due eccessi opposti, non essendo in grado di individuare, ammesso che esistesse, la stretta via che avrebbe loro permesso di condurre una politica estera un po’ più attiva ed efficace senza che fosse messa in dubbio la loro fedeltà agli alleati⁵¹.

49. Romano: “L’Italia fra geopolitica e Guerra fredda”, cit., p. 146. Simili opinioni anche in Di Nolfo: cit., p. 107. Un giudizio più positivo viene invece da Virgilio Ilari e da Tosi. Secondo il primo l’Italia non sarebbe stata suddita degli Stati Uniti, ma avrebbe solo pagato un gettone di presenza di una fedeltà militare fatta più di supporto logistico che di forza operativa per avere mano libera per competere con i propri alleati in campo commerciale e politico, sia nei rapporti Nord-Sud che in quelli Est-Ovest. (cit. in De Leonardis, Massimo: “L’Italia e il Mediterraneo: tradizione storica e realtà attuale”, in *Idem: Il Mediterraneo nella politica estera italiana del secondo dopoguerra*, p. 92). A parere del secondo, le posizioni italiane non furono né particolarmente avanzate ma neanche di retroguardia: Roma si manteneva allineata alle posizioni degli Stati Uniti quando il clima della guerra fredda era rigido, ma era pronta a cogliere gli spazi concessi da una relativa distensione, sino a farsi più disinvolta verso l’alleato maggiore, quando i tempi lo consentivano (Tosi, Luciano: “La strada stretta: aspetti della diplomazia multilaterale italiana (1971-1979)”, in Giovagnoli, Agostino e Silvio Pons (a cura di): *L’Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta (atti del ciclo di convegni, Roma novembre-dicembre 2001)*. Vol. 1: *Tra guerra fredda e distensione*. Soveria Mannelli: Rubettino, 2003, p.252).

50. Tosi: cit., p. 247; Varsori: *L’Italia nelle relazioni internazionali*, cit., p. 252.

51. Coralluzzo: *La politica estera dell’Italia repubblicana*, cit., p. 363; Di Nolfo: cit., p. 111; Santoro, Carlo M.: “Sistema politico e politica estera: il caso dell’Italia”, *Teoria Politica*, anno

È interessante notare appunto come ciò che alcuni autori interpretano come effetto della frustrazione di ambizioni velleitarie, è inteso da altri come conseguenza di un'incapacità di visione realistica e di azione, o come mancanza di fiducia nelle proprie capacità di prendere qualsiasi seria iniziativa internazionale⁵², oppure, da altri ancora, di un insieme di sottomissione fatalistica e di realistica consapevolezza dei propri limiti:

Almost all Italians, political leaders and public alike, take for granted that their country has no appreciable role to play in the international affairs and would be mistaken and frustrated if it tried to do so⁵³.

Le diverse interpretazioni individuano diverse cause che condurrebbero però a simili risultati, cioè ad una politica che Sergio Romano aveva definito come imbellè⁵⁴. Nell'impossibilità, presunta o verificata, di assumere ruoli più incisivi nel panorama internazionale, l'Italia si sarebbe dedicata alle uniche opzioni che in qualche modo le avrebbero permesso di rimanere presente sulla scena senza dover impiegare strumenti che non aveva a disposizione o assumere posizioni poco praticabili nell'ottica delle proprie alleanze. Tali opzioni sarebbero state una preferenza per l'attività nelle organizzazioni internazionali, secondo alcuni consona ad un Paese dalla scarsa identità nazionale⁵⁵, un più o meno generico pacifismo⁵⁶ e la celebre "smania di mediare".

3, n. 1/1987, p. 112. Per un'interpretazione dell'Italia come prevalentemente consapevole dei propri limiti in politica estera nonostante alcune eccezioni v. Bosworth, Richard e Sergio Romano (a cura di): *La politica estera italiana, 1860-1985*. Bologna: il Mulino, 1991, p.5; Maccotta, Giuseppe W: "La direttrice mediterranea nella politica estera italiana", in De Leonardis: cit., p. 96; Spotts - Wieser: cit., p. 264.

52. Shonfield, Andrew: *Europe: Journey to an Unknown Destination*. Harmondsworth: Penguin, 1973, cit. in Incisa di Camerana: cit., p. 8.

53. Spotts - Wieser: cit., p. 263-4.

54. Fra gli altri, v. ibidem, p. 264.

55. De Leonardis, Massimo: "La politica estera italiana dopo la Seconda Guerra Mondiale: eclissi e riscoperta dell'interesse nazionale", in Consiglio nazionale delle ricerche: *Identità nazionale, memoria storica e le scienze umane: atti del convegno internazionale: Firenze, 11 aprile 2008*. Roma: Consiglio nazionale delle ricerche, 2009, p. 65; Palayret, Jean-Marie: "Commento [alla parte quarta]", in Romero, F. e Antonio Varsori (a cura di): *Nazione, interdipendenza, integrazione: le relazioni internazionali dell'Italia 1917-1989*. Roma: Carocci, 2005, p. 374; Tosi: cit., p. 242.

56. Are: "L'Italia e la nuova politica internazionale", cit., p. 894; Di Nolfo: cit., p. 111; Spotts - Wieser: cit., 263-4.

Alcuni leggono in tale passione per la mediazione un ulteriore esempio di un altro dei difetti tradizionalmente attribuiti alla politica estera italiana, ovvero la ricerca del presenzialismo più che di un effettivo potere, per cui in molte occasioni l'Italia avrebbe tanto insistito per sedere ad un tavolo al quale non avrebbe poi avuto concreti contributi da offrire: "Italy wants to enjoy the sensation of being an important power without going to the effort of being one"⁵⁷. Teoricamente la mediazione avrebbe dovuto assolvere perfettamente all'obiettivo presenzialista, in quanto avrebbe permesso di essere in un certo senso al centro dell'attenzione, di poter rivendicare la fiducia di cui si godeva presso le parti del contenzioso, ma di non dover prendere posizione sull'oggetto del contendere. Tuttavia un tale ruolo avrebbe appunto richiesto un'autorevolezza in campo internazionale, una conoscenza approfondita della controversia e l'interesse di entrambe le parti per questo metodo di risoluzione: condizioni pressoché impossibili da realizzare, che non solo avrebbero impedito il coronamento delle ambizioni italiane, ma avrebbero spesso creato malcontento nei Paesi coinvolti e non desiderosi di un'ingerenza italiana⁵⁸.

In conclusione, tutti i principali difetti della sua politica estera — disinteresse e ideologizzazione di politici, stampa, intellettuali e di conseguenza dell'opinione pubblica; inesistenza di un concetto di interesse nazionale comune; sottomissione della politica estera alla politica interna e conseguente rischio ad ogni cambio di governo di una modificazione dell'azione internazionale del Paese; scarso rispetto degli impegni presi con gli alleati e contraddittorietà nelle posizioni assunte sulle varie questioni internazionali; verbalismo e aspirazioni velleitarie — avrebbero contribuito a fare dell'Italia, se non un burattino nelle mani degli Stati Uniti, un interlocutore poco affidabile per gli alleati e molto permeabile alla loro ingerenza, cioè un anello debole dell'Occidente⁵⁹.

57. Spotts – Wieser: cit., p. 278. V. anche Coralluzzo: *La politica estera dell'Italia repubblicana*, cit., p. 371; Coralluzzo: "La politica mediterranea dell'Italia: continuità e cambiamenti", cit., p. 21.

58. De Leonardis: "La politica estera italiana dopo la Seconda Guerra Mondiale", cit., p. 65; Ferraris, Luigi Vittorio: "Die deutsche Frage aus italienischer Sicht", in Diwald, Hellmut (a cura di): *Handbuch zur deutschen Nation. Band 4: Deutschlands Einigung und Europas Zukunft*. Tübingen–Zürich–Paris: Hohenrain, 1992, p. 565; Quaroni: cit., pp. 118, 127–9; Spotts – Wieser: cit., p. 264.

59. Sull'Italia come anello debole v. Are: *L'Italia e i mutamenti internazionali*, cit., pp. 268,

1.1.1. *La politica estera italiana all'epoca della distensione*

In Parlamento e al Consiglio dei Ministri

Anche una sola analisi quantitativa della rilevanza della politica estera nelle istituzioni rappresentative italiane nel periodo considerato apparirebbe sufficiente a confermare buona parte delle suddette caratteristiche negative. Basti notare che essa ebbe sempre l'ultimo posto nelle dichiarazioni programmatiche, con le uniche eccezioni di Colombo — che nell'agosto del 1970 aprì la presentazione del suo governo felicitandosi per la firma del Trattato di Mosca, primo grande risultato della Ostpolitik, ma lasciò comunque tutti gli altri temi di politica estera alla fine — e del I Governo Andreotti, che ebbe come caratteristiche eccezionali proprio la politica estera al primo posto del discorso programmatico ma anche la sua durata, di soli 9 giorni, cui seguirono lo scioglimento delle Camere e un secondo mandato di Andreotti, introdotto da un discorso che attribuì alla politica estera il consueto ultimo posto⁶⁰. L'assenza del Ministro degli Esteri dalle riunioni del Consiglio dei Ministri in più di un terzo dei casi è un altro elemento considerevole, nonostante sia evidentemente in parte dovuta a impegni istituzionali all'estero⁶¹.

Allo stesso modo il fatto che il ministro o un sottosegretario riferono di fronte alle Commissioni Esteri delle due Camere non più di 2 volte l'anno non può certo essere considerato un esempio di fattivo coinvolgimento dei parlamentari rispetto alle attività governative. Del resto neanche i membri di tali commissioni paiono essere stati partico-

273, 279; Are: "L'Italia e la nuova politica internazionale", cit., pp. 915–6; Coralluzzo: *La politica estera dell'Italia repubblicana*, cit., p. 55; Di Nolfo: cit., pp. 105, 107; *Idem*: "Prefazione", in Brogi, Alessandro: *L'Italia e l'egemonia americana nel Mediterraneo*. Firenze: La Nuova Italia, 1996, p. XV; Formigoni, Guido: "L'Italia nel sistema internazionale degli anni Settanta: spunti per riconsiderare la crisi", in Giovagnoli – Pons: cit., pp. 277, 289; Gaja: *L'Italia nel mondo bipolare*, cit., pp. 14, 212; Pastorelli, Pietro: "L'Italia e la Grande Distensione (1968–1975)", in Celozzi Baldelli, Pia G. (a cura di): *La politica estera italiana negli anni della Grande Distensione (1968–1975)*. Aracne: 2009, p. 35; Quaroni: cit., p. 137; Varsori: *L'Italia nelle relazioni internazionali*, cit., pp. 118, 174, 187, 191; Vedovato, Giuseppe: *Italienische Außenpolitik: Grundzüge, Entwicklungen, Analysen*. Bonn: Europa Union Verlag, 1984, pp. 133–5.

60. Simoni, Silvano (a cura di): *I programmi dei governi repubblicani*. Colombo: 1980, pp. 447 ss., 495 ss.

61. Nel periodo considerato si rilevano 55 assenze su 161 sedute. Cfr. ACS/PCM, b54–62).

larmente interessati ai grandi temi delle relazioni internazionali, se si considera ad esempio che un terzo delle sedute della commissione Esteri della Camera fu dedicato a questioni riguardanti gli emigrati, che avevano certamente una rilevanza, ma non possono essere considerate determinanti per la definizione della politica estera italiana. Nel caso del Senato si trattò solo del 15% delle sedute, che è comunque significativo in virtù del fatto che, diversamente rispetto alla Camera, al Senato non era la Commissione Esteri ma quella Lavoro ad essere competente per le questioni migratorie (in entrambi i casi la Commissione non competente aveva comunque una sottocommissione dedicata all'emigrazione)⁶².

Se a ciò si aggiunge che interrogazioni e mozioni parlamentari spesso non ricevettero alcuna risposta, o la ricevettero con grande ritardo⁶³, risulta evidente che i parlamentari italiani non fossero non solo coinvolti, ma nemmeno sufficientemente informati sull'azione esterna del Paese. Un esempio significativo a questo proposito riguarda proprio la Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa. A due mesi dalla sua conclusione, la Commissione Esteri del Senato chiese al governo di farle pervenire il testo dell'Atto finale e di riferire sulla conclusione del negoziato, ma ciò non avvenne per tutto l'anno⁶⁴. Sempre su richiesta del gruppo comunista, alla rispettiva commissione della Camera i risultati della CSCE (che costituivano al tempo stesso la prime informazioni date ai deputati, seppur in modo molto generico, sui principali temi all'ordine del giorno) erano invece stati esposti in luglio dal Sottosegretario Cattaneo, ma ancora a dicembre si richiedeva la diffusione dell'Atto finale⁶⁵.

62. Cfr. Camera dei Deputati: *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 1969–1975; Senato della Repubblica: *Resoconti sommari dell'assemblea*, 1969–1975.

63. Per ordini del giorno, interpellanze, interrogazioni e mozioni, sia orali che scritte, sia in assemblea che nelle commissioni, v. Camera dei Deputati: *Repertorio legislativo e parlamentare*, V legislatura, vol. 1; Idem: *Repertorio legislativo e parlamentare*, VI legislatura, vol. 1.

64. Senato della Repubblica: *Resoconti sommari*, VI legislatura – anno 1975, vol. 5, seduta del 24 settembre.

65. Camera dei Deputati: *Bollettino*, VI legislatura, anno 1975, vol. 3, seduta del 17 luglio; Ordine del giorno in Commissione n. 0/4131/4/3 – tab. 6 del Dep. Pajetta, 3/12/1975, v. Camera dei Deputati: *Repertorio legislativo e parlamentare*, VI legislatura, vol. 1. A proposito dell'esposizione del Sottosegretario Cattaneo, è interessante notare che egli sottolineò l'importanza del ruolo svolto dall'Italia, a suo dire ampiamente riconosciuto e apprezzato soprattutto per quanto aveva riguardato la Dichiarazione sul Mediterraneo. Il deputato

Ciò che vale per i parlamentari riguarda anche i ministri. Anche nelle occasioni in cui il responsabile degli Affari Esteri fu presente in Consiglio, i suoi interventi risultano essere stati rarissimi e i dibattiti in proposito pressoché assenti e in parte svoltisi fra i colleghi senza la sua partecipazione. A questo proposito è interessante notare che nel corso del 1970 entrambi i Ministri degli Esteri italiano e tedesco ricevettero la richiesta di riferire delle loro attività, periodicamente nel primo caso e ad ogni incontro di gabinetto nel secondo⁶⁶.

La conseguenza a Bonn fu che ogni riunione di gabinetto cominciò con 10 minuti dedicati alla politica estera. Dall'inizio della VII legislatura si decise inoltre che le questioni europee avrebbero costituito un punto fisso all'ordine del giorno, di cui si sarebbe quindi discusso ad ogni seduta in aggiunta al tour d'horizon iniziale sulla politica estera, alle novità su di essa che si intendevano particolarmente approfondire facendone punti all'ordine del giorno a sé stanti e a tutto ciò che riguardava i rapporti con la RDT e non faceva quindi parte delle relazioni esterne del Paese, ma di quelle "intertedesche"⁶⁷.

Dai resoconti sommari delle sedute del Consiglio dei Ministri non emergono invece particolari cambiamenti in seguito alla richiesta di prestare maggiore attenzione ai temi di politica estera. Nell'intero periodo considerato, gli unici interventi del Ministro competente riguardarono la firma e poi la ratifica del Trattato di non proliferazione nucleare (25 gennaio 1969, 20 febbraio 1975), il viaggio di Nenni nel Regno Unito (30 aprile 1969), l'ammissione della Cina all'ONU (23 ottobre 1971), i viaggi di Andreotti e Medici a Mosca e di quest'ultimo

comunista Cardia definì invece l'atteggiamento italiano mediocre e passivo, aggiungendo che il Paese avrebbe potuto avere un ruolo molto più importante e dinamico nelle relazioni internazionali, in particolare in Europa, se fosse uscito dalla "funzione periferica che si [era] ingiustamente assegnato". Il deputato del PSDI Mauro Ferri affermò che molti dei risultati della distensione erano dovuti alla Ostpolitik di Brandt, al cui confronto la posizione italiana "obiettivamente impallidi[va]", se si pensava in particolare alla mancata definizione dei confini orientali e lamentò la rarità dei dibattiti sulla politica estera sia in assemblea che in commissione. Sui diversi punti di vista italiani e stranieri a questo proposito, v. par. successivo.

66. Ciò avvenne al Consiglio dei Ministri del 29 settembre ad opera di Mariotti e De Martino e durante il Bundeskabinett del 5 febbraio. ACS/PCM, b55; Ministerbüro an Parl. Staatssekretär, 5/2/1970. Ministero degli Esteri della Repubblica federale di Germania / Archivio politico, Serie 4, busta 51 (d'ora in poi PA/AA, B4-51).

67. Per quanto riguarda tutte le informazioni sul funzionamento del gabinetto federale e sulle sedute del periodo qui preso in esame, v. PA/AA, B130-da 8401 a 8409.

a Bucarest (14 novembre 1972), la crisi petrolifera mondiale (22 novembre 1973), il viaggio di Moro in Medio Oriente e Iran e la Conferenza di Washington (20 febbraio 1974), la conclusione della CSCE (8 agosto 1975) e la firma degli Accordi di Osimo (1° ottobre 1975)⁶⁸. Con l'eccezione dell'ultimo tema, per cui fu convocata un'apposita seduta in cui vi furono diversi interventi, nelle altre occasioni non si discusse affatto (come nel caso della CSCE) oppure i dibattiti sembrano essere stati piuttosto brevi e generici.

Sempre in contrapposizione al caso tedesco, non risulta che si sia mai discusso in Consiglio dei Ministri delle risposte da dare a particolari interrogazioni sulla politica estera, o di eventuali cambiamenti da apporre al discorso programmatico presentato dal Presidente del Consiglio, con l'unica eccezione della I seduta del IV Governo Rumor, in cui comunque il Ministro degli Esteri non intervenne e di politica estera e soprattutto europea parlarono altri ministri, peraltro facendo prevalentemente riferimento a specifici problemi di natura interna⁶⁹.

Se si passa ad un'analisi qualitativa delle dichiarazioni programmatiche, altri difetti tradizionalmente attribuiti alla politica estera italiana paiono trovare conferma. Salvo qualche caso isolato in cui vi si aggiunsero la distensione, il rafforzamento delle relazioni con i Paesi vicini e la cooperazione con quelli del Terzo Mondo, i cardini fondamentali della politica estera italiana — Alleanza atlantica, integrazione europea, Organizzazione delle Nazioni Unite — furono presentati in diverso ordine ma sempre con gli stessi termini, dando appunto l'impressione della ripetizione di un rituale.

In riferimento all'Alleanza atlantica furono costantemente ripetuti il noto carattere difensivo e geograficamente limitato, la lealtà con cui il Paese avrebbe adempiuto ai propri compiti e il ruolo fondamentale che essa aveva assunto non solo per garantire all'Europa pace e sicurezza, ma per permetterle di intraprendere il percorso della distensione. Tale ultimo aspetto era evidentemente funzionale a difendere nei confronti dell'opposizione interna le scelte fondamentali del dopoguerra e l'Alleanza dalle accuse di costituire un ostacolo alla distensione (si ricordi che l'inizio della distensione coincise con il rinnovo dell'Alleanza alla scadenza dei primi 20 anni).

68. ACS/PCM, b54, 56, 58, 60, 62.

69. ACS/PCM, b60, seduta del 16 luglio 1973.

Il ruolo di facilitatore anziché di ostacolo alla distensione fu attribuito anche al processo di integrazione europea, che ci si preoccupò di difendere sia appunto verso le accuse di frenare lo sviluppo delle relazioni con l'Europa orientale, sia verso quelle opposte di porre in secondo piano la fondamentale relazione con gli Stati Uniti. Nei numerosi riferimenti in tutte le dichiarazioni programmatiche a questo cardine della politica estera italiana è possibile scorgere una serie di caratteristiche tradizionalmente attribuite a quest'ultima.

Innanzitutto quella di fare riferimento in modo rituale all'Europa, integrata anche politicamente, come ad una panacea, com'è reso evidente in particolare da alcuni passi del discorso di Colombo: "Questa Europa ci appare come la risposta giusta a tutta quella gamma di problemi che sono venuti emergendo negli ultimi tempi. [Essa può portare il continente] fuori dal suo attuale stato di crisi, rimarginare le sue lacerazioni, riscoprire un suo autonomo ruolo ed elaborare un modello originale di sviluppo civile e politico, garantire la sicurezza a tutti i suoi membri"⁷⁰.

In secondo luogo si rinviene una miscela di verbalismo e volontà di presenzialismo causato dal consueto timore dell'emarginazione. Esempi significativi ne sono l'invito "ad un più deciso impegno sul terreno dei fatti, un più tempestivo adeguamento legislativo, amministrativo e psicologico alle decisioni comunitarie", che sarebbe stato prevalentemente disatteso e l'affermazione secondo cui sarebbe stato necessario dire "senza arroganza, ma con fermezza, che [l'Italia] rimane[va] una componente essenziale di una realtà europea che, senza di [essa], [sarebbe risultata] distorta e, in rilevante misura, inefficace"⁷¹.

Nonostante tali tentativi di rivendicare un proprio peso internazionale, più frequenti sono le occasioni in cui riemerge quella sorta di complesso di inferiorità che, come si è visto, è stato interpretato sia come consapevolezza dei propri limiti che invece come mancanza di fiducia nelle proprie capacità. Tale aspetto è presente ad esempio nei riferimenti alla distensione, cui il governo italiano inizialmente avrebbe dato "il suo pieno appoggio e, quando se ne [fosse presentata]

70. Discorso programmatico del Governo Colombo, 10 agosto 1970. Simoni, cit., p. 447 ss.

71. Discorsi programmatici del IV Governo Rumor, 16 agosto 1973, e del IV Governo Moro, 2 dicembre 1974. Ivi, p. 515 ss. e 557 ss.

l'occasione, la sua fervida iniziativa", mentre in seguito "non [avrebbe inteso] rimanere semplic[e] spettator[e] della favorevole evoluzione in alcuni campi, ma [sarebbe stato] invece determinat[o] a darvi un apporto fattivo sia pure nei limiti delle [sue] possibilità". Un simile atteggiamento risulta anche rispetto alla situazione del Mediterraneo:

In quest'area il Governo intende esercitare una attenta vigilanza, operare con una presenza attiva seppur consapevole dei limiti obiettivi e delle possibilità reali della nostra azione, per contribuire a contenere o spegnere i minacciosi focolai di guerra in atto, per testimoniare con una presenza di libertà l'opposizione a svolte autoritarie e per allacciare e intensificare i rapporti.

In generale, di fronte alle principali evoluzioni del panorama internazionale, i governanti italiani "pur non sopravvalutando possibilità e dimensioni del nostro Paese, [avrebbero dovuto] ad ogni istante cercare di inquadrare quel che [poteva] esser costruito nella vita pubblica⁷².

I limiti dell'azione italiana sono inoltre posti in evidenza dai termini con cui ci si riferì all'ONU, ultimo dei tre pilastri della politica estera nazionale, la cui importanza fu identificata in particolare nella capacità di garantire diritti e dignità anche alle potenze minori pur avendo realisticamente presente lo stato degli equilibri mondiali⁷³. L'Organizzazione delle Nazioni Unite fu inoltre individuata come contesto in cui assumere un qualche ruolo che non ci si poteva evidentemente permettere né sul piano bilaterale, né nei contesti della cooperazione occidentale, come nei casi del conflitto vietnamita o di quello mediorientale, rispetto al quale si continuava ad affermare di voler mantenere rapporti di amicizia con tutti i contendenti, oppure del riconoscimento della Cina comunista, che posto in tale quadro multilaterale rendeva di più facile gestione il dibattito interno. Per quanto riguarda Vietnam, Laos e Cambogia, al necessario multilateralismo non mancò di unirsi il noto velleitario desiderio di mediazione:

Gli sforzi per restituire la pace non possono essere efficaci se non compiuti da parte dei diretti protagonisti del conflitto. Reiteriamo tuttavia la nostra

72. Discorsi programmatici I Governo Rumor, 16 dicembre 1968, III Governo Rumor, 7 aprile 1970, II Governo Rumor, 8 agosto 1969, I Governo Andreotti, 24 febbraio 1972. Ivi, p. 381 ss., 419 ss., 405 ss.

73. Discorsi programmatici Governo Colombo e I Governo Rumor, cit.

piena disponibilità per ogni azione che sia gradita ed utile, nonché per la realizzazione di quei piani di ricostruzione che richiederanno uno sforzo internazionale⁷⁴.

Nella letteratura

Nonostante dall'analisi delle sedute del Consiglio dei Ministri e delle Commissioni Esteri nel periodo qui preso in esame risultino confermati molti dei limiti attribuiti alla politica estera italiana del secondo dopoguerra, tale visione eminentemente negativa del ruolo italiano nelle relazioni internazionali non è universalmente condivisa, per cui non mancano valutazioni positive delle azioni italiane nel senso di un' almeno parziale indipendenza dai condizionamenti posti dai partiti e dagli alleati, soprattutto in alcuni ambiti o periodi. Tuttavia anche coloro che propongono una generale rivalutazione rispetto ai tradizionali paradigmi di inesistenza o asservimento della politica estera italiana tendono perlopiù a riconoscere negli anni Settanta una fase particolarmente inconsistente⁷⁵.

L'eccezione più significativa è quella di Gaja:

Se si tiene presente che in quegli anni furono stabiliti e normalizzati, senza crisi, i rapporti tra l'Italia, da un lato, e Pechino, Berlino-Est e Hanoi, dall'altro; se si ricorda che per la prima volta l'Italia cercò di essere concretamente attiva nel Medio Oriente e nel Terzo Mondo; se si rammenta che fu svolta un'attenta e graduale politica di distensione mediterranea nella prospettiva della convocazione di una Conferenza per la sicurezza e la cooperazione nel Mediterraneo sulle linee di quella di Helsinki; si può senz'altro ammettere, credo, che gli anni dal '69 al '75 hanno visto una modificazione sostanziale e

74. Discorso programmatico III Governo Rumor, cit.

75. V. in particolare Di Nolfo e Varsori fra gli storici e Gaja e Ferraris fra i diplomatici. Di Nolfo, Ennio: "I vincoli internazionali di una diplomazia incompiuta", in Giovagnoli: cit., pp. 117-39; Di Nolfo: "Prefazione", cit., p. 11; Varsori: *L'Italia nelle relazioni internazionali*, cit., p. IX; Idem: *La Cenerentola*, cit., pp. 26, 225 ss.; Gaja: *L'Italia nel mondo bipolare*, cit., pp. 23-5, 177; Ferraris: "Est-Ovest e Nord-Sud nella politica italiana", cit., p. 175. Per un'opinione contrastante v. Meneguzzi Rostagni, Carla: "Aldo Moro, l'Italia e il processo di Helsinki", in Perfetti, Francesco, Andrea Ungari, Daniele Caviglia, Daniele De Luca (a cura di): *Aldo Moro nell'Italia contemporanea*. Firenze: Le Lettere, 2011, p. 387. L'autrice sostiene che ad un periodo molto molto instabile a livello interno abbia fatto da contraltare una politica estera che ha mostrato "novità, coerenza e continuità".

positiva della posizione internazionale dell'Italia (forse la più importante cui si sia assistito dopo il periodo degasperiano)⁷⁶.

A questo proposito si deve tenere presente che la sua opera più vasta è stata considerata da Pastorelli la migliore guida all'interpretazione della politica estera italiana durante la distensione⁷⁷, ma anche che i termini di paragone sono scarsissimi, dato che la letteratura su questa fase che non riguardi eminentemente la dimensione partitica⁷⁸ è molto limitata, per cui ha potuto trattarne ampiamente solo chi, come in questo caso, non aveva bisogno delle fonti. Le sue parole devono quindi essere relativizzate proprio per questo motivo, cioè in considerazione del fatto che nel periodo analizzato egli fu Segretario generale del Ministero degli Esteri e in quanto tale uno dei maggiori artefici di quella stessa politica. Con le importanti eccezioni del recente volume a cura di Perfetti, Ungari, Caviglia e De Luca, che dà un giudizio molto equilibrato sui piccoli margini di manovra disponibili a Moro nella sua azione internazionale e la sua capacità di conciliare interessi contraddittori, e di quello a cura di Garzia, Monzali e Bucarelli, altri autori che valorizzano quel periodo vanno letti con ancora maggiore prudenza, poiché risulta evidente che le loro posizioni sono frutto di un diretto coinvolgimento, di amicizie o inimicizie personali o di pregiudizi ideologici, oppure si concentrano eccessivamente sulla dimensione morale della politica⁷⁹. Questa del resto è una difficoltà

76. Gaja: "Aldo Moro: la politica estera del centro-sinistra", cit., p. 172.

77. Pastorelli: cit., p. 35.

78. Fra gli altri, v. D'Agata, Raffaele: "L'"altra" distensione: Brandt, Berlinguer, e la ricerca di un nuovo ordine di pace negli anni '70", *Contemporanea*, 2002; Strübel, M.: *Neue Wege der italienische Kommunisten: Zur Aussen- und Sicherheitspolitik der KPI (1973-1981)*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1982; Scheib, Christine: *Die italienische Diskussion über die deutsche Ost- und Entspannungspolitik (1966-1973)*, Frankfurt/Main: Lang, 2001; Timmermann, Heinz: "Im Vorfeld der neuen Ostpolitik. Der Dialog zwischen italienischen Kommunisten und der deutschen Sozialdemokraten 1967/1968", *Osteuropa* 6/1971, pp. 388-399; *Idem*: "Zwang zur Eigenständigkeit: Die Entspannungskonzepte der Eurokommunisten", in Schwarz, Hans-Peter e Boris Meissner (a cura di): *Entspannungspolitik in Ost und West*. Köln: Heymann, 1979, pp. 123-46; Ullrich, Hartmut: "Die Entspannungsvorstellungen der italienischen Parteien", *ivi*, pp. 245-74.

79. Perfetti - Ungari - Caviglia - De Luca: cit.; Garzia, Italo, Luciano Monzali e Massimo Bucarelli: *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i Balcani*. Nardò: Salento Books, 2011 (in questo volume v. in particolare Monzali, Luciano: "'I nostri vicini devono essere nostri amici'. Aldo Moro, l'Ostpolitik italiana e gli accordi di Osimo", pp. 93-4); Bottai: "Politica interna e politica estera nell'opera di Aldo Moro", cit., pp. 186-7; Pedini, Mario: "Moro e la politica

che non riguarda certo solo gli anni Settanta ma tutto il dopoguerra, dal momento che buona parte delle analisi sulla politica estera è stata svolta dai suoi stessi artefici.

Il periodo qui analizzato è tuttavia di particolare interesse anche da questo punto di vista. La CSCE fu infatti un evento rilevante di quel decennio e si ritiene che rilevante fu anche il ruolo italiano al suo interno, ma risulta difficile conciliare tale presunto attivismo settoriale con l'inerzia che avrebbe caratterizzato l'insieme delle attività internazionali dell'Italia e finora tutto ciò che è stato scritto in proposito si basa solo sui resoconti dei diplomatici italiani che vi parteciparono, senza che sia stata compiuta alcuna analisi delle fonti primarie come sarà invece fatto in questo studio.

Analizzando la letteratura si nota inoltre che il periodo in esame presenta una gamma particolarmente vasta di valutazioni, che va appunto da quella di Gaja, secondo cui si tratterebbe di quello più attivo e ricco di innovazioni dal momento in cui furono prese le scelte fondamentali per la posizione internazionale del Paese, alla seguente e lapidaria affermazione di Santoro:

Fra l'allacciamento di relazioni diplomatiche informali con la Cina popolare nel 1970 e il vertice economico di Rambouillet nel 1975 l'Italia non manifesta alcuna iniziativa⁸⁰.

Punti di vista tanto divergenti confermano la necessità di approfondire lo studio della politica estera italiana negli anni Settanta.

È piuttosto intuitivo che un Paese che in tutto il dopoguerra aveva espresso scarsa autonomia nella condotta delle sue relazioni internazionali difficilmente avrebbe potuto dimostrarne di più in un periodo caratterizzato da una crisi economica ed energetica internazionale che lo danneggiava più di tanti altri, da una situazione di particolare instabilità nella sua area geografica, da conflittualità e precarietà nell'ambito in cui si era sempre dimostrato più attivo, cioè quello dell'integrazione europea, e da una drammatica condizione politico-sociale interna.

internazionale", *Studium*, anno 77, n. 5/1981, pp. 535-44; Vacca, Giuseppe: "Aldo Moro e la politica estera italiana. Continuità e discontinuità nell'azione internazionale dell'Italia fra prima e seconda repubblica, in Garzia - Monzali - Bucarelli: cit., pp. 342-8; Vedovato: cit., pp. 127-8, 135.

80. Santoro: *La politica estera di una media potenza*: cit., p. 204.

Ciononostante molti ritengono che il fatto che sia a livello interno che internazionale fosse in corso un'evoluzione che sembrava poter permettere di attenuare la rigida divisione che aveva caratterizzato le relazioni internazionali e la politica estera italiana negli ultimi decenni fu considerato un fattore di speranza, una fonte di possibili vantaggi per un Paese che avrebbe potuto beneficiare particolarmente di una maggiore flessibilità nei contatti con l'altro blocco e con i Paesi del Terzo mondo. Una maggiore libertà gli avrebbe potuto infatti permettere di conciliare più facilmente i vari aspetti della sua politica estera e di essere più concreto e incisivo, rafforzando così il proprio ruolo internazionale. Tale sembra essere ad esempio l'opinione di Caviglia – De Luca e Meneguzzi Rostagni, che vedono positivamente nella politica estera di Moro la capacità di conciliare fattori interni ed esterni e aspetti contraddittori come la fedeltà alle alleanze e la persecuzione dei propri interessi nazionali, l'impegno per il rispetto dei diritti umani e la consapevolezza dei limiti a ciò imposti dal conflitto bilaterale. Allo stesso modo Armellini descrive la politica estera Morotea come “cosciente dell'ineluttabilità positiva del legame transatlantico e disposta al tempo stesso ad esplorarne condizionamenti e limiti”, dotata di una visione del mondo più ampia di quella che l'Italia aveva fino ad allora conosciuto e capace di cogliere in profondità i margini di manovra consentiti. Lungo questa linea pare collocarsi anche Westad, che definisce Moro uno dei più grandi protagonisti della transizione degli anni Settanta sia a livello italiano che europeo, mettendone in luce proprio la “straordinaria sintonia” con i cambiamenti che si stavano verificando in Europa e nel Mediterraneo. Secondo altri invece non sarebbe stato così e nel migliore dei casi le attività italiane dell'epoca sono considerate come adattamenti o reazioni ai mutamenti della situazione internazionale in corso⁸¹.

81. Caviglia, Daniele e Daniele De Luca: “Introduzione [alla seconda parte]”, in Perfetti – Ungari – Caviglia – De Luca: cit., p. 308; Meneguzzi: “Aldo Moro, l'Italia e il processo di Helsinki”, ivi, p. 387; Idem: “Il progetto europeo di Aldo Moro”, in Alfonsi, Alfonso (a cura di): *Aldo Moro nella dimensione internazionale: dalla memoria alla storia*. Milano: Angeli, 2013, pp. 96–115; Armellini, Antonio: “La politica estera di Aldo Moro: spunti per una riflessione”, ivi, pp. 38–9; Westad, Odd Arne: “La visione internazionale di Aldo Moro nei mutamenti degli anni Settanta”, ivi, pp. 17,24. Per la posizione contraria v. Dassù: cit., pp. 114, 125; Di Nolfo: cit., p. 110; Formigoni: cit., p. 274, 284; Galli: cit., p.90; Mammarella – Cacace: cit., p. 227; Meneguzzi, Carla: “La politica estera italiana e la distensione: una proposta di lettura”, in Romero – Varsori: cit., pp. 355–71; Pastorelli: cit., pp. 35, 38; Romano: *Guida alla politica estera italiana*, cit., p. 162; Santoro: *La politica estera di una media potenza*, cit., p. 207.

Le cause sarebbero ancora una volta da rintracciare in buona parte nella politica interna e non solo rispetto al fatto che è evidente e comprensibile che l'estrema tensione sociale che caratterizzò il Paese a partire dalla fine degli anni Sessanta fu determinante nel distrarre i governi dalla politica estera ancora più del solito. Si nota infatti da più parti che alla base del particolare immobilismo che avrebbe caratterizzato il periodo in esame vi sarebbe stata la permanenza di una serie di divisioni non solo all'interno delle coalizioni governative, ma anche del partito di maggioranza relativa.

Dopo un breve governo balneare monocolore, la V legislatura segnò infatti un ritorno al centro-sinistra con i Governi Rumor e Colombo, seguito da un esperimento centrista di Andreotti nel 1972-73 a cavallo fra le legislature, a sua volta sostituito da nuove compagini di centro-sinistra dirette da Rumor e Moro fino al 1976, che lasciarono infine spazio ai governi monocolore sostenuti dall'esterno dal PCI. La DC continuò quindi a spostarsi verso destra o verso sinistra, sia per avere gli appoggi necessari alla conservazione del potere, sia in virtù della prevalenza di uno o dell'altro dei principali schieramenti interni al partito, cioè quello favorevole ad un ritorno ad esecutivi più moderati abbandonando l'esperienza di centro-sinistra e quello che riteneva invece necessaria l'alleanza con i socialisti e date le difficoltà con questi si orientava anche più a sinistra. Anche negli anni in cui vi fu una certa stabilità data dalla permanenza di Moro come figura centrale della maggioranza di governo, la sua azione sarebbe stata limitata dal fatto che nonostante l'unità di facciata permanevano le suddette divisioni interne al partito. Tutto ciò avrebbe quindi causato da un lato immobilismo e dall'altro incertezza e mancanza di continuità nella politica estera, dal momento che al mutare dei partiti di maggioranza sarebbero mutati anche gli orientamenti della politica nazionale⁸².

82. Formigoni: cit., pp. 276, 274; Romano: *Guida alla politica estera italiana*: cit., p. 164; Varsori: *La politica estera italiana negli anni della guerra fredda*, cit., pp.16-7; Varsori: *L'Italia nelle relazioni internazionali*, cit., pp. 171, 253. Secondo Wilking, questa sarebbe stata anche l'impressione della stampa tedesca, che a causa della debolezza interna dell'Italia avrebbe parlato pochissimo della sua politica estera, attribuendole un ruolo minore che non rispecchiava minimamente l'effettivo peso italiano nel sistema internazionale. Wilking, Susanne: "L'Italia e gli italiani secondo i tedeschi", *Relazioni internazionali*, anno 57, n. 1/1993, pp. 71-2. Per un'opinione contraria non da parte di uno storico, nel senso di una "eccezionale stabilità e soprattutto continuità" della politica estera italiana condotta da Moro, v. Olmi, Giorgio: *Aldo Moro alla Conferenza di Helsinki: la nascita di una nuova Europa* (contributo alla

Del resto anche considerando i soli periodi di permanenza del centro-sinistra al governo non si sarebbero potuti constatare particolari risultati positivi in termini di maggiore iniziativa e coerenza, poiché i componenti delle coalizioni non sarebbero stati in grado di creare una sintesi delle loro posizioni, ma avrebbero in sostanza perseguito i rispettivi interessi anche in politica estera. Si ritiene pertanto da più parti, come si è già notato, che il progressivo ampliamento del consenso rispetto alle scelte di politica estera dell'Italia non produsse l'effetto sperato di proiettarla con maggiore sicurezza e attendibilità in una scena internazionale più aperta. Esso sarebbe stato piuttosto un prodotto dei mutamenti internazionali in corso, che ancora una volta avrebbero avuto effetti in particolare sulla politica interna. Il venir meno dell'inconciliabilità fra gli obiettivi internazionali di governo e opposizione che per decenni aveva impedito una politica più efficace non avrebbe tuttavia aumentato l'attività dell'Italia, bensì il suo immobilismo, coerentemente con l'abitudine di prendere iniziative di politica estera in prevalenza allo scopo di contrastare gli avversari o accontentare gli alleati interni. Pertanto nel decennio sarebbero mancate sia scelte di fondo che avrebbero potuto creare un nuovo corso che scelte funzionali al centro-sinistra e ci si sarebbe limitati ad alcune azioni isolate, prive di un indirizzo complessivo in cui inserirsi⁸³. Si noti che a metà del decennio l'ambasciatore tedesco Lahr sostenne che la DC non aveva avuto alcuna idea nuova dopo De Gasperi⁸⁴.

Le suddette debolezze interne, insieme alle crisi degli altri Paesi mediterranei che resero la stabilità italiana ancora più importante agli occhi degli Stati Uniti, avrebbero reso il Paese ancora più permeabile alle ingerenze straniere⁸⁵.

conferenza "Fiducia e diritto nelle relazioni internazionali. Rinnovata vitalità della visione di Aldo Moro", Roma, 11 maggio 2009), in <http://www.accademiaaldomoro.org/attivita/commemorazioni/pdf/AMoroConferenzaHelsinki.pdf> visitato 18/5/2012.

83. Dassù: cit., 117-23; Di Nolfo: cit., p. 110-1; Gaja: "Aldo Moro: la politica estera del centro-sinistra": cit., p. 173; Gaja: *L'Italia nel mondo bipolare*, cit., pp. 12, 213-4; Palayret: cit., p. 374; Romano: *Guida alla politica estera italiana*: cit., pp. 161-2, 164; Santoro: *La politica estera di una media potenza*, cit. pp. 206-7; Varsori: *L'Italia nelle relazioni internazionali*, cit., p. 253.

84. Lahr, Rolf: *Zeuge von Fall und Aufstieg. Private Briefe 1934-1974*. Hamburg: Albrecht Knaus, 1981, p. 612.

85. Formigoni: cit., p. 278; Sassoon: "The Making of Italian Foreign Policy", cit., pp. 95-6; Varsori: *La politica estera italiana negli anni della guerra fredda*, cit., pp. 16-7.

Secondo alcuni i mutamenti avvenuti negli anni Settanta sarebbero stati al massimo utili per il futuro, nel senso di disincagliare la politica estera italiana e gettare le basi per un maggior attivismo nel periodo successivo⁸⁶. Per il resto le opinioni spaziano da chi ritiene che nel decennio, almeno all'inizio, ci si sarebbe trovati di fronte ad un panorama simile a quello della metà degli anni Sessanta a chi afferma che esso fu caratterizzato da un notevole accrescimento delle deficienze della politica estera⁸⁷. Essa sarebbe stata condotta senza alcuna novità, sempre secondo la logica degli schieramenti a cui si era abituati e vissuta ancora una volta come una prevalente proiezione delle vicende interne e come una garanzia del potere per forze politiche concentrate su se stesse e insicure che non seppero costruire intorno a sé il consenso e anzi crearono rotture con settori importanti della diplomazia e dell'opinione pubblica⁸⁸. La presenza internazionale dell'Italia sarebbe quindi stata ancora meno evidente del solito e si sarebbe in sostanza limitata alla gestione degli accordi già esistenti, dimostrandosi di routine nelle sedi multilaterali e marginale e spesso solo di supporto agli operatori economici nei contesti bilaterali⁸⁹. Essa è perciò descritta con ogni genere di connotazione negativa: incerta, contraddittoria, scolorita, priva di iniziativa e mordente, passiva, inerte, supina alle scelte altrui, codista, marginale, opaca, tentennante, sollecitata da spinte opposte, di tono minore, apatica, stanca⁹⁰.

Anche i pochi tedeschi che si sono occupati della politica estera italiana negli anni Settanta le hanno attribuito gran parte delle caratteristiche negative che sarebbero state proprie dell'azione internazionale italiana nel II dopoguerra: disinteresse da parte dei politici e della stampa, strumentalizzazione a fini di politica interna, passività, verbalismo,

86. Dassù: cit., p. 114; Santoro: *La politica estera di una media potenza*, cit. p. 206.

87. Della prima opinione Varsori: *L'Italia nelle relazioni internazionali*, cit., p. 174; della seconda Galli: cit., p. 89.

88. Di Nolfo: cit., p. 110; Formigoni: cit., p. 291; Galli: cit., p. 90; Santoro: *La politica estera di una media potenza*, cit. p. 207; Varsori: *La politica estera italiana negli anni della guerra fredda*, cit., pp. 16-7; Idem: *L'Italia nelle relazioni internazionali*, cit., pp. 174, 182, 253.

89. Santoro: *La politica estera di una media potenza*, cit. p. 204, 209.

90. Varsori: *La politica estera italiana negli anni della guerra fredda*, cit., p. 17; Santoro: *La politica estera di una media potenza*: cit., pp. 200, 204, 207; Romano: *Guida alla politica estera italiana*: cit., p. 162; Romero: cit., p. 515; Mammarella – Cacace: cit., p. 227.

volontà di ricoprire un ruolo particolare, complessi di inferiorità e conseguente presenzialismo⁹¹.

È tuttavia interessante notare che, accanto all'impegno per l'integrazione europea fino al 1972, gli unici settori in cui almeno in alcuni autori il giudizio sul ruolo italiano si solleva rispetto alla generale condanna sono proprio quelli al centro del presente studio: la Ostpolitik e la CSCE. Ferraris ritiene infatti che la Ostpolitik italiana a partire dal 1968 avrebbe addirittura anticipato quella tedesca (v. anche infra, par. su relazioni bilaterali), Riccardi ne dà un giudizio ampiamente positivo, mentre Mammarella e Cacace concordano almeno per quanto riguarda il lato economico con la creazione di Togliattigrad. Sia Ferraris che Gaja sostengono che un ruolo determinante nell'elaborazione teorica della CSCE e nella chiarificazione con Mosca di quali fossero le condizioni pretese dall'Occidente sarebbe spettato a Fanfani e da lì in poi l'Italia sarebbe stata sempre all'avanguardia nell'indicare agli alleati le opportunità offerte da un tale negoziato⁹². Formigoni, Palayret e Varsori (che pur interpreta tale periodo come una fase in cui l'Italia fu un oggetto delle relazioni internazionali) affermano inoltre che negli anni 1973-76 vi sarebbe stato un rilancio dell'azione italiana in concomitanza in particolare, oltre che con l'allargamento quantitativo anche se non qualitativo della CEE, con la Conferenza di Helsinki⁹³.

91. Lahr: cit., pp. 549, 556, 559, 586, 614-5; Scheib: cit., pp. II, 13, 28, 37-8, 80-1, 202.

92. Ferraris, Luigi Vittorio: "La Ostpolitik italiana e tedesca", in Cristin, Renato (a cura di): *Vie parallele: Italia e Germania 1944-2004 = Parallele Wege: Italien und Deutschland 1944-2004*. Frankfurt/Main: Lang, 2005, pp. 101-2; Idem: *Testimonianze di un negoziato: Helsinki - Ginevra - Helsinki 1972-75*. Padova: Cedam, 1977, pp. 27, 32, 35-6, 42-3, 58 nota 88, 74; Idem: "Italien in Europa: Stärken und Schwächen: Kurze Bemerkungen", in Jünemann, Annette, Emanuel Richter e Guido Thiemeyer (a cura di): *Italien und Europa: Festschrift für Hartmut Ullrich zum 65. Geburtstag*. Frankfurt/Main: Peter Lang, 2008, p. 13; Idem: "Le relazioni tra Italia e Germania: eredità e prospettive", *Europa Europe*, n. 2-3/1995, p. 77; Idem (a cura di): *Manuale della politica estera italiana 1947-1993*. Roma: Laterza, 1998, p. 237; Idem: "On the backstage of the Negotiations in view of a European Security Conference (1966-1969)", in Meneguzzi Rostagni, Carla: *The Helsinki process: a historical reappraisal* (proceedings of the workshop held in Padua, June 7th, 2004). Padova: CEDAM, 2005, p.151; Gaja: *L'Italia nel mondo bipolare*, cit., p. 67; Riccardi, Luca: "Appunti sull'Ostpolitik di Moro (1963-1975)", in Garzia-Monzali-Bucarelli, cit., pp. 58-88; Mammarella - Cacace: cit., p. 223. Sul ruolo italiano nell'integrazione europea, che avrebbe rappresentato l'elemento cardine della sua politica estera necessario per superare la crisi degli anni '70, v. Varsori: *La Cenerentola*, cit., p. 6 e passim.

93. Formigoni: cit., p. 283; Palayret: cit., pp. 378-9; Varsori: *L'Italia nelle relazioni internazionali*, cit., p. 189; Varsori: *La Cenerentola*, cit., p. 290.

D'altra parte vi è chi asserisce invece che l'Italia sarebbe stata piuttosto timida sull'argomento, mantenendosi prudentemente al passo con l'Alleanza e avrebbe approvato pienamente l'idea della CSCE solo dopo che questa era stata accettata anche dagli altri Paesi NATO⁹⁴. Allo stesso modo, vi è chi sostiene che l'esperienza di Helsinki–Ginevra, nonostante il particolare contributo dato dall'Italia, non sarebbe uscita dai consueti binari della sua politica estera, confermandone i difetti e i limiti già menzionati. Di Nolfo ritiene infatti che l'azione italiana in quel contesto si sarebbe svolta all'interno della logica degli schieramenti senza alcuna novità rispetto al passato. Persino Gaja, che in più scritti valorizza sia l'azione internazionale dell'Italia nel decennio che il suo ruolo in seno alla CSCE, definisce quest'ultima come uno degli avvenimenti di rilievo del decennio attraverso i quali Moro avrebbe cercato di consolidare la sua azione di governo, poiché avrebbero incontrato una generale approvazione. A sua volta Ferraris conferma che tale approvazione sarebbe stata frutto più di contrasti ideologici che di valutazioni di politica estera⁹⁵. Su simili posizioni si ritrovano anche Scheib e Ullrich, che sostengono inoltre che l'appoggio italiano alla Ostpolitik e alla CSCE sarebbe servito per difendere la NATO dalle accuse di essere un ostacolo alla distensione e per facilitare la posizione dei socialisti che alla NATO erano stati contrari e attraverso la distensione avrebbero invece potuto accettarla senza doversi opporre a Mosca. Ancora, è nota l'opinione tedesca secondo cui l'entusiasmo con cui l'Italia avrebbe approvato la stipulazione dei Trattati della Ostpolitik sarebbe dipeso soprattutto dal fatto che essa si sentiva sollevata dal non essere più costretta ad uniformarsi alle rigide posizioni tedesche contro i propri vicini orientali che tanti contrasti creavano fra le forze politiche italiane⁹⁶.

94. Dassù: cit., p. 116; Jacobsen, Hans-Adolf, Wolfgang Mallmann e Christian Meier (a cura di): *Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE): Analyse und Dokumentation*. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1973, pp. 51–2.

95. Di Nolfo: cit., p. 110; Gaja, Roberto: "Rapporto su trentacinque anni di politica estera italiana", *Prospettive nel Mondo*, anno 6, n. 58–59/1981, pp. 60–74; Gaja: *L'Italia nel mondo bipolare*, cit., p. 215; Ferraris: *Manuale*, cit., p. 245; Idem: "On the backstage", cit., p. 152.

96. Scheib: cit., pp. 48–9, 204; Ullrich, Hartmut: "Italien: Die Konferenz als Spielmaterial tumultuarischer Innenpolitik", in Haftendorn, Helga e Hans-Peter Schwarz (a cura di): *Europäische Sicherheitskonferenz*. Opladen: Leske, 1970, pp. 59–74; Idem: "Das deutsch-italienische Verhältnis", in Schwarz, Hans-Peter (a cura di): *Handbuch der deutschen*

È evidente che la letteratura sul ruolo di Roma alla CSCE e sul rilievo di quest'ultima per la politica estera italiana all'epoca della distensione non è affatto concorde.

Il ruolo italiano in seno alla CSCE

Dati l'assenza di fonti italiane e il fatto che il Paese non era un attore di primo piano né sulla scena internazionale né in quella europea e non aveva forti interessi nazionali direttamente toccati dall'ordine del giorno, la letteratura sulla sua azione a Helsinki e Ginevra è molto scarsa sia in Italia che all'estero.

Prima di entrare nello specifico del caso italiano, è importante ricordare che buona parte delle fonti edite sulla conferenza è stata scritta dai diplomatici direttamente coinvolti e risente quindi evidentemente del loro particolare punto di vista, in modo particolare poiché la CSCE fu un evento molto lungo e complesso, praticamente impossibile da seguire nel dettaglio per chi non ne fosse esperto, per cui i diplomatici di tutti i Paesi partecipanti, pur con le dovute differenze, furono meno legati del solito alle istruzioni provenienti dalle rispettive capitali. Ciò permise loro, come hanno sottolineato i capi delle delegazioni francese e svizzera Andréani e Edouard Brunner, di non avere il consueto ruolo di esecutori delle direttive ministeriali, ma di avere una maggiore autorità e di poter influire, nei limiti dell'ordine del giorno della conferenza, sulla definizione della politica del loro Paese⁹⁷. Il fatto che almeno fino ad un certo punto contasse più la loro abilità personale che la forza e il prestigio del loro Paese di provenienza potrebbe contribuire a spiegare come mai, in un caso come quello italiano, l'attività in seno alla CSCE sia stata maggiore e più proficua rispetto alla politica

Außenpolitik. München-Zürich: Piper & Co. Verlag, 1975, pp. 275-7; Lahr: cit., pp. 549, 557, 569.

97. Un caso eccezionale, secondo quanto riferito dai diplomatici, fu quello degli Stati Uniti, la cui delegazione a Ginevra riferiva a Washington una sola volta alla settimana e, trovandosi il più delle volte senza istruzioni, prendeva perlopiù come punto di riferimento le posizioni della maggioranza dei Paesi NATO. V. Maresca, John J.: *To Helsinki: The Conference on Security and Cooperation in Europe 1973-1975*. Durham-London: Duke University Press, 1985, p. 45 e passim. Sul ruolo particolare dei diplomatici in seno alla CSCE v. Andréani, Jacques: *Le Piège: Helsinki et la chute du communisme*. Paris: Odile Jacob, 2005, pp. 7, 89; Brunner, Edouard: *Lambris dorés et coulisses: souvenirs d'un diplomate*. Genève-Paris: Georg, 2001, pp. 54-5.

estera generale che il Paese era in grado di esprimere in quel periodo e ciò sarà frutto di analisi nel corso dello studio. Allo stesso modo, tale caratteristica deve essere tenuta a mente anche nell'analisi delle testimonianze, poiché molto probabilmente influì in modo particolare sulla percezione che i diplomatici ebbero dell'importanza del proprio ruolo e, di conseguenza, del proprio Paese.

Ciò vale evidentemente per i diplomatici di tutti gli Stati partecipanti e impone una particolare attenzione nell'esame non solo delle loro pubblicazioni, ma anche dei documenti da essi redatti nel corso del negoziato. In mancanza di resoconti ufficiali delle sedute, è infatti evidente — e sarà verificato più avanti per i casi italiano e tedesco (cfr. cap. 4) — che quanto riferito da ogni delegazione fosse in qualche modo parziale e non sempre corrispondente alle percezioni avute dalle altre delegazioni e il fatto che ognuna si trovasse di fronte 34 interlocutori aumenta quello che si potrebbe definire un margine d'errore nella percezione della trattativa. Si noti inoltre che in un contesto in cui l'azione dei negoziatori era particolarmente indipendente dalla madrepatria e in cui essi svilupparono rapporti personali particolarmente intensi a causa di una sorta di convivenza forzata durata molto più del previsto, le impressioni riguardo il ruolo dei colleghi potrebbero essere state influenzate più del normale da fattori non strettamente professionali.

Quanto premesso è particolarmente rilevante nel caso dell'Italia, poiché l'assenza delle fonti primarie ha fatto sì che quasi tutto ciò che è stato scritto sul suo ruolo in seno alla CSCE sia frutto della penna dei diplomatici che vi furono coinvolti e che anche gli studiosi italiani che si sono interessati al tema si siano concentrati più su altri Paesi o sui vari metodi di elaborazione della posizione comune occidentale, dando per scontato sull'azione italiana quanto riportato dai diretti interessati⁹⁸.

Il punto di partenza per l'analisi del ruolo italiano a Helsinki – Ginevra è dunque quello secondo cui l'Italia avrebbe avuto il merito di aver proposto i temi più avanzati ed audaci del negoziato e di aver convinto i suoi alleati e poi gli altri partecipanti ad includerli almeno in parte nell'Atto finale. Le ragioni di un ruolo tanto rilevante sarebbero state il fatto che l'Italia aveva buoni rapporti con tutti i Paesi europei e non aveva interessi nazionali da difendere e che si ritrovò ad avere la

98. V. ad es. Meneguzzi: *The Helsinki process*, cit.; Romano, Angela: *From Détente in Europe to European Détente: How the West Shaped the Helsinki CSCE*. Bruxelles: Peter Lang, 2009.

responsabilità di dare la spinta all'azione dei Paesi CEE dal momento che la Repubblica federale era troppo coinvolta e dipendente dalle reazioni del Bundestag e dell'opinione pubblica, la Francia non era mai stata favorevole ad un'azione concertata verso l'Est e il Regno Unito era nuovo nella Comunità⁹⁹.

Gaja relativizza in parte tale assunto affermando che la CSCE fu uno dei casi in cui l'Italia portò avanti azioni non sempre comprese o approvate dagli Stati Uniti e i compromessi trovati furono evidentemente più spesso vicini alle posizioni del partner più forte, ma la "diversità" italiana ebbe un preciso significato e dei successi concreti¹⁰⁰. Al di là del fatto che qualsiasi valutazione sull'indipendenza italiana rispetto agli americani nel contesto della CSCE dev'essere fatta considerando che si trattò di un'occasione eccezionale in cui in realtà gli Stati Uniti si imposero meno sugli alleati per il semplice fatto che erano perlopiù molto poco interessati ai risultati del negoziato, ciò che interessa constatare è che, seppur con qualche differenza, tutti i diplomatici italiani che si sono espressi sul tema concordano sul fatto che il ruolo italiano in seno alla conferenza sarebbe stato notevole.

Gli studiosi e i commentatori italiani (a cui si aggiungono anche Scheib e Palayret che hanno evidentemente consultato fonti italiane¹⁰¹) tendono a dare per scontato tale assunto, limitandosi a riportare più o meno fedelmente quanto esposto dai vari membri della delegazione italiana nel testo di riferimento sulla loro azione — *Testimonianze di un negoziato* — o ad indicare come indice del loro attivismo tutte le proposte che essi presentarono sui vari punti all'ordine del giorno. Questo ultimo elemento lascia evidentemente un po' a desiderare, sia perché non tutte le proposte fatte da uno Stato furono accettate o magari lo furono ma con un compromesso finale non necessariamente vicino a quanto da esso desiderato, sia perché nel caso dei

99. Ferraris: *Testimonianze*, cit., p. XVII e *passim*; *Idem*: "Est-Ovest e Nord-Sud" cit., p. 162; *Idem*: "On the backstage", cit., pp. 139-159; Gaja: *L'Italia nel mondo bipolare*, cit., p. 208; *Idem*: "Rapporto su trentacinque anni", cit., pp. 60-74; Serra, Enrico: "Roberto Ducci", *Affari Esteri*, anno 26, n. 102/1994, p. 396; Tornetta, Vincenzo: (a cura di): *Verso l'Europa del 2000: Il processo CSCE da Helsinki a Vienna*. Bari: Laterza, 1989, *passim*.

100. Gaja: *L'Italia nel mondo bipolare*, cit. p. 25. Sulla "distrazione" degli americani rispetto alla CSCE come emersa dai contatti bilaterali fra Roma e Washington v. Meneguzzi: "Il progetto europeo di Aldo Moro", cit., p. 107, 113.

101. Scheib: cit., pp. 54, 65, 411; Palayret: cit., pp. 378-9. Entrambi si basano su *Testimonianze di un negoziato e l'Italia nel mondo bipolare*.

Paesi comunitari e atlantici quanto proposto era quasi sempre stato negoziato prima in seno all'Alleanza e almeno in alcune occasioni era stato fortemente rimaneggiato rispetto all'originale per cercare di accontentare tutti. Uniformandosi a quanto riferito dai diplomatici, in linea di massima gli studiosi concordano con loro sul fatto che i settori in cui il contributo italiano sarebbe stato particolarmente significativo sono l'istituzione di un legame fra sicurezza europea e mediterranea e la libera circolazione di idee, informazioni e persone (III cesto), nonché l'ambito CEE, cioè l'impegno per far sì che la Commissione partecipasse al negoziato sulle questioni economiche di sua competenza e che il Presidente di turno firmasse l'Atto finale anche in questa sua funzione e il ruolo svolto nel coordinamento comunitario¹⁰².

Quest'ultimo aspetto merita di essere approfondito in seguito, poiché rappresentò per i Paesi CEE una parte fondamentale del negoziato, ma al tempo stesso fu esterno ad esso, nel senso che avvenne evidentemente prima e dopo le sedute ufficiali. Nonostante si trattasse di un meccanismo intergovernativo istituzionalizzato, l'attenzione a ciò che fu dibattuto in quell'ambito è stata molto minore rispetto a quella dedicata alle trattative ufficiali o alle decisioni prese dalle superpotenze e in sostanza imposte a tutti gli altri. Si potrebbe dunque ipotizzare che una ragione della scarsa visibilità dell'azione italiana sia stato proprio il fatto che sia avvenuta in buona parte dietro le quinte, nell'ambito del coordinamento con gli alleati. In effetti, sia il tema dell'inclusione del Mediterraneo nella sicurezza europea che, come si vedrà più avanti, quello dell'inviolabilità delle frontiere, videro divergenze significative fra le posizioni italiane e quelle di alcuni dei suoi alleati principali, perciò l'impegno di Roma dovette necessariamente concentrarsi prima di tutto nel convincimento degli altri Paesi occidentali¹⁰³.

102. Armellini: cit., p. 29; Farace, Alessandro: "L'Atto finale di Helsinki e la firma da parte della Comunità economica europea", in Serra, E. (a cura di): *Professione: diplomatico*. Milano: FrancoAngeli, 1988, pp. 68-78; Ferraris: "Est-Ovest e Nord-Sud", cit., p. 162; *Idem: Manuale*, cit., p. 277; *Idem: Testimonianze*, cit., p. XVII e *passim*; Gaja: *L'Italia nel mondo bipolare*, cit., p. 208; Guazzaroni, Cesidio: "La diplomazia multilaterale", in Serra, Enrico (a cura di): *Gli ambasciatori italiani e la diplomazia oggi*. Milano: FrancoAngeli, 1986, p. 104; Olmi: cit.; Romano, Angela: cit., pp. 152-4, 197; Tosi: "La strada stretta", cit., p. 245.

103. Sul ruolo italiano nella questione mediterranea alla CSCE v. Zilio, Francesca: "Italy's Mediterranean policy within the Conference on Security and Co-operation in Europe (1972-1975)", in corso di pubblicazione.

A proposito del Mediterraneo, Meneguzzi è l'unica a definire scarsi i risultati ottenuti dall'Italia alla CSCE¹⁰⁴. Tuttavia non si ritiene che tale affermazione sia del tutto in contrasto con quanto affermato da tutti gli altri, poiché il successo italiano in questo senso può essere considerato da diversi punti di vista. Esso vi fu senza dubbio nei termini in cui l'Italia, sostenuta in particolare dalla Francia e di fronte alla forte opposizione di molti altri fra cui anche gli Stati Uniti, riuscì ad ottenere che i Paesi della sponda sud fossero ascoltati alla CSCE e che l'Atto finale contenesse un documento che esplicitava i legami fra la sicurezza europea e quella mediterranea. Tale documento ebbe però pochi effetti concreti, come del resto ci si poteva attendere in un contesto in cui i conflitti armati erano ancora all'ordine del giorno e in cui le due superpotenze erano ancora meno disposte ad accettare il coinvolgimento di altri Paesi. Si può quindi affermare per il Mediterraneo quanto a nostro parere potrebbe valere come cardine di interpretazione generale del ruolo italiano alla CSCE e si cercherà di dimostrare nel prosieguo dello studio: l'azione italiana fu vivace ed ebbe successo, ma sempre nei limiti di quanto le permettevano la sua posizione sulla scena internazionale e gli interessi delle superpotenze¹⁰⁵.

Barberini e Dassù affermano che l'Italia sarebbe stata particolarmente attiva anche nel II cesto, in particolare per quanto riguarda le fonti energetiche e la cooperazione industriale, scientifica e tecnologica¹⁰⁶.

Risulta interessante che tutti gli studiosi italiani tralascino fra i settori di maggior intervento italiano uno di quelli che sono invece più evidenziati dai diplomatici e che si è deciso di approfondire in questo studio sia per questo motivo che per l'estrema rilevanza del tema fra quelli all'ordine del giorno e per gli evidenti legami con la questione tedesca e quindi con i rapporti bilaterali: la Dichiarazione sui principi regolanti i rapporti fra gli Stati e in particolare la questione dell'inviolabilità delle frontiere¹⁰⁷. L'unica a menzionarlo, insieme a tutti quelli già citati dagli altri, è Dassù, la quale però sostiene esplicita-

104. Meneguzzi: "La politica estera", cit., p. 366.

105. Zilio: cit.

106. Barberini, Giovanni: "L'Italia e la CSCE/OSCE", in Tosi, Luciano (a cura di): *L'Italia e le Organizzazioni Internazionali: Diplomazia multilaterale nel Novecento*. Padova: Cedam, 1999, p. 421; Dassù: cit., p. 118.

107. Ferraris: *Testimonianze di un negoziato*, cit., passim; Idem: *Manuale*, cit., p. 248.

mente che, nonostante essa sia stata abbastanza attiva su alcuni punti, il ruolo dell'Italia sarebbe stato sovrastimato dai suoi diplomatici e non troverebbe conferma negli atti della CSCE¹⁰⁸. Essa non specifica però a quali atti si riferisce e dal momento che non esistono resoconti ufficiali del negoziato si presuppone che si tratti dei documenti diplomatici di altri Paesi partecipanti.

Così come il volume *Testimonianze di un negoziato*, redatto collettivamente dai membri della delegazione italiana, rappresenta il punto di riferimento sull'azione di Roma, anche in altri Paesi, con la significativa eccezione della Repubblica federale, i diplomatici che parteciparono alla CSCE hanno ritenuto di offrirne al pubblico dei resoconti. Di particolare interesse per tracciare una valida sintesi delle opinioni straniere in merito al ruolo svolto dall'Italia è quanto riferito dai rappresentanti americani, canadesi, inglesi e francesi per quanto riguarda l'Occidente, nonché dal capo della delegazione svizzera come rappresentante principale dei neutrali e interlocutore riconosciuto da tutti i colleghi come particolarmente autorevole e competente¹⁰⁹. Sono inoltre rilevanti il volume più importante del principale studioso della CSCE, Prof. Ghébal¹¹⁰, e alcuni scritti di autori tedeschi, la cui opinione ricopre evidentemente una particolare importanza nell'ambito di un'analisi comparata, che per quanto riguarda la CSCE si concentra su un tema fondamentale per Bonn. Le pubblicazioni dei membri della delegazione tedesco-occidentale, cui si farà riferimento nel cap. 3, non sono invece significative in questo ambito, poiché si concentrano sull'esame dei risultati del negoziato anziché sulla sua evoluzione. Dall'analisi, con le dovute cautele¹¹¹, dei suddetti volumi

108. Dassù: "An Italian view", cit., p. 118.

109. Maresca: cit.; Spencer, Robert (a cura di): *Canada and the Conference of Security and Co-operation in Europe*. Toronto: Centre for International Studies, 1984; *Documents on British Policy Overseas, Series III, Volume II: The Conference on Security and Co-operation in Europe, 1972-1975*. London: The Stationery Office, 1997; Andréani: cit.; Brunner, Edouard: cit.

110. Ghébal, Victor-Yves: *La diplomatie de la détente: La CSCE d'Helsinki à Vienne, 1973-1989*. Bruxelles: Bruylant, 1989.

111. Nel confrontare il contenuto di tali volumi è opportuno tenere in considerazione non solo le diverse date di pubblicazione, ma anche i diversi ruoli degli autori e quindi delle fonti a loro disposizione. Mentre i testi del capo della delegazione francese Andréani e del vice capo di quella americana Maresca sono delle narrazioni del negoziato in qualche modo simili a quella italiana anche se molto meno dettagliate, il volume inglese è una raccolta di documenti diplomatici, mentre quello canadese ha come autori dei professori universitari, che si sono basati solo in parte su documenti diplomatici e interviste ai loro rappresentanti.

di stampo diplomatico, risulta evidente come i diversi punti di vista nazionali siano a volte molto lontani e rendano davvero difficoltosa una visione d'insieme. Innanzitutto è significativo notare come i diversi Paesi tendano ad autodefinirsi leaders dell'Occidente e difensori delle posizioni più avanzate, di cui avrebbero convinto gli alleati.

Come si è già visto, gli italiani ritengono di aver avuto una posizione di leadership fra i Paesi CEE poiché i francesi avrebbero a malapena accettato un'azione concertata nei confronti dell'URSS, i tedeschi sarebbero stati troppo impegnati nel convincere l'opposizione e l'opinione pubblica della bontà della Ostpolitik e gli inglesi erano appena entrati nella Comunità. A loro volta, gli inglesi sostengono di essere stati inizialmente cauti essendo gli ultimi arrivati, ma di aver presto dovuto prendere le redini a causa del distacco dei francesi, delle particolari preoccupazioni dei tedeschi, dell'eccentricità degli italiani [sic!] e del silenzio in pubblico del Benelux¹¹². I canadesi si considerano addirittura i leaders di tutto l'Occidente, poiché in mancanza di un forte ruolo americano avrebbero avuto il compito di incoraggiare costantemente gli alleati alla pazienza, all'unità e soprattutto all'intransigenza verso le richieste orientali e al tempo stesso si sarebbero dimostrati i più tenaci ed efficienti nell'ottenere concessioni dalla controparte¹¹³.

Fanno eccezione gli americani, i quali sottolineano a più riprese il loro scarso interesse per l'evento e di conseguenza il basso profilo assunto dalla loro delegazione per buona parte del negoziato, ma al tempo stesso ritengono evidente ed inevitabile che sulle questioni davvero importanti furono essi a prendere le decisioni insieme ai sovietici¹¹⁴. Un'eccezione diversa, improntata alla modestia, è invece quella svizzera: nonostante tutti i colleghi sottolineino le sue grandi abilità negoziali e il suo ruolo fondamentale in varie occasioni particolarmente controverse, Edouard Brunner riconosce non al suo Paese ma a tutto il gruppo dei neutrali e non allineati la capacità di aver spesso trovato delle soluzioni di compromesso accettabili per tutti¹¹⁵.

Quello dello svizzero Brunner è invece una sorta di autobiografia professionale, di cui solo 3 capitoli sono dedicati alla CSCE.

112. *Documents on British Policy Overseas*: cit., p. 145, 196.

113. Lyon, Peyton: "Canada at Geneva, 1973-5", in Spencer: cit., p. 111, 114.

114. Maresca: cit., p. 110 e passim.

115. Brunner, Edouard: cit., pp. 53-4.

Passando dalle autopercezioni a quelle sull'Italia, la letteratura analizzata è accomunata dal fatto di ignorare pressoché totalmente l'azione italiana in ambiti che non siano quello mediterraneo, salvo qualche accenno alla sua preferenza per il coordinamento comunitario rispetto a quello atlantico e alla sua opposizione fino all'ultimo alla previsione di un follow up della conferenza¹¹⁶. Lo stesso vale per Ghébali, che rileva solo en passant l'interesse italiano per il tema del lavoro migrante¹¹⁷. Allo stesso modo, il rappresentante statunitense Maresca si limita ad includere l'Italia nel gruppo dei Paesi meno sviluppati che avevano interessi contrapposti a quelli dei Paesi industrializzati su varie tematiche trattate nel II cesto. In un documento del Dipartimento di Stato sul ruolo dei vari Paesi, gli americani attribuirono invece un peso significativo all'Italia in ambito mediterraneo e nel pressare l'Est nel III cesto¹¹⁸. I canadesi menzionano solo la ritrosia di Roma a prendere impegni costosi per la protezione dell'ambiente¹¹⁹. I francesi nominano l'Italia solo per il fatto di essere stata, insieme ai Paesi Bassi e al Regno Unito e dopo il Belgio, fra i primi Paesi ad utilizzare l'espressione "libera circolazione delle persone, delle idee e delle informazioni"¹²⁰. Gli inglesi sottolineano l'intransigenza italiana sia sulla Dichiarazione sui principi che nel III cesto, ma non in termini positivi. Essi sostengono infatti che questa abbia creato problemi agli alleati, dal momento che l'Italia avrebbe all'improvviso perso interesse per temi su cui aveva assunto posizioni estreme, oppure non sarebbe stata in grado di difenderle e avrebbe lasciato loro il lavoro sporco. In generale, la delegazione sarebbe quindi stata incerta e poco affidabile¹²¹.

I soli giudizi positivi sono generici, perciò non indicano punti specifici dell'ordine del giorno in cui l'operato italiano sarebbe stato significativo. Edouard Brunner fa certamente un grande complimento ai colleghi italiani affermando che essi sarebbero stati i più lucidi nel capire che il negoziato non avrebbe rappresentato un rischio ma

116. Sulle valutazioni rispetto alla questione mediterranea e al ruolo italiano v. Zilio: cit.

117. Ghébali: cit., p. 246.

118. Maresca: cit., p. 177. Il documento del luglio 1975 è citato in Romano, Angela: cit., p. 197.

119. Peyton: cit., p. 123.

120. Andréani: cit., p. 47.

121. *Documents om British Policy Overseas*: cit., pp. 193, 196, 240, 242, 258, 360, 366.

un'opportunità politica per la CEE¹²². Anche i canadesi danno una valutazione positiva, ma che lascia qualche dubbio. Da una parte infatti, come si è visto, non nominano praticamente mai la delegazione italiana, ma dall'altra, facendo un raggruppamento delle delegazioni in base al grado del loro interesse, al numero delle proposte fatte e al livello di partecipazione nei dibattiti e negoziati, la pongono fra quelle più attive e in più settori, sia di interesse nazionale che globale. Inoltre il rappresentante canadese per il I cesto ritiene di essere stato in quel contesto la personalità dominante insieme ai colleghi italiano e sovietico¹²³.

Gli autori tedeschi che si sono occupati, molto brevemente, del tema non offrono alcun aiuto rispetto a quanto finora visto. In maggioranza, anche nel caso abbiano scritto dopo la sua conclusione, non trattano della conferenza vera e propria, ma dell'attitudine dell'Italia verso le relazioni con l'Est europeo dalla metà degli anni Sessanta e degli interessi con cui si sarebbe presentata ad Helsinki ed eventualmente di dichiarazioni di politici italiani durante lo svolgimento del negoziato. Essi concordano anzitutto sul fatto che l'attitudine italiana rispetto alla CSCE sarebbe stata fortemente influenzata dalla politica interna, per cui ci sarebbe stato un interesse generale nei confronti della distensione, ma in pratica nessun interesse verso ciò che concretamente si negoziava.

In secondo luogo, notano anch'essi che il Mediterraneo sarebbe stato una priorità per l'Italia, sia in seno alla CSCE che rispetto al desiderio di convocare una conferenza sulla sicurezza e la cooperazione nel Mediterraneo e di prendere parte ai negoziati sulla riduzione bilanciata delle forze in modo da evitare che una diminuzione della tensione nell'Europa centrale si traducesse in un suo aumento sulla sponda meridionale dell'Alleanza. Altri motivi alla base dell'interesse italiano sarebbero stati l'intenzione di aumentare gli scambi commerciali con l'Est europeo, legata però anche alla paura che un'eccessiva liberalizzazione potesse danneggiare l'industria italiana, e la paura che la cooperazione paneuropea avrebbe potuto costituire un ostacolo per il processo d'integrazione dell'Europa occidentale, motivo per

122. Brunner, Edouard: cit., p. 44.

123. Holsti, Kalevi: "Who Got What and How: The CSCE Negotiations in Retrospect", in Spencer: cit., p. 141; Peyton: cit., p. 123.

cui l'Italia si sarebbe tanto adoperata affinché il ruolo della CEE fosse ufficialmente riconosciuto dalla conferenza¹²⁴.

Si noti che ciò contraddice l'affermazione di Edouard secondo cui gli italiani sarebbero stati particolarmente lungimiranti nel riconoscere più opportunità che rischi per la CEE in seno alla CSCE. Partendo dal presupposto che evidentemente l'unità dei Paesi comunitari ed atlantici era considerata indispensabile dall'Italia per avventurarsi nel processo distensivo, dall'analisi dei documenti italiani si conferma in effetti l'intenzione di cogliere il negoziato come un'occasione di rafforzare la CEE obbligando il blocco orientale a considerarla come un valido interlocutore piuttosto che il timore di vederla danneggiata dalla controparte, nonostante fosse molto chiaro che questo era uno degli obiettivi di Mosca.

Gli scritti più recenti si dividono fra chi sostiene che l'Italia avrebbe fornito un contributo essenziale al negoziato, soprattutto in un settore tanto caro ai tedeschi come quello della facilitazione dei contatti umani¹²⁵, e chi afferma invece che essa avrebbe fatto parte, insieme ad altri Paesi mediterranei, del gruppo dei membri CEE e/o NATO che alla CSCE non furono in grado di sviluppare un profilo indipendente, per cui rimanendo all'ombra degli alleati non sarebbe riuscita a difendere neanche i suoi interessi mediterranei¹²⁶.

Nell'insieme, gli autori tedeschi dimostrano uno scarsissimo interesse per l'azione italiana a Helsinki – Ginevra, in buona parte dovuto all'assunto che un Paese tanto concentrato sulla propria politica interna non avrebbe avuto né la volontà né la capacità di assumere un qualche ruolo rilevante in quel contesto. Tale visione non è evidentemente limitata all'ambito della CSCE e costituisce un elemento fondamentale per comprendere le reciproche percezioni e i rapporti bilaterali fra Roma e Bonn.

124. Höhn, Jan: *Außenpolitik der EG-Staaten im Fall der KSZE: Geschichte, Struktur, Entscheidungsprozeß, Aktion-Möglichkeiten und Grenzen*. München: Tuduv-Verlag-Gesellschaft, 1978, p. 166 ss.; Jacobsen – Mallmann – Meier: cit., pp. 51–2; Ullrich: "Italien: Die Konferenz", cit., pp. 59–74.

125. Ruth, Friedrich: "Italia e Germania Ovest: legati da comuni interessi", *Relazioni Internazionali*, anno 53, n. 7/1989, p. 77.

126. Schlotter, Peter: *Die KSZE im Ost-West-Konflikt: Wirkung einer internationalen Institution*. Frankfurt/Main: 1999, p. 67.

1.2. Le relazioni fra Italia e Repubblica federale

Le relazioni ufficiali fra Roma e Bonn negli anni Settanta non sono sinora state analizzate. Le ricerche di storia diplomatica sul periodo successivo alla II guerra mondiale si fermano infatti al 1969 (con l'eccezione del contributo di Varsori sulla riunificazione nell'ambito della politica estera di Andreotti)¹²⁷, sebbene gli archivi tedeschi permettano attualmente di indagare tutti gli anni Settanta e da parte italiana, nonostante l'inaccessibilità dell'Archivio Storico Diplomatico del Ministero degli Esteri, cominci ad essere disponibile un buon numero di fonti primarie attraverso gli archivi personali di alcune delle grandi personalità politiche dell'epoca. I pochi studi di più ampio respiro temporale e di ambito non strettamente diplomatico sui rapporti bilaterali tendono a concentrarsi sui più tradizionali temi di ricerca: il nazifascismo e la II guerra mondiale, l'impegno comune per l'integrazione europea, il miracolo economico, la riunificazione¹²⁸.

È stato del resto evidenziato anche da coloro che si sono dedicati ad analizzare, da entrambe le parti, la produzione pubblicistica e scientifica sull'altro Paese e sulle relazioni reciproche che essa è stata particolarmente caratterizzata da interessi molto settoriali, da tradizionali pregiudizi o da evidenti connotazioni ideologiche¹²⁹.

127. Si rimanda ai testi citati in bibliografia di Guiotto, Woller, Marinelli, Di Maio, Niglia, Scarano, Berti, Vordemann, Masala. Sul periodo successivo al 1969 v. Zilio, Francesca: "Le relazioni tra Roma e Bonn durante il primo governo Brandt fra Ostpolitik e CSCE", *Mondo Contemporaneo*, n. 2-2012, pp. 5-34.

128. Rusconi, Gian Enrico: *Germania Italia Europa: Dallo stato di potenza alla "potenza civile"*. Torino: Einaudi, 2003; Rusconi, Gian Enrico e Hanns Woller (a cura di): *Italia e Germania 1945-2000*. Bologna: il Mulino, 2005; Gehler Michael e Maddalena Guiotto (a cura di): *Italien, Österreich und die Bundesrepublik Deutschland in Europa: Ein Dreiecksverhältnis in seinen wechselseitigen Beziehungen und Wahrnehmungen von 1945/49 bis zur Gegenwart*. Wien: Böhlau, 2011. In quest'ultimo caso sono tuttavia presenti alcuni interessanti contributi innovativi sugli anni '70 e '80.

129. Braun, Michael: "Italia dei miracoli, Italia dei misteri", *Storia e memoria*, anno 4, n. 1/1996, pp. 85-97; Corni, Gustavo: "La storiografia italiana sulla Germania", in Rusconi, Gian Enrico, Thomas Schlemmer e Hans Woller (a cura di): *Estraniamento strisciante tra Italia e Germania?* Bologna: il Mulino, 2008, pp.157-68; Klinkhammer, Lutz: "La ricerca in storia contemporanea tra livelli di eccellenza e persistenti incomprensioni", in Rusconi-Schlemmer-Woller: cit., pp. 121-32; Petersen, Jens: "L'immagine dell'Italia nel mondo germanico dopo il 1945", *Storia e memoria*, anno 4, n. 1/1996, pp. 113-147.

I pregiudizi reciproci e i luoghi comuni paiono rappresentare un elemento ineliminabile delle relazioni bilaterali, su cui pongono l'attenzione molti autori. Secondo la maggioranza, essi non apparirebbero certo ai soli studiosi e giornalisti citati negli studi suddetti, ma all'opinione pubblica in generale, cioè al livello del Paese reale, mentre il livello politico-diplomatico ne sarebbe escluso¹³⁰. Altri ritengono invece che la memoria dell'occupazione tedesca abbia lasciato forti segni anche in quell'ambito, traducendosi per gli italiani in una continua paura di pretese egemoniche da parte di Bonn. Ciò dipenderebbe anche dal fatto che l'immagine del bravo italiano e del cattivo tedesco che permea la memoria collettiva italiana fu alimentata anche a livello ufficiale, non solo per mobilitare il popolo contro l'invasore ma pure per cercare di far contare a livello diplomatico il contributo italiano nella lotta al nazismo. A questo proposito si ritiene che i rapporti bilaterali negli anni Cinquanta sarebbero stati buoni proprio in virtù di un tacito accordo nell'ignorare il recente passato doloroso¹³¹. Accanto all'immagine del bravo italiano e del cattivo tedesco vi è quella di due Paesi antitetici: uno autoritario, improntato all'ordine e alla disciplina nel segno della collettività e l'altro prettamente individualista, che valorizza la libertà e l'anarchia¹³².

Luoghi comuni, diffidenze e componenti emotive, uniti ad una diversità culturale la cui ampiezza secondo alcuni non è ben percepita a causa della fitta rete di legami che lega i due Paesi, costituirebbero

130. V. ad es. Ferraris: "Le relazioni tra Italia e Germania", cit., p. 82.

131. Focardi, Filippo: "Bravo italiano e cattivo tedesco: riflessioni sulla genesi di due immagini incrociate", *Storia e memoria*, anno 4, n. 1/1996, pp. 55-83; Idem: *L'immagine del "cattivo tedesco" e il mito del "bravo italiano". La costruzione della memoria del fascismo e della seconda guerra mondiale in Italia*. Padova: Il Rinoceronte, 2005; Idem: *Il cattivo tedesco e il bravo italiano. La rimozione delle colpe della seconda guerra mondiale*. Roma-Bari: Laterza, 2013; Klinkhammer, Lutz: "Riflessioni sull'immagine dei tedeschi in Italia dopo il 1945", *Le Relazioni tra l'Italia e la Germania I: Numero speciale nel cinquantenario dell'accordo per l'emigrazione italiana in Germania del 1955, Il Veltrò: Rivista della Civiltà italiana*, anno 49, n. 4-6/2006, pp. 140-148; Missiroli, Antonio: "Italia-Germania: le affinità selettive", *il Mulino*, anno 44, 1995 (Europa/2, fascicolo speciale allegato al numero di dicembre 1995), pp. 26-40; Idem: "Un rapporto ambivalente: Germania e Germanie nell'Italia del dopoguerra", *Europa Europe* 5/1996, 1, pp. 223-55; Idem: "Un rapporto ambivalente: le due Germanie viste dall'Italia 1945-1989", *Storia e Memoria*, anno 4, n. 1/1996, pp. 99-112 (i tre saggi di Missiroli sono pressoché identici, perciò di seguito si farà riferimento sempre al primo).

132. Missiroli: cit.; Petersen, Jens: "Italianizzazione della Germania? Germanizzazione dell'Italia? L'immagine dell'altro nella reciproca percezione di sé", in Rusconi - Woller: cit., pp.43-57.

le fragili basi su cui poggierebbe l'amicizia italo-tedesca. Nonostante la necessità, non vi sarebbe però la volontà di conoscersi meglio¹³³.

Accanto alle diversità speculari summenzionate, tra i luoghi comuni più evidenti vi sono anche quelli delle storie parallele dei due Paesi e dell'Italia come *Vorbild*, esempio da seguire¹³⁴. Sebbene quest'ultimo aspetto, certamente diffuso negli ambienti della sinistra tedesca, non sembra apparire in quelli diplomatci, più inclini a farsi condizionare dagli altri due, nelle parole degli ambasciatori tedeschi è riscontrabile quello che Dipper definisce l'argomento decisivo dei difensori dell'immagine del "Modello Italia", cioè il fatto che il Paese traballi sempre ma non affondi mai. In più occasioni si trovano infatti riferimenti a situazioni che in altri Paesi causerebbero un disastro ma a cui in Italia si è abituati, o all'incredibile capacità di vivere con problemi irrisolti¹³⁵.

Per quanto riguarda i percorsi comuni in seno alle Comunità europee e all'Alleanza atlantica che secondo alcuni avrebbero reso le discussioni sulla politica internazionale durante gli incontri bilaterali pressoché superflue e pertanto di scarso interesse per gli studiosi, i tre ambasciatori tedeschi che si susseguirono a Roma nel decennio 1964-1974 confermarono le forti assonanze fra le politiche estere dei due Paesi in particolare in ambito comunitario ed atlantico. Lahr affermò che la circostanza che i rapporti bilaterali italo-tedeschi fossero in quel momento migliori che in qualsiasi altro periodo (ad esclusione di quello dell'Asse) non dipendeva dal fatto che i due Paesi prendessero particolarmente a cuore le relazioni reciproche, ma proprio dal fatto che nelle loro politiche estere vi fossero numerosi interessi comuni e nessuna differenza significativa¹³⁶.

133. Arnold, Hans: "Italia e Germania: politica e cultura", *Affari sociali internazionali*, anno 8, n. 4/1980, p. 189, 193; Bolaffi, Angelo: "Un nuovo capitolo di una storia infinita?", in Rusconi - Schlemmer - Woller: cit., p. 46; Missiroli: cit., p. 29; Lill, Rudolf: "Deutsch-italienische Beziehungen seit dem zweiten Weltkrieg", *Jahrbuch der Villa Vigoni 1985-1989*. Tübingen: 1990, pp. 152-63; Petersen: "Italianizzazione della Germania?", cit., p. 54; Rusconi: cit., p. X.

134. Per una critica della "storia parallela" fra i due Paesi e su diversità e parallelità come topoi dell'immagine dell'Italia in Germania, v. Dipper, Christof: "Traditionen des Italienbildes in Deutschland", in Janz, Oliver e Roberto Sala (a cura di): *Dolce Vita? Das Bild der italienischen Migranten in Deutschland*. Frankfurt/Main: Campus, 2011, pp. 53-54, 56 ss.

135. Lahr: cit., pp. 539, 566, 592.

136. Blankenhorn, Herbert: *Verständnis und Verständigung: Blätter eines politischen Tagebuchs 1949-1979*. Frankfurt/Main-Berlin-Wien: Propyläen, 1980, pp. 454, 469; Herwarth, Hans von: *Von Adenauer zu Brandt: Erinnerungen*. Berlin-Frankfurt/Main: Propyläen, 1990;

Non si ritiene tuttavia che l'affermazione secondo cui durante il suo mandato, che corrisponde in pratica al periodo che si è scelto di approfondire in questo studio, i rapporti bilaterali sarebbero stati eccezionalmente positivi sia una buona ragione per non ritenerli meritevoli di attenzione. Al contrario, ciò potrebbe permettere di staccarsi dall'immagine secondo cui nulla sarebbe accaduto nelle relazioni internazionali dell'Italia negli anni Settanta ed essa sarebbe stata disinteressata alla Ostpolitik di Bonn se non per ragioni di politica interna e sempre diffidente a causa del suo costante complesso dell'abbandono.

Ciò acquista ancora maggiore valore se si considera che soprattutto da parte italiana vari autori concordano sul fatto che quella della Ostpolitik sarebbe stata la seconda stagione di grande sintonia politica fra Roma e Bonn dopo l'era De Gasperi-Adenauer¹³⁷. Ferraris la considera uno degli aspetti principali della relazione particolare fra Roma e Bonn, affermando che il termine Ostpolitik dovrebbe essere utilizzato ad uguale titolo per entrambi i Paesi che, partendo da presupposti diversi e con modalità diverse, ebbero comunque una concordanza sostanziale negli obiettivi. La politica verso l'Est avrebbe infatti rappresentato un aspetto di grande anche se non uguale rilevanza per la politica europea di entrambi ed avrebbe loro permesso di farle assumere un profilo più indipendente. Queste sarebbero le ragioni per cui la Farnesina avrebbe analizzato approfonditamente la Ostpolitik tedesca e si sarebbe fatta promotrice di un'interpretazione di grande apertura¹³⁸. Tale ultimo aspetto è particolarmente interessante perché invita ad indagare, come sarà fatto nei prossimi capitoli, la differenza di percezioni fra politici e diplomatici italiani, che può rappresentare una chiave di lettura per spiegare lo scarto fra la scarsa mobilità della politica estera dell'Italia e il suo contemporaneo attivismo in seno alla CSCE ove, come si è già notato, i diplomatici ebbero una particolare libertà d'azione.

A favore dell'interpretazione secondo cui i rapporti bilaterali sarebbero stati particolarmente positivi durante il lasso di tempo studiato,

Lahr: cit., p. 520, 556. Scheib (cit., p. 75) concorda per il periodo 1966-71. Blankenhorn fu a Roma dal 12/11/1963 al 31/3/1965, quando fu sostituito da Herwarth, che rimase fino al 25/2/1969.

137. Missiroli: cit., p. 33; Guiotto, Maddalena: "Le relazioni italo-tedesche dall'unificazione nazionale all'integrazione europea: un profilo", in *Le Relazioni tra l'Italia e la Germania I*, cit., pp. 135-6; Lill: cit., pp. 157-8.

138. Ferraris: "La Ostpolitik italiana e tedesca", cit., pp. 97-108.

si nota inoltre che Brandt sarebbe stato il primo Ministro degli Esteri e poi Cancelliere davvero interessato all'Italia¹³⁹. Con le sue dimissioni sarebbe finito il momento idilliaco e vari autori identificano proprio gli anni 1976–77 — con l'opposizione di Schmidt all'ingresso del PCI nel governo, la fuga di Kappler e la sua mancata estradizione, la questione del sistema televisivo a colori — come quelli peggiori per le relazioni italo-tedesche del dopoguerra, che avrebbero cominciato a riprendersi con il Piano Colombo–Genscher del 1981¹⁴⁰.

Fra i tedeschi vi è invece chi sostiene che non vi sarebbero state particolari convergenze fra Roma e Bonn né sulla Ostpolitik né in ambito comunitario ed atlantico e significativamente si tratta in particolare dell'autrice del volume di riferimento sulle posizioni italiane rispetto alla politica tedesca verso l'Est. Riguardo i contesti dell'integrazione occidentale, Scheib sostiene che un problema per i rapporti bilaterali fu dato dalle diverse priorità, cioè dal fatto che per l'Italia l'appartenenza all'Alleanza atlantica venisse davanti a tutto, mentre la Germania era focalizzata in primo luogo sulla Ostpolitik. Anche l'integrazione dell'Europa occidentale sarebbe stata più importante per Roma che per una Bonn sempre rivolta ad Est e inoltre la prima sarebbe stata interessata più all'integrazione politica, mentre la seconda a quella economica¹⁴¹.

Le riflessioni di Scheib si spiegano attraverso la sua convinzione che fondamentalmente non siano esistiti né una Ostpolitik italiana né un interesse e un sostegno italiani per quella tedesca che andassero oltre la necessità di creare una convergenza fra i partiti, gli obblighi derivanti dalle alleanze e la necessità di tenere Bonn ancorata all'Occidente. Essa

139. Idem: "Die deutsche Frage aus italienischer Sicht", cit., p. 82; Lahr: cit., p. 517, 520; Scheib: cit., p. 75.

140. Scheib: cit., p. 71; Wilking: cit., p. 71; Woller, Hans: "Sul mito dell'estraniamento strisciante", in Rusconi – Schlemmer – Woller: cit., p. 23.

141. Scheib: cit., pp. 122, 133–5, 142. Sempre a proposito della CEE, Lill sostiene invece che vi fosse un contrasto fra i due Paesi, ma a causa del fatto che l'Italia era interessata maggiormente alla politica sociale e regionale, di cui la Repubblica federale non era entusiasta essendo il maggiore contributore. Altra fonte di difficoltà per le relazioni bilaterali sarebbe stato l'interesse italiano per il Mediterraneo nella convinzione, non condivisa da Bonn, che la stabilità nell'area fosse determinante per quella di tutta l'Europa. Lill: cit., p. 158. Riguardo il Mediterraneo, si noti che al contrario Ullrich afferma che gli ambiti di collaborazione fra i due Paesi si siano ampliati proprio a causa di un maggiore interesse tedesco per l'equilibrio in quell'area dall'inizio degli anni Settanta. Ullrich: "Das deutsch-italienische Verhältnis", cit., pp. 275–7.

ritiene infatti che non si possa definire come Ostpolitik una politica come quella italiana negli anni Sessanta in quanto ebbe successi solo in ambito economico–commerciale, ma nulla di paragonabile ai trattati di Bonn con i suoi vicini orientali. La Ostpolitik sarebbe potuta nascere solo in Germania poiché perseguiva obiettivi nazionali tedeschi cui l'Italia non era direttamente interessata. Essa non avrebbe quindi avuto un suo proprio obiettivo specifico nel rivolgersi verso Est, anche se subito dopo l'autrice afferma che avrebbe aspirato ad ampliare i propri mercati e il proprio raggio d'azione in politica estera e non si vede come questi possano non essere considerati dei validi propositi¹⁴². Allo stesso modo ci si chiede perché ad esempio non sia menzionato come obiettivo nazionale italiano quello di contribuire a creare un contesto in cui potesse risolversi il contenzioso con la Jugoslavia.

Certamente le due politiche non furono identiche, né ebbero in assoluto la stessa portata interna ed internazionale, ma del resto non pare che il pensiero di Ferraris possa essere interpretato in questo senso. Il paragone può essere invece comprensibile facendo le debite proporzioni fra le azioni internazionali dei due Paesi nel periodo in esame — considerate da molti al massimo dell'attivismo per Bonn e al minimo per Roma — e definendo come Ostpolitik non strettamente i Trattati di Mosca, Varsavia, Praga, l'Accordo quadripartito su Berlino e il Grundvertrag, ma anche un'elaborazione concettuale che sembra esserci stata in entrambi i Paesi. In questo caso non stupirebbe troppo il fatto che possa essere iniziata prima e più facilmente in Italia, dal momento che questa non doveva superare dei blocchi come quelli che avevano caratterizzato la Deutschlandpolitik fino a quel momento. Ciò non toglie che poi i risultati concreti furono senza dubbio non paragonabili.

Indipendentemente dalle perplessità su alcuni giudizi espresse finora, la ricerca di Christine Scheib rappresenta un punto di riferimento importante e può essere considerata complementare in quanto approfondisce aspetti necessari alla comprensione del contesto in cui questo studio si inserisce, ma ha una serie di caratteristiche diverse da esso e di lacune che si intendono colmare. La stessa autrice specifica

142. Scheib: cit., pp. 37–8, 54, 61, 65. Su questi temi, anche se riferiti al periodo immediatamente precedente, v. Bagnato, Bruna: *Prove di Ostpolitik: politica ed economia nella strategia italiana verso l'Unione Sovietica, 1958–1963*. Firenze: Olschki, 2003.

che il suo non è stato un lavoro né sulla politica estera italiana né sulle relazioni bilaterali italo-tedesche a causa della mancanza di fonti italiane¹⁴³. Di conseguenza, essa si è concentrata solo sulle reazioni italiane alla Ostpolitik, indagandole perlopiù dal punto di vista dei partiti e con un uso molto limitato di fonti primarie. Ad esempio, sono stati presi in considerazione alcuni incontri bilaterali al vertice fino al 1972 che saranno analizzati nel prossimo capitolo, ma utilizzando solo le rassegne stampa e i comunicati di entrambe le parti e articoli di giornale di commento agli eventi.

L'impressione è che l'autrice, di fronte all'impossibilità di accedere ai documenti diplomatici, ne abbia eccessivamente sottovalutato l'importanza per l'analisi non solo del periodo e dei temi in questione, ma della politica estera italiana in generale. Partendo dalla constatazione che le coalizioni governative italiane si formavano intorno all'accordo rispetto ad alcuni punti e che su altri temi, come la politica estera al di là delle scelte fondamentali, vi erano posizioni molto differenziate anche all'interno dei singoli partiti, Scheib tende infatti a minimizzare la rilevanza delle relazioni ufficiali, che qui si ha invece intenzione di porre in evidenza, indagando le posizioni dei due Paesi e le loro reciproche percezioni attraverso la preparazione e lo svolgimento degli incontri bilaterali. Si noti ancora che l'analisi dei documenti preparatori ad essi e delle riflessioni interne sulla CSCE permetterà di distinguere le opinioni espresse dai singoli Ministri o Presidenti del Consiglio, che in effetti erano limitati dalla loro appartenenza a particolari correnti e coalizioni di governo, da quelle maturate e per quanto possibile attuate dalla Farnesina, che ebbero una continuità molto maggiore rispetto a quelle governative. In ambiti come la Ostpolitik e soprattutto la CSCE, i cui dettagli erano piuttosto complessi da seguire specialmente per dei politici non molto dediti alla politica estera come quelli italiani, le valutazioni e le azioni dei diplomatici meritano un interesse particolare, che evidentemente è stato ignorato da Scheib data la natura della sua ricerca. Questo sarà uno dei temi affrontati nel prossimo capitolo.

143. Scheib: cit., p. 12.

1.3. Conclusioni

L'approccio alla letteratura sui temi in analisi ha reso evidente la presenza di una serie di contraddizioni: secondo molti, italiani compresi, la politica estera italiana negli anni Settanta avrebbe avuto un profilo ancora minore rispetto al suo tradizionale, ma al tempo stesso Roma sarebbe stata molto attiva alla CSCE e il periodo iniziato con i trattati della Ostpolitik e conclusosi con la conferenza sarebbe stato il migliore per le relazioni italo-tedesche dopo quello De Gasperi – Adenauer, se non addirittura dopo l'Asse. Un'altra contraddizione sta nel fatto che tali ultime interpretazioni sono condivise in Italia ma non certo all'estero, soprattutto per quanto riguarda il negoziato di Helsinki – Ginevra.

Gli studi sulla politica estera italiana del dopoguerra ne hanno individuato una serie di difetti: disinteresse e ideologizzazione di politici, stampa, intellettuali e di conseguenza dell'opinione pubblica; inesistenza di un concetto di interesse nazionale comune; sottomissione della politica estera alla politica interna e conseguente rischio ad ogni cambio di governo di una modificazione dell'azione internazionale del Paese; scarso rispetto degli impegni presi con gli alleati e contraddittorietà nelle posizioni assunte sulle varie questioni internazionali; verbalismo e aspirazioni velleitarie. Non tutti condividono una visione tanto negativa, ma anche coloro che sono meno critici rispetto all'insieme del periodo repubblicano tendono ad individuare proprio negli anni Settanta un periodo particolarmente opaco. Le interpretazioni variano comunque da chi ritiene che l'Italia non assunse alcuna iniziativa in politica estera a chi vede in quel periodo quello più attivo e ricco di innovazioni dopo le scelte fondamentali. L'opinione più diffusa sembra essere quella secondo cui le evoluzioni che all'epoca erano in corso sia in campo interno che internazionale avrebbero potuto rivelarsi positive per attenuare le divisioni presenti a entrambi i livelli e permettere una maggiore flessibilità all'azione internazionale dell'Italia, ma rappresentarono invece delle occasioni perse. Roma si sarebbe infatti limitata a reagire agli avvenimenti internazionali, seguendo sempre la logica degli schieramenti e continuando ad utilizzare la politica estera come proiezione delle sue vicende interne e garanzia del potere. Le principali cause di ciò sarebbero sempre da cercare nella politica interna, non solo in relazione alla crisi che

comprensibilmente assorbiva gran parte dell'attenzione dei politici, ma anche rispetto alle divisioni sia all'interno de governi che della DC, che avrebbero causato immobilismo e mancanza di continuità.

Di fronte a tali interpretazioni, gli unici ambiti d'azione che vengono valorizzati da alcuni autori sono proprio quelli della Ostpolitik e della CSCE, in cui l'Italia sarebbe stata più attiva. Si tratta però di studiosi e diplomatici italiani o di stranieri che si basano esplicitamente su fonti italiane, mentre molti altri ritengono che anche in questi settori l'atteggiamento di Roma non avrebbe presentato novità e che il suo interesse sarebbe stato motivato perlopiù da obblighi di alleanza ed esigenze interne. In particolare si sarebbe trattato della necessità di superare i contrasti fra le forze politiche italiane causati dal sostegno governativo alla rigida politica che Bonn aveva fino ad allora condotto e di difendere la NATO dalle accuse di rappresentare un ostacolo per la distensione, rendendo così l'Alleanza accettabile anche per i socialisti. L'Italia avrebbe quindi sostenuto distensione e Ostpolitik più come strumenti per appianare alcune situazioni delicate che per vero interesse verso ciò che concretamente si negoziava.

Soprattutto a proposito della CSCE l'analisi della letteratura non fornisce solide basi alla ricerca, poiché essa è molto scarsa e ancora una volta contrastante. La situazione è resa più complicata dal fatto che non esistono resoconti ufficiali del negoziato, perciò in mancanza dei documenti italiani non è stato fino ad ora possibile verificare la veridicità di quanto affermato dai colleghi di altri Paesi sul ruolo di Roma. Da un lato gli autori italiani tendono infatti ad esaltare l'azione del loro Paese, mentre gli stranieri lo ignorano completamente, o si limitano a menzionarne qualche attività nei settori del Mediterraneo e dei diritti umani. In genere poi tali commenti non sembrano basarsi su una qualche analisi, quanto piuttosto sui principali pregiudizi rispetto alla politica estera italiana. Ciò riguarda almeno in parte anche alcuni diplomatici stranieri.

La questione dei pregiudizi e dei luoghi comuni emerge immediatamente anche dalla letteratura sui rapporti bilaterali, che ne è ricca e dimostra come questi non siano limitati all'opinione pubblica. Fra gli studi che ne sono privi, la gran parte tende a concentrarsi su alcuni argomenti topici come il nazifascismo, l'integrazione europea, il miracolo economico e la riunificazione. Per quanto riguarda nello specifico le relazioni diplomatiche bilaterali, non è stato scritto praticamente

nulla sugli anni Settanta, eppure non mancano le contraddizioni. Da una parte infatti vari autori e lo stesso ambasciatore tedesco a Roma dell'epoca lo ritengono un periodo di eccezionale sintonia fra i due Paesi, ma dall'altra soprattutto i tedeschi, fra cui l'autrice del volume di riferimento sull'argomento, continuano a vedere l'Italia come spettatrice passiva di un'azione prettamente tedesca. In particolare Scheib, non avendo a disposizione le fonti diplomatiche italiane, tende a sottovalutare tale dimensione, dando in pratica per scontato che la composizione delle coalizioni governative impedisse la formazione di una coerente politica estera ufficiale degna di attenzione.

I capitoli seguenti, attraverso lo studio dettagliato di documenti perlopiù inediti e in gran parte mai analizzati prima, hanno l'obiettivo di confermare o smentire i vari assunti sulla politica estera italiana e le relazioni bilaterali fra Roma e Bonn, di proporre delle interpretazioni che possano spiegare le eventuali contraddizioni che permarranno e di dimostrare come la storia diplomatica si confermi indispensabile, anche se non sufficiente, per comprendere l'azione internazionale dei Paesi.

La distensione come tema delle relazioni diplomatiche italo–tedesche

Dalle visite di Stato ai colloqui dei rispettivi ambasciatori con vari responsabili degli Affari Esteri del Paese ospitante, dalle consultazioni fra Direttori politici a quelle fra esperti di specifiche tematiche, alle conversazioni più informali avvenute in diverse circostanze, i documenti diplomatici disponibili hanno permesso di analizzare 84 incontri bilaterali¹.

Già da una prima lettura di tali fonti emerge la loro importanza rispetto ai discorsi programmatici, gli interventi parlamentari e i comunicati ufficiali delle visite per andare oltre un'apparente uniformità fra alleati e far emergere le particolarità degli attori coinvolti e i loro contrasti più o meno profondi.

Per quanto riguarda le posizioni dell'Italia, la necessità di presentarle come perfettamente congrue a quelle dei Paesi che rappresentavano i fondamentali punti di riferimento della sua politica estera, allo scopo di giustificarle di fronte all'opposizione e di riconfermare la validità delle scelte fondamentali del dopoguerra, sembra infatti essere il prin-

1. Il materiale esaminato non è uniforme né per fonte, né per tipologia, né per quantità. I documenti italiani provengono infatti da fondi di singole personalità (Nenni, Moro, Ferraris), mentre quelli tedeschi sono stati reperiti presso l'Archivio politico del Ministero degli Esteri di Berlino, dove evidentemente è stato possibile condurre una ricerca più ampia. Per una parte degli incontri sono state reperite fonti di entrambi i Paesi, mentre per altri era disponibile la documentazione di uno solo degli interlocutori, per cui non è stato possibile condurre un'analisi incrociata su quanto avvenuto. Per alcune circostanze si è raccolto del materiale molto completo, mentre per altre sono stati rintracciati solo i documenti preparatori o le relazioni dei partecipanti. Tuttavia, data la loro rilevanza e attualità, le tematiche che si intendono qui approfondire furono argomento di discussione nella grande maggioranza dei casi, per cui si ritiene che nonostante le citate lacune la quantità e qualità del materiale analizzato abbia permesso di ricostruire in modo attendibile le posizioni dei due Paesi.

cipale obiettivo dei Presidenti del Consiglio e dei Ministri degli Esteri susseguirsi nel periodo analizzato².

Ciò è riscontrabile soprattutto in riferimento alla Ostpolitik, rispetto alla quale essi espressero in Parlamento un pieno sostegno e una comprensione assoluta per le tempistiche e i condizionamenti posti dalla questione tedesca al processo distensivo, i quali appaiono immediatamente relativizzati nelle discussioni a porte chiuse³.

Rispetto a tale tema, quello della distensione e della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa fu affrontato più ampiamente nelle dichiarazioni programmatiche e negli interventi dei Ministri presso le Commissioni Esteri delle due Camere. Da tali discorsi emergono il consueto proposito di presentarsi in sintonia con l'Alleanza e giustificare le azioni, ma anche diversi atteggiamenti dei singoli politici che meritano di essere tenuti in considerazione nel proseguo dello studio.

L'elemento che risulta in modo più immediato dall'analisi comparata dei testi è come lo svolgimento e i possibili risultati della CSCE appaiano più concreti e dettagliati nel 1969, cioè anni prima dell'inizio delle conversazioni multilaterali, piuttosto che nel 1973 o nel 1975, nel pieno dei negoziati veri e propri e alla vigilia della loro conclusione. Ciò dipende evidentemente dal fatto che coloro che furono Ministri degli Esteri in quegli anni — Nenni da una parte e Medici e Rumor dall'altra — rappresentano gli estremi nello spettro delle posizioni assunte dai politici italiani. Nonostante l'intervento di Nenni dell'11 giugno 1969 di fronte alla Commissione Esteri del Senato fosse sicuramente più misurato rispetto a quello che aveva tenuto il 17 aprile precedente alla Camera (cfr. cap. successivo), dalle sue parole risultano infatti uno slancio, un ottimismo e un sentimento di urgenza e quasi di ineluttabilità non riscontrabili in tutti i suoi successori. Ciò è visibile in particolare nella ripetuta necessità di sfruttare tutti i possibili contatti

2. Per tutti i seguenti riferimenti a discorsi programmatici e interventi in commissione dei ministri degli Esteri italiani v. Simoni, Silvano (a cura di): *I programmi dei governi repubblicani*. Colombo: 1980; Camera dei Deputati: *Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari*, anni 1969–1975; Senato della Repubblica: *Resoconti sommari dell'assemblea*, anni 1969–1975.

3. Cfr. in particolare Moro alla Commissione Esteri della Camera, 24 settembre 1970, 21 gennaio e 12 novembre 1971 e alla Commissione Esteri del Senato, 13 ottobre 1970, 24 giugno e 28 settembre 1971.

con l'Europa orientale anche indipendentemente dalla proposta conferenza europea, ma allo stesso tempo nella certezza che quest'ultima avrebbe avuto luogo come inevitabile conclusione dei processi già in corso, da cui la decisione di iniziare già a prevederne partecipanti, fasi e obiettivi.

Nonostante le affermazioni di continuo impegno per la distensione, definita da Rumor nella sua esposizione del 23 gennaio 1975 alla Commissione Esteri della Camera "una delle grandi linee di svolgimento della storia attuale e una tendenza irreversibile", nelle parole sue e del collega Medici si scorgono invece non solo grande prudenza, ma una sfiducia di fondo rispetto ai concreti risultati conseguibili attraverso i negoziati in corso. Medici la espresse molto chiaramente nei suoi ultimi interventi alle Commissioni Esteri del Senato (16 maggio 1973) e della Camera (29 maggio), ma essa è percepibile anche in tutte le precedenti occasioni attraverso commenti solo in apparenza positivi. Il suo giudicare come risultati importanti delle trattative in corso il fatto che ormai i Paesi europei discutessero insieme dei problemi che li concernevano e concordassero nel volere più cooperazione e sicurezza indica infatti come egli non si attendesse che la conferenza si concludesse con qualcosa che andasse molto oltre un esercizio retorico.

Rispetto a Medici, Rumor non appare altrettanto pessimista, ma estremamente cauto, misurato e preoccupato per i pericoli insiti nella distensione, come a voler escludere a tutti i costi qualsiasi rischio di illusione fino alla vigilia della conclusione della conferenza. Proprio nella sua ultima esposizione di fronte alla Commissione Esteri della Camera prima della firma dell'Atto finale di Helsinki (14 marzo 1975⁴), egli affermò infatti che il negoziato si trovava "ad uno stadio abbastanza avanzato" che lasciava sperare che esso si potesse concludere "abbastanza velocemente" se tutti gli Stati coinvolti avessero fatto i necessari sforzi e che il processo di distensione sembrava in via di consolidamento, nonostante permanesse il rischio che esso sfuggisse di mano anche ai grandi protagonisti a causa delle sue crescenti contraddizioni.

Dal confronto fra le dichiarazioni di Rumor e quelle di Moro emergono un simile grado di realismo e prudenza, ma una maggiore

4. Il 16 luglio successivo la Commissione dedicò una seduta ai risultati della CSCE, durante la quale tuttavia non intervenne Rumor, ma il Sottosegretario Cattanei.

fiducia dell'ultimo nelle prospettive di cambiamento innescate dal processo distensivo. Le iniziali parole di Rumor rispetto ad una situazione estremamente complessa, a problemi fondamentali ancora insoluti, alla gradualità e alla calma necessarie per avere maggiori garanzie di riuscita (discorsi programmatici dell'8 agosto 1969 e del 4 aprile 1970), erano riprese da Moro in termini molto simili. Questi sottolineava, oltre alle difficoltà e alla gradualità con cui si sarebbe dovuto affrontarle, che il problema fondamentale nell'affrontare il processo distensivo stava nel preparare un nuovo assetto delle relazioni internazionali senza perdere l'equilibrio che manteneva la pace e che pertanto, nel perseguire il lontano obiettivo del superamento dei blocchi, l'Italia "non [voleva] essere travolta finché un pericolo sussiste[va]" (Commissione Esteri della Camera, 12 settembre 1969 e Commissione Esteri del Senato, 13 ottobre 1970). Sosteneva una politica di distensione "adeguatamente garantita ed opportunamente orientata" (Commissione Esteri del Senato, 24 giugno 1971) e non mancava di sottolineare le situazioni di incertezza e le indicazioni negative, ma al tempo stesso pareva sforzarsi consapevolmente di trovare nell'attualità ragioni di soddisfazione e di incoraggiamento, fino a dichiarare, rispetto alla divergenza di opinioni con Gromyko sulla CSCE, che "di fronte ai problemi del mondo, dalla diversità si po[tevano] trarre indicazioni positive ed evolutive che conduc[essero], magari attraverso altri incontri, ad un nuovo assetto europeo" (Commissione Esteri della Camera, 28 febbraio 1974). Tale fiducia rispetto alle prospettive che la distensione avrebbe potuto dischiudere non è presente in Rumor nemmeno un anno più tardi, all'avvicinarsi della conclusione della CSCE, e rappresenta un utile punto di riferimento per l'interpretazione dei documenti diplomatici.

2.1. La Ostpolitik

2.1.1. Diverse opinioni italiane a confronto

L'elemento che è emerso con maggiore evidenza dall'analisi di 6 anni di conversazioni bilaterali sull'evoluzione e gli obiettivi della Ostpolitik e della questione tedesca sono le rassicurazioni, richieste e fornite, rispetto al fatto che la preservazione e il consolidamento dell'unità

occidentale fossero e dovessero rimanere premesse inderogabili della Ostpolitik e che in tale quadro l'integrazione europea assumesse un'importanza fondamentale. L'impegno europeistico di Bonn era infatti visto a Roma non solo come una garanzia contro i rischi di concessioni troppo ingenti alla pericolosa Westpolitik di Mosca, ma anche come l'espressione della volontà di non dedicarsi principalmente alla ricerca di un rapporto privilegiato con gli Stati Uniti e con la Francia, che rappresentava un ostacolo verso l'integrazione politica europea. Tali rassicurazioni seguivano di norma ai ringraziamenti ai politici italiani per il loro continuo sostegno alle iniziative tedesche verso l'Est e potrebbero dunque apparire dei rituali di scarsa importanza. Ciò che dimostra il contrario sono invece le parole dei diplomatici ma soprattutto dei politici italiani, che evidenziarono ad ogni occasione la necessità di sentire riconfermati la lealtà europea ed atlantica di Bonn e il suo bisogno di ricevere l'approvazione degli alleati per ogni iniziativa, salvo poi affermare che essi non avevano mai avuto dubbi in proposito, ma che occorreva dissipare quelli dell'opposizione, della stampa o dell'opinione pubblica.

Accanto al fil rouge dell'ancoraggio occidentale della Ostpolitik, elemento che accomuna gli interlocutori italiani agli altri alleati della Repubblica federale, è emersa una peculiarità legata alle caratteristiche della politica estera di Roma: una tendenziale differenziazione di approcci che schematizzando può essere individuata fra politici e diplomatici e all'interno di queste due categorie fra i politici di vertice e quelli di rango inferiore e fra i diplomatici in servizio alla Farnesina e l'ambasciatore italiano a Bonn.

I politici di vertice

Nel breve periodo iniziale in cui gli Affari Esteri dei due Paesi erano affidati rispettivamente a Brandt e Nenni, la vicinanza ideale, politica e personale fra loro si tradusse in una particolare condivisione di obiettivi e in un fiducioso sostegno italiano alla Ostpolitik, non privo tuttavia di un'interpretazione critica dei rischi che essa comportava. Fu così che Nenni, in occasione di un incontro a margine del Consiglio d'Europa, sottolineò la necessità di evitare "corse solitarie" verso Mosca, mentre Brandt, pur non negando l'importanza della cooperazione

con gli alleati, riaffermò quella dei contatti bilaterali⁵. Egli dimostrò comunque un ottimismo molto limitato e la necessità di un continuo sostegno da parte degli alleati, esprimendo la speranza che il Gruppo di Bonn⁶ potesse sottoporre ai Ministri degli Esteri delle tre potenze alleate delle proposte migliori rispetto all'auspicato negoziato sullo status di Berlino⁷ e che il futuro dialogo intertedesco non si sarebbe tradotto in una reazione a catena di riconoscimenti della RDT⁸.

Dopo la sostituzione di Nenni, una chiara dimostrazione dei timori di Palazzo Chigi e del fatto che le rassicurazioni non fossero rituali ma necessarie risultò dal ricevimento che il Presidente della Repubblica offrì al corpo diplomatico nel dicembre 1969 per l'inizio del nuovo anno. L'Ambasciatore tedesco Lahr⁹, a colloquio con Saragat e Moro, si disse stupito del fatto che in Italia si riscontrasse spesso la preoccupazione che la Ostpolitik in futuro potesse essere considerata più importante della politica europea o atlantica. Il Capo dello Stato, dopo aver assicurato che l'Italia avrebbe continuato a seguire i desideri di

5. Ministerbüro: "Vermerk über ein Gespräch des Herrn Bundesministers mit dem italienischen Aussenminister Nenni am 13. Mai 1969 in Straßburg", 14/5/1969. Ministero degli Esteri della Repubblica federale di Germania/Archivio politico, serie 150, busta 152 (d'ora in poi PA/AA, B150-152). Si è deciso di mantenere i riferimenti ai documenti tedeschi in lingua originale poiché in molti di essi — soprattutto quelli riguardanti la CSCE — hanno titoli quasi identici, che tradotti rischierebbero di essere confusi. Per la traduzione dei termini usati più frequentemente v. indice dei termini tedeschi. "Appunto sull'incontro", s.d. [maggio 1969]. Archivio Centrale dello Stato – Fondo Nenni, Serie Governo, Busta 120, fascicolo 2415 (d'ora in poi ACS/FN, G120, f2415).

6. Il Gruppo di Bonn era costituito da rappresentanti a vari livelli della Repubblica federale, degli Stati Uniti, del Regno Unito e della Francia che avevano il compito di consultarsi sulle materie rimaste di competenza delle tre ex potenze occupanti a seguito del cosiddetto Deutschlandvertrag (26/5/1952, riveduto il 23/10/1954), cioè del trattato che in sostanza pose fine all'occupazione della Repubblica federale e le restituì la sovranità in tutti gli ambiti, ad eccezione dei diritti e responsabilità su Berlino e la Germania nel suo insieme che spettavano alle quattro potenze vincitrici della guerra in virtù del Trattato di Potsdam finché non fosse stato firmato un Trattato di pace con la Germania. Il Gruppo di Bonn a livello dei Ministri degli Esteri soleva riunirsi alla vigilia di ogni Consiglio atlantico.

7. "Incontro con Ruete a margine del Consiglio atlantico del 17 aprile 1969 a Bonn". Telegramma ambasciata d'Italia a Bonn – Ministero Affari Esteri (d'ora in poi Italdipl Bonn – MAE), s.d. ACS/FN, G118, f2407.

8. "Sitzungsprotokoll: Deutsch-italienische Konsultationen auf Direktorenebene am 9./10. Juni 1969 in Rom", 16/6/1969. PA/AA, B26-405.

9. Dopo aver ricoperto l'incarico di II Segretario di Stato presso l'Auswärtiges Amt dal 1961, Rolf Lahr fu Ambasciatore della Repubblica federale a Roma dal marzo 1969 al gennaio 1974.

Bonn sulla questione tedesca, affermò di non condividere la suddetta preoccupazione e di conoscere Brandt come un europeista convinto. Anche Moro si disse estraneo a quanto prospettato dal suo interlocutore, aggiungendo tuttavia di nutrire un altro timore, quello che la Repubblica federale, nel tentativo di costruire un accordo particolare con Berlino Est, potesse “venire a trovarsi in difficoltà con l’idea sovranazionale di unificazione europea”, cioè esattamente quanto sostenuto dall’ambasciatore tedesco: la preoccupazione che gli obiettivi della Ostpolitik potessero prevalere su quelli della Westpolitik e, nel caso specifico, dell’integrazione europea. Lahr si limitò a rispondere che così come l’ampliamento dell’Interzonenhandel non aveva impedito il completamento dell’unione doganale fra i sei Paesi CEE, anche altri ambiti in cui si stava cercando di migliorare i rapporti con la RDT non avrebbero dovuto preoccupare¹⁰.

Fugare le preoccupazioni italiane fu evidentemente l’obiettivo del Ministro degli Esteri Scheel durante la sua prima visita in Italia, l’8 aprile 1970¹¹. Nel suo colloquio con Rumor egli riassunse infatti la sua precedente conversazione con Moro a proposito della Ostpolitik definendola “la politica europea diretta ad Est e ad Ovest del governo tedesco” e ribadendo che tutte le relative iniziative si basavano sul fondamento dei forti legami all’interno della CEE e della sicurezza garantita dall’Alleanza atlantica, allo scopo di costruire un ordinamento di pace di cui avrebbero beneficiato tutti i Paesi europei. Questo avrebbe rappresentato il solo contesto in cui avrebbero potuto trovare una soluzione i problemi nazionali tedeschi che, aggiunse opportunamente il Ministro, non potevano più essere visti in un’ottica nazionale, ma rientravano nel quadro di uno sviluppo politico europeo. In questo ambito si sarebbero dovuti garantire tre punti fondamentali: il diritto all’autodeterminazione del popolo tedesco, la salvaguardia dell’unità della nazione e il rispetto degli obblighi internazionali derivanti dal Trattato di Potsdam.

10. Fernschreiben Diplogerma Rom – AA: “Neujahrsempfang des diplomatischen Korps”, 19/12/1969. PA/AA, B26-405.

11. La visita avvenne neanche due settimane dopo l’inizio dei negoziati per l’accordo quadripartito su Berlino, che completavano il periodo di primo grande impulso alla Ostpolitik, cominciato il 30 gennaio e il 5 febbraio con l’inizio delle conversazioni per i futuri trattati con Mosca e Varsavia e proseguito con lo storico incontro fra il Cancelliere Brandt e il Primo Ministro della Repubblica democratica tedesca Willy Stoph ad Erfurt.

Come prevedibile, Rumor sottolineò che l'assicurazione che i contatti con l'Est fossero intrapresi dalla Repubblica federale in quanto membro delle compagini europea ed atlantica era l'aspetto dell'esposizione del collega che aveva maggiormente apprezzato, poiché permetteva di scacciare un certo sospetto presente sulla stampa di varie parti del mondo secondo cui la Ostpolitik avrebbe potuto condurre, se non ad un aggiornamento della situazione politica tedesca, ad un indebolimento dei legami con la CEE e la NATO "in cui tutti crediamo". Questo punto sarebbe stato importante per tutta l'Europa, ma soprattutto per l'Italia, poiché essa si trovava in una fase di straordinario interesse per i rapporti Est-Ovest, ma al tempo stesso di particolare preoccupazione per la situazione nel Mediterraneo e contava quindi molto sulla cooperazione con la Repubblica federale in ambito europeo ed atlantico. L'attribuzione dei dubbi alla stampa, il riferimento al sostegno alla politica tedesca da lui espresso nelle dichiarazioni programmatiche del suo terzo gabinetto appena insediato¹² e l'affermazione secondo cui egli concordava sull'opportunità di continuare i negoziati, benché lunghi e difficili, fino al limite del possibile, non furono sufficienti a nascondere i perduranti timori che Rumor nutriva personalmente¹³.

Tali timori apparvero infatti nuovamente tre mesi dopo in occasione della visita di Brandt del 14 luglio 1970 che, dopo essere stata rimandata a causa del secondo incontro con il suo omologo orientale Stoph a Kassel, si sarebbe trasformata in visita privata in seguito alle dimissioni di Rumor, avvenute quattro giorni prima dell'arrivo del cancelliere tedesco a Roma. Reagendo alla preoccupazione espressa da Brandt rispetto alla mancata partecipazione francese alla cooperazione militare in Europa, poiché secondo il cancelliere gli sforzi della Ostpolitik presupponevano la presenza di una forte alleanza, ancora una volta Rumor espresse il suo apprezzamento per la menzione della

12. In esse egli aveva definito i colloqui di Bonn con l'URSS, la Polonia e la Germania orientale — insieme a quelli fra Washington e Mosca per la limitazione degli armamenti strategici — come elementi positivi del momento politico internazionale e come iniziative incoraggiate dall'Italia "per le possibilità di pace in esse contenute". Simoni: cit., p. 437.

13. "Gespräch des Bundesministers Scheel mit Ministerpräsident Rumor in Rom", 8/4/1970. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland*. Herausgegeben von Hans-Peter Schwarz u. a. im Auftrag des Auswärtigen Amtes vom Institut für Zeitgeschichte. München: Oldenbourg, 1969, documento 358 (d'ora in poi: AAPD, 1970, doc 358).

necessità di stretti legami interni alla NATO, citò il suo ultimo discorso programmatico come dimostrazione della sua completa fiducia nella Ostpolitik e, a differenza dell'occasione precedente, attribuì non alla stampa ma all'opinione pubblica una serie di preoccupazioni, che definì infondate, rispetto al fatto che Bonn si stesse avviando verso posizioni, se non neutralistiche, comunque atte ad indebolire il sistema di difesa europeo. Pertanto sarebbe stato necessario che nell'ambito dei vari negoziati in corso, o in una dichiarazione ufficiale su di essi, si desse assicurazione che la Repubblica federale avrebbe mantenuto i suoi legami con l'Alleanza atlantica e le organizzazioni europee cui apparteneva¹⁴.

Le preoccupazioni italiane indussero Brandt a ripetere ancora una volta che la Ostpolitik non si faceva illusioni ed era condotta nella convinzione che un suo successo avrebbe rafforzato e non indebolito l'Occidente. Egli precisò inoltre che era fuori discussione che i trattati già in vigore potessero essere lesi da accordi sulla rinuncia all'uso della forza con l'Unione Sovietica e con altri Paesi del Patto di Varsavia e che ciò valeva in particolare per le responsabilità delle quattro potenze vincitrici sulla Germania previste dal Trattato di Potsdam, cioè per la prospettiva ancora aperta di un trattato di pace, che non avrebbe potuto essere sostituito da alcun accordo con i Paesi orientali. Concluse infine affermando che non poteva dare garanzie per ciò che sarebbe successo dopo 20 anni, ma che per il suo Governo poteva assolutamente assicurare che non ci fosse alcun pericolo che la Repubblica federale divenisse neutrale o comunque si allontanasse da CEE e NATO. Ciò che lo preoccupava di più erano invece le possibili derive nazionalistiche causate dalle controversie interne e a questo proposito, approfittando della veste non istituzionale del loro colloquio, invitò il collega italiano a farsi portavoce presso il partito cristiano-democratico tedesco delle interpretazioni che si davano all'estero della Ostpolitik, rispetto alle quali le posizioni della CDU/CSU su alcuni temi apparivano di orizzonti limitati¹⁵. Come si vedrà più avanti, la disponibilità di Rumor in questo senso non avrebbe dato i risultati sperati.

14. "Gespräche des Bundeskanzlers Brandt mit Ministerpräsident Rumor in Rom", 14/7/1970. AAPD, 1970, doc 307, pp. 1158 ss.

15. Ivi, p. 1162.

Se si vuole credere che i dubbi espressi da Rumor appartenessero effettivamente solo all'opinione pubblica (o alla stampa, come aveva detto a Scheel nel precedente incontro), la sua attitudine rispetto alla Ostpolitik sarebbe stata sostanzialmente positiva, come quella della Farnesina espressa nei documenti preparatori dell'incontro. Tuttavia è singolare il fatto che egli si soffermò con Brandt quasi esclusivamente su timori che avrebbero appunto dovuto essere estranei ai vertici della politica italiana e non si informò invece rispetto alle opinioni tedesche in merito a diversi punti che nei suddetti documenti erano presentati come controversi e difficilmente prevedibili.

Dopo aver sottolineato che la Ostpolitik aveva “compiuto passi importanti e significativi in un succedersi di eventi il cui ritmo [era] stato molto più veloce e la cui portata ancora più ampia di quanto [avrebbe potuto] essere nelle previsioni o nelle ipotesi”, il Ministero degli Esteri aveva infatti notato come la relativa celerità nell'avvicinarsi ad un'intesa fra Bonn e Mosca ponesse “degli interrogativi che non [potevano] essere semplicisticamente ridotti ai presunti timori occidentali di una attenuazione dei vincoli della RFT con l'Occidente, attenuazione da considerarsi irrealistica”, ma riguardavano le finalità che l'URSS perseguiva attraverso la sistemazione delle sue relazioni con la Germania occidentale. A questo proposito non si riteneva che gli interessi di Mosca fossero limitati ad ottenere il riconoscimento della RDT o a garantirsi su un fronte in vista di maggiori dissensi con la Cina, né che pensasse di poter ottenere un nuovo tipo di accordo di Rapallo. A parte il fatto che l'URSS mirava ad una normalizzazione della situazione in Europa centrale per trarne vantaggi economici, la Farnesina aveva affermato che erano possibili “solo illazioni sui motivi della condotta dell'Unione sovietica. Egualmente illazioni [potevano] esprimersi sul prezzo che in ultima analisi la RFT [sarebbe stata] chiamata a pagare per la normalizzazione”. Le tre principali ipotesi ventilate riguardavano la possibile rinuncia ad ogni manifestazione di sovranità tedesco-occidentale a Berlino in cambio della sola libertà di accesso alla città, il riconoscimento implicito dello status quo (considerato “rovescio inevitabile del tipo d'accordo in corso di negoziato fra Bonn e Mosca”) e l'accettazione del canale obbligato di Mosca per ogni contatto politico con l'Est¹⁶.

16. MAE: “Ultime evoluzioni della Ostpolitik”, s.d. [luglio 1970]. Archivio Centrale dello Stato – Fondo Moro, Serie 5, Busta 129, Fascicolo 35 (d'ora in poi: ACS/FM, s5, b129, f35).

Il noto *fil rouge* si ripropose all'indomani della firma del Trattato di Mosca, sul cui contenuto l'Amb. Lahr fu subito inviato ad informare il Presidente del Consiglio Colombo e a ringraziarlo per quanto da lui detto in Parlamento a proposito della Ostpolitik¹⁷. Informare gli italiani tanto celermente e negli stessi termini della lettera inviata da Brandt alle tre grandi potenze occidentali era di per sé un gesto che avrebbe dovuto rassicurarli e infatti Colombo e l'Amb. Ducci, nuovo Direttore generale degli Affari Politici¹⁸, non mancarono di esprimere la propria soddisfazione al riguardo, ma ciò non impedì che la conversazione seguisse i consueti schemi. Moro, ugualmente presente all'incontro, mostrò di avere relativamente a Mosca timori simili a quelli che aveva espresso a Lahr, in occasione del ricevimento di Saragat, a proposito dei futuri accordi con Berlino Est e chiese infatti se la Repubblica federale avesse intenzione di seguire le regole di Bruxelles per gli accordi con l'URSS o se intendesse limitarsi ad accordi bilaterali. La scelta da parte tedesca della prima opzione rassicurò Colombo, il quale affermò che, nonostante egli non avesse mai nutrito dubbi in proposito, la ripetizione dell'interdipendenza fra Ost e Westpolitik rappresentava "un fatto positivo di grande importanza"¹⁹.

Colombo si espresse in simili termini in occasione della successiva visita ufficiale di Brandt a Roma dal 23 al 25 novembre 1970, nel corso della quale quest'ultimo non mancò di ripetere sia al Presidente del Consiglio che al Presidente della Repubblica che le iniziative tedesche

17. Cfr. il resoconto stenografico della seduta della Camera dei Deputati: http://legislature.camera.it/_dati/leg05/lavori/stenografici/sedo320/sedo320.pdf. Commentando polemicamente gli interventi di alcuni deputati comunisti in risposta alle dichiarazioni programmatiche del suo governo, Colombo aveva affermato che era stata proprio la solidarietà occidentale a consentire di arrivare all'accordo russo-tedesco e a prospettare in futuro un concreto discorso distensivo fra le due parti dell'Europa. Non si era trattato "di affidare a Brandt il mandato di normalizzare le relazioni di tutto l'Occidente con l'Unione Sovietica", ma "di dare a Bonn quella base di solidarietà che le era necessaria per avviare a soluzione un problema particolare della Germania nei confronti dell'Unione Sovietica" (p. 19580). Colombo aveva poi aggiunto i noti motivi per cui l'Italia non avrebbe riconosciuto la Rdt: un riconoscimento intempestivo avrebbe complicato lo svolgimento dei negoziati in corso. Il telegramma con cui l'Amb. Lahr riferì del suddetto intervento è in parte riportato in AAPD, 1970, doc 566, nota 5.

18. Roberto Ducci fu successore di Gaja a capo della Direzione generale Affari politici, ove rimase fino al maggio 1975 per essere poi nominato Ambasciatore a Londra.

19. Fernschreiben Diplogerma Rom – AA: "Unterrichtung des Ministerpräsidenten Colombo über Moskauer Ergebnisse", 19/8/1970. PA/AA, B150–210.

potevano avvenire solo sulla base di una comunità europea vitale e di un'alleanza atlantica potente²⁰. Colombo, citando anch'egli il suo discorso programmatico tenuto alla vigilia della firma del trattato con Mosca²¹, affermò di averlo sempre saputo e di essere pertanto d'accordo sia con i metodi che con la sostanza della Ostpolitik, che il Governo italiano seguiva con grande interesse e che aveva intenzione di continuare a sostenere attivamente affinché potesse continuare ad essere condotta in modo coerente ed efficace.

Anche Saragat si espresse in termini molto favorevoli, sostenendo che l'Italia era profondamente solidale con la "grandiosa azione" che la Germania federale aveva intrapreso per migliorare i rapporti con l'Est e rafforzare la solidarietà del mondo atlantico e che "egli personalmente e la maggior parte degli italiani e del Governo" concordavano sullo stretto legame fra i due obiettivi e apprezzavano in particolare i progressi nell'integrazione europea²². Oltre a ribadire quanto noto, il Presidente della Repubblica confermò così implicitamente la presenza di opinioni non del tutto omogenee rispetto alla Ostpolitik all'interno della compagine governativa italiana e quindi il perdurare di una serie di dubbi e di conseguenza della necessità di assicurare una parte degli interlocutori italiani.

Un caso esemplare di ciò può essere rinvenuto nel successivo incontro privato fra Brandt e Rumor il 23 febbraio 1971 a Bonn, ove l'ex Presidente del Consiglio si era recato per un incontro del Comitato Monnet. Non ricoprendo ruoli istituzionali²³, Rumor colse l'occasione per discutere ampiamente con Brandt dei suoi recenti incontri con i colleghi della CDU, ai quali Brandt, durante il loro precedente incon-

20. "Gespräche des Bundeskanzlers Brandt mit Ministerpräsident Colombo in Rom", 24/II/70. AAPD, 1970, doc 566, p. 2110; "Gespräche des Bundeskanzlers Brandt mit Staatspräsident Saragat in Rom", 24/II/1970. AAPD, 1970, doc 567. Per la visita furono anche predisposti dei documenti che illustrassero meglio il contenuto del trattato con Mosca. V. PA/AA, Auslandsvertretungen Neues Amt – 13 100.

21. "Gespräche des Bundeskanzlers Brandt mit Ministerpräsident Colombo in Rom", 24/II/1970, cit., pp. 2109–10. Nel suo discorso programmatico Colombo affermò che Bonn e Mosca stavano affrontando con realistica comprensione problemi che coinvolgevano gli interessi dell'Europa e del mondo e citò tale iniziativa come un esempio di "un momento in cui sull'orizzonte internazionale la volontà di mediazione sembra[va] prevalere su complesse difficoltà obiettive". Simoni: cit., p. 448.

22. "Gespräche des Bundeskanzlers Brandt mit Staatspräsident Saragat in Rom", 24/II/1970, cit.

23. In questo periodo Rumor era a capo dell'Unione Europea dei Democratici Cristiani.

tro, gli aveva chiesto di rivolgersi per tentare di smorzare per quanto possibile alcune loro posizioni particolarmente intransigenti. La conversazione si dimostra particolarmente interessante non solo perché apre uno spiraglio sulla dimensione partitica dei rapporti bilaterali e sulla difficile posizione dei democristiani — in bilico fra fedeltà al governo alleato o al partito fratello che si opponeva al fulcro della politica estera governativa — ma anche perché costituisce un *unicum* per il dettaglio con cui vengono affrontate le varie iniziative della Ostpolitik, sicuramente estraneo sia agli altri incontri bilaterali che alle trattazioni del tema avvenute in Parlamento e in seno al Consiglio dei Ministri. In particolare essa dimostra le reali preoccupazioni di Rumor, che come si è visto egli aveva in precedenza attribuito alla stampa o all'opinione pubblica per non scalfire l'immagine di lealtà che Roma doveva avere nei confronti dell'alleato, ma che si erano intraviste nelle reiterate richieste di rassicurazioni²⁴. A questo proposito si noti che, presentandosi privatamente a Brandt, l'ex Presidente del Consiglio era meno legato alle istruzioni della Farnesina, che come si vedrà più avanti risultava avere un'attitudine più positiva rispetto alla Ostpolitik. Una dimostrazione eloquente della differenza di valutazioni fra politici e diplomatici a questo proposito viene da un articolo di Ferraris del gennaio 1972, nel quale egli, sotto pseudonimo, definì pretestuose, illusorie, fragili e basate su esigenze di politica interna a breve termine le ragioni che la CDU adduceva per giustificare la propria opposizione alla ratifica dei Trattati e che, come si noterà subito, avevano invece fatto breccia in Rumor²⁵.

Premettendo di non voler discutere della valutazione generale della politica del suo governo, Rumor riportò a Brandt la preoccupazione generale espressagli poche settimane prima dai colleghi democristiani tedeschi: il rischio che vi fossero fraintendimenti fra Bonn e Mosca rispetto all'interpretazione del trattato bilaterale. Egli elencò poi una serie di timori specifici dell'opposizione tedesca, da cui era stato colpito probabilmente anche perché prima dell'incontro con i colleghi cristiano-democratici non era a conoscenza dei dettagli dei negoziati e

24. Cfr. Scheib, Christine: *Die italienische Diskussion über die deutsche Ost- und Entspannungspolitik (1966-1973)*. Frankfurt/Main: Lang, 2001, passim.

25. Valsalice, Luigi [Luigi Vittorio Ferraris]: "Il problema tedesco, oggi e domani", *La Comunità Internazionale* 1 (1972), pp. 63-4.

questi gli furono evidentemente presentati secondo la peculiare interpretazione della CDU. Essa criticava il Trattato con Mosca per quattro motivi principali. Anzitutto temeva che il desiderio di migliorare i contatti fra la Repubblica federale e Berlino Ovest e all'interno di Berlino si traducesse in una diminuzione unilaterale della presenza federale nella città e in una riduzione dei legami fra questa e Bonn, senza che si riuscisse ad ottenere nulla in cambio in tema di miglioramento dei contatti umani. In secondo luogo, riteneva pericoloso il fatto che nel trattato non si facesse esplicito riferimento al diritto di intervento dell'URSS in Germania in quanto ex Paese nemico (ex artt. 53 e 107 dello Statuto ONU), diritto che sarebbe perciò stato considerato ancora valido. Non era inoltre stata chiarita la disputa lessicale fra inviolabilità e intangibilità delle frontiere, da cui il rischio che in futuro Mosca potesse richiamarsi al trattato per impedire la riunificazione anche per vie pacifiche. Infine non era stato precisato se l'immutabilità delle frontiere riguardasse o meno anche quelle che non appartenevano all'URSS e su cui essa non deteneva diritti, per cui avrebbe potuto riferirsi anche ai confini fra i Paesi CEE e permettere ai sovietici di opporsi ad una futura unificazione politica dell'Europa occidentale (per la discussione degli ultimi tre aspetti in seno alla CSCE, cfr. cap. successivo).

Rumor sottolineò di essere stato particolarmente colpito da quest'ultimo punto, com'era del resto prevedibile dato che l'integrazione politica europea era considerata dagli italiani il principale banco di prova della lealtà occidentale di Bonn. Egli affermò infine "con realismo amichevole" di avere l'impressione che nelle nuove relazioni tedesche con i vicini orientali la "colonna del dare" fosse già quasi completa, mentre nella "colonna dell'avere" non ci fosse quasi nulla e chiese al cancelliere, nell'ambito della riservatezza che caratterizzava il loro colloquio, di chiarirgli tali punti, che giudicava importanti non solo per la Germania ma per tutti gli europei.

Prima di affrontare i singoli temi, Brandt sottolineò che le preoccupazioni dell'opposizione erano così formulate a causa delle differenti opinioni presenti al suo interno, che rendevano difficile una discussione realistica sui problemi. Senza entrare nello specifico delle precisazioni molto accurate di Brandt, è interessante rilevare che, rispetto al dare e all'avere su Berlino, egli puntualizzò che gli elementi del negoziato erano stati discussi nel minimo dettaglio con le tre potenze

occidentali e approvati anche dall'opposizione. Al di là degli aspetti formali, ci si sarebbe però dovuti mettere nei panni di Ulbricht, "non perché [fosse] simpatico, ma molto semplicemente a causa della sua esistenza, rispetto alla quale né gli Stati Uniti, né chiunque altro [avrebbero potuto] cambiare qualcosa". Un regolamento soddisfacente per l'Occidente avrebbe preteso da lui rinunce che non poteva ancora accettare. Brandt concluse con realismo, affermando che comprendeva il desiderio di più contatti umani espresso dall'opposizione e che era anche il suo, ma che si trattava di un processo lungo in cui era necessario procedere lentamente, dal momento che si era già visto in altri Paesi dell'Est come fosse facile che si creassero disordini, le cui conseguenze sarebbero ricadute sui cittadini di quei Paesi, che non avrebbero potuto essere aiutati dall'Occidente. Rispetto agli articoli 53 e 107 dello Statuto ONU, Brandt definì la questione come fittizia, poiché nessuno sarebbe stato disposto a modificarla. Egli aggiunse che, al momento della ratifica al Bundestag, il Governo avrebbe presentato una dichiarazione dell'URSS da cui si evinceva che questa non avrebbe interpretato gli articoli diversamente dalle potenze occidentali e non si sarebbe potuto pretendere che Mosca li considerasse più obsoleti di quanto già facevano le altre potenze vincitrici della II guerra mondiale. Sempre al momento della ratifica, il Governo avrebbe presentato una sua dichiarazione, cui l'URSS non si era opposta, in cui avrebbe chiarito come interpretava la questione dei confini. Ciò non avrebbe avuto effetti nella politica pratica, ma avrebbe chiarito l'aspetto giuridico. A scanso di equivoci, Brandt aggiunse che se mai Mosca avesse pensato di intervenire sul suo territorio, la Germania federale non sarebbe stata sola come la Cecoslovacchia, ma avrebbe avuto la protezione della NATO.

Concluse infine dicendo che la questione dei confini interni alla futura Unione europea era la più fittizia di tutte, dal momento che l'ipotesi che l'inviolabilità dei confini fra gli Stati tedeschi potesse avere effetti sui confini fra altri Paesi era "grottesca"²⁶. Si noti tuttavia che nel Trattato di Mosca le due parti non si erano impegnate a riconoscere l'inviolabilità presente e futura delle sole frontiere fra le due Germanie e fra la Repubblica democratica e la Polonia, ma delle frontiere "di tutti

26. "Gespräch des Bundeskanzlers mit dem ehem. Italienischen Ministerpräsidenten Rumor", 26/2/71. PA/AA, B1-471.

gli Stati in Europa”, comprese le suddette che erano state esplicitate per evidenti motivi²⁷.

Rumor si definì soddisfatto e affermò che era noto a Brandt che le preoccupazioni della CDU rispetto ai trattati erano maggiori di quelle degli “analoghi ambienti” stranieri, che ancora una volta erano quindi presentati come estranei ai sospetti appena evidenziati²⁸. Tali parole non rassicurarono però il cancelliere, che nell’incontro privato avvenuto poche ore dopo con Nenni si dimostrò impensierito dalle preoccupazioni di Rumor. Tuttavia Nenni si disse persuaso che la DC fosse costretta a tenere in considerazione le posizioni della CDU rispetto alla questione tedesca, ma che al suo interno fosse con molta più convinzione dalla parte di Brandt che da quella del suo partito fratello e aggiunse che sapeva che Rumor e Colombo si stavano impegnando per cercare di mitigare l’opposizione della CDU²⁹. Se la seconda affermazione è certamente vera — nonostante lo sforzo dei politici italiani non avesse avuto grandi successi e dal documento precedente si possa anzi desumere un effetto contrario, cioè un successo della CDU nel far dubitare Rumor dell’affidabilità della Ostpolitik — la prima è quanto meno opinabile, dal momento che, come illustrato dalla Scheib, le posizioni interne alla DC sulla Ostpolitik spaziavano da coloro che erano favorevoli ad un riconoscimento immediato della DDR a coloro che si dimostravano fortemente critici verso ogni apertura ad Est che non si limitasse alla cooperazione in campo commerciale e tecnico³⁰. Gli uomini di governo assumevano una posizione più o meno intermedia, che non era particolarmente influenzata dalla loro appartenenza a diverse aree del partito, come evidenziato dal fatto che le espressioni di Colombo e Moro non erano molto più favorevoli di quelle di Rumor.

Nel corso della sua visita a Bonn dall’1 al 3 aprile 1971, Colombo dichiarò infatti al suo omologo di aver potuto dare la sua approvazione alla Ostpolitik perché era stata presentata come frutto della solidarietà europea e che se si fosse giunti ad una stagnazione dei

27. Per il testo del trattato v. appendice 1.

28. “Gespräch des Bundeskanzlers mit dem ehem. Italienischen Ministerpräsidenten Rumor”: cit.

29. “Gespräche des Bundeskanzler mit dem Vorsitzenden der Sozialistischen Partei Italiens Nenni”, 26/2/71. PA/AA, B26-441.

30. Scheib: cit., p. 327 ss.

rapporti fra i Paesi dell'Europa occidentale a causa del fallimento dei negoziati per l'ingresso del Regno Unito nella CEE, in questi Paesi si sarebbero inevitabilmente risvegliate le forze contrarie alla distensione e alla Ostpolitik. Immancabilmente aggiunse che non aveva mai avuto dubbi sulla convinzione di Brandt rispetto alla necessaria interdipendenza fra le due direzioni della politica estera tedesca, ma che proprio tale aspetto lo faceva preoccupare per le sorti della Ostpolitik nel caso di un indebolimento dell'Europa comunitaria³¹. Sempre come da tradizione, Brandt non mancò di ringraziare l'Italia per il suo aiuto nel portare avanti la Ostpolitik "e farne comprendere il profondo inserimento in un quadro di solidarietà occidentale ed europea, ben lontano da ogni velleità di iniziativa individuale"³², pur rendendosi chiaramente conto che invece era Roma a dover essere ancora "aiutata" a non dubitare di ciò.

All'indomani della firma dell'accordo quadripartito su Berlino, durante la visita in Germania del vice Presidente del Consiglio De Martino il 16 e 17 settembre 1971, il cancelliere approfittò quindi subito per sottolineare come il miglioramento dei rapporti fra Germania federale e Unione sovietica non avesse peggiorato ma migliorato le relazioni con altri Stati. Ostentando come i suoi colleghi l'assenza di ogni perplessità, De Martino confermò che evidentemente, dal momento che la questione tedesca e i rapporti Est-Ovest erano indubitabilmente intrecciati, ogni miglioramento nell'ambito della Ostpolitik avrebbe avuto effetti positivi per gli alleati³³.

I politici di rango inferiore

Le occasioni in cui altri politici oltre ai Presidenti della Repubblica e del Consiglio e ai Ministri degli Esteri furono coinvolti in incontri ufficiali con interlocutori tedeschi non furono numerose, ma non mancarono

31. "Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Ministerpräsident Colombo", 2/4/1971. AAPD, 1971, doc 114, p. 547 ss.

32. "Colloquio On. Presidente del Consiglio col Cancelliere Brandt su negoziato CEE-Gran Bretagna ed Ostpolitik". Telegramma Italdipl Bonn - MAE, 3/4/1971. ACS/FM, 55, b134, f78; "Staatsbesuch Ministerpräsident Colombo: Gespräch der Regierungschefs im größeren Kreis", 5/4/1971. PA/AA, B26-442. V. anche Scheib: cit., pp. 100-1.

33. "Gespräch des Bundeskanzlers mit dem stellvertretenden italienischen Ministerpräsident De Martino", 16/9/1971. PA/AA, B26-442.

di porre in evidenza le loro minori conoscenze sulla questione tedesca e i loro maggiori sospetti rispetto alla Ostpolitik.

Un primo esempio ne fu dato a Lahr all'inizio del 1970 da un incontro con il Ministro per il commercio con l'estero Misasi, che intendeva aprire a Berlino Est un ufficio dell'Istituto per il commercio estero sostenendo che ciò non avrebbe alterato la posizione italiana rispetto al riconoscimento. Le ragioni dell'ambasciatore tedesco — vi sarebbe stata comunque una rivalutazione della rappresentanza della RDT poiché questa avrebbe chiesto l'apertura di un ufficio corrispondente a Roma, non era indispensabile incrementare degli scambi commerciali minimi — non parvero convincere Misasi, cosicché l'argomento dovette essere affrontato da Scheel a margine del Consiglio dei Ministri degli Esteri della CEE del 2 febbraio 1970. Il Segretario generale del MAE Gaja³⁴ gli assicurò che la Farnesina si sarebbe opposta alle intenzioni del Ministero per il commercio con l'estero³⁵.

Tuttavia lo stesso tema fu ripreso sei mesi dopo fra il II Segretario di Stato all'*Auswärtiges Amt von Braun*³⁶ e il Sottosegretario agli Esteri Pedini, che alla reiterata richiesta di non aprire a Berlino Est un ufficio dell'ICE, in quanto questo era finanziato dallo Stato e avrebbe quindi avuto carattere ufficiale, dimostrò sia i condizionamenti a cui come politico era evidentemente più sottoposto dei diplomatici che la sua ignoranza dei termini giuridici delle relazioni fra le due

34. Roberto Gaja fu Direttore generale degli Affari politici fino al gennaio 1970, quando assunse l'incarico di Segretario generale del MAE, che mantenne fino alla sua nomina ad Ambasciatore a Washington nel maggio 1975.

35. Fernschreiben Diplogerma Rom – AA: s.t., 26/1/1970; Ref II A 1: "Aufzeichnung: Mögliche Eröffnung eines Büros des italienischen Aussenhandelsinstituts ICE in Ostberlin", 28/1/1970. PA/AA, B150–195; Ministerbüro: "Errichtung von Handelsvertretungen und ähnlichen Institutionen in Ostberlin", 13/2/1970. Ivi, B150–196; Ref II A 1: "Aufzeichnung: Mögliche Errichtung eines ICE-Büros in Ostberlin", 18/2/1970; Fernschreiben AA – Diplogerma Rom: "Mögliche Errichtung eines ICE-Büros in Ostberlin", 18/2/1970. Ivi, B150–197.

36. A partire dal luglio 1961, la Segreteria di Stato del Ministero degli Esteri tedesco fu sdoppiata. Al II Segretario erano affidate le direzioni generali per il commercio e gli aiuti allo sviluppo e per la cultura, mentre il primo era responsabile dei settori politico e giuridico, del protocollo e del personale. Paul Frank fu I Segretario di Stato dal giugno 1970 al giugno 1974 per poi essere sostituito da Walter Gehlhoff, mentre von Braun, nominato insieme a Frank, lasciò il suo incarico di II Segretario di Stato nel novembre 1972 e nel giugno 1973 gli subentrò Hans Georg Sachs. Pedini, democristiano, fu Sottosegretario al Ministero degli Esteri dal 12 dicembre 1968 al 23 novembre 1974, per poi divenire Ministro per la ricerca scientifica e tecnologica.

Germanie. Secondo i tedeschi, Pedini reagì “inaspettatamente” male, affermando che non si poteva pretendere che il Governo italiano venisse a trovarsi in una posizione più onerosa di altri Paesi che, come la Francia e il Regno Unito, sostenevano le loro industrie e i loro commerci attraverso una rappresentanza a Berlino Est e che si esponesse all'accusa dei suoi operatori economici di non sostenere abbastanza i loro desideri di commercio. Aggiunse poi che anche il Governo federale era rappresentato ufficialmente a Lipsia (tale affermazione è appunto un esempio di conoscenza imprecisa degli aspetti sia politici che giuridici della questione tedesca). In seguito alla precisazione di Lahr e von Braun, secondo la quale ciò che li disturbava non erano le attività italiane nella RDT, ma solo il loro carattere ufficiale, Pedini accettò di propendere per una rappresentanza non ufficiale di alcune industrie e di informare comunque l'Ambasciata tedesca prima di ogni ulteriore iniziativa³⁷.

La scarsa comprensione di Pedini per le posizioni tedesche emerse anche rispetto al tema dell'ingresso del Regno Unito nella CEE, che egli discusse con von Braun sia durante il suddetto incontro che nell'aprile 1971. Mentre nella prima occasione si limitò al consueto discorso sulla convinzione dell'Italia che Bonn potesse avere successo ad Est solo attraverso un forte collegamento con il campo occidentale e che quindi i tentativi dei Sei per rilanciare la CEE fossero da considerarsi come una base per la prosecuzione della distensione, nella seconda si spinse molto oltre le preoccupazioni che, come si è appena visto, Colombo manifestò a Brandt proprio negli stessi giorni. Dopo aver espresso il timore che il fallimento del negoziato con Londra facesse cadere il Governo italiano lasciando probabilmente spazio ad una presa del potere da parte della sinistra radicale sotto direzione comunista, Pedini dimostrò infatti grande diffidenza verso Bonn affermando che i rischi più ingenti avrebbero riguardato la Repubblica federale, poiché tutti i suoi legami occidentali sarebbero stati messi in discussione. Secondo il Sottosegretario l'Unione Sovietica rappresentava per molti tedeschi un magnete grande e potente, possedeva una parte del Paese, avrebbe potuto offrire loro Berlino e forse addirittura la riunificazione: una grande attrazione per ogni patriota, indipendentemente dalle sue

37. StS von Braun: “Aktenvermerk: Heutige Unterhaltung mit Unterstaatssekretär Pedini”, 11/9/1970. PA/AA, B150-211.

idee politiche. Se la CEE si fosse disfatta, come nel caso di un mancato allargamento era probabile o comunque prevedibile, si sarebbe spezzato un importante gancio della Germania con l'Occidente e gli italiani avevano forti dubbi sulla tenuta degli altri e sulla scelta che il popolo tedesco avrebbe fatto fra i suoi interessi patriottici e quelli economici. La fiducia nel ruolo unificante dell'integrazione europea era dunque pari al forte scetticismo sulle intenzioni e le capacità tedesche di non cadere vittime dei possibili rischi di disgregazione insiti nella Ostpolitik, che era così esplicitamente interpretata come un pericolo per l'Europa e per l'Occidente. von Braun non poté che rispondere che non concordava con le paure di Pedini e che il popolo tedesco era mentalmente legato all'Ovest e non all'Est, ma che era comunque convinto che un'amara delusione nell'ambito comunitario avrebbe avuto un grande peso e che quindi fosse importante evitarla³⁸.

L'ambasciatore italiano a Bonn

Se le reazioni di Pedini e di Misasi potrebbero almeno in parte essere spiegate dalla loro scarsa conoscenza della realtà tedesca, non si può certo dire altrettanto di Mario Lucioli, che fu ambasciatore a Bonn dal settembre 1964 al gennaio 1976 ed ebbe pertanto modo di seguire direttamente la Ostpolitik dagli albori fino al suo apogeo, ma ne rimase un fervente critico. Ciò è dimostrato anzitutto dal fatto che interpretò già le timide aperture della Grande Coalizione come scelte alternative a quella occidentale, come testimoniato dalle sue conclusioni in seguito ad una conversazione del marzo 1969 con Ruete, Capo della seconda Direzione politica dell'Auswärtiges Amt³⁹, a proposito della visita

38. Ibidem; StS von Braun: "Gespräch mit dem italienischen Unterstaatssekretär Pedini in Ankara am 3. April 1971", 5/4/1971. PA/AA, B150-227.

39. Fino alla metà del 1970 la Direzione generale Affari politici fu divisa in due sezioni. La Politische Abteilung I, diretta da Paul Frank, era responsabile per l'Europa occidentale, le organizzazioni internazionali e tutto il resto del mondo a parte l'Europa orientale, l'Unione sovietica, gli Stati comunisti dell'Asia, gli Stati Uniti e il Canada, che insieme a Nato, Ueo e alle questioni del disarmo e della sicurezza erano di competenza della Politische Abteilung II, il cui capo era Hans Hellmuth Ruete. Dopo essere stata riunificata, da ottobre 1972 fu nuovamente divisa, ma con una diversa attribuzione delle competenze. La Politische Abteilung 2 era responsabile per tutti i Paesi e le organizzazioni dell'Occidente, nonché per l'Unione Sovietica, l'Europa orientale e i rapporti Est-Ovest, mentre la Politische Abteilung 3 era responsabile per il resto del mondo.

del neoeletto Presidente Nixon in Germania. Rispetto a quello che definiva il processo dissolutivo della solidarietà occidentale verificatosi a livello NATO e CEE, egli riteneva che questo avesse danneggiato la Repubblica federale più di ogni altro Paese, poiché le aveva tolto il senso di appartenenza che aveva messo in ombra i suoi problemi nazionali e al tempo stesso ogni potere negoziale nei confronti del blocco orientale. In tale situazione, “la Ostpolitik e il riavvicinamento alla Francia, i due cardini della politica estera della grande coalizione, [sarebbero] stati due surrogati, velleitari e vacui, di una diversa e introvabile politica e si [sarebbero] risolti in due insuccessi: la Ostpolitik perché, non inquadrata in un armonico dialogo Est-Ovest, non [aveva trovato] nessuna eco a Mosca”⁴⁰.

Appena sei mesi dopo le impressioni di Lucioli furono smentite dall’inizio dei negoziati per il trattato tedesco-sovietico, sui quali i tedeschi sentirono ovviamente la necessità di assicurare l’alleato ad ogni occasione. Nel novembre 1969 l’appena nominato Ministro Scheel approfittò di un incontro, richiesto dall’ambasciatore italiano per discutere di questioni comunitarie, per fare “spontaneamente, calorosamente e quasi appassionatamente alcune esplicite dichiarazioni su[l] pensiero generale del nuovo Governo e suo personale” che secondo Lucioli sembrarono “dare [una] prima soddisfazione di massima a[lle] nostre esigenze”⁴¹. Egli commentò positivamente le affermazioni del ministro tedesco, affermando che, “al pari di Brandt, si propone[va] di impostare la Ostpolitik realisticamente e cioè senza eccessive illusioni sui suoi risultati e soprattutto senza compromettere la solidarietà occidentale”. L’ambasciatore italiano rafforzò inoltre le rassicurazioni ottenute informando che anche il suo collega americano, ricevuto il giorno precedente per la prima volta da Scheel, se ne era detto pienamente soddisfatto. A questo proposito, si può forse ipotizzare che le doti di convincimento del ministro tedesco siano una delle cause di un fatto piuttosto singolare: l’assenza di ogni riferimento alla conversazione sulla Ostpolitik nel telegramma che Lucioli inviò alla Farnesina per illustrare il suo incontro con il cancelliere, avvenuto pochi giorni dopo quello con il suo

40. Lettera Lucioli – Nenni, 5/3/1969. ACS/FN, G117, f2402.

41. Telegramma Italdipl Bonn – MAE: “Orientamenti politici tedeschi”, 4/11/1969. ACS/FM, s5, b148, fr.2.

ministro⁴². Dal corrispondente documento tedesco si evince che l'ambasciatore fece riferimento proprio a quanto affermato precedentemente da Scheel, dicendo che l'Italia concordava con una politica distensiva che affondasse le proprie basi nella coesione occidentale, per cui non vi sarebbe stata contraddizione tra integrazione europea e Ostpolitik⁴³.

La temporanea soddisfazione di Lucioli rispetto ai rischi insiti nella politica tedesca verso l'Est non gli permise tuttavia di analizzarne la portata come contributo alla distensione internazionale, cioè di andare oltre una visione prettamente strumentale di essa come fonte di danni o di benefici per l'Occidente e soprattutto per l'Italia. Nella lettera che scrisse a Moro in preparazione della visita di Brandt a Roma dal 23 al 25 novembre 1970, egli commentò positivamente la crescente attenzione tedesca per il peso dell'Italia, a suo parere dovuta al fatto che il procedere della Ostpolitik la stesse rendendo sempre più un'iniziativa europea e quindi anche italiana, poiché gli obiettivi di lungo termine di Mosca riguardavano tutta l'Europa e non solo la Germania federale. Nella "assoluta necessità per Bonn che nessuno dei suoi alleati, e in particolar modo nessuna delle maggiori potenze europee, [cedesse] di qualche pollice in tema di rapporti colla DDR e compromett[esse] così tutta l'impostazione — ammissione internazionale di Pankow solo dopo avvenuto regolamento interdesco — che Bonn [aveva] adottato", Lucioli rinveniva infatti la possibilità per l'Italia di ricoprire un ruolo importante e l'opportunità di ricordarlo all'occorrenza, "ad esempio quando si [fossero ventilate] idee di vertice occidentale a quattro". Di conseguenza, attingendo alla costante paura italiana di essere esclusa dai tavoli decisionali, l'ambasciatore suggerì a Moro di sottolineare la convergenza degli interessi fra i due Paesi, che poneva di fronte all'interesse italiano nel mantenere nei confronti dell'alleato un atteggiamento di lealtà atlantica, che del resto era alla base delle stesse iniziative distensive italiane, "l'interesse di Bonn a curare il fattore italiano nella Ostpolitik e anche ad inserirlo nel giro più attivo e, vorrei dire, privilegiato della Ostpolitik"⁴⁴.

42. Cfr. Telegramma Italdipl Bonn – MAE: "Incontro Ambasciatore con Cancelliere Brandt", 12/11/1969. ACS/FM, 55, b148, ff.2.

43. "Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit dem italienischen Botschafters Lucioli", 11/11/1969. AAPD, 1969, doc 358.

44. Ministero degli Esteri – Servizio Storico e Documentazione (a cura di): *Mario Lucioli*. Roma: MAE, 1993, p. 120.

Al di là dei vantaggi in termini di maggiore considerazione che l'Italia avrebbe potuto ricavarne, Liciolli continuò ad interpretare la Ostpolitik come alternativa alla Westpolitik, sostenendo che la “personalità politica autonoma” di Bonn si sviluppava in modo proporzionale allo sfaldamento dell'idea di europeismo e che solo uno Stato europeo avrebbe invece potuto impedirne l'ingigantimento⁴⁵.

La Farnesina

All'inizio del 1969, cioè negli ultimi mesi di Nenni e di Brandt alla guida degli Affari Esteri dei rispettivi Paesi, la Ostpolitik era ancora in fase di elaborazione e le reazioni in proposito di Mosca e delle tre potenze occidentali non erano chiaramente prevedibili. L'apparente situazione di stallo creava scarso ottimismo alla Farnesina, che alla vigilia della visita privata di Brandt a Nenni del 14 febbraio 1969 sottolineava come ai primi risultati della politica tedesca — le relazioni diplomatiche con Romania e Jugoslavia — fossero corrisposte diffidenze e reazioni aspre in Europa orientale, per cui, anche in considerazione delle ripercussioni dell'invasione della Cecoslovacchia, le sue uniche prospettive sarebbero risiedute nei contatti con Mosca sulla rinuncia all'uso della forza, che tuttavia erano interrotti dall'anno precedente⁴⁶.

Anche il mese successivo i delegati italiani alla riunione preparatoria del Consiglio atlantico di Washington vedevano nel “fallimento della sua politica orientale” una delle ragioni di una partecipazione tedesca meno intensa e costruttiva⁴⁷. A dispetto del forte legame fra Brandt e Nenni e della grande fiducia di quest'ultimo nella distensione e nell'operato del suo collega e amico che emergono da tutti gli appunti del ministro italiano sui loro incontri, da parte della diplomazia italiana si esprimeva quindi un giudizio certamente negativo non solo rispetto ad una possibile evoluzione della Ostpolitik, ma anche a proposito della politica stessa, vista come fonte di una riduzione dell'impegno occidentale di Bonn.

45. Ivi, p. 137.

46. Ministero degli Affari Esteri – Direzione Generale Affari Politici (d'ora in poi MAE – DGAP), Uff. VI: “Rapporti Est-Ovest”, 10/2/1969. ACS/FN, G116, f2394.

47. MAE – Segreteria generale: “Sintesi della documentazione predisposta per la sessione del Consiglio atlantico di Washington”, s.d. [aprile 1969] ACS/FN, G119, f2411. Per le opposte opinioni tedesche cfr. infra.

Nella seconda metà del 1969, con la ripresa delle conversazioni fra Bonn e Mosca per la rinuncia all'uso della forza⁴⁸ e l'approssimarsi delle elezioni tedesche che prefiguravano a loro volta un cambiamento dell'alleanza di governo, iniziarono a delinearsi meglio le nuove impostazioni della politica estera della Repubblica federale, che tuttavia nell'immediato non provocarono variazioni alla diffidenza già espressa in seno alla Farnesina. Nei documenti preparatori della visita di Brandt a Roma, che si sarebbe svolta ad un mese dalla nomina di Moro a Ministro degli Esteri e appena un mese prima delle elezioni che avrebbero concluso l'esperienza di Brandt in quanto tale, portandolo al Cancellierato⁴⁹, la diplomazia italiana dava infatti una definizione particolarmente interessante della politica atlantica tedesca:

Tra le varie componenti della politica estera della Repubblica federale tedesca, quella NATO resta tuttora, malgrado alcune incertezze, la più sicura e la più valida. [...] Né la distensione, né la politica europeistica, né la stretta cooperazione con la Francia, cioè le altre vie di volta in volta tentate dal governo tedesco, hanno finora dato risultati altrettanto positivi quanto quelli conseguiti attraverso l'Alleanza atlantica e la collaborazione militare con gli Stati Uniti⁵⁰.

Sia la Ostpolitik che la politica europea erano dunque singolarmente presentate come alternative alla fedeltà atlantica di Bonn. Se così fosse stato, le inquietudini italiane sarebbero state, soprattutto nel primo caso, certamente giustificate. Le riflessioni successive ponevano invece l'europeismo accanto all'atlantismo, giustificando le incertezze tedesche nei confronti di entrambe le dimensioni con le difficoltà nel mantenere un equilibrio fra il mantenimento e il rafforzamento dei legami con gli Stati Uniti, la ricerca del dialogo con l'Unione Sovietica come indispensabile premessa per risolvere la questione tedesca e la preservazione dei vantaggi offerti dalla riconciliazione con la Francia.

48. Iniziate il 12/10/1967, le conversazioni tedesco-sovietiche che avrebbero condotto al Trattato di Mosca furono interrotte l'11/7/1968 e ripresero il 3/7/1969, per poi tradursi in negoziati che portarono alla firma del trattato il 12/8/1970.

49. Moro assunse le funzioni di Ministro degli Esteri del II Governo Rumor il 5 agosto 1969 e ricevette la visita di Brandt il 31 agosto e 1° settembre. Il 28 settembre si svolsero le elezioni in Germania.

50. MAE: "La Germania e l'Alleanza atlantica", s.d. [agosto 1969]. ACS/FM, s5, b127, fr. Cfr. Telegramma MAE - Italdipl Washington e altre: "Visita Vice-Cancelliere Brandt", 3/9/1969; MAE: "Colloquio Moro-Brandt, Roma, 1° settembre 1969". Ivi.

In seguito si poneva ancora l'attenzione sul presunto contrasto fra politica atlantica ed Ostpolitik, sottolineando come la crisi di Praga e le minacce sovietiche avessero rafforzato l'impegno dei tedeschi nella NATO a causa del loro bisogno di sicurezza, ma "il rinnovato atlantismo di Bonn non [sembrasse] peraltro aver comportato un abbandono delle preesistenti tendenze della politica del governo federale". Si concludeva infine con una nota più ottimistica, relativa alla consapevolezza tedesca dell'obiettivo orientale di trasformare la distensione in cristallizzazione dello status quo e, di conseguenza, al fatto che fosse "probabile" che Bonn tenesse conto della necessità di non prendere iniziative autonome verso Est, ma di procedere in base ad una previa elaborazione comune fra alleati⁵¹.

Negli stessi giorni in cui furono redatti i suddetti documenti preparatori, l'ufficio responsabile per i rapporti con l'Europa orientale presso la Direzione generale Affari politici ricevette un nuovo direttore, il Consigliere d'ambasciata Luigi Vittorio Ferraris⁵², il quale dopo alcuni mesi, in una conversazione privata con un funzionario dell'ambasciata tedesca a Roma, rese evidente la diversità di posizioni sulla Ostpolitik presente anche all'interno della Farnesina. Secondo quanto riportato da Lahr all'Auswärtiges Amt, egli esordì dicendo che dalla prospettiva italiana ci fosse solo da augurare successo alla Ostpolitik. Proseguì indicando come le sollecitazioni per maggiori rapporti con Berlino Est fossero sempre più insistenti, sia da parte dell'opposizione che in seno allo stesso ministero, poiché i responsabili per il commercio estero si attendevano considerevoli vantaggi economici. Ciononostante, assicurò che la direzione politica tendeva ad una discrezione ancora maggiore che in precedenza, non solo in considerazione dell'interesse alla salvaguardia dell'unità della nazione tedesca, ma perché la distensione a cui l'Italia ambiva sarebbe stata danneggiata da una rivalutazione o addirittura dal riconoscimento della RDT, che avrebbe dato a Mosca un vantaggio politico considerevole senza che questa si sentisse obbligata ad una contropartita e avreb-

51. MAE: "La Germania e l'Alleanza atlantica", cit.

52. Ferraris fu capo dell'Ufficio VI, competente per l'Europa orientale, dal 27/8/1969 al 18/11/1972, quando assunse la direzione dell'Ufficio III, responsabile per i rapporti Est-Ovest e la CSCE, nella cui veste fu inviato come vice capo della delegazione italiana a Helsinki e Ginevra. Alla vigilia della conclusione della conferenza, nel marzo 1975, fu nominato vice direttore generale per la cooperazione culturale, scientifica e tecnica.

be così reso più complicate le conversazioni di Bonn con l'Unione Sovietica e la Germania orientale. Ferraris affermò inoltre con una certa enfasi che l'Italia si era augurata troppo a lungo tali contatti per "attaccare alle spalle" la Repubblica federale proprio nel momento in cui stava intraprendendo una Ostpolitik attiva⁵³. Il fatto che Ferraris, così come altri diplomatici italiani, fosse un sostenitore dei contatti tedeschi con l'Europa orientale e fosse davvero convinto della necessità di astenersi dal riconoscimento della RDT per non ostacolare le relazioni intertedesche e non lo affermasse solo pubblicamente per dimostrare lealtà verso l'alleato è confermato da un articolo che egli scrisse sotto pseudonimo due anni dopo⁵⁴.

Il documento circa i rapporti Est-Ovest preparato per l'incontro dell'Amb. Ducci con i suoi omologhi Frank e Ruete in occasione delle consultazioni fra i Direttori politici del 2 febbraio 1970 rappresenta un'ulteriore conferma del sostegno della Farnesina, o meglio dei suoi vertici e dei responsabili per le relazioni con l'Europa orientale, alle esigenze di Bonn rispetto alla questione tedesca. In esso non solo si ripeteva il convincimento che il riconoscimento della RDT avrebbe danneggiato il percorso distensivo, ma ci si esprimeva in termini che probabilmente rappresentavano proprio la risposta che l'Ambasciatore Lahr avrebbe voluto ricevere da Moro durante il citato ricevimento del corpo diplomatico da parte di Saragat per il nuovo anno:

La Ostpolitik, secondo la concezione in cui era stata enunciata dal cancelliere Brandt nel corso di ripetute dichiarazioni pubbliche, non costituisce un aspetto autonomo della politica tedesca, avulso dal complesso dei rapporti Est-Ovest, ma trova nella adesione convinta di Bonn alla linea atlantica il suo naturale presupposto ed il suo necessario punto di raccordo. Il Governo italiano considera, pertanto, immotivate, almeno per il momento, talune preoccupazioni, manifestate invero in sfere non ufficiali, circa la possibilità che la Ostpolitik possa trascinare la Repubblica federale al di fuori dell'alveo atlantico ovvero che essa possa non trovare un sufficiente grado di armonizzazione nel contesto di una politica globale verso l'Est da parte dei paesi dell'Alleanza atlantica. Da parte italiana, si ritiene, viceversa, che una costruttiva impostazione del problema tedesco rappresenti una fase

53. Fernschreiben Diplogerma Rom – AA: "Deutschlandfrage: Beurteilung im italienischen Aussenministerium", 26/1/1970. PA/AA, B150-195.

54. Ferraris: "Il problema tedesco, oggi e domani", cit., pp. 65-66.

indispensabile di quel processo di negoziato che deve sfociare, attraverso un organico svolgimento, nella convocazione di una conferenza europea⁵⁵.

Tale documento, redatto dall'Ufficio VI, espone una posizione decisamente più positiva rispetto al citato documento preparatorio della visita di Brandt a Roma dell'agosto 1969⁵⁶ (probabilmente redatto dall'Ufficio I, competente per la Germania occidentale), ponendo in evidenza le differenti posizioni presenti anche in seno alla Farnesina. Di conseguenza, porta a formulare l'ipotesi, che andrà verificata nel corso dell'analisi, che l'Ufficio VI e poi III della DGAP e in particolare il loro Direttore Ferraris fossero portatori di una visione particolarmente positiva degli obiettivi e della portata della Ostpolitik (nonché, come si vedrà, della CSCE), che da un lato fornì continuità alle posizioni italiane e rassicurazioni agli interlocutori tedeschi, ma fu anche filtrata dalle riserve della direzione politica, la quale poté appoggiarsi anche sui commenti non univoci, ma comunque diffidenti dell'ambasciatore italiano a Bonn. La divergenza fra le interpretazioni che vennero proposte ai politici, ad esempio da Lucioli e Ferraris, certamente non li aiutò ad elaborare chiare convinzioni e ciò si riprodusse molto probabilmente sulle percezioni degli interlocutori tedeschi, che trovarono uniformità nelle dichiarazioni di Ducci, Gaja e Ferraris, ma non sempre fra queste e quelle dell'ambasciatore a Bonn o dei politici di vario rango. Se confermata, tale interpretazione potrebbe contribuire a spiegare la ragione per cui in seno alla CSCE — ove la delegazione fu unita in quanto costituita da membri "progressisti" e fece esperienza di un particolare grado di "libertà" rispetto al centro a causa della lunghezza e del dettaglio delle negoziazioni — l'Italia abbia ricoperto un ruolo più attivo del suo solito. Anche questo assunto dovrà comunque essere verificato nel capitolo successivo.

Sarebbe tuttavia semplicistico individuare una netta divisione fra due gruppi: gli entusiasti a tutti i costi e i grandi critici del nuovo corso della politica estera tedesca. La visione più aperta e in alcuni casi molto favorevole alla Ostpolitik di almeno una parte dei diplomatici in servizio a Roma non impedì loro infatti di condividere alcune preoccupazioni che, come si è visto, erano diffuse nonché spesso

55. MAE – DGAP, Uff. VI: "Rapporti Est-Ovest: posizione italiana", 5/2/1970. Archivio privato Luigi Vittorio Ferraris, busta 25 (d'ora in poi: AF, b25).

56. V. nota 50.

prevalenti fra gli altri attori della politica estera italiana e in sostanza di interpretare anch'essi l'approfondimento dell'integrazione europea come antidoto a qualsiasi possibile male causato dalla Ostpolitik. Nel settembre 1970, in vista di un incontro fra i due Ministri degli Esteri a margine del Consiglio dell'UEO⁵⁷ — richiesto dall'Italia per avere ulteriori informazioni sul trattato tedesco-sovietico — l'ambasciatore tedesco a Roma riferì infatti a Bonn di una sua conversazione con un Ferraris più prudente del solito.

Egli aveva dichiarato che l'Italia era soddisfatta del trattato, visto come progresso nella distensione e, diversamente da quanto temuto in precedenza, aveva concordato sul fatto che permettesse di migliorare i rapporti bilaterali senza danneggiare specifici interessi tedeschi e impedisse a Mosca di continuare ad accusare Bonn di essere un pericolo per la pace in Europa. La Farnesina aveva però ravvisato in esso anche dei rischi, sebbene non più legati alle ipotesi di cui sopra, né al possibile allontanamento di Bonn dall'Occidente o ad una nuova Rapallo, timori che Lahr confermò essere fuori discussione per gli italiani⁵⁸. Essi riguardavano la brevità del negoziato, che aveva fatto supporre che Mosca avesse cercato un effetto sorpresa allo scopo di creare insicurezza, se non addirittura sfiducia fra gli alleati occidentali nei confronti della Repubblica federale. Proprio per questa ragione sarebbe stato necessario dimostrare l'unità dell'Occidente e il modo migliore per farlo sarebbe stato accelerare la cooperazione politica europea. Da parte italiana si era riconosciuto tuttavia l'interesse sempre dimostrato dal Governo federale in questo senso, affermando che l'appello non era rivolto ad esso, bensì agli altri membri della CEE e soprattutto alla Francia⁵⁹.

57. Previsto per il 14 settembre 1970, non si realizzò.

58. Si noti tuttavia che neanche un mese prima, il 15 agosto, Lahr aveva scritto al suo referente personale a Bonn affermando che la "Ost-Euphorie" dei partiti di governo tedeschi aveva sollevato in Italia preoccupazioni rispetto al fatto che la Ostpolitik potesse allontanare la Germania dall'Europa occidentale e dalla NATO e che era riapparsa la parola chiave "Rapallo". Secondo l'ambasciatore, i tedeschi avrebbero dovuto faticare per riuscire a rassicurare gli italiani. Lahr, Rolf: *Zeuge von Fall und Aufstieg. Private Briefe 1934-1974*. Hamburg: Albrecht Knaus, 1981, p. 550.

59. Fernschreiben Diplogerma Rom – AA: "Gespräch des Herrn Bundesministers mit Außenminister Moro am Rande der WEU-Konferenz am 14. d.m.: Italienische Haltung zum deutsch-sowjetischen Vertrag", 9/9/1970. PA/AA, B26-404.

A questo proposito il Ministero suggerì a Moro, in vista della visita sua e del Presidente del Consiglio Colombo a Bonn dall'1 al 3 aprile 1971, di esprimere a Scheel la soddisfazione italiana per le assicurazioni date dai tedeschi in merito al loro desiderio di rafforzare l'unità di intenti con l'Occidente, sul quale, secondo quanto detto sopra, non sarebbero dovuti sussistere dubbi⁶⁰.

Anche in preparazione di tale incontro i diplomatici si espressero con minore fiducia che in precedenza, rievocando alcune delle considerazioni espresse da Rumor nella sua già citata visita privata a Brandt. Essi notarono infatti che la Ostpolitik aveva ottenuto risultati importanti, ma non ancora nei termini più concreti e sentiti dall'opinione pubblica e che la mancanza di un accordo su Berlino, con conseguente rinvio delle ratifiche dei trattati con Mosca e Varsavia, poneva Bonn in una posizione negoziale debole a causa delle possibili pressioni sovietiche, che avrebbero potuto ripercuotersi in direzione opposta sull'opinione pubblica, le cui perplessità, stando alle ultime elezioni amministrative, parevano essere aumentate. La Farnesina riteneva molto arduo il raggiungimento di una soluzione soddisfacente su Berlino, dal momento che la Germania orientale avrebbe dovuto rinunciare a obiettivi per lei irrinunciabili, mentre — come aveva fatto notare Rumor nel suddetto incontro privato con Brandt — i principi considerati irrinunciabili dall'Occidente erano stati “modificati con una certa dose di arrendevolezza”. Si riprendevano poi alcuni temi cari all'opposizione tedesca anche sottolineando che la soluzione dei problemi tedeschi, a cui l'Italia aveva sempre dato il suo appoggio, non avrebbe dovuto limitarsi all'accettazione della richiesta orientale di rinuncia all'uso della forza e di conseguenza di intangibilità delle frontiere emerse dalla II guerra mondiale, ma avrebbe dovuto comprendere la possibilità di instaurare una civile convivenza con la Repubblica democratica e di trovare soluzioni concrete per Berlino⁶¹.

Qualche mese dopo tali temi furono rievocati da Ducci durante un incontro con Scheel. Il Direttore generale degli Affari Politici, che aveva accompagnato il Ministro Moro nel suo viaggio a Mosca, raccontò che erano rimasti colpiti dalla correttezza con cui i sovietici

60. MAE – DGAP: “Incontro col Ministro Scheel: elementi di conversazione”, 11/9/1970. ACS/FM, s5, b130, f44.

61. MAE: “Rapporti Est-Ovest”, s.d. [aprile 1971]. ACS/FM, s5, b134, f78.

si erano riferiti alla Repubblica federale, senza fare alcun riferimento al revanscismo di cui era sempre stata accusata. Il ministro tedesco rispose che gli sembrava che negli ultimi tempi l'URSS trattasse la Germania occidentale come la Francia o il Regno Unito e che era stata corretta anche sul significato del Trattato di Mosca, utilizzando le stesse espressioni di Bonn senza cercare di attribuire loro un significato diverso e in particolare riconoscendo che per la Repubblica federale l'inviolabilità e l'immodificabilità dei confini non erano sinonimi.

A questo proposito Ducci riprese la questione sollevata da Rumor con Brandt durante l'incontro del 23 febbraio precedente, confermando così il dubbio che il cancelliere tedesco aveva espresso a Nenni rispetto al fatto di essere riuscito a fugare le preoccupazioni di Rumor attraverso le sue spiegazioni e risposte molto schiette, in cui aveva addirittura definito grottesca l'ipotesi che un accordo bilaterale potesse avere effetti sui confini fra altri Stati. Ducci affermò infatti che anche l'Italia era molto interessata alla questione della modificazione delle frontiere, perché non voleva che l'URSS potesse richiamarsi ad una clausola proibitiva nel caso in futuro si fosse posta la questione dei confini di una federazione europea. Scheel rispose, come prima Brandt, che tale punto sarebbe stato chiarito da una dichiarazione formale di Mosca, che questa aveva autorizzato i tedeschi ad utilizzare durante il dibattito parlamentare sulla ratifica del trattato⁶².

Le preoccupazioni che si nutrivano a Roma sulle conseguenze di medio e lungo termine della Ostpolitik si acuirono evidentemente nel momento in cui tutti i negoziati inaugurati da Brandt trovarono una conclusione positiva, inaugurando così una nuova fase delle relazioni internazionali in cui il raggio d'azione e l'autorità della Repubblica federale si sarebbero ampliati. A seguito degli ultimi avvenimenti che definirono in modo formale la fase più attiva della politica tedesca verso l'Est (ammissione delle due Germanie all'ONU, apertura delle reciproche rappresentanze permanenti a Bonn e Berlino Est, ratifica del Trattato di Praga), essa divenne quindi meno preponderante nell'ordine del giorno degli incontri bilaterali, ma non nelle riflessioni interne alla Farnesina, che continuò a valutare le possibili evoluzioni

62. Aufzeichnung: "Gespräch zwischen dem Aussenminister Scheel und dem Leiter der Politischen Abteilung im italienischen Aussenministerium, Botschafter Ducci, am 14. Juli 1971", 16/7/1971. PA/AA, B150-233.

e le eventuali nuove impostazioni che sarebbero potute derivare non solo dal nuovo scenario internazionale, ma anche dalla successione di Brandt da parte di Helmut Schmidt, che era stato un esplicito critico di alcune scelte del suo predecessore⁶³.

Nei documenti preparatori del primo incontro al vertice con il nuovo governo tedesco, avvenuto a Bellagio il 30 e 31 agosto 1974, ci si chiese dunque quali sviluppi si sarebbero potuti avere dopo l'uscita di scena dello storico artefice della Ostpolitik. Si riteneva infatti che la politica del nuovo esecutivo fosse oscillata fino ad allora fra due poli: "da un lato la riaffermazione della linea di "apertura" all'Est perseguita da Brandt e dall'altro un attento riesame delle sue modalità di attuazione, anche alla luce delle vivaci critiche mosse alla Ostpolitik dall'opposizione cristiano-democratica". A questo proposito, l'ambasciata a Bonn aveva riferito che l'Auswärtiges Amt aveva così riassunto la situazione: "nonostante il marcato scetticismo di Genscher nei confronti della Ostpolitik, essa non [avrebbe potuto] non essere continuata, sia pure con uno "stile" diverso dal passato". La Farnesina commentava che tale nuovo stile avrebbe dovuto prevedere una maggiore fermezza nelle trattative con i vari interlocutori orientali con cui la Repubblica federale cercava di negoziare un'assistenza economica e finanziaria in cambio di concessioni nei settori per essa più importanti (rimpatrio dei tedeschi da URSS e Polonia, accesso a Berlino Ovest, visite nella RDT), ma che per il momento non si era percepito alcun mutamento sensibile. Gli sviluppi e gli eventuali limiti della nuova impostazione si sarebbero probabilmente visti in occasione della visita di Gromyko a Bonn, prevista per il settembre successivo⁶⁴.

L'aspetto più interessante che emerge dall'analisi dei documenti preparatori è tuttavia un altro, vale a dire la riproposizione di due delle principali caratteristiche che sono state fin qui rintracciate nelle posizioni italiane. Rispetto all'evoluzione della situazione interna tedesca si affermò infatti che "la relativa diminuzione, nella politica germanica, della componente che fa[ceva] capo all'Ostpolitik [avrebbe dovuto]

63. A seguito delle dimissioni di Brandt a causa del sospetto spionaggio a favore della Rdt del suo collaboratore Günter Guillaume, Schmidt divenne cancelliere il 16 maggio 1974. Esattamente un mese dopo Hans-Dietrich Genscher sostituì Walter Scheel, nuovo Presidente della Repubblica, all'Auswärtiges Amt.

64. MAE: "Rapporti Est-Ovest - Ostpolitik", s.d. [agosto 1974]. ACS/FM, s6, b159, f48.

consentire una più importante spinta in direzione dell'Europa"⁶⁵, sottolineando ancora una volta il timore che il prioritario interesse tedesco per la sua politica verso Est riducesse il suo necessario apporto all'integrazione europea in un periodo particolarmente difficile. Si noti che tale visione era emersa in particolare fra i politici e solo in alcuni settori della Farnesina. Anche questo documento, infatti, come quello già citato e relativo alla visita di Brandt dell'agosto 1969, fu molto probabilmente redatto dall'Ufficio I, responsabile per le relazioni con la Repubblica federale, o dall'Ambasciata a Bonn, che evidentemente avevano una posizione più fredda dell'Ufficio VI, diretto da Ferraris, rispetto alla Ostpolitik.

Altro tema che si ripeté nuovamente fu l'insofferenza rispetto alle pretese di Bonn di mantenere il controllo sulle relazioni dei propri alleati con la RDT (v. par. successivo), considerate eccessive o comunque difficilmente comprensibili in seguito alla firma del Grundvertrag. Relativamente alla visita del ministro degli Esteri italiano a Berlino Est prevista per l'autunno successivo, che sarebbe stata la prima da parte occidentale, van Well, Direttore della Politische Abteilung 2, aveva infatti espresso il desiderio di avere uno scambio d'idee, mentre da parte italiana si decise di non raccogliere tale accenno e di dargli solo una generica conferma orale circa l'effettuazione della visita⁶⁶.

Ciononostante nella concretezza l'Italia non fece mai venir meno il suo sostegno alle richieste tedesche, come dimostrato dall'ultima vicenda rilevante: la convenzione consolare fra Roma e Berlino Est, che era stata parafata il 22 giugno 1974 lasciando tuttavia delle questioni aperte, su cui si era deciso di continuare a negoziare. La Repubblica federale vi prestava particolare attenzione per le implicazioni sul problema della cittadinanza degli abitanti della RDT, che Bonn considerava propri cittadini ai sensi dell'art. 116 della Legge fondamentale. La questione non era pertanto stata regolata dal Grundvertrag. Berlino Est voleva infatti che nel testo delle sue convenzioni fosse inserita la menzione della "cittadinanza della RDT secondo le leggi interne della RDT", mentre Bonn chiedeva agli alleati di rifiutarla. Obiettando che

65. MAE: "Situazione interna" [alla Repubblica federale], s.d. [agosto 1974] Ivi.

66. MAE: "Rapporti Italia-R.D.T.", s.d. [agosto 1974]. Ivi. In seguito alle insistenze di Bonn, Gaja e Ducci decisero di parlare con l'ambasciatore Meyer-Lindenberg per tranquillizzarlo a proposito del viaggio. Cfr. PA/AA, ZA 101432.

la determinazione del concetto di cittadinanza secondo le leggi interne degli Stati contraenti non era conforme alla prassi internazionale vigente poiché esulava dal contesto delle convenzioni consolari e non era stata fino ad allora inserita in alcun accordo del genere, nel testo del giugno 1974 l'Italia era riuscita a far accantonare temporaneamente il problema. In occasione dell'incontro preparatorio alla visita di Genscher a Roma del 20 e 21 febbraio 1975, Gaja assicurò al nuovo ambasciatore tedesco Hermann Meyer-Lindenberg⁶⁷ che anche in questo caso l'Italia non avrebbe causato difficoltà all'alleato e lasciò intendere che si sarebbe comportata come altri governi occidentali⁶⁸. In previsione della visita di Moro a Berlino Est e delle relative insistenze della controparte, la Farnesina decise quindi di ribadire le proprie posizioni giuridicamente ortodosse⁶⁹.

2.1.2. *Il riconoscimento della RDT: l'impazienza italiana dopo la firma dell'Accordo quadripartito su Berlino*

La varietà di posizioni finora evidenziata venne meno nel momento in cui, con la firma dell'Accordo quadripartito su Berlino il 3 settembre 1971, la ratifica dei trattati di Mosca e Varsavia iniziò ad avvicinarsi e i diversi interlocutori italiani ritennero che fosse giunto il tanto atteso momento in cui avrebbero potuto sbloccarsi sia le relazioni con la RDT che i negoziati per l'eventuale convocazione della CSCE. Evidentemente le motivazioni alla base di ciò erano diverse e talvolta opposte — pressioni dell'opposizione e dell'economia che voleva espandere le esportazioni, timori di farsi superare dagli alleati, convinzione dell'importanza della CSCE e quindi di una sua imminente convocazione — ma condussero comunque ad una diffusa impazienza da parte italiana.

Alla vigilia della visita in Germania del vice Presidente del Consiglio De Martino, il 16 e 17 settembre, Lucioli chiese di essere ricevuto da Scheel per raccogliere le sue opinioni sugli ultimi avvenimenti e sulle prospettive che questi aprivano. Il ministro si dimostrò ampia-

67. Hermann Meyer-Lindenberg sostituì Rolf Lahr all'Ambasciata federale a Roma nel febbraio 1974.

68. Fernschreiben Diplogerma Rom-AA: "Ministerbesuch", 24/1/1975. PA/AA, ZA 110 229.

69. MAE: "Rapporti della Germania con l'Europa orientale", s.d. [febbraio 1975]. ACS/FM, s4, b123, f15.

mente soddisfatto dei risultati ottenuti, affermando che, anche se la sistemazione definitiva dello status di Berlino si sarebbe avuta solo con la soluzione della questione tedesca, per il momento non ci si sarebbe potuti aspettare più di quanto si era ottenuto. Attraverso l'accordo quadripartito si manteneva lo status per tutta la città, si assicurava l'accesso ed erano accettati i suoi legami con la Repubblica federale, per cui non era più considerata un'entità autonoma ed era riconosciuta la rappresentanza dei berlinesi da parte di Bonn. Tuttavia si trattava solo del primo passo, poiché prima dell'entrata in vigore era necessaria la stipulazione di una serie di accordi bilaterali con la RDT, che a sua volta avrebbe permesso l'inizio del processo di ratifica dei trattati di Mosca e di Varsavia e successivamente l'avvio della preparazione multilaterale della CSCE.

Alla richiesta di Lucioli sull'ingresso all'ONU, Scheel affermò che questo era l'ultimo dei 20 punti dell'elenco consegnato da Bonn a Berlino Est per la prosecuzione dei negoziati e sarebbe quindi avvenuto alla fine del processo di miglioramento dei rapporti bilaterali, per evitare che l'ONU divenisse un forum per le dispute intertedesche. L'accordo quadripartito su Berlino, una volta completato dagli accordi fra RFG e RDT, sarebbe quindi stato sufficiente per iniziare le conversazioni multilaterali sulla CSCE, ma non per dare il via libera all'ammissione all'ONU⁷⁰. Ci si augurava che nel frattempo la RDT non fosse ammesa neanche nelle altre organizzazioni del sistema, non per impedire la sua attività pratica, ma perché essa pareva più interessata ad ottenere lo status di membro che a darvi il proprio contributo⁷¹.

70. Secondo Bonn, l'ammissione all'ONU sarebbe dovuta avvenire solo dopo la regolamentazione dei rapporti fra le due Germanie attraverso il Grundvertrag, per evitare che l'ammissione stessa potesse essere interpretata come un riconoscimento della RDT in quanto stato straniero, mentre per Bonn era irrinunciabile che, attraverso il trattato fondamentale, le relazioni bilaterali fra le due Germanie fossero qualificate come "particolari". Cfr. Ref. II A 1: "Verhältnis zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR und damit verbundene Fragen", 8/5/1972. PA/AA, B26-441. La situazione della CSCE era diversa, sia perché i preliminari si sarebbero svolti in modo informale attraverso la formula del "salone degli ambasciatori", sia perché uno dei motivi della scelta di Helsinki come sede era il fatto che fosse l'unica capitale europea in cui entrambi gli Stati tedeschi erano rappresentati allo stesso livello. I preliminari sarebbero comunque iniziati appena un mese prima della firma del Grundvertrag, mentre la prima fase della conferenza vera e propria (3-8/7/73) sarebbe cominciata all'indomani dell'entrata in vigore del trattato (21/6/73).

71. Ref. I A 4: "Protokoll über das Gespräch des Herrn Ministers mit dem italienischen Botschafter, Herrn Mario Lucioli, am 15. September 1971", 15/9/1971. PA/AA, B1-471.

Tuttavia gli italiani faticavano a comprendere tutte le fasi e i paletti che Bonn continuava a porre lungo la strada della normalizzazione. Una settimana dopo l'incontro con il ministro, Lucioli incontrò il I direttore politico dell'*Auswärtiges Amt* e gli pose di nuovo la stessa domanda: a Roma era chiaro che l'accordo su Berlino dovesse avvenire prima della fase multilaterale della CSCE, ma non lo erano altrettanto le tempistiche rispetto all'ingresso delle due Germanie all'ONU. Frank diede la stessa risposta: questo sarebbe stato possibile quando i rapporti bilaterali fossero stati abbastanza chiariti, ma a questo proposito c'era ancora molta strada da fare. Del resto la RDT aveva sempre detto di voler essere riconosciuta come un partner adeguato, ma alla prima occasione aveva dimostrato di non esserlo, dal momento che nei negoziati su Berlino era tornata sui suoi passi rispetto ad un testo già concordato⁷².

La questione fu nuovamente posta nove mesi dopo, in occasione delle consultazioni fra lo stesso Frank e il Segretario generale del MAE Gaja e a seguito di una considerazione che mostrava le consuete preoccupazioni italiane: "È probabile che, dopo la conclusione del processo di ratifica degli accordi di Mosca e Varsavia, Bonn abbia il proposito di accelerare la ripresa dei contatti con l'URSS ed inserirsi nel dialogo delle maggiori potenze nella prospettiva ora apertasi di nuovi campi d'azione della Repubblica federale sul piano internazionale".

Il documento sui rapporti Est-Ovest preparatorio al colloquio con Frank proseguiva indicando l'opportunità di informarsi sulle ulteriori intenzioni del Governo tedesco attraverso la Ostpolitik, sui Paesi verso i quali sarebbero state dirette e sulle loro tempistiche, nonché appunto sull'ingresso all'ONU delle due Germanie e sulle prospettive di evoluzione dei rapporti degli altri Paesi occidentali con Berlino Est. Su quest'ultimo punto, da parte italiana si voleva capire quando Bonn avrebbe permesso agli alleati di iniziare la normalizzazione dei propri rapporti con la RDT, in attesa che fosse possibile giungere al riconoscimento ufficiale. Allo studio vi erano soprattutto iniziative di carattere commerciale e si era interessati a sapere se a Bonn risultassero analoghe o diverse intenzioni da parte degli altri alleati⁷³. Durante

72. Ref. I A 4: "Aufzeichnung: Gespräch von Herrn Staatssekretär Dr. Frank mit dem italienischen Botschafter Lucioli am 23. September 1971", 24/9/1971. PA/AA, B26-441.

73. MAE - DGAP: "Visita del Sottosegretario agli Affari Esteri della Repubblica Federale di Germania: rapporti Est-Ovest: elementi di conversazione", 20/6/1972. ACS/FM, s5, b137, f131.

i colloqui, l'Italia chiese inoltre precisazioni sui rapporti particolari della RDT con il mercato comune e sulle responsabilità delle quattro potenze rispetto alle relazioni fra Unione Sovietica e Germania orientale⁷⁴. Roma risultava così sempre leale, ma non nascondeva del tutto la propria impazienza.

Nonostante i chiarimenti ottenuti, in novembre Lahr riferì ancora che l'Italia era sorpresa e preoccupata, in particolare rispetto alla tempistica prevista da Bonn (entrata in vigore del Trattato fondamentale fra le due Germanie (Grundvertrag), assicurazione dell'ammissione all'ONU, riconoscimento della RDT da parte degli alleati)⁷⁵. Ducci gli aveva infatti detto che la Farnesina aveva messo in conto di poter riconoscere la Repubblica democratica subito dopo l'entrata in vigore del Trattato fondamentale, non perché avesse problemi ad attendere più a lungo (affer mò addirittura di non avere alcuna voglia di avere a che fare con due ambasciatori tedeschi di cui ne avrebbe considerato vero uno solo), ma perché le pressioni esterne aumentavano sempre di più. Per il direttore generale degli Affari Politici era quindi importante capire cosa Bonn intendesse per assicurazione dell'ammissione all'ONU, se l'approvazione da parte del Consiglio di Sicurezza o dell'Assemblea generale. Nel secondo caso sarebbe infatti passato quasi un anno e il Ministero degli Esteri italiano avrebbe faticato a rimandare più a lungo. Si noti che, riassumendo l'esito delle consultazioni di giugno, da parte tedesca si era affermato che l'Italia fosse favorevole all'ingresso all'ONU in occasione dell'Assemblea generale del 1973.

Ducci fece anche un riferimento alla permanenza dei diritti quadripartiti, che da un punto di vista europeo non sarebbe stato positivo sottolineare, poiché ciò avrebbe accresciuto in Francia la convinzione di ricoprire un particolare ruolo in Europa, sul quale erano basate tutte le difficoltà che Parigi poneva agli altri membri della CEE. L'Europa non avrebbe raggiunto gli obiettivi che perseguiva finché la Francia non avesse capito che non spettava agli altri sottomettersi a lei, quanto piuttosto a lei integrarsi con gli altri. Tuttavia il direttore politico italiano aggiunse che sapeva quale importanza i diritti quadripartiti

74. Ref. I A 4: "Deutsch-italienische politische Konsultationen am 22. und 23. Juni 1972 in Rom", 5/7/72. PA/AA, B150-258.

75. Il riconoscimento della RDT da parte dell'Italia sarebbe avvenuto il 18 gennaio 1973, all'indomani della firma del Grundvertrag, che sarebbe entrato in vigore solo il 21 giugno. Le due Germanie sarebbero divenute membri dell'ONU il 18 settembre.

avessero per Bonn e dunque capiva che in questo caso gli aspetti di Deutschlandpolitik prevalessero su tutti gli altri⁷⁶. Probabilmente anche quest'ultima affermazione contribuì a far concludere a Lahr che l'Italia rimaneva comunque uno degli alleati più fedeli e non sarebbe stata fra i primi a riconoscere Berlino Est, ma che non avrebbe più potuto aspettare nel momento in cui lo avessero fatto Londra e Parigi⁷⁷.

La questione fu ripresa pochi giorni dopo sia a Bonn, attraverso un colloquio fra Lucioli e Frank⁷⁸, che a Roma in occasione di un incontro dello stesso Lahr con il nuovo ministro degli Esteri, Giuseppe Medici⁷⁹. Questi confermò quanto detto da Ducci rispetto alle forti pressioni provenienti dalla sinistra socialista e democristiana e alla convinzione che il riconoscimento della RDT sarebbe stato possibile subito dopo la ratifica del Grundvertrag, verso la fine di febbraio 1973 (tuttavia Ducci aveva parlato di entrata in vigore e non di ratifica). Egli aggiunse che le intenzioni di Bonn non erano chiare anche ad altri e che avrebbe avuto piacere che durante la conferenza dei Ministri degli Esteri dei Paesi CEE e candidati prevista per il 20 e 21 novembre Frank spiegasse perché la ratifica del Grundvertrag non era considerata sufficiente per concedere il riconoscimento, se per ammissione all'ONU intendeva l'approvazione del Consiglio o dell'Assemblea e quando la Repubblica federale stessa avesse intenzione di scambiare i propri rappresentanti con la RDT.

Sull'ultimo punto Lahr rispose a titolo personale che l'invio di un rappresentante di Bonn a Berlino Est non avrebbe dovuto essere interpretato come un segnale per potervi inviare tutti gli altri am-

76. Il 9 novembre le quattro potenze avevano dichiarato che non si sarebbero opposte alla futura candidatura delle due Germanie per l'ammissione all'ONU e che questa non avrebbe intaccato i loro diritti e le loro responsabilità su Berlino e sulla Germania. Il testo della dichiarazione è riportato in *Dokumente zu Deutschland 1944-1994*. Herausgegeben von der Bayerischen Landeszentrale für politischen Bildungsarbeit, bearbeitet von Peter März. München: Bayerische Landeszentrale für politischen Bildungsarbeit, 2000, p. 152.

77. Fernschreiben Diplogerma Rom – AA: "Anerkennung der DDR durch Italien", 13/11/1972. PA/AA, B150-267.

78. Cfr. Ref. IA4 – Diplogerma Rom: "Deutsch-italienische Beziehungen", 16/11/72. PA/AA, ZA101432. Il documento riferisce che Frank presentò la consueta posizione tedesca, ma non dà conto delle affermazioni di Lucioli.

79. Medici fu Ministro degli Esteri durante il II Governo Andreotti, dal 26 giugno 1972 al 7 luglio 1973. Egli era un esperto in campo agricolo e la parentesi alla Farnesina non modificò i suoi interessi, come dimostrato anche dal fatto che nella documentazione su Medici dell'Archivio Andreotti non sono presenti riferimenti alla politica estera.

basciatori, anche perché si teneva particolarmente a sottolineare la differenza fra il proprio rappresentante permanente e un normale ambasciatore (aspetto che in precedenza anche Pedini aveva dimostrato di non comprendere, paragonando l'ufficio ICE alla rappresentanza tedesco-occidentale a Lipsia, ma che era fondamentale nella concezione di Bonn rispetto ai rapporti "particolari" fra i due Stati tedeschi). Egli riferì poi all'*Auswärtiges Amt*, confermando quanto detto dopo l'incontro con Ducci, di avere l'impressione che le sempre più frequenti notizie sull'intenzione di altri Stati europei di riconoscere la RDT avessero creato nervosismo alla Farnesina, poiché non si voleva essere accusati dalla sinistra di aver atteso più del dovuto⁸⁰.

Come aveva detto Medici, nervosismo e impazienza non dovevano peraltro riguardare solo l'Italia. Dopo aver chiarito che era desiderio di Bonn che i riconoscimenti avvenissero dopo l'entrata in vigore del *Grundvertrag* e la successiva raccomandazione del Consiglio di Sicurezza all'Assemblea generale, von Staden, Capo della Direzione generale Affari politici responsabile per l'Europa⁸¹, riferì infatti all'ambasciatore tedesco a Roma che si riteneva "opportuno e necessario" discuterne con gli alleati al successivo Consiglio atlantico e che solo da tali consultazioni si sarebbe potuto capire fino a che punto si potesse ottenere un consenso dell'Alleanza sul procedere della questione e se fosse possibile far accettare la garanzia dell'ammissione all'ONU come criterio rilevante per lo "sbloccamento" dei rapporti con la RDT⁸².

2.1.3. *Le assicurazioni e le paure tedesche*

Finora si sono esaminati in particolare i punti di vista italiani rispetto alla Ostpolitik, rilevando in sostanza tre principali attività tedesche nell'ambito degli incontri bilaterali: assicurare la controparte rispetto alla

80. "Botschafter Lahr, Rom, an das Auswärtige Amt", 16/11/1972. AAPD, 1972, doc 377.

81. Berndt von Staden fu Direttore della Politische Abteilung dal settembre 1971 al settembre 1972 insieme a Günther van Well. Come già visto, in seguito questa fu nuovamente divisa in due. La Politische Abteilung 2, diretta da von Staden, era responsabile per tutti i Paesi e le organizzazioni dell'Occidente, nonché per l'Unione sovietica, l'Europa orientale e i rapporti Est-Ovest, mentre la Politische Abteilung 3, con a capo van Well, era responsabile per il resto del mondo. Nell'aprile 1973 e fino al 1977 van Well prese il posto di von Staden.

82. Ref. IIAI-Diplogerma Rom: "Anerkennung der DDR durch Italien", 16/11/1972. PA/AA, B150-268.

coerenza della Ostpolitik con gli obiettivi occidentali, ringraziarla per il suo sostegno come se non fosse essa ad aver bisogno delle suddette rassicurazioni ma altri interlocutori più o meno specificati e dimostrare attenzione verso il suo complesso dell'esclusione facendo in modo di informarla degli avvenimenti in corso in modi e tempi quanto più possibile vicini a quelli che si riservavano ai tre grandi alleati. Nonostante la divergenza delle opinioni fra i diversi interlocutori italiani che non poteva essere molto rassicurante, i tedeschi dimostrarono di non avere mai particolari dubbi rispetto alla lealtà di un'Italia che li avrebbe comunque sostenuti, anche se in parte per reale convinzione e in parte con vari dubbi, ma in sostanza senza alternative.

Su questo sfondo emergono due elementi che meritano di essere evidenziati, non solo per meglio comprendere le posizioni tedesche ma anche per avere dei punti di riferimento con cui valutare l'azione di Bonn nel momento in cui i trattati della Ostpolitik divennero oggetto di dibattito alla CSCE e crearono difficoltà con gli alleati. Si tratta del modo in cui la Repubblica federale si sforzò di presentare la propria politica verso l'Est come priva di contraddizioni e della reazione "all'italiana" che ebbe nel momento in cui fu impaurita da una possibile modifica dell'atteggiamento italiano in senso ad essa meno favorevole.

In vista della prima visita del Ministro degli Esteri Scheel in Italia, l'8 aprile 1970, l'ambasciata federale a Roma consegnò al Ministero degli Esteri "a titolo non formale" un documento intitolato *Tesi sulla politica tedesca verso l'Est*, con l'evidente scopo di precisare i propri intenti e tranquillizzare gli interlocutori. Esso non presentava la Ostpolitik come un'iniziativa elaborata autonomamente dal Governo tedesco entro i limiti dei suoi obblighi internazionali, ma come una necessaria conseguenza della situazione internazionale e delle politiche dei suoi alleati:

L'Occidente pratica dall'inizio degli anni Sessanta la distensione anziché la guerra fredda. A ciò dobbiamo adeguarci, se non vogliamo isolarci. La nostra "nuova politica orientale" è in tal senso politica occidentale. La chiave per la libertà dell'altra parte della Germania si trova a Mosca. Pertanto dobbiamo rafforzare i nostri legami con l'Occidente per poter essere presi sul serio come interlocutori. La nostra politica occidentale è perciò in primo luogo politica orientale⁸³.

83. MAE – DGAP: "Tesi sulla politica tedesca verso l'Est" (documento consegnato a titolo non formale dall'Ambasciata di Germania), s.d. [aprile 1970]. ACS/FM, s5, b128, fr6.

Tale suggestiva formulazione presentava un'idea della distensione internazionale in cui *tout se tient* e aveva di certo un fondamento nella consapevolezza tedesca che il processo distensivo si stava sviluppando in un contesto internazionale il cui equilibrio era garantito dalle due superpotenze, per cui le relazioni con entrambe andavano ugualmente coltivate e protette⁸⁴. Tuttavia una tale espressione trasmetteva una visione piuttosto idilliaca rispetto alle possibilità di conciliazione delle due direttive della politica estera tedesca.

Oltre al rischio di una volontà di Bonn di abbandonare le proprie alleanze o di accettare la neutralità in cambio della riunificazione, le principali preoccupazioni degli alleati si concentravano sulla chiara contrapposizione fra i principali obiettivi occidentali e quelli della politica europea di Mosca e sul rischio, più verosimile, che un eccessivo desiderio di dimostrare la propria disponibilità alla controparte, un'eccessiva fiducia nei propri mezzi e la necessità di ottenere dei risultati positivi potessero condurre Bonn a commettere delle imprudenze che avrebbero danneggiato l'equilibrio internazionale e quindi le speranze di una concreta distensione.

Dopo aver descritto gli obiettivi minimi e massimi che speravano di realizzare attraverso i negoziati appena inaugurati e ciò che intendevano offrire ai propri interlocutori, i tedeschi ritennero quindi opportuno redigere una lista di tutti i timori espressi dai governi alleati, dalla propria e dalle loro opinioni pubbliche, presentandola come tutto ciò che *la nostra Ostpolitik rafforzata non può né vuole*:

- attendere passivamente al riparo dello scudo NATO il collasso (improbabile) dell'impero sovietico;
- effettuare prestazioni preliminari mediante la rinuncia a posizioni giuridiche nella speranza di indurre Ulbricht a fare concessioni (che del resto gli sono impossibili);

Lo stesso concetto di adeguamento di Bonn alla visione che l'Occidente aveva progressivamente elaborato della distensione come presupposto per la soluzione della questione tedesca e non più il contrario è presente già nei documenti preparatori della visita privata di Brandt a Nenni il 14 febbraio 1969. Cfr. ACS/FN, G116.

84. D'Agata, Raffaele: "Il contesto europeo della distensione internazionale", in Giovagnoli, Agostino e Silvio Pons (a cura di): *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta (atti del ciclo di convegni, Roma novembre-dicembre 2001)*. Vol. 1: *Tra guerra fredda e distensione*. Soveria Mannelli: Rubettino, 2003, pp. 317-8.

- spaccare il blocco orientale mediante aperture economiche e politiche ai satelliti (crediti fantasiosi);
- isolare in politica estera la Germania orientale;
- giocare la Cina contro la Russia (che comunque non vi si presterebbe);
- rinunciare ai nostri sforzi per rafforzare i legami europei e atlantici;
- attrarre l'URSS verso una nuova "Rapallo" contro l'Occidente;
- creare baricentri di politica commerciale nell'Est (che comunque non potrebbero esserci, dato l'insufficiente potere d'acquisto);
- esonerare gli alleati, per amore di Ulbricht e di Gomulka, dalle loro responsabilità (in base al "trattato fondamentale");
- sanzionare lo status quo in Europa senza contropartite, nella speranza (vaga) di favorire in tal modo la pace e la distensione;
- rinunciare ai diritti umani (autodeterminazione) dei Tedeschi nella RDT;
- abbandonare l'obiettivo a lungo termine dell'unità statale della Germania⁸⁵.

Come si vedrà nel capitolo successivo, non tutto poteva essere magicamente coerente nella politica tedesca, anzi essa si fondava necessariamente su delle contraddizioni. La rinuncia a posizioni giuridiche nella speranza di ottenere impossibili concessioni dalla controparte, l'accettazione della sanzione dello status quo in Europa senza contropartite e addirittura il sacrificio dei diritti umani dei tedeschi orientali furono in parte rischiate, in parte effettivamente perseguite fino ad un certo punto dalla Repubblica federale, che ne fu accusata da altri Paesi occidentali e in particolare dagli italiani.

Un aspetto speculare della flessibilità di Bonn rispetto ad alcuni obiettivi fondamentali comuni fu l'intransigenza che si pretendeva invece dagli alleati nel sostegno alle proprie posizioni. A questo proposito risulta interessante la preoccupazione manifestata dall'ambasciatore tedesco a Roma nell'agosto del 1973, quando ormai tutti i trattati della Ostpolitik (ad eccezione di quello con la Cecoslovacchia) erano entrati in vigore e si era già conclusa la I fase della CSCE. L'elezione di

85. "Tesi sulla politica tedesca verso l'Est": cit.

Amintore Fanfani a Segretario nazionale della DC e la nomina dell'On. Luigi Granelli a Sottosegretario alla Farnesina⁸⁶ lo indussero a ritenere che non vi fosse più una garanzia che la cooperazione bilaterale in tema di politica estera rimanesse "senza interferenze". Sicuramente non ci sarebbero stati cambiamenti significativi, ma nell'ambito del ristretto raggio d'azione della politica estera italiana sarebbero state prevedibili nuove sfumature.

Fanfani, considerato l'uomo più potente in campo governativo e il vero autore delle linee generali della politica italiana al posto di Rumor, si era infatti sempre dimostrato freddo nei confronti dei tedeschi. Da ministro degli Esteri (1966-8) era stato un partner difficile: "Non potevamo considerarlo un amico, né egli ha mai trovato amici in Germania. Non ne ha peraltro mai avuto interesse". Da quando era divenuto presidente del Senato, non aveva mai accettato alcun invito dell'ambasciata, nemmeno in occasione della visita del Presidente Heinemann, e sia Lahr che il suo predecessore erano riusciti molto raramente a farsi ricevere da lui. L'ambasciatore tedesco affermò che non fosse facile comprendere le ragioni di tale comportamento, ma che esse risiedevano probabilmente nel suo desiderio di non apparire accanto ai tedeschi a causa del suo passato fascista e nel suo essere un grande ammiratore di De Gaulle, non da ultimo poiché amava vedersi nel ruolo di un De Gaulle italiano. Di conseguenza, non ci si sarebbe potuti aspettare da parte sua molta comprensione per le particolari questioni tedesche e si sarebbe dovuto temere piuttosto che se vi fossero state divergenze d'opinione fra Bonn e Parigi, come nel caso dell'introduzione in Italia della televisione a colori attraverso il sistema tedesco PAL o quello francese SECAM⁸⁷, Roma non sarebbe più stata generalmente dalla parte di Bonn come era accaduto fino ad allora.

Allo stesso modo, se si fossero verificati degli attriti fra i due ambasciatori tedeschi, la posizione della Farnesina avrebbe potuto non essere più chiara e univoca. La nomina di Granelli, considerato un cattolico filocomunista che aveva provocato risentimento nelle sue

86. Fanfani fu Segretario nazionale della Dc dal 17 giugno 1973 al 26 luglio 1975. Granelli, democristiano, fu Sottosegretario al Ministero degli Esteri dal 7 luglio 1973 al 29 luglio 1976.

87. Tale questione fu uno dei principali problemi bilaterali nel periodo considerato. Dopo aver rimandato la scelta per un decennio, nel 1977 l'Italia optò per il PAL.

stesse file e non sarebbe stato scelto senza l'intervento di Moro, era infatti valutata con apprensione a causa del fatto che egli da tempo promuoveva "in modo entusiastico" il riconoscimento della RDT e del Vietnam del Nord. Lahr concluse che era pertanto necessario seguire con particolare attenzione la politica del quarto Governo Rumor, aggiungendo un'annotazione significativa: "L'Italia ha numerosi obiettivi, specialmente nella Comunità europea, e sa che a questo proposito ha bisogno del nostro sostegno. Sembra considerare questo sostegno come qualcosa di ovvio, mentre nei rapporti con la Francia riconosce che il favore francese deve essere ottenuto attraverso la reciprocità"⁸⁸. Nel momento in cui, per la prima volta, fu Bonn a temere di essere in qualche modo trascurata da Roma, i timori e le critiche che erano tipicamente italiani diventarono quindi patrimonio tedesco.

Le affermazioni dell'ambasciatore di Bonn denotano una preoccupazione che si ritiene eccessiva in virtù dell'esperienza degli anni precedenti, nel corso dei quali egli aveva più volte affermato, sia nei rapporti per l'*Auswärtiges Amt* che nella sua corrispondenza privata poi pubblicata⁸⁹, che l'Italia era l'alleato più fedele di Bonn. Nonostante i dubbi e i timori ripetutamente espressi dai vari rappresentanti governativi e l'ignoranza e i condizionamenti partitici evidenti nelle parole dei sottosegretari, i diplomatici tedeschi avevano infatti trovato in Ducci, Gaja e Ferraris degli interlocutori ben informati e sinceri sostenitori delle iniziative tedesche, che avevano contribuito in modo determinante a rendere l'atteggiamento italiano più coerente ed affidabile.

2.1.4. *Conclusioni*

L'analisi degli incontri bilaterali non ha smentito molte delle tradizionali caratteristiche attribuite alla politica estera italiana e presentate nel cap. I. Anche nel periodo analizzato e rispetto alle tematiche scelte

88. "Botschafter Lahr, Rom, an das Auswärtige Amt", 1/8/1973. AAPD, 1973, doc 235. Sulle preoccupazioni tedesche già nel decennio precedente che la vicinanza della sinistra DC e dei suoi alleati di governo a Mosca potesse indurre l'Italia ad una maggiore disponibilità a concessioni, in particolare su Berlino, v. Scheib: *Die italienische Diskussion über die deutsche Ost- und Entspannungspolitik (1966-1973)*, cit., p. 169; Vordemann, Christian: *Deutschland-Italien 1949-1961: Die diplomatischen Beziehungen*. Frankfurt/Main: Lang, 1995, p. 170 ss.

89. Lahr: cit., *passim*.

si sono infatti rilevate in varie occasioni l'importanza dei condizionamenti di politica interna; le differenti posizioni in seno alle compagini governative ma anche alla stessa DC e di conseguenza il valore dato dall'estero all'elezione o nomina di personalità diverse ai vertici della politica italiana; la scarsa conoscenza delle tematiche di politica estera da parte dei politici; i timori italiani relativamente al rapporto privilegiato franco-tedesco e a possibili simili rapporti con le grandi potenze di una Repubblica federale con un maggior peso sulla scena internazionale; la paura italiana di essere esclusa dalle grandi evoluzioni internazionali o di trovarsi in ritardo rispetto alle decisioni degli alleati. Allo stesso modo, si è confermata la presenza di dubbi e preoccupazioni italiani rispetto agli effetti della Ostpolitik sul ruolo e sull'impegno di Bonn in seno alle alleanze occidentali, nonostante i tentativi dei vari ministri e presidenti di attribuirli ad altri Paesi, alla stampa o all'opinione pubblica. Tuttavia un'analisi molto più ampia ed approfondita rispetto a quella già presente in letteratura e basata solo sulla stampa e sui comunicati ufficiali ha permesso di meglio definire e circoscrivere le riserve italiane in relazione ai diversi interlocutori che politici e diplomatici tedeschi si trovarono di fronte.

Innanzitutto si è potuta rilevare una tendenziale differenza di approccio fra politici e diplomatici italiani e all'interno delle due rispettive categorie che non è invece emersa presso i loro omologhi tedeschi. Dai documenti preparatori agli incontri, dalle parole e dai resoconti dei cancellieri e ministri, dei direttori politici, dei responsabili degli uffici competenti e dell'ambasciatore a Roma è risultato infatti un orientamento uniforme di Bonn sulle spiegazioni e rassicurazioni da dare agli italiani rispetto alla Ostpolitik. Del resto si trattava in generale della posizione che la Repubblica federale presentava a tutti gli alleati, con l'aggiunta di una particolare attenzione ad informare l'Italia dei più importanti risultati subito dopo le tre grandi potenze che avevano responsabilità dirette sulla questione tedesca, in modo da rassicurarla dimostrandole l'importanza che si attribuiva al suo sostegno verso la propria politica estera.

Da parte italiana è risultato invece un supporto convinto da parte dei diplomatici, sia per gli obiettivi che per le modalità della Ostpolitik, il quale trovò solo parzialmente traduzione nelle parole di presidenti e ministri nell'insieme più intimoriti (pur con le differenze evidenziate all'inizio del capitolo), ma rappresentò il fondamento per una

coerente posizione italiana, nonostante le differenze e gli inevitabili condizionamenti interni. In più occasioni le parole di Gaja e di Ferraris rappresentarono infatti ciò che i tedeschi avrebbero voluto sentire e che invece si trovarono varie volte a dover ripetere ai governanti italiani, più bisognosi di essere rassicurati per una serie di ragioni, fra cui certamente ma non solo la loro necessità di difendere le proprie posizioni in politica estera di fronte ad un numero maggiore di interlocutori (dal proprio partito a quelli che facevano parte dell'alleanza di governo al partito fratello in Germania). Un eloquente esempio è dato da una parte dai giudizi di Ferraris rispetto alla posizione della CDU/CSU sulla ratifica dei trattati e all'opportunità di rimandare di quanto necessario il riconoscimento della RDT e dall'altra dalla sensibilità di Rumor alle critiche espresse dai suoi colleghi democristiani e dall'impazienza del sottosegretario Pedini e del ministro per il commercio estero Misasi per l'inizio di relazioni ufficiali con Berlino Est senza ben capire i termini del negoziato intertedesco e quindi le ragioni delle richieste di Bonn.

L'atteggiamento diverso dei diplomatici italiani di fronte al controllo che la Repubblica federale voleva esercitare sulle relazioni di Roma con l'altra Germania prima e dopo il riconoscimento conferma i termini del loro sostegno nella questione tedesca. Non si trattava di una sorta di obbedienza imposta dai vincoli di alleanza, ma di una convinzione della correttezza della politica estera tedesca in quella fase e quindi della necessità di non ostacolarla. Nel momento in cui tutte le tappe della Ostpolitik furono completate come chiesto da Bonn e le relazioni fra Roma e Berlino Est divennero quelle fra due Stati riconosciuti come sovrani, il desiderio di controllo dell'Auswärtiges Amt divenne però ingerenza, pertanto gli italiani non si fecero problemi a non fornire tutte le informazioni richieste rispetto alla visita ufficiale di Moro che era in preparazione.

Tale interpretazione di un più attivo sostegno dei diplomatici deve tuttavia essere differenziata a sua volta fra coloro che erano in servizio alla Farnesina e più direttamente responsabili delle relazioni Est-Ovest e altri settori del Ministero, nonché in particolare l'Amb. Lucioli, che rappresentò l'Italia a Bonn durante tutto il periodo della Ostpolitik. Nonostante i documenti disponibili per un'analisi della sua posizione siano scarsi, è emerso infatti chiaramente quanto egli fosse più diffidente dei colleghi verso la Ostpolitik, intesa come alternativa

all'integrazione europea o conseguenza della crisi di tale processo, ed incline a sostenerla non tanto per una persuasione della sua correttezza e opportunità, ma perché avrebbe rappresentato una merce di scambio, un'occasione per l'Italia di vedere soddisfatto il suo desiderio di presenzialismo.

In questo senso si può ritenere che la posizione di Lucioli rappresenti un buon esempio di quella che finora, a causa della mancanza di fonti primarie e dei diffusi pregiudizi sulla politica estera italiana, è stata individuata come posizione generale del Paese. A tale visione ha probabilmente contribuito anche il fatto che fossero consultabili le trascrizioni degli incontri del "Circolo Studi Diplomatici", di cui faceva parte un gruppo di ambasciatori in pensione che pur con opinioni differenti aveva nell'insieme una posizione più sospettosa rispetto alla Ostpolitik di quanto è stato possibile individuare presso i colleghi ancora in servizio e in particolare i più esperti di quella politica⁹⁰. È possibile che si trattasse in parte anche di una questione generazionale, dal momento che inevitabilmente i membri del Circolo (così come anche Lucioli), nelle loro valutazioni sia sui tedeschi che sui sovietici, erano più condizionati dall'esperienza della guerra di quanto lo fossero i loro colleghi più giovani. L'analisi di una documentazione molto più ampia rispetto a quella su cui si basava la letteratura precedente ha permesso di individuare tale approccio come presente nel panorama italiano, ma non determinante.

Un'altra distinzione emersa nell'ambito dei diversi atteggiamenti italiani di fronte alla Ostpolitik è quella fra i capi di governo e i ministri degli Esteri da una parte e i politici di rango inferiore, in questo caso un sottosegretario della Farnesina e il ministro per il commercio estero, dall'altra. Questi ultimi dimostrarono infatti, come prevedibile, di essere maggiormente impazienti in quanto maggiormente condizionati da questioni di politica interna (ma senza averne la responsabilità come i loro superiori), ma anche di essere meno informati sugli aspetti concreti dei negoziati della Ostpolitik e al tempo stesso meno diplomatici nell'esprimere il loro dissenso rispetto ad alcune richieste tedesche e le loro paure, certamente maggiori rispetto a quelle dimostrate dagli

90. Per un'analisi delle opinioni degli ex diplomatici italiani, espresse sia in seno al Circolo che in altre pubblicazioni, v. Scheib: cit., pp. 110-22. Per una posizione molto negativa v. in particolare Vita-Finzi, Paolo: *Il cane di Fedro ovvero la sicurezza europea*. Roma: Giovanni Volpe, 1972.

altri interlocutori italiani. È evidente che chi, come Pedini, riteneva che ogni patriota tedesco fosse inesorabilmente attratto da Mosca in quanto fonte di una possibile riunificazione e vedesse nell'integrazione europea solo vantaggi economici, non poteva avere grande fiducia nella fedeltà di Bonn all'Occidente e nella sua capacità di condurre una politica che non rappresentasse una resa di fronte all'Unione Sovietica. Si noti tuttavia che, pur non essendosi dimostrato particolarmente sensibile alle loro esigenze in più occasioni, Pedini sembra essere stato ben accetto ai tedeschi, se non altro perché fu poi affiancato da Granelli, considerato un paladino della RDT.

Nonostante le differenze appena enunciate e alcune debolezze tradizionali della politica estera italiana che si sono rintracciate anche in questa occasione — grande influenza della politica interna, scarso interesse dei politici, instabilità governativa e accordo dei partiti di maggioranza solo su alcuni punti di programma — si ritiene che la ricerca abbia permesso di rivedere l'immagine di un'Italia come costretta spettatrice della Ostpolitik, sospettosa e spaventata soprattutto a causa dei suoi complessi di inferiorità e sostenitrice formale solo in virtù dei vincoli di alleanza e di politica interna. Nonostante una pluralità di punti di vista, che certamente non facilitarono l'elaborazione di chiare posizioni né favorirono nei tedeschi un'impressione di grande affidabilità, i diplomatici che questi ultimi incontrarono più spesso a Roma condivisero e sostennero coerentemente la politica estera tedesca verso l'Est.

Di conseguenza, alcune caratteristiche tradizionali della politica estera italiana non sembrano rappresentare delle ragioni sufficienti per affermare semplicisticamente che la presenza di contraddizioni l'abbia resa inesistente e ignorarne la componente più strettamente diplomatica. Pur confermando la necessità di un'analisi di tutti gli attori e gli aspetti che determinano la politica estera di un Paese e l'importanza in questo senso dei partiti in Italia, si crede infatti che la situazione particolare del Paese necessiti a maggior ragione di uno studio dei documenti diplomatici per meglio distinguere i vari punti di vista presenti e la loro rilevanza. In questo caso esso ha permesso di individuare gli elementi che, nonostante tutto, fornirono continuità all'azione internazionale italiana e che altrimenti non si sarebbe riusciti a riconoscere.

Certamente le valutazioni italiane e in particolare della Farnesina sull'azione internazionale di Bonn non furono esenti da critiche e pre-

occupazioni, ma al tempo stesso si sono dimostrate lontane da ipotesi di nuovi trattati di Rapallo o di tendenze neutralistiche od eversive rispetto alle alleanze occidentali da parte tedesca. I continui riferimenti dei politici al collocamento della Ostpolitik nell'alveo europeo ed atlantico avevano anche delle ragioni interne, legate alla possibilità delle forze di governo di promuovere un processo di rinnovamento delle relazioni internazionali restando al tempo stesso ancorate alle scelte fondamentali del dopoguerra. In tale modo esse avrebbero potuto accontentare l'opinione pubblica senza permettere ai comunisti di prendersi il merito di fenomeni come la distensione in generale e la Ostpolitik in particolare che erano presentati come realizzabili solo nel contesto delle alleanze occidentali.

Ciononostante i rischi percepiti a Roma furono essenzialmente di due tipi e legati non a ragioni interne, ma ad una precisa visione dell'Europa e delle relazioni internazionali. Innanzitutto si ritenevano molto pericolosi gli obiettivi che l'Unione Sovietica intendeva raggiungere attraverso la Ostpolitik e si temeva che il desiderio della Repubblica federale di fare qualche progresso verso la risoluzione della sua questione nazionale la potesse portare, anche in buona fede, a fare concessioni eccessive che sarebbero andate a danno suo e di tutto l'Occidente. In secondo luogo si era preoccupati per una possibile riduzione dell'impegno tedesco nel processo di integrazione europea, che tuttavia perlopiù non era intesa nel senso di un presunto interesse per l'Europa orientale prioritario rispetto a quello per l'Europa occidentale che sarebbe quindi stato sacrificato. L'Italia riteneva fondamentali i progressi della CEE verso un'Unione europea, sia di per sé che come strumento per rafforzare l'unità dell'Occidente che l'URSS mirava a scardinare ed era consapevole che per ottenerli il ruolo tedesco sarebbe stato determinante. Una ridotta attenzione da parte di Bonn a causa delle maggiori urgenze a Est avrebbe favorito le tendenze centrifughe francesi che Roma avversava fortemente e avrebbe così presentato a Mosca un'Europa occidentale più debole di fronte ai suoi tentativi di ingerenza.

Alla CSCE Bonn non si sarebbe più trovata da sola a difendere i suoi interessi, che affermava essere del tutto compatibili con quelli occidentali, di fronte a Mosca o Varsavia o Berlino Est, ma vi sarebbe stata una contrapposizione diretta fra gli obiettivi dei due blocchi. In letteratura si afferma che gli Occidentali e in particolare i Paesi co-

munitari abbiano avuto particolare successo nell'affermare la propria unità e nel raggiungere gli scopi voluti. L'analisi delle parti di tale negoziato più fortemente legate ai risultati ottenuti attraverso i trattati della Ostpolitik si propone dunque anche di verificare se i suddetti timori italiani si sarebbero rivelati fondati.

2.2. I rapporti Est-Ovest e la sicurezza in Europa fino alla convocazione della CSCE

Alla vigilia della visita privata di Brandt a Nenni nel febbraio 1969, l'ufficio VI della DGAP redasse un documento che riassumeva lo sviluppo della politica tedesca in tema di rapporti Est-Ovest e il punto di vista italiano sugli obiettivi della distensione. Quest'ultimo rappresentava al tempo stesso il fondamento dell'approccio alla conferenza sulla sicurezza europea, la quale dal mese successivo — con il cosiddetto appello di Budapest del Comitato politico esecutivo del Patto di Varsavia — sarebbe divenuta un tema di politica estera per tutti i Paesi europei. A proposito dell'atteggiamento tedesco rispetto alle relazioni con l'Oriente europeo, si affermava che esso era sempre stato condizionato dalla massima questione nazionale, la riunificazione, considerata presupposto fondamentale per la distensione, ma che attraverso una "lunga e laboriosa fase di adattamento" Bonn aveva capovolto tale punto di vista, accettando la nuova idea occidentale secondo cui era necessario dare la priorità agli sforzi per conseguire effettivi progressi sulla via della distensione, i quali avrebbero creato le condizioni idonee alla successiva soluzione dei problemi di fondo fra Est e Ovest, fra i quali spiccava evidentemente la divisione della Germania⁹¹. Il punto di vista italiano si basava sul celebre concetto della distensione senza alternative, in base al quale la crisi cecoslovacca non avrebbe dovuto indurre a rassegnarsi "alla prospettiva di un ritorno alla guerra fredda", ma stimolare un "rinnovato impegno da posizioni di responsabile sicurezza". Tale impegno avrebbe però dovuto essere accompagnato da un'azione intesa a chiarire alla controparte che non

91. Per un'elaborazione dei concetti contenuti in questo documento v. Ferraris, Luigi Vittorio: "Die deutsche Frage aus italienischer Sicht", in Diwald, Hellmut (a cura di): *Handbuch zur deutschen Nation. Band 4: Deutschlands Einigung und Europas Zukunft*. Tübingen-Zürich-Paris: Hohenrain, 1992, pp. 545-66.

sarebbe stata accettata alcuna dottrina sul diritto d'intervento o sulla sovranità limitata, poiché queste contrastavano con ogni proposito di distensione, la quale presupponeva invece l'accettazione e il rispetto di alcuni principi alla base del diritto internazionale, in particolare quelli dell'indipendenza degli Stati, del non intervento e del non uso della forza nei rapporti internazionali⁹².

Di indipendenza e sovranità nazionale, uguaglianza sovrana, non ingerenza negli affari interni, coesistenza pacifica e divieto dell'uso o della minaccia della forza come principi su cui sviluppare relazioni di buon vicinato fra gli Stati europei aveva parlato anche il primo "appello" orientale alla convocazione di una conferenza, quello lanciato dal Comitato politico consultivo dei Paesi del Patto di Varsavia al termine della riunione di Bucarest del 4-6 luglio 1966⁹³. Anche il secondo e più celebre appello, quello diffuso il 17 marzo 1969 dal Comitato politico esecutivo del Patto di Varsavia, riunitosi a Budapest⁹⁴, citava in vari punti la coesistenza pacifica, la risoluzione delle controversie attraverso mezzi pacifici, il non uso o minaccia della forza, l'uguaglianza sovrana, l'indipendenza e la sovranità degli Stati ponendoli alla base della cooperazione europea, ma evidentemente l'interpretazione che se ne dava era diversa da quella italiana ed occidentale e nel primo documento era esplicitamente riferita ai soli rapporti fra Paesi con ordinamenti sociali diversi.

"Nonostante l'indubbio contrasto esistente tra le finalità perseguite mediante la politica di "distensione" occidentale e la politica di "coesistenza pacifica" orientale, si [era] ritenuto di portare avanti, sia pure con le dovute cautele, l'esperimento [difensivo] in mancanza di una più valida politica sostitutiva"⁹⁵. In questo senso l'ambasciata italiana

92. MAE - DGAP, Uff. VI: "Rapporti Est-Ovest", 10/2/1969. ACS/FN, G116, f2394.

93. Testo pubblicato in Jacobsen, Hans-Adolf, Wolfgang Mallmann e Christian Meier (a cura di): *Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE): Analyse und Dokumentation*. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1973, pp. 81-6. Cfr. Ferraris, Luigi Vittorio (a cura di): *Testimonianze di un negoziato: Helsinki - Ginevra - Helsinki 1972-75*. Padova: Cedam, 1977, pp. 28-9; Finocchiaro, Giovanni: *La Conferenza per la sicurezza europea: il dibattito internazionale fino al 1972*. Padova: Cedam, 1977, pp. 3-5.

94. Testo pubblicato in Jacobsen - Mallmann - Meier: cit., pp. 120-2. Cfr. Ferraris: cit., pp. 39-40; Finocchiaro: cit., pp. 15-6. Per commenti su questo e sul precedente appello v. MAE: "Sicurezza europea", 2/1969. ACS/FN, G117; MAE: "Unione sovietica e sicurezza europea", s.d. Ivi, G119.

95. "Appunto di documentazione sulle relazioni Est-Ovest", s.d. ACS/FN, G117.

presso la Repubblica federale riferiva, all'indomani dell'emanazione dell'appello di Budapest, che l'intenzione tedesca era quella di "cercare ogni sia pur minimo elemento positivo per tentare di valorizzarlo e per studiare eventuali controproposte". In particolare, a Bonn ci si chiedeva se il riconoscimento delle realtà esistenti fosse ancora considerato come una condizione pregiudiziale alla convocazione della conferenza e non piuttosto come un obiettivo, anche se dall'analisi dei testi dei due appelli non si notano differenze significative che facciano propendere per la seconda interpretazione⁹⁶. Si interpretavano inoltre favorevolmente il fatto che lo scioglimento delle alleanze militari non fosse più indicato come un fine della CSCE, ma si insistesse soprattutto sul superamento della divisione in blocchi (del quale lo scioglimento avrebbe potuto essere un'eventuale conseguenza) e l'affermazione, seppur a titolo personale, dell'ambasciatore sovietico a Bonn secondo cui nulla lasciava intendere che si volesse impedire la partecipazione degli Stati Uniti. Si apprezzava poi il fatto che il tono fosse meno polemico rispetto al documento precedente, soprattutto nei confronti della Repubblica federale, e che Berlino non fosse più considerata un'entità politica separata, ma se ne precisasse solo l'incontestabile "status particolare". Si notava infine che di Berlino non si indicava più la non appartenenza alla Repubblica federale, quanto alla Germania occidentale, affermazione considerata più debole⁹⁷.

L'approccio favorevole di Bonn era peraltro già stato confermato dalle dichiarazioni di Brandt immediatamente successive all'appello, in cui egli aveva sostenuto di apprezzare la proposta di una conferenza per la sicurezza in Europa e le affermazioni secondo cui i problemi europei avrebbero dovuto essere risolti con mezzi pacifici, le quali avrebbero dimostrato la bontà degli sforzi tedeschi per giungere ad accordi sulla

96. A questo proposito si noti che negli stessi giorni l'ambasciatore italiano a Mosca, Federico Sensi, lesse nell'appello di Budapest una riproposta delle precondizioni del riconoscimento definitivo delle realtà esistenti, soprattutto per quanto concerneva le frontiere tedesche e la divisione della Germania. A suo parere il documento non conteneva nulla di nuovo rispetto ai precedenti, se non un linguaggio più pacato. L'unico elemento innovativo rilevabile dai commenti successivi sarebbe stata la speranza sovietica di riuscire a creare divisioni in seno alla coalizione governativa tedesca, utilizzando toni diversi nei confronti dei cristiano-democratici e dei socialdemocratici. Cfr. Rapporto Amb. Sensi a Min. Nenni, 27/3/1969; Telespresso Amb. Sensi a Min. Nenni, 28/3/1969. ACS/FN, G119, f2409.

97. Telegramma Italdiplo Bonn - MAE, 25/3/1969. ACS/FN, G118.

rinuncia all'uso della forza con i propri vicini orientali⁹⁸. Da parte tedesca in particolare, ma sicuramente anche italiana e, con inclinazioni diverse, degli altri Paesi occidentali, si riteneva importante mostrarsi ricettivi nei confronti delle proposte orientali per non smentire le proprie intenzioni distensive di fronte all'opinione pubblica e renderla preda degli intenti propagandistici della controparte. Si poneva tuttavia la necessità di contemperare diversi obiettivi: essere propositivi per non lasciare l'iniziativa in mani altrui e per indicare chiaramente come le proposte orientali fossero troppo generiche e incomplete, nonché in buona parte propagandistiche e inaccettabili, ma anche prendersi il tempo necessario per elaborare una coerente posizione comune all'interno dell'Alleanza onde evitare pericolosi passi falsi.

Tali furono le questioni all'ordine del giorno del Consiglio atlantico del 10 e 11 aprile a Washington, che si concluse con un comunicato che non faceva cenno né all'appello di Budapest né alla prospettata conferenza, limitandosi al proposito di esplorare con l'Europa orientale quali argomenti potessero meglio prestarsi a negoziati e come questi, al momento opportuno, potessero essere iniziati, nonché a sottolineare l'importanza di concrete soluzioni sulla Germania e su Berlino per eliminare le cause delle tensioni⁹⁹. Si trattava dunque di una posizione ben più prudente rispetto a quella di Nenni, che durante il suo intervento aveva affermato che l'offerta occidentale per una conferenza Est-Ovest sarebbe stata la migliore risposta all'appello di Budapest. Il ministro non si era nascosto gli ostacoli all'organizzazione di una tale conferenza, ma aveva ritenuto che ci si trovasse in una fase di movimento in cui stando sulla difensiva si sarebbe avvantaggiato l'avversario, per cui "tutto sembra[va] indicare che [fosse] venuta per il Consiglio atlantico l'ora dell'iniziativa" e che si dovesse pertanto prendere da subito una decisione di principio¹⁰⁰. Si noti peraltro che lo stesso presidente del Consiglio aveva invitato Nenni a "sfumare" nel

98. *Archiv der Gegenwart: Deutschland 1949–1999*. Siegler Verlag, 2000, CD-Rom Ausgabe, p. 25590. Cfr. Ferraris: cit., p. 41.

99. Jacobsen – Mallmann – Meier: cit., pp. 125–7. Cfr. Ferraris: cit., p. 42 ss.

100. MAE: "Discorso dell'On. Nenni al Consiglio ministeriale dell'Alleanza atlantica, Washington, 10/4/1969", 7/4/1969. ACS/FN, G119, f2411. Cfr. Ferraris: cit., p. 43. Per le posizioni assunte dall'Italia in occasione dei successivi Consigli atlantici v. Meneguzzi Rostagni, Carla: "Aldo Moro, l'Italia e il processo di Helsinki", in Perfetti, Francesco, Andrea Ungari, Daniele Caviglia, Daniele De Luca (a cura di): *Aldo Moro nell'Italia contemporanea*. Firenze: Le Lettere, 2011, pp. 391 ss. Per i comunicati v. Finocchiaro: cit., p. 34 ss.

suo discorso la centralità della conferenza e a porre più l'accento sui problemi Est-Ovest. Di fronte alla drammatica situazione cecoslovacca, una conferenza sarebbe potuta apparire utopistica, mentre Rumor aveva ritenuto "più realistico e più pertinente" porre il problema della sicurezza come una prospettiva verso cui muoversi¹⁰¹. La sua moderazione si era pertanto dimostrata in linea con quella dei rappresentanti di buona parte dei Paesi alleati.

Più che il contenuto degli interventi dei singoli ministri e del comunicato ufficiale, ciò che interessa maggiormente agli effetti di questa ricerca sono le reciproche percezioni, che appaiono difficilmente conciliabili, ma forniscono un'utile indicazione sui principali punti di riferimento della politica estera dei due Paesi. Alla vigilia della Consiglio atlantico, i due ministri degli Esteri si erano incontrati su iniziativa italiana e Nenni aveva affermato che non fosse tanto importante reagire ufficialmente all'appello di Budapest, quanto piuttosto che la NATO prendesse da sé l'iniziativa per una conferenza Est-Ovest, alla quale sarebbero stati interessati anche i Paesi non allineati, ma in particolare "le forze revisioniste" del blocco orientale, che l'Occidente non avrebbe potuto abbandonare. Brandt aveva risposto che non si poteva ignorare l'appello di Budapest e che una reazione anche parziale avrebbe rafforzato i riformisti ad Est. Aveva però anche aggiunto che si dovevano tenere a mente sia l'aspetto formale e organizzativo che il contenuto politico della conferenza e che se l'Occidente avesse preso l'iniziativa senza la dovuta preparazione avrebbero potuto derivarne risultati negativi¹⁰².

Pur concordando sulle linee generali, il Ministro tedesco pareva dunque più prudente del collega italiano, ma meno di altri, che riuscirono ad ottenere un comunicato finale ancora più misurato. In questo senso si sarebbe espressa anche la stampa internazionale, che sottolineò la freddezza di Washington in opposizione a Roma e Bonn, che sarebbero state le principali fautrici della conferenza in seno al-

101. Appunto On. Rumor, s.d. [aprile 1969]. ACS/FN, G119, f2411. Cfr. Meneguzzi, Carla: "La politica estera italiana e la distensione: una proposta di lettura", in Romero, F. e Antonio Varsori (a cura di): *Nazione, interdipendenza, integrazione: le relazioni internazionali dell'Italia 1917-1989*. Roma: Carocci, 2005, p. 358.

102. Fernschreiben Diplogerma Washington – AA, Diplogerma Rom: "Unterredung BM Brandt mit dem italienischen Aussenminister Nenni am 9.4. in Washington", 10/4/1969. PA/AA, ZA107294.

l'Alleanza¹⁰³. Nenni, riferendo alla Commissione Esteri della Camera all'indomani dell'incontro, presentò come notevole il contributo italiano alla redazione della parte del comunicato sui rapporti Est-Ovest, che pur non menzionando la proposta della conferenza faceva salva l'idea della ricerca dei temi che meglio si sarebbero prestati al negoziato. In particolare, egli pose in evidenza come "la discussione svoltasi in Consiglio [avesse] rivelato la presenza di adesioni allo spirito e alla lettera dell'iniziativa italiana molto più generali di quanto non [fosse stato] consacrato nel testo del comunicato", indicando come favorevoli alla propria posizione i colleghi danesi, belgi, olandesi, islandesi e norvegesi e soffermandosi sull'"atteggiamento di costante appoggio alle idee italiane da parte della Germania federale". Queste erano invece state solo esaminate "con attenta considerazione" da parte americana e inglese e probabilmente il Ministro si riferiva proprio a tali due Paesi quando più oltre affermava che il principio del negoziato era stato ammesso da tutti, "anche se in un contesto di cautele per certo legittime, ma che rischia[va]no di rendere esitante l'iniziativa"¹⁰⁴.

Pochi giorni dopo Brandt riferì a sua volta i risultati del Consiglio atlantico alla Commissione Esteri del Bundestag e iniziò il suo intervento con un'annotazione certamente diversa da quelle di Nenni e della stampa: "Quando sono arrivato a Washington il giorno dopo Pasqua, ho potuto verificare che esisteva una quasi totale concordanza fra le riflessioni del Governo locale, le mie riflessioni e le riflessioni del mio Ministero". Egli aggiunse inoltre che proprio sul tema dei

103. Cfr. Rassegna stampa in ACS/FN, G119, f2411.

104. Camera dei Deputati: *Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari*, seduta del 17/4/1969, p. 4 ss. Si notino le differenze fra quanto affermato da Nenni e quanto riferito da parte italiana rispetto alla riunione dei delegati dei Paesi dell'Alleanza che redassero il documento poi sottoposto ai ministri a Washington e da questi modificato. Esso conteneva un richiamo all'appello di Budapest e ciò induceva gli italiani ad affermare che vi fosse larga condivisione da parte degli alleati rispetto al fatto che all'urgenza del problema della sicurezza europea dovesse collegarsi un'effettiva individuazione dei mezzi idonei a vivificare i fermenti presenti in Europa orientale. Riguardo all'atteggiamento delle altre delegazioni, gli Stati Uniti non erano nemmeno citati, mentre si sosteneva significativamente che la partecipazione tedesca fosse stata "meno intensa e costruttiva che in altre occasioni" e se ne individuavano le seguenti cause: "il problema dei rapporti di Bonn con la Francia; i rapporti con gli Stati Uniti e la questione della firma del TNP; il fallimento della sua politica orientale; le divergenze interne tra i partiti della coalizione; l'imminenza delle elezioni legislative". MAE – Segreteria generale: "Sintesi della documentazione predisposta per la sessione del Consiglio atlantico di Washington", s.d. [aprile 1969]. ACS/FN, G119, f2411.

rapporti Est-Ovest si era verificata una cooperazione particolarmente stretta fra lui e il collega americano, mentre Nenni “era andato un po’ più oltre in direzione della conferenza”. Nell’insieme, il cancelliere affermò che quella tedesca (e di conseguenza quella americana, che era stata descritta come pressoché identica) si era dimostrata essere esattamente una posizione di mezzo, mentre quella italiana si era rivelata più avanzata¹⁰⁵.

Risulta evidente che entrambi i ministri degli Esteri avevano voluto presentarsi ai parlamentari e in particolare alla loro opposizione ponendo in risalto gli stessi due temi, cioè la rilevanza del proprio ruolo nell’elaborazione del comunicato e il sostegno e la legittimazione del proprio punto di vista da parte dell’alleato di riferimento: per Bonn gli Stati Uniti e per Roma la Repubblica federale, data l’impossibilità di associare la propria posizione a quella americana tanto più fredda e la particolare vicinanza politica e personale fra Nenni e Brandt. Chiaramente le due ricostruzioni non sono conciliabili¹⁰⁶.

105. *Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages: Sitzungsprotokolle 1965–1969*. Bearbeitet von Wolfgang Hölscher und Joachim Wintzer. Berlin: 2006, CD-ROM-Supplement, 87. Sitzung, p. 1250 ss.

106. Si noti che quella di Nenni è smentita dall’Ambasciatore Gaja, che affermò che gli sforzi italiani per ottenere che il Consiglio atlantico si dichiarasse a favore della convocazione della CSCE furono accolti con molta freddezza dagli alleati. Gaja, Roberto: “Aldo Moro: la politica estera del centro-sinistra”, in Cicerchia, A. (a cura di): *Aldo Moro: Stato e società*. Roma: Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1990, p. 168; *Idem: L’Italia nel mondo bipolare: Per una storia della politica estera italiana (1943–1991)*. Bologna: il Mulino, 1993, p. 170. V. anche Ferraris, Luigi Vittorio (a cura di): *Manuale della politica estera italiana 1947–1993*. Roma: Laterza, 1998, pp. 244–5; Mammarella, Giuseppe e Paolo Cacace: *La politica estera dell’Italia: Dallo Stato unitario ai giorni nostri*. Roma-Bari: Laterza, 2006, p. 223; Meneguzzi: “La politica estera italiana”, cit., p. 359. Quella di Gaja non fu peraltro una rivelazione tardiva da parte di un insider, poiché già un paio d’anni dopo l’evento lo scarso successo di Nenni era analizzato dai commentatori della politica estera italiana. V. ad es. Ferrara, Mario N.: *La politica estera dell’Italia libera (1945–1971)*. Milano: Pan, 1972, p. 237. Al di là dello scarso successo ottenuto, è comunque chiaro che l’Italia assunse una posizione particolarmente avanzata a Washington e più ambiziosa di quella tedesca e questo è un esempio di quanto i pregiudizi sull’inesistenza di qualsiasi azione internazionale italiana influenzino l’analisi degli eventi. Jacobsen, Mallmann e Meier (cit., pp. 42, 51), nel presentare le posizioni dei Paesi NATO rispetto alla CSCE, affermano infatti che fino al 1971 l’Italia sarebbe stata molto riservata rispetto a tale prospettiva, ma della Repubblica federale dicono invece che a Washington insistette con gli alleati affinché analizzassero approfonditamente le proposte del Patto di Varsavia.

Si noti comunque che Brandt si preoccupò di relativizzare la presunta distanza italiana, precisando che non corrispondeva a verità quanto la stampa aveva riferito rispetto ad un contrasto fra coloro, come Nenni, che avrebbero voluto citare espressamente l'appello di Budapest e coloro che si rifiutavano e che il Ministro italiano si era detto solo a favore di una dichiarazione secondo la quale l'Alleanza sarebbe stata pronta a trattare determinati temi una volta che fosse stata portata a termine la necessaria preparazione¹⁰⁷. Ciò rifletteva del resto quanto affermato da Nenni nel succitato incontro fra i due alla vigilia del Consiglio. Le differenze erano quindi, secondo il cancelliere, più tattiche che di contenuto.

Le stesse impressioni erano state espresse ai colleghi italiani qualche giorno prima da Ruete, secondo il quale il comunicato aveva equilibrato bene le esigenze di non illudere né l'Unione Sovietica né l'opinione pubblica mondiale, ma di mostrare la propria disponibilità e la stampa aveva esagerato i contrasti fra i singoli ministri, poiché su tali esigenze c'era l'accordo di tutti. È interessante notare che da parte tedesca, senza fare alcun riferimento a presunte divergenze con Roma, si era sottolineata in questa occasione l'opportunità di una consultazione che permettesse ai Paesi alleati di mostrare un tono comune nei contatti bilaterali con l'Est, evitando invece contatti blocco a blocco che avrebbero consolidato e irrigidito la controparte¹⁰⁸. Ciò appariva in contrasto con l'intervento italiano a Washington, in cui Nenni aveva esplicitamente sottolineato i limiti dei rapporti bilaterali e il favore italiano per un dialogo tra le due alleanze¹⁰⁹.

Il fatto che neanche due mesi dopo l'Ambasciatore Gaja, durante un incontro dei due direttori politici¹¹⁰, sottolineò l'utilità di conversazioni preliminari bilaterali nella fase iniziale di approccio alla conferenza e non menzionò invece contatti diretti fra i due blocchi pare tuttavia indicare che a Roma ci si fosse accorti già all'indomani del Consiglio atlantico che le intenzioni espresse da Nenni erano probabilmente

107. *Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages: Sitzungsprotokolle 1965–1969*, cit., p. 1250 ss.

108. Telegramma Italdipl Bonn – MAE: s.t., s.d [aprile 1969] ACS/FN, G118, f2407.

109. MAE: "Discorso dell'On. Nenni al Consiglio ministeriale dell'Alleanza atlantica, Washington, 10/4/1969", cit.

110. Diplogerma Rom: "Sitzungsprotokoll: Deutsch-italienische Konsultationen auf Direktorenebene am 9./10. Juni 1969 in Rom", 16/6/1969. PA/AA, B26–405.

condivise da vari alleati, ma con tempistiche dilazionate rispetto a quanto da lui auspicato e si cercasse pertanto di uniformarsi ad un approccio più lento e prudente, come del resto era parso essere quello del Presidente Rumor nei suoi suggerimenti al Ministro degli Esteri prima della partenza di quest'ultimo per Washingtonⁱⁱⁱ.

Per il momento le cautele italiane rimanevano comunque inferiori a quelle tedesche, ma minore sembrerebbe anche il realismo dell'approccio di Roma alle questioni Est-Ovest. Gaja affermò infatti durante la conversazione con il suo omologo Ruete che sarebbe stato prioritario occuparsi anzitutto del miglioramento del clima politico fra Est e Ovest anziché di sicurezza, dato che quest'ultima era comunque stata garantita nei vent'anni precedenti. Mosca avrebbe dovuto capire che per ottenere la CSCE avrebbe dovuto essere disposta a rinunciare a sua volta a qualcosa e a dare delle garanzie per dimostrare la serietà delle sue intenzioni distensive. Queste sarebbero consistite nell'astenersi da manovre non comunicate ai confini occidentali del suo blocco e, riguardo la Germania, nella rinuncia ai suoi diritti derivanti dal Trattato di Potsdam. Gaja aggiunse inoltre che comprendeva le difficoltà dei tedeschi rispetto alla pretesa sovietica di riconoscere le realtà esistenti, ma che era interesse italiano fare progressi sulla strada della distensione nonostante tutti gli impedimenti.

Purtroppo non si dispone di documenti italiani riguardo l'incontro e appare improbabile che si siano verificate delle incomprensioni per motivi linguistici, tuttavia è da ritenersi altrettanto improbabile una tale affermazione da parte del direttore politico italiano, sia perché non è rintracciabile in nessun altro documento italiano sull'argomento, sia soprattutto perché si tratta di un'ipotesi palesemente irrealistica e incomprensibile. Quale interesse avrebbe potuto avere Mosca per una conferenza sulla sicurezza in Europa se avesse prima rinunciato alla

iii. Questi elementi invitano a ridimensionare quanto affermato da Dassù e Jacobsen – Mallmann – Meier (v. cap. 1, nota 94), cioè che l'Italia si sarebbe interessata davvero alla prospettiva di una conferenza sulla sicurezza europea solo dopo che l'idea era stata accettata da tutti gli alleati non lasciandole quindi alternative. Nonostante vi fossero evidentemente posizioni diverse in seno al Governo italiano per cui la sostituzione di Nenni al Ministero degli Esteri avrebbe comportato una maggiore moderazione, i documenti analizzati dimostrano che l'interesse italiano sia fra i politici che fra i diplomatici vi fu fin dall'inizio, anche se questo non era certo in grado di condizionare tutta l'Alleanza e dato che fra i più freddi sull'argomento vi erano proprio alcune delle potenze maggiori, l'Italia dovette adeguarsi a delle tempistiche più lente di quelle inizialmente immaginate.

principale fonte di legittimazione e garanzia del suo ruolo in tale regione? Quale senso avrebbe avuto sollecitare il riconoscimento dei confini emersi dalla II guerra mondiale ma rinunciare a qualsiasi prerogativa sugli stessi? Se Mosca avesse abdicato ai suoi diritti e responsabilità sulla Germania, non si capisce poi quali ingenti difficoltà sarebbero sorte per Bonn. Ciò che era più problematico e preoccupante per la Repubblica federale sia nei rapporti bilaterali che in prospettiva di una conferenza sulla sicurezza era proprio la Deutschlandpolitik sovietica, che Mosca aveva dimostrato di non aver modificato e che per l'Auswärtiges Amt rappresentava il punto di riferimento per valutare la sincerità delle intenzioni difensive orientali. Secondo Ruete l'atteggiamento della RDT sulle questioni intertedesche lasciava infatti poche speranze al riguardo¹¹².

Pochi mesi dopo, in occasione della sua ultima visita a Roma da ministro degli Esteri, Brandt non si dimostrò molto più ottimista, ritenendo che in seguito all'ultimo vertice del COMECON i Paesi satelliti avessero acquisito più libertà economica in cambio di un maggiore controllo politico da parte di Mosca. Data tale situazione e l'impossibilità per Bonn di accettare nell'elaborazione delle questioni da discutere alla conferenza formule che avvallassero la divisione della Germania o che ponessero la questione tedesca come fulcro della conferenza stessa, Brandt affermò quindi che essa non si sarebbe potuta svolgere prima del 1971¹¹³.

Nel frattempo, la diplomazia italiana cominciava a delineare piani concreti per il percorso che avrebbe dovuto condurre alla convocazione della CSCE partendo da misure che creassero le premesse per stabilire un clima di reciproca fiducia. Queste sarebbero state rappresentate dai negoziati SALT, dall'intensificazione dei rapporti bilaterali fra i Paesi europei, dalla cessazione dell'occupazione della Cecoslovacchia e dalla redazione di un piano concordato per il disarmo. Secondo le idee italiane, ad esse sarebbe seguito un secondo stadio destinato a creare fiducia fra i Paesi a diverso regime attraverso misure militari, economiche e il miglioramento dei rapporti umani. Dopo l'entrata in

112. Diplogerma Rom: "Sitzungsprotokoll: Deutsch-italienische Konsultationen auf Direktorenebene am 9./10. Juni 1969 in Rom", 16/6/1969. PA/AA, B26-405.

113. Telegramma MAE - Italdipl Washington e altre: "Visita Vice-Cancelliere Brandt", 3/9/1969; MAE: "Colloqui Moro-Brandt, Roma, 1° settembre 1969", s.d. ACS/FM, s5, b127, ff.

vigore del Trattato di non proliferazione nucleare, “condizione fondamentale ad ulteriori passi”, si sarebbe potuti infine passare a concrete intese politiche e militari che avrebbero condotto ad una riunione preparatoria. Quest’ultima, “dopo un esame preliminare della misura in cui la conferenza [avrebbe dovuto] tenere conto delle speciali responsabilità per la Germania e per Berlino che compet[evano] alle quattro potenze ed in cui essa [avrebbe potuto] affrontare il tema politico della Germania in termini di unificazione”, si sarebbe conclusa con la convocazione della CSCE¹¹⁴.

Si noti che la rinuncia di Mosca alle sue prerogative derivanti dal Trattato di Potsdam, riportata da parte tedesca come presupposto italiano per la convocazione della conferenza, non risulta nella valutazione della Farnesina. Ciononostante, si pongono comunque dei dubbi rispetto al suo realismo. Cosa si intendeva per “misura in cui la conferenza [...] possa affrontare il tema politico della Germania in termini di unificazione”? Si è già visto come sia i documenti italiani che quelli tedeschi facessero riferimento ad una evoluzione della posizione di Bonn rispetto ai rapporti Est-Ovest nel senso di un adeguamento alla posizione comune occidentale secondo cui non era più possibile considerare la riunificazione come presupposto per la distensione, ma si vedeva al contrario nel processo distensivo la via per risolvere in futuro la questione tedesca. Come si poteva dunque concepire di discutere in qualsiasi modo della riunificazione in seno alla CSCE senza condurre quest’ultima ad un fallimento certo? L’obiettivo massimo che ci si sarebbe potuti proporre sarebbe stato quello di riuscire a concludere la conferenza mantenendo valida l’opzione della riunificazione in base a libere elezioni.

Alla vigilia delle consultazioni fra direttori politici del febbraio 1970, la Farnesina riprese le sue riflessioni sulla preparazione, la sostanza e la procedura della futura conferenza, da contrapporsi alla visione dei Paesi orientali secondo cui la CSCE avrebbe rappresentato il principale strumento del negoziato fra Est e Ovest attraverso il quale essi mirava-

114. MAE: “Sintesi della documentazione per i colloqui con il Ministro degli Esteri tedesco Brandt”, s.d. [agosto 1969]; MAE: “Relazioni Est-Ovest e conferenza sulla sicurezza europea”, 20/8/1969. Ibidem. Cfr. MAE: “Appunto riservato per il Ministro degli Affari Esteri”, 6/8/1969, cit. in Meneguzzi Rostagni, Carla: *The Helsinki process: a historical reappraisal* (proceedings of the workshop held in Padua, June 7th, 2004). Padova: CEDAM, 2005, pp. 161-6.

no al riconoscimento dello status quo territoriale e a maggiori scambi in campo economico, tecnico e scientifico, lasciando tutte le altre questioni più complesse e più rilevanti per l'Occidente a ipotetiche conferenze successive.

Nella concezione italiana la conferenza avrebbe dovuto invece costituire la conclusione di un grande negoziato da svolgersi per successivi stadi concepiti come un insieme coordinato ed organico. Fra gli obiettivi principali, Roma sottolineava come per consolidare la sicurezza del continente non si potesse prescindere dalla necessità di avviare a definitiva soluzione il problema tedesco, ma con più realismo rispetto al documento precedente si chiedeva anche in quale modo la conferenza avrebbe potuto affrontare tale tema, dal momento che la potestà di concludere un accordo di pace con la Germania spettava solo ai Paesi firmatari degli accordi di Potsdam e aggiungeva quindi che ciò che ci si poteva attendere era perlopiù un miglioramento delle relazioni, soprattutto nel campo dei rapporti umani. Altro tema imprescindibile da affrontare sarebbe stato il collegamento fra sicurezza europea e mediterranea, poiché secondo la concezione dell'indivisibilità della stessa gli sforzi fatti per ottenerla sarebbero stati vanificati se non fossero stati eliminati i potenziali fattori di crisi insiti nell'instabilità del Mediterraneo¹¹⁵. Accanto a tali due temi fondamentali per il futuro ordine del giorno, la Farnesina indicava due presupposti per la convocazione della conferenza: risultati positivi nelle conversazioni fra le superpotenze in quanto sicurezza e distensione europee si inserivano necessariamente in quelle globali e progressi verso l'integrazione europea in termini di rafforzamento e allargamento delle comunità esistenti e delle loro istituzioni¹¹⁶.

La centralità dell'ultimo tema nelle valutazioni italiane fu confermata dall'ambasciatore tedesco, che ne riferì come uno dei due punti costantemente sottolineati dagli italiani nelle conversazioni sulla si-

115. Sul tema della sicurezza mediterranea come costante delle riflessioni italiane sulla CSCE v. Zilio, Francesca: "Italy's Mediterranean policy within the Conference on Security and Co-operation in Europe (1972-1975)", in corso di pubblicazione; Meneguzzi: "Aldo Moro, l'Italia e il processo di Helsinki", cit., p. 399 ss.; Garavini, Giuliano: "Moro, la Comunità europea, la distensione nel Mediterraneo", in Perfetti-Ungari-Caviglia-De Luca: cit., pp. 585-605.

116. MAE - DGAP, Uff. VI: "Rapporti Est-Ovest: posizione italiana", 5/2/1970. AF, b25. Cfr. Meneguzzi: "La politica estera italiana", cit., p. 361.

curezza europea. Secondo Lahr, essi ritenevano infatti che la CSCE avrebbe potuto avere risultati positivi solo se i Paesi dell'Europa orientale avessero riconosciuto il processo di integrazione europea nella sua costante evoluzione ed erano quindi interessati a risultati concreti e veloci sia in seno alle Comunità che rispetto alla cooperazione politica prima di giungere alla conferenza, per la quale non dimostravano invece una particolare fretta¹¹⁷. È interessante notare come l'Italia, con la conclusione dell'esperienza di Nenni al Ministero degli Esteri, fosse quindi apparentemente passata da posizioni particolarmente avanzate e desiderose di non perdere il momentum per cogliere l'iniziativa sulla conferenza ad un atteggiamento molto più cauto e attendista, più consapevole delle difficoltà insite nel processo che si stava cercando di elaborare¹¹⁸.

L'ambasciatore tedesco sottolineava tuttavia come la disposizione italiana a prendersi il tempo necessario per preparare una posizione comune dell'Occidente fosse turbata dal timore del superamento da parte di altri Paesi europei, i cui eventuali progetti avrebbero posto il governo italiano in difficoltà di fronte alle sinistre, che premevano per la convocazione della conferenza il prima possibile, senza preoccuparsi della preparazione¹¹⁹. Tale interpretazione — quella che presentava l'Italia come piuttosto timida rispetto alla conferenza fino al momento in cui si sarebbe attivata per non rimanere indietro rispetto alle iniziative degli alleati — avrebbe continuato per anni ad essere presente nelle valutazioni tedesche.

I legami fra integrazione europea e distensione si sarebbero dimostrati un leitmotiv delle conversazioni bilaterali, così come quelli fra integrazione europea e Ostpolitik, a conferma dell'assoluta centralità che Bruxelles ricopriva, soprattutto per l'Italia, come garanzia rispetto a qualsiasi rischio posto dalla nuova politica distensiva. Riferendo a varie rappresentanze italiane i punti principali del colloquio fra Moro e Scheel in occasione della visita di quest'ultimo a Roma nell'aprile 1970, l'Ambasciatore Gaja, Segretario generale del Ministero degli Esteri, citò "un impulso verso una progressivamente più stretta unio-

117. Fernschreiben Diplogerma Rom – AA: "Europäische Sicherheitskonferenz", 4/3/1970. PA/AA, B150–198.

118. Meneguzzi: "Aldo Moro, l'Italia e il processo di Helsinki", cit., pp. 391 ss.

119. Fernschreiben Diplogerma Rom – AA: "Europäische Sicherheitskonferenz", 4/3/1970, cit.

ne dell'Europa" fra le tre pregiudiziali che la Germania federale aveva affermato di voler porre alla convocazione di una conferenza sulla sicurezza europea. Le altre erano che il blocco sovietico fornisse qualche dimostrazione del contributo che poteva dare alla pace in Europa, ad esempio attraverso il negoziato in corso tra Mosca e Bonn, e che la conferenza si occupasse davvero della sicurezza in Europa, cioè anche di quella militare, nel cui quadro era fondamentale la riduzione bilanciata delle forze. Gaja riferì inoltre che entrambe le parti avevano concordato sull'opportunità che l'Occidente prendesse l'iniziativa sulla CSCE per impedire che Mosca ottenesse dalla conferenza la consacrazione dello status quo territoriale e politico nell'Europa orientale "ed ancor peggio una battuta di arresto dell'unificazione europea"¹²⁰.

L'interdipendenza fra tutti i fattori della distensione e le difficoltà che essa poneva — le quali, come si è visto, tendevano ad essere minimizzate dagli interlocutori tedeschi attraverso varie formule che indicavano una perfetta compatibilità fra Ostpolitik e Westpolitik — erano state espresse molto più dettagliatamente da un documento interno dell'Auswärtiges Amt, redatto alla vigilia dell'incontro fra Moro e Scheel. In esso si affermava che le decisioni di Bonn rispetto alla futura CSCE dipendevano dall'insieme della sua politica estera, i cui fattori rilevanti erano in quel momento le conversazioni con Mosca, Varsavia e Berlino Est; l'iniziativa delle tre potenze occidentali su Berlino; il negoziato per la limitazione delle armi strategiche (SALT); la CSCE; il mantenimento della protezione assicurata dalla NATO; la prosecuzione dell'integrazione politica ed economica dell'Europa occidentale; la cura dei rapporti particolari con gli Stati Uniti e con la Francia; i diritti e gli obblighi delle tre potenze occidentali. La CSCE era quindi uno dei fattori rilevanti della politica estera tedesca, "legato sia temporalmente che rispetto al contenuto agli altri fattori, in un sistema inscindibile di cause ed effetti". Il documento proseguiva affermando che ogni iniziativa di Bonn riguardo la CSCE avrebbe dovuto quindi favorire le prospettive di successo delle sue iniziative verso Est, ma allo stesso tempo non avrebbe dovuto danneggiare la coesione con gli alleati occidentali, bensì assicurare gli sforzi verso Est attraverso una più forte fase di integrazione della sua

120. Telegramma MAE – Italdipl Ankara e altre: "Colloqui On. Ministro con Ministro Scheel: conferenza europea", 9/4/1970. ACS/FM, s5, b128, fi6.

politica verso l'Europa occidentale. Tuttavia questa consueta formula di corrispondenza fra le politiche verso Est e verso Ovest portava appunto anche delle difficoltà, legate al fatto che la necessità di Bonn di tenere in considerazione sia la NATO che le iniziative verso Mosca, Varsavia e Berlino Est limitava molto le sue possibilità di presentarsi all'opinione pubblica con proprie proposte sulla CSCE. Prendere iniziative senza prima discuterle in sede NATO avrebbe ristretto ancora di più i suoi margini negoziali, poiché avrebbe creato disappunto negli alleati e soprattutto in quelli più scettici riguardo la conferenza. Proposte individuali della Repubblica federale avrebbero inoltre avuto lo svantaggio di permettere all'Est di attaccarla in modo mirato. Infine, esse avrebbero potuto indurre Mosca a pensare che un'attiva presa di posizione di Bonn rispetto alla sua proposta di conferenza non fosse più desiderabile, cosicché questa non sarebbe più stata utilizzabile come contropartita nei loro negoziati bilaterali. Si concludeva quindi affermando che l'unica opzione valida rimaneva quella di essere attivi, ma solo nell'elaborazione di proposte in sede NATO¹²¹.

A sua volta l'Italia, nella propria documentazione preparatoria all'incontro fra i ministri degli Esteri dell'aprile 1970, in cui confrontava la sua posizione rispetto alla CSCE con quella dell'alleato, mostrava di capire i motivi che impedivano alla Repubblica federale di pronunciarsi più esplicitamente sulla CSCE finché i suoi negoziati con le varie capitali orientali non fossero stati a buon punto, dal momento che essa considerava la conferenza nel contesto di tutta la sua complessa azione diplomatica intrapresa verso l'Est e voleva evitare che essa ne forzasse i tempi o si riducesse solo ad una discussione sulla questione tedesca, "sottraendo a Bonn ogni libertà di esprimere un proprio orientamento sui problemi nel loro complesso". La Farnesina notava pertanto che "il dialogo con l'Est [avrebbe dovuto] trovare, beninteso, il suo naturale presupposto e il suo necessario punto di raccordo nella convinta adesione di Bonn alla linea atlantica.

Ma l'impegno dell'Alleanza atlantica in favore della Repubblica Federale non [appariva] condizionato in alcuna misura dai tempi di attuazione della prospettata conferenza europea". Del resto anche per l'Italia, così come per gli altri alleati, era importante realizzare attraverso la CSCE un assetto europeo più stabile, che si sarebbe ottenuto risolvendo

121. Abteilung II: "Europäische Sicherheitskonferenz", 3/4/70. PA/AA, B150-200.

do tutti i problemi di fondo, che non riguardavano solo la questione tedesca, ma anche altri temi fondamentali come la sicurezza nel Mediterraneo, la libertà degli scambi umani, la rinuncia all'uso della forza, l'adozione di un codice di condotta atto a favorire pacifiche relazioni internazionali¹²². L'Italia si confermava quindi favorevole ad una cauta preparazione del negoziato da parte di tutta l'alleanza e cominciava a comprendere che il fatto che la questione tedesca non costituisse il fulcro della CSCE e quindi una delle più probabili ragioni di un suo fallimento era evidentemente un interesse di tutto l'Occidente e non solo un desiderio tedesco relativo agli obiettivi perseguiti dalla Ostpolitik.

Il tema dello stretto legame fra evoluzione della Ostpolitik e della posizione tedesca rispetto alla CSCE, e delle difficoltà in esso insite, si riproponeva nelle riflessioni italiane in vista del successivo incontro bilaterale fra Brandt e Rumor nel luglio 1970, trasformato in visita privata a causa della caduta del Governo italiano, durante il quale non pare tuttavia che siano state approfondite tematiche relative alla conferenza¹²³. Alla vigilia della visita, la Farnesina notava che, allo scopo di armonizzare la sua posizione sui rapporti Est-Ovest e sulla CSCE con gli sviluppi della Ostpolitik, Bonn si muoveva su due piani distinti: da un lato cercava di condizionare l'adesione tedesca alla CSCE ad effettivi progressi nei negoziati bilaterali con l'Est e in primo luogo con l'URSS; dall'altro si mostrava sensibile a considerare con qualche favore alcune impostazioni orientali sulla conferenza al fine di agevolare il prosieguo dei negoziati con Mosca. Il fatto che questi si stessero evolvendo velocemente e positivamente stava quindi rendendo la Germania occidentale meno timida rispetto alla conferenza, anche perché l'ipotesi che una sua precoce preparazione avrebbe potuto influire sulle trattative stesse, principale timore tedesco, si era invertita, nel senso che il trattato tedesco-sovietico sulla rinuncia all'uso della forza a cui si stava per giungere sarebbe diventato un punto di riferimento per i futuri contatti fra Est e Ovest.

In quest'ottica — e probabilmente anche per necessità interne e per influenzare i governi alleati che non si erano ancora pronunciati in

122. MAE: "Conferenza sulla sicurezza europea", s.d. [marzo/aprile 1970] ACS/FM, s5, b128, fr6.

123. Cfr. "Gespräche des Bundeskanzlers Brandt mit Ministerpräsident Rumor in Rom", 14/7/1970. AAPD, 1970, doc 307.

proposito — si spiegava, secondo Roma, la pronta e positiva reazione del governo federale ai documenti redatti dai ministri degli Esteri del Patto di Varsavia nella loro riunione a Budapest del 21 e 22 giugno 1970 e commentati da Bonn come passi nella giusta direzione¹²⁴. La Farnesina non li giudicava invece altrettanto positivamente, notando come, nonostante fossero stati apparentemente accolti alcuni punti occidentali, i principi contenuti in questi documenti non si discostassero da quelli espressi nell'ottobre precedente a Praga¹²⁵ e l'ordine del giorno rimanesse generico e in sostanza atto solo a consolidare lo status quo¹²⁶.

Preoccupante era anche la flessibilità tedesca rispetto alla posizione orientale sulla riduzione bilanciata delle forze. Nel documento di Budapest si faceva infatti riferimento alle sole forze straniere e convenzionali, negando la funzione delle forze americane per la sicurezza europea e ingenerando persino il dubbio che per truppe straniere si intendessero solo quelle extraeuropee, cioè americane, e non anche, ad esempio, quelle sovietiche in Cecoslovacchia¹²⁷. Bonn invece sembrava credere che i Paesi comunisti avrebbero accettato di discutere di una riduzione generale delle forze, anche se forse in una seconda fase della conferenza. Il Ministero degli Esteri concludeva quindi che per l'Occidente fosse opportuno rimanere sempre aggiornato sull'evoluzione dei negoziati di Bonn con Mosca, che sarebbero diventati un punto di riferimento per CSCE e MBFR, in modo da venire tempestivamente a conoscenza di possibili nuovi orientamenti del governo federale, “ancorché originati da ragioni tattiche”¹²⁸. Ancora una volta riemergevano dunque i timori italiani relativamente al rischio che Bonn, nel perseguire i propri obiettivi bilaterali, finisse per compromettere alcune posizioni alleate relativamente ai più importanti negoziati multilaterali.

124. MAE: “Conferenza europea – riduzione bilanciata delle forze”, s.d. [luglio 1970] ACS/FM, s5, b129, f 35. Cfr. Ferraris: cit., p. 60 ss.; Finocchiaro: cit., p. 67 ss.; Jacobsen – Mallmann – Meier: cit., p. 225 ss.

125. Conferenza dei ministri degli Esteri dei Paesi del Patto di Varsavia del 30 e 31 ottobre 1969. Cfr. Finocchiaro: cit., pp. 31–2; Jacobsen – Mallmann – Meier: cit., p. 155 ss.

126. MAE: “Conferenza europea: documenti approvati dal Patto di Varsavia a Budapest il 21–22 giugno 1970”, s.d. [luglio 1970] ACS/FM, s5, b129, f 35.

127. *Ibidem*.

128. MAE: “Conferenza europea – riduzione bilanciata delle forze”, cit.

In realtà il governo tedesco pareva molto più incline a perseguire i principali obiettivi della Ostpolitik prima di fare concessioni sulla CSCE piuttosto che a credere che una sua maggiore flessibilità a proposito della conferenza avrebbe avuto effetti positivi sui negoziati bilaterali e quadripartiti in atto. Ciò che poteva rivelarsi utile sia nei confronti dei governi dei Paesi dell'Est che delle loro popolazioni e della propria opinione pubblica era mostrare un atteggiamento di apertura verso le proposte della controparte che sottolineasse la correttezza della Ostpolitik e degli sforzi distensivi in corso, ma si trattava appunto di un atteggiamento tattico che in quanto tale, almeno per il momento, non avrebbe dovuto impensierire eccessivamente gli italiani.

In occasione delle consultazioni fra direttori politici del febbraio 1971, da parte tedesca si mostrò infatti preoccupazione per le posizioni di quei Paesi che, impazienti di addivenire alla conferenza, la interpretavano come soluzione di tutte le questioni ancora pendenti, cercando così di minare il sistema di collegamenti fra i vari negoziati sulla questione tedesca che avrebbe dovuto garantire a Bonn e a tutto l'Occidente di presentarsi alla CSCE con le necessarie garanzie per il futuro della Germania. Von Staden chiese esplicitamente a Ducci se l'Italia avesse motivo di credere che i Paesi orientali volessero sanzionare i trattati di Mosca e Varsavia attraverso la CSCE indipendentemente dal fatto che fossero stati ratificati o meno dal Parlamento tedesco, sentendosi rispondere che Romania e Finlandia, i maggiori promotori della conferenza, sostenevano appunto che un negoziato preliminare alla conferenza avrebbe incoraggiato la ratifica¹²⁹.

Nonostante la chiarezza dei timori e delle priorità espressi da von Staden, alla vigilia della visita di Colombo e Moro a Bonn nell'aprile del 1971 la Farnesina dubitava ancora delle posizioni tattiche tedesche, che vedeva poco univoche e tendenti ad "oscillare fra varie esigenze il cui soddisfacimento non [poteva] avvenire contemporaneamente, soprattutto in quanto influenzato dall'andamento del negoziato su Berlino". Ancora una volta si notava come Bonn, da una parte, volesse passare alla fase multilaterale di preparazione della conferenza solo

129. Ref. IA4: "Vermerk: Deutsch-italienische Konsultation am 1. Februar 1971 (Botschafter Ducci - MD v. Staden); hier: Ostpolitik, Deutschland, Berlin", 8/2/1971. PA/AA, B26-441.

in presenza di risultati positivi nelle trattative su Berlino e con la Repubblica democratica, ma dall'altra non ritenesse di poter escludere la convocazione della conferenza anche in una data relativamente vicina, in quanto essa avrebbe potuto far emergere anche degli aspetti positivi, come ad esempio una ridotta presenza politica e militare dell'Unione Sovietica nell'Europa orientale¹³⁰.

Dai documenti dell'Auswärtiges Amt si conferma invece una netta preponderanza per la prima opzione. Alla vigilia dell'incontro si sottolineava infatti come fosse opportuno evitare di iniziare a redigere un ordine del giorno per la CSCE in sede NATO per evitare in ogni modo di dare l'impressione di essere disposti ad aderire alla conferenza prima dell'ottenimento di una soluzione soddisfacente per Berlino o addirittura in assenza di essa. La discrezione tedesca si imponeva non solo per continuare a sfruttare a favore del negoziato in corso l'interesse di Mosca per la CSCE, ma anche per non dare l'impressione "a certi alleati, che mirano ad una sollecita conferenza eventualmente senza pregiudiziali, che la nostra posizione potrebbe essere indebolita"¹³¹.

Come si è visto, l'Italia non era certo favorevole ad una convocazione senza la necessaria preparazione, ma avrebbe dimostrato una sollecitudine tale da creare qualche elemento di frizione con gli obiettivi tedeschi. Già nel mese precedente, durante una conversazione con l'Ambasciatore Lahr, Ferraris aveva infatti affermato che, in conseguenza dell'atteggiamento positivo di Bonn e di Parigi rispetto al progetto sovietico di CSCE e al desiderio dell'opinione pubblica italiana per una politica di distensione più attiva, il governo italiano non voleva rimanere arretrato e si stava pertanto impegnando maggiormente in seno all'Alleanza per contribuire ad un'elaborazione della posizione comune rispetto alla conferenza e al rafforzamento dei contatti esplorativi con i Paesi dell'Europa orientale, che avrebbero dovuto limitarsi al livello bilaterale finché non si fossero raggiunti risultati soddisfacenti su Berlino. Egli aveva però aggiunto che era necessario non lasciare l'iniziativa distensiva all'Est e non prestare il fianco alla sua propaganda e quindi prevedere un qualche progresso della posizione occidentale anche se a breve non vi fosse stato alcun

130. MAE: "Conferenza europea", s.d. [aprile 1971]. ACS/FM, s5, b134, f78.

131. Planungsstab: "Vorbereitung einer KSZE", 19/3/1971. PA/AA, B40-184.

avanzamento nella risoluzione del problema di Berlino¹³². In linea con questa impostazione, proprio mentre Bonn, come si è visto, indicava i motivi per cui si sarebbe dovuto evitare di iniziare a redigere un ordine del giorno della CSCE in sede NATO, la Farnesina vi era invece favorevole. Essa sottolineava che

pur ribadendo come la soluzione del problema di Berlino, quale aspetto della soluzione del problema della Germania nel suo complesso, [andasse] vista alla luce anche della volontà di mantener aperto il dialogo Est-Ovest, l'Alleanza [avrebbe dovuto] anche elaborare un sistema perché questo dialogo [potesse] proseguire a livelli sempre più complessi e ricchi di contenuto. Infatti, qualunque [potessero] essere gli obiettivi di Mosca nel perseguire la Conferenza, e ovviamente in uno spirito di solidarietà attorno a Berlino, non si [poteva] evitare di riflettere sulle conseguenze di una impasse nelle prospettive della distensione e nei rapporti europei, il che [avrebbe portato], in certo senso, ad un peggioramento o almeno ad un irrigidimento della situazione attuale¹³³.

In un altro documento preparatorio si suggeriva di chiedere alla controparte cosa sarebbe accaduto se le conversazioni tecniche fra Bonn e Berlino Est non avessero avuto successo “in un lasso di tempo relativamente breve”. Sarebbe continuato il dialogo intertedesco? In caso negativo, come si sarebbero potuti ulteriormente perseguire gli obiettivi della Deutschlandpolitik e come sarebbe stato modificato l'intero quadro della Ostpolitik? Se il trattato con Mosca non fosse stato ratificato in mancanza di un accordo su Berlino, quali ripercussioni si sarebbero avute nei rapporti con l'Europa orientale?¹³⁴ Roma rifletteva chiaramente sull'opportunità della distensione anche nel caso di un fallimento della Ostpolitik.

Se non si può dunque ritenere che l'Italia fosse favorevole alla CSCE ad ogni costo e senza le necessarie premesse, è tuttavia comprensibile che il suo porre la priorità sulla necessità di prosecuzione del processo distensivo potesse impensierire Bonn, che vedeva la sua forza negoziale proprio nella possibilità quantomeno di rallentare tale processo finché non avesse ottenuto una soluzione soddisfacente ri-

132. Diplogerma Rom – AA: “Italienische Einstellung zur KSE”, 8/3/1971. PA/AA, B40–190.

133. MAE: “Conferenza europea”, cit.

134. MAE: “Rapporti Est-Ovest”, s.d. [aprile 1971]. ACS/FM, s5, b134, f 78.

spetto a Berlino e ai rapporti intertedeschi. Vi era quindi una diversa percezione dell'urgenza, per cui gli italiani apparivano più preoccupati di non lasciarsi sfuggire il momentum della distensione, mentre i tedeschi erano convinti si trattasse di un processo che, se condotto correttamente, avrebbe finito per portare i propri frutti indipendentemente dalle tempistiche. Certamente alla base dell'impazienza di Roma vi erano anche motivi interni — le crescenti pressioni delle forze di sinistra per una convocazione immediata della conferenza e le loro accuse alla NATO di rappresentare un ostacolo alla distensione — ma è evidente che vi fosse anche un diverso ordine di priorità. Per l'Italia la distensione era un obiettivo fondamentale che si riteneva necessario perseguire in qualche modo anche se la Ostpolitik non avesse raggiunto i risultati sperati o non li avesse raggiunti in tempi brevi, mentre per la Repubblica federale la dimensione bilaterale veniva prima di quella multilaterale, che avrebbe rappresentato un rischio eccessivo se non si fossero prima ottenute le garanzie dei trattati, cioè l'assicurazione che quello che era l'obiettivo finale della distensione per i tedeschi occidentali — riunificarsi — fosse ancora politicamente e giuridicamente raggiungibile.

Tali interpretazioni risultarono evidenti dalle conversazioni condotte durante la sessione plenaria della visita di Colombo e Moro a Bonn dall'1 al 3 aprile 1971. Premettendo che fra i due Paesi non vi era alcuna differenza di interpretazione né sul clima politico del momento, né sulle condizioni poste dagli alleati per la convocazione della conferenza, Colombo si dimostrò infatti preoccupato che, se non ci fossero stati progressi nel negoziato su Berlino, il successivo Consiglio atlantico di giugno avrebbe dovuto diffondere un comunicato analogo a quello del dicembre 1970 e ciò sarebbe stato interpretato dall'opinione pubblica come un regresso nella politica distensiva¹³⁵. Egli chiese pertanto cosa l'Alleanza avrebbe potuto dire sulla sua volontà di distensione.

Scheel non poté che rispondere che i Paesi orientali erano sempre più interessati a mettere in moto un meccanismo che portasse alla conferenza indipendentemente dal clima politico che avrebbe potuto dare un contenuto effettivo alla distensione e che i Paesi dell'Alleanza

135. Per le parti del comunicato relative ai temi qui trattati v. Finocchiaro: cit., pp. 90-1. Per le analoghe preoccupazioni espresse da Moro nelle conversazioni con alcuni ministri di Paesi alleati v. Meneguzzi: "Aldo Moro, l'Italia e il processo di Helsinki", cit., p. 397.

atlantica avrebbero dovuto opporvisi mantenendosi allineati sulle posizioni già espresse. Il successivo Consiglio atlantico avrebbe quindi dovuto ripetere che avrebbe accettato la preparazione della CSCE solo quando ci fosse stato un clima politico tale da permetterne il successo e questo non ci sarebbe stato finché non si fosse trovata una soluzione su Berlino. Berlino rappresentava la prova della disponibilità a condurre una vera politica difensiva di entrambe le parti che avrebbero dovuto incontrarsi alla CSCE, la quale avrebbe potuto avere successo solo se la loro disponibilità fosse stata di pari grado. Sollecitato dalla richiesta di Colombo in merito alle possibili evoluzioni che si sarebbero potute avere nel negoziato entro giugno, Scheel rispose che non erano prevedibili, ma che in caso di sviluppi positivi vi sarebbero stati dei contatti bilaterali per valutare possibili nuove iniziative in vista del successivo Consiglio atlantico di Lisbona¹³⁶.

Simili posizioni erano riscontrabili anche rispetto al negoziato sulla riduzione bilanciata delle forze, che tuttavia non pare sia stato altrettanto approfondito durante le conversazioni. In vista dell'incontro, Bonn dimostrò di apprezzare il fatto che l'Italia, pur non appartenendo alla regione che sarebbe stata interessata dalle riduzioni, fosse stata fin da subito molto attiva in sede NATO e avesse proposto un nuovo concetto (*force-ceiling approach*) che Bonn considerava un'importante concretizzazione del progetto e di cui avrebbe discusso anche a livello bilaterale, inviando a Roma per consultazioni specifiche due esperti del Ministero degli Esteri e della Difesa¹³⁷.

Tuttavia l'*Auswärtiges Amt* notò come, in occasione del Consiglio atlantico del dicembre 1970, il ministro degli Esteri italiano avesse

136. Telegramma Italdipl Bonn – MAE: “Colloqui a Bonn Presidente Consiglio ed On. Ministro”, 3/4/71. ACS/FM, s5, b134, f78; “Deutsch–italienisches Regierungsgespräch”, 3/4/1971. AAPD, 1970, doc 119. Cfr. Deutsche Botschaft: “Italienische Einstellung zur KSE”, 8/3/71. PA/AA, B40–190. In mancanza di progressi sufficienti, il comunicato avrebbe affermato proprio quanto detto da Scheel, cioè la necessità di attendere una conclusione positiva del negoziato su Berlino, la soddisfazione rispetto ai progressi che stava compiendo e, di conseguenza, l'auspicio che potesse concludersi prima della successiva sessione atlantica, permettendo così l'inizio delle conversazioni multilaterali sulla CSCE. Cfr. Finocchiaro: cit., pp. 116–7.

137. Secondo quanto riportato, gli incontri avrebbero dovuto svolgersi il 23 e 24 marzo 1971, cioè prima della visita italiana in oggetto. Tuttavia la documentazione preparatoria era stata redatta in anticipo e non fornisce dettagli sui risultati dei suddetti incontri. Sulle posizioni italiane riguardo la riduzione bilanciata delle forze v. Meneguzzi: “Aldo Moro, l'Italia e il processo di Helsinki”, cit., p. 403 ss.

presentato la proposta di iniziare conversazioni preliminari multilaterali con il Patto di Varsavia, giustificandola ancora una volta con la necessità di rimanere attivi e non lasciare l'iniziativa all'Est e con l'opportunità di creare un panorama negoziale più ampio in vista dell'evoluzione delle trattative Est-Ovest e di mettere alla prova l'effettiva volontà di Mosca di accettare una riduzione delle proprie forze. Bonn osservò che la proposta non era stata evidentemente accettata, dal momento che non vi erano ancora le condizioni necessarie a un tale passo, cioè non erano ancora stati compiuti sufficienti progressi nei negoziati con l'Est e in particolare su Berlino¹³⁸.

In seguito ad un incontro con Gaja un mese dopo la visita di Colombo e Moro a Bonn, Lahr ritenne che le affermazioni del presidente del Consiglio in quella occasione fossero scaturite dalla tendenza di entrambi i partiti socialisti, di cui anche il vice Presidente del Consiglio De Martino sarebbe stato portatore, a discostarsi dalla posizione della NATO che aveva legato la preparazione multilaterale della CSCE ai risultati su Berlino pur di giungere al più presto alla conferenza. Il Segretario generale della Farnesina gli aveva assicurato che la posizione del governo italiano era invariata, ma aveva a sua volta sottolineato la preoccupazione per il successivo Consiglio atlantico di Lisbona, in occasione del quale ci si sarebbero dovuti attendere attacchi dall'Est a causa della scelta del Paese ospitante e la situazione sarebbe ulteriormente peggiorata se l'Alleanza non avesse avuto nulla di nuovo da dire sulla CSCE. L'Italia sosteneva che si dovessero proporre nuovi argomenti di discussione, ad esempio la tutela dell'ambiente, e si augurava che i tedeschi avrebbero sostenuto le sue proposte in questo senso o ne avrebbero presentate di affini, contribuendo comunque a mostrare l'attivismo degli alleati indipendentemente dal progresso dei negoziati sulla Germania¹³⁹.

Il comunicato finale della sessione NATO del 3 e 4 giugno parve soddisfare le necessità di entrambi i Paesi, poiché pur non citando specifici nuovi temi per l'ordine del giorno della conferenza, sottolineò l'interesse dei ministri per l'inizio di consultazioni multilaterali e la loro

138. Ref II B 2: "Beiderseitige ausgewogene Truppenverminderung (MBFR)", 18/3/1971. PA/AA, B40-184.

139. Fernschreiben Diplogerma Rom - AA: "Vorbereitung einer europäischen Sicherheitskonferenz", 7/5/1971. PA/AA, B40-190.

intenzione di proseguire nella preparazione di una posizione comune da poter assumere “senza indugio” non appena si fossero presentate le condizioni necessarie all’inizio della fase multilaterale, cioè non appena si fosse concluso positivamente il negoziato su Berlino, a proposito del quale i ministri si mostravano ottimisti, augurandosi che ciò potesse avvenire prima del loro successivo incontro¹⁴⁰.

Al momento della visita del vice presidente del Consiglio De Martino a Bonn il 16 e 17 settembre, l’accordo quadripartito su Berlino era già stato parafato, ma necessitava di essere completato dagli accordi tecnici bilaterali da negoziare con la Repubblica democratica tedesca. L’Auswärtiges Amt, nei documenti preparatori, continuava a preoccuparsi del fatto che l’Italia ribadisse l’esistenza di un legame politico fra la questione di Berlino, il riconoscimento dello status quo e la CSCE, ma non presentasse esplicitamente una soluzione soddisfacente su Berlino come condizione per l’inizio della preparazione multilaterale della conferenza¹⁴¹. Si suggerì quindi di spiegare agli italiani che avrebbero dovuto interpretare il comunicato del Consiglio atlantico di Lisbona nel senso che come conclusione dei negoziati su Berlino si intendeva la firma del protocollo finale e quindi la fine del cosiddetto terzo stadio¹⁴². Inoltre si sarebbe dovuto dire loro che il governo federale si augurava che le trattative procedessero in modo tale che per la successiva sessione NATO di dicembre si sarebbe potuta considerare adempiuta la condizione espressa dal comunicato, ma ciò non dipendeva da esso e un inizio anticipato della preparazione multilaterale della conferenza avrebbe danneggiato i negoziati con Berlino Est¹⁴³.

Le precauzioni tedesche si rivelarono necessarie, dal momento che De Martino, dimostrandosi sollevato dopo la lunga attesa, disse a Brandt che ormai la questione di Berlino era risolta o in gran parte risolta e che ci si sarebbe potuti finalmente dedicare alle questioni più generali, cioè CSCE e MBFR e chiese a Scheel se i preliminari della

140. Jacobsen – Mallmann – Meier: cit., pp. 303–7; Ferraris: cit., p.75 ss.; Finocchiaro: cit., pp. 116–7.

141. Ref. II A 3: “Haltung Italiens zur KSE”, agosto 1971. PA/AA, B26–442.

142. A seguito della firma del Trattato intertedesco sul traffico il 26 maggio, il terzo stadio dei negoziati si sarebbe concluso il 3 giugno 1972 con l’entrata in vigore dei Trattati di Mosca e Varsavia e dell’Accordo quadripartito su Berlino.

143. Ref. II A 3: “Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa”, 1/9/1971. PA/AA, B26–442. Le espressioni utilizzate riprendono proprio quelle dell’art. 9 del comunicato.

conferenza avrebbero potuto procedere parallelamente alla ratifica dei trattati con l'Est. I tedeschi risposero imponendo la cautela prescritta dai documenti preparatori, ma Brandt dimostrò anche la sua convinzione che i negoziati fossero davvero vicini alla conclusione. Egli chiese infatti a De Martino se riteneva che i preliminari della conferenza avrebbero potuto svolgersi già nel 1972 e, per la prima volta, discusse con lui di questioni più di dettaglio e pratiche, riguardanti le modalità di convocazione e di svolgimento¹⁴⁴. Brandt affermò inoltre che, nonostante le difficoltà date dalle elezioni americane in quell'anno, si sarebbe dovuto impedire che il tema slittasse dal 1972 al 1973 e che il modello di preliminari per così dire snelli (privi di incontri ufficiali dei ministri degli Esteri con dichiarazioni programmatiche ecc.) avrebbe permesso di risolvere questo problema, indipendentemente dal fatto che la conferenza vera e propria si fosse tenuta nel 1972 o nel 1973¹⁴⁵.

I negoziati fra le due Germanie su Berlino e sui loro rapporti reciproci si sarebbero trascinati più a lungo del previsto, ma fu comunque possibile dare inizio ai preliminari della CSCE il 22 novembre 1972 – alla vigilia della conclusione del trattato fondamentale tra Bonn e Berlino Est – mentre la conferenza vera e propria si sarebbe svolta dal luglio 1973 al luglio 1975. Nel frattempo, in attesa della conclusione definitiva degli accordi fra le due Germanie, si era già iniziato a discutere a livello di esperti di alcune delle specifiche questioni che sarebbero state all'ordine del giorno della conferenza ed erano subito emersi due approcci differenti: duro quello italiano secondo i tedeschi, troppo flessibile quello di Bonn a parere di Roma.

Secondo quanto riferito dall'Ambasciatore Lahr nel maggio 1972, per Ferraris “non avrebbe [avuto] senso rompersi la testa per i russi o essere troppo timorosi. Se i russi [avessero voluto] polemizzare, ci si [sarebbe dovuti] arrischiare. Tuttavia ciò [sarebbe stato] improbabile dato che in definitiva tutta la CSCE [era] una loro stessa invenzio-

144. Si trattò anche dell'unica volta prima dell'inizio dei preliminari, dal momento che durante il successivo incontro bilaterale a Monaco fra Medici e Scheel non furono affrontati questi temi, a quanto pare per mancanza di tempo.

145. Ref. ZA5: “Aufzeichnung: Gespräch des Bundeskanzlers mit dem stellvertretenden italienischen Ministerpräsident De Martino am 16/9/1971”, s.d. PA/AA, B26-442; Ref. I A 4: “Aufzeichnung: Gespräch des Herrn Ministers mit dem stellvertretenden italienischen Ministerpräsident De Martino am 17/9/71”, 21/9/1971. PA/AA, B1-471.

ne”¹⁴⁶. Sia in questa occasione che a seguito delle consultazioni del mese successivo fra il segretario generale del MAE Gaja e il Segretario di Stato Frank, i tedeschi avevano rilevato come l’intransigenza italiana si dimostrasse in particolare sul tema del libero movimento delle persone, delle idee e delle informazioni, su cui l’Italia era vista avvicinarsi alle posizioni più avanzate di Stati Uniti e Olanda, con cui condivideva il timore che potesse essere compreso nel tradizionale ambito culturale e la volontà che invece proprio in questo settore si potessero ottenere le maggiori concessioni da parte dei Paesi orientali a beneficio dei loro cittadini¹⁴⁷.

In modo speculare a Lahr, la Farnesina riteneva che nonostante il suo interesse ad un coordinamento approfondito in sede NATO, la Repubblica federale fosse indotta dai suoi interessi specifici “a non trascurare l’esigenza di concordare posizioni occidentali pragmatiche e realistiche nei confronti dell’Est evitando quelle formulazioni degli atteggiamenti negoziali atlantici che [avrebbero potuto] dar adito a rigide reazioni negative da parte dell’URSS e dei suoi alleati”. Anche nella prospettiva di un negoziato che si sarebbe aperto solo dopo la conclusione soddisfacente per Bonn delle principali trattative in cui era coinvolta, si riproponeva dunque il costante timore italiano che gli interessi nazionali tedeschi finissero per prevalere sugli obiettivi e le priorità dell’Alleanza.

Nel caso specifico questi erano rappresentati secondo Roma dalla costruzione di un nuovo clima che permettesse maggiori scambi fra i Paesi europei, per i quali il libero movimento delle persone e delle idee era un presupposto fondamentale e su cui si sarebbe quindi dovuto maggiormente e più esplicitamente insistere per ottenere delle contropartite da parte dei Paesi orientali. Evidentemente si trattava di un tema particolarmente sentito anche a Bonn, che tuttavia non intendeva porsi in diretto contrasto con l’Europa orientale e preferiva quindi riservargli meno visibilità — inserendo la libertà di movimento nella dichiarazione sui principi cui avrebbero dovuto ispirarsi i rapporti fra gli Stati partecipanti (v. cap. successivo) e includendo la sua

146. Fernschreiben Diplogerma Rom – AA: “Vorbereitung der KSZE: italienische Haltung”, 18/5/1972. PA/AA, B150–255.

147. Ref. II A 3: “Deutsch–italienische Konsultationen am 22. und 23. Juni 1972 in Rom: CSCE: Haltung Italiens”, Juni 1972. PA/AA, ZA109297.

applicazione nei singoli temi negoziali sulla cooperazione anziché farne un tema a sé stante — “in modo da non compromettere i risultati concreti che in tal modo [avrebbero potuto] essere conseguiti con metodi meno controversi e più realistici”¹⁴⁸.

Le suddette divergenze di impostazione, pur se attenuate dal tenore più generico delle conversazioni nella sessione plenaria di una visita di Stato, si sarebbero riproposte anche in occasione dell'incontro fra i Presidenti della Repubblica Heinemann e Leone e i rispettivi ministri degli Esteri nel marzo 1973, circa a metà dei negoziati preliminari della CSCE in corso ad Helsinki. Mentre Scheel affermò semplicemente che i diritti umani fondamentali come l'autodeterminazione e la libera comunicazione avrebbero dovuto essere riconosciuti alla base dei rapporti fra gli Stati in quanto solo ciò avrebbe permesso una maggiore cooperazione in altri settori, Medici rispose infatti che progressi in ambito economico e tecnologico sarebbero stati possibili anche senza un'accresciuta libertà di movimento per le persone, ma non la cooperazione culturale. Pur non illudendosi su quanto si sarebbe potuto ottenere dall'Est, si sarebbe dovuto nondimeno insistere, cercando di far dipendere l'accettazione dell'idea sovietica di un organo permanente che sorvegliasse l'attuazione delle decisioni della conferenza da maggiori concessioni proprio in questo ambito tanto rilevante¹⁴⁹.

Con la fine dei preliminari e l'inizio della conferenza vera e propria, cioè del negoziato per la redazione di quello che sarebbe divenuto l'Atto finale, la posizione tedesca parve modificarsi nel segno di una maggiore consapevolezza dei rischi insiti nelle rivendicazioni orientali e quindi della necessità di opporvisi più risolutamente, che presupponeva del resto una maggiore compattezza fra gli alleati (v. *infra*).

148. MAE – DGAP: “Visita del Sottosegretario agli Affari Esteri della Repubblica Federale di Germania: CSCE: elementi di conversazione”, 20/6/1972. ACS/FM, s5, b137, f131. Cfr. Ref. II A 3: “Deutsch-italienische Konsultationen am 22. und 23. Juni 1972 in Rom: CSCE: Gesprächsvorschlag”, 16/6/1972. PA/AA, ZA109297.

149. Diplogerma Rom: “Vermerk: Staatsbesuch des Herrn Bundespräsidenten in Rom von 21.–23.3.1973: Protokoll der Sitzung beider Delegationen am 22.3.73”, 24/3/1973. PA/AA, B1–552; Telegramma MAE – Italdipl Helsinki e altre: “Visita di Stato Presidente federale tedesco”, 26/3/1973. AF, b20, fr. Cfr. Ref. 203: “Zum Staatsbesuch des Herrn Bundespräsident in Italien und beim Heiligen Stuhl (21. bis 23. März 1973)”, 28/3/1973. PA/AA, B1–552.

In occasione della visita di Scheel a Roma dal 30 gennaio al 1° febbraio 1974, gli elementi di conversazione suggeritigli dall'Auswärtiges Amt ricordavano pertanto da vicino le espressioni utilizzate da parte italiana l'anno precedente, in particolare da Medici nel marzo 1973. Vi si affermava infatti che la comprensione per le barriere ideologiche che l'Est doveva affrontare non avrebbe dovuto trattenere i Paesi occidentali dal difendere con forza le loro posizioni e che anche in ambiti come la libera circolazione delle persone e delle informazioni, su cui sarebbe stato molto difficile ottenere ulteriori concessioni, si sarebbero dovuti conseguire risultati su cui basare ulteriori sforzi distensivi dopo la CSCE. Si aggiungeva inoltre che i meccanismi di coordinamento fra i Paesi CEE e NATO avrebbero loro permesso di "esaurire il raggio d'azione" del blocco orientale¹⁵⁰.

Nel capitolo successivo si analizzerà dal punto di vista di entrambi i Paesi la parte del negoziato CSCE più strettamente legata ai trattati della Ostpolitik, cioè quella riguardante il riconoscimento e la possibilità di futuro mutamento delle frontiere emerse dalla II guerra mondiale. Ciò avrà anche lo scopo di verificare se effettivamente, come sosteneva il governo di Bonn, vi fosse piena compatibilità fra la Ostpolitik e la Westpolitik tedesche e i trattati bilaterali con l'Est garantissero gli interessi occidentali che sarebbero stati perseguiti dagli alleati con unità e successo in seno alla conferenza, oppure se le preoccupazioni italiane che gli interessi nazionali tedeschi potessero contrastare con quelli comuni e danneggiarli fossero almeno in parte giustificate.

Dopo aver illustrato i dettagli del negoziato, si tornerà alla dimensione bilaterale, vedendo in quali termini si discusse di esso durante il suo svolgimento fra Roma e Bonn, anche se una serie di fattori farebbero presupporre che non ve ne fosse stata la necessità. Come si è visto, i due Paesi affermavano infatti di presentarsi con obiettivi comuni. Inoltre il coordinamento fra Paesi CEE e NATO fu intenso sia prima che durante la conferenza e sia la letteratura che vari diplomatici affermano che diede ottimi risultati e che in particolare per i Paesi comunitari rappresentò un primo e significativo successo di politica estera comune. I contatti fra le due delegazioni e in seno ai vari livelli del coordinamento occidentale avrebbero quindi dovuto essere sufficienti per discutere gli aspetti più specifici del negoziato,

150. Ref. 212: "KSZE: Sachstand/Gesprächsvorschlag", 28/1/1974. PA/AA, ZA101432.

a maggior ragione dato che esso era particolarmente complesso e dunque difficile da seguire da parte delle capitali. Come si vedrà, le difficoltà sorte fra gli alleati e in particolare fra italiani e tedeschi proprio sul tema delle frontiere furono invece tali da richiedere che il confronto proseguisse anche a Roma e a Bonn.

2.2.1. *Conclusioni*

Nelle discussioni bilaterali sulla CSCE precedenti all'inizio dei negoziati preliminari si riproposero due temi già emersi riguardo la Ostpolitik: l'importanza attribuita dall'Italia ai progressi dell'integrazione europea come condizioni per il successo della conferenza dato che avrebbero impedito gli effetti disgreganti sull'Europa occidentale voluti da Mosca e i timori di Roma che Bonn concedesse troppo in campo multilaterale per trarne benefici nei suoi negoziati bilaterali.

Un altro elemento ricorrente in entrambi gli argomenti di conversazione è una certa impazienza italiana per l'attesa imposta a tutti gli alleati finché la Repubblica federale non avesse raggiunto i suoi obiettivi e che riguardò nel primo caso il riconoscimento della RDT e nel secondo, da un certo punto in poi, non solo la convocazione dei negoziati preliminari alla CSCE ma anche l'elaborazione di un ordine del giorno da parte dei Paesi occidentali. Le motivazioni di tali urgenze appaiono però diverse. L'insistenza per il riconoscimento della RDT sembra infatti essere stata perlopiù motivata dalla pressione delle forze di sinistra e dalla non chiara comprensione dei dettagli dei negoziati della Ostpolitik da parte dei politici a tutti i livelli, mentre le ragioni dell'attesa erano comprese e condivise dai diplomatici. Per quanto riguarda la necessità di impedire che l'Occidente si mostrasse immobile rispetto alla distensione in attesa del completamento dei trattati della Ostpolitik non sono invece emerse significative differenze fra le posizioni dei politici e dei diplomatici italiani. La ragione potrebbe risiedere nel fatto che in questo caso alla base delle insistenze italiane non vi fossero soprattutto questioni di politica interna, ma la convinzione condivisa da politici e diplomatici che la distensione fosse un fenomeno necessario e allo stesso tempo inevitabile nelle relazioni internazionali e che pertanto non si potesse rischiare di perdere preziose occasioni di condurla nella direzione voluta dall'Occidente. Evidentemente in questa direzione rientravano anche soluzioni sod-

disfacenti riguardo la questione tedesca, ma l'eventuale mancanza di queste non avrebbe dovuto costituire una condizione sufficiente per bloccare tutto il processo. In pratica, anche se l'Italia sosteneva la decisione della NATO di porre la conclusione dei trattati della Ostpolitik come condizione per la convocazione dei negoziati preliminari alla CSCE, l'ordine delle priorità fra dimensione bilaterale e multilaterale era inverso per Roma e Bonn e ciò creò comprensibilmente preoccupazioni e sospetti.

Prima dell'inizio dei preliminari questi riguardavano da parte italiana il fatto che la Repubblica federale potesse mostrarsi troppo aperta ad alcune idee orientali sulla CSCE in modo da ammorbidire la posizione della controparte nei negoziati bilaterali. Ciò non pare essersi verificato, dal momento che a Bonn, pur tenendo a mostrarsi sempre interessati alle proposte del Patto di Varsavia, si riteneva al contrario che la propria accettazione della CSCE dovesse essere concessa in cambio del soddisfacimento dei propri obiettivi bilaterali e nel concreto non ci si dimostrò particolarmente disponibili alle richieste orientali. Del resto questo era il senso delle condizioni poste dalla NATO. Ciononostante l'Italia ebbe l'impressione che i tedeschi tendessero a giocare su entrambi i fronti oscillando fra varie esigenze e che pertanto fosse necessario tenere sotto controllo le loro tattiche negoziali soprattutto nelle trattative con Mosca, dato che tale trattato sarebbe divenuto un punto di riferimento per la futura conferenza.

Successivamente, quando si era ormai vicini alla conclusione dei trattati e all'inizio dei preliminari e si cominciava quindi a discutere più concretamente fra alleati dell'ordine del giorno della conferenza e dei risultati da raggiungere, da parte italiana si notò ancora una volta che la Repubblica federale, data l'importanza e la delicatezza dei nuovi rapporti con i suoi vicini orientali, avrebbe cercato di evitare il confronto con essi, mostrando un atteggiamento troppo flessibile che avrebbe potuto essere dannoso per gli obiettivi occidentali. Specularmente la posizione italiana era invece vista a Bonn come troppo intransigente. Se da un lato ciò era abbastanza prevedibile in virtù del fatto che l'Italia, al contrario della Repubblica federale, non avrebbe avuto nulla da perdere nel contrastare apertamente i sovietici e i loro alleati, dall'altro rappresentava un grande rischio, poiché avrebbe significato per gli occidentali esporre il fianco al divide et impera su cui Mosca contava per raggiungere i propri obiettivi. L'analisi dettagliata del negoziato

nel prossimo capitolo permetterà di capire se e fino a che punto i timori italiani fossero giustificati, se e fino a che punto la conciliazione fra Ostpolitik e Westpolitik fosse così facile come sosteneva Bonn, oppure ponesse delle difficoltà che, riproducendosi anche in seno alla CSCE, avrebbero effettivamente rappresentato un pericolo per gli interessi occidentali.

Roma e Bonn alla CSCE

3.1. Il fulcro della sicurezza europea: la questione delle frontiere

Le disposizioni riguardanti le frontiere e i territori dei Paesi europei furono collocate in ben cinque diversi punti della *Dichiarazione sui principi che reggono le relazioni fra gli Stati partecipanti*¹, la quale costituiva la parte più importante del cosiddetto primo cesto del negoziato, che conteneva inoltre il *Documento sulle misure miranti a rafforzare la fiducia e taluni altri aspetti della sicurezza e del disarmo*.

Due dei principi enunciati atenevano esclusivamente a questo tema:

III. Inviolabilità delle frontiere:

Gli Stati partecipanti considerano reciprocamente inviolabili tutte le loro frontiere nonché le frontiere di tutti gli Stati in Europa e pertanto si astengono ora e in futuro dall'attaccare tali frontiere. Di conseguenza essi si astengono anche da ogni pretesa o atto per impadronirsi o usurpare parte o tutto il territorio di ogni altro Stato partecipante.

IV. Integrità territoriale degli Stati:

Gli Stati partecipanti rispettano l'integrità territoriale di ciascuno degli Stati partecipanti. Di conseguenza, si astengono da qualsiasi azione incompatibile con i fini e i principi dello Statuto delle Nazioni Unite contro l'integrità territoriale, l'indipendenza politica o l'unità di qualsiasi Stato partecipante, e in particolare da qualsiasi azione del genere che costituisca minaccia o

1. I principi ivi enunciati furono: 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. I seguenti passi della versione italiana della Dichiarazione sono tratti da Ferraris, Luigi Vittorio (a cura di): *Testimonianze di un negoziato: Helsinki – Ginevra – Helsinki 1972–75*. Padova: Cedam, 1977, pp. 605 ss.

uso della forza. Gli Stati partecipanti si astengono parimenti dal rendere il territorio di ciascuno di essi oggetto di occupazione militare o di altre misure di forza dirette o indirette in violazione del diritto internazionale, o oggetto di acquisizione mediante tali misure o la minaccia di esse. Nessuna occupazione o acquisizione del genere sarà riconosciuta come legittima.

Un'ulteriore clausola, che mirava a controbilanciare i suddetti divieti di modifiche territoriali rendendoli leciti nel caso essi avvenissero pacificamente, fu inserita al secondo paragrafo del I principio, inerente l'eguaglianza sovrana:

Essi [Gli Stati partecipanti] considerano che le loro frontiere possono essere mutate, in conformità al diritto internazionale, con mezzi pacifici e mediante accordo.

L'VIII principio riguardava invece l'autodeterminazione dei popoli — attraverso la quale la Repubblica federale, fin dalla sua nascita, perseguiva la riunificazione² — condizionandola tuttavia al rispetto dell'integrità territoriale. Esso stabiliva al primo paragrafo che

Gli Stati partecipanti rispettano l'eguaglianza dei diritti dei popoli e il loro diritto all'autodeterminazione, operando in ogni momento in conformità ai fini e ai principi dello Statuto delle Nazioni Unite e alle norme pertinenti del diritto internazionale, comprese quelle relative all'integrità territoriale degli Stati.

La Dichiarazione si chiudeva con le disposizioni finali, al cui primo paragrafo risultava una clausola che stabiliva che i principi dovevano essere interpretati in modo interdipendente:

Tutti i principi sopra enunciati sono di importanza fondamentale e, di conseguenza, saranno applicati in modo eguale e senza riserva, ciascuno di essi essendo interpretato tenendo conto degli altri.

Infine il terzo paragrafo mirava a fare salvi i diritti delle quattro potenze vincitrici della II guerra mondiale in virtù del Trattato di Po-

2. Cfr. preambolo della Legge fondamentale della Repubblica federale tedesca: [...] il popolo tedesco [...] ha deliberato la presente Legge fondamentale della Repubblica federale tedesca, agendo anche per quei tedeschi a cui è stato negato di collaborare. Tutto il popolo tedesco è esortato a realizzare, mediante libera autodeterminazione, l'unità e la libertà della Germania.

tsdam, cioè ad assicurare che ogni decisione definitiva sui confini della Germania fosse rimandata fino alla stipulazione di un trattato di pace:

Gli Stati partecipanti [...] constatano che la presente Dichiarazione non pregiudica i loro diritti ed obblighi, né i trattati ed altri accordi ed intese corrispondenti.

Ciò che risulta evidente già dalla sola enunciazione dei suddetti principi e clausole è che essi tendevano a controbilanciarsi e non avrebbe potuto essere altrimenti, dato che erano frutto di una serie di compromessi avvenuti nel corso di un negoziato in cui le posizioni di partenza delle parti coinvolte erano sostanzialmente opposte. Anche il fatto che disposizioni riguardanti non esclusivamente ma principalmente lo stesso tema — cioè concepite con alla mente anzitutto la questione tedesca anche se applicabili pure ad altri casi (primo fra tutti il processo di unificazione politica europea) — si trovassero distribuite in cinque diversi punti della dichiarazione dimostra immediatamente le difficoltà del compromesso e la necessità delle parti coinvolte di dimostrare la propria interpretazione dei risultati ottenuti ponendo in evidenza solo alcune parti dei testi concordati. In pratica in molti casi e soprattutto in quello in esame il risultato del compromesso non furono delle disposizioni che ogni Stato partecipante accettava di porre in atto insieme agli altri, ma delle enunciazioni che ognuno riteneva fossero interpretabili secondo i suoi propri obiettivi.

Un esempio significativo degli scarsi risultati in termini di contenuti comuni a cui condussero i lunghi e minuziosi negoziati sulle formule che saranno analizzati nelle pagine seguenti è rintracciabile nei resoconti sull'Atto finale di Helsinki redatti dall'Amb. Siegfried Bock, capo della delegazione della RDT, dall'Amb. Klaus Blech e dal Ministro Götz von Groll, capo e vicecapo della delegazione della RFT, per le riviste di riferimento sulla politica estera dei rispettivi Paesi³. Si noti

3. Bock, Siegfried: "Festigung der Sicherheit in Europa. Kernstück der Schlussakte von Helsinki", *Deutsche Außenpolitik* 20 (1975), pp. 1623-39; Blech, Klaus: "Die Prinzipienklärung der KSZE-Schlussakte", in Volle, Hermann e Wolfgang Wagner (a cura di): *KSZE Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv*. Bonn: Verlag für internationale Politik, 1976, pp. 109-22; Groll, Götz Frhr. von: "Die Schlussakte der KSZE", *Aussenpolitik*, 3/1975, pp. 243-65. Cfr. Geier, Ruth: "'Unverletzlichkeit der Grenzen' und 'territoriale Integrität' in der KSZE-Schlussakte und in den Massenmedien der DDR und der BRD", in Villain-Gandossi K., K. Bochmann, M.

che, essendo il tedesco l'unica fra le lingue ufficiali della conferenza ad essere parlata sia in Paesi del blocco occidentale che del blocco orientale e neutri e non allineati, la versione tedesca dei testi fu elaborata in uno speciale gruppo linguistico formato da rappresentanti delle due Germanie, del Lussemburgo, della Svizzera e dell'Austria. Le interpretazioni di Bonn e Berlino Est si basavano quindi su espressioni e singoli termini che erano stati scelti non solo in seno alla conferenza o fra le due superpotenze (solitamente in inglese), ma attraverso negoziati diretti fra le delegazioni tedescofone. Ciononostante, non avrebbero potuto essere più divergenti.

Rispetto al III principio, von Groll affermava che la scelta del termine *Anschlag* (tradotto in italiano con "l'attaccare") fosse non solo utile, ma inevitabile, dal momento che collocava l'inviolabilità delle frontiere nell'ambito a cui essa apparteneva sistematicamente, cioè quello degli atti di forza contrari al diritto internazionale. Nonostante tale espressione fosse "inequivocabile", essa era comunque rafforzata dalla clausola contenuta nel I principio, che prevedeva che i mutamenti di frontiere pacifici, al contrario di quelli forzosi, fossero consentiti. Da parte sua, Bock chiariva che "il termine *Anschlag* non [era] in alcun modo circoscritto, né si limita[va] solo all'uso della forza". Anche il fatto che l'inviolabilità delle frontiere fosse trattata in un principio a sé stante anziché essere contenuta in quello sul divieto della minaccia o dell'uso della forza sottolineava secondo l'ambasciatore di Berlino Est come gli atti verso le altrui frontiere da considerarsi illegali andassero oltre quelli compiuti attraverso l'uso o la minaccia della forza.

Allo stesso modo, von Groll affermava che il testo del principio sull'integrità territoriale dimostrava chiaramente che anch'esso, come l'inviolabilità delle frontiere, derivava dal divieto dell'uso della forza. Al contrario, Bock sosteneva che anche in questo caso il fatto che fossero vietate soprattutto azioni di forza indicava come queste fossero una forma particolarmente grave di violazione del principio, ma non certo l'unica. "Di conseguenza tutte le argomentazioni secondo cui l'integrità territoriale sarebbe [stata] una funzione della rinuncia all'uso della forza [erano] insostenibili".

Metzeltin e C. Schaeffner: *Le concept de l'Europe dans le processus de la CSCE = The Concept of Europe in the Process of the CSCE*. Tübingen: Gunter Narr, 1990, pp. 113-8. Riguardo le posizioni della Repubblica democratica tedesca rispetto alla CSCE e il suo ruolo nel negoziato cfr. i testi inclusi in bibliografia di Bock, Caciagli, Hanisch, Scholtyseck e Wentker.

Rispetto alla clausola sui mutamenti pacifici delle frontiere, von Groll la presentava come una formula chiara ed inequivocabile, la quale stabiliva che essi non potevano essere considerati attacchi alle frontiere esistenti e quindi non erano illegali. Blech aggiungeva che era stato necessario enunciare espressamente l'ammissibilità di tali mutamenti anziché lasciarla alla deduzione dal divieto dell'uso della forza per prevenire una diversa interpretazione di quest'ultimo e dell'inviolabilità delle frontiere nel senso di garanzie assolute dello status quo. Evidentemente Bock asseriva invece che tale clausola non toccava né tantomeno limitava il principio dell'inviolabilità delle frontiere.

Per quanto riguardava infine l'autodeterminazione dei popoli, Bock sottolineava l'importanza del riferimento all'integrità territoriale degli Stati per evitare ogni abuso del suddetto diritto. Di conseguenza risultava vietata ogni aspirazione a modificare, attraverso l'autodeterminazione, lo status territoriale e politico emerso dalla seconda guerra mondiale e dagli sviluppi del dopoguerra. Molto significativamente, von Groll affermava invece che il collegamento fra autodeterminazione e integrità territoriale fosse stato voluto da Paesi che avevano tendenze separatiste al loro interno, ma che tale formula "non riguarda[ss]e] le opzioni europea e tedesca, dato che la loro realizzazione non [avrebbe toccato] l'integrità territoriale degli Stati coinvolti". Evidentemente anche a Bonn si considerava ormai che l'unica questione da considerarsi ancora aperta fosse quella della frontiera intertedesca e si era ormai rinunciato agli altri territori appartenenti alla Germania nel 1937.

Così come vi furono interpretazioni diametralmente opposte del significato dei principi da parte di delegazioni che si erano presentate alla conferenza con obiettivi altrettanto divergenti, non mancarono commentatori, in particolare giuristi, che sia all'indomani della CSCE che nei decenni successivi trovarono modo di dimostrare le une e le altre interpretazioni, come avvenne del resto anche per l'interpretazione dei trattati di Bonn con i suoi vicini orientali⁴.

4. Per diverse interpretazioni giuridiche della Dichiarazione sui principi e in particolare delle clausole sulle frontiere cfr. i contributi di Blumenwitz ("Die KSZE und die Auswirkung ihrer grenzbezogenen Regelungen auf die BRD", "Die völkerrechtlichen Aspekte der KSZE-Schlussakte"), Ghébali ("La CSCE et le mythe de l'immutabilité des frontières en Europe", "Les dix principes d'Helsinki: Interprétations et mise en œuvre"), Jacobsen –

Ciò che più interessa in questo studio è tuttavia il fatto che vi furono opinioni diverse anche fra delegazioni alleate sulla tattica e le formule con cui ottenere che la propria interpretazione fosse la più plausibile e le altre avessero quanto meno fondamento possibile. L'obiettivo non è quindi certo quello di stabilire chi avesse ragione fra i vari diplomatici e giuristi che si pronunciarono sul problema, ma analizzare le argomentazioni giuridiche che le delegazioni, in particolare quelle di Roma e Bonn, utilizzarono per giustificare le loro posizioni, che erano eminentemente politiche. Dietro il fronte di una visione comune degli obiettivi dell'Occidente in seno alla conferenza, sarà così possibile individuare come i diversi interessi nazionali e le diverse percezioni della Ostpolitik analizzati nel capitolo precedente abbiano orientato l'atteggiamento delle due delegazioni, fino a creare incomprensioni e contrasti proprio su un tema tanto rilevante.

3.2. L'individuazione dei principi regolanti le relazioni fra gli Stati durante i negoziati preliminari: l'inviolabilità delle frontiere come principio indipendente dal non ricorso alla minaccia o all'uso della forza

Il 22 novembre 1972, appena un mese prima della firma del Grundvertrag con cui le due Germanie si sarebbero riconosciute reciprocamente, i rappresentanti di tutti i Paesi europei (tranne l'Albania), degli Stati Uniti e del Canada si riunirono ad Helsinki (unica capitale oltre a Mosca in cui RFT e RDT erano rappresentate allo stesso livello) per individuare i temi che avrebbero potuto costituire l'ordine del giorno della futura CSCE. Il fatto che la presenza a tale riunione preliminare non vincolasse la partecipazione alla conferenza, la quale avrebbe avuto luogo solo nel caso di conclusione positiva della prima, che l'incontro fosse organizzato in modo informale come "salotto

Mallmann – Meier, Mahnke, Movchan, Münch, Neuhold, Roth, Sinagra e Tarnopolsky contenuti in bibliografia.

Sull'interpretazione dei trattati della Ostpolitik cfr. fra i tanti gli studi di Arndt, Aldo Bernardini, Blumenwitz (*Die Ostverträge im Lichte des internationalen Vertragsrechts*), Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Doehring – Kewenig – Ress, Glaebner – Schlüter, Hacker, Krell, Opperman, Sarotte, Schulz, Tessmer e Zündorf menzionati in bibliografia.

degli ambasciatori”, che avesse l’obiettivo di concordare più che altro su questioni organizzative lasciando la discussione sui contenuti all’eventuale conferenza vera e propria e che le intenzioni dei partecipanti fossero divergenti, ma ben note, aveva comprensibilmente indotto a prevedere che i preliminari avrebbero avuto breve durata e non sarebbero stati particolarmente problematici. Prova ne è anche il fatto che i Paesi partecipanti decisero di farsi rappresentare dai loro capi missione ad Helsinki, che nella maggioranza dei casi, fra cui quello italiano, non erano certo esperti della materia in discussione⁵. Contrariamente alle aspettative, i negoziati preliminari sarebbero invece durati ben 7 mesi, fino all’8 giugno 1973, e durante il loro svolgimento si sarebbero verificati alcuni dei maggiori momenti di contrasto e di stallo di tutta la conferenza.

L’obiettivo principale dell’Occidente nel redigere un ordine del giorno per la CSCE era quello di riuscire ad espanderlo quanto più possibile rispetto a quelli proposti in varie occasioni dai Paesi del Patto di Varsavia — limitati in sostanza al riconoscimento dello status quo politico e territoriale del dopoguerra e all’incremento degli scambi commerciali — introducendo tutta una serie di settori in cui ampliare ed approfondire gli scambi intereuropei, con particolare attenzione all’ambito dei diritti umani e delle libertà fondamentali che sarebbe andato a costituire il cosiddetto terzo cesto (per l’elenco di tutti i temi trattati dai vari organi della CSCE v. appendice 3). Se quest’ultimo aspetto era evidentemente problematico, molto meno avrebbe dovuto esserlo quello di elencare i punti di un codice di condotta per le

5. La delegazione italiana ai negoziati preliminari fu diretta da Marco Favale, capo della rappresentanza diplomatica italiana in Finlandia con credenziali di ambasciatore. Egli fu poi sostituito dall’Amb. Alessandro Farace, capo della Rappresentanza permanente d’Italia presso le organizzazioni internazionali a Ginevra dal 31 marzo 1973. Il loro vice, in qualità di capo dell’ufficio competente presso il MAE e fino alla sua nomina a vice direttore generale delle Relazioni culturali, fu il Ministro Ferraris. La delegazione tedesca fu invece inizialmente presieduta dall’Amb. Guido Brunner, direttore dell’Ufficio di pianificazione. Dal dicembre 1974 il suo posto fu preso dall’Amb. Klaus Blech, capo presso la Direzione generale degli Affari politici della sottodirezione responsabile per i rapporti con i Paesi dell’Europa orientale, le relazioni Est-Ovest e le questioni riguardanti Berlino e la Germania nel suo insieme. I loro vice furono il Consigliere Götz von Groll, omologo di Ferraris a capo dell’Ufficio 212 responsabile per le relazioni Est-Ovest e il Consigliere Alfred Kühn, fino al luglio 1973 responsabile delle questioni riguardanti il controllo degli armamenti all’Ufficio 222, che dopo l’esperienza alla CSCE sarebbe divenuto Capo dell’Ufficio 213, competente per i rapporti con l’URSS.

relazioni fra i Paesi partecipanti in base al diritto internazionale in vigore, sulla cui necessità vi era accordo fra tutti i partecipanti.

Tuttavia ciò su cui mancava l'accordo era su quali fonti dovessero basarsi tali principi e quali rapporti avrebbero dovuto esserci fra essi. In particolare si poneva il problema di dare o meno una primazia all'inviolabilità delle frontiere rispetto a tutti gli altri, il quale problema poneva a sua volta la questione dell'esistenza o meno di un tale principio indipendente, dal momento che esso non figurava nello Statuto dell'ONU e nella Dichiarazione del 1970 sui principi di diritto internazionale concernenti i rapporti amichevoli fra gli Stati (d'ora in poi Dichiarazione sulle relazioni amichevoli o DRA), la quale in sostanza esplicitava il contenuto dei principi enunciati dallo Statuto, esso era considerato un corollario del principio della rinuncia alla minaccia o all'uso della forza⁶.

Tale relazione fra i due principi non era però espressa altrettanto chiaramente nei trattati di Bonn con Mosca, Varsavia e Berlino Est, che peraltro differivano anche fra loro (v. appendice 1). In sostanza, il Grundvertrag era il più favorevole all'interpretazione occidentale poiché enunciava nello stesso articolo prima la rinuncia all'uso della forza e poi l'inviolabilità, anche se non legati così esplicitamente come nella Dichiarazione sulle relazioni amichevoli. Il Trattato di Varsavia li conteneva in due articoli separati e nell'ordine inverso e rappresentava quindi al meglio gli obiettivi orientali. Nel Trattato di Mosca i due elementi erano sempre collocati in differenti articoli, ma l'inviolabilità veniva dopo ed era collegata all'articolo precedente da un cosiddetto ponte ("In armonia con i menzionati obiettivi e principi...") che nell'interpretazione occidentale stava ad indicare come il secondo principio discendesse concettualmente dal primo.

Evidentemente l'esistenza dei suddetti trattati non poteva essere ignorata, ma la loro rilevanza, nonché la loro interpretazione, sarebbe-

6. Statuto ONU, art. 2, par. 4: I Membri devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite. Spiegazione di tale paragrafo fornita dalla Dichiarazione sulle relazioni amichevoli: Ogni Stato ha il dovere di astenersi dal ricorso alla minaccia o all'uso della forza per violare le frontiere internazionali esistenti di un altro Stato o come mezzo di soluzione delle controversie internazionali, comprese le controversie territoriali e le questioni relative alle frontiere degli Stati.

ro state diverse a seconda della decisione di includerli o meno fra le fonti della Dichiarazione sui principi accanto ai succitati documenti delle Nazioni Unite. Gli accordi bilaterali infatti, come si è visto, contenevano enunciazioni di principi generali di diritto internazionale che, adattate ai particolari rapporti fra le parti, erano più o meno inclini ad essere interpretate secondo gli interessi orientali. In questo caso particolare, contenevano formulazioni sull'inviolabilità delle frontiere e il rispetto dell'integrità territoriale che potevano prestarsi ad essere intese come un'accettazione dell'immutabilità delle stesse⁷. Nell'ottica tedesca, tuttavia, l'interpretazione dei trattati doveva essere determinata non solo dai loro testi, ma dal cosiddetto sistema del *modus vivendi*, che garantiva che i trattati stessi, non costituendo l'equivalente di un trattato di pace, non avrebbero pregiudicato la risoluzione finale della questione tedesca nel senso di una riunificazione attraverso mezzi pacifici.

La difficoltà fondamentale che la loro inclusione fra le fonti avrebbe posto stava nel fatto che gli elementi costitutivi del *modus vivendi*, pur rappresentando per Bonn parte integrante dei suoi trattati bilaterali, non vi erano menzionati esplicitamente, ma erano protetti indirettamente attraverso disposizioni di natura formale, particolari atti bilaterali esterni al negoziato vero e proprio e atti unilaterali. Nello specifico, si trattava degli artt. 4 dei Trattati di Mosca e Varsavia e dell'art. 9 del Grundvertrag, che garantivano che questi non portassero pregiudizio a precedenti trattati bilaterali sottoscritti dalle parti o che le riguardavano, cioè soprattutto ai diritti quadripartiti su Berlino e la Germania nel suo insieme; delle dichiarazioni dei Ministri degli Esteri tedesco e sovietico, così come riportate negli scambi di note avvenuti fra la Repubblica federale e le tre potenze occidentali fra il 7 e l'11 agosto 1970, sul fatto che

7. Come si è visto, questo era il caso in particolare del Trattato di Varsavia, nel quale l'articolo sull'inviolabilità delle frontiere non era in alcun modo collegato a quello sul divieto dell'uso della forza, mentre nel Trattato di Mosca esisteva il cosiddetto ponte fra i due articoli e in quello con Berlino Est i due principi erano contenuti in un solo articolo. Per alcuni cenni sul tema delle frontiere nell'ambito dei negoziati per i trattati con Mosca, Varsavia e Berlino Est v. Link, Werner: "Außen und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt 1969–1974", in Bracher, Karl Dietrich, Wolfgang Jäger e Werner Link: *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*. Vol. 5/I: *Republik im Wandel 1969–1974: Die Ära Brandt*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 1986, pp. 189–90, 192–3, 222; Loth, Wilfried: *Helsinki, 1. August 1975: Entspannung und Abrüstung*. München: Deutscher Taschenbuch Verlag, 1998, pp. 139–42.

i diritti quadripartiti non fossero stati tema di negoziato e non potessero quindi essere pregiudicati dal trattato; della lettera sull'unità tedesca inviata da Scheel ai colleghi sovietico e tedesco-orientale in occasione della firma dei rispettivi trattati, che specificava come questi non fossero in contrasto con l'obiettivo della riunificazione; della dichiarazione tedesca sul permanere delle responsabilità e dei diritti quadripartiti avvenuta nel corso del negoziato con la Polonia. Includere tra le fonti solo i trattati bilaterali in quanto tali avrebbe quindi significato per Bonn slegarli dagli strumenti a loro collegati falsandone completamente il significato. Chiedere di includere anche questi ultimi fra le fonti sarebbe tuttavia stato altrettanto rischioso, poiché i Paesi orientali avrebbero potuto ribattere che i loro trattati con Bonn non avevano alcun "related document" nel senso strettamente formale del termine e ciò avrebbe riaperto uno degli aspetti più scomodi dei negoziati bilaterali e del dibattito parlamentare sui trattati, che evidentemente il governo federale voleva evitare a tutti i costi⁸.

Un ulteriore problema era costituito dal fatto che la Dichiarazione sulle relazioni amichevoli, che era fortemente richiesta da Ovest e altrettanto fortemente contrastata da Est per la sua definizione di inviolabilità, poneva al tempo stesso delle difficoltà a Bonn in quanto metteva in risalto il concetto di unità nazionale degli Stati che contrastava con la sua idea di unica nazionalità del popolo tedesco⁹. Su questo punto la Repubblica federale avrebbe quindi rappresentato il fianco debole dell'Alleanza di cui Mosca avrebbe cercato di approfittare.

Da tali premesse risulta evidente che, ancor prima di iniziare il negoziato per definire il contenuto dei singoli principi che avrebbero costituito la Dichiarazione, la redazione dell'elenco non era una questione esclusivamente formale.

3.2.1. *Le prime due sessioni: l'incertezza tedesca di fronte alle prime difficoltà*

La prima sessione dei negoziati preliminari di Helsinki fu dedicata principalmente a questioni procedurali riguardanti l'organizzazione

8. Ref. 210: "KSZE: Prinzipienkatalog und modus vivendi", 12/3/1973; Ref. 500: "KSZE: Prinzipienklärung und "Ostverträge", 15/3/1973. PA/AA, B150-275.

9. Par. 7 della Dichiarazione: "Ogni Stato deve astenersi da qualunque azione diretta a spezzare parzialmente o totalmente l'unità nazionale e l'integrità territoriale di uno altro Stato o di un altro Paese". Cfr. Ferraris: *Testimonianze*, cit., p. 157, nota 77.

dei lavori della futura conferenza e il suo ordine del giorno. La redazione di quest'ultimo punto creò subito contrasti che rispecchiavano le visioni diverse che si avevano della CSCE: mentre Mosca avrebbe voluto un ordine del giorno breve e generico (garanzia della sicurezza europea e principi regolanti le relazioni fra gli Stati; ampliamento dei rapporti commerciali, tecnico-scientifici e culturali; creazione di un organismo responsabile per le questioni di sicurezza europea), gli alleati occidentali proposero di redigerne uno ampio e preciso che includesse i cosiddetti mandati, cioè delle direttive che avrebbero dovuto essere date alle commissioni responsabili dei tre macrosettori o cesti del negoziato e alle relative sottocommissioni per orientarne i lavori. Ciò sarebbe equivalso secondo i sovietici a trasformare le consultazioni in una pre-conferenza.

Benché tale questione non fosse stata ancora risolta¹⁰, gli occidentali decisero di procedere in base all'articolazione del negoziato che avevano elaborato fin da prima dell'inizio delle consultazioni preliminari e all'apertura della II sessione, il 15 gennaio 1973, presentarono le loro proposte di mandati. Quella riguardante il primo cesto fu elaborata e, dopo consultazioni a Nove e a Quindici, presentata dall'Italia¹¹. Per quanto riguardava i principi e le loro fonti, essa stabiliva quanto segue:

La Sotto-commissione terrà conto dei principii della Carta delle Nazioni Unite e della Dichiarazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite relativa alle relazioni amichevoli fra gli Stati, che concernono le relazioni tra gli Stati partecipanti alla CSCE. Essa presterà un'attenzione particolare ai principi dell'uguaglianza sovrana degli Stati, del non ricorso alla minaccia o all'uso della forza, particolarmente per quanto concerne l'inviolabilità delle frontiere, del rispetto dell'integrità territoriale, del non intervento negli affari interni, del regolamento pacifico delle controversie, del rispetto dei diritti dell'uomo, delle libertà fondamentali, dell'uguaglianza dei diritti dei popoli

10. Essa fu poi risolta in base al modello predisposto dagli alleati, in base al quale le cosiddette raccomandazioni finali redatte alla fine dei negoziati preliminari consistettero appunto in un numero di mandati corrispondente a quello delle commissioni e sottocommissioni che si decise di costituire per affrontare tutti i punti all'ordine del giorno della conferenza, divisi in tre principali ambiti o cesti, a cui si aggiunsero alcuni gruppi di lavoro dedicati a questioni particolari. Cfr. appendice "organigramma della II fase della CSCE".

11. Per una narrazione del ruolo della delegazione italiana durante i negoziati preliminari v. Ferraris: cit., pp. 127 ss. Si noti che, data la natura particolare del volume, esso fornisce un resoconto piuttosto dettagliato delle prese di posizione italiane in seno all'assemblea plenaria e ai singoli gruppi di lavoro dei preliminari, ma non fa altrettanto per gli interventi nell'ambito della concertazione fra alleati e per le riflessioni interne alla Farnesina.

e del loro diritto a disporre di loro stessi e dell'adempimento in buona fede degli obblighi di diritto internazionale¹².

La posizione occidentale come presentata nel testo italiano era quindi chiaramente quella di considerare l'inviolabilità delle frontiere non come un principio a sé stante, ma come una conseguenza della rinuncia alla minaccia o all'uso della forza, così come esplicitato dalla Dichiarazione sulle relazioni amichevoli.

Le reazioni orientali non si fecero attendere a lungo, a cominciare da quella della Polonia, che fece riferimento al suo trattato con Bonn e a quelli analoghi di Mosca e Berlino Est per chiarire che non sarebbe stata accettabile una riduzione dell'inviolabilità delle frontiere ad "una posizione subordinata e non autonoma" (nonostante, come si è visto, essa avesse ottenuto una posizione autonoma nel solo Trattato di Varsavia)¹³. A sua volta la delegazione dell'URSS citò il suo trattato bilaterale e quello di Varsavia (ma non quello di Berlino Est, dimostrandosi più avveduta dei colleghi polacchi) nonché i comunicati dei più recenti incontri fra i vertici sovietici e quelli americani, francesi e italiani come dimostrazione del fatto che l'inviolabilità delle frontiere — insieme agli altri principi che secondo essa avrebbero dovuto costituire la dichiarazione (non ingerenza negli affari interni, uguaglianza sovrana, indipendenza e rinuncia all'uso o alla minaccia della forza) — fosse divenuta negli ultimi anni un principio riconosciuto del diritto internazionale universale ed europeo¹⁴.

12. Delegazione italiana: "Consultazioni di Helsinki sulla questione della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa: Punto dell'ordine del giorno: Questioni riguardanti la sicurezza: commissione e sottocommissioni", 15/1/1973. PA/AA, ZA 100031.

13. Fernschreiben Diplogerma Helsinki – AA: "Delegationsbericht Nr. 40", 22/1/1973. PA/AA, ZA 100001.

14. Fernschreiben Diplogerma Helsinki – AA: "Delegationsbericht Nr. 46", 31/1/1973. *Ibidem*. Per una critica alle obiezioni sovietiche v. MAE – DGAP, Uff. III: "Preliminari CSCE: principio dell'inviolabilità delle frontiere", 14/2/1973. AF, b29. La mancata citazione del trattato fra le due Germanie da parte dei sovietici conferma che esso era quello che conteneva la formulazione dell'inviolabilità più favorevole all'interpretazione occidentale. A questo proposito si noti che Link ("Außen und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt 1969–1974", in Bracher, Karl Dietrich, Wolfgang Jäger e Werner Link: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Vol. 5/I: Republik im Wandel 1969–1974: Die Ära Brandt. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 1986, p. 222) sostiene invece che la mancanza del ponte fra i due principi lo rendesse meno soddisfacente del trattato di Mosca. Independentemente dal fatto che tale valutazione non tiene conto della specificità del negoziato della CSCE

Tali attacchi diretti, anche se non espliciti, resero evidente alla delegazione tedesca la delicatezza della situazione e il rischio di vedere indebolito il proprio ruolo nel negoziato, da cui la necessità di esporsi il meno possibile. Essa ritenne pertanto che fosse opportuno, nell'ambito della discussione sulla formulazione del mandato per la I Commissione, eliminare ogni riferimento all'inviolabilità delle frontiere e limitarsi a citare l'integrità territoriale come enunciata nello Statuto dell'ONU.

Alla prima reazione polemica da parte dell'Est, la delegazione di Bonn parve dunque subito disposta a tornare sui suoi passi, rinunciando ad una posizione che non solo era stata concordata da tutti gli alleati, ma era stata espressamente voluta dai tedeschi, che avevano insistito affinché nel mandato italiano, che inizialmente faceva riferimento proprio alla sola integrità territoriale, fosse inserito il passaggio riguardante l'inviolabilità delle frontiere in virtù del divieto di uso della forza attraverso l'espressione "particolarmente per quanto concerne". In seguito a tale proposta ai colleghi della CEE, von Groll aveva fatto notare all'Auswärtiges Amt che lo stretto legame fra inviolabilità e non uso della forza non era gradito a tutti e che ci si sarebbe quindi dovuti impegnare per far accettare anche da tutti i Paesi NATO questa formulazione, che sarebbe stata desiderabile soprattutto per l'interpretazione del Trattato di Varsavia, nel quale non esisteva alcun collegamento fra i due elementi¹⁵.

Stupisce dunque che, dopo essere riusciti ad ottenere il sostegno di tutto l'Occidente su un tema per essi tanto importante, i delegati tedeschi fossero immediatamente disposti a rinunciarvi pur di evitare un contrasto con i Paesi orientali, il quale era del resto del tutto prevedibile. Se von Groll riteneva che l'espressione del mandato italiano fosse favorevole all'interpretazione tedesca del Trattato di Varsavia, non poteva infatti non aspettarsi che ciò non fosse gradito perlomeno ai polacchi, oltre che a tutti gli altri Paesi, a partire dall'URSS, che si erano notoriamente presentati alla CSCE con l'obiettivo principale di

e quindi dell'importanza in questa sede della collocazione dei due principi nello stesso articolo, entrambe le interpretazioni concordano su ciò che più conta ai fini della presente ricerca: le differenze fra quanto concordato nei diversi trattati bilaterali e la pericolosità del Trattato di Varsavia per gli interessi occidentali.

15. Ref. 212: "Prinzipienkatalog: Unverletzlichkeit der Grenzen", 10/II/1972. PA/AA, ZA 109306.

crystallizzare i confini europei. Non si capisce pertanto come la delegazione tedesca potesse aspettarsi che tali Paesi accettassero di escludere semplicemente il tema dell'inviolabilità dalla discussione solo per evitare contrasti e che i suoi alleati fossero disposti a smentire una posizione comune elaborata proprio in funzione e su insistenza di Bonn.

In risposta al rapporto della delegazione, l'Ufficio (Referat) 212 bocciò infatti la sua proposta di semplice eliminazione dell'inviolabilità dal negoziato, non solo per le ragioni suddette ma anche perché il mandato italiano rispecchiava esattamente le necessità di Bonn rispetto all'interpretazione della Ostpolitik, che in caso contrario sarebbe stata minata: i trattati con i vicini orientali sarebbero stati staccati dalla necessaria connessione con gli altri elementi del cosiddetto *modus vivendi* che costituivano la visione dinamica e di lungo termine della Ostpolitik e si sarebbero tradotti in un semplice riconoscimento dello status quo, nell'equivalente di un trattato di pace che non avrebbe lasciato nessuno spazio ad evoluzioni future. Non potendo dunque rinunciare del tutto a difendere la propria posizione sull'inviolabilità, l'Ufficio 212 riteneva opportuno rimandare il problema al negoziato vero e proprio, rinunciando a redigere un elenco dei principi durante la fase preliminare, ma precisando che ciò non avrebbe dovuto essere interpretato come una concessione nella sostanza¹⁶.

Ancora una volta si trattava tuttavia di una posizione che sarebbe stata difficilmente accettabile per gli alleati, non solo perché avrebbe loro richiesto di tornare sui loro passi rispetto ad un progetto di mandato dettagliato, ma anche e soprattutto perché l'obiettivo principale dell'Occidente alla CSCE era quello di impedire un riconoscimento definitivo dello status quo e creare le condizioni che permettessero il superamento della situazione europea dell'epoca. Esso doveva essere perseguito anche attraverso l'inclusione nella Dichiarazione di una serie di principi "dinamici", come i diritti dell'uomo e l'autodeterminazione, che andassero ad aggiungersi ai pochi voluti dall'Est e a controbilanciarne la staticità. Si noti che peraltro la Repubblica federale era, fra i Paesi occidentali, quella che aveva il maggiore interesse diretto ad inserire tali principi nell'elenco.

16. Ref. 212: "Berücksichtigung der Unverletzlichkeit der Grenzen in einer KSZE-Prinzipienerklärung: Erklärungen der sowjetischen und der polnischen MV-Delegation vom 22.1.1973", 23/1/1973. PA/AA, ZA 111531.

Furono probabilmente simili considerazioni ad indurre l'autore di una nota a mano al suddetto documento a sottolineare che sul tema in questione era necessario stare attenti a non mettere in gioco il "Goodwill" dei trattati con l'Est, ma anche a non rimanere isolati e si sarebbe dunque dovuta concordare una posizione prima all'interno del Gruppo di Bonn e poi con gli altri alleati in modo da evitare che la Repubblica federale dovesse assumere un ruolo da protagonista.

Pochi giorni dopo, colpito dall'ennesimo attacco del delegato sovietico al progetto di mandato italiano perché non avrebbe concordato con il Trattato di Mosca, mentre secondo lui alla CSCE "non [sarebbe dovuto] succedere nulla che [contraddicesse] il documento firmato a livello bilaterale", Brunner concordò con la proposta dell'Uff. 212 di rinunciare alla esplicita menzione dei singoli principi durante i preliminari, suggerendo come seconda opzione quella di rimandare la questione non fino al negoziato vero e proprio, ma almeno fino alla fine della seconda o all'inizio della terza fase dei preliminari¹⁷.

La settimana successiva l'esperto giuridico Fleischhauer¹⁸ sostenne che la soluzione migliore fosse quella di rimanere sulle posizioni di partenza, cioè di insistere affinché già nella redazione del mandato l'inviolabilità fosse inclusa nella rinuncia all'uso della forza, poiché un principio a sé stante avrebbe reso concretamente impraticabile l'opzione di un mutamento pacifico delle frontiere e avrebbe potuto rendere necessaria una reinterpretazione del Trattato di Mosca che conteneva invece un legame fra i due principi. Nel caso non fosse stato possibile ottenere un mandato corrispondente al progetto italiano, si sarebbero potute prendere in considerazione, oltre alla proposta del Ref. 212, altre due alternative: inserire l'inviolabilità come principio a sé stante, ma non al primo posto dell'elenco e subito prima o dopo la rinuncia all'uso della forza, in modo che nulla fosse pregiudicato già dai preliminari e in fase di commissione si potesse cercare di riunire i due principi, oppure introdurla sempre in modo indipendente ma direttamente collegata ad una clausola sulla liceità dei mutamenti

17. Runderlaß Ministerialdirektor von Staden: "Berücksichtigung der Unverletzlichkeit der Grenzen in einer KSZE-Prinzipienerklärung", 29/1/1973. AAPD, 1973, doc 28, nota 3.

18. Fleischhauer era il capo dell'Ufficio 500, responsabile del diritto internazionale all'interno della Direzione generale per gli Affari giuridici e consolari diretta da von Schenk.

pacifici di frontiere¹⁹. Ci si chiede tuttavia nuovamente cosa potesse far ritenere che alla conferenza vera e propria si sarebbe potuto ottenere ciò che era stato fortemente contrastato nei preliminari, o che i Paesi orientali avrebbero accettato la menzione congiunta di inviolabilità delle frontiere e loro mutamento pacifico, che contrastava i loro obiettivi ancora più esplicitamente del ponte fra inviolabilità e non uso della forza. Tale ultima proposta sarebbe stata comprensibile se si fosse deciso a livello tattico di partire da posizioni estreme per giungere a un compromesso più vantaggioso, ma risulta di più difficile comprensione se si considera che proveniva da una parte che riteneva indispensabile non esporsi troppo ed evitare i contrasti, mentre un'iniziativa del genere sarebbe corrisposta in realtà a gettare benzina sul fuoco della discussione. In generale, sebbene fitte consultazioni interne sulla decisione da prendere su un tema tanto importante siano del tutto normali, ciò che stupisce è l'impressione che i tedeschi si trovassero impreparati di fronte ad un'urgenza, quando in realtà era stato evidente sin dalla prima idea di una conferenza sulla sicurezza europea che tale questione sarebbe stata centrale ed essi stessi riflettevano da anni sui rapporti fra i loro trattati bilaterali e i possibili risultati della CSCE e auspicavano che quest'ultima favorisse la loro interpretazione dei primi²⁰. Era quindi altrettanto evidente che i Paesi orientali avessero gli stessi obiettivi.

Nonostante tutte le diverse opzioni proposte, a fine gennaio von Staden, capo della prima delle due Direzioni generali per gli Affari politici, affermò che non fosse ancora giunto il momento di prendere in considerazione alternative meno favorevoli, ma che comunque sarebbe stato problematico rimandare il dibattito ad una fase successiva perché ciò avrebbe potuto rendere ancora più aspro il confronto con l'Est. In ogni caso, ogni trattativa con la delegazione sovietica avrebbe avuto luogo solo dopo aver trovato un accordo con gli alleati della NATO e non avrebbe riguardato il Trattato di Mosca²¹. La delegazione tedesca fu dunque istruita a mantenere ufficialmente la posizione di partenza.

19. Ref. 500: "Berücksichtigung der Unverletzlichkeit der Grenzen in einer KSZE-Prinzipienerklärung", 29/1/1973. PA/AA, B150-272.

20. Oltre a quelli qui citati, numerosi documenti in proposito sono in PA/AA, B150, anni 1971-72.

21. Ref. 212: "Berücksichtigung der Unverletzlichkeit der Grenzen in einer KSZE-Prinzipienerklärung", 29/1/1973, cit.

Dopo essersi consultato con i colleghi della CEE, il suo capo intervenne in assemblea per chiarire la posizione occidentale e rassicurare Mosca e Varsavia rispetto alle proprie intenzioni, nella speranza che questo potesse chiudere la discussione sui trattati bilaterali e impedire che Bonn fosse ancora fatta bersaglio delle proteste orientali, permettendole di restare su questo tema all'ombra della posizione concordata con gli alleati. Nel suo intervento del 1° febbraio Brunner si oppose alla scelta e alla messa in rilievo selettive di solo alcuni dei principi garantiti dallo Statuto dell'ONU, che avrebbero così creato uno specifico diritto regionale europeo, e alla trasposizione nel catalogo dei principi di singoli elementi tratti da documenti bilaterali, che rispecchiavano situazioni e rapporti particolari, motivo per cui i tre trattati bilaterali di Bonn erano diversi fra loro, e non potevano pertanto ritenersi applicabili a tutti i Paesi partecipanti. Egli specificò inoltre che l'Occidente, attraverso il collegamento fra non uso della forza e inviolabilità, non aveva intenzione di modificare quanto stabilito bilateralmente, ma solo di impedire la creazione di un diritto particolare in Europa prendendo come punto di riferimento la fonte del diritto universale, che avrebbe inoltre facilitato il negoziato dal momento che si trattava di un documento sottoscritto e quindi condiviso da tutti i partecipanti alla conferenza²². Anche il giorno dopo, alla seduta del Comitato politico NATO, il rappresentante tedesco insistette sulla necessità di rimanere tutti fedeli alla posizione comune e di esprimersi a favore di essa in sede di assemblea generale²³.

Per quanto riguardava gli italiani, se da una parte il Segretario generale Gaja non poteva che essere convinto dell'opportunità di insistere sul mandato elaborato dal suo stesso ministero per contrastare gli obiettivi sovietici e quindi di sostenere l'atteggiamento tedesco che ufficialmente era risoluto²⁴, le percezioni che si avevano sul posto erano differenti. In due successive lettere a Civiletti, suo vice all'Ufficio III del MAE, Ferraris criticava infatti da un lato le argomentazioni orientali come pretestuose e con l'unico scopo di ottenere il pieno

22. Fernschreiben Diplogerma Helsinki – AA: “Delegationsbericht Nr. 40”, cit; Fernschreiben Diplogerma Helsinki – AA: “Delegationsbericht Nr. 48”, 1/2/1973. *Ibidem*.

23. Fernschreiben Natogerma Brüssel – AA: “KSZE: Grundsätze zwischenstaatlicher Beziehungen”, 2/2/1973. PA/AA, B150–273.

24. Telegramma MAE – Italdipl Helsinki, Italnato Bruxelles: “CSCE: Principi destinati a regolare i rapporti tra Stati”, 4/2/1973. AF, b20.

riconoscimento delle frontiere tedesche dopo che Bonn era riuscito ad evitarlo “almeno nelle parole degli accordi”, ma dall’altro anche le posizioni della Repubblica federale, a suo giudizio espresse in modo non sempre chiaro e convincente. Nonostante avessero ragione nell’affermare che non si potesse fare una scelta arbitraria fra i principi enunciati dallo Statuto ONU, secondo il vice capo della delegazione italiana i tedeschi lasciavano trasparire in modo troppo evidente nella loro impostazione una finalità specifica, cioè quella di ribadire il carattere provvisorio dell’accettazione delle frontiere avvenuta con i trattati bilaterali. Ferraris riteneva dunque opportuno “evitare di lasciarsi trascinare dai tedeschi in una polemica alquanto esoterica, che non riflette[va] nessun specifico interesse [italiano], pur senza venir meno alla necessaria solidarietà”. Occorreva quindi sostenere “a spada tratta” il testo occidentale avvalendosi anche dell’appoggio dei neutrali, “ma senza legarsi le mani con argomentazioni che si ispira[va]no soltanto a specifiche esigenze tedesche: esigenze del tutto comprensibili, ma di difficile presentazione per i Paesi terzi”²⁵. Ancora una volta si esplicitava dunque la preoccupazione italiana che Bonn, alla CSCE così come attraverso la Ostpolitik, potesse creare difficoltà agli alleati antepoendo i propri interessi nazionali a quelli comuni.

È tuttavia evidente dalle parole sia di Gaja che di Ferraris che l’Italia non avesse alcuna intenzione di modificare il proprio mandato e non si comprende pertanto come mai Brunner riferisse, proprio all’indomani della seconda lettera di Ferraris, che gli italiani sarebbero stati fra coloro che facevano maggiori pressioni per rinunciare al collegamento fra non uso della forza e inviolabilità attraverso l’espressione “in particolare per quanto concerne” (“notamment. . .” nella versione francese a cui si faceva più spesso riferimento).

Le preoccupazioni tedesche si estendevano peraltro anche ad altri alleati. Secondo il capo delegazione, gli americani avevano affermato che non ci si potesse aspettare nulla da loro in quanto il principio dell’inviolabilità era contenuto nel catalogo Nixon–Breznev e simile era stata la risposta dei francesi²⁶. In generale, nonostante affermasse che il coordinamento occidentale proseguiva benissimo, la fiducia

25. Lettera Ferraris – Civiletti, 1/2/1973; Lettera Ferraris – Civiletti, 4/2/1973. AF, b16.

26. Ref. 212: “Anruf von Herrn Brunner über ELCROFOX”, 5/2/1973. PA/AA, ZA III531.

di Brunner nella coesione su questo punto era tanto scarsa da fargli affermare che se Mosca non avesse aggiunto alla sua posizione sui principi il rifiuto di includere i diritti umani e l'autodeterminazione, Bonn avrebbe già avuto difficoltà a mantenere il "notamment"²⁷. A questo proposito è interessante notare che nella succitata lettera Ferraris aveva sostenuto di aver avuto l'impressione da un colloquio con Guido Brunner che i tedeschi fossero convinti che l'URSS avrebbe accettato un elenco più vasto di principi e che in questo caso si sarebbero accontentati di ottenere l'uguaglianza fra i principi, senza continuare a combattere per l'inclusione dell'inviolabilità nella rinuncia all'uso della forza²⁸. Fra i due alleati esistevano dunque due percezioni esattamente speculari di sé stessi come difensori dei massimi obiettivi occidentali e degli altri come disposti a transigere.

Durante la pausa prima dell'inizio della terza sessione dei preliminari si riunirono il Sottocomitato (15-16 febbraio) e il Comitato politico dei Paesi CEE (19-20 febbraio), che dopo aver riaffermato la nota posizione occidentale stabilirono che per il momento non vi fosse ragione di modificarla, ma che nel futuro si sarebbero potute prendere in considerazione formulazioni alternative che non modificassero il mandato nella sostanza ma prevedessero un legame più discreto fra non uso della forza e inviolabilità, sempre tenendo conto che quest'ultima, soprattutto se associata al rifiuto sovietico per l'inclusione del principio dell'autodeterminazione, non potesse essere da loro utilizzata per impedire il processo di unificazione europea. Una delle opzioni che avrebbero potuto essere considerate sarebbe stata quella svizzera, in cui l'inviolabilità sarebbe figurata come principio a sé stante subito dopo quello della rinuncia all'uso della forza²⁹.

In occasione del Comitato politico e su precedente richiesta degli alleati, il rappresentante tedesco illustrò il significato delle clausole territoriali del Trattato di Mosca, che attraverso il ponte con il precedente articolo stavano evidentemente a significare, nell'interpretazione di Bonn, che ci si era impegnati solo a non modificare le frontiere attraver-

27. Fernschreiben Diplogerma Helsinki – AA: "Delegationsbericht Nr. 59", 9/2/1973. AAPD, 1973, doc 42.

28. Lettera Ferraris – Civiletti, 4/2/1973: cit.

29. Comitato politico CEE: "Rapport du Président du Sous-Comité CSCE au Comité politique", 16/2/1973. AF, b2; Ref. 212: "KSZE-Prinzipienklärung: Unverletzlichkeit der Grenzen", 15/2/1973. PA/AA, ZA 111531.

so l'uso o la minaccia della forza, lasciando quindi aperta la possibilità di farlo con mezzi pacifici e mediante accordo. È interessante notare che gli Uffici 212 e 500, inviando il testo dell'intervento, sottolinearono la necessità di evitare di approfondire troppo l'argomento in un contesto così ampio per non pervenire ad una discussione critica sull'interpretazione che Bonn dava dei trattati e, nel caso fossero state poste domande sull'interpretazione sovietica, di rispondere che le regole di interpretazione dei trattati internazionali redatti in più lingue ufficiali stabilivano di scegliere il significato che potesse essere coperto da entrambi i testi e in questo caso era quello tedesco³⁰.

Nonostante siano del tutto comprensibili i motivi per cui la Repubblica federale volesse evitare di essere criticata dai suoi alleati rispetto ai risultati che aveva raggiunto nella prima fase della Ostpolitik, un'analisi dettagliata del testo e dell'interpretazione dei trattati sarebbe tuttavia stata utile per definire esattamente da dove partisse la posizione comune occidentale ed evitare fraintendimenti interni. Non era infatti sufficiente stabilire che ci si dovesse opporre tutti al fatto che i Paesi orientali volessero ottenere dalla CSCE più di quanto avessero ottenuto a livello bilaterale se non era chiaro cosa essi avessero ottenuto. Oltre al fatto che essi leggevano diversamente dall'Occidente il significato dei trattati, anche in base alle sole interpretazioni di Bonn ci si trovava infatti di fronte a tre trattati differenti, cioè a tre Paesi cui la Repubblica federale aveva fatto concessioni diverse. Si ricordi a questo proposito che nel novembre 1972 von Groll aveva affermato che convincere gli alleati a presentare un progetto di dichiarazione che contenesse l'inviolabilità come corollario della rinuncia all'uso della forza sarebbe stato importante soprattutto per influire sull'interpretazione del Trattato di Varsavia, che non conteneva tale collegamento. In questo caso erano quindi i tedeschi a voler conseguire alla CSCE più di quanto avessero conseguito a Varsavia e non il contrario, anche se evidentemente non avrebbero mai potuto ammetterlo e continuarono a ripetere sia in assemblea che a livello bilaterale, come nel caso

30. Ref. 500: "KSZE Berücksichtigung der Unverletzlichkeit der Grenzen in einer KSZE-Prinzipien-Erklärung: Verhältnis Gewaltverzicht und Unverletzlichkeit der Grenzen im Moskauer Vertrag (Sprechzettel für die Sitzung des Politischen Komitees am 19./20. Februar 1973", s.d. [febbraio 1973]). PA/AA, ZA 109306; Ref. 212: "Tagung des PK am 19./20.2.1973: Unverletzlichkeit der Grenzen im Moskauer Vertrag und Grundvertrag", 19/2/1973. PA/AA, ZA 111531.

dell'incontro fra l'Amb. Ruete e il ministro degli Esteri polacco il 6 febbraio 1973³¹, che non volevano conquistare né più né meno di quanto stabilito a livello bilaterale³². Menzionare i trattati bilaterali come una sorta di insieme indistinto era dunque un equivoco su cui si basavano entrambe le parti, prendendo come interpretazione di riferimento quella ritenuta per sé più favorevole. Non è chiaro tuttavia quanto gli altri Paesi occidentali fossero consapevoli di ciò.

Dopo che il Comitato politico dei Nove aveva deciso di mantenere inalterata la propria posizione ma di prendere in considerazione possibili alternative nel futuro, nella pausa fra la seconda e la terza sessione dei preliminari Roma e Bonn dimostrarono di muoversi ai due estremi di tale compromesso: la prima continuò le sue riflessioni su come difendere il proprio punto di vista originale, mentre la seconda, evidentemente convinta che non fosse più possibile o opportuno insistere sul progetto italiano, si dedicò a cercare soluzioni diverse. Trattandosi di un negoziato, la Farnesina non escludeva che si potessero trovare formule più adeguate della sua, ma riteneva fondamentale che nel cercarle si tenesse a mente che le obiezioni di Mosca al suo mandato non avevano fondamento né letterale, né giuridico, né politico e avevano invece ben precise finalità politiche: scegliere solo alcuni dei principi enunciati dall'ONU per escludere l'autodeterminazione e i diritti dell'uomo; dare vita ad un diritto europeo più favorevole per essa rispetto a quello generale; rendere caduchi gli impegni in cui risiedeva la sostanza della Ostpolitik e preconstituire motivi per contrastare l'unificazione politica europea³³.

Da parte sua la diplomazia federale riteneva che insistere per far passare il progetto di mandato proposto dall'Italia avrebbe certamente portato a duri scontri con Mosca e Varsavia, che era opportuno evitare se ci fossero stati altri modi per raggiungere l'obiettivo occidentale. Uno di questi sarebbe stato accettare un mandato che si basasse sulle

31. Fernschreiben AA – Diplogerma Helsinki: "KSZE-Prinzipienerklärung: Unverletzlichkeit der Grenzen", 6/2/1973. PA/AA, ZA 111531.

32. Sulla consapevolezza italiana che anche rispetto al Trattato di Mosca entrambe le parti ritenessero, sulla base delle rispettive interpretazioni, che fosse l'altra a cercare di ottenere alla CSCE più di quanto era stato concordato a livello bilaterale, v. Lettera Ferraris – Ducci o Gaja, 15/3/1973. AF, b20.

33. MAE – DGAP, Uff. III: "CSCE: Inviolabilità delle frontiere e rinuncia all'uso della forza", 23/2/1973. AF, b20.

proposte di Berna e di Belgrado. La proposta svizzera, che conteneva il divieto di uso della forza al secondo posto dell'elenco dei principi, l'inviolabilità delle frontiere al terzo e il rispetto dell'integrità territoriale al quarto, corrispondeva in sostanza a quella italiana tranne che per l'inserzione dell'inviolabilità come principio a sé stante, ma immediatamente successivo a quello da cui secondo l'Occidente derivava. La seconda menzionava come fonti solo lo Statuto ONU e la Dichiarazione sulle relazioni amichevoli, che indicavano chiaramente il rapporto di subordinazione del terzo principio rispetto al secondo. Entrambe, provenendo da Paesi neutrali e non allineati, sarebbero state più facilmente accettabili per quelli orientali. Dato che gli alleati europei avevano compreso l'importanza dei mutamenti pacifici di frontiere per il futuro dell'integrazione europea, si sarebbe inoltre dovuto convincerli a fare in seno alla futura commissione una dichiarazione corrispondente, che avrebbe potuto essere inserita nel preambolo della Dichiarazione sui principi³⁴.

3.2.2. *La terza sessione: flessibilità tedesca e intransigenza italiana a confronto*

Subito dopo l'apertura della terza sessione dei preliminari, la Repubblica federale presentò in seno al Sottocomitato CSCE dei Nove e al Comitato politico dei Paesi NATO una proposta basata sulle suddette riflessioni e corrispondente in pratica al progetto svizzero modificato nella parte riguardante le fonti, per chiarire che lo scopo del documento sarebbe stato quello di riaffermare, concretizzare e applicare più sistematicamente in Europa i soli principi enunciati nello Statuto ONU e nella Dichiarazione sulle relazioni amichevoli³⁵. Essa trovò un generale consenso fra i Paesi CEE, che espressero però una preferenza per l'accettazione della proposta svizzera originale. In particolare, Francia e Regno Unito ritenevano infatti troppo categorico il paragrafo del documento tedesco che escludeva i trattati bilaterali fra le fonti, argomento sul quale si decise di continuare a riflettere. Su questo tema, il rappresentante di Bonn riferì di aver ricevuto particolare soste-

34. Abt. 2: "KSZE-Prinzipienerklärung: Unverletzlichkeit der Grenzen", 28/2/1973. PA/AA, B150-274.

35. Ref. 212: "Sitzung des Unterausschusses KSZE der PZ in Brüssel am 3.3.1973", 7/3/1973. PA/AA, ZA 100020.

gno da parte del collega italiano, che suggerì di opporsi alle richieste orientali proponendo a propria volta di menzionare fra le fonti accordi evidentemente sgraditi alla controparte, come i Trattati di Roma³⁶.

In sede NATO, pochi giorni dopo, la delegazione tedesca propose dunque di accettare, ad un momento che sarebbe stato giudicato opportuno, il documento svizzero e si ebbe un consenso generale sia su tale proposta, che su quella belga di specificare nel mandato che i principi costituivano un insieme (per cui ognuno avrebbe dovuto essere applicato tenendo in considerazione tutti gli altri) e sulla necessità di escludere i trattati bilaterali fra le fonti (evidentemente a tale proposito le posizioni di alcuni alleati europei dovevano essere ancora poco definite). Secondo il rappresentante tedesco, il collega italiano si mostrò fundamentalmente favorevole alla sua proposta, affermando che il suo Paese sarebbe stato disposto a difendere ulteriormente il proprio mandato, ma che non poteva ignorare le riflessioni tedesche³⁷.

L'interpretazione tedesca dell'assenso italiano non doveva tuttavia dimostrarsi corretta, come confermato anche a posteriori dai rappresentanti italiani, che definirono quello tedesco un "mutamento significativo che, dettato da esigenze di dubbia efficacia della Ostpolitik del momento, demoliva l'impostazione occidentale" e "sacrificava l'esigenza dettata dalla salvaguardia dell'unificazione europea"³⁸. Dopo che i rispettivi rappresentanti italiani riferirono quanto avvenuto nelle due suddette occasioni senza accennare a propri interventi o opinioni in merito, nei resoconti delle prime riunioni del Sottocomitato CSCE destinate a discutere le mosse successive essi giudicarono positivamente una tattica negoziale rigida, sostenuta anzitutto dalla Francia, secondo cui, dato che la questione del collegamento fra inviolabilità e non uso della forza era quella di maggiore interesse per Mosca, si sarebbe dovuto evitare un accordo troppo sollecito, che avrebbe tolto all'Occidente importanti strumenti negoziali e di pressione negli ambiti che gli stavano più a cuore. In particolare, Francia, Regno Unito e Paesi Bassi ritenevano opportuno che non ci si limitasse ad un compromesso basato sull'enunciazione dei due principi separa-

36. Ibidem; "Rapport du Président du Sous-Comité CSCE au Comité politique sur la réunion du 3 mars 1973", 12/3/1973. AF, b2.

37. Fernschreiben Natogerma Brüssel – AA: "KSZE: Grundsätze zwischenstaatlicher Prinzipien", 8/3/1973. PA/AA, B150–275.

38. Ferraris: cit., p. 143.

ti in cambio dell'accettazione dei soli documenti ONU tra le fonti, bensì ci si astenesse da ogni concessione in proposito finché non si fosse ottenuto dalla controparte l'assenso su tutto il resto del mandato sulla sicurezza e in particolare sull'inclusione fra i principi dei diritti dell'uomo e dell'autodeterminazione³⁹.

La risposta dell'Amb. Ducci alle notizie provenienti da Helsinki e Bruxelles e le successive iniziative della Farnesina dimostrarono che mentre l'Italia, come si è visto, rifletteva ancora sulle possibili modifiche al proprio mandato, la proposta tedesca all'inizio della terza fase l'aveva colta di sorpresa e probabilmente questo era il motivo per cui i rappresentanti italiani non si erano inizialmente esposti. Sebbene non la escludesse per principio, Roma riteneva che l'indipendenza del principio dell'inviolabilità fosse una concessione da prendere in considerazione solo come ultima ratio, dopo aver esplorato tutte le vie per perseguire al meglio gli interessi occidentali e dopo essersi garantiti in ogni modo affinché tale principio non potesse essere interpretato come immutabilità delle frontiere. Ammesso e non concesso che si dovesse infine giungere a tale concessione, da parte italiana si criticava poi il contenuto del possibile compromesso che i suoi alleati stavano prendendo in considerazione. Secondo Ducci le contropartite da ottenere in cambio dell'accettazione dell'inviolabilità come principio a sé stante non avrebbero infatti dovuto essere cercate nell'ambito della Dichiarazione, dal momento che diritti umani e autodeterminazione erano principi di diritto internazionale universalmente validi e in quanto tali incontestabili. In altre parole, far accettare ai Paesi orientali l'inclusione di tali principi nella dichiarazione non sarebbe stato un successo, dato che essi li avevano già accettati sottoscrivendo lo Statuto ONU. Peraltro non si sarebbe potuta considerare come un risultato positivo neanche l'inclusione della clausola sull'interdipendenza dei principi, dal momento che essa si sarebbe riferita ad un elenco, quello svizzero, derivato da scelte ed aggiunte arbitrarie rispetto ai principi inclusi nella Carta ONU e nella Dichiarazione sulle relazioni amichevoli e non sarebbe quindi stata sufficiente ad impedire la creazione di un diritto speciale europeo⁴⁰.

39. Italdipl Helsinki: "CSCE: Riunione Sottocomitato a Nove", 7/3/1973.; Italdipl Helsinki: "CSCE: Riunione Sottocomitato a Nove", 8/3/1973. AF, b8.

40. Telegramma MAE – Italdipl Helsinki, Italianato Bruxelles e altre: "CSCE: Principi destinati a regolare principi tra Stati", 11/3/1973. AF, b20.

Le preoccupazioni italiane erano esplicitate ancora più chiaramente in un documento dell'Ufficio XIII della Farnesina, che muoveva dalla constatazione che l'inviolabilità delle frontiere, scissa dal non uso della forza, non potesse significare altro che immutabilità e che l'insistenza di Mosca su questo punto non facesse altro che rafforzare tale interpretazione, cioè la sua intenzione di assicurarsi contro ogni rischio di mutamenti politico-territoriali ai suoi confini occidentali. Il documento non lasciava dubbi sulle reazioni che si ritenevano necessarie:

Se di fronte a tale pretesa palesemente antiggiuridica ed antistorica noi occidentali fossimo capaci di mantenere un fronte compatto ed inflessibile, a costo di minacciare una rottura del negoziato, potremmo confidare nella possibilità che la CSCE, anziché indirizzarsi verso una permanente "diminutio capitis" del vecchio continente, arrivi a produrre qualche frutto, pur modesto ma benefico, per il riscatto dei Paesi dell'Europa orientale. Ma poiché purtroppo assistiamo alla singolare abdicazione di alcuni occidentali alle posizioni di relativa superiorità dalle quali stavamo partendo, vien fatto di chiederci in quale modo potremmo limitare i pericoli dell'imposizione sovietica se dovessimo giungere all'amara conclusione che non abbiamo la forza di sottrarvicì⁴¹.

Dopo aver giudicato negativamente l'espedito dell'interdipendenza dei principi poiché, in caso di un futuro conflitto fra di essi, non sarebbe bastato a chiarire quale dovesse prevalere⁴², da parte italiana si valutavano anche i rischi, giudicati notevoli, di un possibile compromesso opposto a quello in discussione con gli alleati, cioè una rinuncia da parte orientale al principio indipendente dell'inviolabilità in cambio dell'assunzione di trattati ed altri accordi bilaterali tra le fonti. A questo proposito, si prendeva ancora una volta in considerazione di ripagare la controparte con la sua stessa moneta, cioè di accettare di includere fra le fonti gli accordi bilaterali ma definendoli, secondo una proposta jugoslava, come stipulati in conformità ai principi delle Nazioni Unite, in modo da avere un margine per contestare tutti gli strumenti bilaterali conclusi dall'URSS e non ritenuti in linea con il

41. MAE – DGAP, Uff. XIII: "ONU e CSCE: l'inviolabilità delle frontiere", 12/3/1973. AF, b22.

42. Sulla posizione italiana rispetto alla clausola sull'interdipendenza dei principi come non sufficiente a garantire il legame fra inviolabilità e non uso della forza v. anche Telegramma MAE – Italdipl Helsinki e altre: "Inviolabilità frontiere", 21/3/1973. AF, b20.

contenuto e l'equilibrio dei principi enunciati nello Statuto ONU e nella Dichiarazione sulle relazioni amichevoli. Tuttavia ci si chiedeva ancora una volta:

Ma di questo margine saremmo mai capaci di servirci? Chi ci assicura che tra qualche mese gli occidentali saranno più compatti ed agguerriti di oggi? O non finiremo semplicemente con il dilazionare una prova di forza che, affrontata subito, a situazione ancora impregiudicata, ci vedrebbe di certo su posizioni di minore svantaggio?⁴³

Le riflessioni in corso a Roma indicano molto chiaramente che le differenze fra la sua attitudine e quella di Bonn non stavano certo nella percezione di quali fossero gli interessi occidentali, bensì nell'opinione di quali rischi si fosse disposti a correre per perseguirli. Laddove i tedeschi ritenevano di dover cercare ogni possibile via per raggiungere i propri scopi evitando contrasti con i Paesi orientali che avrebbero potuto compromettere l'esito della conferenza, gli italiani ritenevano invece che la via giusta fosse quella di essere intransigenti fino al punto di minacciare la rottura del negoziato. Evidentemente da parte italiana vi era molta più libertà di movimento e molto meno da perdere che da parte tedesca.

Allo stesso modo, come si è già notato, vi era una diversa impressione del punto da cui iniziare il negoziato, cioè di cosa intendere come concessioni e risultati. Se Roma poteva partire da una posizione assoluta — l'interpretazione occidentale così come codificata nella Dichiarazione sulle relazioni amichevoli — Bonn non poteva non tenere in considerazione ciò che aveva accettato nei suoi trattati bilaterali, che in misura diversa fra loro rappresentavano comunque delle concessioni rispetto agli strumenti internazionali di riferimento per gli alleati occidentali. Se da una parte la Repubblica federale motivava il proprio rifiuto per l'inclusione dei trattati bilaterali fra le fonti proprio in virtù del fatto che essi fossero frutto di situazioni particolari, dall'altra essa non mancava di rassicurare le controparti rispetto al fatto che non avrebbe preteso né più né meno di quanto concordato precedentemente con loro e su questo equivoco di base, in qualche modo inevitabile, si basavano appunto le differenze interne al campo

43. MAE – DGAP, Uff. XIII: "ONU e CSCE: l'inviolabilità delle frontiere", cit.

occidentale su cosa fosse interpretabile come conquista o rinuncia o garanzia.

Nel prosieguo del citato documento, l'Ufficio XIII della Farnesina non escludeva infatti la possibilità di accettare infine il principio dell'inviolabilità come indipendente, ma riteneva che a tal fine fossero necessarie molte più garanzie di quelle che erano giudicate sufficienti a Bonn (esclusione dei trattati bilaterali come fonti, inserimento nell'elenco dei principi dell'inviolabilità delle frontiere e dell'integrità territoriale subito dopo il divieto di uso della forza, inclusione dell'autodeterminazione e dei diritti umani come principi indipendenti ed equiparati a tutti gli altri). Nello specifico, si pensava che si potesse acconsentire solo se si fosse ottenuto di svuotare il principio nella sostanza attraverso una serie di eccezioni "ampie, esplicite e incontrovertibili" che concernessero ogni possibile modifica attuabile con mezzi pacifici, dagli atti consensuali per costituire ogni forma di integrazione fra Stati, alle trattative bilaterali o multilaterali riguardo frontiere comuni, agli atti unilaterali connessi all'esercizio della sovranità nazionale in materia di frontiere. Si noti che Roma riteneva che tali eccezioni avrebbero dovuto essere presentate sul piano negoziale come ovvie garanzie di salvaguardia dei principi vigenti e non come contropartite da chiedere, dato che avevano come contenuto principi e facoltà di cui già si disponeva. Non si poteva perciò considerare come risultato il fatto di riuscire a conservare ciò che già si aveva.

Proprio nello stesso giorno Klaus Blech, responsabile dell'Ufficio per le questioni riguardanti Berlino e la Germania nel suo insieme e futuro capo della delegazione tedesca alla CSCE, riteneva invece che, pur di evitare che i trattati bilaterali fossero inclusi tra le fonti, si sarebbe potuti andare incontro alle richieste orientali accettando non soltanto l'indipendenza dell'inviolabilità, ma anche l'inclusione fra le fonti della Dichiarazione ONU sulla sicurezza internazionale e la menzione degli stessi trattati bilaterali nel preambolo, di modo che non fossero considerati fonti, ma passi importanti verso la distensione che Bonn avrebbe così dimostrato di non voler disconoscere.

Anche se tali opzioni sarebbero state escluse pochi giorni dopo dai tedeschi stessi in seguito ad ulteriori riflessioni interne⁴⁴, esse confer-

44. Ref 210: "KSZE: Prinzipienkatalog und modus vivendi", 12/3/1973. PA/AA, B150-275. L'opinione tedesca riguardo l'inclusione della Dichiarazione sulla sicurezza internazionale

mano evidentemente l'approccio diverso rispetto agli alleati italiani, incline alla ricerca di qualsiasi possibile accordo, e la conseguente posizione critica che questi ultimi esplicitarono con ancor maggiore chiarezza nella conclusione del già citato documento:

Emerge chiaramente il rischio cui andrebbero incontro i Paesi occidentali se cedessero alle tentazioni della ricerca di un compromesso. E pertanto sembrerebbe logico che essi assumessero un atteggiamento di ferma opposizione alla pretesa sovietica di cristallizzare le frontiere europee (e sostanzialmente l'assetto politico del continente) sancendone l'immutabilità. Tuttavia gli stessi tedeschi occidentali — che dovrebbero essere i più interessati alla questione per non pregiudicare ulteriormente le sia pur remote prospettive della riunificazione del loro Paese — hanno inspiegabilmente accettato l'inserimento autonomo dell'inviolabilità delle frontiere nella lista dei principi. Altrettanto hanno fatto o sembrano disposti a fare altri occidentali, evidentemente sottovalutando il fatto che, con tale gratuito cedimento iniziale, i margini di negoziato dell'Occidente verranno a restringersi ed i sovietici — intascato il prezzo principale che si ripromettevano di trarre dalla CSCE — avranno buon gioco nei mesi a venire⁴⁵.

Mentre a Bonn ci si era già del tutto rassegnati al fatto che il collegamento fra inviolabilità e non uso della forza previsto dal progetto di mandato italiano fosse impossibile da ottenere a causa dell'opposizione sovietica⁴⁶, la Farnesina riteneva invece che la rassegnazione

sarebbe cambiata in quanto si ritenne che essa potesse essere rischiosa poiché alcuni paragrafi (11 e 29) avrebbero potuto essere invocati contro alleanze militari e blocchi economici, mentre un altro (18) avrebbe limitato l'autodeterminazione alle situazioni coloniali, escludendola per la Germania. L'*Auswärtiges Amt* considerò dunque preferibile rinunciare alla menzione della Dichiarazione sulle relazioni amichevoli, su cui tanto aveva insistito l'Occidente, pur di ottenere in cambio la rinuncia da parte sovietica all'altra dichiarazione. Anche rispetto a tale atteggiamento le critiche italiane furono molto dure (v. infra, nota 224). Telegramma MAE – Italdipl Ankara e altre (e p.c. Italdipl Helsinki): "CSCE: Inviolabilità frontiere", 21/3/1973. AF, b20. Anche la disponibilità a citare i trattati bilaterali nel preambolo della Dichiarazione sui principi fu giudicata rischiosa dall'esperto giuridico del Ministero degli Esteri tedesco, poiché non si sapeva ancora come essa sarebbe stata e quindi se la menzione nel preambolo dei trattati bilaterali avrebbe comunque fatto sì che la prima fosse considerata come interpretazione dei secondi, un'interpretazione che avrebbe potuto essere dannosa dato che non si sapeva ancora cosa si sarebbe ottenuto nelle definizioni dei singoli principi. Ref. 500: "Prinzipienkatalog und Ostverträge", 15/3/1973. PA/AA, B150-275.

45. MAE – DGAP, Uff. XIII: "ONU e CSCE: l'inviolabilità delle frontiere", cit.

46. Per un'ulteriore conferma esplicita di tale convinzione, v. Ref. 500: "Prinzipienkatalog und Ostverträge", 15/3/1973, cit.

su una questione tanto rilevante fosse un errore così grave da poter compromettere l'intero esito della conferenza. Essa attivò pertanto tutti i suoi canali a Helsinki, a Bruxelles e nelle singole capitali per sensibilizzare i propri alleati all'esigenza di non adottare decisioni affrettate e fare cedimenti che avrebbero impedito all'Occidente di ottenere contropartite in campi considerati fondamentali.

Il primo ad esprimersi in questo senso fu l'Amb. Ducci in occasione del Comitato politico dei Nove del 15 marzo 1973, il quale riferì che in seguito al suo intervento solo i colleghi tedeschi e francesi avevano insistito sull'urgenza di modificare la posizione comune al fine di accettare il progetto svizzero. Le loro opinioni divergevano tuttavia sulla questione dell'accettazione delle fonti bilaterali, su cui i francesi si erano dimostrati possibilisti nell'intento, secondo Ducci, di evitare una legittimazione europea del principio della riunificazione attraverso mezzi pacifici a cui invece i tedeschi evidentemente aspiravano. Non avendo trovato un accordo, il direttore politico belga Davignon propose che i rappresentanti dei Nove che si riunivano a Helsinki nel Sottocomitato CSCE continuassero nella ricerca di una nuova posizione negoziale comune che rimanesse fedele alla necessità di non permettere la creazione di un diritto speciale europeo e di citare espressamente come fonti solo i due documenti delle Nazioni Unite menzionati nel progetto di mandato italiano⁴⁷.

Nel frattempo Ducci inviò istruzioni alle rappresentanze italiane nei Paesi CEE e NATO, nonché nei principali neutrali e non allineati, affinché si facessero portatrici presso i rispettivi governi delle preoccupazioni italiane per l'andamento del negoziato e li invitassero ad assumere una posizione più decisa a difesa degli interessi occidentali. Dopo aver illustrato gli obiettivi che Mosca si prefigurava attraverso l'ottenimento dell'immutabilità delle frontiere, il direttore politico italiano definiva debole e mal coordinata la resistenza occidentale all'offensiva sovietica ed elencava una serie di ragioni che a suo parere avevano indotto alcuni degli alleati a rinunciare a respingerla, nonostante non lo ammettessero apertamente. Fra queste vi erano il timore di un possibile fallimento o ritardo della conferenza; la preoccupazione di come spiegare ai propri cittadini i rischi insiti in una

47. Telegramma Italdipl Bruxelles – MAE: "Comitato politico: Principi destinati a regolare rapporti con gli Stati", 16/3/1973. AF, b20.

tesi come quella dell'immutabilità delle frontiere che dava un fallace senso di sicurezza; l'opposizione all'eventualità anche solo teorica della riunificazione tedesca e il disinteresse per il processo di unificazione dell'Europa occidentale; il convincimento che l'accettazione della pretesa sovietica lasciasse spazio nel futuro ad utili compensi o correttivi adeguati.

In questo contesto l'atteggiamento di Bonn era ritenuto "più di ogni altro incerto e difficilmente comprensibile". Da parte italiana ci si stupiva che il Bundestag potesse accettare l'inserimento nella Dichiarazione del principio dell'inviolabilità semplicemente in cambio dell'accettazione dell'autodeterminazione da parte orientale e si sottolineava che in questo caso ci si sarebbe dovuti perlomeno preoccupare di garantirsi dall'ipotesi che l'inviolabilità potesse essere utilizzata in futuro per impedire la realizzazione dell'Unione europea. Ducci ripeteva che la decisione dei Paesi CEE a favore del progetto svizzero era interpretata a Roma come una soluzione di ripiego a cui fare ricorso solo in extremis e che i compensi fino ad allora proposti non erano da considerarsi tali. Il documento si concludeva sotto forma di un deciso appello a rifiutarsi di fare concessioni su un punto tanto rilevante almeno finché non fossero stati presi in esame anche gli altri punti controversi dell'ordine del giorno, in modo da avere a disposizione elementi importanti per un'eventuale compensazione. Altrimenti ci si sarebbe trovati senza armi in una "battaglia fondamentale, perdendo la quale l'Occidente non solo [avrebbe concesso] al Patto di Varsavia la vittoria nella CSCE prima ancora che questa [iniziasse], ma ne [avrebbe tratto] una immancabile demoralizzazione per il futuro"⁴⁸.

Nonostante le insistenze italiane anche ad Helsinki, il capo della delegazione tedesca rimaneva invece dell'opinione che ci si trovasse nel momento più opportuno per rinunciare al collegamento fra i due principi in cambio dell'accettazione da parte sovietica dell'ordine proposto dalla Svizzera (l'inviolabilità subito dopo il non uso della forza), dell'inclusione fra i principi del rispetto dei diritti umani e dell'autodeterminazione e della rinuncia ai trattati bilaterali come fonti. Tale compromesso avrebbe permesso, nella prima fase della

48. Telegramma MAE – Italdipl Ankara (e p.c. Italdipl Helsinki): "CSCE: Inviolabilità frontiere", 21/3/1973, cit.

conferenza, di far valere la posizione tedesca sulla sua politica pacifica per giungere alla riunificazione attraverso l'autodeterminazione.

Questa convinzione induceva Guido Brunner a non condividere l'opinione italiana secondo cui ammettere l'inviolabilità come principio a sé stante sarebbe immediatamente corrisposto a caratterizzarla come immutabilità e ad impedire la riunificazione tedesca e l'unificazione dell'Europa occidentale. Egli riteneva inoltre che gli Stati Uniti, la Francia, i Paesi scandinavi e probabilmente anche il Regno Unito fossero ugualmente disposti a rinunciare. Di conseguenza, nonostante apprezzasse l'abilità che la delegazione italiana aveva dimostrato nei giorni precedenti nel contrastare fieramente Mosca sull'argomento⁴⁹, Guido Brunner era convinto che l'Italia non fosse davvero disposta a prendersi la responsabilità di un possibile fallimento dei preliminari e che quindi anch'essa avrebbe prima o poi ceduto, ma temeva che se ciò fosse avvenuto troppo avanti non sarebbe stato più possibile ottenere contropartite soddisfacenti da parte orientale. La posizione tedesca su questo punto era dunque esattamente opposta a quella della delegazione italiana.

Quest'ultima era inoltre accusata di non comprendere l'importanza pubblica della questione. Dal momento che la stampa dei principali Paesi occidentali aveva fino a quel momento considerato che il principale contrasto fra Est e Ovest sui principi avrebbe riguardato diritti umani e autodeterminazione, ottenere subito un risultato in questo senso avrebbe infatti rappresentato un successo per l'Occidente. Se invece la stampa si fosse concentrata sull'importanza del legame fra inviolabilità e non uso della forza, rischio che aumentava con il passare del tempo, l'Occidente sarebbe apparso perdente già dai preliminari⁵⁰. In realtà probabilmente l'Italia non ignorava l'importanza della stampa, ma prima di preoccuparsi di cosa potesse apparire come un fallimento, si preoccupava di ciò che almeno ai suoi occhi avrebbe costituito un fallimento vero e proprio.

49. Il 21 marzo vi era stato uno scontro particolarmente acceso fra Ferraris e il capo della delegazione sovietica Mendelewich. Si noti che da parte italiana si affermò in proposito di aver trovato l'appoggio, oltre che dell'Irlanda, di Stati Uniti e Regno Unito, proprio due dei principali Paesi che secondo quando sostenuto da Guido Brunner appena il giorno dopo avevano rinunciato a difendere l'iniziale posizione occidentale per cui l'Italia continuava a battersi. V. Ferraris: cit., p. 149.

50. Fernschreiben Diplogerma Helsinki – AA: s.t., 22/3/1973. PA/AA, B150–276.

Le apprensioni tedesche rispetto alla possibile pubblicità del negoziato in corso ebbero tuttavia anche l'aspetto positivo di convincerli ad evitare quanto più possibile una controversia con l'Italia affinché non fosse messa in dubbio la solidarietà fra alleati. Quest'ultima era sempre considerata una priorità, per cui, pur non cambiando la propria opinione, Bonn riteneva che sarebbe stato anche possibile accettare la proposta italiana, ma a patto che fossero d'accordo anche tutti gli altri e che ciò non bloccasse il negoziato⁵¹. Evidentemente nessuna delle due condizioni era soddisfatta secondo i tedeschi.

Le divergenze fra alleati e l'azione italiana in corso resero comunque evidente la necessità di non esporsi sul tema in sede plenaria prima che si fosse addivenuti ad una nuova posizione comune a Quindici. Ferraris propose pertanto a tutti i colleghi coinvolti nel negoziato di mettere da parte la questione dell'inviolabilità e di ridiscuterne in seno alla conferenza vera e propria e intanto chiese loro di illustrarne il significato, dato che si trattava di un principio non codificato dalle Nazioni Unite. URSS, RDT e Cecoslovacchia si rifiutarono di rispondere finché non fosse stata chiarita la questione dell'indipendenza del principio, ma dopo che la Repubblica federale ebbe enunciato la sua interpretazione e chiesto che ci si accordasse su di essa prima di proseguire il negoziato, la RDT affermò di dividerla, mentre gli altri Paesi orientali non si pronunciarono⁵².

Nel frattempo, nell'intento di comporre il dissidio emerso con più chiarezza in seguito all'intervento italiano, Guido Brunner incontrò direttamente il collega Favale per spiegargli i motivi per cui la nota posizione tedesca avrebbe protetto sia gli interessi specifici di Bonn che quelli dell'Europa occidentale che mirava ad unificarsi politicamente. Innanzitutto, la garanzia che l'inviolabilità, anche se isolata, non potesse essere interpretata come immutabilità era data dalle assicurazioni che Mosca aveva fornito durante il negoziato preparatorio del loro trattato bilaterale e che erano state incorporate negli atti del procedimento di ratifica. Inoltre attraverso l'ordine di priorità del pro-

51. Fernschreiben AA – Natogerma Brüssel: "Drahtbericht aus Helsinki Nr. 247 v. 22.3.73", 22/3/1973. Fernschreiben AA – Diplogerma Helsinki: "KSZE-Prinzipienerklärung: Unverletzlichkeit der Grenzen", 23/3/1973. PA/AA, B150-276.

52. Telegramma Italnato Bruxelles – MAE: "CSCE: Principi, inviolabilità frontiere", 23/3/1973. AF, b20; Fernschreiben Diplogerma Helsinki – AA: "Delegationsbericht Nr. 95", 26/3/1973. PA/AA, ZA III53I.

getto svizzero, che poneva il divieto dell'uso della forza subito prima dell'inviolabilità, e il rinvio allo Statuto ONU sarebbe stato ricostituito lo stesso ponte che esisteva fra gli artt. 2 e 3 del Trattato di Mosca. Non si sarebbe però rimasti allo stesso livello del Trattato, ma si sarebbe riusciti ad andare addirittura oltre, dato che il ponte sarebbe arrivato fino al principio dell'autodeterminazione. Non si escludeva infine che esso avrebbe potuto essere ulteriormente rafforzato attraverso una clausola sull'interdipendenza dei principi.

Secondo il capo della delegazione italiana, l'esposizione del collega tedesco conteneva due messaggi taciti ma evidenti: malgrado le apparenze, le posizioni tedesca e italiana sarebbero state assai vicine nella sostanza e avrebbero differito solo sulle modalità tecniche e formali per impedire che fosse sancita l'immutabilità dei confini; una soluzione come quella da lui esposta sarebbe stata inevitabile prima o poi e l'atteggiamento tedesco in questo senso sarebbe stato determinante per tutto il campo occidentale⁵³. Ciò che appare anzitutto poco convincente nelle parole di Guido Brunner è il riferimento alle rassicurazioni date dai sovietici durante il negoziato sul Trattato di Mosca, le quali non erano evidentemente sufficienti né dal punto di vista politico né da quello giuridico. Se l'URSS avesse concordato sull'interpretazione occidentale di inviolabilità non avrebbe infatti avuto motivo di insistere per farne un principio indipendente. Era noto a tutti quali fossero in realtà i suoi obiettivi. In ambito più formale non si capisce inoltre come si potesse sostenere che un'affermazione fatta a livello bilaterale, in un contesto che Bonn per prima definiva particolare, potesse essere considerata come direttamente applicabile ad un quadro multilaterale. È chiaro che non era possibile affermare che i trattati della Ostpolitik non potessero essere considerati fonti dei principi ma allo stesso tempo rappresentassero una garanzia per la loro interpretazione. La nota contraddizione tedesca riguardo al rapporto fra i suoi documenti bilaterali e quelli da redigere in seno alla CSCE emergeva così più chiaramente che mai, tanto da richiedere, come si vedrà nell'ultimo paragrafo del presente capitolo, un approfondimento della discussione fra italiani e tedeschi all'esterno della CSCE⁵⁴.

53. Telegramma Italdipl Helsinki – MAE: “Inviolabilità della frontiere: posizione tedesca”, 23/3/1973. AF, b20.

54. V. in particolare il colloquio fra Nisio e van Well del 27/3/1973.

Da parte italiana si riteneva infatti che fosse necessario che le garanzie date a Bonn da Mosca a livello bilaterale fossero “europeizzate e formalizzate”, anche in considerazione del fatto che l’insistenza sovietica sull’uguaglianza di tutti i principi non faceva certo presupporre che essa interpretasse l’ordine dei principi nel progetto svizzero come un criterio di subordinazione e l’interdipendenza dei principi era un concetto poco chiaro che, come si è visto, non si prestava a definire quale principio sarebbe prevalso su un altro in caso di conflitto. In conclusione, il sistema di garanzie concepito dai tedeschi era considerato a Roma del tutto fragile e se ne giudicava positivamente solo l’insistenza sull’esclusione dei trattati bilaterali dalle fonti⁵⁵.

Dopo aver illustrato a tutti i governi alleati i singoli aspetti della proposta tedesca che si consideravano rischiosi e avere così indotto Bonn a chiedersi come mai l’Italia avesse cambiato idea rispetto alla nuova posizione che si riteneva essersi già consolidata fra gli alleati⁵⁶, venne il turno dell’Amb. Catalano di esporre le considerazioni italiane a tutti gli altri rappresentanti permanenti presso la NATO. Le reazioni dei colleghi dimostrarono che la convinzione di Roma e Bonn che l’altro fosse venuto meno a quanto già concordato con gli alleati non dipendevano solo dal fatto che avevano evidentemente interpretato in modo diverso la presa di posizione dei Nove e dei Quindici a favore del progetto svizzero, ma anche dall’incertezza di una serie di altri governi, che si rifletteva in interventi non sempre coerenti dei loro rappresentanti nei differenti fora in cui i Paesi occidentali cercavano di sviluppare una posizione comune.

Mentre da parte tedesca si era ritenuto solo pochi giorni prima che perlomeno la Francia, gli Stati Uniti e i Paesi scandinavi condividessero l’impossibilità di continuare a difendere il mandato italiano, Catalano rilevava invece che solo la prima si era opposta alle sue osservazioni, affermando come già sostenuto dai tedeschi che le preoccupazioni italiane fossero infondate, che il compromesso proposto garantisse gli interessi occidentali e che dovesse essere concluso quanto prima

55. Telegramma MAE – Italdipl Helsinki, Italnato Bruxelles, Italnation New York e altre: “Inviolabilità della frontiere: posizione tedesca”, 26/3/1973. AF, b20; Fernschreiben AA – Diplogerma Helsinki: “KSZE-Prinzipienerklärung: Unverletzlichkeit der Grenzen”, 28/3/1973. PA/AA, B150-276.

56. “KSZE-Prinzipienerklärung: Unverletzlichkeit der Grenzen”, 27/3/1973. PA/AA, ZA 111531.

per approfittare della disponibilità sovietica. Belgio e Olanda, che si dimostravano particolarmente vicini alle opinioni italiane, sostennero che si dovesse evitare ogni cedimento finché non si fossero dissipate le perplessità espresse da Catalano, mentre Turchia, Grecia, Norvegia, Canada, Stati Uniti, Portogallo e Lussemburgo affermarono in termini generali di condividere la preoccupazione che il principio dell'inviolabilità, senza le necessarie garanzie, potesse essere inteso come immutabilità e quindi la necessità di essere prudenti. Gli inglesi, come sottolineato in precedenza anche dai rappresentanti tedeschi, rimanevano i più reticenti⁵⁷. Si delineava pertanto una situazione interna al campo occidentale in cui gli unici ad avere una visione chiara e definita del tema erano Italia, Belgio e Olanda da una parte e Francia e Germania dall'altra, con la differenza che mentre Parigi si mostrava più intransigente, Bonn dichiarò anche in questa occasione di voler comunque rispettare le esigenze di solidarietà dell'Alleanza.

Si noti tuttavia che, su un tema tanto rilevante per la questione tedesca, gli ultimi due Paesi avevano un'opportunità in più di incidere sulle decisioni collettive: il Gruppo di Bonn. Se nel corso di tali incontri riservati fossero riusciti ad elaborare una posizione comune dei quattro grandi, questa non avrebbe potuto non essere determinante per tutti gli alleati e tale obiettivo era reso più facile dal low profile statunitense. Dal momento che il governo americano era scarsamente interessato alla CSCE e la sua delegazione doveva agire perlomeno in assenza di istruzioni, essa prendeva infatti come punto di riferimento la solidarietà atlantica e la utilizzava, nelle comunicazioni con Washington, come giustificazione per le scelte prese in assenza di indicazioni dal vertice⁵⁸. Sia nei contatti fra le quattro delegazioni ad Helsinki che nelle altre occasioni in cui il Gruppo di Bonn si riuniva a livello più elevato vi sarebbero dunque state buone possibilità di indirizzare gli americani verso una posizione che, condivisa dagli altri maggiori alleati, sarebbe facilmente divenuta comune a tutti gli occidentali. Ciò tuttavia non si verificò durante i preliminari, mentre accadde, come si vedrà più avanti, nel corso della II fase della conferenza.

57. Telegramma Italtel Bruxelles – MAE: “CSCE: principio inviolabilità frontiere”, 28/3/1973. AF, b20; Fernschreiben Natogermania Brüssel – AA: “KSZE: Grundsätze zwischenstaatlicher Beziehungen”, 28/3/1973. PA/AA, B150–276.

58. Maresca, John J.: *To Helsinki: The Conference on Security and Cooperation in Europe 1973–1975*. Durham–London: Duke University Press, 1985, p. 45.

Appena due giorni dopo che l'incontro fra i rappresentanti permanenti presso la NATO si era concluso, nelle parole del Segretario generale Luns, con un sentimento generale che suggeriva maggiore prudenza e una tattica dilatoria, ma senza che si fosse raggiunto un consenso sulle direttive da dare alle delegazioni a Helsinki, i francesi cercarono di forzare la mano chiedendo una nuova riunione del Comitato politico dei Nove con lo scopo di ottenere un consenso per l'accettazione immediata del compromesso gradito da loro e dai tedeschi. Del resto la concertazione interna al campo occidentale aveva già iniziato a mostrare un meccanismo che avrebbe poi funzionato molto spesso nel corso della conferenza: i Paesi CEE, presentandosi con una posizione comune precedentemente elaborata, sarebbero riusciti a determinare anche le decisioni a Quindici. Tuttavia il tentativo francese fallì, secondo Ducci, per due principali ragioni: la denuncia del Direttore politico belga Davignon, sostenuto dai colleghi italiano, olandese e irlandese, di alcune recenti violazioni delle regole di consultazione comunitaria ad Helsinki, che Parigi riteneva troppo stringenti e l'intervento di van Well, apertamente favorevole al mantenimento del progetto italiano e al rinvio di ogni decisione fino alla IV sessione dei preliminari.

Da parte italiana si espresse evidentemente grande soddisfazione per aver ottenuto l'obiettivo principale per cui si era battuta, un ripensamento attento e ponderato del negoziato per addivenire ad una posizione comune che garantisse gli interessi occidentali, ma anche per aver "guadagnato tempo per chiarire che cosa ci [fosse] nella mente di Brandt"⁵⁹. Ancora una volta l'atteggiamento della Repubblica federale appariva infatti incoerente e la ragione non stava solo nel fatto che in questa occasione i francesi si erano trovati isolati ed essa dava grande importanza alla solidarietà comunitaria.

59. Telegramma Italdipl Bruxelles – MAE: "Comitato Politico dei Nove–CSCE: inviolabilità delle frontiere", 30/3/1973. AF, b20. Sulla posizione francese rispetto alla separazione dei principi, v. Badalassi, Nicolas: *En finir avec la guerre froide. La France, l'Europe et le processus d'Helsinki, 1965–1975*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2014. L'autore afferma che la Francia avrebbe accettato la separazione dal momento che, anche senza il riferimento alla rinuncia all'uso della forza, inviolabilità non significava immutabilità. Successivamente avrebbe deciso di adeguarsi alle preferenze dei tedeschi, in quanto essi erano evidentemente i più interessati alla questione. Aggiunge inoltre che l'Italia era isolata nella sua posizione estrema e che la Francia avrebbe agito da moderatrice per evitare che l'intransigenza italiana discredittasse i Nove di fronte all'Europa orientale e facesse fallire i negoziati.

La nuova prudenza tedesca derivava sicuramente anche dall'intervento sovietico del giorno precedente, 29 marzo, in seno al gruppo di redazione. Il rappresentante di Mosca aveva infatti insistito non solo sull'indipendenza dell'inviolabilità dal divieto di uso della forza, ma anche sulla sua precedenza rispetto al secondo, che a suo parere si poteva dedurre anche dal Trattato di Mosca, e sul fatto che nessun principio potesse essere limitato da un altro (esattamente il contrario del concetto di interdipendenza). Egli aveva inoltre chiarito di intendere i possibili mutamenti pacifici delle frontiere solo come piccole rettifiche. Ciò rendeva evidenti la ragionevolezza delle preoccupazioni italiane e la debolezza delle garanzie fornite durante il negoziato per il Trattato di Mosca in cui Bonn aveva sembrato confidare e di cui aveva cercato di convincere anche Roma.

La richiesta che Ferraris aveva fatto la settimana precedente ai colleghi orientali affinché spiegassero cosa intendevano per inviolabilità aveva probabilmente avuto lo scopo non solo di guadagnare tempo, ma anche di rendere appunto palese l'inconciliabilità della visione sovietica con quella occidentale e la conseguente necessità di maggiore cautela. Di conseguenza, anche l'*Auswärtiges Amt* ritenne che, prima che riprendesse la discussione sulle fonti della Dichiarazione, fosse necessario rispondere a tono, soprattutto sull'interpretazione del Trattato di Mosca, ed invitare anche gli altri occidentali, e in particolare l'Italia in quanto autrice del mandato, a difendere la posizione comune⁶⁰.

Gli ultimi interventi dei rappresentanti della Repubblica federale permisero, secondo Ducci, di chiarire i motivi che l'avevano indotta, unica insieme alla Francia, a mostrarsi accomodante verso i sovietici. Mentre Parigi condivideva con questi ultimi l'obiettivo politico di impedire la riunificazione tedesca, il direttore politico italiano spiegò al suo ministro che Bonn temeva, a breve distanza dai suoi trattati bilaterali, di insospettire eccessivamente l'URSS mantenendosi ferma su una posizione che quest'ultima considerava un tentativo di sminuire la portata del riconoscimento dei confini fra i due Stati tedeschi e fra la RDT e la Polonia. Tali motivazioni erano giudicate comprensibili e si riteneva pertanto che non ci si potesse aspettare che la Repubblica

60. Fernschreiben AA – Diplogerma Helsinki: “KSZE–Prinzipienerklärung: Unverletzlichkeit der Grenzen”, 30/3/1973. PA/AA, B150–276; “Rapport du Président du Sous–Comité CSCE au Comité politique”, 17/4/1973. AF, b2.

federale svolgesse un ruolo di punta in questo fondamentale aspetto del negoziato, ma che gli altri occidentali avessero comunque la sua solidarietà e la sua gratitudine per un'azione da cui essa avrebbe tratto diretti vantaggi⁶¹.

Il 5 aprile, alla conclusione della III sessione dei preliminari, il Direttore politico van Well sostenne tuttavia di nuovo la validità del noto compromesso e insistette affinché fosse accettato all'inizio della successiva, mentre il 19 l'Ufficio 212, predisponendo la posizione tedesca per la successiva riunione del Comitato politico dei Nove, considerò più opportuno che ciò avvenisse comunque entro la IV sessione, ma dopo aver aspettato che proseguisse la discussione sul terzo cesto⁶².

3.2.3. *La quarta sessione: concessioni con maggiori garanzie grazie all'insistenza italiana*

Il Comitato politico dei Nove, riunitosi all'inizio della IV sessione, non prese ancora una decisione definitiva sulla data di accettazione del compromesso, ma vi introdusse ufficialmente un elemento molto significativo per l'Occidente: la pretesa di concessioni da parte orientale sul terzo cesto e in particolare la rinuncia alla menzione nel suo preambolo del principio della non ingerenza negli affari interni di altri Stati. I Paesi CEE decisero inoltre di creare un collegamento implicito fra primo e terzo cesto, per cui essi avrebbero accettato il compromesso sui principi solo se fossero stati soddisfatti delle formulazioni ottenute in campo umanitario⁶³. Il testo del mandato per la futura prima commissione, responsabile per le questioni riguardanti la sicurezza in Europa (a sua volta strutturata in due sottocommissioni sui principi e sugli aspetti militari della sicurezza, v. appendice 3), sarebbe infatti stato approvato il 28 maggio, in contemporanea al mandato

61. Appunto Amb. Ducci per Ministro: "CSCE: problema delle frontiere", 2/4/1973. AF, b20.

62. Fernschreiben AA – Diplogerma Rom: "KSZE-Prinzipienerklärung: Unverletzlichkeit der Grenzen", 5/4/1973. PA/AA, B150-277; Ref. 212: "KSZE-Prinzipienerklärung: Entwurf einer Weisung für die 4. Runde der MV in Helsinki", 19/4/1973. PA/AA, ZA 111531.

63. Telegramma Italdipl Bruxelles – MAE: "CSCE – Comitato Politico a Nove", 25/4/1973. AF, b22.

della sottocommissione 8 o I, dedicata ai contatti fra le persone, fulcro del terzo cesto.

Nel frattempo, mentre la discussione sui principi era sospesa dal 29 marzo, giorno dell'intervento sovietico, e il negoziato si stava concentrando su altri temi, da parte tedesca si ritenne necessario insistere con gli altri Paesi CEE affinché si decidesse finalmente quando accettare il compromesso e come controbattere alle tesi sovietiche attraverso degli interventi che illustrassero appunto le condizioni alle quali gli alleati lo consideravano accettabile. Fra queste, nelle riflessioni interne tedesche ne appariva una nuova e molto significativa: l'abbandono del collegamento esplicito fra inviolabilità delle frontiere e rinuncia alla minaccia o all'uso della forza sarebbe stato una concessione non sostanziale ma solo formale per permettere a Mosca di salvare la faccia. Il collegamento sarebbe comunque stato mantenuto implicitamente attraverso il riferimento alle fonti giuste e il giusto ordine dei principi. In ogni caso, si notava, anche un testo del mandato formalmente più vicino alla visione occidentale non avrebbe impedito a Mosca di cercare di far passare la propria interpretazione durante la fase di redazione. Se gli alleati vi si fossero opposti richiamandosi alla formulazione del mandato, i sovietici avrebbero comunque potuto controbattere che durante i preliminari avevano ampiamente chiarito quale fosse la loro interpretazione del significato del principio. Ciò che contava sarebbe quindi stato, in risposta all'intervento dell'URSS del 29 marzo, ribadire le note posizioni occidentale e tedesca⁶⁴.

Il punto di vista tedesco era quindi passato dal cercare di convincere gli alleati, nel caso specifico l'Italia, che sia i termini del compromesso che le affermazioni sovietiche in sede bilaterale avrebbero garantito che si escludesse l'interpretazione orientale dell'inviolabilità come immutabilità, a rassegnarsi in pratica al fatto che le due parti avrebbero continuato ad interpretare il principio come volevano, ma l'Occidente si sarebbe garantito che anche la sua interpretazione fosse difendibile. Si provi ad immaginare quali reazioni avrebbe provocato tale presa di posizione se fosse stata nota al Bundestag e all'opinione pubblica tedesco-occidentale. Allo stesso tempo si affermava tuttavia che la

64. Ref. 212: "KSZE-Prinzipienerklärung: Verankerung des Inhalts des Briefes zur deutschn Einheit", 12/4/1973. PA/AA, ZA 111531; Ref. 212: "KSZE-Prinzipienerklärung: Entwurf einer Weisung für die 4. Runde der MV in Helsinki", 19/4/1973. cit.

concessione da fare fosse solo formale e ciò equivaleva a sostenere il contrario, cioè che nella sostanza si sarebbe riusciti a far passare la propria interpretazione.

A questo proposito ci si chiede come si potesse ritenere che dare a Mosca ciò per cui essa si era più battuta e che rappresentava addirittura la ragione fondamentale per cui essa aveva proposto la convocazione della CSCE potesse essere considerato un aspetto formale. Evidentemente non lo era e Bonn era consapevole che gli alleati, in primis l'Italia, erano convinti del contrario. Le ultime ambigue riflessioni tedesche rafforzano pertanto l'impressione di essere destinate in un certo senso a rassicurare più i loro stessi autori che gli altri Paesi occidentali. Trovandosi come sempre intricata nelle contraddizioni della sua politica bilaterale e multilaterale e in una situazione senza via di uscita, in cui si riteneva impossibile non accordare all'URSS ciò che pretendeva senza far fallire il negoziato, la Repubblica federale cercava quindi di convincersi, come era avvenuto per i trattati bilaterali, di aver ottenuto il proprio obiettivo, ben consapevole che la controparte credeva la stessa cosa.

Al Comitato politico dei Nove del 14 maggio Diesel⁶⁵ presentò il testo della dichiarazione che Guido Brunner avrebbe fatto il 23, al momento della ripresa del dibattito sui principi. Riferendosi direttamente alle parole di Mendelewich (a capo della delegazione sovietica) del 29 marzo, egli avrebbe affermato che, pur non ritenendo opportuno discutere dei trattati bilaterali in seno al negoziato multilaterale, riteneva indispensabile precisare che lo stretto legame fra rinuncia all'uso della forza e inviolabilità delle frontiere risultava evidente anche dal Trattato di Mosca. Bonn era ovviamente contraria alla modificazione dei confini con mezzi violenti e si sarebbe impegnata affinché questa fosse esplicitamente vietata dalla Dichiarazione della CSCE sui principi, ma intendeva ribadire che ciò lasciava impregiudicata la possibilità di mutamenti pacifici e con essi non si intendevano solo piccole rettifiche. Il rappresentante tedesco avrebbe inoltre definito ancora meglio la sua posizione spiegando che, così come era stato chiarito per il Trattato di Mosca attraverso la lettera sull'unità tedesca, il suo Paese non avrebbe

65. Dal settembre 1971 al gennaio 1974 capo della Sottodirezione IIA, rinominata Sottodirezione 21 dall'ottobre 1972, responsabile dei rapporti con l'Europa orientale e delle questioni internazionali riguardanti Berlino e la Germania nel suo insieme.

potuto accettare una Dichiarazione sui principi che fosse in contrasto con il suo noto obiettivo di contribuire alla creazione di un contesto di pace in Europa in cui il popolo tedesco avrebbe potuto riunirsi tramite autodeterminazione⁶⁶.

La suddetta dichiarazione rendeva evidente l'intenzione della Repubblica federale di "europeizzare" la lettera sull'unità tedesca, possibilmente attraverso una dichiarazione interpretativa al momento della firma dell'Atto finale della CSCE, in modo da garantire che la questione tedesca continuasse a rimanere formalmente aperta anche nel caso in cui, com'era prevedibile, la formulazione dei singoli principi non avesse rispecchiato al meglio la sua interpretazione.

Far accettare una dichiarazione interpretativa corrispondente alla lettera sull'unità tedesca sarebbe però stata un'impresa pressoché impossibile, oltre che di dubbio valore giuridico⁶⁷. Era infatti molto verosimile che i Paesi orientali vi si sarebbero opposti. L'Ufficio 212 incaricò pertanto la delegazione di informare Mendelewich che, a seguito del suo intervento, intendeva chiarire il proprio punto di vista affinché non vi fossero equivoci e di cercare quindi di trovare un accordo per evitare che egli contraddicesse la dichiarazione tedesca⁶⁸.

Evidentemente impaziente di ottenere la tanto agognata inviolabilità delle frontiere come principio a sé stante e di giungere alla convocazione della conferenza vera e propria dopo un negoziato preliminare che era durato molto più di quanto avrebbe voluto, il 16

66. "Sprechzettel für PK-Sitzung am 14.5.73: KSZE-Prinzipienmandat", 5/1973; Fernschreiben AA – Diplogerma Helsinki: "KSZE-Prinzipienerklärung: Abstimmung des Zeitpunkts für den Versuch einer Kompromisslösung sowie Abgabe unserer Erklärung", 9/5/1973. PA/AA, ZA 111531; Telegramma Italnato Bruxelles – MAE: "Comitato politico Nove: CSCE – principi", 15/5/1973. AF, b20.

67. Come notava l'esperto giuridico Fleischhauer, si doveva ammettere che già nel caso di un trattato bilaterale come quello di Mosca era molto difficile fare in modo che un documento separato, che formalmente non ne faceva parte, fosse considerato senza dubbio "instrument related to the treaty" a cui poter fare riferimento per l'interpretazione del trattato stesso. Ancora più difficile sarebbe stato far sì che una dichiarazione unilaterale fosse considerata come una risoluzione dell'intera conferenza. Ref. 500: "KSZE: Prinzipienkatalog und Modus Vivendi", 13/4/1973. PA/AA, B150-277. Ovviamente nulla di tutto ciò avrebbe mai potuto essere affermato esplicitamente dal Governo federale, che altrimenti non avrebbe ottenuto la ratifica dei trattati al Bundestag.

68. Fernschreiben AA – Diplogerma Helsinki: "KSZE-Prinzipienerklärung: Abstimmung des Zeitpunkts für den Versuch einer Kompromisslösung sowie Abgabe unserer Erklärung", 9/5/1973, cit.

maggio la delegazione sovietica accettò l'inclusione della Dichiarazione sulle relazioni amichevoli fra le fonti dei principi⁶⁹ e l'esclusione di ogni documento bilaterale e il 17 propose ai colleghi tedeschi, senza essersi precedentemente consultata con Mosca, l'accordo che avrebbe permesso agli occidentali di accettare il compromesso e approvare finalmente il mandato per la sottocommissione sui principi. Non potendosi permettere di esprimersi in termini generali su eventuali abolizioni di confini con i quali evidentemente si sarebbero potuti intendere non solo quelli europei ma anche quelli fra le due Germanie, Mendelewich prospettò ai tedeschi uno scenario concordato per la seduta del 23 maggio: essi o uno dei loro alleati gli avrebbero chiesto se l'Unione Sovietica avrebbe considerato come una violazione del principio dell'inviolabilità delle frontiere il fatto che ad esempio Egitto e Libia si unissero e abolissero quindi la loro frontiera comune ed egli avrebbe risposto che evidentemente in un tal caso non si sarebbe potuta fare alcuna obiezione⁷⁰.

Nella suddetta seduta il delegato tedesco fece quindi la dichiarazione prevista e la concluse indicando quali fossero le condizioni alle quali avrebbe potuto accettare il progetto di mandato svizzero: indicazione dei fini e principi dello Statuto ONU e della Dichiarazione sulle relazioni amichevoli come fonti; ordinamento nell'elenco dei principi dell'inviolabilità subito dopo il divieto dell'uso della forza; inclusione del rispetto dei diritti umani e dell'autodeterminazione come principi indipendenti ed equiparati agli altri e, evidentemente, una dichiarazione da parte sovietica sul fatto che la possibilità di abolire pacificamente i confini non fosse toccata dal principio dell'inviolabilità⁷¹. Seguì l'esposizione dell'Amb. Favale a proposito del fatto che solo la conferenza vera e propria avrebbe potuto elaborare ed inquadrare

69. Si noti che durante la seconda fase della conferenza la delegazione sovietica ammise confidenzialmente con quella italiana che l'accettazione della Dichiarazione sulle relazioni amichevoli era stata un errore, dimostrando così la correttezza dell'insistenza di Roma su questa fonte per contrastare le interpretazioni orientali. L'URSS non accettò infatti che essa fosse menzionata nel testo dell'Atto finale, ma l'Italia la considerò inclusa nel richiamo allo Statuto ONU con una dichiarazione interpretativa del 19 luglio 1974. Ferraris: cit., p. 157, nota 79.

70. Fernschreiben Diplogerma Helsinki – AA: "Unverletzlichkeit der Grenzen", 17/5/1973. PA/AA, ZA 111531.

71. Fernschreiben Diplogerma Helsinki – AA: "Delegationsbericht Nr. 185: Prinzipien", 23/5/1973. *Ibidem*.

la lista svizzera dei principi, che esisteva una correlazione fra tutti i principi e in particolare fra inviolabilità e non uso della forza come indicato dai documenti ONU e che nulla avrebbe potuto pregiudicare le prospettive dell'unificazione europea.

Dopo simili interventi da parte di Irlanda, Stati Uniti, Regno Unito e Svizzera, la delegazione di quest'ultima pose la domanda concordata a Mendeleevich, che rispose come previsto, aggiungendo che ciò corrispondeva anche alla teoria marxista della scomparsa delle frontiere in un mondo socialista.

In seguito egli accettò l'inclusione dei due principi tanto sgraditi in cambio dell'indipendenza dell'inviolabilità⁷². Ciò permise finalmente di risolvere, almeno per il momento, la tanto delicata questione dell'inviolabilità, sulla quale Italia, Belgio, Paesi Bassi e Irlanda decisero comunque di fare delle dichiarazioni interpretative al momento dell'approvazione delle raccomandazioni finali⁷³.

In conclusione, l'insistenza italiana per rimandare quanto più possibile la concessione ritenuta indispensabile da Mosca si dimostrò opportuna, in quanto permise all'Occidente di ottenere una significativa dichiarazione sull'interpretazione sovietica dell'inviolabilità, cui si sarebbe potuto fare riferimento nel prosieguo del negoziato, e un altro elemento fondamentale per il raggiungimento dei propri obiettivi alla conferenza, vale a dire il fatto che la cooperazione nel settore umanitario non fosse ostacolata sin dall'inizio dal principio della non ingerenza negli affari interni degli altri Stati. Entrambi i risultati non sarebbero stati conseguiti se gli alleati occidentali avessero accettato il compromesso molto prima come proposto da Bonn e Parigi.

Tuttavia tali risultati non avrebbero impedito che ognuno continuasse ad interpretare i principi, così come gli altri temi all'ordine del giorno, a modo proprio e che quindi durante la conferenza si riaprissero gli stessi problemi che erano stati risolti con formule spesso ambigue. Se ciò era evidente nel citato intervento del capo della delegazione italiana del 23 maggio, che al momento di accettare la separazione fra i due principi ne sottolineò il legame intrinseco, lo sarebbe stato ancora di più nella formulazione dell'inviolabilità che

72. Telegramma Italdipl Helsinki – MAE: CSCE – preliminari: mandato sui principi”, 24/5/1973. AF, b22.

73. Ferraris: cit., p. 169.

Bonn, su incarico degli altri Paesi CEE, predispose durante l'estate con l'obiettivo di presentarla all'inizio del negoziato di Ginevra, nella speranza di riuscire a negoziare una Dichiarazione sui principi che rispecchiasse quanto più possibile il suo obiettivo di impedire all'Unione Sovietica di cristallizzare l'assetto politico-territoriale dell'Europa attraverso la CSCE⁷⁴.

3.3. I riferimenti all'inviolabilità durante la I fase della conferenza (3 – 7 luglio 1973)

Prima di passare alla fase negoziale a Ginevra, i Ministri degli Esteri di tutti i Paesi partecipanti si riunirono ad Helsinki per inaugurare solennemente la CSCE con degli interventi, i cosiddetti opening statements, in cui ognuno di essi mise in evidenza i propri obiettivi essenziali. I riferimenti ai principi dell'inviolabilità delle frontiere e del rispetto dell'integrità territoriale e il loro legame o meno con la rinuncia all'uso della forza dimostrarono ancora una volta le interpretazioni opposte che se ne davano.

Sia Gromyko che il Ministro polacco Olszowski resero evidente il loro punto di vista già con la scelta lessicale, dato che si riferirono a quello che secondo loro costituiva il principio fondamentale su cui si sarebbero dovuti basare i rapporti fra gli Stati con termini che non significavano inviolabilità (Unverletzlichkeit) ma immutabilità (Unantastbarkeit) ed includevano pertanto nel divieto di modifica dei confini qualsiasi modalità, non solo quelle violente, come essi dichiararono esplicitamente. Da parte sovietica si fece inoltre esplicito riferimento al rispetto dell'integrità territoriale di tutti gli Stati europei "nei loro confini attuali". Si notò infatti che la storia del continente aveva dimostrato come le guerre fossero sempre state causate da rivendicazioni territoriali per cui queste ultime avrebbero dovuto essere vietate senza

74. I Nove si divisero i principi per cui elaborare una formulazione che rappresentasse al meglio gli obiettivi occidentali. Alla Repubblica federale furono affidati la rinuncia all'uso della forza, l'inviolabilità delle frontiere e il rispetto dell'integrità territoriale. Cfr. Ref. 500: "KSZE-Prinzipienerklärung: Ausarbeitung von "Erläuternden Dokumenten" zum Gewaltverzicht, zur Unverletzlichkeit der Grenzen und zur territorialen Integrität", 1/8/1973. PA/AA, ZA 111531.

alcuna ambiguità⁷⁵. Anche la Polonia non mancò evidentemente di riferirsi alle drammatiche esperienze della II guerra mondiale, ricordando che al momento della sua firma dello Statuto dell'ONU nel 1945 aveva dichiarato che tale nuovo sistema di sicurezza internazionale avrebbe dovuto basarsi sul riconoscimento dell'immutabilità delle frontiere emerse dal conflitto mondiale e sul rispetto incondizionato dell'integrità territoriale di tutti gli Stati. Essa definì inoltre come un diritto di tutti i popoli europei quello di potersi sviluppare con successo "all'interno di confini riconosciuti e garantiti"⁷⁶.

Il Ministro tedesco-orientale Winzer, non potendo approfittare della diversità linguistica per scegliere termini più vicini alla propria interpretazione, parlò propriamente di *Unverletzlichkeit*, ma chiari con la sua esposizione di avere un'opinione opposta a quella degli occidentali non solo su questo principio, ma anche sui trattati bilaterali come fonti e di conseguenza sull'esistenza di un diritto speciale europeo, nonostante ciò fosse stato escluso nelle Raccomandazioni finali dei preliminari attraverso il solo riferimento ai fini e obiettivi delle Nazioni Unite e alla Dichiarazione sulle relazioni amichevoli. Berlino Est riteneva che i trattati della Ostpolitik ratificassero in modo giuridicamente vincolante i territori e i confini degli Stati creatisi a seguito della guerra e che questi principi fondamentali per la sicurezza del continente avrebbero semplicemente dovuto trovare una conferma multilaterale attraverso la CSCE. Lo scopo della conferenza non doveva infatti essere quello di confermare le norme ONU, ma di definire delle regole per i rapporti fra gli Stati europei che, dovendo essere applicate fra loro, si basassero sulle loro specifiche realtà, storiche ed attuali⁷⁷.

Radicalmente diverso fu evidentemente l'approccio dei Paesi occidentali, che non si dimostrò tuttavia uniforme. Scheel, Medici e Rogers misero in evidenza la rinuncia all'uso della forza come fondamento delle relazioni internazionali, sottolineando che essa lasciava intatta la possibilità di mutare le frontiere pacificamente e tramite accordi. Mentre da parte italiana e tedesca si specificò che ciò garantiva i loro obiettivi in termini di unificazione europea e riunificazione te-

75. Jacobsen – Mallmann – Meier: cit., p. 611 ss.

76. Ivi, p. 622 ss.

77. Ivi, p. 628 ss.

desca, il segretario di Stato americano affermò che negare la liceità di mutamenti pacifici dei confini sarebbe corrisposto a violare i principi della sovranità degli Stati e del loro diritto all'autodeterminazione⁷⁸.

Diversamente dai loro colleghi, i ministri francese e inglese non dimostrarono invece particolare interesse per un principio che sarebbe appunto servito a consentire degli sviluppi a livello tedesco ed europeo che sicuramente non li entusiasmavano. Dopo aver a lungo insistito per concedere a Mosca l'autonomia dell'inviolabilità quanto prima e senza troppe garanzie ed essersi astenuti dal difendere l'interpretazione occidentale al momento dell'accettazione del compromesso durante i preliminari, i francesi evidenziarono la sovranità nazionale come principio fondamentale, indicando come corollari di questa i diritti di ogni Stato all'inviolabilità delle proprie frontiere e alla protezione contro ogni aggressione e ingerenza nei propri affari interni. Non solo i due principi erano menzionati separatamente, ma erano anche posti in ordine inverso in modo che l'inviolabilità non potesse essere interpretata come conseguenza della rinuncia all'uso della forza⁷⁹.

Confermando il basso profilo fino ad allora assunto sulla questione, il Ministro inglese Douglas-Home non la citò nemmeno ed espresse indirettamente la convinzione che la Dichiarazione sui principi della CSCE si sarebbe rivelata poco utile, così come precedenti trattati d'amicizia, patti di non aggressione e lo stesso Statuto ONU, in quanto sarebbero serviti non una sicurezza a parole ma fatti concreti che costruissero un clima di maggiore fiducia in Europa⁸⁰.

In un tale contesto di permanente discordanza di interpretazioni e di maggiore coesione all'interno della compagine orientale rispetto a quella occidentale si aprì il negoziato vero e proprio per l'elaborazione della Dichiarazione sui principi.

78. Ivi, p. 634 ss., 667 ss.; Ferraris: cit., p. 233.

79. Jacobsen – Mallmann – Meier: cit., p. 642 ss.

80. Ivi, p. 653 ss.

3.4. L'elaborazione dei principi dell'inviolabilità delle frontiere e dell'integrità territoriale nella II fase della conferenza

3.4.1. La prima sessione: un nuovo inizio

All'inizio della vera e propria fase negoziale della conferenza a Ginevra furono presentati 3 diversi progetti di Dichiarazione sui principi. Essi dimostrarono, com'era evidente, che il compromesso faticosamente raggiunto alla fine dei preliminari non aveva impedito alle varie parti di mantenere le proprie interpretazioni e continuare a perseguire obiettivi divergenti, per cui la ricerca di un accordo sulle singole formulazioni sarebbe dovuta in sostanza ripartire dall'inizio.

Il testo sovietico sull'inviolabilità evitava, come prevedibile, qualsiasi collegamento ad altri principi e qualsiasi clausola che potesse essere interpretata come limitazione di un principio che si voleva fosse applicato incondizionatamente. La formula era molto vicina a quella dell'articolo 3 del Trattato di Mosca (cfr. appendice 1), ad eccezione del ponte che lo collegava all'articolo precedente:

Gli Stati partecipanti considerano i confini esistenti in Europa come inviolabili adesso e nel futuro. Essi non avanzeranno nei confronti reciproci alcuna pretesa territoriale. Essi riconoscono che la pace in questa zona può essere mantenuta soltanto se nessuno attenterà agli attuali confini⁸¹.

Quella jugoslava, pur creando un collegamento con i principi precedente e seguente, era comunque troppo breve e generica per garantire gli obiettivi occidentali:

Gli Stati partecipanti rispetteranno l'inviolabilità delle frontiere internazionali in Europa e si asterranno da ogni azione intesa a cambiarle con la forza e a violare l'integrità territoriale e la sovranità di altri Stati⁸².

Di tutt'altro tenore era la proposta tedesca:

Tout État participant s'abstiendra de recourir à la menace ou à l'emploi de la force pour violer les frontières d'un autre État participant, quel que soit le statut juridique qu'il leur attribue. Cela ne porte pas atteinte à la possibilité

81. Ferraris: cit., p. 256, 599.

82. Ivi, p. 256, 603.

existant en droit international général de procéder, par accord et de manière pacifique, à des modifications de frontières en tenant pleinement compte du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes⁸³.

Si trattava evidentemente di una posizione massimalista ed inaccettabile per i Paesi dell'Europa orientale per molteplici ragioni, a partire dal fatto che riuniva nel testo di un unico principio tutto ciò che essi si erano battuti per separare nei preliminari e indeboliva ulteriormente il valore del riconoscimento dei confini avvenuto con i trattati bilaterali, definendoli in sostanza meno definitivi e quindi sicuri degli altri.

Nonostante fosse stata accettata dai Nove come strumento utile alla preparazione tattica della discussione, Bonn rilevò subito che nessuno, a parte gli italiani, era disposto a sostenere un testo del genere e che Parigi e Washington se ne erano distanziati in modo particolare⁸⁴. Date inoltre le prevedibili reazioni orientali, l'*Auswärtiges Amt* si chiese ancora una volta, come già avvenuto durante i preliminari, se fosse il caso di allontanarsi "dalla direzione di tiro sovietica" proponendo alla conferenza solo il testo sulla rinuncia all'uso della forza e facendo presentare gli altri due agli italiani, in modo da evitare qualsiasi ulteriore discussione sul Trattato di Mosca⁸⁵. L'accordo fra i Nove stabiliva tuttavia che i progetti sui singoli principi sarebbero stati esposti dal Paese che li aveva redatti e d'altra parte la Farnesina stessa, pur apprezzando l'intenzione di Bonn di continuare ad insistere per il collegamento fra i due principi, riteneva la sua formulazione difficilmente difendibile⁸⁶.

Come prevedibile, dopo l'esposizione delle sue tre proposte avvenuta il 24 settembre, la delegazione tedesca si trovò pertanto ad affrontare le reazioni di Mosca e Berlino Est, che tuttavia evitarono un contrasto aperto approcciandola all'esterno delle sedute ufficiali. I due Paesi chiesero anzitutto perché fosse stata proprio la Repubblica federale ad avere presentato il testo sull'inviolabilità, generando

83. Coopération politique européenne, Délégation allemande: «Documents explicatifs au sujet des principes du non-recours à la menace ou à l'emploi de la force, de l'inviolabilité des frontières et de l'intégrité territoriale des états», 22/8/1973. AF, b20.

84. Fernschreiben Intergerma Genf – AA: "Delegationsbericht Nr. 12: Unverletzlichkeit der Grenzen", 20/9/1973. PA/AA, B150-289.

85. Ref. 212: "Erläuterndes Dokument zum Prinzip Unverletzlichkeit der Grenzen", 21/9/1973. PA/AA, ZA 111534.

86. Telegramma MAE – Italdel Ginevra: "CSCE: documento tedesco sui principi", 30/9/1973. AF, b21.

così evidenti sospetti. Per quanto riguardava il merito, mentre per la RDT i problemi principali posti dalla formulazione di Bonn erano i collegamenti dell'inviolabilità sia con la rinuncia all'uso della forza che con l'autodeterminazione, la delegazione sovietica sottolineò la divergenza dalle formule del Trattato di Mosca e l'evidenza riservata più alle eccezioni, cioè ai mutamenti pacifici delle frontiere, che al principio stesso. L'URSS affermò di non escludere la possibilità di mutamenti pacifici, ma di ritenere che la Dichiarazione sui principi non fosse il luogo adatto in cui trattarne⁸⁷.

Le risposte date dalla delegazione tedesca (non si intendeva modificare nulla rispetto ai trattati bilaterali ma il collegamento fra il II e il III principio era stato riconosciuto attraverso il ponte che introduceva l'art. 3 del Trattato di Mosca; la conferenza non si occupava dei confini tedeschi ma di tutti quelli europei; la formulazione proposta da Bonn prendeva in considerazione anche le opinioni degli alleati) non convinsero le controparti, che pur affermando di non poter accettare la proposta tedesca insistettero tuttavia sulla volontà di evitare contrasti pubblici.

Questa era evidentemente una priorità anche per Bonn, perciò la delegazione suggerì al ministero di cercare di chiarire la questione a livello più alto con Mosca e di illustrare i vantaggi piuttosto che i sospetti che il ruolo tedesco di portavoce occidentale sull'inviolabilità avrebbe generato. Le delegazioni che presentavano delle proposte di definizione dei singoli principi erano infatti quelle che avrebbero poi maggiormente influenzato l'andamento del negoziato, per cui in questo caso la posizione di primo piano tedesca, che sarebbe stata accresciuta dal suo turno di presidenza della CEE nel primo semestre del 1974⁸⁸, avrebbe assicurato che si evitassero quanto più possibile degli scontri diretti e si trovasse una formula di compromesso soddisfacente per tutti⁸⁹.

Nel frattempo, il 19 ottobre, la Francia sottopose alla sottocommissione un progetto di Dichiarazione sui principi che presentò come

87. Fernschreiben Intergerma Genf – AA: "Delegationsbericht Nr. 29: Grundsätze zwischenstaatlicher Beziehungen", 29/9/1973. PA/AA, ZA 111531.

88. Il Paese che esercitava la Presidenza di turno della CEE era quello che dirigeva anche la cooperazione politica europea, nell'ambito della quale venivano negoziate sia a Bruxelles che a Helsinki-Ginevra le posizioni comuni dei Nove alla CSCE.

89. Fernschreiben Intergerma Genf – AA: "Delegationsbericht Nr. 43: Grundsätze zwischenstaatlicher Beziehungen", 8/10/1973. PA/AA, B150-290.

tentativo di compromesso fra quelli già sul tavolo, ma che rappresentava in realtà la vera posizione occidentale. Si trattava infatti di un testo certamente ancora inaccettabile per la controparte, ma che rispetto a quello tedesco non prevedeva un collegamento diretto fra il II e il III principio:

Gli Stati partecipanti considerano inviolabili le loro frontiere, come esistono attualmente e qualunque ne sia, a loro giudizio, lo status giuridico. Gli Stati partecipanti ritengono che le loro frontiere non possono essere modificate se non in conformità al diritto internazionale con mezzi pacifici e per mezzo di accordi, nel rispetto del diritto dei popoli all'autodeterminazione.

Evidentemente la maggioranza degli alleati occidentali riteneva che fosse appropriato continuare a battersi per controbilanciare quanto più possibile la concessione fatta a Mosca durante i preliminari e ottenere delle formulazioni vicine ai propri obiettivi e che fosse tatticamente opportuno ripartire da posizioni estreme, ma non considerava utile tornare ad insistere su un collegamento esplicito fra i due principi che verosimilmente sarebbe servito solo ad esasperare la polemica⁹⁰.

Quando il 25 ottobre la sottocommissione iniziò il dibattito sul III principio, che sarebbe durato fino al 2 novembre, la delegazione tedesca non vi prese parte, mentre a Bonn si cercava di formulare una dichiarazione sull'argomento che realizzasse due obiettivi principali: non dare l'impressione che durante i preliminari si avesse rinunciato al collegamento fra inviolabilità e non uso della forza nonostante tale collegamento non fosse esplicito e chiarire ancora una volta la propria posizione, in modo che si potesse mantenere la propria interpretazione del Trattato di Mosca anche nel caso in cui la formulazione finale del principio dell'invioabilità fosse stata annacquata⁹¹.

Tutte le altre delegazioni occidentali difesero invece le priorità di Bonn e in particolare quella statunitense pose alla controparte delle domande che colpirono nel segno: a parte l'uso della forza, quali erano

90. Per il testo v. Ferraris: cit., p. 596; per il commento della delegazione italiana in occasione della sua presentazione v. "Commissione I – Sottocommissione I – Seduta del 19 ottobre 1973: Intervento del delegato italiano", Centro documentazione OSCE presso ISGI del CNR, Fondo Arangio-Ruiz, busta 1 (d'ora in poi: ISGI/FAR, b1).

91. Ref. 212: "Erklärung zum Prinzip Unverletzlichkeit der Grenzen", 29/10/1973. PA/AA, ZA 111534; Fernschreiben Intergerma Genf – AA: "Delegationsbericht Nr. 117: Unverletzlichkeit der Grenzen", 31/10/1973. Ivi.

le altre modalità con cui si sarebbero potute violare le frontiere? In cosa consisteva cioè la maggiore ampiezza del concetto di inviolabilità delle frontiere rispetto a quello di divieto dell'uso della forza? In base a quale criterio si potevano distinguere le piccole modificazioni territoriali, ammesse da Mosca, da quelle più grandi? Come mai Mosca non era disposta a citare la liceità di mutamenti pacifici delle frontiere nel testo del principio dell'inviolabilità ma era invece pronta ad indicare nella Dichiarazione le eccezioni alla rinuncia all'uso della forza previste dallo Statuto ONU (le c.d. clausole sui Paesi nemici, artt. 53 e 107)?⁹² I Paesi orientali non risposero, preferendo portare la discussione al principio successivo.

I commenti della delegazione italiana su questo primo round sull'inviolabilità a Ginevra furono positivi. Essa riferì infatti che le posizioni occidentali si erano dimostrate più omogenee e ferme del previsto. Tutti sembravano aver finalmente capito l'importanza sostanziale e negoziale dell'argomento ed essersi trovati d'accordo sul fatto che per evitare il rischio di una sanzione dell'immutabilità perenne dei confini europei fosse necessario ottenere una formulazione dell'inviolabilità che creasse un legame implicito con la rinuncia all'uso della forza attraverso la menzione del diritto a procedere a modifiche territoriali in via pacifica⁹³. In particolare inglesi, americani e canadesi parevano essersi rafforzati nelle loro convinzioni⁹⁴.

Al tempo stesso da parte italiana non cessarono le consuete preoccupazioni. Nella consapevolezza che l'URSS avrebbe cercato di scindere il testo francese in modo che la prima parte rimanesse come unica definizione del principio e la parte sui mutamenti pacifici fosse spostata altrove, si riteneva infatti che una tale manovra potesse essere facilitata dal cedimento di qualche Paese che riteneva che una clausola sull'interdipendenza dei principi rappresentasse una garanzia sufficiente contro la possibile interpretazione dell'inviolabilità nel

92. Fernschreiben Intergerma Genf – AA: “Delegationsbericht Nr. 119: Unverletzlichkeit der Grenzen“, 1/11/1973. Ivi; Per l'intervento italiano v. “Commissione I – Sottocommissione I – Seduta dell'1/11/1973: Intervento del delegato italiano sull'inviolabilità delle frontiere”. ISGI/FAR, br.

93. Il Comitato politico dei Nove aveva deciso che il suo obiettivo principale nelle formulazioni sulle questioni territoriali fosse ottenere la menzione esplicita della liceità dei mutamenti pacifici delle frontiere.

94. Italdel Ginevra – MAE, Italnato Bruxelles: “CSCE – Sottocommissione principi: valutazione dibattito su inviolabilità frontiere”, 5/11/1973. AF, b17.

senso di immutabilità⁹⁵. Si noti che fra questi vi erano stati, almeno durante i preliminari, la Francia e la Repubblica federale. Il fatto che quest'ultima non fosse intervenuta durante la discussione era probabilmente motivato, secondo gli italiani, sia da ragioni interne che dall'aver constatato presso gli alleati un netto consolidamento delle posizioni conformi ai propri interessi⁹⁶.

I documenti tedeschi dimostrano che si trattava principalmente del primo caso. Secondo van Well, pur sostenendo la proposta di Parigi, era infatti opportuno mantenere anche la propria sul tavolo finché non fosse stata trovata una formula soddisfacente, in modo da tenersi aperta la possibilità di tornare sul proprio documento nel caso i francesi avessero considerato accettabile qualcosa che non lo era per Bonn. In qualità di autori di una proposta, i tedeschi non solo avrebbero potuto influire maggiormente nella fase di redazione del principio, ma si sarebbero garantiti, nel caso la formulazione finale non fosse stata sufficientemente chiara, di aver illustrato ufficialmente l'interpretazione di quel principio nei termini che avrebbero loro permesso di continuare ad interpretare nello stesso modo il Trattato di Mosca⁹⁷. Il documento tedesco aveva quindi più che altro un valore strumentale a garanzia dei propri interessi nazionali anche nei confronti dei propri alleati.

L'atteggiamento di Bonn durante la I sessione ginevrina, in apparenza un po' più coraggioso rispetto al low profile che si era cercato di mantenere durante i preliminari nascondendosi quanto più possibile dietro agli alleati, mostrò sia degli elementi di continuità che delle novità rispetto al modo in cui la Repubblica federale cercava di gestire l'equilibrio precario fra dimensione bilaterale e multilaterale che stava alla base delle sue posizioni poco lineari. Da una parte essa continuò infatti ad esporsi il meno possibile in sottocommissione e a lasciare agli alleati il compito di sostenere le posizioni occidentali e controbattere a quelle orientali, a meno che si trovasse necessariamente presa in causa in un ambito che non poteva delegare, cioè a meno che ritenesse necessario difendere la propria interpretazione dei trattati bilaterali. D'altra parte, consapevole del fatto che questi

95. Ibidem.

96. Ibidem.

97. Ministerialdirektor van Well an Herrn Staatssekretär: "KSZE: Sowjetische Kritik an unserer Formulierung der Unverletzlichkeit der Grenzen", 13/11/1973. AAPD, 1973, doc 375.

ultimi, anche se non considerati fonti ufficiali, avrebbero continuato a rappresentare un punto di riferimento e quindi un intralcio per il compromesso e che Mosca era tuttavia incline ad evitare scontri, Bonn iniziò a rivelare l'intenzione di cercare una soluzione esterna al negoziato multilaterale. Ciò è dimostrato sia dall'apprezzamento per il fatto che le discussioni con le delegazioni sovietica e tedesco-orientale avvenissero privatamente, sia dai suggerimenti della delegazione al ministero affinché si discutesse della questione a livello bilaterale e più elevato e si convincesse Mosca che il ruolo tedesco di portavoce era positivo perché avrebbe impedito degenerazioni polemiche del dibattito. Evidentemente i tedeschi, pur avendo bisogno del sostegno dell'alleanza a cui appartenevano, ritenevano che anche alla CSCE nessuno meglio di loro fosse in grado di gestire il negoziato con i sovietici e che questo non sarebbe certo stato facilitato dall'interazione di altri 33 Paesi che avevano interessi meno diretti rispetto alla questione.

L'apparentemente bizzarra decisione della Repubblica federale di presentare un progetto di formulazione dell'inviolabilità per poi non difenderlo né intervenire nella discussione su un principio per essa tanto importante era quindi ancora una volta motivata dalla sua perenne necessità di barcamenarsi fra gli equivoci che inevitabilmente caratterizzavano la sua posizione. Essa riteneva infatti che avere un proprio testo come punto di riferimento e quindi un particolare ruolo nella redazione del principio, che sarebbe consistito sostanzialmente nella ricerca di un compromesso fra i documenti sul tavolo, le avrebbe permesso di prevenire una serie di rischi posti sia dai Paesi orientali che dai suoi stessi alleati.

Da una parte si sarebbe assicurata che fosse ribadita con tutta evidenza la sua interpretazione della Ostpolitik come strumento di superamento dello status quo europeo, sia nei confronti degli opposti obiettivi sovietici sia rispetto a possibili cedimenti di alcuni alleati che non tenessero in sufficiente considerazione i suoi interessi nazionali. Dall'altra, avrebbe lasciato agli alleati più intransigenti, fra cui l'Italia, le prese di posizione più dure e polemiche, cercando di presentarsi a Mosca come un interlocutore più incline al compromesso rispetto ad altri occidentali e disponibile a discutere a porte chiuse per evitare pericolosi scontri in assemblea.

I noti timori italiani rispetto al fatto che gli interessi nazionali di Bonn non fossero sempre coincidenti con quelli dell'Alleanza si dimo-

stravano quindi ancora una volta non privi di fondamento. Si ricordi in particolare che la questione dell'inviolabilità era considerata di fondamentale importanza per una futura unificazione politica dell'Europa occidentale, perciò tutti gli altri membri della CEE avevano un interesse diretto per essa, così come lo avevano le tre potenze occidentali che detenevano diritti e responsabilità sui confini tedeschi in virtù del Trattato di Potsdam.

Altrettanto fondate si sarebbero rivelate le citate preoccupazioni italiane per possibili cedimenti di qualche alleato alla volontà sovietica di accettare che i mutamenti pacifici fossero menzionati separatamente rispetto al III principio. Nel tentativo di prevenire un tale rischio, alla vigilia della riapertura del negoziato l'Italia chiese pertanto la convocazione di un Comitato politico dei Paesi NATO con la partecipazione di esperti provenienti dalle capitali, affinché si confermasse l'intenzione di insistere per una menzione dei mutamenti pacifici nel contesto del principio dell'inviolabilità, così come era stato deciso dai Nove. Anche in questa occasione il rappresentante tedesco affermò che la Dichiarazione sui principi ricopriva un particolare valore per il suo Paese in quanto sarebbe servita a favorire migliori e più chiare interpretazioni dei suoi accordi bilaterali⁹⁸. Ancora una volta gli interessi nazionali tedeschi erano al primo posto.

3.4.2. *La seconda sessione: la redazione dell'inviolabilità e la separazione fra inviolabilità e mutamenti pacifici di frontiere*

Dopo aver esaurito nelle prime cinque sedute il dibattito generale, che si era risolto nell'ennesima enunciazione delle diverse interpretazioni dei principi senza che si pervenisse ad alcuna conciliazione, prese il via la fase redazionale, che per l'inviolabilità si sarebbe svolta dal 13 marzo alla conclusione della sessione⁹⁹.

98. Telegramma Italdipl Bonn – MAE: “CSCE: Riunione del Comitato Politico a Nove a Bonn il 10–11 gennaio 1974”, 10/1/1974. AF, b19; Telegramma MAE – Italdel Ginevra: “CSCE: Consultazione in Comitato Politico livello elevato”, 11/1/1974. Ivi, b10.

99. Gli stessi diplomatici italiani, che attraverso il volume *Testimonianze di un negoziato* intesero fornire una ricostruzione dettagliata dei lavori della conferenza, affermarono che la questione dell'inviolabilità fu il più arduo fra i problemi politici della conferenza e che le trattative avvenute durante la seconda sessione furono estremamente intense e complesse, per cui quella da loro presentata non fu una testimonianza completa, ma solo un tentativo di illustrare i momenti salienti del dibattito (Ferraris: cit., p. 254 ss.). Attraverso i documenti

Nel corso della prima seduta, il delegato tedesco fece una dichiarazione che riassumeva le note posizioni occidentali, specificando che l'accettabilità o meno di una formulazione del terzo principio sarebbe dipesa anche dalla formulazione degli altri, dal legame di tutti i principi fra loro e con i principi e gli obiettivi dello Statuto ONU, dal carattere della dichiarazione (giuridicamente vincolante o meno) e dal suo rapporto con il diritto internazionale vigente. Fu inoltre esplicitata ancora una volta pubblicamente la condizione fondamentale affinché Bonn desse il suo assenso: la formula doveva essere compatibile con la sua interpretazione del Trattato di Mosca¹⁰⁰.

Tale intervento aveva esattamente l'obiettivo già menzionato di cercare di prevenire i rischi che sia le posizioni orientali che quelle di alcuni alleati avrebbero potuto arrecare ai propri interessi nazionali, mostrandosi al contempo quanto più moderati possibile. La delegazione riferì infatti di essersi espressa all'inizio della seduta per prendere una posizione prima che la discussione si riscaldasse. Essa si attendeva duri scontri fra URSS e RDT da una parte e Italia, Belgio, Irlanda e Canada dall'altra, dato che a suo parere questi ultimi intendevano ancora l'inviolabilità come un corollario della rinuncia all'uso della forza, mentre a sua volta la Francia considerava i due principi come indipendenti sin dai preliminari¹⁰¹.

Questa annotazione è piuttosto interessante, perché l'interpretazione dell'inviolabilità come effetto della rinuncia all'uso della forza non era certo propria dei quattro Paesi citati, ma era ciò che stava alla base della posizione di tutto l'Occidente e aveva orientato la sua conduzione del negoziato sino a quel momento e per il futuro. Inoltre la proposta di testo che definiva il III principio come corollario del II era proprio quella elaborata, presentata e poi abbandonata dai tedeschi. Ciò che si voleva probabilmente intendere da parte tedesca è che an-

inediti analizzati è stato possibile approfondire l'analisi, ma si è comunque deciso di non soffermarsi su tutti i dettagli di formule che furono negoziate parola per parola. Si sono invece posti in evidenza gli aspetti ritenuti più importanti per comprendere con chiarezza la questione.

100. Telegramma Italdel Ginevra – MAE, Italdato Bruxelles: "CSCE – Sottocommissione principi: Inviolabilità delle frontiere", 13/3/1974. AF, b17; Fernschreiben Intergerma Genf – AA: "Delegationsbericht Nr. 321: Unverletzlichkeit der Grenzen", 15/3/1974. PA/AA, ZA 111534. Cfr. Ferraris: cit., p. 156; Maresca, cit., p. 92.

101. Fernschreiben Intergerma Genf – AA: "Delegationsbericht Nr. 321: Unverletzlichkeit der Grenzen", cit.

cora una volta emergevano fra gli alleati differenze significative sulle modalità e l'insistenza con cui perseguire i propri obiettivi.

Non si trattava però di questioni puramente tattiche o formali, in quanto dipendevano dall'importanza che ognuno attribuiva agli obiettivi stessi e nel caso della Francia l'integrazione politica europea e la riunificazione tedesca che si volevano tutelare attraverso il III principio non erano certo delle priorità. Essa fu infatti di nuovo la prima a mostrarsi aperta e a chiedere a Bonn maggiore flessibilità verso le richieste di Mosca, che durante i preliminari avevano riguardato la separazione fra non uso della forza e inviolabilità delle frontiere e ora concernevano invece la separazione fra quest'ultima e la clausola sul mutamento pacifico delle stesse, che vi era invece inclusa nel progetto presentato proprio dai francesi per conto di tutto l'Occidente¹⁰².

Con il passare delle sedute, anche molti altri Paesi CEE e NATO arrivarono alla conclusione che sarebbe stato pressoché impossibile ottenere la menzione della clausola sui mutamenti pacifici all'interno del principio dell'inviolabilità, ma che esistessero i margini per controbilanciare tale concessione. In cambio si sarebbe infatti potuto pretendere da Mosca l'accettazione di: una formula sull'inviolabilità che, pur non prevedendo nessun legame esplicito con il principio precedente né alcuna eccezione esplicita né l'uso dei termini forza — violenza — azioni illecite, esprimesse quanto più possibile l'idea che per violazione dei confini si intendeva loro modificazione in modo violento e perciò illegale; una formula sui mutamenti pacifici che, anche se collocata altrove, soddisfacesse pienamente l'interpretazione occidentale; una formula sull'interdipendenza dei principi, per cui l'inviolabilità avrebbe dovuto essere interpretata nel contesto di tutti gli altri e in particolare del divieto dell'uso della forza, dell'autodeterminazione e della clausola sui mutamenti pacifici; concessioni nell'ambito del terzo cesto. Come si vedrà più avanti tutto questo, a parte la clausola sui mutamenti pacifici che secondo gli italiani non proteggeva abbastanza gli interessi dei Paesi comunitari, sarebbe stato ottenuto alla fine del negoziato.

Ciò che agli alleati pareva una possibile soluzione accettabile, non lo era però per Bonn. Mentre la delegazione veniva istruita a mante-

102. *Ibidem*. Sulle conversazioni bilaterali fra Parigi e Mosca sull'argomento v. Badalassi: cit.

nere il silenzio, gli esperti giuridici dell'Auswärtiges Amt ritenevano infatti che una formula sull'inviolabilità che non contenesse alcun riferimento esplicito né all'uso della forza né ai mutamenti pacifici avrebbe permesso un'interpretazione diversa e dannosa del Trattato di Mosca e non fosse pertanto accettabile in alcun modo (esattamente il rischio che gli italiani avevano prospettato più volte durante i preliminari nonostante i tentativi tedeschi di convincerli del contrario). La Repubblica federale non avrebbe quindi dovuto adeguarsi alla disponibilità degli alleati ad accettare una collocazione diversa della clausola sui mutamenti pacifici. Avrebbe dovuto continuare a combattere per ottenerne l'inserimento nel III principio e, nel caso non ci fosse riuscita, avrebbe dovuto rivendicare nuovamente un legame esplicito fra rinuncia all'uso della forza e inviolabilità attraverso un "ponte" analogo a quello del Trattato di Mosca, cioè facendo iniziare la definizione di inviolabilità con *demgemäß / consequently / par conséquent*. Avrebbe inoltre dovuto continuare ad insistere per mantenere anche la formula sullo status giuridico dei confini che era inclusa nell'iniziale documento tedesco e Bonn aveva fatto conservare anche nel progetto francese ("Gli Stati partecipanti considerano inviolabili le loro frontiere, come esistono attualmente e qualunque ne sia, a loro giudizio, lo status giuridico").¹⁰³ Si noti tuttavia che essa era evidentemente inaccettabile per la controparte, per cui ragionevolmente avrebbe potuto essere considerata al massimo un utile strumento tattico per cercare di ottenere qualcosa in cambio della rinuncia.

In effetti, il giorno dopo che l'Ufficio 500 aveva espresso le suddette riflessioni, la delegazione francese riferì ai colleghi degli altri Paesi CEE di avere comunicato ai sovietici, senza previa consultazione degli alleati, la propria disponibilità a rinunciare sia alla frase sullo status giuridico dei confini che all'inclusione nel III principio della clausola sui mutamenti pacifici, chiedendo loro in cambio di accettare contestualmente per quest'ultima una formulazione gradita agli occidentali¹⁰⁴. Il giorno successivo il delegato spagnolo propose ufficialmente alla sottocommissione di redigere le formule dell'inviolabilità e del mu-

103. Ref. 500: "KSZE: Unverletzlichkeit der Grenzen", 20/3/1974. PA/AA, ZA 111534. Sulle motivazioni per cui tale clausola avrebbe favorito gli interessi tedeschi e occidentali v. Ref. 500: "KSZE: Unverletzlichkeit der Grenzen", 1/4/1974. Ivi.

104. Fernschreiben Intergerma Genf – AA: "Delegationsbericht Nr. 336: Unverletzlichkeit der Grenzen", 21/3/1974. *Ibidem*.

tamento su due fogli separati. Quella che era presentata come una soluzione metodologica, avrebbe in realtà significato l'accettazione definitiva della separazione.

Mentre alcuni occidentali e soprattutto gli Stati Uniti erano molto favorevoli a tale concessione, ritenendo che avrebbe permesso di ottenere una maggiore flessibilità sovietica in altri ambiti a loro cari, in particolare nel terzo cesto, la delegazione italiana non mancò di riflettere ancora una volta sulla pericolosità degli obiettivi di Mosca. Anche se il concetto di mutamento pacifico fosse stato enunciato in modo opportuno in un altro principio, il fatto che l'URSS insistesse per separarlo dall'inviolabilità rendeva infatti evidente che sarebbe rimasta una divergenza di interpretazioni. Gli italiani credevano pertanto che non fosse il caso di opporsi alla separazione, che sembrava essere l'unica possibile soluzione di compromesso e raccogliere il favore di quasi tutti i partecipanti, ma che si dovesse concordare sulle due formulazioni solo in modo provvisorio, in attesa di verificare se l'URSS avrebbe effettivamente cambiato atteggiamento negli altri settori di maggiore interesse per l'Occidente¹⁰⁵.

Dietro al perenne silenzio in sottocommissione, da parte tedesca vi erano divergenze interne. La delegazione, che aveva evidentemente una percezione più diretta delle posizioni degli altri Paesi e quindi dei margini di trattativa, giudicava positivamente l'andamento del negoziato, ritenendo che non vi fosse rischio che la formula che si stava elaborando per l'inviolabilità comportasse un cambiamento dell'interpretazione del Trattato di Mosca a danno tedesco. Guido Brunner credeva infatti che si sarebbe riusciti ad ottenere una formula sull'interdipendenza dei principi che avrebbe dato addirittura più garanzie rispetto al trattato bilaterale. Se in quest'ultimo l'inviolabilità era collegata solo alla rinuncia all'uso della forza e i legami con l'autodeterminazione e il rispetto dei diritti umani avvenivano solo indirettamente attraverso il riferimento allo Statuto dell'ONU, nella Dichiarazione della CSCE l'interdipendenza avrebbe legato direttamente l'interpretazione dell'inviolabilità a tutti i suddetti principi, nonché alla liceità dei mutamenti pacifici che non era menzionata nel Trattato di Mosca. La visione tedesca sarebbe poi stata comunque raf-

105. Telegramma Italdel Ginevra – MAE, Italnato Bruxelles: "CSCE: Inviolabilità delle frontiere", 23/3/1974. AF, b17.

forzata dall'ordine dei principi, dall'indicazione dei fini e principi della Carta dell'ONU come fonti¹⁰⁶ e da una dichiarazione interpretativa da parte di Bonn come quelle già pronunciate all'inizio della I e della II fase che avrebbe potuto avere luogo al momento dell'approvazione del documento¹⁰⁷. I rappresentanti tedeschi a Ginevra dimostravano quindi di aver mantenuto la stessa posizione che avevano assunto durante i preliminari a favore dell'accettazione del progetto svizzero e di cui avevano cercato di convincere gli italiani con scarso successo¹⁰⁸. In cambio di una definizione di inviolabilità non soddisfacente dal punto di vista del legame con il principio precedente, si sarebbe avuta in un qualche punto della Dichiarazione una clausola sulla liceità dei mutamenti pacifici delle frontiere, quindi la delegazione pensava si trattasse di un compromesso accettabile.

L'*Auswärtiges Amt* non mostrava tuttavia altrettanta flessibilità. Pur essendo giunto a non escludere più in assoluto che la clausola sui mutamenti potesse essere posta fra parentesi e successivamente collocata in un principio diverso dal III, esso credeva correttamente che nessuna collocazione alternativa avrebbe avuto lo stesso valore. Prima di accettare che le formule fossero redatte su due fogli separati come proposto dalla Spagna, Bonn voleva quindi che i francesi, promotori del compromesso, chiarissero in quale principio secondo essi si dovesse inserire la clausola sui mutamenti e come si sarebbe creato il collegamento fra questa e l'inviolabilità. La questione era considerata tanto importante da essere trattata direttamente dal Ministro degli Esteri Scheel con Kissinger per assicurarsi che anche gli Stati Uniti, pur rimanendo favorevoli ad una registrazione separata dei mutamenti pacifici dall'inviolabilità, vi si sarebbero opposti finché non ci fossero state le garanzie ritenute necessarie dai tedeschi¹⁰⁹.

106. Come si è visto, alla fine dei preliminari l'Occidente era riuscito ad ottenere che fossero considerati come fonti della Dichiarazione sui principi solo lo Statuto ONU e la Dichiarazione sulle relazioni amichevoli. Quest'ultima, che definiva l'inviolabilità esattamente nei termini graditi all'Occidente, fu poi rifiutata da Mosca. Rimaneva quindi solo lo Statuto ONU, a cui Bonn avrebbe voluto riferirsi non interamente, ma solo nella parte iniziale riguardante i fini e i principi. Il desiderio tedesco avrebbe avuto successo.

107. Fernschreiben Intergerma Genf – AA: "Delegationsbericht Nr. 34I: Unverletzlichkeit der Grenzen", 22/3/1974. AAPD, 1974, doc 102.

108. Cfr. colloquio Brunner – Favale del marzo 1973, par. 3.5, nota 224.

109. Fernschreiben AA – Intergerma Genf: "Prinzipienerklärung: Unverletzlichkeit der Grenzen", 25/3/1974. PA/AA, ZA 111534.

Il 25 marzo si svolse una riunione dei capi delegazione dei Paesi CEE con la partecipazione del Direttore politico belga Davignon. Egli si era recato a Ginevra per incontrare il capo della delegazione sovietica Kovalev, con il quale il 23 aveva discusso del possibile compromesso: l'URSS avrebbe voluto una formula sull'inviolabilità redatta a partire da quella da essa proposta, mentre avrebbe accettato che entrambe le clausole sui mutamenti pacifici e sull'interdipendenza dei principi rispecchiassero il progetto francese, a condizione che la prima non fosse inclusa nel principio dell'inviolabilità. Se i Nove fossero stati d'accordo, Davignon propose di delegare alcuni loro rappresentanti ad incontrare a porte chiuse l'Amb. Mendelevich per trovare un gentlemen's agreement su: formula definitiva del principio dell'inviolabilità; formula definitiva della clausola sui mutamenti pacifici; collocazione di quest'ultima; formula sull'interdipendenza dei principi.

Il giorno dopo i capi delegazione si riunirono nuovamente per valutare se accettare la separazione e, in caso positivo, quale fosse la migliore collocazione per la clausola sui mutamenti, nonché eventualmente l'opportunità di chiedere in cambio maggiori contropartite, dato che tale concessione avrebbe rappresentato un allontanamento sostanziale dalle posizioni negoziali di partenza dei Nove.

Si ricordi infatti che l'obiettivo occidentale durante i preliminari era stato quello di indicare l'inviolabilità come conseguenza della rinuncia all'uso della forza. Poiché ci si era dovuti invece rassegnare a farne un principio a sé, l'obiettivo durante la conferenza era stato quello di affermare comunque che il divieto di modificare le frontiere si riferiva solo al caso di uso della forza, esplicitando nel III principio la liceità di modificazioni pacifiche. Con l'accettazione del compromesso proposto, l'Occidente avrebbe in sostanza rinunciato a ciò che aveva ritenuto fondamentale per impedire a Mosca di ottenere il risultato per cui essa aveva concepito l'intera conferenza, pertanto era necessario quantomeno ottenere tutta una serie di elementi che mitigassero l'assolutezza della formula dell'inviolabilità e permettessero nell'insieme di mantenere l'interpretazione occidentale. Tale ragionamento era stato appunto alla base dell'insistenza italiana durante i preliminari affinché gli alleati non cedessero troppo presto e facilmente: se si fosse rivelato davvero necessario fare concessioni ai sovietici sul punto a cui tenevano di più in assoluto, ci si sarebbe dovuti mostrare intransigenti per ottenere in cambio quanto più possibile.

A questo punto del negoziato, secondo quanto riferito dagli italiani, le delegazioni meno disposte ad accettare il compromesso erano quelle olandese, lussemburghese, irlandese e inglese, che si preoccupavano in particolare del fatto che, una volta che l'URSS avesse avuto successo sul punto che considerava fondamentale, all'Occidente non sarebbero più rimaste carte da giocare per conseguire qualcosa in altri principi e nel terzo cesto. Di conseguenza, gli inglesi proposero di rimandare l'incontro con i colleghi sovietici allo scopo di trovare un accordo fra i Nove in modo da non pregiudicare ancora la posizione comune iniziale sull'inclusione della clausola sui mutamenti nel III principio (che era però in realtà già stata compromessa dai francesi) e cercare di ottenere in sottocommissione delle formule migliori in modo da iniziare il negoziato con Mosca da una posizione più forte. Successivamente, si sarebbe dovuto chiarire alla controparte che si era disposti a concordare le varie formulazioni, ma non a registrarle, finché essa non avesse dato prova concreta di un diverso atteggiamento nella terza commissione¹¹⁰.

L'Italia, che come si è visto (v. nota 105) si era già espressa a favore dell'accettazione del compromesso solo in modo provvisorio proprio per verificare le azioni sovietiche nel terzo cesto, era intanto impegnata nella ricerca di una formulazione della prima frase dell'inviolabilità che fosse accettabile per l'URSS, ma al tempo stesso si prestasse quanto più possibile all'interpretazione occidentale. Fra il 29 marzo e il 3 aprile la delegazione sovietica, anche in seguito a contatti diretti con quella italiana, avrebbe accettato la formulazione proposta da quest'ultima, che fondeva la prima e la terza frase del progetto iniziale di Mosca inserendovi un riferimento implicito all'uso della forza attraverso il termine *attaccare / assault*, proposto dai canadesi (in tedesco sarebbe poi stato tradotto con *Anschlag*). In questo modo il divieto di attentare con la forza alle frontiere avrebbe costituito l'essenza della definizione di inviolabilità, anziché esserne considerato un corollario. I rappresentanti italiani furono ringraziati dai colleghi americani e sovietici per essere riusciti a trovare una soluzione di compromesso per un testo tanto delicato, anche se nei giorni successivi questi ultimi cercarono nuovamente di scindere quella che era divenuta la prima

110. Telegramma Italdel Ginevra – MAE, Italnato Bruxelles: "CSCE: Inviolabilità delle frontiere", 26/3/1974. AF, b17.

frase, rendendosi conto dell'effetto che la fusione delle due aveva avuto sull'interpretazione dell'inviolabilità^{III}.

Stranamente Farace non riferì quasi nulla della reazione del collega tedesco alla proposta di Davignon durante la riunione dei Nove del 25 marzo. Il capo delegazione di Bonn si dimostrò interessato, confermando di ritenere che chiarire le questioni più difficili riguardanti l'inviolabilità all'infuori della conferenza avrebbe facilitato il negoziato. Aggiunse però che tali consultazioni avrebbero dovuto avere solo carattere esploratorio e i delegati avrebbero dovuto non solo riferirne, ma concordarne prima il contenuto. Inoltre si sarebbe dovuta discutere anche una serie di altri punti: le formulazioni dei principi dell'uguaglianza sovrana, della rinuncia all'uso della forza, del rispetto dell'integrità territoriale e dell'autodeterminazione; l'indicazione non di tutto il testo ma dei soli fini e principi dello Statuto ONU come fonti della Dichiarazione; il carattere non giuridicamente vincolante della stessa e infine la garanzia che essa non portasse pregiudizio ai diritti in essere in virtù di precedenti trattati di cui gli Stati partecipanti erano parti o che li riguardavano (in pratica si trattava principalmente della protezione dei diritti delle quattro potenze vincitrici su Berlino e la Germania nel suo insieme)^{II2}.

Una discussione così vasta avrebbe comportato inevitabilmente un allungamento dei tempi, non permettendo all'URSS di concludere la questione dell'inviolabilità prima della pausa pasquale come voleva fortemente, ma anche creando difficoltà al negoziato ufficiale, dato che metà dei principi e varie altre questioni importanti avrebbero dovuto essere messe da parte per essere trattate a porte chiuse senza che le altre delegazioni se ne accorgessero e potessero quindi protestare.

III. La prima e la terza frase della proposta dell'URSS per l'inviolabilità erano: "Gli Stati partecipanti considerano i confini esistenti in Europa come inviolabili adesso e nel futuro"; "Essi riconoscono che la pace di questa area può essere mantenuta soltanto se nessuno attenderà agli attuali confini". La formulazione elaborata da Italia e Canada che sarebbe poi stata inclusa nell'Atto finale è la seguente: "Gli Stati partecipanti considerano reciprocamente inviolabili tutte le loro frontiere nonché le frontiere di tutti gli Stati in Europa e pertanto si astengono ora e in futuro dall'attaccare tali frontiere". Telegramma Italdel Ginevra - MAE, Italdato Bruxelles: "CSCE: Inviolabilità delle frontiere", 30/3/1974. *Ibidem*; Fernschreiben Intergerma Genf - AA: "Delegationsbericht Nr. 375: Unverletzlichkeit der Grenzen", 1/4/1974. PA/AA, ZA 111534; Ferraris: cit., p. 26.

II2. Fernschreiben Intergerma Genf - AA: "Delegationsbericht Nr. 351: Unverletzlichkeit der Grenzen", 26/3/1974; Fernschreiben AA - Intergerma Genf: "Unverletzlichkeit der Grenzen", 27/3/1974. PA/AA, ZA 111534.

Per quanto riguardava la collocazione della clausola sui mutamenti pacifici, l'URSS escludeva evidentemente i principi della rinuncia all'uso della forza, del rispetto dell'integrità territoriale e dell'autodeterminazione e proponeva quello dell'uguaglianza sovrana, nell'ambito del quale il diritto di modificare le proprie frontiere mediante accordo con i vicini sarebbe risultato come un attributo della sovranità statale¹¹³.

Per l'*Auswärtiges Amt*, che ormai non escludeva più che potesse essere necessario rinunciare all'inclusione nel III principio, ciò che più contava, indipendentemente dall'ubicazione, sarebbe stata la formula. A questo proposito l'iniziativa spagnola di registrare i due testi su fogli separati rimandando ad un futuro momento la decisione sul principio in cui inserire i mutamenti sarebbe stata tatticamente rischiosa, poiché in tal modo la Repubblica federale si sarebbe probabilmente trovata a dover risolvere una questione per essa fondamentale da una posizione di demandeur e sotto la pressione del tempo data dall'avvicinarsi della conclusione della conferenza. Bonn avrebbe quindi voluto eventualmente accettare di registrare i due testi insieme, ma ponendo il secondo fra parentesi con una nota che spiegasse che i Paesi occidentali li avrebbero voluti uniti, mentre altri non erano d'accordo. Ciò avrebbe posto Mosca e non Bonn nei panni del demandeur e le avrebbe fatto subire la pressione del tempo che essa stessa cercava di imporre agli altri. Se questa soluzione non fosse stata possibile, si sarebbe dovuta decidere immediatamente la collocazione della clausola¹¹⁴.

Come si è già notato, le articolate riflessioni in corso a Bonn e le conseguenti condizioni che si intendevano porre mal si conciliavano con un negoziato che era ormai frenetico, poiché gli occidentali, ritenendo che il desiderio di Mosca di risolvere il problema entro la fine della sessione in corso l'avesse portata a fare concessioni soddisfacenti, erano anch'essi inclini a chiudere la questione entro pochi giorni. In particolare, nonostante rimanessero ancora aperte le questioni della collocazione dei mutamenti pacifici e della clausola sull'interdipendenza dei principi, essi ritenevano di poter registrare i due testi separatamente poiché erano riusciti ad ottenere formulazioni migliori di

113. *Ibidem*.

114. Fernschreiben Ref. 212 – Intergerma Genf: "Unverletzlichkeit der Grenzen", 27/3/1974; Fernschreiben Ref. 212 – Intergerma Genf: "Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen", 29/3/1974. PA/AA, ZA 111534.

quanto si aspettassero, in particolare sull'inviolabilità¹¹⁵. Formulazioni più favorevoli alla propria interpretazione rendevano evidentemente meno importanti le clausole che sarebbero dovute servire a favorire l'interpretazione stessa nel caso si fossero dovute accettare espressioni meno esaurienti.

Fra il 1° e il 4 aprile un incontro tra Kovalev e Farace e alcuni contatti informali di quest'ultimo e dei colleghi tedesco, inglese e canadese quali rappresentanti occidentali con Mendeleevich avevano poi portato ad un compromesso sulle ultime questioni in sospeso nella formulazione del III principio. Ugualmente era accaduto per la definizione della clausola sui mutamenti pacifici il 2 aprile in sottocommissione¹¹⁶.

Tale situazione poneva in difficoltà la delegazione tedesca, che a due giorni dalla prevista conclusione ricevette l'istruzione di richiedere, anche se non avesse ottenuto alcun appoggio alleato, che fossero poste tra parentesi e quindi non accettate due espressioni della seconda frase della formula sull'inviolabilità che era già stata concordata e che, come la prima in cui l'Italia era riuscita a far inserire il termine "attaccare", era stata frutto di una lunga elaborazione da parte delle delegazioni anglofone per modificare quella proposta da Mosca introducendovi quanto meglio possibile le nozioni di forza e di illegalità senza menzionarle esplicitamente¹¹⁷. A tale modifica si opponevano

115. Nonostante avesse sempre ostentato compiacimento per i risultati ottenuti alla conclusione della II sessione, il mese successivo la delegazione sovietica mostrò una certa insoddisfazione per il testo concordato sull'inviolabilità, dicendo che con esso aveva fatto notevoli passi per venire incontro alle concezioni occidentali. Secondo gli italiani "ciò conferma[va] la [loro] impressione che quel testo [costituìsse], date le circostanze, quanto di meglio si poteva ottenere per assicurare una qualificazione dell'inviolabilità in rapporto all'uso della forza". Essi notavano inoltre che, dato che Mosca riteneva di aver fatto in questo ambito un'importante concessione all'Occidente, al contrario di quanto sperato da molti difficilmente ne avrebbe fatte altre in altri temi cari agli occidentali. Telegramma Italdel Ginevra – MAE, Italnato Bruxelles: "CSCE: inviolabilità frontiere", 18/5/1974. AF, b11.

116. Telegramma Italdel Ginevra – MAE, Italnato Bruxelles: "CSCE – sottocommissione principi: Inviolabilità delle frontiere", 4/4/1974. AF, b17; Ferraris: cit., pp. 260–1.

117. La seconda frase del terzo principio proposta dall'URSS era "Essi non avanzeranno nei confronti reciproci alcuna pretesa territoriale". La formulazione dell'Atto finale è la seguente: "Di conseguenza, essi si astengono da ogni pretesa o atto per impadronirsi o usurpare parte o tutto il territorio di ogni altro Stato partecipante". I tedeschi ottennero che nell'espressione "demand or act aimed at seizure and usurpation" aimed at fosse sostituito da *for*. Tuttavia essi avrebbero voluto eliminare anche il termine *demand / pretesa / Förderung*, in quanto entrambe le espressioni rischiavano secondo loro di permettere a Mosca di

non solo l'URSS, ma anche Italia, Francia, Regno Unito, Stati Uniti e Canada.

La delegazione riferì pertanto di trovarsi in una situazione molto difficile. Impedire la registrazione di un testo a cui aveva già dato il suo assenso avrebbe distrutto un compromesso costruito con tanto impegno dagli alleati e da cui questi si aspettavano progressi negli altri settori della conferenza. Avrebbe fatto sì che la Repubblica federale fosse accusata da tutti gli altri partecipanti di voler bloccare la conferenza e avrebbe posto in gioco la credibilità della delegazione tedesca sia in quanto tale che come presidente di turno dei Paesi CEE. Di conseguenza, von Groll e Herbst (rappresentante permanente di Bonn presso le organizzazioni internazionali a Ginevra) prepararono il ministero di verificare se non fosse possibile mettere da parte le ultime riserve e approvare il compromesso. Si noti che a tutto ciò non non fa riferimento neanche chi ha analizzato il negoziato con una certa attenzione al dettaglio, come Hakkarainen, che si limita ad affermare che nonostante tutti i suoi tentativi di coordinamento con gli alleati, Bonn si trovò del tutto isolata¹¹⁸.

La risposta del ministero fu non solo negativa ma tardiva, per cui alla seduta del 5 aprile, in cui si sarebbero dovuti formalizzare gli accordi presi, la delegazione tedesca si ritrovò a non poter dare il proprio assenso al compromesso e a dover attendere istruzioni sul da farsi fino a tarda notte. Dato che durante il negoziato il suo silenzio e il suo atteggiamento, definito dagli italiani "sfuggente e arrendevole", erano stati interpretati come acquiescenza, essa dovette anche affrontare l'incredulità di tutti gli altri Paesi e le domande dei colleghi sovietici sui motivi di tale presa di posizione, senza poter godere dell'appog-

fare un processo alle intenzioni tedesche per la riunificazione. In pratica una "demand for seizure" avrebbe potuto rappresentare, agli occhi dei tedeschi, una legittima intenzione di mutamento pacifico, che non si doveva quindi vietare. Nella riserva formale che avrebbero presentato alla fine della sessione (v. *infra*) specificarono pertanto che le condizioni da loro poste avrebbero dovuto essere soddisfatte affinché accettassero non solo l'intera formula sull'inviolabilità, ma anche la specifica espressione "demand for". Telegramma Italdel Ginevra – MAE, Italnato Bruxelles: "CSCE – Sottocommissione principi: Inviolabilità delle frontiere", 6/4/1974. AF, b17; Fernschreiben Intergerma Genf – AA: "Unverletzlichkeit der Grenzen", 4/4/1974. PA/AA, B150–302; Dg 21: "KSZE: Unverletzlichkeit der Grenzen", 8/4/1974. Ivi, ZA 111534; Ferraris: cit., p. 257; Maresca: cit., p. 112.

118. Fernschreiben Intergerma Genf – AA: "Unverletzlichkeit der Grenzen", 4/4/1974: cit.; Hakkarainen, Petri: *A state of peace in Europe: West Germany and the CSCE, 1966–1975*. New York–Oxford: Berghahn Books, 2011, p. 224.

gio degli alleati che a loro volta non comprendevano le ragioni della svolta tedesca e non gradivano che il compromesso da loro considerato molto positivo e raggiunto tanto faticosamente fosse pregiudicato all'ultimo momento. Alla fine la Repubblica federale accettò la registrazione separata dei due testi senza parentesi, ma presentò una riserva formale che vincolava il suo accordo definitivo all'adempimento delle seguenti condizioni: formule soddisfacenti per l'autodeterminazione e l'interdipendenza dei principi, adeguata collocazione della clausola sui mutamenti pacifici, adattamento di tale clausola al suo futuro contesto, soddisfacente traduzione in tedesco dei principi¹¹⁹.

All'indomani della conclusione della sessione, il Direttore politico van Well riferì al Segretario di Stato Frank che, nonostante non fosse stato possibile mantenere la clausola sulla liceità dei mutamenti pacifici all'interno del principio dell'inviolabilità delle frontiere, quanto stabilito il 5 aprile era comunque un risultato prezioso per la Repubblica federale. Si era infatti riusciti ad ottenere che, contrariamente al progetto sovietico, l'inviolabilità fosse formulata in termini molto vicini alla rinuncia all'uso della forza e che, per la prima volta in un documento negoziato con l'URSS, fosse menzionata esplicitamente la possibilità di mutamenti pacifici, che avrebbe facilitato sia la riunificazione tedesca che l'unificazione politica europea. Ci si trovava inoltre in una buona posizione di partenza per la redazione dell'autodeterminazione e della clausola sull'interdipendenza dei principi e si era raggiunto un compromesso che avrebbe dovuto permettere ai Paesi orientali di cambiare atteggiamento sul III cesto, altrimenti gli occidentali si sarebbero rifiutati di concludere la conferenza¹²⁰.

La visione italiana non era evidentemente altrettanto positiva. Da una parte, i delegati di Roma riferirono di aver svolto un'opera di

119. Telegramma Italdel Ginevra – MAE, Italnato Bruxelles: “CSCE – Sottocommissione principi: Inviolabilità delle frontiere”, 6/4/1974, cit.; Fernschreiben Intergerma Genf – AA: “Unverletzlichkeit der Grenzen”, 8/4/1974. PA/AA, ZA 111534; Ferraris: cit., pp. 261–2; Maresca: cit., pp. 93.

120. D 2: “KSZE: Unverletzlichkeit der Grenzen”, 8/4/1974. PA/AA, ZA 111534. Il documento citato è la versione finale, da presentare al cancelliere da parte del Segretario di Stato agli Esteri, di un testo elaborato dal Referat 212 con il parere del Referat 500 e in seguito sottoposto all'Unterabteilung 21 e infine al Direttore politico. Nella scalata del documento verso i vertici del Ministero si può notare una presentazione sempre più ottimistica dei risultati ottenuti dai tedeschi. Cfr. Ref. 500: “KSZE: Unverletzlichkeit der Grenzen”, 6/4/1974. Dg 21: “KSZE: Unverletzlichkeit der Grenzen”, 8/4/1974. *Ibidem*.

moderazione per cercare di sdrammatizzare le reazioni degli alleati più irritati (Stati Uniti, Canada, Norvegia, Paesi Bassi e Regno Unito) nel momento in cui i colleghi tedeschi avevano annunciato nelle riunioni di coordinamento CEE e NATO di aver ricevuto l'ordine di non approvare la formula sull'inviolabilità. Gli italiani sottolinearono infatti che l'impostazione tattica di Bonn, anche se rischiosa e tardiva, avrebbe potuto offrire alcuni vantaggi negoziali per ottenere una maggiore disponibilità sovietica nel III cesto. D'altra parte, al di là della lealtà che continuavano a dimostrare verso i tedeschi, essi non mancarono di giudicare negativamente la loro scelta, affermando che il dibattito tedesco-sovietico svoltosi durante la seduta del 5 aprile in attesa delle istruzioni da Bonn aveva "subito posto in luce i limiti della poco conseguente condotta negoziale tedesca ed in particolare della decisione di proporre sotto forma di poco difendibili richieste tattiche interessi sostanziali del cui valore Bonn [aveva] mostrato di rendersi conto solo all'ultimo momento"¹²¹.

3.4.3. *La terza sessione: la redazione dell'integrità territoriale e la collocazione dei mutamenti pacifici*

Rispetto dell'integrità territoriale e rinuncia all'uso della forza

Più di un mese della terza sessione fu dedicato al principio dell'integrità territoriale, sul quale si confrontarono le stesse opposte interpretazioni viste nell'ambito dell'inviolabilità, ma la cui redazione pose anche altri problemi¹²². Come nel caso degli altri principi, l'elaborazione si basò anzitutto sui tre progetti di dichiarazione presentati

121. Telegramma Italdel Ginevra – MAE, Italnato Bruxelles: "CSCE – Sottocommissione Principi: Inviolabilità delle frontiere", 6/4/1974, cit.

122. Trattandosi dell'obiettivo primario dell'URSS alla conferenza, il principio dell'inviolabilità fu certamente il più delicato e complesso, anche perché pose difficoltà sia per la sua formulazione che per la sua collocazione unitamente o meno al principio della rinuncia all'uso della forza e alla clausola sulla liceità dei mutamenti pacifici delle frontiere. Dato che durante i preliminari, la prima fase e la prima sessione della seconda fase della conferenza le diverse prese di posizione sul principio dell'integrità territoriale riflessero stabilmente quelle sull'inviolabilità, si è deciso di approfondire solo quest'ultima (sul dibattito sull'integrità territoriale come ripetizione di quello sull'inviolabilità nella prima sessione della seconda fase della conferenza v. Telegramma Italdel Ginevra – MAE, Italnato Bruxelles: "CSCE – Sottocommissione principi: valutazione dibattito su integrità territoriale", 8/11/1973. AF, b17). Nell'ambito della redazione dei principi si è invece ritenuto opportuno trattare anche

all'inizio della conferenza, che riflettevano in linea di massima i punti di vista orientali, occidentali e neutrali, anche se proprio in questo ambito i dissidi interni all'Est si resero particolarmente evidenti.

Il testo proposto dall'URSS era quanto più essenziale possibile, allo scopo di evitare anche in questo caso che potesse essere posto alcun limite al rispetto dello status quo:

Gli Stati partecipanti rispetteranno ed osserveranno incondizionatamente l'integrità territoriale di tutti gli Stati d'Europa nei loro attuali confini¹²³.

Quello francese, com'è ovvio, intendeva invece costruire un legame con la rinuncia all'uso della forza, in modo da mantenere lecite possibili modificazioni territoriali compiute con mezzi pacifici nel rispetto del diritto dei popoli all'autodeterminazione, cioè la riunificazione tedesca e l'unificazione europea:

Gli Stati partecipanti rispettano reciprocamente la loro integrità territoriale. Ogni attacco violento all'integrità territoriale è considerato da essi come una grave violazione dei principi sanciti dallo Statuto delle Nazioni Unite ed enunciati nella presente Dichiarazione¹²⁴.

La proposta jugoslava, al contrario, mirava ad evidenziare l'esistenza di metodi non violenti ma comunque in grado di attentare all'integrità territoriale di uno Stato e a porre quindi un divieto indiscriminato:

Gli Stati partecipanti rispetteranno l'integrità territoriale di ogni Stato e si asterranno da ogni tipo di azione che possa mettere in pericolo o indebolire la sua integrità territoriale, o la sua unità nazionale¹²⁵.

dell'integrità per gli elementi di interesse che tale negoziato ebbe rispetto ai rapporti di Roma sia con Bonn che con Belgrado.

123. Ivi, p. 599.

124. Ivi, p. 596. Esso era quasi identico a quello proposto nel documento di lavoro tedesco sui principi II, III e IV. L'unica differenza stava nel fatto che nel testo tedesco non si parlava di "attacco violento all'integrità territoriale", ma di "attacco violento alla consistenza territoriale presente e futura". Ref. 500: "KSZE-Prinzipienerklärung: Ausarbeitung von "Erläuternden Dokumenten" zum Gewaltverzicht, zur Unverletzlichkeit der Grenzen und zur territorialen Integrität", 1/8/1973. PA/AA, ZA 111531.

125. Ferraris : cit., p. 602.

All'inizio della discussione, la Cecoslovacchia presentò un testo di compromesso che in sostanza univa quelli di Mosca e Belgrado, eliminando il riferimento sovietico agli "attuali confini" — menzionato da Gromyko anche nel suo opening statement ed evidentemente non gradito all'Occidente — ed inserendone uno alle acque territoriali per accontentare Malta, che già durante la redazione del principio precedente si era lamentata del fatto che fossero presi in considerazione solo i confini terrestri:

Gli Stati partecipanti rispetteranno ed osserveranno senza riserve la loro reciproca integrità territoriale, che include acque territoriali e spazio aereo. Essi si asterranno da ogni sorta di azione suscettibile di mettere in pericolo o pregiudicare in parte o in tutto l'integrità territoriale e l'unità statale di ciascuno di essi¹²⁶.

A questo punto, la definizione del principio corrispondeva concettualmente e strutturalmente a quella dell'inviolabilità. Nel frattempo, la Romania e Cipro chiesero però l'inserimento di altre frasi:

Romania:

Gli Stati partecipanti si astengono da ogni atto di occupazione di una parte o dell'insieme del territorio di un altro Stato partecipante¹²⁷.

Cipro:

Nessuna acquisizione territoriale risultante dalla minaccia o dall'uso della forza dovrà essere riconosciuta come legittima¹²⁸.

La prima mirava evidentemente a contrastare la Dottrina Breznev e fu quindi apprezzata dall'Ovest e tenacemente avversata dall'Est. La seconda, pur essendo ispirata alla particolare situazione cipriota, era ugualmente molto interessante per gli alleati occidentali in quanto avrebbe potuto essere applicata ai Paesi baltici, la cui occupazione da parte sovietica non era stata riconosciuta da molti di essi, ma anche alla zona B del Territorio libero di Trieste. I Paesi promotori, gli altri neutrali e gli occidentali riuscirono ad inserire nella definizione del principio un terzo paragrafo costituito da una rielaborazione delle due frasi (v. paragrafo successivo).

126. Ivi, p. 263.

127. Ivi, p. 264.

128. Ibidem.

Mentre il primo paragrafo del principio è in sostanza una ripetizione del titolo e non necessitò quindi di un complesso negoziato¹²⁹, le difficoltà emersero per la redazione del secondo, in cui si posero le stesse questioni che si erano già dovute affrontare per l'inviolabilità e che come si è visto emergevano dalle formulazioni francese e jugoslava/cecoslovacca: il collegamento con la rinuncia all'uso della forza e l'eventualità che esistessero anche fattispecie non violente ma comunque atte a violare l'integrità territoriale e pertanto da vietare.

Come era già accaduto nel caso dell'inviolabilità, la delegazione italiana si impegnò nella ricerca di una formula di compromesso che potesse essere accettabile per Mosca e in questo caso anche per i Paesi neutrali, ma contenesse degli elementi che si prestassero quanto più possibile all'interpretazione occidentale. Dopo averla concordata in sede di coordinamento NATO, presentò quindi la seguente:

Pertanto si asterranno dalla minaccia o dall'uso della forza, nonché da altri atti contrari ai principi dello Statuto dell'ONU contro l'integrità territoriale, l'unità e l'indipendenza politica di ogni Stato partecipante¹³⁰.

Pur non avendo eliminato del tutto il riferimento voluto dai Paesi orientali e neutrali ad azioni diverse dall'uso della forza, la proposta italiana aveva il merito di limitarne la portata, dato che si sarebbe trattato non di qualsiasi azione, ma solo di quelle illecite in quanto contrarie ai principi delle Nazioni Unite, nell'ambito dei quali era chiara la dipendenza del rispetto dell'integrità territoriale dalla rinuncia all'uso della forza. La particolare rilevanza degli atti di forza tra quelli vietati era inoltre evidenziata dalla loro esplicitazione al primo posto.

La menzione della sola "unità", non caratterizzata come statale, era inoltre molto importante, dato che in sostanza il rispetto dell'unità statale della RDT avrebbe impedito la riunificazione, mentre ciò che l'avrebbe resa possibile sarebbe stato il rispetto dell'unità nazionale della Germania. Il testo, citando i principi dello Statuto ONU, sembrava infine dare soddisfazione ad altre particolari esigenze di Bonn, dal momento che la delegazione tedesca si era opposta a precedenti proposte inglesi, italiane e sovietiche poiché si richiamavano al diritto

129. "Gli Stati partecipanti rispettano l'integrità territoriale di ciascuno degli Stati partecipanti". Ivi, p. 607.

130. Ivi, p. 264.

internazionale generale e non specificavano quali fossero le presunte ipotesi di infrazione non violenta dell'integrità territoriale¹³¹.

La formulazione italiana trovò inoltre il favore dei neutrali e, seppur con qualche esitazione, dell'URSS, perciò il consenso sembrava pressoché raggiunto. Gli Jugoslavi erano contrari al fatto che il riferimento alla forza fosse posto in primo piano, ma probabilmente avrebbero potuto essere convinti se si fossero trovati isolati rispetto a tutte le altre delegazioni. Comunque anche se l'ordine delle azioni vietate fosse stato invertito, il testo italiano sarebbe comunque stato favorevole alle tesi occidentali.

La delegazione di Roma era quindi molto ottimista quando i colleghi tedeschi presero "inopinatamente" una posizione contraria, affermando che sarebbe stato meglio limitare la definizione alla prima frase, che era già stata praticamente concordata e in realtà non costituiva una definizione ma una ripetizione del titolo del principio, che così non sarebbe stato illustrato in alcun modo. Evidentemente i sovietici, che stavano per accettare una formula che qualificava il rispetto dell'integrità territoriale come divieto dell'uso della forza e di altri atti illeciti e mal si prestava quindi ad essere interpretata come riconoscimento incondizionato dello status quo, presero la palla al balzo, anche perché la proposta tedesca avrebbe fatto cadere anche il terzo paragrafo proposto dalla Romania e da Cipro ed evidentemente non gradito a Mosca¹³².

Gli italiani definirono la presa di posizione di Bonn "altrettanto inattesa e inesplicabile di quella del 5 aprile a conclusione dei lavori sull'inviolabilità delle frontiere" ma "tanto più sorprendente" per una serie di ragioni. Innanzitutto il testo italiano era stato elaborato di concerto con gli altri Paesi NATO e quindi anche con la partecipazione dei tedeschi e la tattica da seguire era appena stata concordata fra gli alleati. In secondo luogo, la formula italiana, qualificando il principio con il divieto dell'uso della forza e di altri atti illeciti, soddisfaceva gli obiettivi occidentali, mentre limitare la definizione alla prima frase sarebbe corrisposto esattamente agli interessi sovietici, perché non

131. Fernschreiben Intergerma Genf – AA: "Delegationsbericht Nr. 397: "KSZE: Prinzip der territorialen Integrität", 25/4/1974. PA/AA, ZA 111535.

132. Telegramma Italdel Ginevra – MAE, Italnato Bruxelles: "CSCE – Sottocommissione principi: integrità territoriale (sedute del 25 e 26 aprile)", 27 aprile 1974. AF, B11.

definendo il principio si sarebbe lasciato spazio alle interpretazioni più soggettive ed estensive, cioè prive di limitazioni. Infine era ben noto ai tedeschi l'interesse che tutti gli Occidentali avevano per il mantenimento del terzo paragrafo, che a sua volta avrebbe impedito un'interpretazione incondizionata del principio¹³³.

Tedeschi e sovietici rimasero isolati nella loro posizione a favore di un solo breve primo paragrafo, di fronte alle reazioni molto critiche delle delegazioni occidentali, di Romania, Cipro, Malta e Spagna, che peggiorarono ulteriormente allorché l'URSS si dimostrò nuovamente disponibile ad accettare il testo italiano, ma solo in cambio dell'abbandono delle proposte per il terzo paragrafo. Ciò rese evidente come l'atteggiamento tedesco avesse rafforzato la posizione negoziale sovietica. Alla fine si riuscì a non pregiudicare del tutto il negoziato proponendo una nuova formula di compromesso, che tuttavia era un po' meno favorevole per gli occidentali della proposta italiana poiché collocava gli altri atti illeciti al primo posto e l'uso della forza al secondo, così come voleva Belgrado¹³⁴.

Nel frattempo, come già era avvenuto nella sessione precedente a proposito dell'inviolabilità, l'*Auswärtiges Amt* sembrava non essere bene al passo con il negoziato ginevrino. Dopo che la delegazione aveva riferito che ormai tutti i Paesi partecipanti erano a favore di una formula che citasse anche le infrazioni non violente al principio, il ministero rispose infatti che, nell'impossibilità di ottenere un testo che facesse esclusivo riferimento al divieto dell'uso della forza, l'opzione migliore sarebbe continuata ad essere quella di cancellare totalmente il secondo paragrafo.

Nel caso in cui ci si fosse però trovati isolati su questo punto, l'alternativa migliore sarebbe stata l'iniziale formula di compromesso proposta dal Regno Unito a nome della NATO¹³⁵ o, se questa non fosse stata accettata, quella italiana, la cui formulazione troppo generica "atti contrari ai principi dello Statuto dell'ONU" avrebbe però dovuto

133. *Ibidem*.

134. "Pertanto si astengono da ogni atto incompatibile con i principi dello Statuto delle Nazioni Unite, ed in particolare da ogni atto di minaccia o uso della forza contro l'integrità territoriale di ciascuno Stato partecipante". *Ibidem*.

135. "Accordingly, they will in particular refrain from the force or use of force against the territorial integrity and political independence of any participating State". *Fernschreiben Intergerma Genf - AA: "Delegationsbericht Nr. 397"*, cit.

essere sostituita con “violazioni, contrarie al diritto internazionale, dei principi dello Statuto dell’ONU”.

Di tutto si sarebbe comunque dovuto discutere con gli alleati¹³⁶. Si noti che la Repubblica federale era già isolata e che le formulazioni che in quel momento l’*Auswärtiges Amt* riteneva accettabili in seconda e terza battuta non erano più attuali proprio perché i tedeschi vi si erano pubblicamente opposti nonostante fossero state concordate in seno all’Alleanza.

I tedeschi non furono tuttavia gli unici a far saltare un accordo pressoché raggiunto e favorevole ai propri interessi nel tentativo di ottenere un testo ancora migliore ma palesemente inaccettabile per molti degli altri Paesi. Dopo che essi avevano posto, nelle parole della delegazione italiana, un “ostacolo imprevisto e inopportuno” e che si era tuttavia trovata una nuova formula di compromesso che sembrava poter essere condivisa da tutti, la Jugoslavia ne propose infatti una nuova, che mirava ad estendere oltre all’uso della forza e a quelli illeciti in virtù dello Statuto ONU la gamma degli atti da considerare contrari all’integrità¹³⁷.

Belgrado tornava così indietro rispetto alla menzione di due sole fattispecie di atti da vietare che aveva accettato solo pochi giorni prima e ciò non poteva che creare grande scontento presso le altre delegazioni e in particolare quella sovietica, che per la seconda volta stava per accettare una formula che andava oltre la sua interpretazione in favore di quelle occidentali e neutrali e vedeva sprecata la sua disponibilità a causa dell’intransigenza altrui.

Dopo che ancora una volta tutti i progressi negoziali sembravano essere stati vanificati e la Francia aveva proposto di ripartire dai testi iniziali, gli Stati Uniti offrono una nuova ipotesi di compromesso che secondo gli italiani non andava particolarmente incontro ai desideri di Belgrado poiché consisteva solo in un cambio dell’ordine di

136. Fernschreiben Intergerma Genf – AA: “Delegationsbericht Nr. 401: “KSZE: Prinzip der territorialen Integrität”, 27/4/1974; Fernschreiben AA – Intergerma Genf: “Prinzip der territorialen Integrität”, 29/4/1974. PA/AA, ZA III535.

137. “Accordingly they will refrain from any action against the territorial integrity, political independence or national unity of any other state, in particular any action involving the threat or use of force, or in any other manner inconsistent with the purposes and principles of the United Nations”. Telegramma Italdel Ginevra – MAE, Italnato Bruxelles: “CSCE – Sottocommissione principi: integrità territoriale (sedute del 29 e 30 aprile)”, 30/4/1974. AF, b II.

alcuni termini del testo di compromesso precedente, ma che questi avrebbero potuto accettare dato che si trovavano isolati¹³⁸.

In realtà, diversamente da quanto creduto dagli italiani, gli jugoslavi non rappresentavano ormai l'unico ostacolo. In effetti, quando essi rinunciarono finalmente alle loro ultime richieste e aderirono alla formula statunitense, fu ancora una volta Bonn ad opporvisi a meno che essa qualificasse in modo più preciso il divieto dell'uso della forza attraverso l'espressione "in particular the threat or use of force" anziché "in particular any such action involving the threat or use of force", in modo che il governo federale non rischiasse che qualsiasi suo atto in favore della riunificazione potesse essere considerato una violazione indiretta del principio¹³⁹. Data l'opposizione di alcuni dei suoi stessi alleati a tale richiesta, la delegazione tedesca presentò allora un'ulteriore modifica al testo sempre con lo scopo di dare maggiore rilievo all'uso della forza.

A partire da questo punto, è interessante notare come la percezione del negoziato e l'attribuzione delle responsabilità fra i due alleati furono opposte. Secondo gli italiani la proposta tedesca, che "per il modo ed il momento in cui [era] stata avanzata [aveva] dato l'impressione di un inopportuno e improvviso rilancio", aveva vanificato nuovamente i progressi delle ultime sedute e bloccato definitivamente il negoziato, poiché a quel punto era iniziata una lotta di prestigio per cui gli jugoslavi erano tornati sui propri passi affermando di non essere più disposti a fare concessioni neanche formali a Bonn¹⁴⁰.

Secondo i tedeschi, invece, la loro proposta era stata sostenuta da tutti gli alleati, dai Paesi del Patto di Varsavia e da vari neutrali ed era fallita solo per l'opposizione di Belgrado, la cui delegazione sembrava tuttavia incline ad accettare il testo di Bonn, anche se non subito poi-

138. Ibidem.

139. Ref. 212: "Prinzip der territorialen Integrität", 30/4/1974; Fernschreiben Intergerma Genf – AA: "Delegationsbericht Nr. 407", 1/5/1974; Fernschreiben Intergerma Genf – AA: "Delegationsbericht Nr. 411: Territoriale Integrität", 1/5/1974. PA/AA, ZA 111535; Telegramma Italdel Ginevra – MAE, Italnato Bruxelles: "CSCE – Sottocommissione Principii: Integrità territoriale (sedute 1, 2, 3 e 6 maggio)", 7/5/1974. AF, b11. L'eliminazione di "any such action" aveva quindi lo stesso scopo dell'eliminazione di "aimed at" ottenuta nel testo del principio dell'inviolabilità. Ref. 212: "Territorialen Integrität", 15/5/1974. PA/AA, ZA 111535.

140. Telegramma Italdel Ginevra – MAE, Italnato Bruxelles: "CSCE – Sottocommissione Principii: Integrità territoriale (sedute 1, 2, 3 e 6 maggio)", cit.

ché in attesa di non meglio definite contropartite. Ciò che più conta è che da parte tedesca si riferì che l'intransigenza degli jugoslavi, secondo gli italiani motivata dall'atteggiamento della Repubblica federale, sarebbe invece dipesa da loro difficoltà interne causate dalla questione istriana (v. par. successivo), di cui essi avrebbero voluto discutere con il Segretario di Stato Frank in occasione della visita che questi stava per rendere al suo omologo¹⁴¹.

In ogni caso, il testo sull'integrità fu registrato il 29 maggio 1974 con due espressioni ancora fra parentesi che rappresentavano le preferenze tedesche e jugoslave. La questione sarebbe stata risolta solo nel luglio 1975, alla vigilia della conclusione della conferenza, in modo favorevole a Belgrado su entrambi i punti¹⁴². La Repubblica federale rimandò quindi l'accordo per più di un anno per poi accettare una formulazione peggiore rispetto ai suoi obiettivi di quella dell'iniziale compromesso italiano su cui essa stessa aveva fatto saltare il consenso.

Si noti che il testo poi approvato in modo definitivo, che Bonn aveva considerato non soddisfacente poiché non poneva abbastanza in evidenza l'uso della forza come causa fondamentale della violazione dell'integrità territoriale, e che aveva pertanto fatto registrare fra parentesi, era stato invece valutato comunque positivamente per

141. Fernschreiben Intergerma Genf – AA: "Delegationsbericht Nr. 415: Territoriale Integrität", 4/5/1974. PA/AA, ZA 111532.

142. Il testo definitivo del secondo paragrafo del IV principio è il seguente: "Di conseguenza, si astengono da qualsiasi azione incompatibile con i fini e i principi dello Statuto delle Nazioni Unite contro l'integrità territoriale, l'indipendenza politica o l'unità di qualsiasi Stato partecipante, e in particolare da qualsiasi azione del genere che costituisca minaccia o uso della forza". Da parte tedesca si sarebbe invece voluto quest'altro: "Di conseguenza, si astengono da qualsiasi azione incompatibile con le finalità e i principi dello Statuto delle Nazioni Unite, in particolare dalla minaccia o dall'uso della forza che violi l'integrità territoriale, l'indipendenza politica o l'unità di qualsiasi stato partecipante". Poco prima della sospensione delle trattative su questi punti, all'inizio di maggio, la delegazione tedesca aveva proposto senza successo di rinunciare a "che violi" al posto di "contro" in cambio della collocazione del riferimento all'uso della forza subito dopo quello allo Statuto ONU. Telegramma Italdel Ginevra – MAE: "CSCE: Definizione integrità territoriale", 22/5/1974. AF, b11; Fernschreiben Intergerma Genf – AA: "Delegationsbericht Nr. 415: Territoriale Integrität", 4/5/1974, cit.; Ferraris: cit., pp. 265, 267, 607. Per altre formule negoziate informalmente fra i due Paesi nel mese di maggio, nella speranza di trovare un accordo che permettesse una registrazione del principio senza parentesi, v. Leiter Planungsstab: "Mein Gespräch mit dem Jugoslawischen Botschafter am 14. Mai 1974", 14/5/1974; Dg 21: s.t., 15.5.74?; Ref. 212: "Prinzip der territorialen Integrität: Vorschlag Jugoslawiens", 16/5/1974. PA/AA, ZA 111535; Ref. 212 "Territorialen Integrität", 15/5/1974, cit.

gli interessi occidentali dalla delegazione italiana. Alla vigilia della registrazione del principio, essa si era dimostrata infatti convinta che si fosse riusciti ad impedire che Mosca ottenesse una sanzione dello status quo: nel primo paragrafo era caduta la menzione del riconoscimento dell'integrità territoriale entro i confini attuali; nel secondo, a prescindere da come si fossero risolte le due questioni mantenute in sospeso da Bonn e Belgrado, era stato chiaramente ristabilito il legame fra rispetto dell'integrità territoriale e divieto di uso della forza e di altri atti internazionalmente illeciti; attraverso il terzo si era infine introdotto nella definizione un impegno degli Stati partecipanti a non riconoscere situazioni di fatto non corrispondenti al diritto. Ciò che era positivo per gli obiettivi occidentali lo era inoltre anche per quelli italiani riguardanti l'Istria, che meritano un approfondimento¹⁴³.

Inviolabilità delle frontiere, rispetto dell'integrità territoriale e divieto di occupazioni: la questione di Trieste

Così come erano note le problematiche con cui la Repubblica federale si era presentata alla CSCE, era evidente che anche l'Italia avesse interessi specifici riguardo alle clausole territoriali che sarebbero state sancite a causa del suo confine orientale. Tuttavia la conferenza si svolse in un periodo in cui i rapporti italo-jugoslavi erano nettamente migliorati ed erano addirittura considerati un esempio della cooperazione fra Paesi con sistemi diversi che avrebbe dovuto svilupparsi attraverso la distensione, perciò da parte italiana si riteneva che i negoziati bilaterali sulla controversia frontaliera sarebbero proseguiti indipendentemente da quanto si discuteva a Helsinki e Ginevra¹⁴⁴. Del resto non si credeva che là si dovessero perseguire particolari

143. Telegramma Italdel Ginevra – MAE: “CSCE: Definizione integrità territoriale”, 22/5/1974, cit.

144. Cfr. documenti sulle visite di Stato e telegrammi in ACS/FN, G115,116,118,119,120,121; ACS/FM, s5, b127,131,133,147,148,149,150,151,153,162,163. Sulla Jugoslavia alla CSCE v. Pirjevec, Joze: “Yugoslavia and the Helsinki Process”, in Meneguzzi: *The Helsinki Process*, cit., pp. 87–95. Il saggio è tuttavia basato solo su fonti tedesche e non analizza il negoziato nel dettaglio, non menzionando nemmeno sia il dissidio fra Roma e Belgrado che quello fra Bonn e Belgrado in tema di frontiere. Sulla questione del confine orientale italiano in generale v. Bucarelli, Massimo: “Il problema del confine orientale nella politica estera di Aldo Moro”, in Perfetti, Francesco, Andrea Ungari, Daniele Caviglia, Daniele De Luca (a cura di): *Aldo Moro nell'Italia contemporanea*. Firenze: Le Lettere, 2011, pp. 485–510; *Idem*: *La “questione jugoslava” nella politica estera dell'Italia repubblicana (1945–1999)*. Roma: Aracne,

obiettivi italiani: quelli comuni occidentali sarebbero stati sufficienti per ottenere delle regole conformi al diritto internazionale nell'ambito delle quali la questione orientale italiana avrebbe potuto in futuro risolversi.

Come previsto, le discussioni sul III principio e sui progetti presentati dalla Jugoslavia stessa e dalla Francia a nome degli alleati si svolsero in un clima di collaborazione fra entrambe le delegazioni e senza che fosse menzionata la loro contesa bilaterale¹⁴⁵. Tuttavia ai primi di marzo del 1974 la Jugoslavia provocò un incidente collocando delle nuove targhe ai valichi della linea di demarcazione fra le zone A e B del Territorio libero di Trieste e la Farnesina reagì con una nota verbale che fu consegnata all'ambasciatore di Belgrado l'11 marzo, appena due giorni prima dell'inizio della fase redazionale del principio dell'inviolabilità. In seguito alla risposta jugoslava e alla conseguente replica, il 19 Roma decise di informare ufficialmente la stampa della situazione¹⁴⁶.

Prevedendo possibili reazioni della controparte in seno alla conferenza, istruì inoltre la sua delegazione affinché facesse una dichiarazione che illustrasse l'interpretazione italiana del principio rispetto a tre aspetti particolari. Innanzitutto avrebbe dovuto chiarire che per frontiere fra gli Stati partecipanti che non potevano essere violate sarebbero state da intendersi quelle fondate sia su trattati multilaterali, come quelli di pace, che bilaterali; parimenti non avrebbero potuto essere violate le linee di demarcazione fissate nello stesso modo. In secondo luogo, il rispetto di tali frontiere avrebbe dovuto fondarsi sull'obbligo di tracciarle in armonia con i predetti trattati. Infine sarebbe stato necessario che gli Stati partecipanti rinunciassero alla minaccia o

2008; Cattaruzza, Marina: *L'Italia e il confine orientale: 1866–2006*. Bologna: il Mulino, 2007; Monzali, Luciano: "I nostri vicini devono essere nostri amici". Aldo Moro, l'Ostpolitik italiana e gli accordi di Osimo", in Garzia, Italo, Luciano Monzali e Massimo Bucarelli (a cura di): *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i Balcani*. Nardò: Salento Books, 2011, pp. 89–114; Pupo, Raoul: "La questione di Trieste: un panorama interpretativo", *Qualestoria*, anno 23, n. 3/1995, pp. 63–110.

145. Nelle occasioni in cui la CSCE e in particolare l'inviolabilità furono oggetto di discussione a livello bilaterale, si accennò brevemente alla frontiera comune senza che emergesse alcun contrasto. Cfr. Telegramma Italdipl Belgrado – MAE: "CSCE: Conversazioni con Nincic", 10/5/1973. AF, b22; Telegramma Italdipl Belgrado – MAE: "CSCE – Seconda fase: valutazioni jugoslave", 23/8/1973. Ivi, b23.

146. Telegramma MAE – Italdel Ginevra e altre: "Rapporti italo-jugoslavi: questione zona B", 24/3/1974. Ivi, bro.

all'uso della forza per la risoluzione di controversie che riguardassero le loro frontiere o linee di demarcazione non definitive.

Tali precisazioni erano ritenute necessarie poiché la Jugoslavia difendeva un'interpretazione che si basava sulla confusione fra frontiere e linee di demarcazione e quindi fra sovranità e amministrazione. Essa affermava infatti che in base al Trattato di pace del 1947 e al Memorandum di Londra del 1954 i due Paesi avevano diviso fra di loro con una frontiera di Stato il territorio che avrebbe dovuto costituire il TLT, per cui esercitavano sulle due parti diritti sovrani perfettamente uguali. In realtà il Trattato di pace aveva fissato i confini del TLT con Italia e Jugoslavia ma non lo aveva diviso al suo interno, mentre il Memorandum aveva fissato non una frontiera, ma una linea di demarcazione fra le zone amministrate dai due Paesi¹⁴⁷.

La delegazione italiana non ebbe tuttavia il tempo di fare tale dichiarazione, poiché il giorno dopo che essa aveva ricevuto l'istruzione relativa la seduta della sottocommissione fu aperta da un durissimo intervento del capo della delegazione jugoslava, Amb. Nincic. Egli affermò che, nonostante il suo Paese avesse fatto ripetuti sforzi per giungere ad una sistemazione territoriale anche a costo di gravi sacrifici per la popolazione e il territorio jugoslavi, questi non avevano trovato adeguata rispondenza a Roma. A maggior ragione ci si stupiva che proprio alla vigilia della redazione dell'inviolabilità alla CSCE il governo italiano avesse presentato una nota che poneva dubbi sulla consistenza del territorio jugoslavo e delle sue frontiere facendo espliciti accenni a rivendicazioni territoriali. Tale atteggiamento era contrario allo spirito della distensione e sembrava ispirarsi a "mire revanscistiche di gruppi reazionari fascisti". Il rappresentante di Belgrado concluse affermando che non voleva sottoporre la questione bilaterale alla conferenza, ma che quanto accaduto non avrebbe potuto non influenzare il giudizio da darsi all'interpretazione italiana dei concetti di inviolabilità delle frontiere e integrità territoriale, dato che le posizioni che Roma esprimeva in seno alla CSCE e a livello bilaterale verso la Jugoslavia erano mutualmente incompatibili¹⁴⁸.

147. Telegramma MAE – Italdel Ginevra: "CSCE: Inviolabilità delle frontiere e vertenza con la Jugoslavia", 21/3/1974. *Ibidem*.

148. *Ibidem*. Per il testo completo dell'intervento jugoslavo v. Telegramma Italdel Ginevra – MAE: "CSCE: intervento jugoslavo sulle frontiere", 22/3/1974. AF, b17.

Nella stessa giornata della polemica jugoslava a Ginevra, a Roma Rumor pronunciò il discorso programmatico del suo V governo, dicendosi stupito e rammaricato per quanto stava accadendo e “respinge[ndo] fermamente le tesi infondate e le accuse ingiuste” mosse dalla controparte. Assicurò inoltre che il suo governo intendeva rispettare scrupolosamente gli accordi esistenti e “riconferm[ò] che l’integrità territoriale della Repubblica socialista jugoslava non [era] e non [sarebbe stata] messa in discussione”¹⁴⁹.

A Ginevra la replica spettò all’Amb. Farace. Egli fece riferimento ai buoni rapporti che si erano avuti fino ad allora sia fra le due capitali che fra le due delegazioni e si disse pertanto stupito a sua volta per la decisione jugoslava di portare alla conferenza un tema tanto delicato. Dato che considerava inopportuno aver sollevato la questione, affermò di ritenere altrettanto inopportuno fare polemica, per cui si sarebbe limitato ad illustrare (nei succitati termini indicati dalla Farnesina) il punto di vista ufficiale del suo Paese per dimostrarne la limpidezza e la fedeltà allo spirito della distensione¹⁵⁰.

La replica di Nincic fu meno tesa, probabilmente perché non dettata da istruzioni da Belgrado, ma sottolineò comunque come fosse difficile mantenere la buona atmosfera auspicata dagli italiani se questi mettevano in dubbio lo status legale di parte delle frontiere jugoslave. La questione fu poi chiusa nell’ambito della stessa seduta senza alcuna reazione da parte delle altre delegazioni, che secondo Farace non avevano gradito l’iniziativa jugoslava poiché aveva contraddetto la prassi fino ad allora instauratasi di evitare di affrontare controversie bilaterali in seno alla conferenza¹⁵¹. Evidentemente per controversie bilaterali non si intendevano quelle sull’interpretazione dei Trattati di Mosca, Varsavia e Berlino Est, che erano all’ordine del giorno!

Nonostante l’assenza di reazioni pubbliche e le spiegazioni che la Farnesina aveva istruito tutte le sue rappresentanze a dare in caso di

149. Simoni, Silvano (a cura di): *I programmi dei governi repubblicani*. Colombo: 1980, p. 537 ss.

150. Telegramma MAE – Italdel Ginevra: “CSCE: Inviolabilità delle frontiere e vertenza con la Jugoslavia”, cit. Un breve riassunto dell’intervento italiano e della replica jugoslava è stato pubblicato in MAE – Servizio storico e documentazione: *Testi e documenti sulla politica estera dell’Italia*. Roma, 1974, p. 386 ss.

151. Telegramma MAE – Italdel Ginevra: “CSCE: Inviolabilità delle frontiere e vertenza con la Jugoslavia”, cit.

necessità e che presumibilmente furono date dalla delegazione italiana a quelle alleate e neutrali, come si temeva il sospetto che l'azione italiana coerentemente mantenuta fin da Helsinki fosse ispirata dal problema della sua frontiera orientale non si insinuò solo fra gli jugoslavi¹⁵². Nel riferire su quanto accaduto durante la seduta del 22 marzo, la delegazione tedesca dimostrò infatti sia di non aver compreso la situazione e di aver creduto all'affermazione di Nincic secondo cui l'iniziativa dell'incidente diplomatico sarebbe stata italiana, sia di condividere l'opinione jugoslava rispetto ai reali obiettivi che si sarebbero nascosti dietro alle azioni italiane sulle questioni territoriali alla CSCE. Essa comunicò infatti che la discussione sull'inviolabilità a Ginevra pareva aver turbato le relazioni italo-jugoslave rispetto alla questione istriana — mentre era esattamente il contrario — e che il Governo di Roma aveva presentato a quello di Belgrado una nota in cui poneva in dubbio che il confine fra i due Paesi fosse definitivo — senza specificare che essa era una reazione ad atti della controparte e che comunque non si trattava di una frontiera ma di una linea di demarcazione. Mentre la delegazione italiana era ben informata di tutti i dettagli giuridici attraverso cui si manteneva aperta la questione tedesca, i rappresentanti di Bonn non si dimostrarono quindi altrettanto attenti alla situazione del confine orientale italiano.

Ciò che risulta ancora più interessante è comunque la loro affermazione secondo cui fin dai preliminari gli italiani erano riusciti ad ottenere che non trasparisse che il loro principale problema relativamente all'inviolabilità era quello del loro confine orientale. Secondo i tedeschi, nelle sedute essi avevano evidenziato il proprio interesse per l'unificazione politica europea e nei contatti con Mosca e i suoi alleati avevano dichiarato che la loro posizione dipendeva da quella tedesca, ma dopo quanto accaduto ciò non sarebbe più stato sostenibile¹⁵³.

L'interpretazione tedesca dei reali interessi italiani stupisce perché si ritiene fortemente improbabile che Roma potesse aver suscitato tali impressioni nei contatti bilaterali o in occasione del coordinamento a vari livelli con i Paesi CEE e NATO. In nessuno dei documenti interni

152. Telegramma MAE – Italdel Ginevra e altre: “Rapporti italo-jugoslavi: questione zona B”, cit.

153. Fernschreiben Intergerma Genf – AA: “Delegationsbericht Nr. 349: Unverletzlichkeit der Grenzen”, 25/3/1974. PA/AA, ZA 111534.

analizzati — dagli appunti ai documenti preparatori per le visite di Stato, dalle istruzioni della Farnesina alla delegazione alla CSCE ai rapporti di quest'ultima fino a quel momento — si cita infatti la questione di Trieste come un elemento determinante per la posizione italiana rispetto alle clausole territoriali negoziate alla conferenza.

Si noti ancora che la delegazione tedesca scrisse nel suo rapporto che il rappresentante jugoslavo aveva accusato l'Italia di sostenere un progetto di formulazione del principio dell'inviolabilità (quello francese) che menzionava il diverso status legale dei confini europei. A parte il fatto che tale accusa non risulta dal testo ufficiale dell'intervento di Nincic, i tedeschi ben sapevano che quella frase era stata inserita nel progetto francese per volere loro e non di Roma. Sicuramente gli italiani avevano pubblicamente difeso il testo comune nel suo insieme, ma dai documenti di entrambi i Paesi non risulta che essi avessero insistito su questo particolare punto né con gli alleati né durante le sedute, nonostante si trattasse certo di una clausola che rispecchiava anche i loro interessi nel distinguere le frontiere vere e proprie da, in questo caso, le linee di demarcazione¹⁵⁴.

Di conseguenza, si ritiene che l'interpretazione tedesca sulla preminenza degli interessi nazionali per la definizione della posizione italiana sull'inviolabilità fosse frutto più una proiezione sull'alleato del proprio atteggiamento che di una corretta analisi delle priorità italiane. Queste peraltro si distinguevano da quelle tedesche non perché l'Italia non avesse a cuore i suoi problemi territoriali o ritenesse di poter delegare ad altri la difesa dei propri interessi o di doverla sacrificare per il bene dell'Alleanza, ma perché essa aveva obiettivi diversi dalla Repubblica federale per la sistemazione definitiva dei suoi confini. Al di là di tutti i dettagli giuridici, Bonn aveva l'effettivo proposito di

154. L'unico accenno all'insistenza dell'Italia (unitamente al Regno Unito) per tale clausola, emerso dai documenti tedeschi, è del 1° aprile e quindi successivo allo scontro italo-jugoslavo in seno alla sottocommissione. Ref. 500: "KSZE: Unverletzlichkeit der Grenzen", 1/4/1974. *Ibidem*. L'iniziativa italiana potrebbe essere stata causata da una maggiore attenzione al tema a seguito del nuovo atteggiamento di intransigenza di Belgrado, ma più probabilmente era una scelta tattica: insistere su un punto che si sapeva essere del tutto inaccettabile per la controparte in modo da ottenere quanto più possibile in cambio della rinuncia. I diplomatici italiani giudicarono infatti molto positivamente l'abilità con cui i colleghi inglesi si ostinarono fino all'ultimo per mantenere la clausola sullo status giuridico allo scopo di raggiungere la formulazione dell'inviolabilità migliore possibile. Cfr. Ferraris: cit., p. 260.

modificare i propri confini per riunificarsi, mentre Roma non aveva in realtà alcuna intenzione di rivendicare la zona B del TLT per spostare quello che ormai era divenuto un confine di fatto.

A questo proposito si noti che, a un mese esatto dalla prima nota italiana a Belgrado, il Segretario generale della Farnesina Gaja affermò esplicitamente in un colloquio non con un alleato ma con l'ambasciatore della RDT Klaus Gysi che ogni pensiero di rivendicazione della zona B sarebbe stato "assurdo e anacronistico", che si considerava la linea di demarcazione come definitiva e che si intendeva utilizzare la sottile differenza fra sovranità e amministrazione solo per negoziare un miglioramento della posizione italiana a Trieste. Attraverso lo scambio di note Roma aveva voluto solo evitare di essere posta di fronte al fatto compiuto invece di giungere ad un futuro regolamento tramite negoziati¹⁵⁵.

Pochi giorni dopo lo scontro avvenuto in sottocommissione, il capo della delegazione italiana riferì che il vice di Nincic gli aveva comunicato che la risposta all'ultima nota di Roma era stata consegnata all'ambasciatore a Belgrado, ma che non vi era stata alcuna istruzione per eventuali nuove iniziative alla CSCE. L'impressione italiana fu che la delegazione fosse costretta dal suo governo a prendere posizioni rigide che le imponevano di modificare l'atteggiamento di apertura e cooperazione che aveva avuto fino ad allora con tutte le altre delegazioni, compresa quella italiana¹⁵⁶. Tale valutazione si sarebbe dimostrata corretta durante il successivo negoziato per la redazione del principio dell'integrità territoriale.

Come si è visto, la definizione del IV principio fu composta da 3 paragrafi, di cui il terzo non era stato previsto in alcuno dei progetti di dichiarazione presentati all'inizio della seconda fase della conferenza, ma fu elaborato a partire da due frasi proposte dalla Romania e da Cipro allo scopo di qualificare le occupazioni militari e altre acquisizioni di territorio effettuate con mezzi illeciti come violazioni dell'integrità territoriale e impedire perciò che fossero considerate legittime. Di fronte all'evidente opposizione di Mosca e degli altri Paesi orientali,

155. Botschaft der DDR in Rom: "Vermerk über ein Gespräch mit dem Generalsekretär dem italienischen Außenministeriums, Roberto Gaja", 18/4/1974. MfAA, C 225/77, p. 36 ss. Cfr. Monzali: cit., pp. 105-6.

156. Telegramma Italdel Ginevra - MAE, Italnato Bruxelles: "CSCE: Vertenza con la Jugoslavia", 1/4/1974. AF, b17.

in particolare contro l'iniziativa romena chiaramente ispirata all'invasione della Cecoslovacchia, i due promotori furono sostenuti dagli altri neutrali e dagli occidentali, fra i quali Italia e Regno Unito furono particolarmente attivi, finché la controparte non accettò di prendere in considerazione il testo cipriota, che fu poi unito a quello romeno attraverso una riformulazione elaborata dalla delegazione inglese:

Gli Stati partecipanti si astengono parimenti dal rendere il territorio di ciascuno di essi oggetto di occupazione militare o di altre misure di forza dirette o indirette in violazione del diritto internazionale, o oggetto di acquisizione mediante tali misure o la minaccia di esse. Nessuna occupazione o acquisizione del genere sarà riconosciuta come legittima¹⁵⁷.

A seguito della vertenza bilaterale sviluppatasi all'inizio della redazione del principio precedente e dell'intransigenza con cui la delegazione di Belgrado aveva affrontato le trattative sul secondo paragrafo di questo, impedendo insieme a quella tedesca che si registrasse un testo definitivo, per la prima volta da parte italiana si analizzarono i risultati sulle clausole territoriali dal punto di vista dei propri interessi nazionali. Anzitutto si ritenne che lo sforzo italiano attraverso cui si era ottenuto che nel secondo paragrafo fosse istituito un legame fra il rispetto dell'integrità territoriale e la rinuncia all'uso della forza e ad altri atti illeciti si sarebbe rivelato utile anche nella controversia sull'Istria, poiché avrebbe evitato che si fosse accusati di attentare all'integrità territoriale jugoslava anche con atti leciti, ad esempio il richiamo all'osservanza degli accordi internazionali. Il fatto che su questo punto la linea occidentale avesse incontrato scarsa resistenza da Est aveva fatto sì che Belgrado fosse rimasta isolata nel rivendicare la condanna di ogni atto e avesse quindi dovuto desistere. L'impegno della Jugoslavia nella redazione del secondo paragrafo, che come si è visto le portò vari risultati positivi, fu poi considerato favorevolmente perché aveva comportato la sua passività rispetto al terzo, la cui adozione secondo la delegazione italiana era stata dovuta in massima parte alla sua stessa opera, attraverso la quale era riuscita con intensi contatti di corridoio a polarizzare la solidarietà dei Paesi mediterranei, cui Belgrado non aveva potuto sottrarsi. Senza lasciar

157. Fernschreiben Intergerma Genf – AA: "Delegationsbericht Nr. 407: Prinzip der territorialen Integrität", 1/5/1974. PA/AA, ZA 111535; Fernschreiben Intergerma Genf – AA: "Delegationsbericht Nr. 415: Territoriale Integrität", 4/5/1974. Ivi, ZA 111532; Ferraris: cit., p. 607.

trasparire il suo interesse diretto in relazione al problema confinario per evitare che fosse compromesso dalla controparte, l'Italia riteneva di aver ottenuto una formulazione che non solo sarebbe stata invocabile per reclamare l'evacuazione delle sacche di occupazione jugoslave nella zona B, ma avrebbe anche garantito che tutti i Paesi partecipanti alla CSCE non riconoscessero situazioni di fatto determinate da atti illeciti come quelli compiuti dalla Jugoslavia¹⁵⁸.

Tale documento, unico nel suo genere, non pare contraddire le precedenti osservazioni. Gli obiettivi che l'Italia considerava di aver raggiunto attraverso la definizione del IV principio corrispondevano infatti ai punti che la Farnesina aveva invitato Farace a chiarire in seno alla conferenza solo in seguito all'incidente creato dagli jugoslavi ai valichi della linea di demarcazione. Pertanto l'Italia si era preoccupata, come aveva detto Gaja a Gysi, di garantire la sua interpretazione dello status giuridico del confine orientale per proteggersi da possibili ulteriori tentativi di Belgrado di porla di fronte al fatto compiuto e conservare le migliori posizioni negoziali possibili, ma non certo per crearsi dei presupposti per rivendicazioni territoriali. Dalla documentazione analizzata si ritiene di poter affermare che probabilmente, se Belgrado non avesse creato l'incidente diplomatico proprio prima della redazione del III e IV principio, l'Italia si sarebbe comunque impegnata molto per raggiungere gli obiettivi occidentali su tali temi fondamentali, come del resto aveva fatto sin da Helsinki, ma non avrebbe posto particolare attenzione al suo problema specifico, per la risoluzione del quale non riteneva necessarie altre regole internazionali, ma la prosecuzione del negoziato bilaterale già in corso di fronte ad una controparte leale e ad un'opinione pubblica che potesse finalmente rivelarsi pronta ad accettare la realtà.

Nuova redazione e collocazione dei mutamenti pacifici

Durante la pausa che separava la seconda sessione — conclusasi con la riserva formale tedesca sulla formulazione del principio dell'inviolabilità — dalla terza, sia a Bonn che a Roma che nelle sedi del coordinamento occidentale si fecero più concrete le riflessioni sul col-

¹⁵⁸. Telegramma Italdel Ginevra – MAE: “CSCE: Definizione integrità territoriale”, 22/5/1974. AF, b11.

locamento della clausola sui mutamenti pacifici. In base alla struttura del testo a cui sarebbe stata aggiunta, la definizione avrebbe potuto necessitare di modifiche e creare pertanto ulteriori difficoltà, dato che, come si è visto, raggiungere un accordo sulla formula registrata il 5 aprile era già stato molto complicato¹⁵⁹.

159. Date le numerose formule proposte e i dettagli minimi che le differenziavano, per una migliore comprensione se ne presenta di seguito l'evoluzione durante le diverse sessioni del negoziato: 24/9/1973 – documento di lavoro tedesco sul principio dell'inviolabilità: "Ciò [il divieto di violare le frontiere] non attenta alla possibilità esistente nel diritto internazionale generale di procedere, mediante accordo e in maniera pacifica, a delle modificazioni di frontiere tenendo pienamente conto del diritto dei popoli di autodeterminarsi". 19/10/73 – progetto francese di dichiarazione sui principi, principio dell'inviolabilità: "Gli Stati partecipanti ritengono che le loro frontiere non possono essere modificate se non in conformità al diritto internazionale con mezzi pacifici e per mezzo di accordi, nel rispetto del diritto dei popoli all'autodeterminazione". 5/4/1974, presentata dall'URSS il 26/3 (d'ora in poi testo staccato dal III principio): "Gli Stati partecipanti considerano che le loro frontiere non possono essere modificate se non in conformità al diritto internazionale con mezzi pacifici e per mezzo di accordi". 26/7/1974: "In conformità con il diritto internazionale gli Stati partecipanti considerano che le loro frontiere possono essere cambiate con mezzi pacifici e per via di accordo". Rispetto al precedente, tale testo poneva il diritto internazionale come fondamento e non come condizione della liceità dei mutamenti pacifici. Condizionare i mutamenti al diritto internazionale avrebbe infatti rischiato di far prevalere i trattati sull'esercizio dell'autodeterminazione, producendo così un effetto opposto a quello voluto. 17/3/1975: "Gli Stati partecipanti considerano che le loro frontiere possono essere mutate, in conformità al diritto internazionale, con mezzi pacifici e mediante accordo". Tale testo si avvicinava di più al primo, ma l'aggiunta della virgola dopo la parola "mutate" consentiva di interpretare il riferimento al diritto internazionale non come una condizione che si somma a quelle dei mezzi pacifici e dell'accordo, ma come il fondamento della liceità dei mutamenti, mentre la scelta della forma positiva toglieva alla facoltà di concordare pacifici mutamenti di frontiere la connotazione di eccezionalità che derivava dalla precedente forma negativa. In questo modo l'onere della prova rispetto alla conformità dei mutamenti con il diritto internazionale sarebbe ricaduto sui Paesi che volevano opporsi ad essi, anziché su quelli che li auspicavano. V. Telegramma Italdel Ginevra – MAE: "CSCE: mutamento pacifico frontiere", 4/3/1975. AF, b18; Ferraris, cit., pp. 256, 260–2, 274, 293; Blech, Klaus: "Die Prinzipienklärung der KSZE-Schlussakte", in Volle, Hermann e Wolfgang Wagner (a cura di): *KSZE Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv*. Bonn: Verlag für internationale Politik, 1976, p. 118; Ghébal, Victor-Yves: "Les dix principes d'Helsinki: Interprétations et mise en œuvre", in Alting von Geusau, Frans (a cura di): *Uncertain Detente*. Alphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff, 1979, p. 61, nota 4. Al di fuori della conferenza furono discusse altre versioni, che condussero al succitato compromesso finale presentato dagli americani a Ginevra il 17 marzo. Le principali furono, nell'ordine: (1) "Gli Stati partecipanti considerano in conformità con il diritto internazionale che le loro frontiere possono essere mutate con mezzi pacifici e mediante accordo"; (2) "Gli Stati partecipanti considerano che, in conformità con il diritto internazionale, le loro frontiere possono essere mutate con mezzi pacifici e mediante accordo"; (3) "Gli Stati partecipanti considerano che

Le riflessioni dell'Ufficio giuridico dell'Auswärtiges Amt in preparazione del Comitato politico dei Paesi CEE, che si sarebbe tenuto il 18 aprile, erano piuttosto pessimiste rispetto alla possibilità di trovare una soluzione che garantisse gli interessi tedeschi e ciò contribuisce a spiegare perché il ministero avesse deciso di non dare il proprio assenso al compromesso del 5 aprile nonostante l'insistenza da parte della sua delegazione. Fleischhauer riteneva infatti che la collocazione della clausola sui mutamenti in qualsiasi principio che non fosse quello dell'inviolabilità o dell'integrità territoriale avrebbe presentato il rischio che il rapporto fra i due fosse interpretato come quello fra una *lex generalis* e una *lex specialis*. In questo senso i mutamenti pacifici sarebbero stati considerati leciti in base al diritto internazionale generale, ma avrebbero trovato un'eccezione nella particolare situazione europea in cui, in mancanza delle condizioni necessarie previste dal diritto internazionale, sarebbe stata sancita l'inviolabilità delle frontiere. Tale rischio non vi sarebbe stato se la formulazione dell'inviolabilità avesse specificato che ci si riferiva solo a modifiche territoriali fatte con l'uso della forza, ma non era così, per cui per essere garantiti sarebbe servito un testo sui mutamenti pacifici molto più forte¹⁶⁰.

In effetti, il fatto che l'inviolabilità fosse stata innalzata a principio indipendente nell'ambito della CSCE mentre rimaneva un corollario della rinuncia all'uso della forza nei documenti ONU avrebbe potuto essere utilizzato per rafforzare una tale interpretazione. Ciò riporta per-

le loro frontiere possono essere mutate in conformità con il diritto internazionale solo con mezzi pacifici e mediante accordo"; (4) "Gli Stati partecipanti considerano che, le loro frontiere possono essere mutate in conformità con il diritto internazionale, con mezzi pacifici e mediante accordo". La prima virgola dell'ultima versione, probabilmente un errore di punteggiatura in inglese da parte dei sovietici, fu opportunamente spostata dai tedeschi per ottenere la versione finale su cui si raggiunse il compromesso. V. Ref. 500: "KSZE-Prinzipienkatalog: Aussage zur friedlichen Grenzänderung", 1/7/1974. PA/AA, B150-308; KSZE-Delegation - AA: "KSZE-Prinzipienerklärung: Entstehung der Formeln zum peaceful change", 14/11/1974. PA/AA, B150-316; Fernschreiben van Well - Botschaft Moskau: "KSZE-Prinzipienerklärung: Peaceful-Change", 28/1/1975. AAPD, 1975, doc 18; Maresca: cit., pp. 103, 111-6. Cfr. Ghébali, Victor-Yves: *La diplomatie de la détente. La CSCE d'Helsinki à Vienne, 1973-1989*. Bruxelles: Bruylant, 1989, p. 84, nota 4.

160. Il testo proposto era il seguente: "La souveraineté des Etats participants comprend, conformément au droit international, le droit de modifier leurs frontières par des moyens pacifiques et par voie d'accord et rien dans la présente déclaration n'affectera ce droit". Coopération politique européenne - Delegation allemande: "CSCE: Inviolabilité des frontières", doc CSCE (74) 109 D, 18/4/1974. PA/AA, ZA 111534.

tanto alle critiche sulla disponibilità del governo federale ad accettare tanto facilmente la separazione fra i due principi durante i preliminari, dato che questa causò poi tutte le difficoltà che esso dovette affrontare per la protezione dei propri interessi e lo portò comunque a bloccare il negoziato in più di un'occasione.

Fleischhauer aggiungeva che la collocazione nel principio della rinuncia all'uso della forza sarebbe stata ancora più rischiosa, perché avrebbe indicato che i mutamenti erano compatibili con la rinuncia all'uso della forza ma non con l'invulnerabilità, dal momento che questa non aveva più alcun legame esplicito con il principio che la precedeva e sarebbe quindi stata interpretata in modo indipendente¹⁶¹. Si noti che il testo proposto dal rappresentante tedesco al Comitato politico CEE per evitare questo pericolo non avrebbe avuto alcuna possibilità di essere accettato dalla conferenza¹⁶². In conclusione, l'esperto giuridico tedesco sottolineava la necessità di vegliare affinché la definizione dell'integrità territoriale che si sarebbe iniziata a redigere all'inizio della terza fase non mettesse in dubbio l'ammissibilità dei mutamenti pacifici. Nel caso non si fosse riusciti ad ottenere che la formula sui mutamenti fosse inclusa né nel III né nel IV principio, essa avrebbe dovuto avere una formulazione che li coprisse entrambi¹⁶³.

Il comitato politico dei Paesi CEE, le cui conclusioni furono poi sostanzialmente condivise anche dal Consiglio atlantico del 22 aprile, confermò che la loro priorità assoluta per la sessione che stava per cominciare era trovare soluzioni soddisfacenti su invulnerabilità e mutamenti pacifici e che nella continuazione dei lavori di redazione si sarebbero dovuti avere tre obiettivi principali: evitare formule che lasciassero in qualsiasi modo intendere l'immutabilità delle frontiere; far sì che il testo sui mutamenti fosse adattato al principio in cui sarebbe stato incluso; assicurarsi che nelle disposizioni finali della Dichiarazione figurasse una formula sull'interdipendenza dei principi. A livello

161. Ref. 500: "KSZE: Unverletzlichkeit der Grenzen / peaceful change", 10/4/1974. *Ibidem*.

162. "Ni le principe du non-recours à la force et son application aux relations entre les Etats participants, ni aucun autre des principes énoncés dans la présente déclaration et son application n'entrave d'aucune manière le droit inaliénable des Etats participants de modifier, conformément au droit international, leurs frontières par voie d'accord et par des moyens pacifiques. "Cooperation politique européenne – Delegation allemande: "CSCE: Inviolabilité des frontières", cit.

163. *Ibidem*

tattico, si decise di continuare comunque ad insistere per l'inclusione dei mutamenti nel principio dell'inviolabilità¹⁶⁴.

Dietro a tale concordia sulle impostazioni da dare alla prosecuzione del negoziato emergeva tuttavia un elemento che successivamente si sarebbe dimostrato determinante per minare il fronte comune. Mentre gli altri Paesi CEE ritenevano che, a parte qualche modifica stilistica per adattarla al contesto, la formula sui mutamenti del 5 aprile fosse soddisfacente, Bonn aveva già dimostrato attraverso le riflessioni di Fleischhauer e i conseguenti progetti di testi alternativi sottoposti agli alleati che voleva di meglio, soprattutto se, com'era molto probabile, essa non avesse potuto essere inclusa nell'inviolabilità.

Su incarico dei direttori politici, il 1° maggio il Sottocomitato CSCE dei Nove si riunì in presenza dei rispettivi esperti giuridici per proseguire la discussione sull'argomento, la quale si basò sulle riflessioni di Fleischhauer già espresse nel succitato documento e su un nuovo studio ad opera del suo collega italiano Prof. Gaetano Arangio-Ruiz. Quest'ultimo affermò di condividere l'opinione tedesca secondo cui l'inserimento in un principio che non c'entrasse nulla con le clausole territoriali sarebbe stato pericoloso, perché avrebbe rischiato di essere troppo generale rispetto all'esigenza di controbilanciare le specifiche previsioni dei principi III e IV (si noti che questa era evidentemente una delle ragioni per cui Mosca vi era invece favorevole). In particolare, la collocazione nel principio dell'uguaglianza sovrana non era vista positivamente anche perché avrebbe richiesto una riformulazione dello stesso in modo che contenesse un elenco dettagliato delle prerogative della sovranità statale, all'interno del quale sarebbe stata inserita quella di modificare le proprie frontiere mediante accordo e con mezzi pacifici. Anche l'inclusione nella rinuncia all'uso della forza era considerata problematica a causa dei rischi già espressi dai tedeschi, che avrebbero potuto essere prevenuti solo con modifiche della formulazione della clausola e/o del suo contesto.

Si riteneva invece che il principio dell'integrità territoriale avrebbe rappresentato la soluzione migliore per quattro motivi. Anzitutto, in questo caso la funzione di antidoto all'inviolabilità delle frontiere sa-

164. "Rapport du Sous-Comité CSCE sur les problèmes à résoudre", 18/4/1974. AF, b7; Telegramma Italtato Bruxelles – Italdel Ginevra: "Riunione Consiglio atlantico sulla CSCE", 22/4/1974. Ivi, b10.

rebbe stata precisa ed evidente. In secondo luogo, mentre nell'ambito della rinuncia all'uso della forza si sarebbe garantito un obiettivo nel contesto della condanna dei mezzi da escludere per il suo raggiungimento, nell'integrità territoriale si sarebbe garantito un risultato, il cambiamento delle frontiere, come opposto ad un altro risultato, cioè il rispetto assoluto dello status quo. Inoltre il paragrafo sul divieto di riconoscere le acquisizioni territoriali avvenute con la forza o altri mezzi illeciti si sarebbe ben prestato all'aggiunta dell'eccezione dei mutamenti pacifici¹⁶⁵. Infine l'inclusione nel IV principio avrebbe garantito la possibilità di cambiamenti più sostanziali, in quanto concernenti aree e non solo linee di frontiera¹⁶⁶.

La delegazione italiana riferì che l'analisi di Arangio-Ruiz aveva trovato il consenso di tutti gli alleati tranne l'Irlanda, che doveva ancora elaborare la sua posizione¹⁶⁷, e la Repubblica federale, che insisteva per l'inclusione nel principio dell'uguaglianza sovrana per il solo motivo che ad esso si era richiamato Gromyko nel contesto dei chiarimenti formali prima della conclusione del Trattato di Mosca (egli aveva affermato che la liceità dei mutamenti pacifici di frontiere era evidente in quanto attributo della sovranità di ogni Stato). Ci si era comunque accordati sul fatto che per motivi tattici fosse opportuno continuare ad insistere per il collocamento nel III principio e che la definizione registrata il 5 aprile non sarebbe stata alterata se non per esprimerla in senso positivo ("le loro frontiere possono essere modificate in conformità" al posto di "non possono essere modificate

165. Successivamente la delegazione tedesca dimostrò di condividere tale opinione, riferendo al Ministero che il terzo paragrafo dell'integrità territoriale avrebbe potuto essere un buon punto d'appoggio per la clausola sui mutamenti. Fernschreiben Intergerma Genf - AA: "Delegationsbericht Nr. 415: Territoriale Integrität", 4/5/1974. PA/AA, ZA III532.

166. Arangio-Ruiz: "La riserva dei mutamenti territoriali pacifici nella Dichiarazione di principi della CSCE", 12/4/1974, ISGI/FAR, br; Cooperazione politica europea - Delegazione italiana: "Inviolability of frontiers and peaceful change", doc CSCE (74) 113 I, 1/5/1974. PA/AA, ZA III534.

167. La questione creava particolari problemi all'Irlanda a causa delle sue previsioni costituzionali riguardo l'Irlanda del Nord. Essa si riservò pertanto con gli alleati di studiare la situazione per capire se l'inserimento della clausola sui mutamenti nel IV principio fosse compatibile con la propria Costituzione. Le iniziative tedesche in contrasto con il coordinamento comunitario le avrebbero creato grandi difficoltà, di cui si sarebbe lamentata in più di un'occasione. Cfr. a titolo di esempio Telegramma Italdel Ginevra - MAE, Italdato Bruxelles, Italdipl Bonn: "CSCE: clausola mutamento pacifico frontiere", 16/5/1974. AF, b11

se non in conformità”)¹⁶⁸. Questa era del resto la posizione che era emersa chiaramente dal documento italiano.

Tale accordo non risulta tuttavia da quanto affermato dai rappresentanti tedeschi nel riferire a Bonn della stessa riunione. Essi sottolinearono infatti di avere espresso agli alleati non solo la propria preferenza per una formula radicalmente modificata da inserire nella sovranità (quella proposta nel documento del 18 aprile, v. nota 164), ma anche l'opinione che, nel caso ciò non fosse stato possibile, il testo del 5 aprile avrebbe comunque dovuto essere ampiamente corretto per poter essere collocato nel II o nel IV principio. Se, come riteneva la maggioranza degli alleati, non si fossero potute ottenere le modifiche necessarie, si sarebbe dovuti tornare ad insistere realmente e non solo tatticamente per l'inclusione nell'inviolabilità. È evidente che ciò avrebbe significato un ennesimo blocco del negoziato.

Dal punto di vista tattico, la delegazione tedesca riferì che il sottocomitato, avendo deciso di mostrarsi intransigente dichiarandosi ancora ufficialmente a favore dell'inviolabilità pur sapendo di non poterla ottenere, riteneva di non dover far trasparire la propria disponibilità all'inclusione nell'integrità territoriale. Affrontare l'argomento durante la redazione della definizione di quest'ultima, in quel momento in corso, non sarebbe quindi stato né opportuno né necessario, dato che il 5 aprile non si era prevista una scadenza per la decisione finale sul collocamento della clausola, per cui se ne sarebbe potuto discutere durante la seconda lettura dei principi (dopo averli registrati temporaneamente, la procedura prevedeva che fossero passati tutti nuovamente in rassegna per pervenire all'approvazione definitiva della Dichiarazione). I tedeschi sottoposero tuttavia ai colleghi l'ipotesi di fare una dichiarazione generica durante la fase redazionale in cui si affermasse che ci si riservava la possibilità di aggiungere qualcosa alla definizione al momento della seconda lettura¹⁶⁹.

Di fronte alla compattezza degli alleati (anche Stati Uniti e Canada parevano condividere le opinioni dei 7 europei) a favore di una soluzione che non si giudicava favorevole ai propri interessi, Fleischhauer

168. Telegramma Italdel Ginevra – MAE, Italnato Bruxelles: “CSCE: Clausola sul mutamento pacifico frontiere”, 3/5/1974. *Ibidem*.

169. Fernschreiben Intergerma Genf – AA: “Sondersitzung des Unterausschusses KSZE der EG-Staaten zum Thema peaceful change”, 1/5/1974. PA/AA, B150–304.

proposte di adottare una tattica attraverso la quale in sostanza si sarebbe riusciti a portarli sulle posizioni tedesche evitando uno scontro. Dal momento che essi escludevano la possibilità di rivedere la formula del 5 aprile ed erano pertanto contrari ad inserirla nel I principio poiché in quel contesto, senza modifiche, sarebbe divenuta una formula generale che non rispondeva agli obiettivi fissati, non era il caso di insistere. In effetti, se anche si fosse riusciti ad ottenere che i governi imponessero alle loro delegazioni di sostenere quella tedesca nella modifica della clausola e nell'inserimento nella sovranità, queste lo avrebbero fatto con scarsa convinzione ed essa sarebbe rimasta in pratica da sola a doversi confrontare con i sovietici.

Sarebbe quindi stato il caso di adattarsi alla proposta di una formula poco modificata da collocare nell'integrità territoriale come ultima frase, in modo che potesse essere considerata come una conclusione del complesso dei principi che riguardavano i confini e pertanto applicabile a tutti e tre. Proprio per questo motivo l'esperto giuridico tedesco riteneva che l'URSS non l'avrebbe accettata e a questo punto Bonn avrebbe avuto buon gioco nel chiedere agli alleati e non solo di impegnarsi per una definizione più forte da inserire nella sovranità. Per quanto riguardava le tempistiche, egli riteneva che fosse preferibile sollevare nuovamente la questione fra la prima e la seconda lettura, in modo da poter tentare di inserire la clausola nei vari principi nell'ordine più adatto ad ottenere il proprio obiettivo (inviolabilità, integrità territoriale, sovranità) anziché essere legati all'ordine che questi avevano nella dichiarazione e in cui sarebbero quindi stati esaminati nel corso della seconda lettura¹⁷⁰.

Mentre si cercava di evitare uno scontro diretto con gli alleati mostrandosi almeno formalmente disponibili ad adeguarsi alle decisioni della maggioranza, da parte tedesca si minò tuttavia il senso stesso del coordinamento interalleato attraverso ciò che gli italiani e non solo avevano sempre temuto e criticato: un contatto diretto con i sovietici. A una settimana dalla riunione con i suoi otto omologhi e in preparazione di un incontro con Mendelevich, Fleischhauer decise infatti di proporre loro tutt'altro rispetto a quanto stabilito in seno al Comitato e al Sottocomitato politico CEE. Pur riaffermando la propria preferenza assoluta per la collocazione nel III principio, i tedeschi avrebbero dovuto esprimere la loro disponibilità per il primo, a patto che la clausola fosse modificata nei termini che erano già stati proposti senza successo ai Paesi CEE il 18 aprile (v. nota 164) e che Genscher, incurante della loro opposizione, aveva sottoposto a Kissinger in una lettera. Nel caso l'URSS si fosse dimostrata contraria all'inserimento nella sovranità o alla correzione della clausola, si sarebbe potuto dire che, pur continuando a considerare il I principio una soluzione molto migliore, si sarebbe potuto prendere in considerazione anche il IV, ammesso che il testo sui mutamenti fosse inserito alla fine e leggermente cambiato¹⁷¹.

170. Aufzeichnung VLR 1. Klasse Fleischhauer: "KSZE: Aussage zur friedlichen Grenzänderung / Unterbringung dieser Aussage", 2/5/1974. AAPD, 1974, doc 140.

171. Ref. 500: "KSZE: Friedliche Grenzänderungen / vorgesehene Besprechung mit

Il sondaggio con Mosca non diede i risultati sperati, in quanto questa si dimostrò contraria alla formula proposta per l'inserimento nella sovranità, com'era del resto prevedibile dato che si concludeva con l'espressione "et rien dans la présente déclaration n'affectera ce droit", che avrebbe dato una portata troppo ampia ad una clausola che l'URSS voleva quanto più possibile isolata in un contesto che non riguardasse aspetti territoriali. La conversazione bilaterale fu tuttavia senza dubbio sufficiente per sovvertire la posizione e la tattica comune che si stava cercando di elaborare a livello CEE e far arrivare ai sovietici un messaggio molto chiaro: pur di ottenere quanto volevano, i tedeschi erano intenzionati a risolvere la questione dei mutamenti pacifici fuori dalla conferenza e, se necessario, all'insaputa dei loro alleati.

Prova ne è che, alla vigilia di un'altra riunione del Sottocomitato CSCE con la partecipazione degli esperti giuridici, prevista per il 16 maggio, il Direttore politico van Well stabilì che, dovendosi rassegnare ad un testo molto simile a quello del 5 aprile poiché Mosca era contraria alla formula auspicata, sarebbe stato preferibile inserirlo nel IV anziché nel I principio, uniformandosi così alla scelta degli altri Paesi CEE. Nel caso ciò non rendesse abbastanza evidente il fatto che Bonn era disponibile ad aderire alla posizione comune solo nel caso le sue iniziative autonome non avessero avuto successo — senza considerare il fatto che proprio tali iniziative minavano le possibilità di riuscita delle proposte comunitarie — van Well concluse le sue istruzioni alla delegazione con un'indicazione molto significativa: prima della riunione del Sottocomitato ci sarebbe stato un altro incontro bilaterale con Mendelevich, del cui risultato i rappresentanti tedeschi non sarebbero stati autorizzati a riferire ai colleghi della CEE prima che questo fosse stato valutato dal ministero¹⁷². Prima Mosca, poi gli alleati.

Il 16 maggio la delegazione tedesca dichiarò, durante la seduta della prima sottocommissione che si stava dedicando alla redazione dell'integrità territoriale, che si sarebbe riservata di aggiungere eventualmente un'ulteriore frase a quelle che si stavano negoziando,

Vizeußenminister Kovaljov oder Sonderbotschafter Mendelevitich in Genf', 14/5/1974. PA/AA, B150-304.

172. Fernschreiben AA – Intergerma Genf: "Sitzung des Sous-Comité in Genf am 16.5.1974 mit Rechtsexperten: friedliche Grenzänderung", 14/5/1974. PA/AA, ZA III534.

lasciando intendere chiaramente che si sarebbe trattato di quella sui mutamenti pacifici. Come si è visto, durante il precedente incontro del sottocomitato con gli esperti giuridici del 1° maggio essa aveva comunicato agli alleati di ritenere opportuno un tale intervento, ma non era stato preso alcun accordo in proposito, anche perché era evidente che ciò avrebbe contrastato con l'impostazione tattica che si era deciso di mantenere, cioè continuare ad affermare la propria preferenza per l'inclusione della clausola nel principio dell'inviolabilità.

Pur apprezzando il fatto che Bonn avesse cambiato il proprio orientamento accettando la tesi di Arangio-Ruiz, poi condivisa dagli altri alleati, sull'opportunità di collocare i mutamenti nel IV principio, durante la riunione del sottocomitato che si tenne il giorno stesso gli italiani si lamentarono perciò del fatto che i tedeschi avessero reso nota la loro nuova posizione di fronte a tutti i partecipanti alla conferenza senza informarne prima gli alleati. Del resto avevano compreso che ciò era stato causato dall'opposizione sovietica ai desiderata di Bonn. Da parte italiana si riferì che la delegazione tedesca si scusò "adducendo a pretesto di aver ricevuto le istruzioni all'ultimo momento"¹⁷³.

Il fatto che si trattasse di un pretesto fu dimostrato la settimana successiva, alla conclusione della I lettura del principio. La delegazione tedesca, "malgrado le vive rimostranze fattegli dagli altri occidentali per il serio errore tattico commesso nella seduta del 15 maggio e benché [fosse] ancora pendente la decisione comunitaria al riguardo", di nuovo senza aver dato preavviso ai colleghi CEE e NATO formalizzò infatti la sua riserva per un'eventuale inclusione della clausola sui mutamenti nel IV principio¹⁷⁴.

Nonostante i danni creati da Bonn alla coesione degli alleati, al momento della registrazione provvisoria del IV principio gli italiani

173. Telegramma Italdel Ginevra – MAE, Italnato Bruxelles, Italdipl Bonn: "CSCE: clausola mutamento pacifico frontiere", 16/5/1974. AF, b11. Sui risultati della riunione del Sottocomitato, che in sostanza si limitarono a riconoscere la situazione senza prendere alcuna nuova decisione, v. *Coopération politique européenne: "Le changement pacifique des frontières: Rapport du Président du Sous-Comité CSCE (projet)"*, doc CSCE (74) 121 P, 16/5/1974. PA/AA, ZA III534.

174. Telegramma Italdel Ginevra – MAE, Italnato Bruxelles: "CSCE – Sottocommissione Principi: Integrità territoriale (sedute del 20 e 21 maggio), 22/5/1974. AF, b11. La riunione del Sottocomitato del giorno successivo non determinò progressi rispetto alla precedente. *Coopération politique européenne: "Rapport du Sous-Comité CSCE et du Groupe ad hoc"*, doc CP (74) 24 P, 27/5/1974. AF, b7.

ritenevano comunque che le soluzioni fino ad allora raggiunte sulle questioni territoriali fossero vicine alle posizioni occidentali. L'aver ricostituito un legame fra rispetto dell'integrità territoriale e divieto di atti di forza o altri atti illeciti aveva infatti permesso che fossero qualificati in senso conforme al diritto internazionale generale entrambi i principi che l'Occidente riteneva corollari della rinuncia all'uso della forza. Inoltre l'ipotesi avanzata dall'Italia per l'inclusione dei mutamenti pacifici nel IV principio sembrava ormai accettata dai Nove e sempre più anche dagli altri occidentali e tale scelta si era rivelata appropriata soprattutto dopo l'aggiunta del terzo paragrafo dell'integrità territoriale, per cui la liceità dei mutamenti pacifici sarebbe apparsa come un ovvio completamento del divieto di acquisizioni territoriali con la forza. Se si fosse riusciti ad ottenere l'inserimento della clausola come paragrafo finale del principio, sarebbe risultato chiaro che "per inviolabilità delle frontiere e rispetto dell'integrità territoriale non si [sarebbe inteso] nulla di più che il divieto universalmente riconosciuto di usare o minacciare la forza contro frontiere e territori, lasciando impregiudicata la libertà degli Stati e dei popoli di procedere non soltanto a rettifiche territoriali minori ma anche ad integrazioni politiche suscettibili di riflettersi sul regime delle frontiere"¹⁷⁵.

Gli italiani, così come gran parte dei Paesi occidentali, non sapevano tuttavia che, una volta costatati in loro propositi ritenuti non coerenti con i propri interessi nazionali, Bonn non aveva intenzione di proseguire il negoziato sui mutamenti pacifici né in collaborazione con l'Alleanza né in seno alla conferenza. Le trattative si sarebbero svolte direttamente con Mosca dopo l'elaborazione di una posizione comune nell'ambito del Gruppo di Bonn, ove secondo i tedeschi "a differenza delle consultazioni di Ginevra, vi [erano] la necessaria riservatezza e la competenza sugli specifici problemi in discussione riguardanti Berlino e la Germania".

La Repubblica federale era tuttavia preoccupata che ai suoi maggiori alleati non fosse chiara la priorità da darsi alla risoluzione del problema dei mutamenti pacifici, motivo per cui il sostegno che avevano dato fino a quel momento a Ginevra non era stato uniforme. Gli Stati Uniti ritenevano il I cesto nel complesso insignificante per

175. Telegramma Italdel Ginevra – MAE: "CSCE: Definizione integrità territoriale", 22/5/1974. AF, b11.

i loro interessi e parevano non aver compreso che la Dichiarazione sui principi sarebbe stata in grado di incidere sulla posizione tedesca e delle tre potenze su Berlino e la Germania nel suo insieme. Di conseguenza, l'ambasciata americana a Bonn aveva affermato che se si voleva che tale atteggiamento cambiasse, si sarebbe dovuto insistere a livello più alto e fare proposte concrete, in modo che Washington istruisse diversamente e precisamente la sua delegazione. Lo stesso valeva per il Regno Unito, che sembrava un po' più interessato ma comunque non impegnato sul tema.

Gli unici ad avere capito l'importanza della questione erano i francesi e a questo proposito è interessante notare che si sottolineava come non dovesse preoccupare il fatto che Parigi fosse spinta non dalla protezione degli obiettivi nazionali tedeschi ma dalla volontà di garantire i suoi diritti sulla Germania, poiché era comunque disposta ad impegnarsi per ottenere la soluzione migliore. Mentre Washington e Londra ritenevano che la Dichiarazione, in quanto non giuridicamente vincolante, non avrebbe toccato i diritti esistenti, Bonn e Parigi pensavano che il suo valore politico e morale, soprattutto se fosse stata firmata dai capi di Stato e di Governo, sarebbe stato così forte da differenziarsi solo a livello teorico da una norma giuridica. Del resto sarebbe stato politicamente molto complicato difendersi da eventuali accuse di averne violato i principi affermando che essi erano giuridicamente insignificanti. Di conseguenza, la questione dei mutamenti pacifici come contrappeso dell'inviolabilità era fondamentale. Essa sarebbe stata infatti formulata con espressioni contenute anche nel Trattato di Mosca, che in occasione di quel negoziato erano state controverse e avevano quindi dovuto essere controbilanciate con i noti strumenti (ponte fra gli artt. 2 e 3, dichiarazioni di Gromyko, lettera sull'unità tedesca) che in questo caso mancavano e non vi potevano essere direttamente applicati¹⁷⁶.

Si noti ancora una volta che tali riflessioni ad opera di van Well contrastavano con quanto affermato da parte tedesca durante i preli-

176. Aufzeichnung MD van Well: "Deutschland- und berlinpolitische Aspekte des Prinzipienkatalogs der KSZE (insbesondere im Zusammenhang mit der Möglichkeit friedlicher Grenzänderungen)", 4/6/1974. AAPD, 1974, doc 158; Cfr. Niedhart, Gottfried: "Peaceful Change of Frontiers as a Crucial Element in the West German Strategy of Transformation", in Bange, Oliver e Gottfried Niedhart (a cura di): *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*. London: Berghahn Books, 2008, p. 48.

minari per cercare di convincere gli italiani ed altri alleati ad accettare la separazione fra inviolabilità e rinuncia all'uso della forza, cioè che l'ordine dei principi, la clausola sulla loro interdipendenza e le garanzie che l'URSS aveva dato nel corso dei negoziati per il Trattato di Mosca sarebbero stati sufficienti ad assicurare l'interpretazione voluta dell'inviolabilità.

È certamente vero che all'epoca non si era ancora iniziata la redazione del principio e quindi i tedeschi potevano sperare di ottenerne una favorevole ai loro interessi, ma è altrettanto vero che, data la posizione di Mosca e la sua intransigenza sulla separazione fra i due principi, non si poteva certo credere che essa avrebbe poi accettato che fossero formulati per dare piena soddisfazione alle esigenze tedesche. Del resto gli altri Paesi occidentali erano stati favorevoli al compromesso del 5 aprile proprio perché credevano che la formulazione ottenuta sull'inviolabilità fosse la migliore possibile. Si confermava quindi la valutazione italiana espressa in più occasioni secondo cui Bonn aveva preso coscienza troppo tardi dei propri interessi, o meglio non si era resa conto del peso della concessione fatta a Mosca durante i preliminari, che l'avrebbe poi costretta ad una difficile opera di recupero durata tutta la conferenza.

Proprio a tale opera si dedicò il I Segretario di Stato agli Esteri Gehlhoff¹⁷⁷, che invitò gli ambasciatori americano, inglese e francese a Bonn a chiarire ai loro Governi l'importanza e l'urgenza di un coordinamento in proposito ed invitò gli ambasciatori tedeschi nelle tre capitali a fare altrettanto. Anche l'ambasciatore tedesco a Mosca, il rappresentante permanente presso la NATO e la delegazione alla CSCE furono informati di quanto avrebbero dovuto rispondere nel caso i rappresentanti delle tre potenze in loco li avessero approcciati, precisando che nessuno all'infuori di queste, alleati compresi, avrebbe dovuto essere messo al corrente delle trattative in corso. Anche in questo caso si noti che Hakkarainen, oltre a non menzionare alcuno degli episodi in cui i tedeschi avevano fatto precedentemente fallire le tattiche comuni, definisce il trasferimento del negoziato nel Gruppo di Bonn e il fatto che tutto ciò dovesse rimanere strettamente confidenziale fra i suoi membri come una semplice "aggiunta" rispetto alla cooperazione politica europea, che non sarebbe più stata sufficiente, e

177. Walter Gehlhoff aveva appena sostituito Paul Frank.

non fa cenno alle difficoltà che i tedeschi incontrarono nel convincere i tre alleati a seguire questa strada comune¹⁷⁸.

Dopo il suddetto incontro preliminare Gehlhoff e i tre ambasciatori a Bonn si riunirono nuovamente il 10, 11 e 13 giugno allo scopo di elaborare uno studio che, nelle intenzioni tedesche, avrebbe dovuto essere sottoposto ai rispettivi direttori politici e poi ai ministri, di modo che questi, nel consueto incontro a quattro che avrebbe preceduto il Consiglio atlantico di Ottawa del 18 giugno, prendessero una decisione e fornissero istruzioni comuni alle loro quattro delegazioni per la prosecuzione del negoziato a Ginevra.

Durante questi colloqui la Francia si dimostrò come previsto la più collaborativa, ma anche gli Stati Uniti, verosimilmente in seguito all'opera dell'Amb. von Staden presso le alte sfere del Dipartimento di Stato, furono maggiormente attivi. Al contrario gli inglesi furono molto più riservati e non concordarono sul fatto che i quattro ministri dovessero prendere ad Ottawa delle decisioni operative per le delegazioni. Secondo loro la questione avrebbe dovuto essere trattata a Ginevra e non nel Gruppo di Bonn, tantomeno a livello di ministri dato che sarebbe già esistito un accordo generale. A questo proposito i tedeschi risposero che alla CSCE il problema dei mutamenti pacifici era strettamente legato a quello della protezione dei diritti quadripartiti su Berlino e la Germania nel suo insieme, tema di evidente competenza del Gruppo di Bonn, per cui questo non avrebbe potuto discutere solo del secondo¹⁷⁹.

Non stupisce che tale opinione non fosse condivisa dagli italiani. A seguito della conferenza stampa di Genscher e Kissinger dell'11 giugno, in cui quest'ultimo affermò che gli Stati Uniti sostenevano la posizione tedesca sui mutamenti pacifici e si sarebbero impegnati ad elaborare una formula adatta in seno al Gruppo di Bonn, i commenti dell'Amb. Ducci non furono certo positivi. Egli affermò infatti che il

178. Fernschreiben AA – Diplogerma Washington, Paris, London, Moskau, Genf, Natogerma Brüssel: "Deutschland- und berlinpolitische Aspekte des Prinzipienkatalogs der KSZE (insbesondere im Zusammenhang mit der Möglichkeit friedlicher Grenzänderungen)", 7/6/1974. PA/AA, B150-306; Hakkarainen: cit., p. 226.

179. Unterabteilung 21: "Deutschland- und berlinpolitische Aspekte des Prinzipienkatalogs der KSZE: Beratungen der Vierergruppe", 12/6/1974; Politische Abteilung 2: "Deutschland- und berlinpolitische Aspekte des Prinzipienkatalogs der KSZE: Beratungen der Vierergruppe", 14/6/1974. PA/AA, B150-306.

testo era già stato registrato e che, se se ne fosse ritenuto opportuno un adattamento, era evidente che ciò avrebbe dovuto avvenire nell'ambito del coordinamento a Nove e a Quindici, a maggior ragione dato che i mutamenti non si riferivano tanto al problema tedesco, quanto ad una questione generale di interesse comune, cioè impedire che si sanzionasse la divisione dell'Europa per consentire il processo di unificazione politica europea. Ducci riconobbe peraltro che mentre l'Italia aveva evidenziato tale aspetto sin dai preliminari, su di esso vi erano state frequenti incomprensioni fra gli alleati, compresa la Repubblica federale¹⁸⁰.

Come previsto, il 18 giugno i quattro Ministri degli Esteri del Gruppo di Bonn si incontrarono prima del Consiglio atlantico e Genscher chiese l'aiuto dei colleghi per ottenere una migliore definizione della clausola, dal momento che riteneva che l'URSS ne desse un'interpretazione diversa e che non si potesse permetterle nel futuro di impedire dei pacifici mutamenti di frontiere così come intesi dai tedeschi¹⁸¹. Tale affermazione conferma per l'ennesima volta la scarsa affidabilità delle ragioni addotte da Bonn durante i preliminari per convincere gli alleati ad accettare la separazione fra non uso della forza e inviolabilità, cioè il fatto che l'ordine dei principi e la clausola sulla loro interdipendenza sarebbero stati sufficienti per sostituire il legame fra i due principi presente nel Trattato di Mosca attraverso il cosiddetto ponte e garantire quindi la validità dell'interpretazione occidentale.

Al contrario di quanto accaduto ad Helsinki e probabilmente proprio a causa delle rinunce là accettate e rivelatesi eccessive rispetto ai propri obiettivi nazionali, i tedeschi si dimostrarono intransigenti. Quando Kissinger, evidentemente preoccupato che la questione potesse creare attriti con Mosca, fece notare che sarebbe stato pericoloso ridiscutere quanto già registrato, Genscher affermò quindi che nessun governo tedesco avrebbe firmato un documento che non contenesse una soluzione soddisfacente sui mutamenti¹⁸². Di conseguenza, si decise di insistere con i sovietici per l'inclusione della formula del 5 aprile nel principio dell'inviolabilità. Di fronte alla loro probabile

180. Telegramma MAE – Italdel Ginevra e altre: "CSCE: clausola mutamento pacifico frontiere", 20/6/74. AF, b 10.

181. Fernschreiben van Well – AA: "Deutschlandessen der vier Aussenminister am 18. Juni 1974", 19/6/1974. AAPD, 1974, doc 182, pp. 787–90; Niedhart: cit., p. 47–8.

182. Ibidem.

opposizione, si sarebbe proposta una definizione in forma positiva da includere nel I o nel IV principio.

Si noti che Ducci, comunicando la notizia appresa a Ottawa da Guido Brunner, sottolineò che questi aveva affermato di attendersi che tale “bomba” avrebbe creato tensione ed inevitabili ritardi alla conferenza¹⁸³. Esattamente ciò che Bonn aveva voluto evitare quasi ad ogni costo a Helsinki.

La condizione posta dal ministro tedesco non lasciava evidentemente alternative agli altri tre se non quella di sostenerlo, ma l'impossibilità, a causa dell'opposizione inglese, di elaborare una strategia comune da indicare alle quattro delegazioni fece sì che a Ginevra tale sostegno non fosse chiaro e uniforme. A seguito di un incontro con i suoi tre omologhi, l'Amb. Guido Brunner riferì infatti che essi appoggiavano l'iniziativa della Repubblica federale, ma credevano fosse opportuno che essa negoziasse da sola con Mosca. Essi erano inoltre a favore dell'inserimento della clausola nel principio dell'integrità territoriale, poiché ritenevano impossibile l'opzione dell'inviolabilità e avrebbero voluto evitare contrasti con l'URSS sull'argomento, a meno che questa si dimostrasse intransigente anche rispetto ad altre alternative. Bonn sarebbe stata libera di scegliere la tattica negoziale che riteneva più adatta per raggiungere tale obiettivo¹⁸⁴.

Chiaramente ciò non era quanto i tedeschi avevano inteso stabilire a Ottawa: essi avevano portato la questione al livello dei ministri proprio per definirla fuori dalla conferenza e per fare in modo di non trovarsi da soli ad affrontare i sovietici. I commenti e le indicazioni di van Well rispetto a quanto riferito da Ginevra furono di conseguenza molto duri e significativi. Ciò non corrispondeva infatti sia dal punto di vista sostanziale che da quello formale a quanto stabilito dai quattro direttori politici e dai loro ministri alla vigilia del Consiglio atlantico, né a quanto discusso dai rispettivi ambasciatori nella successiva riunione del Gruppo di Bonn del 26 giugno, dalla quale era emersa una valutazione comune anche rispetto al fatto che il tema dei mutamenti dovesse essere affrontato in seno al gruppo stesso e non a Ginevra.

183. Telegramma Italdipl Ottawa – MAE: s.t., 20/6/74. AF, b10.

184. Fernschreiben Intergerma Genf – AA: “Delegationsbericht Nr. 522: “KSZE: Erörterung der friedlichen Grenzänderung und der Vier-Mächte-Rechte in der Vierergruppe”, 27/6/1974. PA/AA, B150-307.

Il 28 avrebbe dovuto svolgersi una riunione nel corso della quale approvare definitivamente due testi sui mutamenti pacifici e sulla protezione dei diritti quadripartiti su Berlino e la Germania nel suo insieme da sottoporre ai ministri per la successiva presentazione in sottocommissione, ma questa fu rimandata su istanza dei tre rappresentanti alleati, apparentemente perché questi avevano notato delle discrepanze fra quanto stavano trattando e l'evoluzione del negoziato a Ginevra. I francesi avevano infatti informato l'Auswärtiges Amt di essere stati contattati dalla delegazione sovietica, che aveva chiesto loro di confermare quanto riferito il giorno prima da parte tedesca all'Amb. Mendelewicz, cioè il fatto che essa sarebbe stata favorevole ad una formulazione positiva del testo sui mutamenti del 5 aprile da inserire nel principio dell'integrità territoriale¹⁸⁵.

Su richiesta da Bonn di dare o meno conferma dell'accaduto, Guido Brunner affermò che quanto riferito era avvenuto a seguito di istruzioni secondo cui si sarebbe dovuta informare la controparte della formula migliore elaborata dai Quattro se ve ne fosse stata occasione. A suo parere, quanto prima Mosca fosse venuta a conoscenza del testo gradito ai tedeschi e del fatto che era approvato anche dalle altre tre grandi potenze occidentali, tanto maggiori sarebbero state le possibilità di avere successo evitando contrasti¹⁸⁶. Si noti tuttavia che nel Gruppo di Bonn non era ancora stato raggiunto un accordo ufficiale sul nuovo testo da presentare, che i ministri avevano deciso che si dovesse insistere ancora con l'URSS per l'inserzione nel III principio e che il testo a cui i tedeschi avevano fatto riferimento con Mendelewicz era lo stesso che appena il giorno prima i capi delle delegazioni degli altri tre Paesi, a colloquio con Guido Brunner, avevano giudicato impossibile da ottenere¹⁸⁷.

Di conseguenza van Well sentì la necessità di chiarire che, prima che la questione fosse stata definita in seno al Gruppo di Bonn e presentata ufficialmente nella I sottocommissione, le quattro delegazioni non avrebbero potuto informarne nessuno nemmeno in modo informale, né avrebbero potuto prendere alcuna iniziativa se non discutere

185. Fernschreiben AA – Intergerma Genf: "Deutschland- und berlinpolitische Aspekte der KSZE", 28/6/1974. *Ibidem*. Per la formulazione v. nota 159, testo nr. (2).

186. Fernschreiben Intergerma Genf – AA: "Delegationsbericht Nr. 526: "Deutschland- und berlinpolitische Aspekte der KSZE", 1/7/1974. PA/AA, B150-308.

187. Fernschreiben Intergerma Genf – AA: "Delegationsbericht Nr. 522", cit.

fra loro delle questioni procedurali e sottoporre le loro valutazioni al Gruppo. Nel caso i tedeschi avessero ricevuto domande in proposito, avrebbero dovuto rispondere sottolineando l'importanza che attribuivano ad una soluzione chiara del problema e la loro preferenza per un collocamento nel principio dell'inviolabilità. Tali precauzioni sarebbero state necessarie per non perdere credibilità di fronte agli altri tre Paesi e ritrovarsi quindi da soli a difendere gli interessi comuni¹⁸⁸.

Quali erano tuttavia questi interessi comuni? Ciò era chiaro per quanto riguardava la protezione dei diritti quadripartiti, ma non altrettanto per i mutamenti pacifici, tanto è vero che Genscher aveva dovuto in pratica minacciare i suoi colleghi di non sottoscrivere l'Atto finale della CSCE pur di avere il loro assenso alla modifica del testo già registrato. Si può quindi ritenere che vi fosse un generale interesse comune a garantire pacifici mutamenti di confini in Europa (cioè a negare un riconoscimento dello status quo), per cui anche gli altri tre Paesi si erano variamente impegnati per giungere al compromesso del 5 aprile, ma che l'interesse ad andare oltre tale soluzione fosse esclusivamente tedesco e gli altri avessero dovuto aderirvi.

Intrecciare la discussione sui mutamenti pacifici a quella sui diritti quadripartiti era stata a questo proposito una tattica intelligente da parte di Bonn. Non si può certo affermare che non vi fossero reali legami fra i due temi, poiché la definizione dei confini tedeschi era uno degli aspetti principali che avrebbero dovuto essere definiti dal futuro trattato di pace fino al quale le potenze vincitrici avrebbero detenuto particolari diritti e responsabilità, ma si trattava degli stessi legami che esistevano al momento della firma dei trattati di Bonn con i suoi vari vicini orientali e ciò non aveva impedito alla Repubblica federale di negoziare da sola quegli accordi, salvo tenerne informati gli alleati e stabilire con Mosca che i diritti quadripartiti non sarebbero stati toccati da quanto definito bilateralmente. Quello che aveva spinto i tedeschi a sollecitare il Gruppo di Bonn non era pertanto una maggiore comunione di obiettivi con gli alleati rispetto al passato, ma un maggiore bisogno del loro sostegno per raggiungere i propri obiettivi in un nuovo contesto e ciò è dimostrato significativamente dalle istruzioni di van Well alla delegazione:

¹⁸⁸. Fernschreiben AA – Intergerma Genf: "Deutschland- und berlinpolitische Aspekte der KSZE", 28/6/1974, cit.

Come ci è stato detto apertamente da parte alleata, a Ginevra non possiamo più proteggere i nostri interessi attraverso una condotta che non sia concordata con gli alleati e da loro sostenuta. Per questo motivo abbiamo richiamato ripetutamente e fortemente l'attenzione sull'interesse comune della Repubblica federale e delle tre potenze alleate ad un regolamento soddisfacente dei mutamenti pacifici e della protezione dei diritti alleati¹⁸⁹.

Le parole del direttore politico tedesco indicano chiaramente che Bonn aveva inteso perseguire i propri obiettivi nazionali se necessario indipendentemente dal coordinamento con gli alleati, ma arrivata ad un punto in cui ciò non era più possibile era pronta a rimanere fedele a quanto stabilito con essi. Si noti tuttavia che quanto deciso con gli alleati era stato praticamente imposto loro e che per alleati si intendevano solo americani, inglesi e francesi.

Non si può infatti valutare come fedele al coordinamento fra Paesi CEE il fatto di non essersi uniformati alla generale preferenza per il collocamento dei mutamenti nel IV principio ma aver comunque deciso con essi di continuare ad insistere tatticamente per il III, poi aver espresso pubblicamente e senza consultarli la propria disponibilità per il IV facendo saltare la tattica comune, poi aver deciso nel Gruppo di Bonn di continuare a richiedere l'inserimento nel III e di presentare questa posizione anche nei contatti informali che sarebbero avvenuti alla CSCE finché la questione non fosse stata definita al suo esterno. Se gli altri Paesi comunitari avessero chiesto spiegazioni su questo ennesimo cambiamento di fronte, quale giustificazione si sarebbe potuta trovare?

Alla riunione del Sottocomitato politico CEE dell'11 luglio il rappresentante tedesco non riferì ovviamente che Genscher aveva imposto ai suoi tre colleghi di modificare il testo del 5 aprile e di collocarlo diversamente da quanto gradito alla maggioranza degli alleati, pena la non adesione di Bonn all'Atto finale della CSCE, né che la nuova soluzione era stata elaborata da Genscher e Kissinger il 3 luglio¹⁹⁰, ma solo

189. Ibidem.

190. Cfr. Dg 21: "Gespräch des Herrn Bundesminister mit Kissinger: KSZE Prinzip der Zulässigkeit friedlicher Grenzänderungen", 3/7/1974. PA/AA, ZA 111534; Fernschreiben AA – Intergerma Genf: "Gespräch BM mit AM Kissinger in Miesbach am 6.7.74: KSZE: Friedliche Grenzänderungen", 10/7/1974. Ivi, B150–308. Si noti per precisione che la formula presentata da Kissinger non era esattamente quella voluta da Bonn, ma una versione leggermente diversa che da parte americana si riteneva più accettabile per i sovietici. I tede-

che quest'ultimo, durante un incontro con Gromyko, gli aveva sottoposto una nuova formula da collocare nel principio dell'uguaglianza sovrana.

Ancora una volta gli italiani, insieme ai belgi, protestarono affermando che una questione di tale importanza, che riguardava anche la salvaguardia del processo di unificazione politica europea, non avrebbe dovuto essere decisa a due. Essendo stata precedentemente trattata in seno al Comitato politico dei Nove e dai loro ministri degli Esteri riunitisi a Bonn il 10 e 11 giugno, la procedura corretta sarebbe stata quella di rinviare la decisione fino al successivo Comitato politico di Parigi.

Secondo quanto riferito da Ducci a Moro, i direttori politici tedesco e francese diedero "spiegazioni alquanto imbarazzate", sostenendo che la discussione ad Ottawa era partita da una richiesta dei tre Paesi europei agli Stati Uniti affinché trattassero con i sovietici una formula per salvaguardare i diritti quadripartiti e gli accessi a Berlino. Van Well aggiunse che comunque il suo governo avrebbe accettato l'inclusione nel I principio anziché nel III o IV solo se Mosca avesse a sua volta accettato la clausola sull'interdipendenza dei principi.

Si noti che questa era un'autodifesa piuttosto infelice, dato che era noto sia che la clausola sull'interdipendenza faceva già parte delle condizioni poste dai tedeschi il 5 aprile nella loro riserva formale, sia che essi erano favorevoli già da prima all'inserimento nel I principio e vi avevano (apparentemente) rinunciato solo perché gli altri Paesi CEE erano concordi sul IV. D'altronde non c'erano molte altre giustificazioni a cui francesi e tedeschi avrebbero potuto appellarsi, così come chiaramente evidenziato da Ducci: "Nessuna risposta mi è stata data — perché non era possibile darla — sull'atteggiamento poco corretto di aver mantenuto per tanto tempo il silenzio sulla questione con i soci comunitari".

In ogni caso i capi delle delegazioni CEE, trovandosi di fronte al fatto compiuto, non poterono fare altro che inserire nel documento per la riunione dei loro direttori politici a Parigi, oltre a quella precedentemente concordata a Nove, la nuova formula cosiddetta

schì l'avevano accettata solo in cambio di una soddisfacente clausola sull'interdipendenza dei principi. Fernschreiben van Well – Diplogerma Moskau: "KSZE-Prinzipiendeklaration: Peaceful-Change", 28/1/1975. AAPD, 1975, doc 18, pp. 100-4.

americana, ufficialmente appoggiata dai tedeschi. Il Comitato politico che si sarebbe poi riunito il 7 novembre, trovandosi anch'esso di fronte al fatto compiuto, avrebbe deciso di sostenere solo l'ultima.

Si noti che anche in questo caso tutto ciò non è considerato da Hakkarainen, che si limita a menzionare che in sede di cooperazione politica europea si approvò ciò che era stato deciso fra Washington e Mosca¹⁹¹. Nel frattempo a Bonn si continuava a riflettere e a proporre ai tre alleati testi ancora più dettagliati e pertanto inaccettabili per la controparte, tant'è vero che Kissinger non li sottopose nemmeno ai sovietici¹⁹².

Il 25 luglio, alla vigilia della conclusione della sessione, il delegato americano illustrò nell'ambito del coordinamento atlantico le istruzioni ricevute da Washington affinché il giorno dopo presentasse in seno alla I sottocommissione la formula che Kissinger aveva proposto a Gromyko per l'inserimento nell'uguaglianza sovrana, precisando che la decisione di presentare subito tale testo era avvenuta su richiesta del governo tedesco in vista del dibattito parlamentare che si sarebbe svolto in settembre sulla mozione dell'opposizione¹⁹³ e che tale urgenza aveva impedito adeguate consultazioni.

Ancora una volta gli italiani, insieme ad olandesi e canadesi, furono coloro che criticarono più aspramente l'accaduto, per una serie di motivi che il delegato americano “[considerò] riflettenti [la] realtà politica sottostante a[lle] decisioni” prese:

1. formulazione e sua collocazione [era] stata decisa autonomamente dal Gruppo di Bonn senza tener conto di consultazioni a Nove e a Quindici;

191. Telegramma Italdel Ginevra – MAE, Italnato Bruxelles: “CSCE: inviolabilità frontiere – Clausola sul mutamento pacifico delle frontiere”, 11/7/1974. AF, b11; Amb. Ducci: “Appunto per l'Onorevole Ministro: Formula del mutamento pacifico”, 12/7/1974. Ivi, b13; Telegramma MAE – Italdel Ginevra, Italnato Bruxelles: “CSCE: Riunione Comitato Politico a Nove”, 9/11/1974. Ivi, b19; Hakkarainen: cit., p. 229.

192. Cfr. Ref. 500: “KSZE-Prinzipienkatalog: Aussage zur friedlichen Grenzänderung”, 15/7/1974. PA/AA, B150-308; MD van Well – Diplogerma Moskau: “KSZE-Prinzipienklärung: peaceful change”, 28/1/1975, cit.

193. “Grosse Anfrage der Fraktion der CDU/CSU betr. Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)”, Drucksache 7/2354, in Deutscher Bundestag: *Verhandlungen des Deutschen Bundestages: Anlagen zu den stenographischen Berichten: Drucksachen*, 7. Wahlperiode.

2. autorità sovietiche [erano] state informate di tale decisione prima degli alleati; delegato americano [riteneva] che adesione sovietica [fosse] stata comunicata a Washington, come previsto, nei giorni [precedenti] senza che tuttavia ciò [fosse] stato portato a conoscenza degli alleati;
3. decisione [era stata] dettata esclusivamente da considerazioni ispirate ad accordi su Berlino e a diritti quadripartiti sulla Germania; modalità sua presentazione [era] dettata principalmente da esigenze politiche interne tedesche;
4. nessuna sensibilità o considerazione [erano] state mostrate per esigenze relative a prospettive unificazione politica europea;
5. si riconosce[va] che si tratta[va] di una “notevole e significativa concessione ai sovietici”, di cui tuttavia delegato tedesco [aveva] ammesso ignorare motivazioni che a ciò [avevano] ispirato Governo tedesco¹⁹⁴.

Dando agli italiani l'impressione che il governo di Washington avesse aderito alle pressioni tedesche ma non fosse del tutto insensibile alle proteste loro e di altri alleati, il delegato statunitense affermò che rimaneva aperta ad ogni Paese la possibilità di presentare proprie valutazioni per giungere eventualmente a diversi orientamenti e che per evitare che in seno alla sottocommissione nascesse un dibattito da cui emergessero le divergenti posizioni occidentali, il giorno dopo avrebbe presentato la proposta a conclusione della seduta, che era l'ultima prima della pausa estiva e dell'inizio della sessione successiva¹⁹⁵. In realtà l'opinione degli americani era che la questione fosse di interesse tedesco e al massimo europeo, per cui ad essi non interessava particolarmente quale testo si sarebbe ottenuto e con quale tattica, ma solo che i tedeschi fossero soddisfatti e si potesse concludere la conferenza senza incrinare troppo i rapporti con Mosca¹⁹⁶.

194. Telegramma Italdel Ginevra – MAE, Italanato Bruxelles e altre: “CSCE: Clausola mutamento pacifico delle frontiere”, 25/7/1974. AF, b11.

195. Ibidem.

196. Oltre a numerosi documenti già citati, cfr. Maresca: cit., passim e Niedhart: cit., passim.

3.4.4. *La quarta e la quinta sessione: l'accordo sui mutamenti pacifici all'esterno della CSCE*

Così come la maggioranza degli alleati, anche i sovietici non apprezzarono la proposta americana e non solo per il contenuto che a loro parere, attraverso la menzione del diritto internazionale all'inizio, sembrava significare che esso non solo permettesse, ma incoraggiasse mutamenti di frontiere¹⁹⁷. Avendola ritenuta non soddisfacente ma neanche irricevibile, essi cercarono infatti di discuterla, ma si trovarono continuamente rimbalzati fra le due delegazioni poiché gli americani erano stati i proponenti ufficiali, ma fecero subito comprendere di aver agito per conto dei tedeschi¹⁹⁸.

Ciò da un lato infastidì Mosca, ma dall'altro le permise di continuare ad adottare la tattica che aveva messo in atto fin dall'inizio dei negoziati soprattutto con Bonn e Parigi, cioè cercare di far leva sulle divisioni interne all'Occidente per raggiungere più facilmente i propri obiettivi. Il responsabile per la CSCE presso il Dipartimento di Stato americano raccomandò infatti ai tedeschi di non cambiare idea rispetto all'ultimo testo proposto in sottocommissione perché l'URSS aveva in più occasioni sottolineato che fra Bonn e Washington non vi sarebbe stato accordo sul tema ed era necessario dimostrare il contrario. Egli aggiunse inoltre che si trattava di un'iniziativa principalmente della Repubblica federale che riguardava soprattutto gli interessi tedeschi, perciò stava a questa difenderla e impegnarsi affinché fosse accettata. Gli Stati Uniti l'avrebbero sostenuta appieno, ma non potevano essere "più papisti del Papa"¹⁹⁹. Allo stesso modo, il rappresentante tedesco al Consiglio atlantico riferì che Gromyko, in

197. V. Fernschreiben Diplogerma Moskau – AA: "Sowjetische KSZE-Politik: Äusserungen Semskows zu peaceful change", 21/2/975. PA/AA, ZA 111534. Per l'evoluzione del testo sui mutamenti si rimanda all'elenco brevemente commentato nella nota 159. Non si ritiene opportuno illustrare ulteriormente ogni minima differenza fra le formule discusse al di fuori della conferenza fra Bonn, Washington e Mosca per almeno due motivi: si trattò di una trattativa svoltasi all'insaputa dell'Italia, per cui è meno rilevante in un'analisi che si concentra sulla dimensione bilaterale; si condivide l'opinione di Kissinger (cit. in Maresca: cit., p. 115) secondo cui, dal momento in cui si arrivò a negoziare sulla posizione delle virgole, la questione divenne "astrusa ed esoterica".

198. Maresca: cit., p. 115.

199. Fernschreiben Diplogerma Washington – AA: "KSZE: Peaceful change", 2/10/1974. PA/AA, B150-314.

un incontro con Genscher a New York, aveva affermato che secondo lui gli Stati Uniti avrebbero potuto accettare anche la formula già registrata. Evidentemente il ministro tedesco sapeva che era vero, ma difese la coesione degli alleati. A proposito di essa è anche interessante notare che Hakkarainen afferma che Kissinger e Genscher decisero che i Nove avrebbero approvato il testo in discussione [sic!]²⁰⁰.

Tali episodi sono interessanti per almeno due motivi: dimostrano che i tedeschi, pur continuando a non consultarsi con gli alleati esterni al Gruppo di Bonn, avevano deciso almeno di informarli su parte di ciò che avveniva a porte chiuse e avevano capito che, dopo aver preteso l'aiuto degli americani, era venuto per loro il momento di prendere più direttamente in mano la situazione con i sovietici. Dopo che questi il 16 ottobre avevano ufficialmente comunicato alla delegazione tedesca che rifiutavano la formula del 26 luglio, durante la visita a Mosca dal 28 al 31 ottobre Schmidt e Genscher proposero quindi loro di adottare un low profile sul terzo cesto pur di ottenere una buona formulazione della clausola sui mutamenti, che definirono il "solo interesse vitale" di Bonn²⁰¹. Evidentemente ciò non faceva parte di ciò che si sarebbe potuto riferire agli alleati, dato che si trattava di una svendita unilaterale di uno degli obiettivi fondamentali dell'Occidente alla CSCE, ritenuto prioritario anche dagli Stati Uniti che erano invece poco interessati a gran parte degli altri temi all'ordine del giorno, compreso il I cesto e quindi il cosiddetto interesse vitale tedesco, dato che la Dichiarazione sui principi non sarebbe stata giuridicamente vincolante.

Nonostante l'offerta potesse sembrare molto allettante, a Gromyko doveva essere chiaro che i tedeschi non sarebbero mai riusciti ad imporre una tale rinuncia a tutti gli alleati e anzi non avrebbero potuto nemmeno proporla. Probabilmente pensò anche di poter sfruttare più a lungo la loro posizione di demandeurs disposti praticamente a tutto e si dimostrò quindi intransigente nel voler mantenere la formula già registrata il 5 aprile. Tuttavia Genscher gli rispose, come aveva fatto con Kissinger, che la Repubblica federale non avrebbe firmato l'Atto

200. Telegramma Italtel Bruxelles – Italdel Ginevra: "CSCE: Incontri Gromyko con colleghi occidentali", 9/10/1974. AF, b30; Hakkarainen: cit., p. 229.

201. Niedhart: cit., p. 48. Si noti che Hakkarainen (cit., p. 231) afferma invece che, nonostante i tentativi sovietici, i tedeschi non si impegnarono mai in negoziati bilaterali con loro sui mutamenti pacifici.

finale della CSCE se non fosse stata soddisfatta su questo punto. Di fronte a tale minaccia, Gromyko chiese addirittura l'aiuto degli americani, in visita a Vladivostok il 23 e 24 novembre, affinché convincessero i tedeschi a desistere. Tuttavia questi ultimi si dimostrarono altrettanto intransigenti il mese successivo a Washington, per cui Kissinger accettò di provare ad elaborare con loro delle nuove formule ma li invitò anche esplicitamente a difendere i loro interessi bilateralmente con i sovietici²⁰².

Anche in questo caso i tedeschi comunicarono agli altri Paesi CEE il minimo indispensabile, cioè il fatto che gli Stati Uniti avevano ripreso i contatti con l'URSS per una modifica della formula sui mutamenti, in modo che non emergesse che era stata ancora una volta una loro iniziativa, dal momento che essi stessi avevano garantito agli alleati che gli americani non avrebbero intrapreso nulla di nuovo senza prima consultarsi con loro e ciò era invece avvenuto per l'ennesima volta. Anche a questo proposito Hakkarainen sostiene invece che Bonn si preoccupò di avere sempre l'approvazione degli alleati europei sulle formulazioni in discussione proprio perché aveva imparato dal suo precedente errore del 5, quando era stata abbandonata da essi²⁰³.

Le discussioni sulle possibili nuove versioni del testo sui mutamenti e sulla tattica da adottare per negoziare con Mosca sarebbero proseguite fra Bonn e Washington²⁰⁴. Nel frattempo i Paesi comunitari non potevano fare altro che rimanere allineati su quella che era stata ufficialmente l'ultima proposta occidentale, anche se alcuni di loro avrebbero preferito tornare a quella del 5 aprile.

L'Italia in particolare aveva sempre ritenuto che la formula e soprattutto la collocazione proposte il 26 luglio non riflettessero gli interessi europei, ma dopo il rifiuto sovietico si convinse che l'errore fatto, anche tatticamente, con la presentazione l'ultimo giorno della terza sessione si fosse dimostrato particolarmente grave. Una volta sfumata

202. Niedhart: cit., pp. 48-9; MD van Well - Botschaft Moskau: "KSZE-Prinzipienerklärung: peaceful change", 28/1/1975, cit., nota 19

203. Telegramma Italdel Ginevra - MAE, Italnato Bruxelles: "CSCE: mutamento pacifico frontiere", 31/12/1974. AF, b10; Hakkarainen: cit., p. 231.

204. V. Fernschreiben AA - Diplogerma Washington: "KSZE-Prinzipienkatalog: Peaceful change", 16/1/1975. PA/AA, B150-321; Fernschreiben AA - Intergerma Genf: "KSZE-Prinzipienkatalog", 23/1/1975. *Ibidem*; MD van Well - Diplogerma Moskau: "KSZE-Prinzipienerklärung: Peaceful-Change", 28/1/1975, cit.; D 2: "Prinzipiendeclaration: Peaceful change", 24/2/1975. PA/AA, B150-323.

l'ultima formula, ci si trovava infatti a ripartire da quella del 5 aprile con la prospettiva di collocarla nel I principio. Essa era stata concepita per essere legata al III o al IV, dei quali sarebbe stata un'integrazione intesa a chiarire che gli Stati consideravano le loro frontiere o i loro territori come inviolabili ma mutabili, purché rispettassero certe condizioni (mezzi pacifici, accordo). Inserita nel I avrebbe invece rappresentato un'anomalia rispetto alle normali facoltà degli Stati, da esercitare solo eccezionalmente. Affinché la formula si prestasse ad essere interpretata nel senso che la facoltà di mutare pacificamente le proprie frontiere era uno degli attributi normali della sovranità, essa avrebbe dovuto subire una serie di modifiche, fra cui la trasformazione da negativa a positiva che era stata tentata ma rifiutata da Mosca nella versione del 26 luglio.

Tutto ciò secondo gli italiani aveva posto l'Occidente in una situazione negoziale più debole, con la prospettiva di soluzioni meno favorevoli che avrebbero danneggiato le aspirazioni europee senza favorire quelle tedesche:

Si ha comunque l'impressione che contatti hanno luogo sottobanco con i sovietici nella persuasione, ahimè generale, che si tratta di problema soprattutto tedesco. Non ci si rende conto invece che comunque sia la CSCE avrà il valore di un trattato di pace sulla Germania e quindi queste clausole non modificano quella realtà, mentre invece senza di esse si avvalorerebbe il significato di sanzione dello statu quo, che l'unificazione europea turberebbe sino al punto di legittimare azioni sovietiche per ristabilirlo²⁰⁵.

Tale commento particolarmente duro da parte degli italiani, anche nei confronti delle prospettive di riunificazione tedesca che essi avevano invece sempre difeso sia in seno alla CSCE che fuori, era probabilmente indice di una prevedibile frustrazione. Questa non derivava solo dall'atteggiamento di Bonn, che dimostrava di anteporre senza remore i propri interessi nazionali a quelli comunitari, ma anche da quello degli altri Paesi CEE, che nonostante l'insistenza italiana sul tema sin dai preliminari non sembravano comprendere quanto

205. MAE – DGAP, Uff III: "Appunto per il Direttore generale degli Affari politici: CSCE – Riunione Sottocomitato a Nove, Dublino, 15–17 gennaio 1975", 20/1/1975. AF, b30; *Idem*: "Clausola sul mutamento pacifico delle frontiere", 20/1/1975. Ivi, b13. Cfr. Coopération politique européenne: "Relevé de conclusions du Comité Politique", 24/1/1975. Ivi, b7; Représentation permanente de l'Italie auprès de l'OTAN: "Notes", 27/1/1975. Ivi, b3.

la situazione fosse pericolosa anche per loro, nonché da quello degli Stati Uniti, che affermavano di essere disponibili ad accettare qualsiasi versione fosse gradita agli europei ma per europei intendevano solo i tedeschi:

L'incomprensione degli americani per le esigenze europee e il fatto che negoziavano in nome, per conto e sotto pressione di Bonn, ci espongono al rischio di vedere sacrificata l'esigenza europea a quella tedesca. Perciò occorre vagliare a che:

1. gli USA non facciano concessioni senza averle prima concordate con tutti i Nove;
2. rimanga aperta la possibilità di ricollegare la clausola del mutamento pacifico all'integrità territoriale (o al non ricorso alla forza);
3. non si precluda ogni possibilità di far cadere puramente e semplicemente la clausola del mutamento pacifico (meglio nessuna che una cattiva, che lasci dubbi sull'esistenza di una regola indiscussa del diritto internazionale generale) in cambio di un certo rimaneggiamento del testo dell'inviolabilità delle frontiere che ne accentui gli aspetti di derivazione dal non ricorso alla forza²⁰⁶.

Chiaramente tutte queste opzioni erano molto inverosimili in quanto inaccettabili sia per buona parte degli occidentali che per Mosca e i suoi alleati, ma dimostrano quanto l'Italia fosse realmente preoccupata per quello che aveva considerato uno degli obiettivi fondamentali alla CSCE, per il quale si era battuta coerentemente sin dai preliminari. Permettere a Mosca di intralciare il processo di unificazione politica europea sarebbe stato un male estremo, rispetto al quale la Farnesina valutava estremi rimedi. Uno di questi, se fosse mai stato possibile, sarebbe stato quello di rimettere in discussione la definizione dell'inviolabilità, che aveva rappresentato secondo gli italiani stessi l'ostacolo maggiore del negoziato.

Ciò di cui si discuteva alla Farnesina, così come ciò che era trattato ai vari livelli del coordinamento comunitario (Comitato politico, Sottocomitato politico, riunioni degli esperti giuridici) lasciava tuttavia il tempo che trovava, poiché non poteva che riferirsi ai testi che erano stati presentati ufficialmente nella prima sottocommissione, mentre tedeschi, americani e russi stavano negoziando su una serie di altre

²⁰⁶. MAE – DGAP, Uff. III: "Clausola sul mutamento pacifico delle frontiere", 20/1/1975, cit.

opzioni ignote a tutti gli altri. Oltre ai testi erano ignote anche le tattiche utilizzate, come la proposta di Schmidt a Breznev del 13 febbraio 1975: la conclusione veloce della seconda fase della CSCE in cambio delle concessioni volute sui mutamenti pacifici²⁰⁷.

Si trattava in pratica della stessa offerta che era stata fatta quattro mesi prima, dal momento che terminare prima i lavori avrebbe significato per gli occidentali rinunciare ad insistere su una serie di aspetti del terzo cesto ancora irrisolti e sgraditi ai Paesi orientali. In questo momento ciò sarebbe stato ancora più apprezzato dai sovietici poiché essi erano sempre più impazienti di porre fine alla conferenza e presentarla come un successo, mentre gli occidentali, consapevoli della pressione del tempo sentita a Mosca, intendevano ancora una volta approfittarne minacciando di rimandare indefinitamente la terza fase se non avessero ottenuto soddisfazione nell'ambito dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Il compromesso proposto da Schmidt a Breznev era quindi quanto di più divergente dagli obiettivi e dalla tattica occidentali si potesse pensare.

Di nuovo la consapevolezza che ciò lo rendesse difficilmente realizzabile, insieme alla nota convinzione secondo cui il riferimento al diritto internazionale all'inizio del testo sarebbe equivalso ad un invito a modificare le frontiere, fu probabilmente una delle ragioni che indussero i sovietici a non accettarlo. Mentre continuavano a negoziare con Bonn e Washington, essi non rinunciarono inoltre a sondare i loro margini negoziali, cercando come sempre di creare divisioni fra gli occidentali inducendoli ad ammettere di non essere così sensibili ai punti su cui i tedeschi si dimostravano tanto intransigenti. Nonostante ciò fosse in parte vero, gli italiani non caddero nel trabocchetto. Altrimenti detto, non fecero prevalere le loro obiezioni sulla coesione fra alleati, che rimaneva comunque fondamentale per essi²⁰⁸.

Ciò che altri Paesi intendevano come coesione si dimostrò invece ancora una volta ai primi di marzo, quando tedeschi e americani posero di nuovo gli altri Paesi CEE e NATO di fronte al fatto compiuto, cioè alla formula definitiva sui mutamenti da inserirsi nel I principio,

207. Niedhart: cit., p. 48.

208. Telegramma Italdipl Mosca – Italdel Ginevra: “CSCE: Inviolabilità frontiere”, 27/1/1975. AF, b30.

concordata con Mosca²⁰⁹. Essa era simile a quella registrata il 5 aprile, ma ponendo fra due virgole il riferimento al diritto internazionale permetteva di interpretarlo come il fondamento della liceità dei mutamenti anziché come una condizione necessaria insieme alle altre per tale liceità, mentre la forma positiva del testo gli toglieva il carattere di eccezionalità che aveva prima²¹⁰.

Questa volta almeno, non essendovi necessità interne pressanti, le delegazioni alleate non furono informate del fatto compiuto il giorno immediatamente precedente la presentazione ufficiale in sottocommissione e ciò permise loro di commentare e di riferirne alle loro capitali. Nonostante non fosse verosimile che alcuna di queste vi si sarebbe opposta assumendosi la responsabilità di far saltare un compromesso su cui si era negoziato per un anno, il fatto che si fosse previsto di far approvare il testo a Nove e Quindici e di decidere insieme quando presentarlo in seno alla conferenza diede una parvenza in più di coordinamento occidentale rispetto all'occasione precedente. I rappresentanti tedeschi comunicarono addirittura che sarebbe stato il caso di tenere in considerazione la particolare sensibilità di alcuni degli alleati: Italia e Paesi Bassi²¹¹.

Tuttavia gli italiani non ebbero certo l'impressione che i loro punti di vista e gli obiettivi per cui si erano tanto a lungo battuti fossero stati considerati. Ciò fu reso molto evidente dalla delusione e dall'amarrezza con cui Ferraris, appena nominato vice direttore generale per la cooperazione culturale, riassunse per Ducci i risultati ottenuti su uno dei punti essenziali del negoziato cui egli aveva contribuito fin da quando era solo una proposta sovietica:

209. Telegramma Italdipl Bruxelles – Italdel Ginevra: “CSCE: Comitato Politico”, 3/3/1975. *Ibidem*; Telegramma Italdel Ginevra – MAE: “CSCE: mutamento pacifico frontiere”, 4/3/1975. Ivi, b18; Fernschreiben Intergerma Genf – AA: “KSZE: Friedliche Grenzänderungen”, 5/3/1975. PA/AA, B150–324.

210. Telegramma Italdel Ginevra – MAE: “CSCE: mutamento pacifico frontiere”, 4/3/1975. AF, b18. Cfr. nota 159.

211. Fernschreiben Intergerma Genf – AA: “KSZE: Friedliche Grenzänderungen”, 5/3/1975, cit. Sulle successive discussioni sul tema nell'ambito del coordinamento CEE e NATO prima della presentazione da parte degli Stati Uniti in sede di Sottocommissione v. Telegramma Italdel Ginevra – MAE, Italnato Bruxelles: “CSCE: Mutamento pacifico frontiere”, 7/3/1975; Telegramma Italdel Ginevra – MAE, Italnato Bruxelles: “CSCE: Mutamento pacifico frontiere”, 14/3/1975. AF, b10; Fernschreiben Intergerma Genf – AA: “Delegationsbericht Nr. 85: Friedliche Grenzänderungen”, 15/3/1975. PA/AA, ZA 111534.

Per i contatti con i sovietici (e per la soluzione prescelta) gli americani hanno agito senza previa consultazione neppure di massima (salvo forse con i tedeschi) e senza che ne avessero mandato né incarico. Sino all'altro giorno gli alleati insistevano nel mantenere il loro appoggio alla formula americana del 26 luglio (così ancora i Ministri dei Nove il 13 febbraio a Berlino), anch'essa a suo tempo prescelta senza consultazione, mentre gli americani negoziavano per altre formule con i sovietici.

Da questo angolo visuale la considerazione che si impone è che gli europei, proprio su un punto ritenuto fondamentale per gli interessi dell'unificazione politica europea, hanno visto la soluzione dettata dalle volontà autonome delle due superpotenze a loro insaputa. Purtroppo gli americani hanno sempre ritenuto che la questione fosse di esclusivo interesse tedesco e i tedeschi, nell'incertezza e nelle contraddizioni della loro condotta, hanno avvalorato questa tesi, con il risultato che nella soluzione concordata gli americani hanno pensato di tener conto solo dei desiderata, del resto notevoli, dei tedeschi. L'insistenza italiana di attirare l'attenzione sulla funzione europea del problema non è stata mai veramente sostenuta dai partners comunitari.

L'Europa comunitaria esce quindi ancora una volta sacrificata sull'altare della intesa sovietico-americana non solo nelle procedure, ma anche nella sostanza della soluzione proposta e destinata ormai a prevalere. Ciò per i seguenti motivi:

- i tedeschi nello spingere gli americani ad avanzare la formula del 26 luglio avevano addotto a giustificazione la necessità di disporre di un testo migliore di quello del 5 aprile: ciò non è avvenuto con la rinuncia a quel testo;
- da parte nostra si era invece ritenuto che convenisse mantener fede alla formula del 5 aprile, ma a condizione di insistere piuttosto su una sua esatta e conveniente collocazione (se non nell'inviolabilità delle frontiere, almeno nell'integrazione territoriale); i partners comunitari, e in specie la Repubblica federale, avevano sconfessato la prima intesa in questo senso per riprenderla recentemente, ma troppo tardi, con il risultato che abbiamo ora la formula del 5 aprile nel principio dell'eguaglianza sovrana;
- tale risultato coincide pienamente con l'impostazione sovietica, tanto che ci si chiede per quale motivo si sia atteso tanto a lungo, con tante proclamazioni d'intransigenza (in specie, nell'apparenza almeno, da parte della Repubblica federale) per accedere poi, senza contropartita, ai desiderata sovietici;
- la trasformazione da negativa in positiva della frase è un'acquisizione inesistente sia perché nel testo russo la clausola era già positiva, sia perché tale adattamento era sempre necessario sul piano lessicale se la clausola doveva essere posta in principio diverso dall'inviolabilità delle frontiere.

Se ne può concludere che l'attesa paziente sovietica ha finito per aver ragione della tenacia occidentale. I sovietici finiscono per ottenere la conferma dello status quo politico; otterranno la sanzione della divisione permanente dell'Europa con la proclamazione per la prima volta da 35 Paesi a differente sistema sociale del principio leninista della coesistenza pacifica; riusciranno a ridurre a nulla i riferimenti ai contatti fra gli individui (ed infatti traendo profitto dalla situazione stanno riaprendo i punti già concordati per escludere tali riferimenti).

L'Europa occidentale pertanto, nella logica delle tesi affermate da Kissinger nel giugno scorso, uscirà dalla CSCE sconfitta nelle proprie aspirazioni dalla volontà congiunta sovietico-americana. Le tesi da noi sostenute con tanta coerenza non hanno prevalso dinnanzi alle due superpotenze e alla passività e alla mancanza di visione politica dei Paesi comunitari e atlantici. La CSCE si paleserà un tentativo importante ma fallito nella sua potenzialità di evoluzione verso rapporti diversi in Europa. Le acquisizioni indubbe su singoli punti non potranno compensare questo fallimento politico²¹².

Ciò che da parte italiana si considerava una sconfitta sia per i risultati concreti che per la tattica con cui erano stati ottenuti, dal momento che con una consapevolezza dei propri obiettivi, una coerenza e un coordinamento maggiori l'Occidente avrebbe potuto avere più successo e difendere meglio il processo di integrazione europea, era invece giudicato molto positivamente da altri alleati, che interpretavano il compromesso come un accoglimento delle istanze politiche occidentali da parte dei sovietici e si rallegravano del fatto che Mosca avesse accettato la formula senza neanche ottenere contropartite in altri ambiti del negoziato. Secondo gli italiani molti Paesi non sembravano infatti dare peso al fatto di non essere stati sufficientemente consultati dagli Stati Uniti, poiché prevalevano in loro un senso di soddisfazione per l'accordo finalmente trovato e il desiderio di trarne conseguenze per sollecitare la soluzione dei problemi ancora aperti²¹³. In una tale situazione, la Farnesina ritenne di poter approvare il testo, anche se la "soluzione adottata risponde[va] solo parzialmente alle opinioni italiane", in quanto avrebbe permesso di superare lo stallo negoziale creatosi²¹⁴.

212. Appunto Ferraris per il Direttore generale degli Affari politici: "CSCE", 6/3/1975. AF, b30. V. anche MAE - DGAP, Uff. III: "CSCE: clausola sul mutamento pacifico delle frontiere", 8/3/1975. *Ibidem*.

213. Telegramma Italdel Ginevra - MAE, Italnato Bruxelles: "CSCE: Mutamento pacifico frontiere", 7/3/1975. AF, bro.

214. Telegramma MAE - Italdel Ginevra: "CSCE: clausola sul mutamento pacifico frontiere", 15/3/1975. Ivi, b30.

Fu così che il 17 marzo gli americani presentarono in sottocommissione il testo concordato e il delegato italiano dovette limitarsi, dopo che le due Germanie erano intervenute evidenziando l'importanza che la clausola rivestiva per la questione tedesca, a ricordare l'importanza che essa rivestiva anche per il processo di unificazione europea, aggiungendo che in fase di registrazione si sarebbe adoperato affinché se ne tenesse conto anche nella scelta del punto in cui inserirla nel I principio e nell'armonizzazione del testo relativo²¹⁵. Attraverso tali accorgimenti Roma sperava infatti di ridurre quanto più possibile l'idea che la liceità di mutare pacificamente i propri confini fosse una facoltà anomala degli Stati, da esercitare solo in casi eccezionali, rendendo invece chiaro che si trattava di uno degli attributi tradizionali della sovranità nazionale.

Ad una corretta interpretazione della clausola negli interessi occidentali avrebbe poi contribuito anche la formula sull'interdipendenza dei principi, che fu negoziata dalla Francia con l'URSS, ancora una volta all'infuori dalla conferenza, e trovò una definizione alla fine del mese²¹⁶. A conferma del fatto che si trattò di uno dei temi politicamente più complessi affrontati dalla CSCE, la questione dei mutamenti si sarebbe trascinata ancora per mesi a causa dell'opposizione romana per una serie di ragioni che non si ritiene di approfondire qui e sarebbe stata risolta definitivamente solo alla vigilia della conclusione della seconda fase della conferenza²¹⁷.

Rispetto ai giudizi finali (anche se precedenti la definizione dell'importante clausola sull'interdipendenza dei principi) che si diedero da parte italiana sui risultati ottenuti rispetto ai mutamenti pacifici, è interessante notare l'insistenza con cui ci si riferì alle superpotenze, che apparentemente erano riuscite ad avere l'ultima parola sulle questioni

215. Telegramma Italdel Ginevra – MAE, Italnato Bruxelles: "CSCE: Mutamento pacifico frontiere", 15/3/1975. Ivi, b10; Fernschreiben Intergerma Genf – AA: "Delegationsbericht Nr. 863: KSZE-Prinzipiendeklaration: Friedliche Grenzänderung", 18/3/1975. PA/AA, ZA 111534.

216. Ferraris: cit., pp. 294-5.

217. Fernschreiben Intergerma Genf – AA: "Delegationsbericht Nr. 1113: Friedliche Grenzänderungen", 6/7/1975. PA/AA, B150-332; Drahterlaß MD Meyer-Landrut: "KSZE: Friedliche Grenzänderungen", 7/7/1975. AAPD, 1975, doc 193; Fernschreiben AA – Intergerma Genf: "Peaceful change", 7/7/1975; Ref 212: "KSZE: Peaceful change", 8/7/1975. PA/AA, ZA 111534; Fernschreiben Intergerma Genf – AA: "Delegationsbericht Nr. 1141: KSZE-Prinzipiendeklaration", 13/7/1975. Ivi, ZA 111533; Ferraris: cit., pp. 294 ss.

fondamentali anche in un contesto come quello della CSCE, in cui finalmente ci sarebbe dovuto essere più spazio anche per le più piccole e in effetti c'era stato, fino al momento in cui il tema dei mutamenti era stato sottratto al negoziato comune. Il termine "apparentemente" non è casuale, poiché se è vero che la formula definitiva fu presentata dagli Stati Uniti dopo aver ottenuto l'approvazione dell'URSS, è altrettanto vero che non furono questi due Paesi a prendere le decisioni determinanti per l'evoluzione e la conclusione della vicenda dei mutamenti pacifici, per cui si dovrebbe rivedere anche l'affermazione del delegato statunitense Maresca, secondo cui la questione non avrebbe potuto che essere risolta fra le due superpotenze²¹⁸.

Ciò che più conta non è tanto il fatto che la versione finale accettata dai sovietici fosse stata in realtà proposta dai tedeschi e non dagli americani, dato che si differenziava dalla precedente per una sola virgola e comunque era il frutto di un'elaborazione a cui avevano contribuito tutti e tre i Paesi. Si ritiene invece di fondamentale importanza il fatto che non furono né Washington né Mosca a prendere l'iniziativa di interrompere le trattative con i propri alleati e con tutti gli altri partecipanti alla CSCE per risolvere la questione a porte chiuse. Gli americani espressero più volte il loro sostanziale disinteresse per quasi tutto ciò che riguardava il I cesto e la loro disponibilità ad approvare ciò che sarebbe stato gradito agli europei. Perciò se, come accadde su molti altri temi, i Nove avessero preso una decisione comune e si fossero poi presentati uniti al coordinamento NATO, la loro posizione avrebbe avuto buone probabilità di divenire quella di tutto l'Occidente e come tale avrebbe potuto essere pubblicamente difesa in seno alla sottocommissione. Se così fosse stato, l'URSS avrebbe verosimilmente provato come sempre a mettere gli alleati uno contro l'altro, ma si sarebbe poi dovuta rassegnare a negoziare con tutti loro, o con un loro rappresentante, come era avvenuto con il direttore politico belga Davignon alla vigilia del compromesso del 5 aprile.

Fu invece la Repubblica federale, una volta constatato che gli altri Paesi comunitari non le avrebbero concesso tutto ciò che voleva, ad abbandonare il negoziato a favore del Gruppo di Bonn prima e dei soli Stati Uniti poi. Il fatto che nemmeno questi fossero così disponibili ad accettare tutti i suoi desiderata e a fare le sue veci con Mosca

218. Maresca: cit., p. 110.

è dimostrato dalla ripetuta necessità di minacciarli che altrimenti si sarebbe fatto fallire tutto il negoziato.

Non si può certo ritenere che le due superpotenze non avessero alternative e quindi che gli americani non avrebbero potuto rifiutarsi di fare quanto loro richiesto dai tedeschi, perciò essi, e precedentemente anche gli inglesi e i francesi, ebbero certamente la responsabilità di accettare di negoziare alle spalle degli altri occidentali, ma l'iniziativa non fu loro. Era noto che Washington, nonostante alcuni cambiamenti e un particolare interesse finale per il tema dei diritti umani, vedeva la CSCE come una questione di secondo piano rispetto ai suoi rapporti bilaterali con Mosca e pertanto era ben disposta a lasciar combattere i suoi alleati per tutti gli obiettivi che questi ritenevano essenziali alla conferenza finché ciò non avesse interferito con le sue vere priorità. Dal momento in cui Bonn fece in modo che il problema dei mutamenti vi interferisse, gli americani fecero il possibile per risolverlo senza danneggiare i rapporti con nessuno dei due interlocutori tanto importanti.

Fra i due aspetti tanto criticati a Roma come cause del risultato deludente sulle clausole della Dichiarazione sui principi che avrebbero dovuto impedire il riconoscimento dello status quo politico-territoriale in Europa, si ritiene dunque che avesse avuto maggior peso e fosse perciò più condannabile la mancanza di unione degli europei piuttosto che la volontà congiunta delle superpotenze. Una mancanza di unione provocata sia dalla precedenza che la Repubblica federale diede ai propri interessi nazionali, sia dall'incapacità degli altri Paesi comunitari (ma anche atlantici) di opporvisi e in alcuni casi addirittura di comprenderne la gravità. Tuttavia gli italiani — all'oscuro di quanto fosse accaduto nel Gruppo di Bonn e poi fra tedeschi, americani e sovietici — non potevano sapere fino a che punto la responsabilità fosse più della Repubblica federale che non degli Stati Uniti e nell'incertezza era probabilmente meno sconcertante pensare di essere stati ignorati, alla pari di tutti gli altri, dalle superpotenze piuttosto che da un partner comunitario che era anche il proprio alleato europeo più importante.

È interessante notare che a posteriori persino i diplomatici italiani autori del volume di riferimento sulla CSCE, pur non risparmiandosi alcune dure espressioni sull'atteggiamento negoziale tedesco, affermarono in generale che il coordinamento fra Paesi occidentali e in particolare comunitari fu un grande successo e un primo fruttuoso

esempio della politica estera comune di questi ultimi. Tale visione fu confermata sia dai diplomatici tedeschi che da quelli di altri Paesi, nonché da varia letteratura anche recente ed è sicuramente condivisibile in considerazione dei risultati ottenuti in molti ambiti della conferenza²¹⁹. Si ritiene tuttavia che essa dipenda in parte da un'analisi

219. Fra i diplomatici che affermano che alla CSCE non vi fu alcuna vera divergenza fra i membri della CEE v. Gaja, Roberto: *L'Italia nel mondo bipolare: Per una storia della politica estera italiana (1943-1991)*. Bologna: il Mulino, 1993, pp. 208-9; Andréani, Jacques: "The Place of the CSCE Process in the Evolution of East-West Relations in the Seventies", in Meneguzzi Rostagni, Carla: *The Helsinki Process*, cit., p. 80; Brunner, Guido: "Das Ergebnis von Helsinki: die Vorbereitungen für die KSZE", in Volle, Hermann e Wolfgang Wagner (a cura di): *KSZE Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv*. Bonn: Verlag für internationale Politik, 1976, p. 54; Groll, Götz Frhr. von: "Die Schlussakte der KSZE", *Aussenpolitik*, anno 26, n. 3/1975, p. 264; Schwerin, Otto Graf: "Die Solidarität der EG-Staaten in der KSZE", in Volle - Wagner: cit., p. 68. Fra gli studi v. in particolare Romano, Angela: *From Détente in Europe to European Détente: How the West Shaped the Helsinki CSCE*. Bruxelles: Peter Lang, 2009, p. 195 ss. L'autrice sottolinea opportunamente il fatto che il fronte atlantico fosse apparso unito all'esterno, ma all'interno fossero cresciute le diffidenze, in particolare fra i Paesi comunitari e gli altri, che temevano che il coordinamento in campo CEE li ponesse di fronte a fatti compiuti. Essa concorda tuttavia sul successo della cooperazione politica europea, che avrebbe avuto il merito di non mostrare divisioni anche in un caso come quello tedesco (cita solo gli episodi del 1974) in cui fu particolarmente difficile riportare l'alleato nei ranghi, ma si riuscì a farlo in silenzio senza che nulla trapelasse. Una delle principali cause della gravità delle azioni tedesche, che porta a proporre di ridimensionare l'interpretazione del tutto positiva dell'esperienza, sta però proprio nel fatto che queste non furono ricondotte nei ranghi e Bonn riuscì ad ottenere la formula voluta ponendo tutti gli alleati tranne gli Stati Uniti di fronte al fatto compiuto. Interessante a questo proposito è anche il contributo di Hanns-Jürgen Küsters ("Die aussenpolitische Zusammenarbeit der Neun und die KSZE", in Haftendorn, Helga, Wolf-Dieter Karl, Joachim Krause e Lothar Wilker (a cura di): *Verwaltete Außenpolitik. Sicherheits- und entspannungspolitische Entscheidungsprozesse in Bonn*. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1978, pp. 85-98). Oltre a fornire una descrizione molto utile dei diversi meccanismi di coordinamento fra Paesi occidentali, il saggio concorda sull'eccezionale coesione che essi avrebbero dimostrato alla CSCE, ma sottolinea anche come questo sia stato un caso eccezionale a causa del carattere del negoziato e della particolare riservatezza degli Stati Uniti. Tuttavia cita il negoziato sulla clausola sui mutamenti pacifici come esempio di successo, sostenendo che Bonn avrebbe fatto fatica a convincere gli alleati a difendere il suo interesse nazionale, ma che questo divenne comune a causa dell'obiettivo dell'unificazione europea e l'impegno collettivo portò i suoi risultati. Anche Daniel Möckli ("The EC Nine, the CSCE, and the changing pattern of European security", in Wenger, Andreas, Vojtech Mastny e Christian Neunlist (a cura di): *Origins of the European security system: the Helsinki process revisited, 1965-1975*. Abingdon: Routledge, 2008, pp. 145-63) concorda con il fatto che sarebbero stati in particolare lo scarso coinvolgimento degli Stati Uniti, la natura della CSCE che ben si adattava ai limiti della cooperazione politica europea e una comune percezione di interessi a permettere ai Paesi CEE un ruolo tanto importante. Ciononostante insiste sul fatto

a posteriori che, per quanto riguarda i diplomatici, tende a tingere di rosa tutto il negoziato in virtù dei suoi risultati finali e in alcuni casi da un esame necessariamente superficiale di questioni particolarmente dettagliate e complesse in virtù degli obiettivi più generali delle ricerche effettuate o della mancanza di fonti.

Gli elementi emersi dall'analisi qui condotta non possono essere ignorati nell'interpretare il successo del coordinamento comunitario ed atlantico nell'ambito della CSCE. Dal momento in cui su uno dei temi più importanti in assoluto fra quelli in discussione un Paese fece prevalere i suoi interessi nazionali fino al punto di sottrarlo dalle trattative con gli alleati e di negoziare a loro insaputa all'esterno della conferenza, non si può infatti affermare senza dubbio che la CSCE fu una dimostrazione della capacità dei Paesi europei di far convergere i propri interessi nazionali in politica estera (l'altro tema fondamentale erano i diritti umani e anche su questo Bonn fu disposto a rompere l'unità occidentale e fare concessioni pur di ottenere i propri obiettivi nazionali)²²⁰.

Ciò vale a maggior ragione se si considera che, al contrario di quanto affermato da vari autori, in particolare Niedhart e Hakkarainen, non sembra essersi trattato di un caso in cui si partiva da posizioni divergenti e la Repubblica federale era totalmente isolata, bensì di

che si sarebbe trattato di un successo tale da far comprendere loro tutto il potenziale della loro cooperazione in politica estera e incoraggiare considerevolmente la loro azione futura. Anch'egli include la questione dei mutamenti pacifici fra i successi dei Nove, che insieme agli Stati Uniti sarebbero stati in grado di ottenere un risultato importante sia per la riunificazione tedesca che per l'unificazione politica europea. Una posizione divergente rispetto al tema dei diritti umani è proposta da Sara Lamberti Moneta nella sua tesi di dottorato *Helsinki disentangled (1973–75): West Germany, the Netherlands, the EPC and the principle of the protection of human rights*, difesa nel febbraio 2012 presso la Doctoral School of International Studies di Trento e reperibile all'indirizzo [http://eprints\T1\textendashphd.biblio.unitn.it/703/1/Tesi_Sara_Lamberti\[1\]_april_2012.pdf](http://eprints\T1\textendashphd.biblio.unitn.it/703/1/Tesi_Sara_Lamberti[1]_april_2012.pdf). L'autrice sostiene che il fatto tanto menzionato e apprezzato che i Paesi comunitari parlarono "con una sola voce" non possa essere considerato come un'evidenza di un loro "common will", poiché i valori e gli obiettivi nazionali dei singoli membri ebbero un peso maggiore.

220. Fra gli altri esempi di comportamenti poco corretti verso gli alleati si veda ad es. il caso del Presidente francese, che in un summit con l'URSS diede il proprio assenso alla convocazione della III fase della CSCE al massimo livello, con la partecipazione dei Capi di Stato o di Governo di tutti i Paesi, nonostante gli alleati non concordassero e intendessero usare l'accettazione di ciò come strumento per ottenere maggiori concessioni sui temi a loro più cari, in particolare nel III cesto. Il suo ministro degli Esteri e la delegazione a Ginevra avevano però tentato di farlo desistere. V. Romano, Angela. cit., p. 199.

uno in cui vi fu sostegno agli specifici obiettivi tedeschi da parte degli alleati, anche se certamente saranno necessarie ulteriori ricerche sulla documentazione di altri Paesi per definire fino a che punto arrivasse tale sostegno. Ciò permetterà di indagare ulteriormente se le azioni dei tedeschi furono almeno in parte dettate da una percezione di abbandono da parte degli alleati allorchè si entrò in questioni molto specifiche, anche se l'analisi dei documenti tedeschi non ha confermato tale impressione, quanto piuttosto quella che essi non fossero disposti ad accettare la perdita di tempo o la necessità di compromessi che un negoziato a Nove o a Quindici su un tema tanto complicato avrebbe indotto. A questo proposito si ricordi tuttavia che anche la delegazione italiana menzionò più volte il fatto che a suo parere non tutti gli alleati si impegnassero abbastanza sul tema dell'inviolabilità delle frontiere.

3.5. L'inviolabilità delle frontiere come tema degli incontri bilaterali

Come si è visto, fin dai preliminari la disponibilità di Bonn rispetto alle richieste sovietiche fu considerata dall'Italia eccessiva ed estremamente pericolosa per gli obiettivi occidentali, perciò la Farnesina ad un certo punto decise di cercare di arginarla intraprendendo un'azione diplomatica a tutto tondo. Questa si svolse presso gli alleati nell'ambito del coordinamento CEE e NATO, ma anche a livello bilaterale nelle rispettive capitali e in quelle di una serie di Paesi neutrali e non allineati da cui ci si attendeva di ottenere un sostegno. Fu così che a partire dal marzo 1973 il tema dell'inviolabilità delle frontiere nell'ambito della Dichiarazione sui principi della CSCE entrò a far parte dell'ordine del giorno degli incontri bilaterali italo-tedeschi a vari livelli.

Alla metà del mese l'ambasciata italiana a Bonn riferì di un incontro con Diesel, responsabile dell'ufficio competente per i rapporti con l'Europa orientale e le questioni internazionali riguardanti Berlino e la Germania nel suo insieme, nel corso del quale egli aveva sostenuto che l'URSS continuava a sollecitare l'incondizionata adesione tedesca alla propria visione del principio, ma che il governo federale ripeteva di non poter andare al di là di quanto sancito dal Trattato di Mosca. Nonostante i sovietici tentassero di ottenere ciò che non era loro riu-

scito in precedenza, Bonn era quindi pronta a ribadire le sue posizioni “in piena fedeltà a[i] principi [dello] Statuto [delle] Nazioni Unite e in particolare a[lla] rinuncia [alla] violenza”²²¹.

Gli obiettivi dei due alleati sembravano confermarsi comuni, ma più Mosca si dimostrava intransigente sulla questione, più Bonn temeva che altrettanta intransigenza da parte occidentale avrebbe potuto far fallire il negoziato. In questo senso van Well, a colloquio con il Consigliere d'Ambasciata Nisio appena due settimane dopo, spiegò la disponibilità tedesca a rinunciare alla menzione della Dichiarazione ONU sui principi di diritto internazionale concernenti i rapporti amichevoli fra gli Stati (DRA) fra le fonti dei principi cui avrebbero dovuto attenersi i Paesi partecipanti alla conferenza e ad accettare che i principi stessi, come proposto dalla Svizzera, fossero presentati in un semplice elenco come reciprocamente indipendenti.

Da parte italiana si accusarono i tedeschi di essere troppo e pericolosamente flessibili, dato che il riferimento alla DRA era considerato di fondamentale importanza poiché essa presentava chiaramente tutti i principi come interdipendenti e faceva derivare il principio dell'inviolabilità delle frontiere da quello della rinuncia all'uso della forza, lasciando aperta la possibilità a modifiche territoriali pacifiche. I due principi avrebbero quindi dovuto essere menzionati nell'elenco come correlati fra loro e non autonomi²²².

Van Well, pur essendo concorde con la posizione italiana e occidentale, riteneva al contrario che, dal momento che a livello di coordinamento interalleato si era deciso di ridiscuterla in caso di impasse, la forte opposizione sovietica all'inclusione della suddetta dichiarazione tra le fonti fosse appunto una condizione sufficiente per modificare il punto di vista alleato su un tema che non riteneva particolarmente importante²²³. Allo stesso modo, non negava la necessità di un collegamento fra i vari principi, ma riteneva si trattasse solo di

221. Telegramma Italdipl Bonn – MAE: “Principi su rapporti fra Stati”, 14/3/1973. AF, b20.

222. Per altri dettagli sulle differenti posizioni fra i due paesi v. Ferraris: *Testimonianze*, cit., p. 142 nota 45, p. 143 nota 48, p. 145 nota 54, p. 149 nota 77, pp. 157, pp. 171–2.

223. Si noti tuttavia che il riferimento alla dichiarazione avrebbe avuto per Bonn una valenza sia positiva che negativa, poiché presentava l'inviolabilità delle frontiere nel senso desiderato, ma poneva anche in risalto il concetto di unità nazionale in difformità con la sua idea di unica nazionalità del popolo tedesco. V. Ferraris: cit., p. 157, nota 77.

una questione tecnica, per cui accettando l'elenco svizzero non si sarebbero favorite le tesi sovietiche, ma si sarebbe evitato un blocco del negoziato, lasciando impregiudicata la questione dell'interdipendenza dei principi, di cui ci si sarebbe poi occupati in seno alla conferenza vera e propria²²⁴.

Si ricordi che era davvero difficile qualificare come tecnico un problema che rappresentava l'obiettivo principale di Mosca alla conferenza e la ragione stessa per cui essa ne aveva proposto la convocazione. Era inoltre molto improbabile che una decisione presa durante i preliminari con difficoltà tali da minacciare il fallimento delle trattative potesse essere considerata pressoché ininfluenza sulla loro continuazione e lasciare impregiudicata una questione che la controparte aveva invece inteso pregiudicare a suo favore proprio attraverso quella decisione. Del resto anche secondo la diplomazia americana la menzione dell'inviolabilità come principio a sé stante e non discendente dal non uso della forza come previsto dalla Dichiarazione sulle relazioni amichevoli fu considerata dai sovietici una delle maggiori conquiste dei preliminari²²⁵.

L'accondiscendenza tedesca alle rivendicazioni di Mosca divenne ancora più preoccupante dal punto di vista italiano quando van Well riferì dei colloqui recentemente avuti con i sovietici, che nelle settimane precedenti avevano messo in difficoltà i tedeschi nel timore che questi recedessero da quanto stabilito dal Trattato di Mosca relativamente appunto alle frontiere. Ciò dimostrava peraltro la ragionevolezza dei già citati timori italiani rispetto alle concessioni di Bonn a livello bilaterale e al modo in cui erano interpretate dalla controparte, che avrebbero inevitabilmente finito per ripercuotersi sugli interessi che gli alleati avrebbero voluto difendere nel corso del negoziato multilaterale (cfr. in particolare incontro privato di Rumor e Brandt del 23 febbraio 1971). Van Well riteneva che la Repubblica federale fosse riuscita a chiarire il malinteso con Mosca e al tempo stesso a non cedere rispetto alle posizioni occidentali, dal momento che aveva affermato che in sede di CSCE non si sarebbe spinta oltre né tirata indietro rispetto a quan-

224. Telegramma Italdipl Bonn – MAE: “CSCE – Principi: Colloquio con van Well su inviolabilità frontiere”, 28/3/1973. AF, b20. Cfr. Ref. 212: “KSZE-Prinzipienklärung: Unverletzlichkeit der Grenzen” (Bezug: Besuch des italienischen Gesandten bei Herrn D 2 am 27.3.1973), 26/3/1973. PA/AA, B150–276.

225. Maresca: cit., p. III.

to concordato a livello bilaterale, precisando però che già durante i negoziati per il Trattato si era chiarito che l'inviolabilità dei confini si riferiva solo a modifiche ottenute per mezzo della forza.

Egli stesso aveva però affermato poco prima che Bonn non era disposta ad alcun cedimento sulla necessità di non creare nuovo diritto internazionale e quindi di respingere ogni riferimento alle intese bilaterali come fonti dei principi, in quanto avrebbero potuto prestarsi ad interpretazioni favorevoli alle tesi sovietiche in tema di status quo territoriale, con ciò confermando implicitamente che quanto accettato a livello bilaterale fosse più incline agli obiettivi sovietici di quanto gli altri occidentali avrebbero voluto. Egli dovette comunque concordare con l'annotazione di Nisio, secondo cui le garanzie date da Mosca a livello bilaterale non potevano ritenersi valide per la CSCE.

Si noti del resto che, indipendentemente dall'aspetto giuridico, il fatto stesso che sia van Well che Diesel nell'incontro precedente facessero riferimento alle interpretazioni di Mosca che non dovevano essere avallate dimostrava che le assicurazioni date dai sovietici durante il negoziato bilaterale non avevano loro impedito di continuare ad intendere e perseguire altro e non erano perciò attendibili. Non potendo contraddire l'affermazione dell'ambasciatore italiano, il direttore politico sostenne che fosse necessario esporre nuovamente l'opinione occidentale ad Helsinki e che si sarebbe molto gradito che lo facesse l'Italia²²⁶. Nel caso l'aspro confronto con Mosca fosse stato proprio inevitabile, Bonn cercava almeno di rimanere nelle retrovie, per non esporsi comprensibilmente alle inevitabili accuse di incoerenza che avrebbe dovuto subire da parte sovietica²²⁷.

Commentando l'incontro con van Well, Lucioli notò come fra i due Paesi vi fosse convergenza generale sia sugli obiettivi occidentali che sulla valutazione dei pericoli insiti nella strategia sovietica, ma fossero invece presenti sensibili differenze sul piano tattico, poiché Bonn riteneva possibile concludere i preliminari su un argomento

226. Telegramma Italdipl Bonn – MAE: “CSCE – Principi: Colloquio con van Well su inviolabilità frontiere”, cit.; Ref. 212: “KSZE-Prinzipienerklärung: Unverletzlichkeit der Grenzen”, cit.

227. Si noti che appena pochi giorni prima, il 24 marzo, in seno al gruppo di esperti si era svolto un acceso dibattito sull'argomento in cui Ferraris si era opposto al rappresentante sovietico Mendelewich, sostenuto da Stati Uniti e Irlanda, mentre la Repubblica federale non aveva preso posizione. Cfr. Ferraris: cit., p. 149.

tanto importante in un modo accettabile per Mosca senza con ciò pregiudicare il negoziato che sarebbe avvenuto in sede di conferenza, mentre Roma considerava pericolosissime tali concessioni in fase preliminare in quanto avrebbero potuto pregiudicare seriamente il futuro negoziato e vedeva quindi nell'atteggiamento tedesco una fonte di debolezza per le posizioni comuni dell'Occidente. A tale indebolimento avrebbe contribuito, almeno su questo tema, anche la Francia. Dopo essere stato informato da un collega dell'ambasciata francese a Bonn che Parigi aveva intenzione di presentare alla successiva consultazione fra Paesi CEE una formula di compromesso sostanzialmente in linea con la proposta svizzera su cui anche i tedeschi sarebbero stati concordi, Lucioli vide infatti confermata la sua ipotesi che vi fosse stato un accordo fra i due Paesi per una flessibilità tattica maggiore rispetto a quanto stabilito con gli alleati²²⁸.

Pochi giorni dopo toccò all'ambasciatore tedesco a Roma discutere dell'argomento con il responsabile italiano e secondo quanto riferito dal primo, in questa occasione le divergenze di approccio risultarono ancora più evidenti. Civiletti, vice di Ferraris all'Ufficio III della DGAP, esordì affermando che attraverso il riconoscimento dell'immutabilità delle frontiere come principio a sé stante non si sarebbe solo creato un nuovo diritto internazionale — dal momento che tutti i documenti internazionali lo riconoscevano come derivante dalla rinuncia all'uso della forza — ma si sarebbe anche permesso all'Unione Sovietica di raggiungere dopo molto tempo il suo fondamentale obiettivo, cioè assicurare le conquiste del 1945 e si sarebbero rese quanto meno più ardue le prospettive della riunificazione tedesca e della federazione europea. Basandosi evidentemente su quanto riferito da Lucioli, egli si dimostrò ancora più avverso e diffidente di quest'ultimo rispetto alle ragioni tedesche. Sostenne infatti di comprendere il motivo per cui la Francia non vedesse gli obiettivi sovietici in contrasto con la sua linea politica: essa era sempre stata pronta ad accettare il dominio di Mosca nell'Europa centro-orientale, non aveva mai celato la sua indifferenza per la riunificazione tedesca e non era mai stata interessata ad un'Unione europea che prevedesse una modificazione dei confini statali. Più difficile da comprendere era invece l'arrendevolezza tedesca su

228. Telegramma Italdipl Bonn – MAE: “CSCE – Conversazione con van Well: commenti”, 1/4/1973. AF, b20.

questo tema, che Civiletti presumeva essere motivata da un eccessivo riguardo nei confronti di Parigi — sospetto che secondo Lahr era sempre a portata di mano degli italiani — o da un accordo segreto fra Bonn e Mosca — tesi che l'ambasciatore tedesco definì tipica della mentalità italiana. Civiletti aggiunse che l'ipotesi che fosse possibile ottenere da Mosca che il dibattito riguardasse solo le modificazioni territoriali avvenute con la forza era in ogni caso da escludersi poiché, indipendentemente dal contenuto materiale del principio, sarebbe stato sbagliato fare concessioni ai sovietici già nella fase preliminare della conferenza. Anche l'ipotesi di accettare la menzione dell'inviolabilità delle frontiere come principio a sé stante in cambio dell'inclusione nell'elenco del diritto all'autodeterminazione dei popoli — che secondo i tedeschi sarebbe stata più facilmente accettabile per l'URSS pur garantendo possibili sviluppi federativi e che Lucioli aveva definito meritevole di attenzione — fu definita dall'esperto italiano come tatticamente sbagliata, dal momento che si sarebbe fatta una concessione ai sovietici senza ottenerne nulla in cambio, dato che essi avevano già riconosciuto la validità del principio dell'autodeterminazione dei popoli attraverso lo statuto ONU.

Secondo Lahr “questo colloquio [mostrò] ancora una volta quanto, nonostante la cooperazione politica avvenuta [fino ad allora], i punti di vista sulle questioni fondamentali [fossero] lontani anche fra alleati ampiamente in armonia e quanto velocemente ipotesi fantasiose [fossero] a portata di mano degli italiani nella valutazione delle ragioni politiche dei loro alleati”²²⁹.

In effetti le espressioni utilizzate da parte italiana erano state probabilmente eccessive, ma pur senza accordi segreti era evidente che le posizioni della Repubblica federale fossero direttamente influenzate dalla propria questione nazionale, dai trattati bilaterali che aveva da poco concluso (che pur se non considerati come fonti dei principi non potevano essere ignorati da alcuno, anche perché, al contrario dell'Atto finale che si stava per scrivere, erano giuridicamente vincolanti) e dal rapporto particolare che intratteneva con Mosca e che

229. Fernschreiben Diplogerma Rom – AA: “KSZE-Prinzipienerklärung: Italienische Haltung zur Frage der Unverletzlichkeit der Grenzen“, 30/3/1973. PA/AA, B150-276. Si noti che il capo della delegazione francese Andréani nega che vi sia stato un asse franco-tedesco alla CSCE. Andréani, Jacques: *Le Piège: Helsinki et la chute du communisme*. Paris: Odile Jacob, 2005, p. 91.

quest'ultima contasse di potervi far leva per indebolire la coesione occidentale, perciò i timori italiani non erano puramente fantasiosi.

Alla base della lontananza fra i punti di vista evocata da Lahr vi era peraltro qualcosa di molto concreto: il Trattato di Mosca e le contraddizioni che questo comportava nelle posizioni tedesche verso Est e verso Ovest. Come si è visto, da una parte il governo federale difendeva infatti l'opinione occidentale secondo cui i trattati bilaterali non avrebbero dovuto essere considerati fonti dei principi enunciati dalla conferenza, affermando che avrebbero potuto favorire l'interpretazione orientale delle clausole territoriali. Dall'altra aveva però assicurato a Mosca che non si sarebbe discostato da quanto stabilito a livello bilaterale e al tempo stesso cercava di convincere gli alleati a fare concessioni dicendo che proprio in quella occasione Mosca aveva dato garanzie di accettare l'interpretazione occidentale.

Anche senza considerare le differenze che si sono illustrate fra i trattati con Mosca, Varsavia e Berlino Est, che non permettevano di definire in modo univoco cosa Bonn avesse loro concesso, alla base non solo dell'equivoco fra Civiletti e Lahr ma di quello della posizione di Bonn in seno alla CSCE stava infatti la sua interpretazione disinvolta e stabilmente incoerente dei trattati bilaterali come punto di riferimento delle clausole territoriali in discussione. In altre parole, il Trattato di Mosca non poteva rappresentare allo stesso tempo una garanzia e un rischio per l'interpretazione occidentale e dire che a livello multilaterale non si sarebbe andati né più avanti né più indietro di quanto stabilito a livello bilaterale diveniva un'espressione pressoché priva di significato dal momento che ci si contraddiceva continuamente proprio sul valore delle decisioni bilaterali. Del resto non avrebbe potuto essere altrimenti, nel senso che l'unica alternativa, evidentemente irrealizzabile, sarebbe stata per Bonn quella di ammettere che nella teoria concordava pienamente con l'impostazione degli alleati, ma nella pratica aveva già fatto concessioni rispetto ad essa, sia nel Trattato di Mosca che soprattutto in quello di Varsavia.

Mentre gli occidentali insistevano per menzionare in un unico articolo la rinuncia all'uso della forza e l'inviolabilità delle frontiere come sua conseguenza, così come previsto dalla DRA, in due dei suoi tre trattati bilaterali principali la Repubblica federale aveva infatti già accettato la separazione fra i due articoli, anche se in quello di Mosca essi erano collegati dal cosiddetto ponte con cui iniziava l'art. 3. An-

che dire che i Paesi orientali cercavano di ottenere alla CSCE più di quanto fosse loro riuscito in sede bilaterale era quindi vero fino a un certo punto, cioè fino al punto in cui risultava evidente che altrettanto valeva per i tedeschi, che appoggiavano delle proposte occidentali che andavano senza dubbio oltre quanto stabilito nei trattati della Ostpolitik. In questo caso il fatto che tali accordi fossero diversi fra loro ma vi si facesse perlopiù riferimento in modo indistinto faceva comodo sia a Bonn che a Mosca, perché permetteva ad entrambi di porre in evidenza gli elementi più vantaggiosi per la propria interpretazione.

In conseguenza di tutto ciò si ritiene di poter valutare la pretesa, strenuamente difesa dall'Italia, di ottenere una formulazione dell'inviolabilità delle frontiere migliore rispetto a quella del Trattato di Mosca come certamente auspicabile, ma concretamente non molto realistica. Ciò non toglie tuttavia che essa fosse opportuna, sia perché intransigenza e unità da parte degli alleati avrebbero permesso loro di cedere il meno possibile, sia perché, dal punto di vista tattico, rimandare il più a lungo possibile una concessione in qualche modo inevitabile avrebbe probabilmente permesso di ottenere maggiori contropartite nella formulazione delle altre clausole che avrebbero dovuto compensare la separazione fra inviolabilità e non uso della forza, oppure in quella di altri temi del negoziato.

Si noti peraltro che — nonostante le maggiori concessioni ottenute grazie alla rimandata accettazione del compromesso su insistenza italiana — ciò che l'Occidente accettò alla fine dei preliminari era meno soddisfacente rispetto alle previsioni del Trattato di Mosca, dato che fra rinuncia all'uso della forza e inviolabilità delle frontiere non vi era un ponte o collegamento specifico, ma si prevedeva solo una clausola generale sull'interdipendenza dei principi che non si sapeva come avrebbe funzionato in caso di conflitto fra di essi. La ritardata consapevolezza di ciò e l'impossibilità di ottenere di più fu del resto ciò che spinse la Repubblica federale a bloccare successivamente il negoziato.

Dato lo scarso successo del suo colloquio con Nisio, pochi giorni dopo van Well invitò Lahr and incontrare il Direttore politico Ducci per cercare di spiegargli nuovamente la posizione tedesca. Il suo omologo tedesco sosteneva di non capire come l'Italia potesse aver avuto l'impressione, del tutto immotivata, che a Bonn si potesse accettare l'immutabilità delle frontiere. Al contrario, si concordava pienamente

sulla necessità di rifiutare formulazioni che creassero un nuovo diritto europeo e di approvare invece solo quelle che garantissero un legame inequivocabile fra inviolabilità e non uso della forza come previsto dalla DRA, ma si riteneva che tali obiettivi potessero essere raggiunti anche accettando l'elenco svizzero che separava i due principi, a patto che fossero soddisfatte tre condizioni: scelta solo dello Statuto ONU e della Dichiarazione sulle relazioni amichevoli come fonti (ma come si è visto Bonn era disposta anche a rinunciare a quest'ultima, sostenendo che essa fosse considerata come l'interpretazione più importante della prima parte dello Statuto e avrebbe quindi dovuto essere presa in considerazione durante l'elaborazione dei principi anche se non fosse stata menzionata esplicitamente); collocazione dell'inviolabilità delle frontiere e del rispetto dell'integrità territoriale nell'elenco subito dopo la rinuncia all'uso della forza; inserimento nell'elenco dei principi dell'autodeterminazione dei popoli e del rispetto dei diritti umani come autonomi e di pari valore rispetto agli altri²³⁰. In pratica allo scopo di ottenere che i due principi fossero legati fra loro con tutta evidenza come nella DRA in cui si trovavano nello stesso articolo, si proponeva di accettare che fossero posti in due articoli diversi con un solo riferimento generale all'interdipendenza di tutti i principi in elenco.

È inoltre interessante notare che van Well motivò l'opportunità di definire la questione dell'inviolabilità quanto prima durante i preliminari e non rimandarla alla conferenza vera e propria perché non si poteva escludere che i sovietici assumessero nuovamente una posizione molto dura una volta che l'Occidente ne avesse accettata la convocazione. Questa avrebbe però dovuto essere una buona ragione per fare esattamente il contrario: approfittare del fatto che durante i preliminari l'URSS si trovava ancora in posizione di demandeur, poiché non era certo che la conferenza a cui tanto ambiva avrebbe avuto luogo, per concederle il meno possibile. Del resto ciò era quello che la Repubblica federale aveva fatto durante i negoziati per i vari trattati della Ostpolitik, ponendo la sua soddisfazione in questo ambito come condizione per "concedere" la CSCE a Mosca.

230. Fernschreiben AA – Rom Diplo: "KSZE-Prinzipienerklärung: Unverletzlichkeit der Grenzen", 6/4/1973. PA/AA, B150-277 e AF, b20.

Le parole di van Well inducono poi ad un'altra riflessione: se davvero Bonn si aspettava che i sovietici nel corso della conferenza sarebbero stati ancora più intransigenti che durante i negoziati, come poteva pensare che vi fossero i margini per risolvere la questione a favore dell'interpretazione occidentale nella fase di elaborazione dei principi? È noto che in un negoziato non è opportuno cedere per poi cercare di recuperare da una posizione di debolezza, ma come si è visto ciò fu quello che accadde: su particolare insistenza tedesca, gli occidentali cedettero sulla separazione fra i due principi per poi cercare di ottenere un risultato analogo attraverso l'inserimento nell'inviolabilità della clausola sul mutamento pacifico delle frontiere, che era evidentemente un obiettivo impossibile dopo aver in sostanza già dato all'URSS ciò che voleva. Pertanto quando successivamente gli alleati accettarono che la clausola sui mutamenti fosse registrata separatamente, era evidente che non si sarebbe più riusciti a riattaccarla all'inviolabilità e a questo punto, non giudicando più sufficiente l'interdipendenza dei principi come aveva invece ritenuto durante i preliminari, la Repubblica federale non trovò altre alternative che portare la questione al di fuori del negoziato e minacciare il blocco di quest'ultimo se non avesse ottenuto quanto voleva.

A metà aprile, quando da parte tedesca si erano ridotte le insistenze sul compromesso da fare con Mosca di fronte all'opposizione di alcuni alleati e soprattutto dell'Italia, il vice Direttore generale degli Affari politici Milesi Ferretti incontrò a Bonn il collega Morizet, ministro presso la locale ambasciata francese e suo amico di lunga data, con il quale ebbe una conversazione particolarmente interessante anche per la sua franchezza, favorita probabilmente dal rapporto personale. L'italiano riferì infatti alla Farnesina che l'impressione francese era che i tedeschi si fossero riavvicinati alle posizioni degli alleati dopo che Guido Brunner, capo della delegazione tedesca, era stato in visita a Washington, dove probabilmente aveva ricevuto una tirata d'orecchie. Sempre secondo Morizet, Guido Brunner aveva agito a ruota libera approfittando di un'indisposizione di Scheel, che una volta guarito aveva ripreso la situazione in mano e dato una stretta ai freni. Dopo aver giocato il suo avvenire politico sul mantenimento della possibilità di riunificazione attraverso la lettera sull'unità tedesca allegata ai trattati della Ostpolitik, questi non avrebbe potuto permettersi di accettare dei principi che annullassero il significato di quella stessa lettera.

Milesi Ferretti aggiunse da parte sua che un compromesso con l'URSS sarebbe stato accettabile solo quando tutti i nodi fossero venuti al pettine e si fosse potuta ottenere in cambio una sua accettazione degli obiettivi occidentali nel III cesto. Tuttavia anche a queste condizioni era dubbio che ciò potesse essere vantaggioso per gli occidentali, dato che i sovietici si sarebbero assunti degli impegni senza alcuna intenzione di applicarli e su ciò concordò anche Morizet²³¹.

L'aspetto più interessante della conversazione sta nel fatto che da parte francese si indicavano le posizioni tedesche come una sostanziale accettazione dell'immutabilità delle frontiere, come avevano fatto notare più volte gli italiani, ma in sede di conferenza erano proprio i francesi i principali sostenitori delle opinioni di Bonn e dell'urgenza con cui si sarebbe dovuto accettare il compromesso. Non vi è modo tuttavia di capire quanto Morizet fosse informato rispetto ai dettagli del negoziato e i suoi giudizi fossero condivisi da altri colleghi.

Singularmente proprio lo stesso giorno Guido Brunner rilasciò un'intervista alla *Frankfurter Allgemeine Zeitung* in cui non dimostrò di essersi molto riavvicinato agli alleati e che fu molto sgradita a Roma dove Ferraris, a nome di Ducci in quel momento assente, convocò un membro dell'ambasciata tedesca. Da parte italiana si contestarono una ad una le affermazioni contenute nell'articolo, attraverso le quali si riteneva che il capo della delegazione tedesca avesse danneggiato l'impostazione negoziale alleata dando già per acquisiti una serie di punti graditi all'URSS — fra cui l'accettazione dell'elenco svizzero dei principi, su cui invece si doveva ancora negoziare sia fra Paesi occidentali che in seno alla conferenza — che data la loro importanza per la controparte avrebbero potuto essere degli utili strumenti per ottenere delle contropartite.

Secondo Ferraris questo non era comunque l'unico danno prodotto dalle parole di Guido Brunner. Queste infatti si sarebbero anche prestate a rafforzare in Italia e non solo dubbi latenti riguardo l'affidabilità della Repubblica federale come alleato. L'Italia ne era particolarmente dispiaciuta perché sia ad Helsinki che in precedenza aveva mostrato assoluta lealtà verso Bonn, anche quando ciò le aveva causato problemi interni, e si stava battendo per il collegamento fra i due principi soprattutto a favore delle esigenze tedesche. Dichia-

231. Appunto Milesi Ferretti: "CSCE: Questione dei principi", 7/4/1973. AF, b22.

razioni come quelle di Guido Brunner la facevano tuttavia sentire “abbandonata da Bonn”²³².

Le preoccupazioni italiane rispetto all’atteggiamento tedesco furono riprese anche da Lucioli in occasione di un incontro con van Well nel maggio 1973, durante il quale notò che la solidarietà fra i Paesi della CEE era un elemento essenziale e citò gli specifici punti del negoziato su cui i cedimenti della delegazione tedesca erano stati considerati affrettati e poco in armonia con le precedenti decisioni comunitarie. In linea con il consueto approccio, van Well rispose che si era trattato di casi in cui esse prevedevano la possibilità di assumere ad un certo punto un atteggiamento più flessibile e che i tedeschi avevano ritenuto che quel punto fosse stato raggiunto e che un’ulteriore insistenza avrebbe maggiormente irrigidito la controparte. Dovette poi però concordare con l’annotazione dell’ambasciatore italiano secondo cui anche il giudizio sul raggiungimento o meno di una situazione che suggerisse una modifica della linea negoziale avrebbe dovuto essere meglio maturato collegialmente²³³.

In quei giorni Lucioli incontrò anche Bahr e commentò i due colloqui in una lettera al Ministro Medici, in cui sostenne che Bonn, accanto alla lealtà verso gli alleati, stesse sviluppando nell’ambito dei negoziati CSCE e MBFR delle iniziative autonome che fino agli anni Sessanta non le erano state possibili perché si trovava nel “guscio” della NATO, che aveva rotto attraverso la Ostpolitik. Ciò lo condusse ad esprimere ancora una volta la sua diffidenza rispetto all’opera di Brandt:

Si deve ammettere che la Ostpolitik ha creato una situazione nella quale i sovietici detengono la leva di un nuovo meccanismo, che potrebbe accentuare una tendenza eversiva della Repubblica federale dall’Europa occidentale ove si facesse balenare la possibilità concreta di una riunione delle due Germanie. Quest’ultima non è certo negli interessi sovietici; ma può utilizzarsi come specchio da allodole, un ulteriore strumento per controllare nel futuro la costruzione europea, salvo poi impedire al momento opportuno anche la riunificazione dei due popoli tedeschi²³⁴.

232. Fernschreiben Diplogerma Rom – AA: “Presseinterview von Botschafter Brunner im FAZ vom 6. d. M.“, 9/4/1973. PA/AA, B150-277.

233. Telegramma Italdipl Bonn – MAE: “CSCE – Opinione RFG”, 10/5/1973. AF b20.

234. Lettera Lucioli – Medici, 18/5/73, in MAE – Servizio Storico e Documentazione (a cura di): *Mario Lucioli*. Roma: MAE, 1993, p. 132 ss.

Le preoccupazioni rispetto al fatto che l'importanza del rapporto con i suoi vicini orientali potesse indurre Bonn a fare loro concessioni eccessive e dannose per gli alleati, che come si è visto erano presenti alla Farnesina e in quel periodo si stavano anche dimostrando giustificate, assumevano quindi una particolare gravità per Lucioli, che accennando addirittura all'eversione si poneva su posizioni che trovavano qualche accordo all'interno del Circolo Studi Diplomatici, ma non erano mai emerse da parte dei colleghi ancora in servizio.

A due mesi di distanza dall'episodio, la reazione di Ferraris all'intervista di Brunner fu commentata dall'ambasciata tedesca come esempio—insieme ad altre affermazioni dello stesso Ferraris, di Civiletti e di Ducci e a quanto riferito da Gaja sul suo incontro con Gromyko—del “terrore panico” degli italiani di essere lasciati soli nella difesa delle posizioni occidentali ad Helsinki. Questo sarebbe derivato dalla paura del Ministro degli Esteri che la sinistra italiana lo accusasse di assumere verso Mosca una posizione più dura di quella degli alleati e in particolare di Bonn. Di conseguenza, secondo i tedeschi, Gaja aveva consapevolmente o meno drammatizzato di fronte ai colleghi della CEE l'intransigenza sulla CSCE che Gromyko aveva dimostrato nel corso della loro conversazione bilaterale, allo scopo di convincere gli alleati a mantenere decisamente la posizione comune e coprire dovutamente il contributo italiano ad essa. Lo stesso obiettivo avrebbero avuto i ripetuti commenti dei vari diplomatici italiani sul fatto che la linea negoziale della Repubblica federale avrebbe mancato di coerenza e decisione proprio sui temi che avrebbero dovuto starle più a cuore, come l'inviolabilità delle frontiere²³⁵.

Si noti che è abbastanza singolare che in una trattativa di gruppo, in cui tutto era o avrebbe dovuto essere prima negoziato fra gli occidentali e poi difeso in comune alla conferenza, un Paese potesse sentirsi privo del sostegno degli alleati senza averne alcuna reale ragione a parte il tradizionale complesso dell'abbandono. Inoltre, pur non aspettandosi che da parte tedesca si potesse ammettere la propria incoerenza, colpisce il fatto che si arrivasse fino a squalificare l'insistenza italiana sulla coesione fra Paesi occidentali qualificandola come

235. Fernschreiben Diplogerma Roma – AA: “Sowjetisch-italienische Konsultationen vom 25. Mai: KSZE, Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen”, 5/6/1973. PA/AA, B150-282.

un banale effetto dei problemi di politica interna sempre presenti a Roma.

Come si è già visto, fra i preliminari e la conferenza vera e propria si verificò tuttavia un'inversione di tendenza nell'atteggiamento tedesco, che divenne intransigente verso le richieste sovietiche e particolarmente attento alla necessità di coordinamento fra alleati (affinchè questi sostenessero le sue posizioni), mentre prima aveva definito il simile approccio italiano come eccessivo, impossibile da mantenere fino in fondo e determinato da un panico da abbandono.

Alla vigilia della visita di Moro a Bonn del 29 marzo 1974, da parte tedesca si notò che la strategia negoziale dei sovietici — mantenere posizioni massimaliste evitando di esprimersi chiaramente sulle proposte occidentali — mirava ad incrinare il fronte comune occidentali-neutrali nella speranza di poter ridurre al minimo le proprie concessioni e che differenze di opinione fra gli alleati avrebbero potuto rafforzarli in tale comportamento. Si trattava in pratica degli stessi rischi che erano stati più volte sottolineati dagli italiani e al tempo stesso dei risultati che secondo questi Mosca era in parte riuscita ad ottenere durante i preliminari proprio grazie all'arrendevolezza tedesca di fronte all'intransigenza orientale per paura che essa bloccasse il negoziato.

In questa occasione Bonn insistette invece sull'indispensabile compattezza degli alleati, che avrebbe particolarmente curato in qualità di presidente di turno della CEE²³⁶. A questo proposito sottolineò che proprio il tema dell'invulnerabilità delle frontiere era fra quelli su cui Mosca stava facendo particolari pressioni a livello bilaterale e su cui invece si sarebbe dovuto agire in base alla posizione comune elaborata dal Comitato politico dei Paesi CEE, secondo la quale la possibilità di modificare pacificamente le frontiere avrebbe dovuto essere menzionata solo con un diretto collegamento alla loro invulnerabilità. L'Occidente avrebbe potuto recedere da tale posizione solo se l'Unione Sovietica avesse offerto un'alternativa di uguale valore²³⁷.

A questo punto parve crearsi quasi un'inversione di ruoli. L'Italia infatti, alla vigilia della succitata visita di Moro, affermò invece di

236. Ref. 212: "Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)", 26/3/1974. Ivi, ZA101432.

237. *Ibidem*.

concordare, nonostante ciò non fosse in linea con l'iniziale posizione comune dei Paesi CEE, rispetto all'opportunità di trovare un'altra soluzione a proposito della collocazione della clausola sul mutamento pacifico delle frontiere, ammesso ovviamente che tenesse in qualche modo conto del legame tra inviolabilità e rinuncia all'uso della forza, dell'interdipendenza dei principi e della necessità di un negoziato globale fra i vari settori della CSCE²³⁸. Essa non aveva perso interesse per la rilevanza del tema, né riteneva che si dovesse attuare una tattica più morbida nei confronti di Mosca, ma probabilmente si era resa conto che dopo aver concesso all'Unione Sovietica di affermare il principio dell'inviolabilità delle frontiere in quanto tale non sarebbe stato possibile farle accettare delle esplicite eccezioni e questa era fondamentalmente la ragione per cui gli italiani si erano tanto opposti a tale concessione durante i preliminari.

Data tale situazione, alla fine della seconda sessione la delegazione tedesca, trovandosi da sola e dopo molte dilazioni, dovette accettare come si è visto la registrazione della clausola sul mutamento separata dal principio dell'inviolabilità delle frontiere, che corrispondeva in pratica all'accettazione del fatto che la prima sarebbe stata collocata altrove. Essa lo fece tuttavia presentando una riserva formale che dimostrava appieno l'intransigenza della sua posizione e vincolava infatti il suo accordo definitivo all'adempimento di una serie di condizioni. Inoltre il governo tedesco si rivolse successivamente a Washington per ottenere aiuto nell'elaborazione di una formula più soddisfacente per la clausola, che fu presentata in conferenza il 26 luglio 1974 dagli americani, ma incontrò il rifiuto di Mosca.

In preparazione dell'incontro fra i Ministri degli Esteri Rumor e Genscher a Roma, il 15 febbraio 1975 la Farnesina commentò le posizioni tedesche rispetto alla collocazione della clausola come "incerte e oscillanti" e ipotizzò che, per quanto riguardava la sua formulazione,

²³⁸. MAE: "CSCE", s.d. [marzo 1974]. ACS/FM, s6, b 158, f30. Nel documento citato nella nota successiva si affermava che il 25 marzo, cioè il giorno prima della redazione del documento preparatorio tedesco (v. nota precedente), la delegazione tedesca a Ginevra, in seguito ad un incontro fra Scheel e Kissinger, aveva comunicato di aver concordato rispetto alla possibilità di menzionare il mutamento pacifico in un contesto disgiunto dall'inviolabilità. Quanto contenuto nel documento preparatorio e il successivo atteggiamento tedesco dimostrano invece la forte contrarietà di Bonn, che scontrandosi tuttavia con una situazione pressoché senza via di uscita portò a posizioni incerte ed attendiste.

di fronte all'intransigenza sovietica Bonn avrebbe potuto accettare una soluzione più simile a quella del 5 aprile che a quella del 26 luglio 1974²³⁹. In realtà l'Italia, così come tutti gli altri alleati, non sapeva che dal momento della presentazione dell'ultimo testo americano il tema era stato oggetto di tutti gli incontri al vertice di Washington con Bonn e Mosca e che da gennaio era in corso un negoziato tripartito all'esterno della conferenza che si sarebbe concluso appena due giorni dopo con una formula di compromesso che sarebbe stata presentata due settimane dopo agli alleati e il 17 marzo a tutti i partecipanti. La delegazione tedesca doveva quindi tenere ferma la sua posizione che impediva la conclusione dei lavori sui principi finché non fossero state soddisfatte le condizioni che aveva posto nella riserva formale dell'anno precedente, ma al tempo stesso aveva difficoltà a pronunciarsi durante lo svolgimento di un negoziato segreto. Ciò diede modo agli italiani di criticarla sia per il suo "irrigidimento [...] e tardivo ripensamento di talune posizioni prese con alquanto leggerezza in una fase precedente (a Helsinki soprattutto)" sia, come si è visto, per le sue incertezze²⁴⁰.

Ciò valeva non solo per la questione del mutamento pacifico delle frontiere, con cui Bonn voleva appunto controbilanciare l'assolutezza dell'inviolabilità dopo averla accettata ad Helsinki, ma anche per la clausola che doveva assicurare che quanto previsto dalla Dichiarazione sui principi regolanti le relazioni fra gli Stati partecipanti non pregiudicasse i diritti quadripartiti sulla Germania e su Berlino. A Roma si sottolineò infatti come Bonn in un primo tempo fosse stata nettamente favorevole a tale clausola come simbolo della residua unità della nazione tedesca e si fosse solo recentemente accorta dei suoi inconvenienti nella misura in cui richiamava gli articoli 53 e 107 dello Statuto ONU riguardanti gli Stati ex nemici, che evidentemente riguardavano anche l'Italia e a cui essa avrebbe voluto evitare ogni riferimento²⁴¹. I tedeschi erano quindi considerati inclini ad esamina-

239. MAE: "CSCE", 15/2/1975. ACS/FM, s4, b123, f15.

240. *Ibidem*

241. Per maggiori dettagli v. Ferraris: *Testimonianze*, cit., pp. 274, 283-6, 298-301; Ghébali: cit., p. 77 ss.; Maresca: cit., pp. 81-7. Per l'analisi degli stessi aspetti nell'ambito dei trattati della Ostpolitik si rimanda in particolare, nel cap. 2, all'incontro privato fra Rumor e Brandt del 23 febbraio 1971 (v. nota 26), a quello fra Ducci e Scheel del 14 luglio 1971 (v. nota 62) e a quello fra Ducci e Lahr del novembre 1972 (v. nota 77).

re una migliore formulazione, ma “anche in questo caso con molte contraddizioni”²⁴².

Fino alla vigilia dell’ultima visita di Stato prima della conclusione della conferenza gli italiani ribadirono quindi le loro critiche all’atteggiamento negoziale di Bonn, riassunte in modo esemplare dal documento predisposto per l’incontro al vertice precedente, quello fra Rumor e Schmidt il 30 e 31 agosto 1974 a Bellagio:

La RFG si ispira a specifiche esigenze nazionali, connesse alle particolari motivazioni di tutta la sua azione nei confronti dell’Est. La RFG infatti [...] mirava essenzialmente ad ottenere dalla CSCE, da un lato, la multilateralizzazione delle soluzioni sancite in merito alla questione tedesca dai Trattati di Mosca e di Varsavia, e dall’altro qualche risultato concreto sul piano dei rapporti fra le persone per agevolare nei fatti l’attuazione delle intese intertedesche. Nel perseguire i predetti due obiettivi si voleva poi evitare di offrire spunti all’opposizione della CDU/CSU, mirante a far constatare che si sarebbe potuto ottenere di più nel negoziato bilaterale con l’Est ed a far toccare con mano che le intese con l’Est non riuscivano a tradursi in vantaggi tangibili per il popolo tedesco diviso. [...] Alla luce di questa impostazione di fondo la delegazione della RFG si è condotta sia a Helsinki che a Ginevra in modo contraddittorio in quanto ispirata troppo spesso a contingenti esigenze di politica interna. Tale condotta è giunta sino al punto d’evitare di far sì che dalla conferenza potessero scaturire enunciazioni che andassero oltre a quelle, anche se ambigue ed incerte, concordate bilateralmente, anche a costo di frenare iniziative concordate a Nove, e a quelle intese a conseguire espressioni più chiare e limpide di principi come quello della sovranità, dell’integrità territoriale o dell’inviolabilità delle frontiere. In particolare poi circa il collocamento della clausola sul mutamento pacifico delle frontiere, la RFG lo ha visto solo in funzione di una eventuale riunificazione della Germania, del tutto sottovalutando che quella clausola, limitativa dell’interpretazione sovietica dell’inviolabilità nel senso dell’inalterabilità dello statu quo politico e territoriale dell’Europa, doveva salvaguardare le prospettive di unificazione politica dell’Europa. A contraltare di questo atteggiamento in materia di principi, alquanto proclive

242. MAE: “CSCE”, 15/2/1975, cit. Pare comunque opportuno notare che, pur presentando entrambe un cambio di posizione da parte tedesca, le due situazioni non potessero essere considerate analoghe. Sulla questione del mutamento pacifico delle frontiere la delegazione di Bonn era stata l’unica a porre una riserva formale, chiedendo poi aiuto agli Stati Uniti che per parte loro non avevano invece avuto obiezioni e poteva quindi a ragione essere considerata responsabile dello stallo negoziale. La salvaguardia dei diritti sulla Germania e Berlino era invece evidentemente una priorità dei quattro Paesi che li detenevano, per cui la posizione di Bonn, più o meno coerente, era in questo caso meno determinante.

a venire incontro alle esigenze dell'Est nel confermare le intese bilaterali, la RFG ha dimostrato invece una tenacia estrema e talvolta persino eccessiva su temi specifici (relativi ad esempio alla riunificazione delle famiglie), cioè su quei temi che hanno incidenza diretta sulle condizioni di vita delle due parti del popolo tedesco²⁴³.

3.6. Conclusioni

Jacques Andréani, Capo della delegazione francese alla CSCE, sostiene nel suo citato libro *Le Piège* che la CSCE sarebbe stata una dimostrazione del senso e del ruolo della diplomazia, il cui compito è affidare le intenzioni degli Stati alle parole, cercando di evitare malintesi. La difficoltà dei diplomatici, così come degli storici diplomatici, è quella di far comprendere ai propri interlocutori come quelle parole abbiano o abbiano avuto effetto sulla realtà. In questo caso, nel quale i negoziati esposti nelle pagine precedenti furono definiti "esoterici" da Kissinger, l'obiettivo è particolarmente difficile e questa è probabilmente una delle ragioni per cui, a parte pochi dei diplomatici che vi parteciparono, nessuno studioso a parte Hakkarainen aveva precedentemente analizzato l'evolversi del negoziato tanto nel dettaglio.

Quasi tutta la letteratura sulla CSCE, sia quella apparsa poco dopo la sua conclusione che quella di più recente pubblicazione, tende ad esaminare più i risultati, in termini di contenuto dell'Atto finale e di sue conseguenze, che lo sviluppo delle trattative. Senza nulla togliere all'importanza dell'indagine sui prodotti di un evento tanto lungo e complesso, si è tuttavia cercato di evidenziare che limitarsi ad essi fa trascurare molti elementi di primario interesse e rende difficile comprendere quali fossero davvero le carte in gioco, quali dinamiche si svilupparono all'interno dei vari gruppi di Paesi e a che cosa si dovette rinunciare per raggiungere i compromessi. Queste sono del resto le problematiche di fronte a cui secondo Klaus Blech, capo della delegazione di Bonn alla CSCE, si sarebbero trovati gli storici che avessero voluto analizzare la CSCE:

If in a hundred years a historian had only the Final Act to go by and were asked to reconstruct the political environment of its coming about, he

243. MAE: "CSCE – Atteggiamento tedesco", s.d. [agosto 1974]. ACS/FM, s6, b159, f48.

would be in some difficulty. [...] He would see, that generally familiar principles were carefully formulated and confirmed, that certain rules of political behaviour and possible fields of cooperation were rather elaborately defined. But he would not know who was specifically interested in what. In contrast to the typical political treaty the quid pro quo is not really discernible and our historian would not know from the text who fought for what during the negotiations²⁴⁴.

La focalizzazione sui risultati rischia inoltre di fornire immagini eccessivamente positive, sia perché all'indomani della conferenza ogni parte coinvolta non poteva ammettere di essere stata anche solo parzialmente sconfitta e doveva quindi sostenere di aver ottenuto i propri obiettivi iniziali, sia perché a posteriori si tende a partire da un pregiudizio favorevole, cioè da quello di un evento che ebbe successo perché mostrò l'unità dei Paesi dell'Europa occidentale e costituì un punto di riferimento per le opposizioni di quelli dell'Europa orientale che favorì il crollo del comunismo.

La presente ricerca non ha smentito in toto tali conclusioni, ma ha posto in evidenza una complessità molto maggiore che induce necessariamente a relativizzarle. Semplificando molto, si può dire che una cosa è affermare che l'Occidente ebbe successo perché combattendo unito riuscì ad impedire la cristallizzazione dei confini emersi dalla II guerra mondiale e a permettere così la riunificazione tedesca. Altra cosa è rilevare che nell'insieme le varie clausole stipulate sulle frontiere rispecchiavano la visione degli occidentali, ma essi vi arrivarono rinunciando a quello che era stato il loro obiettivo fondamentale — non riconoscere l'inviolabilità delle frontiere come principio a sé stante — e dopo contrasti interni che ridussero i loro margini negoziali e nell'ambito dei quali la Repubblica federale decise di risolvere la questione a suo piacimento estromettendo tutti gli alleati tranne gli Stati Uniti. Sia il crollo del comunismo che la riunificazione sarebbero poi stati resi possibili da una serie di evoluzioni internazionali nell'ambito delle quali la conferenza paneuropea svolse un ruolo che si ritiene utile, ma non fondamentale.

244. Blech, Klaus: "The CSCE in retrospect", in Ghébal, Victor-Yves (a cura di): *Dix ans de Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe: Bilan et perspectives*. Genève: 1986, pp. 21-29.

La puntuale analisi condotta ha permesso di giungere a delle nuove conclusioni non solo sul ruolo dell'Italia alla CSCE, che non era ancora stato indagato, ma anche su quello della Germania federale e, ampliando il contesto, su quello della coalizione dei Paesi occidentali, sui rapporti bilaterali fra Roma e Bonn e sugli obiettivi della Ostpolitik e i relativi timori degli alleati.

Anche se fra i propositi di tale lavoro non vi era quello di innovare la ricerca sulla Ostpolitik in quanto tale, cui si sono dedicati e si stanno dedicando illustri studiosi e che richiederebbe una trattazione a sé, si ritiene che siano emersi risultati significativi sui suoi elementi problematici e le sue contraddizioni, che non meritano di essere minimizzati solo perché si trattò di una politica coraggiosa e di successo nel lungo termine. L'atteggiamento della delegazione tedesca durante i negoziati ha dimostrato infatti che non vi era, come Bonn sosteneva, una perfetta compatibilità fra Ostpolitik e Westpolitik che si sarebbe sostanziata nell'affermazione secondo cui non ci si sarebbe tirati indietro né si sarebbe andati oltre rispetto a quanto stabilito dal Trattato di Mosca. Le differenze, evidenti ma non esplicitabili, fra i vari trattati bilaterali e fra questi e le proposte occidentali sui confini alla CSCE, unite all'intransigenza di Mosca e dei Paesi orientali e alla necessità per Bonn di evitare i contrasti con essi, resero infatti la posizione tedesca necessariamente contraddittoria.

A questo proposito risulta utile richiamare alla memoria la conversazione privata fra Rumor e Brandt avvenuta nel febbraio 1971 e illustrata nel capitolo precedente (v. nota 26). La diversità di interpretazioni dei trattati bilaterali fra Bonn e le rispettive controparti e in particolare la disputa lessicale fra inviolabilità e immutabilità delle frontiere, cioè le principali preoccupazioni espresse dai democratici tedeschi a Rumor e da questi al suo interlocutore, furono proprio gli elementi alla base dell'ambiguità di Bonn alla CSCE. Le rassicurazioni di Brandt rispetto al fatto che al momento della ratifica il governo avrebbe fatto una dichiarazione non smentita da Mosca riguardo alla propria interpretazione dei trattati ne sono un'ulteriore dimostrazione. Egli affermò che la dichiarazione non avrebbe avuto effetti sulla politica pratica ma avrebbe definito gli aspetti giuridici, mentre in realtà erano proprio questi a non essere chiari, dal momento che Bonn interpretava nello stesso modo tre trattati che avevano un contenuto diverso.

L'ambiguità della posizione di partenza tedesca non è tuttavia sufficiente per spiegare tutti i casi di incoerenza negoziale rilevati. Come risulta evidente dalle fonti esaminate ed è stato affermato anche da Oliver Bange²⁴⁵, la CSCE era stata lungamente e attentamente preparata a Bonn. Evidentemente tali riflessioni non avrebbero potuto permettere di superare le contraddizioni intrinseche alla politica tedesca, ma sarebbero dovute servire ad arrivare non solo alla CSCE, ma già prima al coordinamento con gli alleati con le idee chiare sui propri obiettivi, su quelli occidentali e orientali e soprattutto sulle tattiche più adatte per ottenerli. In varie occasioni si è invece notato come l'*Auswärtiges Amt* sembrasse trovarsi di fronte a problemi nuovi nonostante fossero stati del tutto prevedibili, fosse troppo lento nelle sue valutazioni rispetto a quelle degli alleati e al negoziato, sembrasse non rendersi conto del peso delle concessioni che aveva accettato e addirittura incoraggiato e avere aspettative poco realistiche sul prosieguo delle trattative.

Pensando ad esempio alla principale inversione di rotta della condotta tedesca — il passaggio dalla flessibilità durante i preliminari all'intransigenza nel corso del negoziato vero e proprio — si potrebbe infatti facilmente ipotizzare che si trattasse di una precisa tattica, basata sulla consapevolezza che durante i preliminari non ci si potesse permettere di minacciare il fallimento del negoziato, mentre dopo anni di trattative ci si sarebbe trovati di fronte ad interlocutori più disponibili ad accogliere le pretese tedesche pur di giungere alla conclusione della conferenza. Tuttavia dai molteplici documenti analizzati non è emersa una tale pianificazione, quanto piuttosto il rifiuto di una serie di condizioni in precedenza ritenute accettabili.

Mentre alcune ragioni dell'incoerenza negoziale di Bonn risultano appunto difficilmente comprensibili, non lo sono certo quelle legate alla precedenza attribuita agli interessi nazionali tedeschi rispetto a quelli occidentali comuni, anche se le modalità con cui avvenne e i suoi effetti meritano particolari riflessioni e approfondimenti ulteriori. I contrasti fra gli obiettivi della Repubblica federale e quelli dell'Alleanza furono mitigati nel corso dei preliminari dall'azione diplomatica italiana e dalla speranza di Bonn di riuscire ad ottenere ciò che voleva

245. Bange, Oliver: "Ostpolitik as a source of intra-bloc tensions", in Mary Ann Heiss e S. Victor Papacosma (a cura di): *NATO and Warsaw Pact: Intrabloc Conflicts*. Kent: Kent State University Press, 2008, p. 14 ss.

durante il negoziato vero e proprio senza dover entrare in conflitto con gli alleati, ma successivamente si espressero in modo evidente con l'avocazione a sé, per tramite degli Stati Uniti, della risoluzione di un problema che riguardava non solo in generale tutti gli occidentali, ma nello specifico i Paesi CEE che intendevano garantirsi la possibilità di una futura unificazione politica.

Su tale tema molti autori non sono andati oltre (v. in particolare nota 219). Alcuni l'hanno definito addirittura un esempio di successo del coordinamento fra i Paesi CEE. Altri hanno sostenuto semplicemente che fosse ovvio che la Repubblica federale avesse interessi particolari da proteggere, dando per scontato un suo presunto diritto a decidere da sola ciò che era accettabile su questo tema (come era opinione degli americani, ma non degli europei), oppure che fosse ovvio, come sostiene Hakkarainen nella frase conclusiva del suo capitolo sull'argomento, che essa operasse attraverso la cooperazione politica europea solo quando questa funzionava secondo i suoi piani, ma si attivasse diversamente quando non era così²⁴⁶.

Nonostante i particolari interessi tedeschi siano innegabili, l'analisi condotta induce tuttavia a superare una tale semplificazione. Non è infatti evidente e necessario che per perseguire i propri interessi nazionali, com'è normale e legittimo, si debbano sconfessare sistematicamente le posizioni e le tattiche degli alleati, emarginarli dal negoziato e porli di fronte al fatto compiuto. Del resto non è evidente e non si può quindi dare per scontato che gli interessi dei tedeschi non fossero affatto condivisi dai loro alleati.

L'interpretazione di molti, fra cui in particolare Niedhart e Hakkarainen²⁴⁷, secondo cui la Repubblica federale sarebbe stata isolata e pertanto costretta ad agire da sola dato che due Germanie stavano bene a tutti e né i Nove né i Quindici, considerata l'intransigenza sovietica, sarebbero stati disposti a sostenerla nella redazione del III principio, appare pregiudicata da due elementi. Innanzitutto il fatto di intendere, quando parlano di Paesi CEE e NATO, solo Stati Uniti, Regno Unito e Francia, le cui posizioni non sono comunque state approfondite nel dettaglio. In secondo luogo l'aver tralasciato del tutto o nelle sue parti sostanziali l'analisi dei negoziati preliminari, con ciò ponendo in ombra

246. Hakkarainen: cit., p. 241.

247. Niedhart: cit., pp. 39-53; Hakkarainen: cit., pp. 213-41.

una delle principali incoerenze nell'atteggiamento tedesco e il sostegno almeno parziale degli alleati alla sua questione nazionale.

Da tale analisi, anche se parziale in quanto condotta solo sui documenti di due Paesi e dei fora del coordinamento occidentale, è emerso che Parigi non era effettivamente favorevole a difendere il concetto di inviolabilità delle frontiere come corollario della rinuncia all'uso della forza e in effetti insistette per rinnciarvi, mentre i due Paesi anglosassoni non erano particolarmente coinvolti, ma neanche contrari e si dimostrarono infatti sensibili alle annotazioni italiane sui rischi in corso. Con l'Italia e il Benelux risolutamente a difesa degli interessi tedeschi ed europei e la delegazione degli Stati Uniti facilmente influenzabile dalla posizione assunta dalla maggioranza degli alleati date le scarse indicazioni che riceveva dalla madrepatria, non è da escludersi che sarebbe stato possibile isolare i francesi e indurli a fare fronte comune. Tuttavia è apparso evidente che la Repubblica federale si impegnò fin dall'inizio dei negoziati preliminari non a cercare di convincere gli alleati a sostenerla, ma a cercare di convincerli che sarebbe stato opportuno rinunciare al suo e loro obiettivo fondamentale e accettare la separazione dei principi. Di conseguenza non si poteva pretendere dagli altri Paesi occidentali che fossero più papisti del Papa, eppure l'Italia, attraverso la sua azione diplomatica per ritardare quanto più possibile l'accettazione del compromesso con Mosca, dimostrò di esserlo.

Tralasciare tutto ciò e valutare solo il negoziato avvenuto a Ginevra, ignorando del tutto l'esistenza della maggioranza degli alleati, non permette di comprendere che il problema della Repubblica federale con gli alleati non fu tanto o solo il fatto che essi non volessero appoggiarla oltre un certo grado di intransigenza. Essi non volevano appoggiarla oltre un certo grado di incoerenza, anche se poi accettarono anche questa pur di mantenere unito il fronte occidentale. Erano infatti consapevoli che non era possibile pretendere di ottenere in toto ciò a cui si era rinunciato durante i preliminari e bisognava pertanto cercare realisticamente di relativizzare tale concessione attraverso alcune modalità su cui i Paesi CEE negoziarono a lungo trovando infine un accordo, che fu del tutto inutile dato che Bonn aveva già deciso di portare la questione fuori dalle trattative ufficiali.

Tale episodio è indicativo anche di un altro aspetto relativo al presunto isolamento della Repubblica federale, che l'avrebbe obbligata ad

agire da sola. Se da un lato essa si lamentava spesso di una comprensione e un sostegno insufficienti da parte degli alleati e del conseguente rischio di trovarsi da sola a fronteggiare Mosca, dall'altro essa non gradiva affatto un loro eccessivo coinvolgimento. Quello che Bonn avrebbe voluto sarebbe stato un appoggio del tutto incondizionato ed acritico, mentre gli altri Paesi occidentali e soprattutto i comunitari avevano degli esperti giuridici che esprimevano opinioni su ciò che sarebbe stato più opportuno per garantire la riunificazione tedesca e l'unificazione politica europea e ciò era vissuto come una complicazione e un'ingerenza. Prova ne è il fatto che, quando i tedeschi decisero di non discutere più della questione dei mutamenti pacifici con tutti gli alleati ma solo all'interno del Gruppo di Bonn, giustificarono la loro scelta affermando che all'esterno di tale contesto non vi sarebbero state la riservatezza e la competenza necessarie.

I documenti analizzati hanno quindi dimostrato che la responsabilità della condotta poco coerente di Bonn non può essere interamente attribuita agli alleati che l'avrebbero abbandonata a sé stessa. Tuttavia le fonti a disposizione hanno evidentemente permesso un'indagine solo parziale, anche se è già significativo il fatto che si sia qui giunti a interpretazioni contrastanti con quelle di altri autori pur avendo utilizzato in buona parte le stesse fonti, cioè quelle dell'Auswärtiges Amt. Di conseguenza un'interpretazione definitiva del grado di sostegno ottenuto dalla Repubblica federale sulla sua questione nazionale in seno alla CSCE e quindi delle dinamiche di alleanza su questo tema sarà possibile solo attraverso degli studi analoghi a quello qui condotto che prendano in considerazione altri Paesi occidentali, quanto meno gli altri membri della CEE e gli Stati Uniti. A questo proposito si dovrà considerare che, se da un lato indagare solo le tre maggiori potenze sarebbe limitante e in parte fuorviante per i motivi già citati, dall'altro un esame dettagliato delle loro posizioni sarebbe particolarmente interessante per meglio comprendere come esse interpretarono l'insistenza dei tedeschi per risolvere la questione dei mutamenti pacifici all'esterno della CSCE. Se infatti è piuttosto evidente dai documenti tedeschi che la sentirono come un peso e che Bonn dovette perciò insistere molto soprattutto con Londra e Washington per convincerli, fino ad arrivare alle note minacce, ci si dovrebbe chiedere se le tre potenze occidentali non abbiano anche visto con favore la possibilità di avere un maggiore controllo sulle iniziative dei tedeschi, che in

precedenza avevano negoziato con i sovietici a loro insaputa, concretizzando così i più grandi timori che la Ostpolitik aveva causato negli alleati. Sarebbe inoltre rilevante scoprire come il Quai d'Orsay, il Foreign Office e le loro rispettive delegazioni vissero la bizzarra situazione in cui si trovarono dal momento in cui il negoziato passò nelle sole mani di Bonn, Washington e Mosca, perciò essi da un lato non erano più coinvolti nelle trattative esterne alla conferenza, di cui non si sa se e fino a che punto rimasero al corrente, e dall'altro non potevano rivelarne l'esistenza agli alleati e procedevano con gli altri Paesi CEE nell'elaborazione di una soluzione che sapevano sarebbe stata inutile.

Conseguenza del suddetto atteggiamento tedesco furono dei risultati che non si possono definire negativi, ma che furono in vari casi peggiori di quanto si sarebbe potuto ottenere se Bonn fosse stata coerente e unita agli alleati per tutta la durata del negoziato, oppure furono più o meno equivalenti ma provocarono maggiori perdite di tempo e dissidi con gli altri Paesi partecipanti. Da questo punto di vista non sembra quindi che la CSCE possa essere considerata un esempio di successo della rinata capacità di porsi obiettivi di politica estera che non fossero quelli dell'Alleanza, che sarebbe stata riacquistata dai tedeschi con la Ostpolitik. Essa fu piuttosto un esempio di tale rinata autonomia, che tuttavia non portò grandi risultati concreti. Al di là del fatto che per ottenere quanto volevano essi dovettero praticamente ricattare gli americani, più coerenza e lealtà verso gli alleati che li sostenevano avrebbero infatti portato probabilmente benefici maggiori anche ai loro stessi interessi nazionali.

La ricerca condotta porta infine a contraddire, in questo caso in accordo con Hakkarainen e Möckli, un'altra affermazione autorevole, cioè quella di Oliver Bange, basata su una conversazione con il capo della delegazione di Bonn ai preliminari, secondo cui la Repubblica federale avrebbe avuto un ruolo minimo in seno al negoziato dato che la Ostpolitik era già stata applicata con successo e accettata come base per la distensione in Europa. Di conseguenza, sempre secondo Bange, i tedeschi avrebbero lasciato il campo ai francesi e ad altri Paesi interessati e ciò avrebbe permesso di giungere ai risultati che più premevano loro alla CSCE, cioè quelli nel III cesto²⁴⁸.

248. Bange: cit., p. 15.

Pur non avendo approfondito il negoziato relativo agli aspetti umanitari, che certamente interessava molto a Bonn, il presente lavoro ha dimostrato chiaramente che la Repubblica federale non considerava conclusa la sua Ostpolitik bilaterale e pertanto si impegnò fortemente negli ambiti ad essa collegati, cioè soprattutto nella Dichiarazione sui principi, che non considerava certo secondaria rispetto al III cesto. A questo proposito basti ricordare che i tedeschi affermarono esplicitamente, non solo nei propri documenti interni ma anche di fronte agli alleati, che c'era il rischio che la CSCE potesse mettere in dubbio la loro interpretazione dei trattati bilaterali e addirittura rafforzare quella della controparte e pertanto era necessario combattere affinché le clausole dell'Atto finale garantissero gli obiettivi tedeschi, in particolare rispetto al Trattato di Varsavia che era quello in cui si era concesso di più. Ancora, Bonn sostenne di aver fatto una proposta per la formulazione del III principio, pur non avendo intenzione di difenderla, proprio perché ciò le avrebbe permesso di avere un ruolo determinante nel gruppo redazionale e di ripartire dalla propria posizione intransigente nel caso i francesi, proponenti a nome di tutto l'Occidente, si fossero dimostrati troppo accondiscendenti verso la controparte. Infine, Genscher offrì per ben due volte ai sovietici di concludere affrettatamente il III cesto, nell'ambito del quale l'Occidente doveva ancora conseguire degli obiettivi fondamentali, pur di ottenere ciò che voleva sui mutamenti pacifici delle frontiere, cioè ciò che avrebbe permesso di mantenere valida l'interpretazione tedesca dei trattati bilaterali della Ostpolitik e che egli definì come il "solo interesse vitale" di Bonn.

Le suddette constatazioni hanno evidentemente fornito delle risposte anche rispetto ai rapporti italo-tedeschi. La dimensione multilaterale ha dimostrato infatti chiaramente che i timori espressi a livello bilaterale dai politici italiani, così come da altri loro colleghi occidentali, non erano del tutto ingiustificati o motivati principalmente da alcuni interessi e caratteristiche nazionali, come l'ignoranza e il disinteresse per la politica estera e la sindrome da abbandono nel caso degli italiani, la preoccupazione per i diritti che detenevano sulla Germania da parte delle potenze vincitrici della II guerra mondiale o i pregiudizi sull'espansionismo tedesco diffusi in modo generale. Certamente la Repubblica federale non dimostrò di avere tendenze eversive, di essere interessata a nuovi trattati di Rapallo o di rappresen-

tare altri pericoli ugualmente improbabili che, come si è visto, non erano considerati verosimili dalla Farnesina. Dimostrò tuttavia in più occasioni di considerare i suoi interessi nazionali legati ai rapporti con i Paesi dell'Europa orientale prioritari rispetto alla coesione occidentale, o comunque di mantenere una posizione ambigua che pose in difficoltà la tattica comune alleata e in alcuni casi vanificò i risultati a cui questa aveva portato.

Fra i vari esempi illustrati, è paradigmatico quello della clausola sui mutamenti pacifici delle frontiere. Bonn si preoccupò infatti di risolverla in modo soddisfacente per la propria questione nazionale ignorando gli altri Paesi comunitari e il loro interesse per una futura unificazione politica ugualmente toccata da quella clausola, nonostante avesse fatto leva proprio su tale comunanza di obiettivi per indurre gli altri Paesi CEE a sostenere la propria battaglia sulle frontiere. Non si possono quindi qualificare come del tutto irrazionali le preoccupazioni più volte espresse a Roma rispetto al fatto che Bonn potesse dare priorità alla Ostpolitik rispetto alla Westpolitik o diminuire il proprio impegno nell'ambito dell'integrazione europea, anche se sarebbe forse più corretto parlare di Deutschlandpolitik anziché di Ostpolitik e quindi di interessi nazionali rispetto a quelli comuni.

L'episodio appena citato risulta significativo anche per quanto riguarda il coordinamento dei Paesi occidentali e soprattutto dei membri della CEE nell'ambito della conferenza. Esso infatti non induce a negare che si sia trattato di un'esperienza di successo, ma al tempo stesso è tanto grave da relativizzare il diffuso assunto secondo cui si sarebbe verificato un caso eccezionale di capacità dei Paesi comunitari di esprimere una politica estera comune. Pur trattandosi di una situazione in cui vi era non solo convergenza sugli obiettivi generali ma concreto sostegno alle istanze tedesche, anche se non certo incondizionato, la Germania federale fece infatti prevalere i propri interessi nazionali fino al punto di estromettere gli alleati dalle trattative sul tema fondamentale della conferenza e in sostanza vanificare i risultati che il coordinamento aveva raggiunto.

Nonostante a posteriori si possa affermare che le clausole dell'Atto finale non furono dannose per l'Occidente e che la mancata realizzazione a tutt'oggi dell'unità politica europea non sia da imputare alla clausola sui mutamenti pacifici elaborata da Bonn, Washington e Mosca, rimane il fatto che la Repubblica federale sacrificò la sua credi-

bilità e la coesione dell'Alleanza per seguire i suoi obiettivi particolari, senza peraltro ottenere particolari successi. Del resto anche questi non si realizzarono per merito della clausola inserita nell'Atto finale, ma grazie all'evoluzione internazionale cui aveva contribuito, fra i molti fattori, anche la CSCE.

Per quanto riguarda il ruolo dell'Italia in seno al negoziato, è evidente che l'analisi di un solo ambito rispetto ai tanti discussi non permette di fornire una risposta assoluta e definitiva. Essa ha tuttavia dimostrato che sul tema fondamentale, quello su cui si basò l'idea stessa di conferenza, non fu passivo, né pronò alle posizioni degli alleati, come dato pressoché per scontato da tutta la letteratura straniera e rispetto a tutti i punti dell'ordine del giorno tranne la sicurezza mediterranea. Anche se non si può certo affermare che ciò abbia reso Roma il leader dei Paesi comunitari, la condotta italiana fu dinamica sia dal punto di vista dei contenuti che della tattica e della coesione fra alleati e in quest'ultimo ambito fu particolarmente attiva, come dimostrato dall'azione diplomatica condotta durante i preliminari presso tutti gli alleati e i neutrali. Questo fu uno degli episodi che induce a relativizzare in questo contesto quanto affermato da Spotts sulla politica estera italiana:

Italy rarely takes the lead and never seeks to exert a determinative role. It is neither the first to articulate a divergent view nor the last to join a comfortable consensus. At most it tries to shape compromises congruent with the general lines of its narrow objectives. Although this minimizes friction with others, it also minimizes influence over events²⁴⁹.

Le ragioni del fatto che ciò sia stato finora ignorato sono da rintracciarsi, oltre che nell'assenza delle fonti italiane e nel fatto che, come si è visto, ogni delegazione tendeva a vantarsi dei propri risultati e a sminuire quelli altrui, nel diffuso pregiudizio in base al quale non si ritiene che un Paese poco rilevante sulla scena internazionale, con una politica estera di basso profilo, possa essersi impegnato in qualcosa che non costituiva un suo interesse nazionale diretto come il Mediterraneo o un tema ben vendibile presso l'opinione pubblica come il III cesto. In questo senso molti studiosi hanno dimostrato di fare lo

²⁴⁹. Spotts, Frederic e Theodor Wieser: *Italy, a difficult democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986, p. 264.

stesso errore che i diplomatici italiani attribuirono all'epoca ai loro colleghi tedeschi e americani: vedere la questione delle frontiere come esclusivamente di competenza tedesca o al massimo dei Paesi che detenevano i diritti quadripartiti sulla Germania e Berlino e quindi non prendere neanche in considerazione che altri Paesi possano aver avuto un ruolo in quel negoziato.

Tutto ciò aiuta a comprendere i vari motivi per cui gli italiani furono tanto insoddisfatti del comportamento tedesco e americano, per almeno tre ragioni che si potrebbero definire di metodo, di contenuto e di prestigio. Anzitutto la decisione di sottrarre uno dei problemi più importanti all'ordine del giorno all'elaborazione comune, coinvolgendo gli alleati in pratica solo per far loro approvare quanto deciso altrove, fu probabilmente percepita in modo particolarmente negativo dall'Italia perché essa considerava la Repubblica federale il suo principale alleato europeo e si era sempre adoperata sia in seno alla CSCE che fuori per difendere gli obiettivi nazionali tedeschi, perciò si sentì probabilmente tradita più di altri Paesi.

In secondo luogo, la mancanza di coerenza e correttezza verso gli alleati nell'atteggiamento di Bonn ebbero conseguenze concrete sui risultati del negoziato, portando a soluzioni molto probabilmente meno vantaggiose per l'Occidente di quelle che si sarebbero potute ottenere con una maggiore coesione, o nel migliore dei casi a soluzioni analoghe che richiesero però molto più tempo e fatica. Si noti ad esempio che secondo gli italiani gli esiti peggiori per l'integrazione europea causati dalla clausola sui mutamenti negoziata all'esterno della CSCE non erano nemmeno stati compensati da esiti migliori per la riunificazione tedesca.

Infine il fatto che la questione a un certo punto fu sottratta alla conferenza fece sì che il merito della sua soluzione andasse a Bonn, Washington e Mosca e che il contributo della delegazione italiana fosse in sostanza dimenticato, nonostante essa avesse svolto fin dai preliminari un ruolo molto attivo. Suoi erano infatti stati il progetto di mandato sui principi durante i preliminari; l'iniziativa che convinse gli alleati a rimandare l'accettazione dell'inviolabilità come principio indipendente per avere maggiori contropartite; il testo del primo paragrafo del principio stesso; il testo del secondo paragrafo del principio dell'integrità territoriale che, se non fosse stato rifiutato da Bonn, sarebbe stato migliore di quello infine accettato; l'analisi giuridica che aveva

messo d'accordo tutti i Paesi CEE tranne la Germania sul principio in cui inserire i mutamenti. Le iniziative tedesche vanificarono quindi non soltanto buona parte del lavoro concreto svolto dagli italiani, ma anche il riconoscimento e il prestigio che essi ne avrebbero tratto se avessero potuto contribuire fino alla fine alla soluzione della questione. Il prestigio sarebbe stato particolarmente importante per Roma proprio perché non era certo una tradizionale caratteristica della sua politica estera.

Conclusione

L'esame delle discussioni su Ostpolitik e CSCE avvenute durante gli incontri bilaterali italo-tedeschi a vario livello ha confermato la presenza di una serie di caratteristiche negative tradizionalmente attribuite alla politica estera italiana, come i forti condizionamenti di politica interna, la diversità di posizioni nei governi e nella stessa DC e di conseguenza il peso dell'elezione o nomina di personalità diverse, la scarsa preparazione dei politici, la diffidenza rispetto all'asse franco-tedesco e a possibili simili rapporti con le grandi potenze di una Repubblica federale più forte sulla scena internazionale, il timore di esclusione dalle grandi evoluzioni internazionali o di trovarsi in ritardo rispetto alle decisioni degli alleati. Ha inoltre provato l'esistenza di dubbi e preoccupazioni da parte di Roma rispetto alle possibili conseguenze che l'interesse fondamentale di Bonn a migliorare e proteggere i suoi rapporti con Mosca sia a livello bilaterale che multilaterale avrebbe potuto avere sul suo impegno nel campo occidentale.

Ciononostante non ha avvallato l'interpretazione ampiamente diffusa secondo cui l'Italia sarebbe stata generalmente disinteressata e passiva rispetto alle varie politiche distensive, salvo salire all'ultimo momento sul carro dei sostenitori per necessità di politica interna, vincoli di alleanza e complessi di abbandono. Un'analisi molto più ampia e approfondita di quelle già presenti in letteratura e basate nei casi migliori solo sulla stampa e sui comunicati ufficiali ha infatti permesso di delineare meglio le posizioni italiane, facendo emergere riflessioni e pianificazioni valide e non tardive rispetto ai processi internazionali a cui il Paese intendeva fornire un contributo concreto, circoscrivendo le relative riserve e differenziandole rispetto ai diversi interlocutori con cui si confrontarono i politici e i diplomatici stranieri, in questo caso tedeschi.

Le opinioni particolarmente critiche dell'Amb. Lucioli e di altri settori della Farnesina rispetto alla Ostpolitik, condivise almeno in parte dal Circolo Studi Diplomatici, cioè dalla generazione di diploma-

tici più anziana e più legata alla guerra, sono risultate simili a quelle attribuite in generale all'Italia secondo i diffusi pregiudizi rispetto ai suoi complessi di inferiorità e al corrispondente desiderio di presentzialismo. Lo studio ha invece permesso di dimostrare che si trattò certo di una posizione presente nel Paese, ma non determinante, nonostante Lucioli l'abbia rappresentato a Bonn per tutto il periodo della Ostpolitik.

Sempre nell'ambito delle posizioni tradizionalmente individuate negli orientamenti italiani si sono collocati i politici di rango inferiore al vertice: sottosegretari e ministri di settori secondari. Essi dimostrarono infatti di non avere una visione tanto negativa della Ostpolitik quanto Lucioli, ma di esserne anche meno informati nel concreto, interpretandola in sostanza solo a fini di politica interna, come potenziale strumento di attenuazione dei conflitti fra partiti e di espansione del commercio estero, ma attuale impedimento a tali sviluppi dati i lunghi tempi di attesa richiesti da Bonn per il riconoscimento della RDT.

Dai presidenti del Consiglio e dai ministri degli Esteri non sono emersi tanti pregiudizi e diffidenze verso la Germania federale quanto nelle categorie precedenti, né timori irreali di nuovi trattati di Rapallo o altre conseguenze estreme. Si sono individuate tuttavia delle preoccupazioni concrete rispetto al fatto che la priorità della Ostpolitik per il Governo di Bonn lo inducesse ad essere troppo accomodante verso Mosca, con rischi per tutto l'Occidente, e ad impegnarsi meno nel processo di integrazione europea, in cui l'Italia necessitava particolarmente del suo sostegno in opposizione alle tendenze centripete francesi e che era ritenuto uno strumento fondamentale per contrastare la Westpolitik sovietica.

Tali timori erano in buona parte condivisi anche dalla Farnesina, ma non le impedirono di dare un sostegno convinto alle iniziative tedesche e alla distensione in generale, sostegno basato su una visione d'insieme che individuava una corrispondenza fra gli obiettivi di questi processi e quelli della politica estera dell'Italia e non vedeva quindi nelle politiche distensive solo degli strumenti per appianare le divisioni interne o delle necessità imposte dai vincoli di alleanza. Anche se è facilmente comprensibile che il ventaglio di opinioni non fosse molto rassicurante per gli interlocutori tedeschi, le posizioni dei diplomatici italiani in sede, in particolare di Ducci, Gaja e Ferraris,

furono determinanti per la linea assunta dal Paese, dandole maggiore coerenza e continuità, e hanno permesso di rivedere le interpretazioni secondo cui l'atteggiamento dell'Italia di fronte a Ostpolitik e distensione sarebbe stato passivo e incoerente.

Una prova di ciò è data anche dalle posizioni rispetto alla CSCE, che secondo molti sarebbe stata abbracciata da Roma solo all'ultimo momento per non rimanere indietro rispetto agli alleati. Si è dimostrato infatti non solo che all'inizio l'Italia fu tutt'altro che passiva ma addirittura "troppo intraprendente" con Nenni e perciò costretta a rallentare per proseguire al passo con l'Alleanza, ma anche che essa si preoccupò durante tutta la fase di preparazione del negoziato che l'Occidente mantenesse l'iniziativa e che il processo di distensione, ritenuto prioritario, non fosse interrotto da un eventuale fallimento della Ostpolitik. Ciò creò evidentemente difficoltà con Bonn, che aveva la priorità inversa.

L'analisi del negoziato di Helsinki-Ginevra ha ulteriormente contribuito a smentire gli assunti secondo cui l'Italia nell'ambito della distensione si sarebbe limitata ad uniformarsi agli alleati salvo il suo interesse per il Mediterraneo e avrebbe avuto rispetto alla politica tedesca delle paure perlopiù irrazionali. Fin dall'inizio dei preliminari si realizzò infatti ciò che a Roma si era a lungo temuto: da una parte l'intransigenza di Mosca e il suo tentativo di far leva sugli accordi della Ostpolitik per raggiungere i suoi obiettivi più dannosi per l'Occidente e dall'altra un'eccessiva disponibilità da parte di Bonn per paura che fossero smentiti i risultati della sua politica bilaterale e si interrompesse il negoziato che ne doveva rappresentare il coronamento multilaterale. Le difficoltà che tale situazione presentava furono acuite non solo dalla diversità fra le interpretazioni occidentali e orientali dei Trattati di Mosca, Varsavia e Berlino Est, ma anche dalle differenze di contenuto e di forma dei tre documenti fra di loro e con quanto proposto dai tedeschi e dagli occidentali in seno al negoziato. Ciò rese evidente, anche se non pubblicamente esplicitabile, la debolezza giuridica degli strumenti della Ostpolitik e l'ambiguità delle assicurazioni date dalla Repubblica federale ad Est e Ovest, ponendo quest'ultima in una condizione molto delicata, che si tradusse in una condotta di negoziato incoerente e poco corretta nei confronti degli alleati. A seguito di un iniziale atteggiamento molto accondiscendente verso il principale obiettivo di Mosca, cioè l'enunciazione dell'inviolabilità delle frontiere

come principio a sé stante anziché corollario della rinuncia all'uso della forza, Bonn divenne infatti intransigente nel tentativo di recuperare ciò a cui aveva già rinunciato e, dopo una serie di scelte contraddittorie sia rispetto alle sue precedenti posizioni che a quanto stabilito con gli alleati, finì per estrometterli completamente dal negoziato e imporre agli Stati Uniti di prendere le decisioni determinanti per la questione tedesca, ma anche per il futuro dell'integrazione europea, a sei mani con i sovietici.

Durante tutto questo processo l'Italia, che secondo la maggioranza della letteratura si sarebbe occupata solo di ottenere qualcosa in campo mediterraneo, si dedicò assiduamente alla difesa degli interessi occidentali, sia intraprendendo varie azioni diplomatiche all'interno e all'esterno della CSCE per mantenere un fronte comune con gli alleati contro le pressioni orientali, sia impegnandosi nella redazione delle varie clausole sulle frontiere alla ricerca di un compromesso. I risultati furono tuttavia poco visibili a posteriori, poiché dal punto di vista della tattica negoziale si esplicitarono in buona parte in seno al coordinamento occidentale e solo finché questo non venne scavalcato dalla decisione tedesca di risolvere i problemi altrove e tale decisione fece sì che anche il merito per la soluzione finale sui confini fosse attribuito ai soli tre Paesi che la elaborarono all'esterno della conferenza.

Indipendentemente dalla visibilità del contributo italiano e dai risultati concreti che pure vi furono, lo studio ha comunque dimostrato un interesse e un impegno molto chiari da parte di Roma per le principali questioni riguardanti la sicurezza e la distensione in Europa, che la spinsero anche ad opporsi fermamente agli alleati e in particolare alla Repubblica federale e che non furono motivati da ragioni interne. Ciò è confermato anche dall'irrilevanza del problema del suo confine orientale per la posizione assunta dal Paese in seno alla CSCE, anche se in questo caso è fondamentale ricordare che le situazioni italiana e tedesca erano difficilmente paragonabili, a parte i motivi giuridici e di ampiezza dei territori considerati, per il semplice fatto che Bonn aveva l'effettivo proposito di modificare i propri confini per riunificarsi, mentre Roma non aveva in realtà alcuna intenzione di rivendicare la zona B del TLT per spostare quello che ormai era divenuto un confine di fatto.

Per quanto riguarda Bonn la ricerca ha dimostrato una prevalenza degli interessi nazionali rispetto a quelli occidentali comuni, sebbene

gli alleati, pur con diverse gradazioni che dovrebbero essere analizzate più dettagliatamente, le avessero dimostrato di sostenere i suoi obiettivi nonostante l'ambiguità e la contraddittorietà delle sue posizioni. Un elemento particolarmente interessante sta nel fatto che, nonostante un'accurata pianificazione, le contraddizioni intrinseche alle posizioni tedesche, la lentezza delle valutazioni ministeriali rispetto all'andamento del negoziato e una sorta di panico relativamente alla propria questione nazionale fecero sì che in gran parte le iniziative tedesche che contraddissero le posizioni comuni occidentali finirono per non tutelare nemmeno gli interessi nazionali di Bonn più di quanto sarebbe avvenuto attraverso queste ultime.

Tali constatazioni inducono a riflettere maggiormente anche sul tradizionale assunto riguardante la CSCE come esempio eccezionale di successo della politica estera comune dei Paesi europei occidentali. Pur non negando tutti gli importanti risultati ottenuti dal coordinamento comunitario, l'atteggiamento tedesco negli ambiti fondamentali per cui fu convocata la conferenza rappresenta infatti un fallimento della cooperazione politica europea, a maggior ragione dato che, nonostante quanto affermato da autorevoli autori e la necessità di condurre ulteriori ricerche negli archivi di altri Paesi occidentali, risulta non essersi trattato di una sorta di scelta obbligata di un Paese isolato e costretto a difendere i propri interessi vitali contro l'opposizione di tutti gli altri, ma di una decisione presa mentre gli alleati si stavano adoperando per trovare una soluzione comune soddisfacente per la questione tedesca ed europea.

L'Italia fu senza dubbio fra i Paesi che più sostennero la *Deutschlandpolitik* di Bonn e ne difesero gli obiettivi, in alcune occasioni alla CSCE paradossalmente più dei tedeschi stessi. L'analisi dei documenti diplomatici ha dimostrato che alla base di tale atteggiamento non vi erano semplicemente obblighi di alleanza, passività o necessità del sostegno tedesco su altri fronti, ma la convinzione alla Farnesina dell'opportunità delle scelte prese da Bonn in politica estera. Lo stesso valeva per le posizioni italiane rispetto alla distensione. Se a ciò si aggiunge l'impegno comune nell'ambito dell'integrazione europea, risulta evidente che il periodo considerato vide una particolare sintonia fra i due Paesi, difficilmente eguagliabile nei rapporti con altri alleati, che erano certamente meno investiti nello sviluppo della CEE, o più rigidi rispetto alla *Ostpolitik*, o avevano una visione del processo

distensivo che andava poco oltre le relazioni bilaterali o quelle fra le due superpotenze. Ciò non impedì tuttavia che vi fossero delle frizioni e dei timori da parte italiana che il nuovo spirito d'iniziativa tedesco potesse provocare dei danni all'Alleanza. Questi si rivelarono in parte fondati e posero delle concrete difficoltà sia nel rapporto bilaterale che nel negoziato multilaterale, a dimostrazione dell'interesse e dell'opportunità di indagare le relazioni diplomatiche anche fra Paesi alleati e apparentemente privi di ragioni di dissidio.

Fra le questioni poste all'inizio della ricerca vi era quella di come l'attivismo italiano nell'ambito della Ostpolitik e soprattutto della CSCE, se dimostrato, potesse essere compatibile con il basso profilo della politica estera italiana durante gli anni Settanta, il quale non è stato smentito neanche dalle più recenti pubblicazioni che pur hanno posto in evidenza alcuni elementi rilevanti dell'azione internazionale del Paese, in particolare grazie a Moro. La risposta a tale quesito può essere trovata nel particolare ruolo assunto dalla diplomazia in seno alla politica estera italiana e di conseguenza al negoziato di Helsinki-Ginevra. Le riflessioni e la pianificazione del Ministero degli Esteri, fondate su un convinto sostegno alla Ostpolitik e all'attiva promozione del processo distensivo, pur non riuscendo a tradursi completamente nella politica estera governativa eliminando le contraddizioni che la caratterizzavano, furono infatti determinanti nel darle coerenza e continuità, nel rassicurare gli interlocutori stranieri e nel costruire una solida base per l'azione che la delegazione italiana avrebbe intrapreso prima nel coordinamento con gli alleati per la preparazione della conferenza e poi nello svolgimento della stessa.

A vent'anni dalla conclusione della CSCE, Ferraris si pronunciò sulla diplomazia italiana definendola "arte del fai da te". Vi sarebbe infatti stata una costante "discrasia" fra la politica estera "ufficiale", presentata in termini generali dai politici, e quella costruita ogni giorno dai diplomatici, chiamati ad individuare nelle generiche direttive governative gli effettivi obiettivi da perseguire e a tradurli in azioni concrete. Questi ultimi non sarebbero quindi stati solo esecutori, ma autori di una politica che sarebbe stata abbandonata nelle loro mani dai politici, scarsamente interessati a divenire competenti in un ambito che li avrebbe ripagati poco in termini elettorali. Al di là degli orientamenti generali, i diplomatici italiani non sarebbero stati "oberati né appesantiti dalle pastoie delle istruzioni del loro governo"

e questo avrebbe rappresentato per essi una straordinaria fortuna, permettendo loro di far assumere all'Italia un peso maggiore nelle relazioni internazionali di quanto sarebbe stato giustificato dalla sua classe politica²⁵⁰.

L'analisi degli incontri bilaterali italo-tedeschi ha chiaramente dimostrato tale discrasia e, di conseguenza, l'opportunità di studiare la componente diplomatica della politica estera italiana per comprenderla compiutamente. A sua volta, l'esame dettagliato del negoziato condotto nell'ambito della CSCE ha posto in evidenza come la conferenza abbia rappresentato un'occasione in cui la relativa indipendenza della diplomazia italiana poté esprimersi al meglio, senza riuscire tuttavia a superare gli inevitabili limiti che le erano imposti dal rilievo internazionale del Paese che rappresentava.

Si ricorderà che il capo della delegazione francese Andréani affermò che la CSCE era stata per lui fonte di grande soddisfazione professionale anche perché aveva esaudito l'ambizione irrealizzabile di ogni diplomatico: superare il proprio ruolo di esecutore delle direttive ministeriali e poter influire sulla definizione della politica del proprio Paese²⁵¹. Ciò che per i francesi era un sogno, per gli italiani era un'esperienza abituale, che alla CSCE ebbe la possibilità di esplicitarsi in modo straordinario per una serie di ragioni e caratteristiche del negoziato. I contesti multilaterali, essendo quanto meno formalmente più egualitari, sono per definizione più adatti alle piccole e medie potenze e furono infatti quelli in cui l'Italia compì negli anni vari tentativi di emancipazione dalle più rigide logiche di blocco. Essi sono anche quelli in cui più conta l'azione diplomatica rispetto a quella finale degli uomini di governo, poiché quest'ultima non può avere successo se non basandosi sulla tessitura realizzata nelle varie istanze successive dai diplomatici²⁵². Entrambe tali peculiarità furono particolarmente

250. Ferraris, Luigi Vittorio: "La diplomazia italiana come arte del fai da te", *Limes*, n. 4/1994, pp. 255-60.

251. Andréani, Jacques: *Le Piège: Helsinki et la chute du communisme*. Paris: Odile Jacob, 2005, pp. 7, 89.

252. Cfr. Guazzaroni, Cesidio: "La diplomazia multilaterale", in Serra, Enrico (a cura di): *Gli ambasciatori italiani e la diplomazia oggi*. Milano: FrancoAngeli, 1986, pp. 88-109; Tosi, Luciano: "La strada stretta: aspetti della diplomazia multilaterale italiana (1971-1979)", in Giovagnoli, Agostino e Silvio Pons (a cura di): *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta (atti del ciclo di convegni, Roma novembre-dicembre 2001)*. Vol. 1: *Tra guerra fredda e distensione*. Soveria Mannelli: Rubettino, 2003, pp. 241-2.

marcate nel caso della CSCE, a causa della regola del consenso che permetteva ad ogni Stato partecipante di porre il veto su qualsiasi decisione e della lunghezza ed estrema complessità del negoziato, che rese difficile alle singole capitali riuscire a seguire anche solo per sommi capi l'andamento delle trattative. Evidentemente queste erano ancor più sconosciute e percepite come lontane da partiti, parlamentari ed opinione pubblica, per cui l'influenza della politica interna, di certo presente nella scelta dei politici di vertice di investire nella CSCE, fu pressoché nulla sulla concreta azione negoziale. Altro elemento significativo per l'ampliamento del margine d'intervento della delegazione italiana fu poi il basso profilo adottato dagli Stati Uniti per quasi tutta la durata della conferenza. È innegabile infatti che una situazione in cui i rappresentanti della superpotenza occidentale ricevettero scarsissime istruzioni dall'alto e tesero perlopiù ad uniformarsi al volere della maggioranza degli alleati fu eccezionale ed irripetibile e rese possibili nuovi equilibri in seno all'Alleanza. Conseguenza ne fu un particolare protagonismo da parte dei Paesi CEE, fra i quali l'Italia riuscì ad avere un certo peso anche perché, a differenza della Repubblica federale, della Francia e del Regno Unito non aveva né particolari interessi nazionali da difendere, né forti opposizioni interne rispetto alla condotta e agli obiettivi del negoziato e poteva contare su un gruppo di diplomatici particolarmente abituati a godere di un ampio margine discrezionale rispetto al vertice.

È chiaro tuttavia che l'azione diplomatica non può compensare del tutto lo scarso coinvolgimento dei politici nella politica estera, né può trasformare le possibilità di un Paese, che dipendono appunto dalla sua consistenza politica, ma anche militare, economica e sociale²⁵³. Quando vennero al pettine i nodi delle questioni più importanti della CSCE, quelle frontaliere, e i Paesi più potenti, compresi gli Stati Uniti trascinati dalla Repubblica federale, decisero di portare le trattative fuori dal negoziato ufficiale proprio per liberarsi delle procedure e dei condizionamenti che avevano contribuito a favorire il particolare attivismo dell'Italia, divennero pertanto evidenti i limiti del Paese nell'influire sui risultati della conferenza. In altre parole, la soluzione

253. Quaroni, Pietro: "La diplomazia", in del Bo, Dino et al.: *Inchiesta sulla politica estera italiana*. Roma: 1970, p. 130; Spotts, Frederic e Theodor Wieser: *Italy, a difficult democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986, p. 266.

finale sui confini avvenne nel modo che occidentali e neutrali avevano cercato di evitare attraverso la convocazione della CSCE stessa e i suoi regolamenti, cioè come accordo fra le superpotenze (e la Germania federale) sopra le teste di tutti gli altri, secondo la tradizionale logica dei blocchi. In questa logica non vi era certo spazio per un ruolo determinante dell'Italia.

Appendice 1: Le clausole sulle frontiere nei trattati della Ostpolitik

Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken (Moskauer Vertrag), 12. August 1970 (Quelle: [http : / / www . documentarchiv . de / brd / 1970 / moskauer \ Tr \ textendashvertrag.html](http://www.documentarchiv.de/brd/1970/moskauer\Tr\textendashvertrag.html))

Trattato fra la Repubblica federale di Germania e l'Unione delle Repubbliche socialiste sovietiche (Trattato di Mosca), 12 agosto 1970 (Fonte: Art. 2: traduzione mia; art. 3: Bernardini, Aldo: *La questione tedesca nel diritto internazionale*. Padova: Cedam, 1973, pp. 178–9)

Artikel 2

Die Bundesrepublik Deutschland und die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken werden sich in ihren gegenseitigen Beziehungen sowie in Fragen der Gewährleistung der europäischen und der internationalen Sicherheit von den Zielen und Grundsätzen, die in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegt sind, leiten lassen. Demgemäß werden sie ihre Streitfragen ausschließlich mit friedlichen Mitteln lösen und übernehmen die Verpflichtung, sich in Fragen, die die Sicherheit in Europa und die internationale Sicherheit berühren, sowie in ihren gegenseitigen Beziehungen gemäß Artikel 2 der Charta der Vereinten Nationen der Drohung mit Gewalt oder der Anwendung von Gewalt zu enthalten.

Articolo 2

La Repubblica federale di Germania e l'Unione delle Repubbliche socialiste sovietiche si lasceranno guidare nei loro reciproci rapporti così come nelle questioni riguardanti il mantenimento della sicurezza europea e internazionale dai fini e principi enunciati nello Statuto delle Nazioni Unite. Di conseguenza esse risolveranno le loro controversie esclusivamente con mezzi pacifici e si impegnano, nelle questioni che toccano la sicurezza in Europa e la sicurezza internazionale, così come nei loro reciproci rapporti, ad astenersi dalla minaccia o dall'uso della forza nel rispetto dell'articolo 2 dello Statuto delle Nazioni Unite.

Artikel 3

In Übereinstimmung mit den vorstehenden Zielen und Prinzipien stimmen die Bundesrepublik Deutschland und die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken in der Erkenntnis überein, dass der Friede in Europa nur erhalten werden kann, wenn niemand die gegenwärtigen Grenzen antastet. Sie verpflichten sich, die territoriale Integrität aller Staaten in Europa in ihren heutigen Grenzen uneingeschränkt zu achten; sie erklären, dass sie keine Gebietsansprüche gegen irgend jemand haben und solche in Zukunft auch nicht erheben werden; sie betrachten heute und künftig die Grenzen aller Staaten in Europa als unverletzlich, wie sie am Tage der Unterzeichnung dieses Vertrages verlaufen, einschließlich der Oder-Neiße-Linie, die die Westgrenze der Volksrepublik Polen bildet, und der Grenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik.

Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen über die Grundlagen der Normalisierung ihrer gegenseitigen Beziehungen (Warschauer Vertrag), 7. Dezember 1970 (Quelle: <http://www.documentArchiv.de/brd/1970/warschauer\T1\textendashvertrag.html>)

Articolo 3

In armonia con i menzionati obiettivi e principi, concordano nel riconoscimento che la pace può essere mantenuta soltanto se nessuno tocchi le frontiere attuali.

Esse si obbligano a rispettare senza limiti ed eccezioni l'integrità territoriale di tutti gli Stati d'Europa nelle loro frontiere attuali; dichiarano di non avere pretese territoriali nei confronti di chicchessia e di non avanzarne in futuro; considerano come inviolabili, oggi e per il futuro, le frontiere di tutti gli Stati d'Europa, quali esse sono nel giorno della firma di questo trattato, compresa la linea Oder-Neiße, che forma la frontiera occidentale della Repubblica popolare di Polonia, e la frontiera tra la Repubblica federale di Germania e la Repubblica democratica tedesca.

Trattato fra la Repubblica federale di Germania e la Repubblica popolare di Polonia sui fondamenti della normalizzazione dei loro rapporti reciproci (Trattato Varsavia), 7 dicembre 1970 (Fonte: Preambolo e art. 1: Bernardini, cit., p. 187; art. 2: traduzione mia)

Präambel

[...] In dem Bewusstsein, daß die Unverletzlichkeit der Grenzen und die Achtung der territorialen Integrität und der Souveränität aller Staaten in Europa in ihren gegenwärtigen Grenzen eine grundlegende Bedingung für den Frieden sind, [...]

Artikel 1

[...] (2) Sie bekräftigen die Unverletzlichkeit ihrer bestehenden Grenzen jetzt und in der Zukunft und verpflichten sich gegenseitig zur uneingeschränkten Achtung ihrer territorialen Integrität.

(3) Sie erklären, daß sie gegeneinander keinerlei Gebietsansprüche haben und solche auch in Zukunft nicht erheben werden.

Artikel 2

(1) Die Bundesrepublik Deutschland und die Volksrepublik Polen werden sich in ihren gegenseitigen Beziehungen sowie in Fragen der Gewährleistung der Sicherheit in Europa und in der Welt von den Zielen und Grundsätzen, die in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegt sind, leiten lassen.

(2) Demgemäß werden sie entsprechend den Artikeln 1 und 2 der Charta der Vereinten Nationen alle ihre Streitfragen ausschließlich mit friedlichen Mitteln lösen und sich in Fragen, die die europäische und internationale Sicherheit berühren, sowie in ihren gegenseitigen Beziehungen der Drohung mit Gewalt oder der Anwendung von Gewalt enthalten.

Preambolo

[...] Nella consapevolezza che l'inviolabilità dei confini e il rispetto dell'integrità territoriale e della sovranità di tutti gli Stati in Europa entro le loro frontiere attuali sono una condizione fondamentale necessaria per la pace, [...]

Articolo 1

[...] Par. 2: Ribadiscono l'inviolabilità dei loro confini esistenti, adesso e per l'avvenire, e si impegnano reciprocamente a rispettare illimitatamente la loro integrità territoriale.

Par. 3: Dichiarano di non avere reciprocamente nessuna rivendicazione territoriale e che neppure in avvenire ne solleveranno alcuna.

Articolo 2

Par. 1: La Repubblica federale di Germania e la Repubblica popolare di Polonia si lasceranno guidare nei loro reciproci rapporti così come nelle questioni riguardanti il mantenimento della sicurezza in Europa e nel mondo dai fini e principi enunciati nello Statuto delle Nazioni Unite.

Par. 2: Di conseguenza esse, nel rispetto degli articoli 2 e 3 dello Statuto delle Nazioni Unite, risolveranno le loro controversie esclusivamente con mezzi pacifici e si asterranno dalla minaccia o dall'uso della forza nelle questioni che toccano la sicurezza europea e internazionale, così come nei loro reciproci rapporti.

Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik (Grundvertrag), 21. Dezember 1972 (Quelle: <http://www.documentArchiv.de/brd/grundlvertr.html>)

Trattato sui fondamenti dei rapporti fra la Repubblica federale di Germania e la Repubblica democratica tedesca, 21 dicembre 1972 (Fonte: Preambolo e art. 3, par. 2: Bernardini, cit., pp. 244–5; art. 3, par. 1: traduzione mia)

Präambel

[...] In dem Bewußtsein, daß die Unverletzlichkeit der Grenzen und die Achtung der territorialen Integrität und der Souveränität aller Staaten in Europa in ihren gegenwärtigen Grenzen eine grundlegende Bedingung für den Frieden sind, [...]

Preambolo

[...] Nella consapevolezza che l'inviolabilità delle frontiere e il rispetto dell'integrità territoriale e della sovranità di tutti gli Stati in Europa nelle loro frontiere attuali sono una condizione fondamentale della pace, [...]

Artikel 3

(1) Entsprechend der Charta der Vereinten Nationen werden die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik ihre Streitfragen ausschließlich mit friedlichen Mitteln lösen und sich der Drohung mit Gewalt oder der Anwendung von Gewalt enthalten.
 (2) Sie bekräftigen die Unverletzlichkeit der zwischen ihnen bestehenden Grenze jetzt und in der Zukunft und verpflichten sich zur uneingeschränkten Achtung ihrer territorialen Integrität.

Articolo 3

Par. 1: Nel rispetto dello Statuto delle Nazioni Unite, la Repubblica federale di Germania e la Repubblica democratica tedesca risolveranno le loro controversie esclusivamente con mezzi pacifici e si asterranno dalla minaccia o dall'uso della forza.
 Par. 2: Esse riaffermano l'inviolabilità, per il presente e per l'avvenire, della frontiera esistente fra di esse e si impegnano a rispettare senza riserve la loro integrità territoriale.

Appendice 2: I luoghi e i tempi della CSCE

Preliminari 22 novembre 1972 – 8 giugno 1973 (Helsinki)

I Sessione 22 novembre – 15 dicembre 1972

II Sessione 15 gennaio – 9 febbraio 1973

III Sessione 26 febbraio – 6 aprile 1973

IV Sessione 25 aprile – 8 giugno 1973

I Fase 3 – 7 luglio 1973 (Helsinki)

II Fase 18 settembre 1973 – 21 luglio 1975 (Ginevra)

I Sessione 18 settembre – 14 dicembre 1973

II Sessione 15 gennaio – 5 aprile 1974

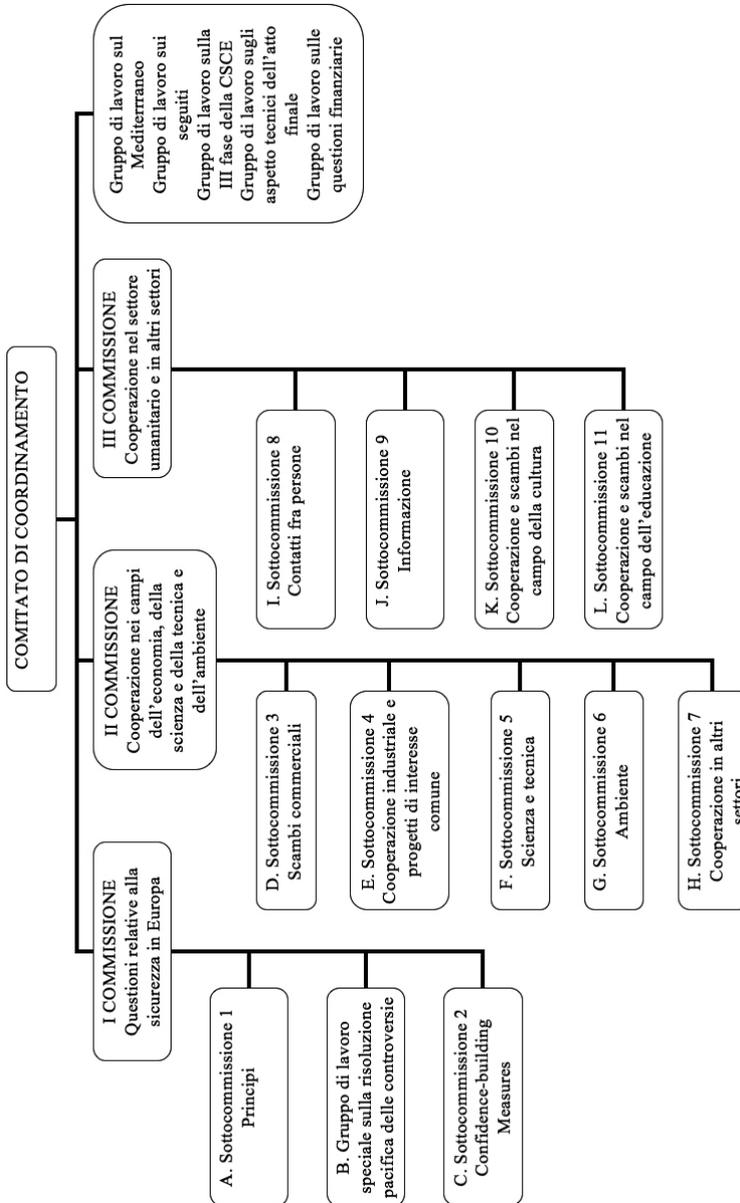
III Sessione 22 aprile – 26 luglio 1974

IV Sessione 19 settembre – 20 dicembre 1974

V Sessione 20 gennaio – 21 luglio 1975

III Fase 1° agosto 1975 (Helsinki)

Appendice 3: Organigramma della II fase della CSCE



Indice dei termini tedeschi

- Abteilung: sezione
- Aufzeichnung: annotazione
- Auswärtiges Amt (abbr. AA): Ministero degli Esteri
- Bericht: resoconto
- Botschafter: ambasciatore
- Delegationsbericht: resoconto della delegazione
- Diplogerma: rappresentanza diplomatica tedesca presso un Paese
- Europäische Sicherheitskonferenz (abbr. KSE, KSZE): conferenza sulla sicurezza europa (CSE, CSCE)
- Fernschreiben: telegramma
- Friedliche Grenzänderung: mutamento pacifico delle frontiere
- Gewaltverzicht: rinuncia all'uso o alla minaccia della forza
- Intergerma: rappresentanza diplomatica tedesca presso un'organizzazione internazionale
- Ministerbüro: ufficio del ministro
- Natogerma: rappresentanza diplomatica tedesca presso la NATO
- Referat: sezione/ufficio
- Sitzungsprotokoll: protocollo della seduta
- Staatssekretär (abbr. StS): segretario di Stato
- Unverletzlichkeit der Grenzen: inviolabilità delle frontiere

Bibliografia

Fonti primarie inedite

Archivio privato Amb. Luigi Vittorio Ferraris

buste 2, 3, 7, 8, 10, 11, 13, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 29, 30

Centro documentazione OSCE presso ISGI del CNR – Fondo Arangio-Ruiz

busta 1

Archivio centrale dello Stato – Fondo Moro

Serie 4 – Presidente del Consiglio dei Ministri (IV – V Governo), 23/11/1974
29/07/1976

– Sottoserie 2 – Ufficio del Consigliere diplomatico: 1. Organismi,
enti e questioni nazionali e internazionali

busta 123

Serie 5 – Ministro degli Affari Esteri, 05/08/1969 – 26/06/1972: 1. Visite
buste 127, 128, 129, 130, 131, 133, 134, 137, 147, 148, 149, 150, 151, 153,
162, 163

Serie 6 – Ministro degli Affari Esteri, 07/07/1973 – 23/11/1974: 1. Visite
buste 158, 159

Archivio centrale dello Stato – Fondo Nenni

Serie Documenti – Sottoserie Governo: Nenni Min. Esteri del Governo Ru-
mor I (12.12.68 – 5.8.69)

buste 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121

Archivio centrale dello Stato – Presidenza del Consiglio dei Ministri

Verbali del Consiglio dei Ministri dal 15/1/1969 all'1/10/1975

buste 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62

Politisches Archiv des Auswärtigen Amts

Auslandsvertretungen Neues Amt

Band 13100

B 1 – MB: Ministerbüro 1955–1975

Bände 471, 552

- B 26 – IA4/203: Politische Beziehungen zu Italien 1963–1990
Bände: 404, 405, 441, 442, ZA 101432, ZA 110229
- B 28 – 212: Fragen der allgemeinen Ost–West–Beziehungen 1972–1992
Bände: ZA 109297, ZA 109306, ZA 111531, ZA 111532, ZA 111533, ZA 111534, ZA 111535
- B 28 – Del.: KSZE–Delegation in Genf 1972–1992
Bände: ZA 100001, ZA 100020, ZA 100031
- B 40 – IIA3: Ost–West–Beziehungen 1963–1972
Bände: 184, 190
- B 43 – 220: Abrüstung und Rüstungskontrolle (weltweit) 1972–91
Band: ZA 107294
- B 130 – Vs offen–Registraturen des AA
Bände: 8491, 8492, 8493, 8494, 8495, 8496, 8497, 8498, 8499
- B 150 – AAPD: Edition “Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland” (documenti desecretati poiché consultati per la raccolta dei documenti diplomatici della RFT, ma poi non pubblicati)
Bände: 152, 195, 196, 197, 198, 200, 210, 211, 227, 233, 255, 258, 267, 268, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 282, 289, 290, 302, 304, 306, 307, 308, 314, 316, 321, 323, 324, 332

Archiv des ehemaligen Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten der Deutschen Demokratischen Republik (MfAA–Archiv) Band C 225/77.

Raccolte di documenti

Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland. Herausgegeben von Hans–Peter Schwarz u. a. im Auftrag des Auswärtigen Amtes vom Institut für Zeitgeschichte. München: Oldenbourg, anni 1969–1975.

Archiv der Gegenwart: Deutschland 1949–1999. Sieglar Verlag, 2000, CD–Rom Ausgabe.

Documents on British Policy Overseas, Series III, Volume II: The Conference on Security and Co–operation in Europe, 1972–1975. Edited by Gillian Bennett and Keith A. Hamilton. London: The Stationery Office, 1997.

Camera dei Deputati: *Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari*, anni 1969–1975.

Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages: Sitzungsprotokolle 1965–1969. Bearbeitet von Wolfgang Hölscher und Joachim Wintzer. Berlin: 2006, CD–ROM–Supplement.

- Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages. Sitzungsprotokolle 1969–1972.*
 Bearbeitet von Wolfgang Hölscher und Joachim Wintzer. Düsseldorf:
 2007, CD-ROM-Supplement.
- Deutscher Bundestag: *Verhandlungen des Deutschen Bundestages: Anlagen zu
 den stenographischen Berichten: Drucksachen*, 7. Wahlperiode.
- Jacobsen, Hans-Adolf, Wolfgang Mallmann e Christian Meier (a cura di):
*Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE): Analyse und Dokumenta-
 tion.* Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1973.
- Ministero Affari Esteri – Servizio storico e documentazione (a cura di):
Mario Lucioli. Roma: MAE, 1993.
- Ministero Affari Esteri – Servizio storico e documentazione: *Sintesi: Bollet-
 tino semestrale di informazione su orientamenti e problemi di politica interna-
 zionale*, anni 1969–1971.
- Ministero Affari Esteri – Servizio storico e documentazione: *Testi e docu-
 menti sulla politica estera dell'Italia*, anni 1972–1975.
- Senato della Repubblica: *Resoconti sommari dell'assemblea*, anni 1969–1975.

Memorie e resoconti diplomatici

- ANDRÉANI, JACQUES: *Le Piège: Helsinki et la chute du communisme.* Paris: Odile
 Jacob, 2005.
- BLANKENHORN, HERBERT: *Verständnis und Verständigung: Blätter eines politi-
 schen Tagebuchs 1949–1979.* Frankfurt/Main–Berlin–Wien: Propyläen, 1980.
- BRUNNER, EDOUARD: *Lambris dorés et coulisses: souvenirs d'un diplomate.* Ge-
 neve–Paris: Georg, 2001.
- FERRARIS, LUIGI VITTORIO (a cura di): *Testimonianze di un negoziato: Helsinki
 – Ginevra – Helsinki 1972–75.* Padova: Cedam, 1977.
- HERWARTH, HANS VON: *Von Adenauer zu Brandt: Erinnerungen.* Berlin–Frank-
 furt/Main: Propyläen, 1990.
- LAHR, ROLF: *Zeuge von Fall und Aufstieg: Private Briefe 1934–1974.* Hamburg:
 Albrecht Knaus, 1981.
- MARESCA, JOHN J.: *To Helsinki: The Conference on Security and Cooperation in
 Europe 1973–1975.* Durham–London: Duke University Press, 1985.
- TORNETTA, VINCENZO: (a cura di): *Verso l'Europa del 2000: Il processo CSCE da
 Helsinki a Vienna.* Bari: Laterza, 1989.

Monografie

- ALFONSI, ALFONSO (a cura di): *Aldo Moro nella dimensione internazionale: dalla memoria alla storia*. Milano: Angeli, 2013.
- ALTRICHTER, HELMUT; HERMANN WENTKER (a cura di): *Der KSZE-Prozess: Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975–1990*. München: Oldenbourg, 2010.
- ARE, GIUSEPPE: *L'Italia e i mutamenti internazionali, 1971–1976: l'arretramento di un paese diviso in un mondo in trasformazione*. Firenze: Vallecchi, 1977.
- ARNDT, CLAUS: *Die Verträge von Moskau und Warschau. Politische, verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Aspekte*. Bonn: Neue Gesellschaft, 1973.
- BADALASSI, NICOLAS: *En finir avec la guerre froide. La France, L'Europe et le processus d'Helsinki, 1965–1975*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2014.
- BAGNATO, BRUNA: *Prove di Ostpolitik: politica ed economia nella strategia italiana verso l'Unione Sovietica, 1958–1963*. Firenze: Olschki, 2003.
- BANGE, OLIVER; GOTTFRIED NIEDHART (a cura di): *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*. London: Berghahn Books, 2008.
- BARBAGALLO, FRANCESCO: *L'Italia repubblicana: dallo sviluppo alle riforme mancate (1945–2008)*. Roma: Carocci, 2009.
- BERNARDINI, ALDO: *La questione tedesca nel diritto internazionale*. Padova: Cedam, 1973.
- BERNARDINI, GIOVANNI: *Nuova Germania, Antichi timori. Stati Uniti, Ostpolitik e sicurezza europea*. Bologna: il Mulino, 2013.
- BLUMENWITZ, DIETER (a cura di): *Die deutsche Frage im Spiegel der Parteien*. Köln: Verl. Wissenschaft und Politik, 1989.
- BLUMENWITZ, DIETER: *Die Ostverträge im Lichte des internationalen Vertragsrechts*. Bonn: Kulturstiftung der Deutschen Vertriebenen, 1982.
- BOSWORTH, RICHARD; SERGIO ROMANO (a cura di): *La politica estera italiana, 1860–1985*. Bologna: il Mulino, 1991.
- BUCARELLI, MASSIMO: *La "questione jugoslava" nella politica estera dell'Italia repubblicana (1945–1999)*. Roma: Aracne, 2008.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERDEUTSCHE BEZIEHUNGEN (a cura di): *Kontroverse Deutschlandpolitik: Die politische Auseinandersetzung in der Bundesrepublik Deutschland über den Grundlagenvertrag mit der DDR*. Bearbeitet von Karlheinz Niclauß. Frankfurt/Main: Metzner, 1977.

- CACIAGLI, FEDERICA: *La Germania Est tra Mosca e Bonn: Ostpolitik e Westpolitik nel rilancio del processo di sicurezza in Europa (1969–1975)*. Roma: Carocci, 2010.
- CAREDDA, GIORGIO: *Le politiche della distensione 1959–72*. Roma: Carocci, 2008.
- CATTARUZZA, MARINA: *L'Italia e il confine orientale: 1866–2006*. Bologna: il Mulino, 2007.
- CELOZZI BALDELLI, PIA G. (a cura di): *La politica estera italiana negli anni della Grande Distensione (1968–1975)*. Roma: Aracne, 2009.
- CENTRO STUDI DIPLOMATICI: "Il Mediterraneo", *Dialoghi diplomatici*, 68/1975.
- CORALLUZZO, VALTER: *La politica estera dell'Italia repubblicana, 1946–1992: modello di analisi e studio di casi*. Milano: Angeli, 2000.
- D'AURIA, ELIO: *Storia dell'Italia contemporanea. Vol. VI: Gli anni della difficile alternativa: storia della politica italiana (1956–1976)*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 1983.
- DAVY, RICHARD (a cura di): *European Détente: A Reappraisal*. London–Newbury Park–New Delhi: Sage Publications, 1992.
- DI MAIO, TIZIANA: *Alcide De Gasperi e Konrad Adenauer. Tra superamento del passato e processo di integrazione europea (1945–1954)*. Torino: Giappichelli, 2004.
- DI MICHELE, ANDREA: *Storia dell'Italia repubblicana 1948–2008*. Milano: Garzanti, 2008.
- DI SCALA, SPENCER M.: *Italy from Revolution to Republic: 1700 to the Present*. Westview Press, 2009.
- DOEHRING, KARL; WILHELM KEWENIG; GEORG RESS: *Staats- und völkerrechtliche Aspekte der Deutschland- und Ostpolitik*. Frankfurt/Main: Athenäum, 1971.
- DONDI, MIRCO: *L'Italia repubblicana. Dalle origini alla crisi degli anni Settanta*. Bologna: Archetipolibri, 2007.
- DÜLFFER, JOST: *Europa im Ost–West Konflikt 1945–1990*. München: Oldenbourg, 2004.
- FELDBAUER, GERHARD: *Geschichte Italiens: Vom Risorgimento bis heute*. Köln: Papyrossa, 2008. Ginsborg, Paul: *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi: società e politica 1946–1988*. Torino: Einaudi, 1989.
- FERRARA, MARIO N.: *La politica estera dell'Italia libera (1945–1971)*. Milano: Pan, 1972.

- FERRARIS, LUIGI VITTORIO (a cura di): *Manuale della politica estera italiana 1947–1993*. Roma: Laterza, 1998.
- FINK, CAROLE; BERND SCHAEFER (a cura di): *Ostpolitik, 1969–1974: European and Global Responses*. Washington: German Historical Institute, 2009.
- FINOCCHIARO, GIOVANNI: *La Conferenza per la sicurezza europea: il dibattito internazionale fino al 1972*. Padova: Cedam, 1977.
- FISCHER, THOMAS: *Neutral Power in the CSCE: The N+N States and the Making of the Helsinki Accords 1975*. Baden–Baden: Nomos–Verlagsgesellschaft, 2009.
- FOCARDI, FILIPPO: *Il cattivo tedesco e il bravo italiano. La rimozione delle colpe della seconda guerra mondiale*. Roma–Bari: Laterza, 2013.
- FOCARDI, FILIPPO: *L'immagine del “cattivo tedesco” e il mito del “bravo italiano”. La costruzione della memoria del fascismo e della seconda guerra mondiale in Italia*. Padova: Il Rinoceronte, 2005.
- FUCHS, STEPHAN: *“Dreiecksverhältnisse sind immer kompliziert”: Kissinger, Bahr und die Ostpolitik*. Hamburg, 1999.
- GAJA, ROBERTO: *L'Italia nel mondo bipolare: Per una storia della politica estera italiana (1943–1991)*. Bologna: il Mulino, 1993.
- GARTON ASH, TIMOTHY: *In Europe's Name: Germany and the Divided Continent*. London: Jonathan Cape, 1993.
- GARZIA, ITALO; LUCIANO MONZALI; MASSIMO BUCARELLI: *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i Balcani*. Nardò: Salento Books, 2011.
- GEHLER, MICHAEL; MADDALENA GUIOTTO (a cura di): *Italien, Österreich und die Bundesrepublik Deutschland in Europa: Ein Dreiecksverhältnis in seinen wechselseitigen Beziehungen und Wahrnehmungen von 1945/49 bis zur Gegenwart*. Wien: Böhlau, 2011.
- GILDE, BENJAMIN: *Österreich im KSZE–Prozess 1969–1983. Neutraler Vermittler in humanitärer Mission*. München: Oldenbourg, 2013.
- GHÉBALI, VICTOR–YVES: *La diplomatie de la détente: La CSCE d'Helsinki à Vienne, 1973–1989*. Bruxelles: Bruylant, 1989.
- GIOVAGNOLI, AGOSTINO (a cura di): *Interpretazioni della repubblica*. Bologna: il Mulino, 1998.
- GIOVAGNOLI, AGOSTINO; SILVIO PONS (a cura di): *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta*. Soveria Mannelli, Rubettino, 2003.
- GLAESSNER, GERT–JOACHIM; JÜRGEN HOLZ; THOMAS SCHLÜTER (a cura di):

- Die Bundesrepublik in den siebziger Jahren: Versuch einer Bilanz.* Opladen: Leske und Budrich, 1984.
- GRAU, ANDREAS: *Gegen den Strom: Die Reaktion der CDU/CSU–Opposition auf die Ost–und Deutschlandpolitik der sozial–liberalen Koalition 1969–1973.* Düsseldorf: Droste, 2005.
- HACKE, CHRISTIAN: *Die Ost–und Deutschlandpolitik der CDU/CSU: Wege und Irrwege der Opposition seit 1969.* Köln: 1975.
- HAKKARAINEN, PETRI: *A state of peace in Europe: West Germany and the CSCE, 1966–1975.* New York–Oxford: Berghahn Books, 2011.
- HANISCH, ANIA: *Die DDR im KSZE–Process 1972–1985: Zwischen Ostabhängigkeit, Westabgrenzung und Ausreisebewegung.* München: Oldenbourg, 2012.
- HAUSMANN, FRIEDERIKE: *Kleine Geschichte Italiens seit 1943 bis Berlusconi.* Berlin: 2004.
- HOFMANN, ARNE: *The Emergence of Détente in Europe: Brandt, Kennedy and the Formation of Ostpolitik.* London: Routledge, 2007.
- HÖHN, JAN: *Außenpolitik der EG–Staaten im Fall der KSZE: Geschichte, Struktur, Entscheidungsprozeß, Aktion–Möglichkeiten und Grenzen.* München: Tuduv–Verlag–Gesellschaft, 1978.
- HYNES, CATHERINE; SANDRA SCANLON (a cura di): *Reform and Renewal: Transatlantic Relations during the 1960s and 1970s.* London: Cambridge Scholars Publishing, 2010.
- IMPERATO, FEDERICO: *Aldo Moro e la pace nella sicurezza: La politica estera del centro–sinistra, 1963–1968.* Bari: Progedit, 2011.
- JANSEN, CHRISTIAN: *Italien seit 1945.* Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 2007.
- KOGAN, NORMAN: *Storia politica dell’Italia repubblicana.* Roma–Bari: Laterza, 1982.
- KRELL, GERT: *Die Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Frage: Historischen Entwicklungen und politische Optionen.* Frankfurt/Main: Hessische Stiftung für Friedens–und Konfliktforschung, 1989.
- LA PALOMBARA, JOSEPH: *Democrazia all’italiana.* Milano: Mondadori, 1987.
- LAMBERTI MONETA, SARA: *Helsinki disentangled (1973–75): West Germany, the Netherlands, the EPC and the principle of the protection of human rights.* Tesi di dottorato, Doctoral School of International Studies in Trento, 2012, consultabile all’indirizzo http://eprints\TI\textendashphd.biblio.unitn.it/703/1/Tesi_Sara_Lamberti%5B1%5D_april_2012.pdf.

- LANARO, SILVIO: *Storia dell'Italia repubblicana: L'economia, la politica, la cultura, la società dal dopoguerra agli anni '90*. Padova: Marsilio, 1992.
- LEMKE, MICHAEL: *CDU, CSU und die Vertragspolitik der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1969–1975: Kontinuität und Wandel christdemokratischer Ost- und Deutschlandpolitik*. Saarbrücken: Scheidt, 1992.
- LEPRE, AURELIO: *Storia della Prima Repubblica: l'Italia dal 1942 al 1992*. Bologna: il Mulino, 1993.
- LOTH, WILFRIED: *Ost-West-Konflikt und deutsche Frage: Historische Ortsbestimmungen*. München: Deutscher Taschenbuch Verlag, 1989.
- LOTH, WILFRIED: *Helsinki, 1. August 1975: Entspannung und Abrüstung*. München: Deutscher Taschenbuch Verlag, 1998 (trad. inglese: *Overcoming the Cold War: A History of Détente, 1950–1991*. Basingstoke: Palgrave, 2002).
- LOTH, WILFRIED; GEORGES–HENRI SOUTOU (a cura di): *The Making of Détente: Eastern and Western Europe in the Cold war, 1965–75*. London: Routledge, 2007.
- LÜDKTE–EVERS, KIRSTEN: *Die Beurteilung der Ostpolitik der Regierung Brandt–Scheel durch die USA unter dem Aspekt eines möglichen “Rapallo–Syndroms”*. Tesi di dottorato, Universität Hamburg, 1993.
- LUDLOW, N. PIERS (a cura di): *European integration and the Cold War: Ostpolitik–Westpolitik, 1965–1973*. London–New York: Routledge, 2007.
- MACK SMITH, DENIS: *Storia d'Italia dal 1861 al 1997*. Roma: Laterza, 1997.
- MAMMARELLA, GIUSEPPE; PAOLO CACACE: *La politica estera dell'Italia: Dallo Stato unitario ai giorni nostri*. Roma–Bari: Laterza, 2006.
- MAMMARELLA, GIUSEPPE: *Storia d'Italia dal Risorgimento alla Repubblica. Vol. 6: L'Italia contemporanea, 1943–1992*. Bologna: il Mulino, 1993.
- MASALA, CARLO: *Italia und Germania. Die deutsch–italienischen Beziehungen 1963–1969*. Köln: SH–Verlag, 1997.
- MENEGUZZI ROSTAGNI, CARLA: *The Helsinki Process: A historical Reappraisal*, Padova: CEDAM, 2005.
- MÜNCH, INGO VON: *Finis Germaniae? Zur Lage Deutschlands nach den Ostverträgen und Helsinki*. Frankfurt/Main: Metzner, 1977.
- NIGLIA, FEDERICO: *Fattore Bonn: La diplomazia italiana e la Germania di Adenauer (1945–1963)*. Firenze: Le Lettere: 2010.
- NUTI, LEOPOLDO (a cura di): *The Crisis of Détente in Europe: From Helsin-*

- ki to Gorbachev, 1975–1985: The Globalization of the Bipolar Confrontation.* London–New York: Routledge 2009.
- PERFETTI, FRANCESCO; ANDREA UNGARI; DANIELE CAVIGLIA; DANIELE DE LUCA (a cura di): *Aldo Moro nell'Italia contemporanea.* Firenze: Le Lettere, 2011.
- RATTI, LUCA: *Britain, Ost–and Deutschlandpolitik, and the CSCE (1955–1975).* Bern: Peter Lang, 2008.
- REHBEIN, KLAUS: *Die westdeutsche Oder/Neiße–Debatte: Hintergründe, Prozeß und das Ende des Bonner Tabus.* Berlin: Lit, 2006.
- ROMANO, ANGELA: *From Détente in Europe to European Détente: How the West Shaped the Helsinki CSCE.* Bruxelles: Peter Lang, 2009.
- ROMANO, SERGIO: *Guida alla politica estera italiana: Da Badoglio a Berlusconi.* Milano: Rizzoli, 2002.
- RONZITTI, NATALINO (a cura di): *La politica estera italiana: Autonomia, interdipendenza, integrazione e sicurezza.* Milano: Edizioni di Comunità, 1977.
- ROTH, MARGIT: *Westliches Konzessionsverhalten in der Ost–West–Auseinandersetzung: Berlin–Frage – Deutschland–Frage – europäische Sicherheit.* Frankfurt/Main: Lang, 1993.
- RUSCONI, GIAN ENRICO; HANNS WOLLER (a cura di): *Italia e Germania 1945–2000.* Bologna: il Mulino, 2005.
- RUSCONI, GIAN ENRICO: *Germania Italia Europa: Dallo stato di potenza alla “potenza civile”.* Torino: Einaudi: 2003.
- SANTORO, CARLO M.: *L'Italia e il Mediterraneo: questioni di politica estera.* Milano: FrancoAngeli, 1988.
- SANTORO, CARLO M.: *La politica estera di una media potenza: L'Italia dall'unità ad oggi.* Bologna: il Mulino, 1991.
- SAROTTE, MARY E.: *Dealing with the Devil: East Germany, Détente, and Ostpolitik 1969–1973.* Chapel Hill–London: University of North Carolina Press, 2001.
- SASSOON, DONALD: *L'Italia contemporanea: I partiti le politiche la società dal 1945 a oggi.* Roma: Editori riuniti, 1988.
- SCHEIB, CHRISTINE: *Die italienische Diskussion über die deutsche Ost–und Entspannungspolitik (1966–1973).* Frankfurt/Main: Lang, 2001.
- SCHLOTTER, PETER: *Die KSZE im Ost–West–Konflikt: Wirkung einer internationalen Institution.* Frankfurt/Main: Campus Fachbuch, 1999.

- SCHULZ, EBERHARD: *Die deutsche Frage und die Nachbarn im Osten: Beiträge zu einer Politik der Verständigung*. München: Oldenbourg, 1989.
- SENOO, TETSUJI: *Ein Irrweg zur deutschen Einheit?: Egon Bahrs Konzeptionen, die Ostpolitik und die KSZE, 1963–1975*. Frankfurt/Main: Lang, 2011.
- SHONFIELD, ANDREW: *Europe: Journey to an Unknown Destination*. Harmondsworth: Penguin, 1973.
- SIMONI, SILVANO (a cura di): *I programmi dei governi repubblicani*. Roma: Colombo, 1980.
- SPENCER, ROBERT (a cura di): *Canada and the Conference of Security and Co-operation in Europe*. Toronto: Centre for International Studies, 1984.
- SPOTTS, FREDERIC; THEODOR WIESER: *Italy, a difficult democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- STRÜBEL, MICHAEL: *Neue Wege der italienische Kommunisten: Zur Aussen- und Sicherheitspolitik der KPI (1973–1981)*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1982.
- VARSORI, ANTONIO: *Alle origini del presente: L'Europa occidentale nella crisi degli anni Settanta*. Milano: FrancoAngeli, 2007.
- VARSORI, ANTONIO: *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*. Roma: Laterza, 1998.
- VARSORI, ANTONIO: *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 a oggi*. Soveria Mannelli: Rubbettino, 2010.
- VARSORI, ANTONIO: *La politica estera italiana negli anni della guerra fredda: Momenti e attori*. Padova: Rinoceronte, 2005.
- VARSORI, ANTONIO: *L'Italia e la fine della guerra fredda: La politica estera dei governi Andreotti (1989–1992)*. Bologna: il Mulino, 2013.
- VECCHIO, GIORGIO; DANIELA SARESELLA; PAOLO TRIONFINI: *Storia dell'Italia contemporanea: Dalla crisi del fascismo alla crisi della repubblica (1939–1998)*. Bologna: Monduzzi, 1999.
- VEDOVATO, GIUSEPPE: *Italianische Außenpolitik: Grundzüge, Entwicklungen, Analysen*. Bonn: Europa Union Verlag, 1984.
- VILLAUME, POUL; ODD ARNE WESTAD (a cura di): *Perforating the Iron Curtain: European Détente, Transatlantic Relations and the Cold War, 1965–1985*. Copenhagen: Museum Tusulanum Press, 2010.
- VITA-FINZI, PAOLO: *Il cane di Fedro ovvero la sicurezza europea*. Roma: Giovanni Volpe, 1972.

- VORDEMANN, CHRISTIAN: *Deutschland–Italien 1949–1961: Die diplomatischen Beziehungen*. Frankfurt/Main: Lang, 1995.
- WENGER, ANDREAS; VOJTECH MASTNY; CHRISTIAN NEUNLIST (a cura di): *Origins of the European security system: The Helsinki process revisited, 1965–1975*. Abingdon: Routledge, 2008.
- WILKENS, ANDREAS: *Der unstete Nachbar: Frankreich, die deutsche Ostpolitik und die Berliner Vier–Mächte–Verhandlungen 1969–1974*. München: Oldenbourg, 1990.
- WOLLER, HANS (a cura di): *La nascita di due Repubbliche: Italia e Germania dal 1943 al 1955*. Milano: 1993.
- WOLLER, HANS: *Geschichte Italiens im 20. Jahrhundert*. München: Beck, 2010.
- WOOLF, STUART: *L'Italia repubblicana vista da fuori, 1945–2000*. Bologna: il Mulino, 2007.
- ZÜNDORF, BENNO [pseudonimo di Eitel, Tono]: *Die Ostverträge. Die Verträge von Moskau, Warschau, Prag, das Berlin–Abkommen und die Verträge mit der DDR*. München: 1979.

Saggi e articoli

- ANDRÉANI, JACQUES: “The Place of the CSCE Process in the Evolution of East–West Relations in the Seventies”, in Meneguzzi Rostagni, Carla: *The Helsinki process: a historical reappraisal* (proceedings of the workshop held in Padua, June 7th, 2004). Padova: CEDAM, 2005, pp. 79–86.
- ANDREOTTI, GIULIO: “Foreign Policy in the Italian Democracy”, *Political Science Quarterly*, anno 109, n. 3/1994, pp. 529–37.
- ARE, GIUSEPPE: “L'Italia e la nuova politica internazionale”, *il Mulino* 22 (1973), pp. 889–916.
- ARNOLD, HANS: “Italia e Germania: politica e cultura”, *Affari sociali internazionali*, anno 8, n. 4/1980, pp. 187–98.
- BANGE, OLIVER; GOTTFRIED NIEDHART: “Die ‘Relikte der Nachkriegszeit’ beiseitigen. Ostpolitik in der zweiten außenpolitischen Formationsphase der Bundesrepublik Deutschland und ihre internationalen Rahmenbedingungen 1969–1971”, *Archiv für Sozialgeschichte* 44 (2004), pp. 415–448, consultabile all'indirizzo <http://www.ostpolitik.net/ostpolitik/publications/download/article10.pdf>.

- BANGE, OLIVER: "An Intricate Web: Ostpolitik, the European Security System and German Unification", in Bange, Oliver e Gottfried Niedhart (a cura di): *Helsinki 1975 and the transformation of Europe*. London: Berghahn Books, 2008, pp. 23–38.
- BANGE, OLIVER: "Ostpolitik as a source of intra-bloc tensions", in Mary Ann Heiss e S. Victor Papacosma (a cura di): *NATO and the Warsaw Pact: Intrabloc Conflicts*. Kent: Kent State University Press, 2008, consultabile all'indirizzo <http://www.ostpolitik.net/ostpolitik/publications/download/article11.pdf>.
- BANGE, OLIVER: "Ostpolitik: Etappen und Desiderate der Forschung: Zur internationalen Einordnung von Willy Brandts Außenpolitik", *Archiv für Sozialgeschichte* 46 (2006), pp. 713–36, consultabile all'indirizzo <http://www.ostpolitik.net/csce/publications/download/article7.pdf>.
- BARBERINI, GIOVANNI: "L'Italia e la CSCE/OSCE", in Tosi, Luciano (a cura di): *L'Italia e Le Organizzazioni Internazionali: Diplomazia multilaterale nel Novecento*. Padova: Cedam, 1999, pp. 417–34.
- BERNARDINI, GIOVANNI: "'Getting the Worst from Both Words': Washington and the Beginning of the new Ostpolitik", in Varsori, Antonio (a cura di): *Alle origini del presente. L'Europa occidentale nella crisi degli anni Settanta*. Padova: FrancoAngeli, 2007, pp. 25–38.
- BERTI, LAMBERTO: "L'Italia e la Germania: L'atteggiamento della diplomazia italiana dal 1950 al 1952", *Storia delle relazioni internazionali*, anno 6, n. 1/1990, pp. 118–36.
- BLECH, KLAUS: "Die Prinzipienklärung der KSZE-Schlussakte", in Volle, Hermann e Wolfgang Wagner (a cura di): *KSZE Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv*. Bonn: Verlag für internationale Politik, 1976, pp. 109–22.
- BLECH, KLAUS: "The CSCE in retrospect", in Ghébalì, Victor-Yves (a cura di): *Dix ans de Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe: Bilan et perspectives*. Genève: 1986, pp. 21–29.
- BLUMENWITZ, DIETER: "Die KSZE und die Auswirkung ihrer grenzbezogenen Regelungen auf die BRD", in Idem (a cura di): *Partnerschaft mit dem Osten. Zehn Beiträge zur Lage Deutschlands nach den Verträgen*. München: Lurz, 1976, pp. 217–56.
- BLUMENWITZ, DIETER: "Die völkerrechtlichen Aspekte der KSZE-Schlussakte", in Idem: *Die KSZE und die Menschenrechte: politische und rechtliche Überlegungen zur zweiten Etappe*. Berlin: Duncker&Humblot, 1977.

- BOCK, SIEGFRIED: "Festigung der Sicherheit in Europa: Kernstück der Schlussakte von Helsinki", *Deutsche Außenpolitik* 20 (1975), pp. 1623–39.
- BOCK, SIEGFRIED: "Die DDR im KSZE-Prozeß", in Bock, Sigfried, Ingrid Muth e Hermann Schwiesau (a cura di): *DDR–Außenpolitik im Rückspiegel: Diplomaten im Gespräch*. Münster: LIT, 2004, pp. 102–17.
- BOLAFFI, ANGELO: "Un nuovo capitolo di una storia infinita?", in Rusconi, Gian Enrico, Thomas Schlemmer e Hans Woller (a cura di): *Estraniamento strisciante tra Italia e Germania?*. Bologna: il Mulino, 2008, pp. 45–56.
- BOTTAI, BRUNO: "Cinquant'anni da non buttare", *Limes*, anno I, n. 4/1993, pp. 149–54.
- BOTTAI, BRUNO: "Politica interna e politica estera nell'opera di Aldo Moro", in Cicerchia, Annalisa (a cura di): *Aldo Moro: Stato e società (atti del convegno internazionale, Roma, 9–12 novembre 1988)*. Roma: Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1988, pp. 186–9.
- BRAUN, MICHAEL: "Italia dei miracoli, Italia dei misteri", *Storia e memoria*, anno 4, n. 1/1996, pp. 85–97.
- BRUNNER, GUIDO: "Das Ergebnis von Helsinki: Die Vorbereitungen für die KSZE", in Volle, Hermann e Wolfgang Wagner (a cura di): *KSZE Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv*. Bonn: Verlag für internationale Politik, 1976, pp. 49–54.
- BUCARELLI, MASSIMO: "Il problema del confine orientale nella politica estera di Aldo Moro", in Perfetti, Francesco, Andrea Ungari, Daniele Caviglia, Daniele De Luca (a cura di): *Aldo Moro nell'Italia contemporanea*. Firenze: Le Lettere, 2011, pp. 485–510.
- CORALLUZZO, VALTER: "La politica mediterranea dell'Italia: continuità e cambiamenti", *L'impegno*, anno XVII, nuova serie, n. 1, giugno 2007, pp. 5–25.
- CORNI, GUSTAVO: "La storiografia italiana sulla Germania", in Rusconi, Gian Enrico, Thomas Schlemmer e Hans Woller (a cura di): *Estraniamento strisciante tra Italia e Germania?*. Bologna: il Mulino, 2008, pp. 157–68.
- D'AGATA, RAFFAELE: "Il contesto europeo della distensione internazionale", in Giovagnoli, Agostino e Silvio Pons (a cura di): *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta (atti del ciclo di convegni, Roma novembre–dicembre 2001)*. Vol. 1: *Tra guerra fredda e distensione*. Soveria Mannelli: Rubettino, 2003, pp. 299–330.

- D'AGATA, RAFFAELE: "L'altra distensione: Brandt, Berlinguer, e la ricerca di un nuovo ordine di pace negli anni '70", *Contemporanea*, anno V, n. 2/2002, pp. 233-52
- DASSÙ, MARTA: "An Italian View", in Davy, Richard (a cura di): *European Detente: A Reappraisal*. London-Newbury Park-New Delhi: Sage Publications, 1992, pp. 114-44.
- DE LEONARDIS, MASSIMO: "L'Italia e il Mediterraneo: tradizione storica e realtà attuale", in Idem: *Il Mediterraneo nella politica estera italiana del secondo dopoguerra*. Bologna: il Mulino, 2003, pp. 15-22.
- DE LEONARDIS, MASSIMO: "La politica estera italiana dopo la Seconda Guerra Mondiale: eclissi e riscoperta dell'interesse nazionale", in Consiglio nazionale delle ricerche: *Identità nazionale, memoria storica e le scienze umane (atti del convegno internazionale: Firenze, 11 aprile 2008)*. Roma: Consiglio nazionale delle ricerche, 2009, pp. 62-8.
- DI NOLFO, ENNIO: "Dieci anni di politica estera italiana", in Ronzitti, Natalino (a cura di): *La politica estera italiana: Autonomia, interdipendenza, integrazione e sicurezza*. Milano: Edizioni di Comunità, 1977, pp. 112-5.
- DI NOLFO, ENNIO: "I vincoli internazionali di una diplomazia incompiuta", in Giovagnoli, Agostino: *Interpretazioni della repubblica*, Bologna: il Mulino, 1998, pp. 117-40.
- DI NOLFO, ENNIO: "Prefazione", in Brogi, Alessandro: *L'Italia e l'egemonia americana nel Mediterraneo*. Firenze: La Nuova Italia, 1996, pp. IX-XXIV.
- DIPPER, CHRISTOF: "Traditionen des Italienbildes in Deutschland", in Janz, Oliver e Roberto Sala (a cura di): *Dolce Vita? Das Bild der italienischen Migranten in Deutschland*. Frankfurt/Main: Campus, 2011, pp. 39-61.
- FARACE, ALESSANDRO: "L'Atto finale di Helsinki e la firma da parte della Comunità economica europea", in Serra, Enrico (a cura di): *Professione: diplomatico*. Milano: FrancoAngeli, 1988, pp. 68-78.
- FERRARIS, LUIGI VITTORIO: "La diplomazia italiana come arte del fai da te", *Limes*, n. 4/1994, pp. 255-60.
- FERRARIS, LUIGI VITTORIO: "Est-Ovest e Nord-Sud nella politica estera italiana", in Giovagnoli, Agostino (a cura di): *Interpretazioni della repubblica*. Bologna: il Mulino, 1998, pp. 149-76.
- FERRARIS, LUIGI VITTORIO: "Italien in Europa: Stärken und Schwächen: Kurze Bemerkungen", in Jünemann, Annette, Emanuel Richter e Guido Thiemeyer (a cura di): *Italien und Europa: Festschrift für Hartmut Ullrich zum 65. Geburtstag*. Frankfurt/Main: Peter Lang, 2008, pp. 13-20.

- FERRARIS, LUIGI VITTORIO: "La Ostpolitik italiana e tedesca", in Cristin, Renato (a cura di): *Vie parallele: Italia e Germania 1944-2004 = Parallele Wege: Italien und Deutschland 1944-2004*. Frankfurt/Main: Peter Lang, 2005, pp. 97-108.
- FERRARIS, LUIGI VITTORIO: "Le relazioni tra Italia e Germania: eredità e prospettive", *Europa Europe*, n. 2-3/1995, pp. 73-90.
- FERRARIS, LUIGI VITTORIO: "Die deutsche Frage aus italienischer Sicht", in Diwald, Hellmut (a cura di): *Handbuch zur deutschen Nation. Band 4: Deutschlands Einigung und Europas Zukunft*. Tübingen-Zürich-Paris: Hohenrain, 1992, pp. 545-66.
- FERRARIS, LUIGI VITTORIO: "On the backstage of the Negotiations in view of a European Security Conference (1966-1969)", in Meneguzzi Rostagni, Carla: *The Helsinki process: a historical reappraisal* (proceedings of the workshop held in Padua, June 7th, 2004). Padova: CEDAM, 2005, pp. 139-159.
- FOCARDI, FILIPPO: "Bravo italiano e cattivo tedesco: riflessioni sulla genesi di due immagini incrociate", *Storia e memoria*, anno 4, n. 1/1996, pp. 55-83.
- FORMIGONI, GUIDO: "L'Italia nel sistema internazionale degli anni Settanta: spunti per riconsiderare la crisi", in Giovagnoli, Agostino e Silvio Pons (a cura di): *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta (atti del ciclo di convegni, Roma novembre-dicembre 2001)*. Vol. 1: *Tra guerra fredda e distensione*. Soveria Mannelli, Rubettino, 2003, pp. 271-98.
- GAJA, ROBERTO: "Aldo Moro: la politica estera del centro-sinistra", in Cicherchia, Annalisa (a cura di): *Aldo Moro: Stato e società (atti del convegno internazionale, Roma, 9-12 novembre 1988)*. Roma: Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1988, pp. 167-74.
- GAJA, ROBERTO: "Rapporto su trentacinque anni di politica estera italiana", *Prospettive nel Mondo*, anno 6, n. 58-59/1981, pp. 60-74.
- GALLI DELLA LOGGIA, ERNESTO: "L'identità nazionale nella storia repubblicana", in Giovagnoli, Agostino: *Interpretazioni della repubblica*. Bologna: il Mulino, 1998, pp. 33-46.
- GALLI, GIORGIO: "Il sistema politico italiano e la politica estera", in Ronzitti, Natalino (a cura di): *La politica estera italiana: Autonomia, interdipendenza, integrazione e sicurezza*. Milano: Edizioni di Comunità, 1977, pp. 89-102.
- GARAVINI, GIULIANO: "Moro, la Comunità europea, la distensione nel Mediterraneo", in Perfetti, Francesco, Andrea Ungari, Daniele Caviglia, Da-

- niele De Luca (a cura di): *Aldo Moro nell'Italia contemporanea*. Firenze: Le Lettere, 2011, pp. 585–605.
- GEIER, RUTH: “‘Unverletzlichkeit der Grenzen’ und ‘territoriale Integrität’ in der KSZE–Schlußakte und in den Massenmedien der DDR und der BRD”, in Villain–Gandossi K., K. Bochmann, M. Metzeltin e C. Schaeffner: *Le concept de l'Europe dans le processus de la CSCE = The Concept of Europe in the Process of the CSCE*. Tübingen: Gunter Narr, 1990, pp. 113–8.
- GEYER, DAVID C.: “The Missing Link: Henry Kissinger and the Back Channel Negotiations on Berlin”, in Geyer, David C. e Bernd Schaefer (a cura di): *American Détente and German Ostpolitik, 1969–1972*. Washington: German Historical Institute, 2004, pp. 80–97.
- GHÉBALI, VICTOR–YVES: “La CSCE et le mythe de l’immutabilité des frontières en Europe”, *Nouvelle Europe*, No. 5, mai 1991, pp. 24–27.
- GHÉBALI, VICTOR–YVES: “Les dix principes d’Helsinki: Interprétations et mise en œuvre”, in Altling von Geusau, Frans (a cura di): *Uncertain Detente*. Alphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff, 1979, pp. 57–73.
- GROLL, GÖTZ FRHR. VON: “Die Schlussakte der KSZE”, *Aussenpolitik*, anno 26, n. 3/1975, pp. 243–65.
- GUAZZARONI, CESIDIO: “La diplomazia multilaterale”, in Serra, Enrico (a cura di): *Gli ambasciatori italiani e la diplomazia oggi*. Milano: FrancoAngeli, 1986, pp. 88–109.
- GUIOTTO, MADDALENA: “Italia e Germania occidentale dalla fine della Seconda Guerra Mondiale alla fine degli anni cinquanta”, in Villa Vigoni (a cura di): *Italia–Germania 1948–1958: Riavvicinamenti*. Firenze: 1997, pp. 9–157.
- GUIOTTO, MADDALENA: “Le relazioni italo–tedesche dall’unificazione nazionale all’integrazione europea: un profilo”, in *Le Relazioni tra l’Italia e la Germania I: Numero speciale nel cinquantenario dell’accordo per l’emigrazione italiana in Germania del 1955*, *Il Veltro: Rivista della Civiltà italiana*, anno 49, n. 4–6/2006, pp. 121–36.
- HACKER, JENS: “Sicherheitspläne und KSZE–Prozeß sowie ihre Auswirkung auf die deutsche Frage“, in Blumenwitz, Dieter e Boris Meissner (a cura di): *Die Überwindung der europäischen Teilung und die deutsche Frage*. Köln: Verl. Wissenschaft und Politik, 1986, pp. 83–101.
- HÖLSCHER, WOLFGANG: “Abschied vom Konzept der gemeinsamen Außenpolitik: Zur parlamentarischen Auseinandersetzung über die neue Ostpolitik in den Jahren 1969 bis 1972“, *Historische Zeitschrift* 290 (2010), pp. 347–385.

- INCISA DI CAMERANA, LUDOVICO: "La politica estera della Prima Repubblica", *Relazioni internazionali*, anno 58, n. 28/1994, pp. 4–11.
- KLINKHAMMER, LUTZ: "La ricerca in storia contemporanea tra livelli di eccellenza e persistenti incomprensioni", in Rusconi, Gian Enrico, Thomas Schlemmer e Hans Woller (a cura di): *Estraniamento strisciante tra Italia e Germania?*. Bologna: il Mulino, 2008, pp. 121–32.
- KLINKHAMMER, LUTZ: "Riflessioni sull'immagine dei tedeschi in Italia dopo il 1945", *Le Relazioni tra l'Italia e la Germania I: Numero speciale nel cinquantenario dell'accordo per l'emigrazione italiana in Germania del 1955, Il Veltro: Rivista della Civiltà italiana*, anno 49, n. 4–6/2006, pp. 140–148.
- KLITZING, HOLGER: "To grin and bear it: the Nixon Administration and Ostpolitik", in Fink, Carole e Bernd Schaefer (a cura di): *Ostpolitik, 1969–1974: European and Global Responses*. Washington: German Historical Institute, 2009, pp. 80–110.
- KÖHLER, MARTIN: "Sicurezza nel Mediterraneo: la politica italiana nel contesto dell'alleanza transatlantica", *Giano-Ricerche per la pace*, anno 4, n. 13/1993, pp. 111–26.
- KREILE, MICHAEL: "Italien als demokratische Republik", in Altgeld, Wolfgang (a cura di): *Kleine italienische Geschichte*. Stuttgart: 2002, pp. 431–486.
- KÜSTERS, HANNS-JÜRGEN: "Die aussenpolitische Zusammenarbeit der Neun und die KSZE", in Haftendorn, Helga, Wolf-Dieter Karl, Joachim Krause e Lothar Wilker (a cura di): *Verwaltete Außenpolitik. Sicherheits- und entspannungspolitische Entscheidungsprozesse in Bonn*. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1978, pp. 85–98.
- LILL, RUDOLF: "Deutsch-italienische Beziehungen seit dem zweiten Weltkrieg", *Jahrbuch der Villa Vigoni 1985–1989*. Tübingen: 1990, pp. 152–63.
- LINK, WERNER: "Außen und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt 1969–1974", in Bracher, Karl Dietrich, Wolfgang Jäger e Werner Link: *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*. Vol. 5/I: Republik im Wandel 1969–1974: Die Ära Brandt. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 1986.
- MACCOTTA, GIUSEPPE W.: "La direttrice mediterranea nella politica estera italiana", in De Leonardis, Massimo: *Il Mediterraneo nella politica estera italiana del secondo dopoguerra*. Bologna: il Mulino, 2003, pp. 95–102.
- MAHNKE, HANS HEINRICH: "Die Prinzipienklärung der KSZE-Schlussakte und das Völkerrecht. Völkerrechtliche Aspekte der deutschen Frage", *Recht in Ost und West* 21 (1977), pp. 45–56, 111–123.

- MARINELLI, C.: “Le vicende interne italiane viste dalla diplomazia tedesco-occidentale”, *Storia delle relazioni internazionali*, n. 1-2/1992, pp. 285-300.
- MENEGUZZI ROSTAGNI, CARLA: “Aldo Moro, l’Italia e il processo di Helsinki”, in Perfetti, Francesco, Andrea Ungari, Daniele Caviglia, Daniele De Luca (a cura di): *Aldo Moro nell’Italia contemporanea*. Firenze: Le Lettere, 2011, pp. 387-409.
- MENEGUZZI ROSTAGNI, CARLA: “La politica estera italiana e la distensione: una proposta di lettura”, in Romero, Federico e Antonio Varsori (a cura di): *Nazione, interdipendenza, integrazione: le relazioni internazionali dell’Italia 1917-1989*. Roma: Carocci, 2005, pp. 355-71.
- MISSIROLI, ANTONIO: “Italia-Germania: le affinità selettive”, *il Mulino*, anno 44, 1995 (Europa/2, fascicolo speciale allegato al numero di dicembre 1995), pp. 26-40.
- MISSIROLI, ANTONIO: “Un rapporto ambivalente: Germania e Germanie nell’Italia del dopoguerra”, *Europa Europe* 5/1996, 1, pp. 223-55.
- MISSIROLI, ANTONIO: “Un rapporto ambivalente: le due Germanie viste dall’Italia 1945-1989”, *Storia e Memoria*, anno 4, n. 1/1996, pp. 99-112.
- MÖCKLI, DANIEL: “The EC Nine, the CSCE, and the changing pattern of European security”, in Wenger, Andreas, Vojtech Mastny e Christian Neunlist (a cura di): *Origins of the European security system: the Helsinki process revisited, 1965-1975*. Abingdon: Routledge, 2008, pp. 145-63.
- MONZALI, LUCIANO: “‘I nostri vicini devono essere nostri amici’. Aldo Moro, l’Ostpolitik italiana e gli accordi di Osimo”, in Garzia, Italo, Luciano Monzali e Massimo Bucarelli (a cura di): *Aldo Moro, l’Italia repubblicana e i Balcani*. Nardò: Salento Books, 2011, pp. 89-114.
- MORGAN, ROGER: “Willy Brandt’s ‘Neue Ostpolitik’: British Perceptions and Positions, 1969-1975”, in Birke, Adolf M., Magnus Brechtken e Alaric Searle (a cura di): *An Anglo-German Dialogue. The Munich Lectures on the History of International Relations*. München: K.G. Saur, 2000, pp. 179-200.
- MOVCHAN, ANATOLY: “Problems of Boundaries and Security in the Helsinki Declaration”, *Recueil des cours de l’Académie de droit international de La Haye*, vol. 154/1, 1977, pp. 1-44.
- NEUHOLD, HANSPETER: “Die Prinzipien des ‘KSZE-Dekalogs’ und der ‘Friendly-Relations-Deklaration’ der UNO-Generalversammlung: Ein Vergleich aus transdisziplinärer Sicht“, in Simma, Bruno e Edda Blenk-Knocke (a cura di): *Zwischen Intervention und Zusammenarbeit: Interdisziplinäre Ar-*

- beitsergebnisse zu Grundfragen der KSZE*. Berlin (West): Duncker&Humblot, 1979, pp. 441–504.
- NIEDHART, GOTTFRIED: “Anglo–American Relations in the Era of Détente and the Challenge of Ostpolitik”, in Lehmkuhl, Ursula e Gustav Schmidt (a cura di): *From Enmity to Friendship: Anglo–American Relations in the 19th and 20th Century*. Augsburg: Wißner, 2005, pp. 115–130.
- NIEDHART, GOTTFRIED: “Frankreich und die USA im Dialog über Detente und Ostpolitik 1969”, *Francia: Forschungen zur westeuropäischen Geschichte*, 31/3 (2004), pp. 65–85.
- NIEDHART, GOTTFRIED: “Ostpolitik and its Impact on the Federal Republic’s relationship with the West”, in Loth, Wilfried e Georges–Henri Soutou (a cura di): *The Making of Détente: Eastern and Western Europe in the Cold War, 1965–75*. London: Routledge, 2007, pp. 117–32.
- NIEDHART, GOTTFRIED: “Ostpolitik: Phases, Short–Term Objectives, and Grand Design“, in Geyer, David C. e Bernd Schaefer (a cura di): *American Détente and German Ostpolitik, 1969–1972*. Washington: German Historical Institute, 2004, pp. 118–36.
- NIEDHART, GOTTFRIED: “Ost–West–Entspannung aus amerikanischer, deutscher und französischer Sicht“, in Metzger, Chantal e Hartmut Kaelble (a cura di): *Deutschland – Frankreich – Nordamerika: Transfers, Imaginationen, Beziehungen*. Stuttgart: Steiner, 2006, pp. 35–50.
- NIEDHART, GOTTFRIED: “Partnerschaft und Konkurrenz: Deutsche und französische Ostpolitik in der Ära Brandt und Pompidou“, in Mieck, Ilja e Pierre Guillen (a cura di): *Deutschland – Frankreich – Rußland: Begegnungen und Konfrontationen*. München: 2000, pp. 345–371.
- NIEDHART, GOTTFRIED: “Peaceful Change of Frontiers as a Crucial Element in the West German Strategy of Transformation”, in Bange, Oliver e Gottfried Niedhart (a cura di): *Helsinki 1975 and the transformation of Europe*. London ecc.: Berghahn Books, 2008, pp. 39–52.
- NIEDHART, GOTTFRIED: “The British Reaction towards Ostpolitik: Anglo West German Relations in the Era of Détente 1967–1971“, in Haase, Christian (a cura di): *Debating Foreign Affairs: The Public and British Foreign Policy since 1867*. Berlin/Wien: 2003, pp. 130–152.
- NIEDHART, GOTTFRIED: “The Federal Republic’s Ostpolitik and the United States: Initiatives and Constraints”, in Burk, Kathleen e Melvyn Stokes (a cura di): *The United States and the European Alliance since 1945*. Oxford: Berg Publishers, 1999, pp. 289–312.

- NIEDHART, GOTTFRIED: “Zustimmung und Irritationen: Die Westmächte und die deutsche Ostpolitik 1969/70”, in Lehmkuhl, U., C. A. Wurm e H. Zimmermann (a cura di): *Deutschland, Großbritannien, Amerika: Politik, Gesellschaft und Internationale Geschichte im 20. Jahrhundert*. Stuttgart: 2003, pp. 227–245.
- OLMI, GIORGIO: *Aldo Moro alla Conferenza di Helsinki: la nascita di una nuova Europa* (contributo alla conferenza “Fiducia e diritto nelle relazioni internazionali. Rinnovata vitalità della visione di Aldo Moro”, Roma, 11 maggio 2009), consultabile all’indirizzo <http://www.accademiaaldomoro.org/attivita/commemorazioni/pdf/AMoroConferenzaHelsinki.pdf>.
- OPPERMAN, THOMAS: “Deutsche Einheit und europäische Friedensordnung: Perspektiven nach dem Moskauer Vertrag”, *Europa-Archiv* 26 (1971), pp. 83–90.
- PALAYRET, JEAN-MARIE: “Commento [alla parte quarta]”, in Romero, Federico e Antonio Varsori (a cura di): *Nazione, interdipendenza, integrazione: le relazioni internazionali dell’Italia 1917–1989*. Roma: Carocci, 2005.
- PANEBIANCO, ANGELO: “La politica estera italiana: un modello interpretativo”, *il Mulino*, anno 26, n. 2/1977, pp. 845–79.
- PASTORELLI, PIETRO: “L’Italia e la Grande Distensione (1968–1975)”, in Celozzi Baldelli, Pia G. (a cura di): *La politica estera italiana negli anni della Grande Distensione (1968–1975)*. Aracne: 2009, pp. 129–57.
- PEDINI, MARIO: “Moro e la politica internazionale”, *Studium*, anno 77, n. 5/1981, pp. 535–44.
- PETERSEN, JENS: “Italianizzazione della Germania? Germanizzazione dell’Italia? L’immagine dell’altro nella reciproca percezione di sé”, in Rusconi, Gian Enrico e Hanns Woller (a cura di): *Italia e Germania 1945–2000*. Bologna: il Mulino, 2005, pp.43–57.
- PETERSEN, JENS: “Italien als Republik: 1946–1987“, in Seidlmayer, Michael: *Geschichte Italiens*. Stuttgart: 1989, pp. 499–550.
- PETERSEN, JENS: “L’immagine dell’Italia nel mondo germanico dopo il 1945”, *Storia e memoria*, anno 4, n. 1/1996, pp. 113–147.
- PINZANI, CARLO: “L’Italia nel mondo bipolare”, in Barbagallo, Francesco et al.: *Storia dell’Italia repubblicana, vol. II La trasformazione dell’Italia: sviluppo e squilibri, tomo I Politica, economia, società*. Torino: Einaudi, 1995, pp. 5–194.
- PROCACCI, G.: “Gli effetti della politica estera di Aldo Moro”, in Cicerchia, Annalisa (a cura di): *Aldo Moro: Stato e società (atti del convegno interna-*

- zionale, Roma, 9–12 novembre 1988). Roma: Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1988, pp. 184–5.
- PUPO, RAOUL: “La questione di Trieste: un panorama interpretativo”, *Qualestoria*, anno 23, n. 3/1995, pp. 63–110.
- QUARONI, PIETRO: “La diplomazia”, in Del Bo, Dino et al.: *Inchiesta sulla politica estera italiana*. Roma: Lerici, 1970, pp. 91–141.
- REY, MARIE-PIERRE: “Chancellor Brandt’s Ostpolitik, France, and the Soviet Union”, in Fink, Carole e Bernd Schaefer (a cura di): *Ostpolitik, 1969–1974: European and Global Responses*. Washington: German Historical Institute, 2009, pp. 111–27.
- RICCARDI, LUCA: “Appunti sull’Ostpolitik di Moro (1963–1975)”, in Grazia, Italo, Luciano Monzali e Massimo Bucarelli (a cura di): *Aldo Moro, l’Italia repubblicana e i Balcani*. Nardò: Salento Books, 2011, pp. 58–88.
- ROMANO, SERGIO: “L’Italia fra geopolitica e guerra fredda”, in Giovagnoli, Agostino (a cura di): *Interpretazioni della repubblica*. Bologna: il Mulino, 1998, pp. 141–8.
- ROMANO, SERGIO: “Per un’Italia ambigua: Chi fa la politica estera italiana e perché?”, *Critica sociale*, anno 90, n. 10/1981, pp. 40–5.
- ROMERO, FEDERICO: “La politica estera delle nazioni europee nell’epoca del bipolarismo”, *Italia contemporanea*, n. 216/1999, pp. 513–20.
- RUTH, FRIEDRICH: “Italia e Germania Ovest: legati da comuni interessi”, *Relazioni Internazionali*, anno 53, n. 7/1989, pp. 76–81.
- SANTORO, CARLO M.: “Sistema politico e politica estera: il caso dell’Italia”, *Teoria Politica*, anno 3, n. 1/1987, pp. 109–31.
- SASSOON, DONALD: “The Making of Italian Foreign Policy”, in Wallace, W. e W.E. Paterson (a cura di): *Foreign Policy Making in Western Europe*. Farnborough: Saxon House, 1978, pp. 83–105.
- SCARANO, FEDERICO: “Le relazioni diplomatiche tra l’Italia e il mondo tedesco nel 1948”, in Tocci, Giovanni (a cura di): *Ripensare il 1948: Politica, economia, società, cultura (atti del Convegno “Il 1948 cinquant’anni dopo”, Urbino–Pesaro 6–7–8 novembre 1998)*. Ancona: Il lavoro editoriale, 2000, pp. 179–86.
- SCARANO, FEDERICO: “La diplomazia tedesca, Aldo Moro e il primo centro–sinistra”, in Perfetti, Francesco, Andrea Ungari, Daniele Caviglia, Daniele De Luca (a cura di): *Aldo Moro nell’Italia contemporanea*. Firenze: Le Lettere, 2011, pp. 447–468.

- SCHAEFER, BERND: “Washington as a Place for the German Campaign’: The U.S. Government and the CDU/CSU Opposition, 1969–1972”, in Geyer, David C. e Bernd Schaefer (a cura di): *American Détente and German Ostpolitik, 1969–1972*. Washington: German Historical Institute, 2004, pp. 98–108.
- SCHOLTYSECK, JOACHIM: “Die DDR und die europäische Entspannungspolitik”, in König, Mareike e Matthias Schulz (a cura di): *Die Bundesrepublik Deutschland und die europäische Einigung 1949–2000: Politische Akteure, gesellschaftliche Kräfte und internationale Erfahrungen*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag, pp. 511–26.
- SERRA, ENRICO: “La Tradizione”, in Del Bo, Dino et al.: *Inchiesta sulla politica estera italiana*. Roma: 1970, pp. 145–75.
- SERRA, ENRICO: “Roberto Ducci”, *Affari Esteri*, anno 26, n. 102/1994, pp. 384–402.
- SINAGRA, AUGUSTO: “L’atto finale della Conferenza di Helsinki”, in Bianchi, Gianfranco (a cura di): *La seconda guerra mondiale nella prospettiva storica a trent’anni dall’epilogo*. Como: Cairoli, 1977, pp. 525–37.
- TARNOPOLSKY, WALTER: “The Principles Guiding Relations between States: Human Rights and Non-Intervention”, in Spencer, Robert: *Canada and the Conference of Security and Co-operation in Europe*. Toronto: Centre for International Studies, 1984, pp. 169–201.
- TESSMER, CARSTEN: “Thinking the Unthinkable to Make the Impossible Possible: Ostpolitik, Intra-German Policy, and the Moscow Treaty, 1969–1970”, in Geyer, David C. e Bernd Schaefer (a cura di): *American Détente and German Ostpolitik, 1969–1972*. Washington: German Historical Institute, 2004, pp. 53–66.
- TIMMERMANN, HEINZ: “Im Vorfeld der neuen Ostpolitik: Der Dialog zwischen italienischen Kommunisten und der deutschen Sozialdemokraten 1967/1968”, *Osteuropa* 6/1971, pp. 388–399.
- TIMMERMANN, HEINZ: “Zwang zur Eigenständigkeit: Die Entspannungskonzepte der Eurokommunisten”, in Schwarz, Hans-Peter e Boris Meissner (a cura di): *Entspannungspolitik in Ost und West*. Köln: Heymann, 1979, pp. 123–46.
- TOSI, LUCIANO: “La strada stretta: aspetti della diplomazia multilaterale italiana (1971–1979)”, in Giovagnoli, Agostino e Silvio Pons (a cura di): *L’Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta (atti del ciclo di convegni, Roma novembre–dicembre 2001)*. Vol. 1: *Tra guerra fredda e distensione*. Soveria Mannelli: Rubettino, 2003, pp. 241–69.

- ULLRICH, HARTMUT: "Das deutsch-italienische Verhältnis", in Schwarz, Hans-Peter (a cura di): *Handbuch der deutschen Außenpolitik*. München-Zürich: Piper & Co. Verlag, 1975, pp. 275-7.
- ULLRICH, HARTMUT: "Die Entspannungsvorstellungen der italienischen Parteien", in Schwarz, Hans-Peter e Boris Meissner (a cura di): *Entspannungspolitik in Ost und West*. Köln-Berlin-Bonn-München: Heymann, 1979, pp. 245-74.
- ULLRICH, HARTMUT: "Italien: Die Konferenz als Spielmaterial tumultuari-scher Innenpolitik", in Haftendorn, Helga e Hans-Peter Schwarz (a cura di): *Europäische Sicherheitskonferenz*. Opladen: Leske, 1970, pp. 59-74.
- VACCA, GIUSEPPE: "Aldo Moro e la politica estera italiana: Continuità e discontinuità nell'azione internazionale dell'Italia fra prima e seconda repubblica", in Garzia, Italo, Luciano Monzali e Massimo Bucarelli: *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i Balcani*. Nardò: Salento Books, 2011, pp. 342-8.
- VALSALICE, LUIGI [Luigi Vittorio Ferraris]: "Il problema tedesco, oggi e domani", *La Comunità Internazionale* 1 (1972), pp. 49-68.
- WALL, IRWIN M.: "The United States and two Ostpolitiks: De Gaulle and Brandt", in Loth, Wilfried e Georges-Henri Soutou (a cura di): *The Making of Détente: Eastern and Western Europe in the Cold War, 1965-75*. London: Routledge, 2007, pp. 133-50.
- WENTKER, HERMANN: "Pursuing specific interests within the Warsaw Pact: The German Democratic Republic and the CSCE-Process", in Menezzi Rostagni, Carla: *The Helsinki process: a historical reappraisal* (proceedings of the workshop held in Padua, June 7th, 2004). Padova: CEDAM, 2005, pp. 45-61.
- WILKENS, ANDREAS: "Accords et désaccords: La France, l'Ostpolitik et la question allemande 1969-1974", in Pfeil, Ulrich (a cura di): *La République Démocratique Allemande et l'Occident (actes du colloque international, Paris - novembre 1999)*. Paris: Presse Sorbonne Nouvelle, 2000, pp. 357-378.
- WILKING, SUSANNE: "L'Italia e gli italiani secondo i tedeschi", *Relazioni internazionali*, anno 57, n. 1/1993, pp. 71-82.
- WOLLER, HANS: "Sul mito dell'estraniamento strisciante", in Rusconi, Gian Enrico, Thomas Schlemmer e Hans Woller (a cura di): *Estraniamento strisciante tra Italia e Germania?* Bologna: il Mulino, 2008, pp. 19-29.
- ZILIO, FRANCESCA: "Italy's Mediterranean policy within the Conference on Security and Co-operation in Europe (1972-1975)", in corso di pubblicazione.

ZILIO, FRANCESCA: “Le relazioni fra Roma e Bonn durante il primo Governo Brandt fra Ostpolitik e CSCE”, *Mondo Contemporaneo*, n. 2-2012, pp. 5-34.

Indice dei nomi

- Andréani Jaques, 61, 66, 68, 279, 286, 298, 317, 331, 339
- Arangio-Ruiz Gaetano, 26, 210, 248, 249, 254, 329
- Bahr Egon, 18, 21, 292, 334, 338
- Blech Klaus, 163, 165, 167, 187, 245, 298, 299, 340
- Boch Siegfried, 163, 344
- Brandt Willi, 18, 21, 23, 48, 53, 71, 73, 75, 85, 87–97, 99, 101–104, 106, 107, 109–112, 120, 129, 131, 133–136, 138, 139, 144, 152, 153, 196, 283, 292, 296, 300, 331, 335, 336, 340, 342, 346, 347, 349, 351, 352
- Braun Sigismund Freiherr von, 98–100
- Breznev Leonid, 178, 229, 272
- Brunner Edouard (capo della delegazione svizzera alla CSCE), 61, 66–70, 175, 177–179, 293, 331
- Brunner Guido (capo della delegazione della RFT alla CSCE), 167, 179, 191–193, 200, 218, 219, 260, 261, 279, 290–292, 341
- Catalano di Melilli Felice, 194, 195
- Civiletti Carlo, 177–179, 285–287, 293
- Colombo Emilio, 46, 50, 51, 56, 75, 82, 91, 92, 96, 97, 99, 109, 146, 149–151, 239, 338
- Davignon Etienne, 189, 196, 220, 222, 277
- De Martino Francesco, 48, 97, 113, 151–153
- Diesel Jürgen, 200, 281, 284
- Douglas-Home Alexander Frederick, 206
- Ducci Roberto, 63, 91, 106, 107, 109, 110, 112, 116–118, 123, 146, 181, 184, 189, 190, 196–198, 258–260, 264, 265, 273, 288, 291, 293, 296, 312, 350
- Fanfani Amintore, 59, 122
- Farace Alessandro, 64, 167, 222, 224, 239, 244, 342
- Favale Marco, 167, 192, 202, 219
- Ferraris Luigi Vittorio, 9, 26, 33, 34, 45, 52, 59, 60, 63–65, 72, 74, 76, 81, 93, 105–108, 112, 123, 125, 129, 130, 132, 135, 145, 147, 152, 153, 161, 167, 170, 171, 177–179, 181, 183, 191, 192, 197, 202, 203, 206, 207, 210, 214, 215, 222, 224–226, 235, 241, 243, 245, 273, 275, 276, 282, 284, 285, 291, 293, 296, 312, 316, 317, 329, 331, 334, 342, 343, 351
- Fleischhauer Carl-August, 175, 201, 246–248, 250, 252
- Frank Paul, 98, 100, 106, 115, 117, 154, 226, 235, 257

- Gaja Roberto, 36, 37, 39–42, 46, 52–54, 57, 59, 60, 63, 64, 91, 98, 107, 112, 113, 115, 123, 125, 135–137, 141, 142, 151, 154, 177, 178, 181, 242, 244, 279, 293, 312, 334, 343
- Gehlhoff Walter, 98, 257, 258
- Genscher Hans–Dietrich, 75, 111, 113, 252, 258, 259, 262, 263, 268, 295, 306
- Granelli Luigi, 37, 122, 127
- Groll Götz von, 163–165, 167, 173, 180, 225, 279, 344
- Gromyko Andrej, 84, 111, 204, 229, 249, 256, 264, 265, 267–269, 293
- Gysi Klaus, 242, 244
- Heinemann Gustav, 122, 155
- Herbst Otto–Axel, 225
- Kühn Alfred, 167
- Kappler Herbert, 75
- Kissinger Heryny, 219, 252, 258, 259, 263, 265, 267–269, 275, 295, 298, 334, 344
- Kovalev Anatoly, 220, 224
- Lahr Rolf, 57, 59, 73–75, 86, 87, 91, 98, 99, 105, 106, 108, 113, 116–118, 122, 123, 141, 147, 151, 153, 154, 286–288, 296, 331
- Leone Giovanni, 155
- Luciulli Mario, 100–103, 107, 113–115, 117, 125, 126, 284–286, 292, 293, 311, 312, 331
- Luns Joseph, 196
- Maresca John J., 61, 66–68, 195, 215, 225, 226, 246, 266, 267, 277, 283, 296, 331
- Medici Giuseppe, 48, 82, 83, 117, 118, 153, 155, 156, 205, 292
- Mendelevich Lev, 191, 200–203, 220, 224, 252, 253, 261, 284
- Meyer–Lindenberg Hermann, 112, 113
- Milesi Ferretti Luigi, 290, 291
- Misasi Riccardo, 98, 100, 125
- Morizet Jacques, 290, 291
- Moro Aldo, 23, 25, 26, 36, 37, 40, 42, 49, 50, 52–57, 59, 60, 63, 81–84, 86, 87, 90, 91, 96, 102, 104, 106, 108, 109, 113, 123, 125, 132, 135, 138, 140–142, 146, 149–151, 153, 236, 237, 264, 294, 316, 329, 332, 334, 335, 337, 341, 343, 344, 346, 348, 349, 351
- Nenni Pietro, 26, 48, 81, 82, 85, 86, 96, 101, 103, 110, 120, 129, 131–137, 141, 313, 329
- Nincic Miroslav, 237–242
- Nisio Girolamo, 193, 282, 284, 288
- Nixon Richard, 101, 178, 345
- Olszowski Stefan, 204
- Pedini Mario, 53, 98–100, 118, 125, 127, 348
- Rogers William, 205
- Ruete Hanns Hellmuth, 86, 100, 106, 136–138, 181
- Saragat Giuseppe, 86, 91, 92, 106
- Scheel Walter, 87, 88, 90, 98, 101, 102, 109–111, 113, 114, 119, 141, 142, 149, 150, 152, 153, 155, 156, 170, 205, 219, 290, 295, 296, 336

Schmidt Helmut, 75, 111, 268, 272,
297, 347

Staden Berndt von, 118, 146, 175,
176, 258

Stoph Willi, 87, 88

Well Günther van, 112, 118, 193,
196, 198, 212, 226, 246, 253, 256,
259–262, 264, 265, 269, 282–285,
288–290, 292

Winzer Otto, 205

MAPPAMONDI

1. Catello Avenia
Legittima difesa e diritto internazionale
ISBN 978-88-548-4900-6, formato 17 x 24 cm, 240 pagine, 14 euro
2. Antonio Ciarrapico
Le ombre della storia
ISBN 978-88-548-5414-7, formato 17 x 24 cm, 468 pagine, 25 euro
3. Mario Sica
L'Italia e la pace in Vietnam (1965–68), Operazione Marigold
ISBN 978-88-548-5729-2, formato 17 x 24 cm, 284 pagine, 17 euro
4. Sandra Cavallucci
Ricchezza e dannazione. L'affaire del carbone nell'Alta Slesia polacca, 1919–1939
ISBN 978-88-548-5751-3, formato 17 x 24 cm, 404 pagine, 22 euro
5. Gabriele Abbondanza
La geopolitica dell'Australia nel nuovo millennio. Il contesto Asia–Pacifico
ISBN 978-88-548-6102-2, formato 17 x 24 cm, 108 pagine, 10 euro
6. Stefano Beltrame
Storia del Kuwait
ISBN 978-88-548-6364-4, formato 17 x 24 cm, 372 pagine, 25 euro
7. Alberto Basciani, Antonio Macchia, Valentina Sommella (a cura di)
Il patto Ribbentrop-Molotov, l'Italia e l'Europa (1939-1941)
ISBN 978-88-548-6412-2, formato 17 x 24 cm, 456 pagine, 27 euro
8. Giovanni Marizza
Come orientarsi fra geopolitica, strategia e dintorni
ISBN 978-88-548-6717-8, formato 17 x 24 cm, 664 pagine, 35 euro
9. Bruno Archi
Storia generale della Brigata ebraica. 1939-1945 verso la proclamazione dello Stato d'Israele
ISBN 978-88-548-7305-68, formato 17 x 24 cm, 180 pagine, 14 euro

10. Francesca Zilio

Roma e Bonn fra Ostpolitik e CSCE. 1969-1975

ISBN 978-88-548-7333-9, formato 17 x 24 cm, 360 pagine, 19 euro

Finito di stampare nel mese di giugno del 2014
dalla «Ermes. Servizi Editoriali Integrati S.r.l.»
00040 Ariccia (RM) – via Quarto Negroni, 15
per conto della «Aracne editrice int.le S.r.l.» di Ariccia (RM)

Roma e Bonn fra Ostpolitik e CSCE

Al centro dell'opera è lo sviluppo della questione tedesca a partire dalla fine degli anni Sessanta, analizzato nella dimensione bilaterale della Ostpolitik così come nella sua trattazione a livello multilaterale in seno alla Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa. Sulla base di fonti inedite dall'archivio privato dell'Amb. Luigi Vittorio Ferraris – vice capo della delegazione italiana alla CSCE, poi ambasciatore a Bonn – e dagli Archivi di Nenni, Moro e del Ministero degli Esteri tedesco, la ricerca ricostruisce l'approccio di Roma alla Ostpolitik e alla distensione internazionale. Particolare attenzione è rivolta ai tentativi di influenzarlo compiuti dalla Repubblica federale e ai limiti imposti all'attivismo italiano dalle logiche della guerra fredda. Essa approfondisce inoltre le posizioni assunte da Bonn riguardo la sua questione nazionale nei diversi contesti internazionali analizzati, rilevando le difficoltà incontrate nel conciliare i propri obiettivi con quelli degli alleati occidentali.

Francesca Zilio è laureata in Scienze internazionali e diplomatiche all'Università degli Studi di Trieste, dove è cultrice della materia presso la cattedra di Storia delle relazioni internazionali. Nella stessa disciplina ha conseguito un doppio dottorato presso l'Università Sapienza di Roma e la Freie Universität di Berlino. Fra i suoi principali interessi di ricerca vi sono la storia della politica estera italiana e tedesca nel secondo dopoguerra, la storia della guerra fredda e la distensione.

In copertina

Foto gentilmente fornita dall'*Accademia di studi storici Aldo Moro*.

euro 19,00

ISBN 978-88-548-7333-9



9 788854 873339