



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI
CASSINO E DEL LAZIO MERIDIONALE

Corso di Dottorato in
Literary and Historical Sciences in the Digital Age

Curriculum Studi storici

Ciclo XXXII

FANFANI DI NUOVO ALLA GUIDA DELLA
DIPLOMAZIA. ASPETTI DELLA POLITICA
ESTERA ITALIANA 1965-1968

SSD: SPS/06

Coordinatore del Corso
Chiar.mo Prof. Gianluca
Lauta

Dottoranda
Concetta Violo

Supervisore
Chiar.mo Prof. Luca Riccardi

Introduzione

Nel diario di Amintore Fanfani, al 29 novembre 1966, è scritto: «L'Italia ha potuto affermare che voleva aprire vie nuove verso la realtà»¹. In questa riga, forse scritta dall'autore senza tanto pensarci, si condensa il senso di questo lavoro. La tesi, infatti, si è proposta di indagare i tentativi compiuti da Fanfani, titolare della Farnesina nel triennio 1965-1968, di “dinamizzare” la politica estera italiana e, in potenza, quella internazionale.

La scelta degli argomenti trattati muove dall'esame del «Fondo Amintore Fanfani» presso l'«Archivio storico del Senato», a Roma, relativamente agli anni in cui il politico aretino ritornò al ruolo di ministro degli Esteri nel II e III governo di centro-sinistra presieduti da Aldo Moro. Lo spoglio delle Carte ha permesso di tracciare il perimetro entro cui sviluppare la tesi definendone i contenuti e le gerarchie. Non si è affrontata, quindi, l'intera vicenda fanfaniana dipanatasi in quel periodo, ma si sono toccati gli aspetti che sono sembrati aver lasciato una traccia maggiore tra i suoi documenti. I *Diari* – letti nella loro versione originale – hanno rappresentato la fonte più preziosa, compendio di ricordi personali e avvenimenti politici. Nell'anno 1965-1966, contemporaneamente all'ufficio di ministro degli Esteri, Fanfani fu eletto presidente dell'Assemblea generale dell'Onu. L'argomento è ritornato più volte all'interno del testo data la sua compenetrazione e talvolta il conflitto con quello delle competenze di Fanfani da ministro italiano.

Una volta individuati gli ambiti di interesse, si è proceduto a delineare la struttura del lavoro. Prendendo come punto di demarcazione la data delle dimissioni di Fanfani il 30 dicembre 1965 – a cui seguì il reincarico il 23 febbraio 1966 – si è deciso di scandire la tesi in due tempi/capitoli: la fase precedente (5 marzo-30 dicembre 1965, III incarico) e quella successiva (23 febbraio 1966-5 giugno 1968, IV incarico) alle dimissioni, raccordate dall'interim di Moro. Al primo capitolo, inoltre, è

¹ Assr, Faf, *Diari*, 29 novembre 1966.

stato anteposto un prologo che ripercorresse i passaggi più significativi della carriera politica di Fanfani prima del 1965.

In entrambi i capitoli le tematiche affrontate sono state le stesse; semplicemente le si sono scorporate in due tronconi in ossequio al principio temporale che si è scelto di seguire. Nel secondo capitolo sono stati aggiunti, in realtà, due nuovi argomenti, la guerra dei Sei Giorni e la questione alto-atesina, eventi che rispettivamente si sono sviluppati e amplificati solo nel secondo tempo del mandato fanfaniano. Sulla base dei documenti consultati, la successione degli argomenti ha voluto riflettere il grado di impegno o di interesse mostrato da Fanfani verso di essi. Ciò che ne è venuto fuori non ha, tuttavia, il valore di una classifica, ma è, piuttosto, la percezione di un coinvolgimento più o meno marcato. Al netto di questo, un tema come quello della guerra dei Sei Giorni, centrale nella politica fanfaniana, risulta comunque successivo ad altri perché temporalmente posteriore.

Seguendo il progetto tracciato dal Collegio di dottorato, la ricerca documentaria è partita dal «Fondo Amintore Fanfani» e poi si è spostata verso due altri poli, quello dell'«Archivio centrale dello Stato» di Roma e quello del *Centre des Archives diplomatiques de La Courneuve* a Parigi. Nell'«Archivio centrale dello Stato» sono state consultate le Carte di Aldo Moro al fine di integrare il materiale già reperito con la documentazione relativa all'attività del presidente del Consiglio. Nell'archivio del Quai d'Orsay, l'attenzione è stata rivolta alla documentazione riguardante la politica italiana e i rapporti italo-francesi in particolare. L'indagine svolta si è rivelata confermare l'ipotesi di partenza circa l'esistenza di un'alternatività tra Francia e Italia, specialmente in campo europeo. In entrambi i casi, l'arco temporale indagato è stato quello a cavallo tra il 1965 e il 1968.

La letteratura scientifica ha svolto un ruolo fondamentale nello sviluppo e nell'approfondimento del materiale documentario. Opere di impianto più generale e studi più specifici sono stati un riferimento costante durante la fase di preparazione e di stesura dell'elaborato. Ogni argomento

ha cercato di appoggiarsi a rilevanze storiche consolidate e a contributi più aggiornati. Due volumi, in particolare, hanno dato l'impulso per la costituzione di questo progetto. Il primo è stato *L'altro atlantismo. Fanfani e la politica estera italiana (1958-1963)* di Evelina Martelli e il secondo *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992* di Antonio Varsori. Pur nella sua autonomia, la tesi è debitrice nei loro confronti.

A Evelina Martelli, che nel suo libro ha affrontato il tema della politica estera italiana nel quinquennio 1958-1963 – con Fanfani figura centrale essendo stato per parte di esso ministro degli Esteri – si deve l'idea di riproporre lo stesso soggetto, ma per gli anni tra il 1965 e il 1968, spostando il baricentro dalla III alla IV Legislatura. A lei l'intuizione di aver riscritto il nome dell'atteggiamento con cui Fanfani aveva guardato alle cose del mondo. Da «neatlantismo» ad «altro atlantismo».

Si è preferito evitare la definizione di neatlantismo, impiegata per descrivere l'azione di attori molto eterogenei, e quindi non indicata a definire la realtà che qui si vuole approfondire. È sembrato però corretto mettere in luce un'alterità nell'interpretazione del ruolo dell'Italia all'interno dell'Alleanza occidentale [...] nel mutato contesto internazionale.²

Una sorta di “Terza via”³, sebbene il concetto possa essere forzato, con cui il politico democristiano ha tentato di porsi, nei vari teatri della scena mondiale, sempre in qualità di alleato americano e rappresentante dell'Europa occidentale.

Antonio Varsori ha ispirato, invece, le finalità di questo lavoro. «Una politica estera in tono minore»⁴ è il titolo con cui l'autore ha accompagnato l'analisi della politica estera del centro-sinistra nella seconda metà degli anni Sessanta. Alla luce degli studi compiuti, la tesi vorrebbe verificare se davvero l'azione internazionale italiana abbia vissuto una fase di

² E. Martelli, *L'altro atlantismo. Fanfani e la politica estera italiana (1958-1963)*, Guerini e Associati, Milano 2008, pp. 10 e 11.

³ *Fondo La Courneuve, volume 378, serie 21, s.serie 23, dossier 5*, Telegramma del 13 ottobre 1966 di Armand Bérard al ministero.

⁴ A. Varsori, *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Laterza, Roma-Bari 1998, p. 156.

involuzione. Instabilità nella coalizione governativa⁵, scandali⁶, difficoltà economiche⁷ e manifestazioni di malcontento⁸ presero il sopravvento sulle vicende internazionali. Se c'è stata una subordinazione del piano internazionale a favore di quello interno, ciò non è valso probabilmente per il rappresentante di quella politica estera.

Per quanto riguarda la sitografia, una menzione particolare va dedicata ai «Frus», *Foreign Relations of United States*. I documenti americani hanno offerto chiavi di lettura interessanti su molti dei temi toccati.

Due commenti, entrambi di marca straniera, hanno costituito le premesse per il lavoro di verifica suindicato. Nel marzo 1968 l'Intelligence americana associò Fanfani alla

quasi patologica necessità di giocare un ruolo nelle relazioni internazionali anche quando questo ruolo p[oteva] essere chiaramente al di là dell'interesse, dei mezzi e della capacità dell'Italia⁹,

lo associò a iniziative diplomatiche così numerose «da superare quelle di tutti gli altri ministri degli Esteri italiani del dopoguerra messi insieme»¹⁰ e a «una sequenza di viaggi che lo avevano portato in tutti i continenti a eccezione dell'Antartico»¹¹. Per uno dei leader dell'Unione Sovietica, Andrei Andreevich Gromyko, Fanfani

⁵ Tra gli esempi, il correntismo nella DC culminato nel congresso di Milano del novembre 1967, l'unificazione socialista avvenuta nell'ottobre 1966 e le elezioni nel maggio 1968 che resero evidentemente fibrillante la tenuta del governo.

⁶ Nel maggio 1967 il settimanale *L'Espresso* pubblicò un'inchiesta in cui sosteneva che nel 1964 ci fosse stata una pianificazione militare ordita solo dai carabinieri comandati dall'ex capo dei Servizi segreti («Sifar») e allora Generale Giovanni De Lorenzo (da qui il nome di «piano Solo») con la sponda del presidente della Repubblica, Antonio Segni. Cfr. M. Franzinelli, *Il piano Solo. I servizi segreti, il centro-sinistra e il «golpe» del 1964*, Mondadori, 2014.

⁷ Il paese conobbe un declino della congiuntura economica, che avrebbe determinato una crescita delle conflittualità sociali.

⁸ Anche l'Italia non fu immune dalle agitazioni studentesche tipiche del movimento sessantottino, peraltro infiammate già prima del 1968 e poi sfociate in una protesta sociale che sarebbe andata al di là dell'ambito universitario/scolastico e che avrebbe propagato la sua onda lunga ben oltre il 1968. Cfr. D. Giachetti, *Il '68 in Italia. Le idee, i movimenti, la politica*, BFS Edizioni, 2018.

⁹ D. Caviglia, M. Cricco, *La diplomazia italiana e gli equilibri mediterranei. La politica mediorientale dell'Italia dalla guerra dei Sei Giorni al conflitto dello Yom Kippur (1967-1973)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2006, p. 28.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*.

[fu] noto come uomo attivo, di grande dinamismo [...] Fanfani [fu] un buon conoscitore della tattica, un uomo che sa[peva] sempre quando e che cosa dire e, soprattutto, fare. [Fu] addirittura un virtuoso della tattica, e tale [fu] generalmente considerato non soltanto in Italia, ma anche all'estero.¹²

Valeva la pena, dunque, provare a compiere quest'indagine, scoprirne i risultati e magari contribuire a ingrossare le fila di quel filone che ha riportato l'attenzione su di un tema schiacciato dalle incombenze interne e preliminarmente considerato avaro di interesse.

¹² A. Gromyko, *Memorie*, Rizzoli, Milano 1989, p. 215.

Gli antefatti politici

Nel marzo 1965, per aderire ad autorevoli sollecitazioni, accettai l'invito del presidente del Consiglio, on. Moro, di partecipare in qualità di ministro degli Esteri al secondo governo della coalizione di centro-sinistra.¹³

Per lo statista aretino questa chiamata fu, allo stesso tempo, un ritorno e una rivincita. Fanfani, infatti, nei quasi 20 anni precedenti era stato uno dei protagonisti politici della ricostruzione dell'economia e dell'affermazione della DC alla guida del paese.

Iscrittosi alla Democrazia cristiana nel 1945, già l'anno successivo, il politico aretino assunse la direzione dell'«Ufficio studi, propaganda e stampa» (Spes) e, sempre nello stesso anno, entrò nel Consiglio nazionale e nella direzione del partito. In giugno, dopo essere stato eletto all'Assemblea costituente nella circoscrizione Siena-Arezzo-Grosseto, partecipò alla «Commissione dei 75» nella terza sottocommissione, quella dei «Diritti e doveri economico-sociali»¹⁴. Dopodiché, fu ministro del Lavoro e della previdenza sociale nel IV (1947-1948) e V (1948-1950) governo De Gasperi nonché ministro dell'Agricoltura nel VII (1951-1953).

Da ministro del Lavoro, il 1° luglio 1949, varò il «Piano Ina-Casa» con l'intento di dare un'occupazione e un tetto a tante migliaia di disoccupati. «Così si sarebbe dato lavoro ai disoccupati, mantenuto più stabile il livello dei prezzi, assegnato un certo numero di case a un certo numero di lavoratori».¹⁵ Effettivamente, grazie al «piano Fanfani», si garantì lavoro a oltre 600000 operai e si costruirono ben 350000 alloggi.

Il suo ingresso a Piazza del Gesù era avvenuto attraverso Giuseppe Dossetti.

¹³ A. Fanfani, *O.N.U. 1965-1966*, Garzanti, Milano 1966, p. 10.

¹⁴ G. Baget-Bozzo, *Il partito cristiano al potere. La Dc di De Gasperi e di Dossetti 1945/1954*, Vallecchi, Firenze 1974, p. 189.

¹⁵ Ivi, p. 250.

L'allora vicesegretario dello Scudo crociato l'aveva chiamato nel 1946¹⁶. Insieme avevano fondato «Civitas humana», sfociata poco dopo in «Cronache sociali»¹⁷.

Quando, nel 1951, Dossetti lasciò la politica – «Allora [...] io ho finito [...] riprendo la mia vita di studio. La mia decisione è necessaria e irrevocabile»¹⁸ – l'eredità di ciò che era stato non andò perduta, ma, rinfoltita dell'apporto di alcuni esponenti degasperiani, si trasformò in «Iniziativa democratica». Essa «aveva concepito un partito che vive[va] e si espande[va] nella misura in cui [era] in se stesso organizzato ed efficiente, crea[va] rapporti con la società, ne interpreta[va] le esigenze»¹⁹. Essa rappresentava

l'aspirazione di una nuova generazione, apparsa sulla scena politica dopo la caduta del fascismo, che non essendo più appagata delle posizioni di secondo piano, tendeva a strappare il potere dalle mani dei notabili. Fanfani fu il leader occasionale di questa tendenza: l'età, la capacità organizzativa, l'attivismo [...] lo designavano come capo.²⁰

Fanfani, invero, ne assunse la responsabilità solo in un secondo momento, ma è fuor di dubbio che lì avvenne la sua iniziazione alla leadership (in un primo tempo, Dossetti aveva indicato Mariano Rumor perché bisognava lasciare Fanfani «ai compiti di governo senza distrarlo con altri impegni») ²¹.

Due anni dopo, rieletto deputato nella circoscrizione Siena-Arezzo-Grosseto (era la terza volta dopo quelle del 1946 e del 1948), ritornò al ruolo di ministro – dell'Interno, però – nell'VIII gabinetto De Gasperi e nel governo Pella tra il 1953 e gli inizi di gennaio del 1954. In quello stesso

¹⁶ Su Dossetti vicesegretario della DC si veda la raccolta di testi politici dello stesso a cura di R. Villa, *L'invenzione del partito. Vicesegretario politico della DC 1945-46/ 1950-51*, Zikkaron, 2016.

¹⁷ G. Baget-Bozzo, op. cit., pp. 142-153. Su Dossetti e «Cronache sociali» cfr. F. Bruno, *Giuseppe Dossetti. Un innovatore nella Democrazia Cristiana del dopoguerra*, Bollati Boringhieri, 2014.

¹⁸ M. Rumor, *Memorie, 1943-1970*, Neri Pozza, 1991, p. X.

¹⁹ Ivi, p. XVI.

²⁰ G. Galli, *Fanfani*, Feltrinelli, Milano 1975, p. 76.

²¹ A. Forlani, *Potere discreto. Cinquant'anni con la democrazia cristiana*, Marsilio, Venezia 2009, p. 62.

mezzo, dopo aver lasciato il Viminale, Fanfani venne investito della prima nomina da presidente del Consiglio. Il governo da lui presieduto fu un monocolore DC che, non ottenendo la fiducia del Parlamento, sarebbe rimasto in carica per pochissimo tempo, sino alla prima decade di febbraio. In maggio fu nominato, invece, componente della rappresentanza della Camera dei deputati all'Assemblea della «Comunità europea del carbone e dell'acciaio».

In contemporanea, «Fanfani puntava su una sua crescente capacità egemonizzatrice per svolgere un ruolo sempre più rilevante nel partito»²².

Il 16 luglio 1954, durante il Congresso democristiano di Napoli, venne eletto segretario nazionale del partito: era stato lo stesso Alcide De Gasperi a cedergli lo scettro. Lo statista trentino gli scrisse una lettera in cui lo esortava così: «Guai se il tuo sforzo fallisse»²³.

A quel punto, considerando che De Gasperi rappresentava non solo sé stesso²⁴, ma – assolutizzando – la DC primigenia, il suo crepuscolo annunciava non un semplice cambio al vertice, ma un nuovo *modus existendi* del partito.

Beninteso, la Democrazia cristiana rimase ugualmente il perno del sistema parlamentare italiano, ma, basando la sua centralità su altre fondamenta.

Il primato DC era stato frutto del trionfo elettorale del 1948.

De Gasperi l'aveva poi conservato grazie al fiancheggiamento a enti esterni quali la Chiesa, il ceto imprenditoriale, la «Coldiretti» e, a decorrere dagli anni Cinquanta, le organizzazioni notabili e clientelari del Sud e l'impresa

²² G. Baget-Bozzo, op. cit., p. 295.

²³ A. Forlani, op. cit., p. 71.

²⁴ Si vedano, sullo statista trentino, F. Malgeri, *Alcide De Gasperi. Dal fascismo alla democrazia (1943-1947)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2009 e P.L. Ballini, *Alcide De Gasperi. Dalla costruzione della democrazia alla "nostra patria Europa" (1948-1954)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2009. Sulla storia della DC esiste una vasta bibliografia. Alcuni esempi: A. Giovagnoli, *Il partito italiano. La democrazia cristiana dal 1942 al 1994*, Laterza, Roma-Bari 1996, F. Malgeri, *L'Italia democristiana. Uomini e idee del cattolicesimo democratico nell'Italia repubblicana (1943-1993)*, Gangemi, 2005, N. Rossi, *Il posto dei papaveri. Quando la DC ha ricostruito l'Italia*, Marsilio, 2005, G. Galli, *Storia della DC. 1943-1993: mezzo secolo di Democrazia cristiana*, Kaos edizioni, 2007, A. Riccardi, *Il "partito romano". Politica italiana, Chiesa cattolica e Curia romana da Pio XII a Paolo VI*, Morcelliana, 2007, V. Capperucci, *Il partito dei cattolici. Dall'Italia degasperiana alle correnti democristiane*, Rubbettino, 2010 e G. Di Capua, P. Messa, *Dc. Il partito che fece l'Italia*, Marsilio, 2011.

pubblica²⁵. Allo stesso tempo, l'esclusione dal potere "fulminata" contro il partito comunista e nota come *conventio ad excludendum* aveva aiutato il mantenimento dello *status quo* bloccando l'opportunità di alternanza di governo e assicurando la continuità della formula centrista alla testa del paese.

Nelle intenzioni di Fanfani ci sarebbe stato un partito indipendente da condizionamenti esterni e capace di cercare autonomamente i propri mezzi di sussistenza mediante il controllo delle funzioni di governo e l'occupazione delle strutture parapubbliche.

Tale scopo sarebbe stato realizzato solo se la sua corrente fosse diventata maggioritaria emarginando i residui di popolarismo che a Piazza del Gesù erano ancora presenti. Il rafforzamento di «Iniziativa democratica» accresceva il peso specifico dello stesso Fanfani.

Forte del mandato da segretario e dello spazio che la corrente era riuscita a guadagnarsi, Fanfani traghettava il partito verso nuove sponde e, segnatamente, verso la sponda sinistra.

Questo tipo di orientamento venne alla ribalta durante il Consiglio nazionale che i democristiani tennero a Vallombrosa nel luglio 1957, allorquando il segretario aprì per la prima volta, seppur cautamente, al Partito socialista, ma già l'aveva anticipato al Congresso nazionale di Trento del 1956²⁶.

Dopo essere stato rieletto deputato nella circoscrizione Siena-Arezzo-Grosseto, il 1° luglio 1958 Fanfani costituì il suo secondo governo, un bipartito DC-PSDI nel quale figurava anche come ministro degli Esteri.

Quando fu chiamato a guidare la politica nazionale, nel 1958, Fanfani tese a valorizzare il proprio contributo nel ruolo che di volta in volta andò a ricoprire, quale presidente del Consiglio e ministro degli Esteri. Egli attribuì alla politica estera un'importanza centrale [...] esprime[va] il desiderio che il

²⁵ P. Craveri, *La repubblica dal 1958 al 1992*, TEA, Milano 1995, p. 3.

²⁶ Cfr. D. Verrastro, E. Vigilante (a cura di), *Emilio Colombo. L'ultimo dei costituenti*, Laterza 2017.

paese riaffermasse un ruolo da comprimario – o da protagonista – nelle vicende internazionali.²⁷

A questo desiderio Giuseppe Pella diede il nome di «neoatlantismo»²⁸ perché, sulla scorta di esso, il vincolo atlantico veniva vissuto, giustappunto, con un “nuovo” spirito.

Senonché, il 26 gennaio 1959 Fanfani diede le dimissioni dal governo e il 31 anche dalla segreteria stanco delle bocciature ricevute in Parlamento per mano di franchi tiratori: l'età dell'oro che il politico aretino stava vivendo e la sua apertura a sinistra avevano creato non pochi malumori all'interno della sua stessa corrente. Il politico toscano, sbagliando, «riteneva che lo strappo e il ritiro sotto la tenda [avrebbero provocato] nel partito una reazione tale da consentirgli di riprendere il comando con maggiore forza e senza condizionamenti»²⁹.

Al contrario, nella notte del 17 marzo, l'ala iniziativa a lui contraria, che ormai era divenuta maggioritaria, si radunò nel convento di Santa Dorotea a Roma e formalmente si separò dal nucleo originario.

I dorotei accettarono le dimissioni di Fanfani e nominarono Aldo Moro candidato alla segreteria³⁰.

Il doroteismo accompagnava la DC in una fase ancora più avanzata rispetto a quanto fatto dal segretario Fanfani.

Se è vero, infatti, che il nostro abbatté il partito a impronta degasperiana, dall'altra parte, del suo predecessore aveva mantenuto il taglio personalistico. Il gruppo doroteo svoltò, invece, verso una gestione collegiale del potere di cui Moro, evidentemente, doveva essere il primo

²⁷ E. Martelli, op. cit., pp. 21 e 23.

²⁸ Ivi, p. 23 nota 26.

²⁹ A. Forlani, op. cit., p. 96.

³⁰ Cfr. D. Verrastro, E. Vigilante (a cura di), op. cit. Nella fase di crisi di governo la DC era stata retta da Adone Zoli, Mariano Rumor, Luigi Gui e Attilio Piccioni. Quando si dovette stabilire chi, dopo Fanfani, sarebbe stato il nuovo segretario del partito non si escludeva un rinnovo al politico aretino. Senonché, la segreteria andò a Moro. Nel libro si spiega che il voto espresso non fu un voto contrario a Fanfani – dacché c'era disponibilità a rivoltarlo – ma una rivalse rispetto al rifiuto da lui opposto a chi gli aveva chiesto – prima di ridargli l'investitura da segretario – di venire a spiegare al Consiglio nazionale quale politica avrebbe posto in essere per il partito. Di fronte a quel rifiuto, una parte consistente votò contro. Il dato sul «laconismo» di Fanfani trova riscontro nelle memorie di Arnaldo Forlani: «Fanfani rifiutava ogni dialogo e anzi si rese irreperibile, tranne che per due o tre amici», A. Forlani, op. cit., p. 97.

tutore e che, concretamente, si dipanava come l'amministrazione di un grande condominio³¹.

Io ritrovo intatta la Democrazia cristiana [...] nei suoi ideali [...] nella sua fisionomia nella consapevolezza della sua funzione storica [...] della sua responsabilità di fronte al Paese. Intatta [...] nella sua consistenza interna [...] intatta ancora [...] nel contatto con il suo naturale elettorato [...] ci sono dei punti di frizione, ci sono delle zone d'ombra [...] ma [...] ha potuto essere ancora considerata come il più forte partito politico italiano.³²

La geografia democristiana cambiava sensibilmente.

Dopo uno sbilanciamento a sinistra, l'asse del partito recuperò una posizione centrale mentre a manca rimasero i fanfaniani che, nel frattempo, si riorganizzarono nella corrente di «Nuove cronache», in compagnia di «Rinnovamento democratico» e dei cosiddetti «basisti».

Naturalmente, il riassetto era figlio di mutati rapporti di forza che davano ragione al troncone moderato della DC. Lo riconfermò il Congresso democristiano di Firenze del 24-28 ottobre 1959 dove la segreteria rimase nelle mani di Moro e uscì sconfitto il polo di sinistra.

Fanfani ritornò in scena il 26 luglio 1960 formando il suo III gabinetto, un monocolore DC, grazie all'appoggio dei socialisti democratici, dei repubblicani, dei liberali e all'astensione non contrattata dei socialisti e dei monarchici.

Fu, al contrario, concordato con il PSI il programma del IV governo a guida del politico aretino e battezzato il 21 febbraio 1962. Seppur in continuità con il precedente, non si trattava di un monocolore, ma di un tripartito DC, PSDI e PRI su cui i socialisti si astenevano nel voto di fiducia, ma si impegnavano a votarne i provvedimenti.

I socialisti, il «complesso delle forze, degli interessi, degli ideali» che a loro facevano capo erano «l'unica direzione» verso cui si potesse guardare per superare l'*impasse* della democrazia italiana. Al tempo stesso [...] al Psi

³¹ P. Craveri, op. cit., p. 184.

³² Ivi., p. 186.

veniva chiesta una scelta netta [...] delimitare [...] i propri rapporti con il Pci rispetto alla scelta definitiva dello schieramento internazionale occidentale.³³

In poco più di un anno – si sarebbe concluso, infatti, il 21 giugno 1963 – quello che, nei fatti, poté considerarsi il primo governo di centro-sinistra mise a segno diverse riforme. La nazionalizzazione dell'industria elettrica e la realizzazione della scuola media unica si devono alla “pax sociodemocristiana”, sebbene altre iniziative, che pure erano state programmate, come il piano verde per l'agricoltura, l'attuazione delle regioni e la riforma della scuola superiore non videro la luce³⁴.

Il dialogo con i socialisti era stato sdoganato alla fine di gennaio nell'VIII Congresso nazionale della DC svoltosi a Napoli dove aveva ricevuto il sì dell'80% del partito con la sola opposizione della corrente di Mario Scelba, «Centrismo popolare»³⁵. In realtà, a livello locale, l'intesa era già cominciata l'anno prima con il varo delle giunte municipali a Milano, Genova e Firenze (solo per citare alcuni casi), ma poi «il governo delle convergenze democratiche» o «parallele»³⁶, come più notoriamente è conosciuto il Fanfani III e il primo Convegno nazionale di studi della DC a San Pellegrino la elevarono al rango nazionale.

Dunque, la fecondità del Fanfani IV non ebbe modo di liberare tutto il suo carico potenziale. L'ostacolo più grande fu l'elezione al Quirinale del suo ministro degli Esteri, Antonio Segni, nel maggio 1962. Il nome di quest'ultimo era stato portato avanti dalla corrente dorotea con lo scopo, appunto, di riequilibrare l'attivismo fanfaniano³⁷. Segni, cioè il centro-

³³ G. Formigoni, *Aldo Moro. Lo statista e il suo dramma*, il Mulino, Bologna 2016, p. 153.

³⁴ P. Scoppola, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, il Mulino, Bologna 1997, p. 373.

³⁵ Ovviamente, anche l'area socialista aveva dovuto dare il suo assenso. La prospettiva politica del centro-sinistra venne da essa accolta nel XXXIV Congresso del marzo 1961 a Milano, ma, ancor prima, se non ci fosse stato l'incontro dell'agosto 1956 di Pralognan tra Nenni (PSI) e Saragat (PSDI) e la presa di distanza dai comunisti dopo i fatti d'Ungheria nell'autunno dello stesso anno, nessun avvicinamento ai cattolici sarebbe stato ipotizzabile.

³⁶ L'espressione, erroneamente attribuita ad Aldo Moro, fece la sua comparsa in un articolo di Eugenio Scalfari su «L'Espresso» nel luglio 1960. Sembra che Moro, invece, avesse parlato di «convergenze di non opposizione». La precisazione è stata ripresa da Formigoni, *Aldo Moro. Lo...*, cit., p. 141.

³⁷ P. Craveri, op. cit., p. 146.

destra nello Stato, era l'evidente contropartita rispetto ad un'accettazione del centro-sinistra in Parlamento.

Intanto, il presidente del Consiglio, che per ventuno giorni assunse anche l'interim degli Esteri, poi andati al vicepresidente, Attilio Piccioni, sedette a Palazzo Chigi ancora per un anno e, infine, secondo il rituale di termine Legislatura, rassegnò le dimissioni.

L'appuntamento elettorale del 28-29 aprile 1963 deluse inaspettatamente democristiani e socialisti e premiò liberali e comunisti. Il risultato del voto si poteva leggere come un avvertimento ai contraenti del centro-sinistra: non era ancora giunto il momento del centro-sinistra organico³⁸. Va da sé, quindi, che l'incarico affidato da Segni ad Aldo Moro per costituire l'esecutivo cadde nel vuoto, dal momento che gli scrutini non avevano dato il segnale atteso e che, per giunta, dentro al PSI l'ala autonomista di Riccardo Lombardi si era rifiutata di ratificare il programma negoziato da Moro e Pietro Nenni. Ciò avveniva durante il Comitato centrale del PSI a Milano, nella notte di San Gregorio, 17 giugno 1963³⁹.

L'esecutivo monocolore DC a guida del presidente della Camera, Giovanni Leone, fu emanazione diretta della volontà presidenziale. Esso nasceva deliberatamente come un governo di transizione o, se si preferisce, come un «governo balneare». Difatti, la venuta meno, in ottobre, della pregiudiziale socialista nel XXXV Congresso del partito a Roma e l'esaurimento delle funzioni di governo con l'approvazione della Legge di Bilancio furono l'anticamera delle dimissioni dell'esecutivo. Leone, effettivamente, il 5 novembre lasciò e, a un mese esatto, il 5 dicembre 1963, Moro giurò come presidente del primo vero governo di centro-sinistra organico nelle mani di Segni. L'alleanza tra DC, PSI, PSDI e PRI resse fino al 23 luglio 1964.

Nel PSI non tutti erano d'accordo. Alcuni scontenti – non volevano il centro-sinistra organico – si staccarono dal partito e (ri)fondarono il

³⁸ Cfr. D. Verrastro, E. Vigilante (a cura di), op. cit.

³⁹ P. Craveri, op. cit., p. 151.

PSIUP⁴⁰, (Partito socialista italiano di unità proletaria) con segretario Tullio Vecchietti, occupando gli scranni dell'opposizione; più modesta fu la rottura a destra dove Randolfo Pacciardi, esponente del PRI, votò contro la fiducia all'esecutivo⁴¹ venendo perciò espulso dalle fila repubblicane.

Nella composizione del Moro I tutti gli occhi erano puntati sul vicepresidente del Consiglio, Nenni e sui cinque ministri socialisti.

Questo è ciò che scrisse il leader socialista:

Eccomi da stasera vicepresidente del Consiglio nel primo governo Moro [...] è una vittoria politica nella battaglia che ho cominciato nel 1956 per far uscire il Psi da un pericoloso isolamento.⁴²

Un mese prima aveva scritto:

Si apre la crisi che per la prima volta [...] dovrebbe portare i socialisti al governo. È quanto ho voluto con una lunga e tenace battaglia, motivata dalla convinzione che senza un compromesso con la Dc [...] la classe della democrazia è troppo debole per far fronte alle minacce della destra. D'altra parte la nostra posizione era divenuta quasi drammatica tra l'integralismo democristiano [...] e quello comunista: le due chiese sostanzialmente alleate contro il terzo incomodo, cioè contro i socialisti.⁴³

Sul PSIUP, invece, le sue parole non furono altrettanto benevole. Egli giudicò la scissione «un gesto di disperazione più che di coraggio [...] una secessione che è di quadri e non ha nessuna possibilità di diventare di base e di massa»⁴⁴.

⁴⁰ La contrarietà dei socialisti proletari al centro-sinistra si sarebbe ripetuta anche in futuro. In un articolo del gennaio 1965, Lucio Libertini, direttore di «Mondo nuovo», organo ufficiale del PSIUP, avrebbe scritto: «Il centrosinistra non è la politica della riforma democratica [...] è invece la politica della borghesia monopolistica più avanzata [...] che [...] realizza una vasta operazione di [...] ingabbiamento del movimento operaio nel sistema capitalistico, A. Agosti, *Il partito provvisorio. Storia del PSIUP nel lungo Sessantotto italiano*, Roma- Bari, Laterza 2013, p. 87.

⁴¹ Cfr. *Randolfo Pacciardi: un protagonista del Novecento*, Camera dei deputati, 2012.

⁴² P. Nenni, *Gli anni del centro-sinistra. Diari 1957-1966*, Sugarco, Milano 1982, p. 305.

⁴³ Ivi, p. 300.

⁴⁴ A. Agosti, op. cit., p. 85.

Dal punto di vista democristiano, invece, colpiva l'assenza di Fanfani⁴⁵, che, come Moro, del centro-sinistra era stato il teorico, ma di cui, qualche mese più tardi, avrebbe contestato l'irreversibilità. In realtà, quello di Fanfani non fu un rinnegamento, ma «un pungolo, uno sprone [che] esprimeva l'esigenza di verificare l'alleanza in base ai programmi e alla coerenza degli impegni che si assumevano»⁴⁶.

La defenestrazione del 1963 e gli eventi seguenti, con tutta evidenza, chiedevano un riassetto in seno alla Democrazia cristiana. Nel gennaio 1964, Moro lasciò la segreteria a un altro doroteo, Rumor, mentre Arnaldo Forlani, della corrente fanfaniana, rimase vicesegretario.

Il presidente del Consiglio, assorbito dalle fatiche di governo, sapeva bene che la strada da percorrere non fosse in discesa. Egli stesso rievocò la distinzione degasperiana tra il tempo della ricostruzione e quello delle riforme⁴⁷. Senonché, anche il tempo del risanamento economico gli creò dei problemi. Moro, d'altronde, nel discorso di presentazione alla Camera, il 12 dicembre, aveva rilevato che si era in presenza di una «diversa visione degli obiettivi e dei metodi di una politica di sviluppo»⁴⁸.

Era effettivamente que[llo] il nodo da sciogliere e sarebbe divenuto palese con la crisi della primavera del 1964. Ancora una volta si sarebbe trattato di una crisi economica, dovuta a una sfavorevole congiuntura che si era ripercossa su un capitalismo italiano poco disponibile a fare la sua parte.⁴⁹

Il piano di sviluppo quinquennale che il ministro del Bilancio, il socialista Antonio Giolitti, era stato incaricato di redigere, aveva prodotto, infatti, delle resistenze negli ambienti economici.

In un clima già teso, quindi, anche un provvedimento innocuo come un modesto stanziamento di lire alla scuola non statale si rivelò avere un

⁴⁵ Fanfani giudicò sciatto il discorso che Moro fece alla Camera il 12 dicembre 1963. Tale giudizio di valore è ricordato in P. Pombeni, *Moro e l'apertura a sinistra*, in R. Moro, D. Mezzana (a cura di), *Una vita, un paese. Aldo Moro e l'Italia del Novecento*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2014, p. 92.

⁴⁶ A. Forlani, op. cit., p. 148.

⁴⁷ P. Scoppola, op. cit., p. 373.

⁴⁸ Pombeni, *Moro e l'apertura...*, cit., p. 92.

⁴⁹ *Ibidem*.

effetto destabilizzante. Moro ricordava che «il paese era come un castello di carte; si poteva cercare di costruire un ulteriore piano, ma bisognava appoggiare le carte con gran delicatezza e trattenere il respiro. Altrimenti crollava tutto»⁵⁰. La Camera, infatti, respinse il provvedimento.

La sommatoria tra questo rigetto, le fibrillazioni economiche e i mugugni del ministro del Tesoro, il democristiano Emilio Colombo, sul piano urbanistico del ministro dei Lavori pubblici, il socialista Giovanni Pieraccini, finì per debilitare il governo che non poté far altro che dimettersi⁵¹.

Il 26 giugno 1964, data delle dimissioni, rappresentò uno spartiacque nella parabola del centro-sinistra. All'ardore riformatore cominciava a mancare il carburante, eppure la macchina di quel disegno di democrazia integrale e di riformismo laico e socialista doveva tentare di rimanere su strada se non voleva finire posteggiata in qualche meandro della storia⁵².

Il presidente Segni (ri)affidò a Moro l'incarico di costituire l'esecutivo. Dopo varie consultazioni, DC, PSI, PSDI e PRI (ri)trovarono la quadra, ma senza il carburante delle sinistre democristiana e socialista. Per protesta, Giolitti uscì dal governo e Lombardi si dimise da direttore dell'«Avanti!». Altri, come Oreste Lizzadri, Carmine Mancinelli, Tito Oro Nobili, Giacomo Picchiotti ed Ettore Tibaldi, davanti a quelli che vennero censurati dal PSIUP come i «cedimenti di Nenni e del PSI»⁵³, lasciarono il partito socialista per aderire proprio al partito di Via della Vite⁵⁴.

Sebbene sembri una contraddizione in termini, il centro-sinistra si spostava, dunque, a destra. Nella relazione al Consiglio nazionale del PSIUP del 16-17 luglio 1964 Vecchietti parlò di «involuzione a destra» e Libertini aggiunse «che [era] finito ciò che non [era] mai esistito: il centro-

⁵⁰ Ivi, pp. 93-94.

⁵¹ La crisi vera fu determinata dallo scontro tra la linea personificata dal governatore della Banca d'Italia, Guido Carli e dal ministro Colombo appoggiata dalla DC, che sosteneva la priorità delle misure restrittive e deflazionistiche anticrisi rispetto alle riforme e la linea Giolitti-Lombardi sostenuta dal PSI, che chiedeva provvedimenti anticongiunturali e riforme strutturali, A. Agosti, op. cit., p. 89. Cfr. anche, sul tema economico, P. Scoppola, op. cit., p. 378.

⁵² P. Craveri, op. cit., pp. 330 e 332.

⁵³ A. Agosti, op. cit., p. 91.

⁵⁴ Per approfondimenti cfr. A. Giovagnoli, *La Repubblica degli italiani, 1946-2016*, Laterza, Bari-Roma 2016 e G. Crainz, *Storia della Repubblica. L'Italia dalla Liberazione ad oggi*, Donzelli, Roma 2016.

sinistra che ci avevano dipinto e magnificato [...] un ipotetico centro-sinistra riformatore»⁵⁵. È vero che Moro credeva nella necessità di superare l'irriducibile dialettica destra-sinistra, però la crisi dell'estate 1964 non aveva – purtroppo – dato corso a un'espansione democratica, piuttosto aveva dato l'abbrivio a un «neocentrismo doroteo»⁵⁶.

Palmiro Togliatti, segretario del PCI, nell'ultimo discorso pronunciato in Parlamento, il 5 agosto 1964, puntò il dito contro l'esecutivo, avallando la tesi dell'impovertimento riformista del centro-sinistra e apostrofandolo come un governo di stabilizzazione capitalistica e conservazione sociale, dunque rimproverò agli ex alleati frontisti di essere rimasti al governo a qualsiasi condizione⁵⁷.

Dopo il giuramento del 23 luglio, ai primi di agosto la squadra di governo, che era pressoché identica alla precedente, aveva ottenuto la fiducia del Parlamento.

Nel frattempo, a turbare quel poco di distensione intervenne un evento increscioso: a seguito di contrasti con il ministro degli Esteri, Giuseppe Saragat e con il presidente Moro, il Capo dello Stato fu colpito da un ictus cerebrale; nello stesso mese, inoltre, il partito comunista e l'intera classe politica italiana persero un uomo simbolo come Togliatti⁵⁸.

Il battesimo di fuoco a cui il secondo governo a guida Moro era stato sottoposto, forse, era presagio di vita difficile. In settembre, giustappunto, la maggioranza fu di nuovo tormentata da vecchi dissidi.

Siamo al 6 dicembre quando Segni, pur avendo superato la fase più delicata conseguente al malore, decise di rimettere l'incarico. Dopo l'interregno del presidente del Senato, Cesare Merzagora⁵⁹, si pensava a chi dovesse salire al Colle.

Per la successione, nella DC, avanzarono diverse candidature, Leone, Pastore e Fanfani tra le più forti, mentre quella di Nenni, a sinistra, era più

⁵⁵ A. Agosti, op. cit., p. 90.

⁵⁶ Ivi, p. 330.

⁵⁷ Cfr. G. Gambetta, S. Mirabella (a cura di), *Centro-sinistra. Da Fanfani a Moro, 1958-1968*, CEUB 2013.

⁵⁸ P. Craveri, op. cit., p. 187.

⁵⁹ Ivi, p. 186.

una soluzione di facciata che reale. Il nome di Fanfani veniva agitato, più che altro, da chi intendeva «spaccare in due la DC»⁶⁰ (vedi PCI e PSIUP) dato che il candidato ufficiale della Democrazia cristiana era Leone.

Nessuna di queste, alla fine, ebbe credito finché non si fece strada l'opzione Saragat, un valido rappresentante governativo su cui conversero anche i comunisti. La sua elezione il 28 dicembre era, in politica interna, una riconferma del patto tra DC e PSI (egli fu votato da un «centro-sinistra allargato ai comunisti»⁶¹), in politica estera, l'assicurazione di una linea atlantista ed europeista e, in casa socialista, speranza di futura unificazione.

Nello Scudo crociato si cercò, intanto, di porre rimedio alle lacerazioni intestine che non avevano mancato di riproporsi e, così, al Consiglio nazionale del partito, ai primi di febbraio '65, si diede il via libera alla gestione unitaria, forse anticipazione di porte aperte anche al governo. In realtà, da quattro che dovevano essere per Moro i ministeri soggetti a rimpasto, solo due furono affidati a nuovi titolari, cioè l'Industria e il Commercio al saragattiano Edgardo Lami Starnuti – date le dimissioni di Giuseppe Medici (DC) – e gli Esteri a Fanfani⁶² dopo l'interim di due mesi di Moro stesso.

Sul suo subentro alla Farnesina, il politico aretino era stato interpellato già in gennaio da Saragat e poi in febbraio da Moro. Il primo avrebbe comunque inteso monitorare il successore affinché non cambiasse la linea in politica estera e il secondo, in un primo momento, avrebbe preferito Piccioni, ma poi converse verso Fanfani. La risposta del politico aretino non era stata negativa, ma interlocutoria, nel senso che, prima di accettare, aveva voluto aspettare il Consiglio nazionale del partito⁶³. Lo sforzo “inclusivista” voluto da Rumor, evidentemente, lo convinse, tanto che il 6 marzo prese le consegne da Moro e il 16 nominò Carlo Marchiori suo Capo gabinetto⁶⁴. Inoltre, «fece sapere [...] di aver detto a un

⁶⁰ A. Agosti, op. cit., p. 95.

⁶¹ *Ibidem.*

⁶² P. Craveri, op. cit., p. 218.

⁶³ Assr, Faf, *Diari*, 13 gennaio e 1° febbraio 1965.

⁶⁴ Ivi, 16 marzo 1965.

collaboratore che il governo Moro era un “cimitero” che “solo” [lui] poteva “risuscitare”»⁶⁵.

Un rimpasto di governo, quel governo a cui aveva rinunciato di prendere parte all’inizio, gli restituiva il ministero degli Esteri.

Sul piano comportamentale, Fanfani cercò [...] di evitare impuntature e forzature. Sul piano progettuale, egli continuava a pensare che l’Italia [...] con un governo assertivamente riformatore, potesse svolgere un ruolo attivo di mediazione internazionale.⁶⁶

⁶⁵ Formigoni, *Aldo Moro. Lo...*, cit., p. 203.

⁶⁶ *Ibidem*.

I. Fanfani ministro degli Esteri. Atto primo (marzo-dicembre 1965).

1. Il Vietnam

«Il Vietnam è [...] il primo dei suoi crucci»¹. Così Giovanni D'Orlandi² rappresentò l'interesse di Fanfani per la situazione nel Sud-est asiatico³.

Quella dell'ambasciatore non fu, in effetti, una forzatura. Appena insediato, il 6 marzo Fanfani diceva a Moro che «per il sud-Est asiatico bisogna[va] favorire un accordo»⁴. Il 26 marzo 1965 in Senato, rispondendo a cinque interrogazioni sulla situazione vietnamita, il responsabile degli Esteri illustrava le prime iniziative in merito.

Si è impostata e svolta [...] un'azione unitaria diretta a favorire, previa esatta conoscenza della situazione, una soluzione negoziata del problema vietnamita. Essa si è svolta in una triplice direzione e cioè verso i nostri alleati americani che dal 1961 [...] assistono il Vietnam meridionale; verso la Gran Bretagna e l'URSS quali copresidenti della Conferenza del 1954; e verso il Canada, l'India e la Polonia, quali membri della Commissione internazionale di controllo nel Sud-est asiatico. Come è ovvio, questa azione si è svolta nel quadro della solidarietà con l'azione promossa dall'ONU e ha avuto per presupposto la ricerca della migliore conoscenza possibile della situazione. A questo ultimo scopo è stato chiamato a Roma l'ambasciatore italiano a Saigon, il quale ha esposto nei giorni scorsi al Capo dello Stato, al Presidente del Consiglio e al Ministro degli esteri, la situazione del Vietnam.⁵

¹ M. Sica, *L'Italia e la pace in Vietnam (1965-1968). Operazione Marigold*, Aracne editrice, Roma 2013, p. 22. La citazione è tratta, a sua volta, dall'appunto di G. D'Orlandi, *Diario vietnamita 1962-1968*, 30 giorni, Roma 2006, alla data del 29 settembre 1965.

² Giovanni D'Orlandi fu ambasciatore italiano a Saigon dal 17 luglio 1962 al 4 aprile 1967. Egli era accreditato, inoltre, nel Laos e nella Cambogia.

³ Per una cronologia della questione vietnamita M. Sica, *Marigold non fiori: il contributo italiano alla pace in Vietnam*, Ponte alle grazie, Firenze 1991, pp. 121-130. Mario Sica fu il secondo di D'Orlandi e decifratore dell'ambasciata italiana a Saigon. Per una storia del conflitto cfr., tra le altre, M.K. Hall, *La guerra del Vietnam*, il Mulino, 2011, A. Wiest, *La guerra del Vietnam. 1956-1975*, LEG Edizioni, 2015 e M. Young, *Le guerre del Vietnam: 1945-1990* [ed. or. New York 1991], Mondadori, Milano 2017.

⁴ Assr, Faf, *Diari*, 6 marzo 1965.

⁵ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 26 marzo 1965.

«Siamo preoccupati di quanto avviene nel Viet Nam del Sud, tanto che abbiamo chiamato [...] il nostro ambasciatore per riferire»⁶.

Arriva il nostro Ambasciatore a Saigon, D'Orlandi [...] Critica gli USA per non aver saputo favorire una evoluzione pacifica del Sud. Lo invito a raccogliersi tranquillo qui a Roma per farmi un rapporto scritto sintetico per lunedì [...] L'ambasciatore D'Orlandi mi porta la sua relazione scritta, che conferma quanto mi aveva detto oralmente, aggravando le tinte della situazione. Gli USA ed il governo alleato non controllano che le città, cioè un terzo della popolazione, che in massa resta anticinese, ma anche antiamericana.⁷

Fanfani, dunque, definì da subito l'obiettivo: cercare una soluzione negoziata del conflitto e individuò tre canali di cui si sarebbe servito.

All'atto pratico

svolgendo l'azione di ricerca di una soluzione nella triplice direzione ricordata, il Ministro degli affari esteri della Repubblica italiana già il 16 marzo ha illustrato l'ansia del popolo italiano, i propositi del Governo e i voti del Parlamento all'ambasciatore degli Stati Uniti a Roma, incoraggiando la ricerca di un pacifico negoziato. Il 10 marzo al Ministro degli esteri britannico in visita a Roma e il 19 marzo all'Ambasciatore sovietico presso la Repubblica, furono espresse le preoccupazioni del popolo e del Governo italiani e fu chiesto che la Gran Bretagna e l'Unione Sovietica [...] intervenissero nel modo più opportuno e tempestivo per promuovere una soluzione della grave situazione. Il 22 e il 25 marzo il Ministro degli esteri, che ha l'onore di parlarvi, chiese agli Ambasciatori della Polonia, del Canada e dell'India, cioè dei tre Paesi che fanno parte della Commissione internazionale di controllo presente ad Hanoi, di trasmettere ai loro Governi l'appello del Governo italiano per l'azione meglio capace di favorire l'auspicata, giusta e pacifica soluzione.⁸

Alla luce di questi primi incontri,

⁶ Assr, Faf, *Diari*, 16 marzo 1965, cit.

⁷ Ivi, 20 e 22 marzo 1965.

⁸ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 26 marzo 1965, cit.

[...] si conferma[va]no le valutazioni fatte [...] dal Presidente del Consiglio sulla gravità della crisi vietnamita, anche nel contesto dell'equilibrio che condiziona[va] il mantenimento della pace in generale; ugualmente si conferma[va] la decisa volontà di cooperare in tutte le sedi possibili alla ricerca di una soluzione pacifica della questione, sviluppando sistematicamente l'azione già iniziata dall'Italia, sia quale consapevole membro dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, sia quale amica e alleata degli Stati Uniti d'America. Anzi, nella fiducia di vedere il punto di vista italiano fatto oggetto della tradizionale attenzione, il Governo italiano [avrebbe continuato] ad incoraggiare il Governo degli Stati Uniti a ricercare in tutte le sedi l'occasione e i modi più idonei a raggiungere gli obiettivi di espansione della libertà, di progresso giusto, di pace sicura, dei quali tante volte, e a prezzo di tanti sacrifici, il popolo americano generosamente [aveva] sostenuto la validità.⁹

Alla preoccupazione maggiore rispetto al conflitto, si aggiungevano motivazioni secondarie:

A questa azione siamo stimolati, non soltanto da alti ideali di civiltà e di umanità, ma anche dalla conoscenza e dall'esatta valutazione delle preoccupazioni diffuse in tutto il mondo; dalle azioni che, contro le popolazioni del Vietnam meridionale, vengono da tempo svolte dai Vietcong; dalle ripetute prove di instabilità date dai governi del Vietnam meridionale; dalla comparsa nella lotta di mezzi che pur essendo in sé meno nocivi di altre armi per il ricordo di incancellabili eventi di mezzo secolo fa, per solenni impegni che l'Italia ha ratificato, per la generalità indiscriminata degli effetti in tutta l'area di disseminazione, per il possibile espandersi delle conseguenze oltre il previsto a causa di imponderabili concomitanze di fattori naturali e ambientali, possano far sorgere nei meno informati dubbi sulla bontà della causa della libertà per la quale certamente gli Stati Uniti si battono.¹⁰

Fanfani aveva chiaro l'obiettivo da perseguire, il negoziato; aveva chiaro il metodo per attuarlo, la concertazione e aveva chiare le motivazioni. Senza

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ *Atti Parlamentari, Discussioni, Assemblea, 26 marzo 1965, cit.*

titubanze, sapeva cosa e come ottenerlo. E, soprattutto, aveva chiaro di essere ritornato a capo della diplomazia italiana non in una fase qualunque del conflitto.

Il presidente americano, Lyndon B. Johnson, il 2 marzo aveva ordinato un'offensiva aerea sistematica e continuata sulla parte meridionale del Nord Vietnam e l'8 marzo lo sbarco in Asia delle prime truppe da combattimento, 3500 marines facenti arrivo a Da Nang, nel Vietnam centrale¹¹.

Prima di allora, la guerra era stata, sostanzialmente, una guerra civile tra Vietnamiti, con incursioni aeree americane – ma di rappresaglia – solo a partire dal mese di febbraio e come risposta ad azioni vietcong nel Sud Vietnam¹². La guerra degli Usa era incominciata nella seconda metà degli anni Cinquanta con l'invio dei consiglieri militari in Oriente durante la presidenza di Dwight D. Eisenhower¹³. La condotta americana era poi cominciata a mutare a seguito dell'incursione vietcong nella base americana di Pleiku la notte tra il 6 e il 7 febbraio 1965. Quel raid era stato solo il pretesto di una svolta che già si era resa necessaria per via dell'incessante crisi politica che si stava consumando a Saigon. Il susseguirsi di almeno 12 colpi di Stato o rimpasti di governo dal novembre 1963 al giugno 1965 e lo scoraggiamento e lo scompiglio che imperversavano fra le truppe nel Sud impensierivano Johnson¹⁴.

Temendo il collasso dell'autorità di Saigon, il presidente richiese lo studio delle opzioni americane in Vietnam e, anche se non immediatamente, da lì derivò un impegno degli Usa sempre crescente. «Quello che mancava era la motivazione. Tutto lo sforzo dei consiglieri era stato rivolto a fornire loro sia le capacità sia la motivazione»¹⁵.

¹¹ G. D'Orlandi, op. cit., pp. 438 ss.

¹² Sica, *L'Italia e la...*, cit., p. 25. Cfr. anche M. Young, op. cit., p. 174 dove si dice che il numero di diserzioni nell'esercito di Saigon era in costante crescita facendo registrare nella primavera del 1965 un aumento superiore al 50% rispetto all'anno precedente.

¹³ Cfr. la storia del consigliere militare John Paul Vann in N. Sheehan, *Vietnam. Una sporca bugia*, Piemme, 2003.

¹⁴ Sica, *L'Italia e la...*, cit., pp. 26 e 27.

¹⁵ M. Young, op. cit.

Una delle implicazioni di questo coinvolgimento via via maggiore fu il cambio di destinazione d'uso delle truppe spedite in Asia. Dalla difesa delle basi americane, la loro nuova finalità divenne la ricerca e la distruzione dei rifugi e delle forze nemiche¹⁶.

Il propugnatore della strategia *Search and Destroy* fu il comandante in capo, William Westmoreland, vincitore sulla linea più morbida incarnata dall'ambasciatore Usa a Saigon, Maxwell Taylor¹⁷.

La vittoria, ad inizio aprile, dell'ala più intransigente dell'*establishment* a stelle e strisce pose i presupposti per la convenzionalizzazione del conflitto di cui, in novembre, la battaglia di Ia Drang, vicino Pleiku, sarebbe stato il primo atto ufficiale.

In ottemperanza al rafforzamento del loro contributo, gli Americani trasformarono il Sud Vietnam in un enorme cantiere dove la costruzione di strade, ponti, magazzini, eliporti, ecc., serviva a dare forma a un apparato logistico all'altezza dei nuovi obiettivi¹⁸.

L'imponente opera infrastrutturale si preparava ad accogliere un contingente sempre più numeroso – in maggio gli Americani schierati furono 34000 per poi salire a 75000 in luglio, 165000 in novembre e a toccare quota 180000 alla fine del 1965¹⁹.

In questo modo, la guerra aveva cambiato aspetto e anche psicologia perché si faceva strada la sensazione che una sconfitta a carico delle forze americane sarebbe stata militarmente scongiurabile.

Obiettivi USA. 70 per cento: evitare un'umiliante sconfitta americana [...] 20 per cento: tenere il Vietnam del Sud (e i territori adiacenti) fuori dal controllo cinese; 10 per cento: permettere ai sudvietnamiti di vivere una vita migliore e più libera.²⁰

¹⁶ Sica, *L'Italia e la...*, cit., p. 28.

¹⁷ «Pattuglie terrestri americane, protette dal fuoco di basi altamente fortificate, sarebbero andate in missione per localizzare il nemico e poi avrebbero richiamato l'artiglieria e la forza aerea per eliminarlo [...] cercare, distruggere, contare i morti e andare avanti», cfr. M. Young, op. cit.

¹⁸ Sica, *L'Italia e la...*, cit., p. 28.

¹⁹ Ivi, p. 27.

²⁰ M. Young, op. cit.

Nonostante si trattasse di avvenimenti fisicamente molto distanti, il mondo politico italiano si mostrava molto interessato a quanto avveniva tra le risaie e le giungle dell'Estremo Oriente.

L'interesse, non di rado, sconfinava nell'apprensione.

L'*escalation* con cui Johnson aveva marcato la sua politica in Vietnam era condannata senza mezzi termini dal PCI e dal PSIUP.

Il conflitto nella penisola indocinese ha un effetto su tutta la sinistra europea. Per un partito come il PSIUP [...] il conflitto indocinese agisce come catalizzatore di impulsi diversi: alimenta la sua strenua opposizione alla politica estera filo-americana dell'Italia a cui il PSI è accusato di essersi accodato e costituisce così un possente fattore di protesta e di mobilitazione contro le scelte internazionali dei governi di centro-sinistra; lo costringe a interrogarsi sul significato e sui limiti della «coesistenza pacifica», in particolare di fronte ai sommovimenti che scuotono il Terzo Mondo; offre un terreno di confronto e di azione comune da un lato con il PCI dall'altro con il multiforme tessuto delle sinistre socialiste europee [...] un ruolo importante è svolto da Lelio Basso, che entra a far parte della giuria del cosiddetto Tribunale Russell sui crimini americani nel Sud-est asiatico, promosso dal filosofo pacifista britannico. I lavori del tribunale, avviati nell'estate 1966, si concludono alla fine del 1967 con una sentenza simbolica di colpevolezza degli Usa per «genocidio».²¹

Gli unici sostenitori degli Americani rimasero i liberali, i repubblicani e le destre.

La disputa sul Vietnam era il vero punto di frizione tra Moro e Nenni. Anche a Washington se ne era consapevoli e, dato che, come ebbe modo di dire Johnson a Fanfani il 24 maggio 1965 – approfittando delle visite a Città del Messico e nella capitale statunitense del ministro italiano – le relazioni tra i loro paesi «had never been better»²², non sarebbe convenuto a nessuno esasperare la tensione. C'era lo spauracchio che il governo italiano potesse cadere e che l'Italia potesse precipitare nella crisi.

²¹ A. Agosti, op. cit., pp. 77 e 78.

²² L. Nuti, *The Center-Left Government in Italy and the Escalation of the Vietnam War*, in A.W. Daum, L.C. Gardner, W. Mausbach, *America, the Vietnam War, and the World. Comparative and International Perspectives*, Cambridge University Press 2003, p. 266.

In aprile, Jack Valenti, uno dei più stretti collaboratori del presidente americano, aveva sostenuto che soffiare sulle divergenze tra Moro e Nenni non avrebbe fatto altro che avvantaggiare il PCI, *ergo*

both governments [...] acted to defuse the issue: Washington by asking only for a rather modest display of support for the cause of containment in Indochina, Rome by more-or-less giving Washington what it wanted and at the same time multiplying its initiatives to try to find a way out.²³

Il proseguimento del conflitto, però, creò un tale stato di tensione all'interno dell'Alleanza atlantica che non solo spinse il governo italiano a caldeggiarne una soluzione negoziata, ma lo persuase anche a partecipare direttamente ad alcune rischiose e delicate iniziative diplomatiche clandestine che avevano lo scopo di aprire un canale di comunicazione tra Washington e Hanoi.²⁴

Il leader romagnolo all'inizio del 1965 aveva spiegato a William Averell Harriman²⁵, sottosegretario di Stato per gli Affari politici e uno dei più grandi supporter americani del centro-sinistra italiano, che il problema vietnamita stava mettendo a dura prova l'Europa, l'Italia e lui stesso. Egli si sentiva diviso tra il desiderio del successo per l'esperimento politico su cui aveva scommesso e la necessità di evitare ulteriori divisioni nel partito²⁶. E l'amministrazione Johnson non voleva di certo l'implosione della coalizione di centro-sinistra; sicuramente l'appoggio statunitense era tutt'altro che incondizionato, ma sapeva bene che quella era l'unica formula in grado di stabilizzare e modernizzare il paese tenendo alla larga i comunisti.

Nel 1968 il nuovo ambasciatore degli Stati Uniti in Italia, Gardner Ackley, avrebbe scritto:

²³ *Ibidem.*

²⁴ Id., *Le relazioni tra Italia e Stati Uniti agli inizi della distensione*, in A. Giovagnoli e S. Pons (a cura di), *Tra guerra fredda e distensione*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003, p. 40.

²⁵ Su di lui la biografia, R. Abramson, *Spanning the Century: The Life of Averell Harriman, 1891-1986*, New York, William Morrow and Co., 1992.

²⁶ Nuti, *The Center-Left...*, cit., p. 266.

Quando fu istituito, il centro-sinistra fu salutato dai suoi più ardenti sostenitori americani come una panacea per i mali dell'Italia che ne avrebbe fatto un alleato forte e stabile e un potente baluardo contro il comunismo – interno e esterno. I critici più cinici del centro-sinistra e dei suoi entusiasti sostenitori prevedevano che sarebbe risultato semplicemente in una continuazione dei precedenti governi inattivi, espressione di una classe politica ristretta e poco efficace. La verità mi sembra trovarsi più o meno a metà strada [...] il centro-sinistra, 1963-1968, non è stato certo un successo brillante: sicuramente non è stato uno *square deal*, un *new deal* o una *great society* [...] ciò nonostante ha anche fatto alcuni progressi concreti [...] rimane al momento l'unica formula valida di governo.²⁷

Il clima internazionale metteva a rischio lo sviluppo di una pianticella (l'alleanza tra DC e PSI) che già dall'inizio aveva mostrato «preoccupanti segni di gracilità».²⁸

Quando D'Orlandi rientrò momentaneamente a Roma nella seconda metà di marzo – come abbiamo saputo dall'intervento di Fanfani al Senato – ebbe colloqui, quasi a catena, con il ministro degli Esteri, Moro e Saragat, ma ricevette anche una “dimostrazione d'interesse” da parte di uno dei membri più in vista del partito comunista, Pietro Ingrao²⁹.

Per i comunisti, che appoggiavano la causa del Nord Vietnam, essa poteva acquistare un valore simbolico, oltre che contingente: da anni mancava al partito un tema di mobilitazione di massa che riaccendesse gli animi dei militanti e, il Vietnam, sfruttando il jolly degli Americani invasori³⁰, si candidava perfettamente a esserlo. Alla luce di questo schieramento, una delegazione formata da Giancarlo Pajetta, Napoleone Colajanni e Achille Occhetto si recò ad Hanoi a testimoniare la solidarietà

²⁷ Id., *Le relazioni tra...*, cit, pp. 56 e 57.

²⁸ Ivi, p. 52.

²⁹ G. D'Orlandi, op. cit., pp. 439 ss.

³⁰ La guerra del Vietnam consunse l'immagine dell'America pacifica, baluardo della democrazia occidentale e ne edificò una di potenza imperiale, quasi alla stregua dei vecchi imperi colonizzatori europei. Solo la guerra dei Sei Giorni avrebbe portato una pari corrente di opinione antiatlantica e antiamericana. Cfr. E. Calandri, *Il Mediterraneo nella politica estera italiana*, in A. Giovagnoli, S. Pons (a cura di), op. cit., p. 365. Sulla protesta contro la guerra vietnamita come tema di mobilitazione di massa, cfr. A. Salacone, *La diplomazia del dialogo: Italia e Urss tra coesistenza pacifica e distensione (1958-1968)*, Viella, Roma 2017, p. 335.

del PCI³¹. I comunisti, per questo, temevano la convergenza del PSIUP verso l'antiamericanismo perché ciò avrebbe scalfito la loro egemonia sui movimenti antimperialisti italiani. L'antimperialismo o antiamericanismo, che dir si voglia,

implica[va] un totale rifiuto culturale dell'*american way of life* che, per contro, si rovescia[va] in un forte interesse per «l'altra America», quella dei giovani pacifisti bianchi che brucia[va]no le cartoline precetto per il Vietnam e soprattutto quella dei neri in lotta per i loro diritti.³²

Al di là dei motivi d'interesse del partito comunista, le ragioni che stavano alla base dell'interesse italiano per la questione vietnamita erano essenzialmente due.

La prima si rintracciava nella rivoluzione copernicana che si era verificata nella Chiesa di Roma e, cioè, la sua evoluzione da un'ottica eurocentrica a una mondiale che, culturalmente, ebbe una risonanza anche extravaticana. Papa Roncalli, prima e papa Montini, poi, furono i *maîtres à penser* di quest'orientamento. Paolo VI, vieppiù, fu uno dei postulatori della pace in Vietnam, «Raramente la diplomazia pontificia venne così apertamente e vigorosamente impegnata al servizio della pace che durante questa guerra»³³. D'altronde, il pontificato del papa bresciano ebbe nel dialogo il suo *leitmotiv*. Le encicliche «*Ecclesiam Suam*» (6 agosto 1964) e «*Populorum Progressio*» (26 marzo 1967) rappresentarono “i testi sacri” della Chiesa che lui immaginava: dialogante, aperta ed ecumenica.

Il cambiamento, del resto, apparteneva allo stesso spirito ecclesiale (*Ecclesia semper reformanda*)³⁴. «La Chiesa vive da millenni perché ragiona a secoli e sa adattare la sua azione all'evoluzione dei tempi»³⁵.

Di tutt'altro avviso i vescovi statunitensi che si mostrarono «molto più conservatori rispetto al papa»³⁶, come l'arcivescovo di New York, Francis

³¹ Sica, *L'Italia e la...*, cit., p. 35.

³² A. Agosti, op. cit., p. 83.

³³ P. Chenu, *Paolo VI. Una biografia politica*, Carocci, Roma 2016, p. 234 e cfr. *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume XII, Western Europe, Document 303 e 304*.

³⁴ P. Chenu, op. cit., p. 92.

³⁵ I. Gravina, *La guerra di Corea*, Regionale, Roma 1953, p. 150.

Spellman, che presentava l'intervento degli Usa in Vietnam come «una difesa della libertà e della dignità contro la “tirannia” comunista»³⁷.

Il protagonismo americano, in secondo luogo, poneva l'Italia, quantomeno, a mo' di attenta osservatrice, essendo gli Usa l'alleato più in vista dell'Alleanza atlantica e paese amico per eccellenza.

Quando era ancora Saragat a sedere alla Farnesina, così aveva motivato l'entrata degli Usa nello scenario asiatico: «Gli americani nel Sud-est asiatico difendono la libertà di paesi recentemente assurti all'indipendenza»³⁸. La difesa del leader socialdemocratico sembra fare il paio con quella che sarebbe stata fatta da Sergio Fenoaltea, ambasciatore italiano negli Stati Uniti dal 1961 al 1967.

«L'America intervenne in Asia sudorientale per difendere non già un proprio possesso coloniale ma una delle linee di demarcazione espressione di un certo equilibrio internazionale»³⁹.

A un anno di distanza, la fede nella missione democratica di Washington non era più così salda negli esponenti di governo e Moro, affidandosi alle sue indubbie capacità oratorie, fondò sulla comprensione l'atteggiamento italiano verso il partner occidentale.

L'Italia pur non avendo impegni politici nel Sud-est asiatico ha comprensione, nel quadro delle sue alleanze, della posizione e della responsabilità degli Usa, la cui azione si svolge in una situazione difficile e complessa la quale non può essere valutata a prescindere dalle iniziative che, in violazione degli accordi di Ginevra, hanno determinato la reazione americana. Occorre quindi non solo volere una soluzione pacifica, ma cercarne le condizioni.⁴⁰

Il 18 marzo il presidente del Consiglio a Palazzo Madama per il dibattito sul rimpasto governativo aggiunse:

³⁶ P. Chenaux, op. cit, p. 236.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Sica, *L'Italia e la...*, cit., p. 36.

³⁹ S. Fenoaltea, *Italia Europa America. L'ex ambasciatore a Washington scrive*, Pan Editrice, Milano 1980, p. 13.

⁴⁰ Acs, Am, *Serie Scritti e discorsi, busta 10, f. 177, Discorso alla Camera dopo il rimpasto, 12 marzo 1965*.

Bisogna cercare di individuare le ragioni profonde che hanno prodotto l'attuale situazione e di esaminarle non già partendo da posizioni preconcepite, ma avendo fissa davanti a noi l'attenta ricerca dei mezzi, dell'opportunità e delle condizioni atte a creare il clima necessario entro il quale possa eventualmente rinvenirsi, come noi confidiamo, una soluzione del conflitto.⁴¹

La rilevanza del rapporto con gli Usa non venne e non sarebbe mai stata messa in dubbio, tanto che, per riconfermarla, il primo bilaterale all'estero di Moro e Fanfani fu negli Stati Uniti dal 19 al 24 aprile⁴². Fanfani appuntò sul diario: «La missione è servita a ristabilire fiducia tra USA ed Italia. È la premessa per un'azione di buon consiglio. Moro forse l'ha iniziata troppo cautamente, ma è nel suo carattere la cautela cortese»⁴³.

Con queste parole, in maggio, il presidente del Consiglio illustrò alla Camera le risultanze del viaggio:

È stato dunque, il nostro, un viaggio di amicizia; ed appunto l'amicizia italo-americana è stata confermata e rafforzata nei franchi ed esaurienti colloqui che abbiamo avuto con i massimi esponenti politici degli Stati Uniti, il presidente Johnson, il vicepresidente Humphrey, il segretario di Stato Rusk, il ministro della difesa MacNamara, il ministro del tesoro Fowler [...] abbiamo trattato con il presidente americano e con il segretario di Stato tutti i grandi temi della politica internazionale [...] È stata sottolineata, negli incontri di Washington, innanzitutto la tradizionale amicizia italo-americana, che è per noi il nucleo della alleanza atlantica. Questa intesa che abbiamo stretta, ed in base alla quale si definisce la nostra collocazione nel mondo internazionale, è infatti fondata su comuni tradizioni, ideali e valori, i quali alimentano una amicizia che è particolarmente viva tra gli Stati Uniti e l'Italia [...] due governi, abbiamo potuto constatare che [...] muovono entrambi verso gli obiettivi della libertà, della pace, della collaborazione internazionale, del benessere di tutti i cittadini.⁴⁴

⁴¹ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 26 marzo 1965, cit.

⁴² Sui preliminari del viaggio cfr. *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968, Volume XII, Western Europe, Document 109 mentre sull'esito l'*editorial note*, Ivi, Document 110.

⁴³ Assr, Faf, *Diari*, 24 aprile 1965.

⁴⁴ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 14 maggio 1965.

Sul problema particolare del Vietnam

i colloqui di Washington hanno offerto l'occasione al presidente Johnson e al segretario di Stato Rusk di fare un dettagliato esame della situazione e di chiarire gli obiettivi perseguiti dagli Stati Uniti nel tormentato settore del sud-est asiatico. Sono, essi, obiettivi di pace onorevole e giusta, di pace nella sicurezza. Per parte nostra, anche sulla base del significativo e ponderato chiarimento dell'atteggiamento americano che ci era stato dato, abbiamo confermato [...] la posizione reiteratamente assunta su questo tema [...] è evidente quindi che non abbiamo assunto a Washington impegni di sorta, che del resto il governo americano non ci ha affatto richiesto. Abbiamo espresso invece la piena comprensione per la posizione e le responsabilità degli Stati Uniti. Ed abbiamo, insieme con il presidente americano, formulato l'auspicio che si avverino le condizioni per una soluzione stabile e pacifica, nel rispetto della libertà, della giustizia e della sicurezza.⁴⁵

La parola "comprensione" era risuonata nell'Aula del Senato anche nel periodo della transizione da Saragat a Fanfani sempre per bocca di Moro, che, al tempo, era presidente del Consiglio e, per l'appunto, ministro degli Esteri *ad interim*. Egli, intervenendo sul bilancio del ministero il 18 febbraio, aveva detto:

Sebbene la zona attualmente in crisi sia a noi remota, vi seguiamo gli eventi, nella comprensione della posizione degli Stati Uniti, con quell'attenzione che deriva dalla vocazione universale ed indivisibile di pace e di sicurezza, alla quale abbiamo sempre ispirata la nostra politica.⁴⁶

Lo statista leccese aveva dovuto rispondere anche alle critiche provenienti dal mondo comunista (per esempio dal senatore Giuliano Pajetta) riguardo all'invio di personale umanitario italiano nel Vietnam del Sud. Il presidente del Consiglio aveva sostenuto che quella non fosse stata una prova della solidarietà dell'Italia verso gli Usa, ma un'adesione

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Ivi, 26 marzo 1965, cit.

alla richiesta di una decina di nostri sanitari chiamati a prestare la loro opera in ospedali civili a favore delle popolazioni locali. Nessun contributo diverso da questo, di cui è chiaro il significato umano è stato concesso al Vietnam del sud [...] sono medici volontari; venivano dall’Africa e sono andati nel Vietnam a seguito di regolare contratto.⁴⁷

L’opinione del presidente del Consiglio venne ribadita, inoltre, dal sottosegretario agli Esteri, Giuseppe Lupis, durante una riunione Nato il 1° aprile. Quest’ultimo espresse comprensione per gli Stati Uniti e «solidarietà nella sua [*sic*] opera di pace»⁴⁸ pur nutrendo qualche riserva su un impiego discutibile dei gas. Su questo intervenne il sottosegretario di Stato americano, George Ball, replicando che non ci fosse nessuna intenzione da parte degli Stati Uniti di «fare sistematicamente una guerra di gas»⁴⁹. È strano come fosse toccato proprio a uno dei più fermi critici dell’*escalation* in Vietnam difendere la condotta americana.

Vale la pena di ricordare l’immagine ironica con cui il sottosegretario si era rivolto a Rusk per irridere all’enfasi che quest’ultimo mostrava verso i fatti asiatici. «I once drew a map for Dean Rusk and said [...] ‘This is your map of the world.’ I had a tiny United States with an enormous Vietnam lying right off your coast».⁵⁰

Amintore Fanfani seguiva il tracciato del suo presidente del Consiglio. Non ci fu fra loro una dialettica “personalizzata”. Opposti caratterialmente, i due, non per questo, furono divisi sulla sostanza delle cose – “ogni volta che le fiamme divampano, l’acqua le spegne ma mai completamente”⁵¹. Tutt’al più, nei compiti di governo, Fanfani era il realizzatore e Moro il riflessivo⁵² ancorché – annotava causticamente il segretario generale della Nato, Manlio Brosio – «[il presidente del

⁴⁷ Ivi, 18 febbraio 1965.

⁴⁸ M. Brosio, *Diari Nato, 1964-1972*, il Mulino, 2011, p. 161.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ F. Hilfrich, *Visions of the Asian Periphery, Vietnam (1964-1968) and the Philippines (1898-1900)* in A.W. Daum, L.C. Gardner, W. Mausbach, op. cit, p. 43.

⁵¹ Acs, Am, *Serie Scritti e discorsi, busta 12, f. 215*, «Illustrvanska Politika», 9 novembre 1965.

⁵² A. Forlani, op. cit., p. 137.

Consiglio] di fronte al dinamismo di Fanfani si sarebbe risvegliato. Miracoli della concorrenza!»⁵³.

Ciò che, certamente, qualificò l'operato del ministro fu, invece, la sua solerzia nel trascinare il nome dell'Italia ovunque ritenesse spendibili le sue capacità di mediazione. E il Vietnam fu il campo più insidioso, ma anche il più allettante per mettersi in gioco.

Fanfani ne era convinto: il punto di vista italiano poteva essere determinante per sciogliere le resistenze dei contendenti e aprire un canale di dialogo.

Noi porteremo avanti i nostri accertamenti in modo discreto e soltanto con finalità esplorative [...] L'Italia non vuole partecipare ai negoziati, ma solo agire come un amico e un alleato.⁵⁴

Perché l'Italia con la sua storia, con la sua posizione, con le sue possibilità, con i suoi 50 milioni di abitanti, dovrebbe appartarsi da questa nobile gara ormai aperta per garantire il destino del mondo, attendere dagli altri le buone e le cattive notizie offrendo agli alleati e agli amici solo l'assicurazione dell'italica paziente attesa che le cose le aggiustino gli altri [?] Se questa [...] dovesse essere la parte rivendicata per l'Italia, tanto varrebbe chiudere il Ministero degli Esteri e lasciare al Ministero delle Telecomunicazioni l'incombenza di darci notizia di cosa avviene nel mondo.⁵⁵

L'abnegazione di Fanfani venne riconosciuta dagli stessi Vietnamiti presso i quali il politico italiano diventò una figura parecchio popolare.

[Qui a Saigon, tra] persone qualificate-intellettuali, ex ministri etc. [...] c'è stato chi ha espresso la speranza che "monsieur Fanfani" trovi una via inedita ed efficace verso il negoziato. Indubbiamente il tempo è maturo per una 'apertura di pace' e forse l'Italia, per la sua particolare posizione,

⁵³ M. Brosio, op. cit., p. 181.

⁵⁴ Sica, *L'Italia e la...*, cit., p. 23.

⁵⁵ A. Fanfani, op. cit., p. 88.

potrebbe svolgere veramente un ruolo inedito e positivo nel coacervo delle varie iniziative pacificatrici.⁵⁶

Quand'anche la cifra di Fanfani non fosse la mansuetudine, lo stile diplomatico da lui scelto non si imperniò sulla muscolarità dei gesti, ma sulla persuasione delle idee e dei modi⁵⁷. A questo proposito pare molto iconica la definizione che di Fanfani si ritrova in Baget. Nelle sue pagine lo si ricorda come il “profeta armato” che come arma in dotazione aveva l'efficacia della pressione⁵⁸.

Il politico aretino, del resto, non era più l'uomo eccessivamente accentratore e solipsista della fine degli anni Cinquanta e l'inizio degli anni Sessanta, ma si riscopriva meno irruento e negoziatore più equilibrato.

«Sostanzialmente la diarchia Moro-Fanfani, o meglio Saragat-Fanfani, funziona abbastanza bene e non produce gli sbandamenti del precedente periodo neo-atlantico»⁵⁹.

Negli anni precedenti l'immagine di quest'ultimo, al contrario, non aveva concesso fraintendimenti. Persino sulla stampa americana, quando si parlava di lui, non si ricorreva a eufemismi. Questi erano stati alcuni commenti: «An old fox, who's been often down, never out [...] no easy man to bury under the snow [...] *rubber ball*»⁶⁰. Nel 1958, cumulando le cariche di segretario DC, di presidente del Consiglio e di ministro degli Esteri, aveva pensato di poter realizzare il programma con meno intralci:

Accelerare lo sviluppo, accrescere il peso dell'Italia con gli alleati, specie nelle aree di maggior interesse [...] oltre alla capacità aveva molta fiducia in sé [ma] non teneva conto della diffusa diffidenza per i comandi troppo

⁵⁶ Assr, Faf, *Sezione I, serie 1, s.serie 5, s.sottoserie 2, busta 35, f. 4*, Telegramma a Fanfani di Igor Man, inviato de «La Stampa» a Saigon, 30 agosto 1965.

⁵⁷ *Fondo La Courneuve, volume 394, serie 21, s.serie 24, dossier 1*, Telegramma del 28 maggio 1965.

⁵⁸ G. Baget-Bozzo, op. cit., p. 294.

⁵⁹ Sica, *L'Italia e la...*, cit., p. 25.

⁶⁰ L. Cigliani, “*A tenacious italian*”: *Aldo Moro nella stampa americana (1959- 1964)*, in R. Moro, D. Mezzana (a cura di), op. cit., p. 767.

accentrati; era proprio nella natura della DC il potere discreto, rispettare anche nell'immagine una consuetudine di prudenza e di collegialità.⁶¹

Uno degli alleati di Fanfani per l'intermediazione in Vietnam fu Giorgio La Pira⁶². L'ex sindaco di Firenze era stato indicato come valido intermediario anche dal pontefice cui era legato dal passato nella FUCI e da una lunga amicizia⁶³.

Il papa Paolo VI, alla sua morte, ne lasciò quest'affettuoso epitaffio:

Che differenza c'è fra lui e tanti del suo tempo e del suo mondo? Che quello sapeva, quello aveva l'idea, aveva davanti a sé i fini da raggiungere e per questo ha impegnato la sua vita, la sua esistenza. È vissuto povero, in mezzo a tumulti di genti, di questioni, di affari, ma sempre coll'idea, sognatore quasi, di raggiungere questo fine. Era persona che aveva senso dei fini, non solo dei mezzi, ma del dove andare. Ecco, ed è quello che dovremmo avere ciascuno di noi, una metamorfosi di mentalità.⁶⁴

Per La Pira l'impegno bellico degli Usa era stato uno scacco a quella pacificazione mondiale che aveva visto avviarsi nel 1963 quando Kennedy e Krusciov avevano firmato il «Trattato per l'interdizione degli esperimenti nucleari in atmosfera, terrestri e sottomarini», seguito dalla risoluzione dell'Onu del 17 ottobre successivo sulla proibizione delle armi nucleari «spaziali».

La Pira organizzò un *Symposium* internazionale dal 24 al 28 aprile 1965 al Forte Belvedere di Firenze⁶⁵. Il capoluogo toscano e l'Italia

⁶¹ A. Forlani, op. cit., pp. 91 e 92.

⁶² Il rapporto tra La Pira e Fanfani ebbe tra i suoi primi momenti di saldatura il governo De Gasperi V dove Fanfani fu ministro del Lavoro e della previdenza sociale e La Pira sottosegretario. I due erano stati insieme anche alla «Commissione dei 75» sebbene non nelle stesse sottocommissioni, ma erano stati degli incontri di tipo intellettuale a farli conoscere la prima volta. Su La Pira è stato scritto molto. Tra i contributi più recenti, V. Lessi, Giorgio La Pira. *La fede cambia la vita e la storia*, Paoline, 2018, M. De Giuseppe, *Giorgio La Pira. Profeta di dialogo*, Centro Formazione e Lavoro A. Grandi, 2018 e D. Di Carlo, *Giorgio La Pira. Operatore di pace, profeta di speranza e di un nuovo umanesimo*, Solfanelli, 2019.

⁶³ P. Chenu, op. cit., p. 235.

⁶⁴ Fondazione Giorgio La Pira, *Caro Giorgio...caro...*, cit., p. 122, 9 novembre 1976.

⁶⁵ La Pira fu un cultore del valore del dialogo. Tra il 1958 e il 1964 diede vita ai «Colloqui mediterranei», ovvero quattro *conventions* internazionali in cui, dal nucleo originario cioè il dialogo tra le tre religioni monoteiste, il discorso si era allargato ad altri fenomeni di rilievo

dovevano avere un compito primario nel Mediterraneo, snodo della storia e delle grandi religioni monoteiste⁶⁶.

Per quell'adunanza La Pira dovette incassare anche l'accusa di comunismo come risulta da una sua lettera del 18 giugno 1965 indirizzata al papa:

Quante accuse ci furono fatte e quanti insulti sulla stampa "indipendente" italiana (Tempo, Messaggero, etc.) non ci furono rivolti per quel Symposium [...] si disse: "è cosa comunista"! È l'accusa – così ingiusta – che viene da 15 anni fatta "alle cose di Firenze".⁶⁷

Grazie alla collaborazione di Fanfani e dell'ambasciatore polacco a Roma, Adam Willmann, nell'adunanza fiorentina si ritrovarono parlamentari e personalità politiche inglesi, francesi, sovietiche, italiane e qualche americano. L'esito della quattro giorni fu un appello per la pace rivolto alle parti coinvolte e consistente nella riconvocazione della conferenza di Ginevra. L'appello riscosse il 15 maggio addirittura la risposta del presidente nordvietnamita, Ho Chi Minh, che indicava quattro condizioni per la cessazione delle ostilità.

Il leader del Nord Vietnam, in realtà, non scrisse niente di nuovo, ma ribadì i punti, o meglio, i «quattro punti» già enunciati dal primo ministro, Pham Van Dong, l'8 aprile:

- Riconoscimento dei diritti del popolo vietnamita (pace, indipendenza, unità e integrità territoriale);
- Rispetto degli accordi di Ginevra del 1954 (neutralità del paese e ritiro delle truppe americane);
- Riconoscimento del ruolo e del programma del Fronte di Liberazione;
- Riunificazione pacifica senza ingerenze straniere⁶⁸.

mondiale. Cfr. P. Roggi, *Amintore Fanfani imprenditore della politica*, in www.academia.edu, 2011, p. 242.

⁶⁶ A. Forlani, op. cit., p. 93.

⁶⁷ A. Riccardi, A. D'Angelo (a cura di), *«Abbatere muri, costruire ponti. Lettere a Paolo VI.»*, San Paolo Edizioni, Cinisello Balsamo 2015, p. 263.

⁶⁸ Sica, *L'Italia e la...*, cit., p. 42.

La base negoziale proposta dal Nord Vietnam era stata annunciata all'indomani del discorso tenuto dal presidente americano alla *Johns Hopkins University* di Baltimora. In quell'occasione Johnson aveva detto:

Il nostro obiettivo è l'indipendenza e la sicurezza del Vietnam del Sud da qualsiasi aggressione [...] noi non saremo sconfitti. Non ci stancheremo. Non ci ritireremo, né apertamente, né sotto la copertura di un accordo insignificante.⁶⁹

Se il primo tentativo non aveva prodotto i risultati sperati, La Pira aveva in serbo un disegno ancora più grande, cioè parlare direttamente con Ho Chi Minh (l'ex sindaco fiorentino aveva incontrato il leader del Nord Vietnam in Francia, alcuni anni prima)⁷⁰. In una lettera al pontefice "il sindaco santo" si diceva ottimista,

nulla è tanto efficace nei problemi più complessi della politica quanto la semplicità o la verità esposta fraternamente! [...] metodo ingenuo? Sia pure: ma anche l'ingenuità – se non è stupidità – ha un'immensa forza di persuasione nelle cose più complesse dei popoli!⁷¹

Nel mese di settembre, infatti, La Pira ricevette l'invito del governo nordvietnamita a volare ad Hanoi. Suo accompagnatore sarebbe stato Mario Primicerio, assistente di matematica all'Università di Firenze.

I due partirono il 20 ottobre e giunsero a destinazione l'8 novembre.

Il viaggio fu intervallato da diverse tappe: Varsavia, Mosca e Pechino.

Fanfani ne fu informato, all'inizio, indirettamente.

Dal testo di saluti telegrafici giuntimi a New York⁷² da varie città al di là della «cortina», tra la fine di ottobre e i primi di novembre, credetti di capire

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ Nuti, *The Center-Left...*, cit, p. 270.

⁷¹ A. Riccardi, A. D'Angelo (a cura di), op. cit., pp. 306 e 307.

⁷² Amintore Fanfani si trovava a New York come presidente dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, carica a cui fu eletto il 21 settembre 1965. «L'elezione di Fanfani fu un più generale riconoscimento alla politica di distensione dell'Italia che si segnalava allora anche per l'attiva mediazione», L. Tosi (a cura di), *Sulla scena del mondo. L'Italia all'Assemblea generale delle Nazioni Unite 1955-2009*, Editoriale Scientifica, Napoli 2010, p. 10. A pochi giorni dal

che il professor La Pira fosse in viaggio verso l'Estremo Oriente [...] a metà novembre, da comuni amici, appresi che La Pira era stato ad Hanoi, ne era tornato e desiderava farmi giungere qualche rilievo. Feci sapere che, se aveva rilievi da farmi giungere, li mettesse per iscritto.⁷³

A Varsavia La Pira e Primicerio furono accolti da Enrico Aillaud, ex capo di gabinetto di Fanfani nel 1958 e dal 1962 ambasciatore italiano in Polonia.

Nei dieci giorni di permanenza attesero di ricevere, grazie ad Aillaud, il visto nordvietnamita, un privilegio per La Pira dal momento che Hanoi l'aveva rifiutato a una delegazione del Commonwealth britannico e al presidente del Ghana, Kwame Nkrumah⁷⁴; dopo averlo ottenuto, presero l'aereo per Mosca e, trascorsi due giorni, si misero in volo per Pechino. Finalmente, dalla capitale cinese si diressero verso quella nordvietnamita. Tra l'arrivo ad Hanoi e l'incontro con gli esponenti governativi passarono altre 72 ore.

Il colloquio tra Pham Van Dong e Ho Chi Minh⁷⁵, da una parte e il mediatore italiano, dall'altra, fu cordiale e la sua conclusione sembrò incoraggiante. La Pira doveva farsi latore di questo messaggio:

Desidero che Lei dica al presidente Johnson e a McNamara⁷⁶, o faccia lor sapere tramite il Signor Fanfani, che Ho Chi Minh vuole solo la pace. Chi ha dato inizio alla guerra? Chi è che non vuole cessarla? Sono gli americani! Gli americani devono ritirarsi dal Vietnam, e poi il presidente Johnson può venire qui a parlare, o può invitarmi ad andare a Washington.⁷⁷

debutto, la presidenza Fanfani si distinse, tra l'altro, per la prima visita di un pontefice al Palazzo di Vetro. Il 4 ottobre 1965 Paolo VI fu il primo papa ad andare all'Onu. Celebre il suo monito, «Non più la guerra, non più la guerra», Cfr. M. Tosti (a cura di), *Un anno alle Nazioni Unite, 1965-1966: I discorsi pronunciati da Amintore Fanfani come presidente dell'Assemblea dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, con una ricostruzione storica e quattro testimonianze*, Viviani, Roma 1996, p. 46.

⁷³ A. Fanfani, op. cit., p. 76.

⁷⁴ M. Tosti (a cura di), op. cit., p. 97.

⁷⁵ Con loro anche due esponenti del «Fronte di Liberazione Nazionale».

⁷⁶ Robert McNamara era segretario della Difesa degli Stati Uniti.

⁷⁷ Sica, *L'Italia e la...*, cit., pp. 47 e 48.

Per parte sua – sosteneva Ho Chi Minh – la guerra sarebbe potuta terminare, ma gli Americani dovevano dichiarare il loro ritiro dal Sud-est asiatico. Questa era la preconditione perché si potesse confidare nell’armistizio⁷⁸.

Inoltre, dalle parole del leader di Hanoi, veniva tirato in ballo il nome di Fanfani, di certo in qualità di ministro degli Esteri italiano, ma in misura maggiore come neopresidente dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite.

La sera del 19 novembre mi visitò a New York il professor Primicerio [egli] mi comunicò di aver accompagnato ad Hanoi il professor La Pira (altra cosa che io non sapevo), di aver partecipato l’11 novembre al colloquio col presidente Ho Chi Minh e col premier Pham Van Dong, e sulle cose essenziali ascoltate in quell’occasione mi dette una lettera di La Pira.⁷⁹

Il giovane matematico aveva trasvolato l’Atlantico per raggiungere Fanfani con in mano una lettera di La Pira. Fanfani era diventato ufficialmente il tramite tra Hanoi e Washington. Pertanto

il 20 novembre, al mattino, [il politico toscano] mis[e] al corrente [...] delle notizie ricevute il rappresentante presso le Nazioni Unite degli Stati Uniti, membro del gabinetto americano, Arthur Goldberg, che venne accompagnato dall’ambasciatore Yost. Accanto a [lui] c’era il consigliere Tornetta [...] all’ambasciatore Arthur Goldberg fec[e] tradurre dal consigliere Tornetta le notizie trasmesse da La Pira [Goldberg] le trovò interessanti [...] convenne con [Fanfani] che, stante l’assenza da Washington del segretario Rusk [...] si dovessero comunicare subito quelle notizie al presidente Johnson. Il che fu fatto con una lettera personale accompagnata da una traduzione che [...] fu stesa entro un’ora sotto i [suoi] occhi dal consigliere Tornetta e consegnata direttamente all’ambasciatore Goldberg.⁸⁰

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ A. Fanfani, op. cit., pp. 76 e 77.

⁸⁰ Ivi, p. 78.

Prima di congedarsi, quest'ultimo fece promettere a Fanfani di mantenere il più assoluto segreto su tutta la faccenda⁸¹.

La lettera cominciava così:

Signor Presidente,

durante la conversazione che ho avuto con Lei nel maggio scorso Ella mi ha reiterato il fermo desiderio di cercare con assiduità una soluzione negoziata del conflitto in Vietnam.⁸²

Nella speranza di essere in grado di apportare un qualche contributo alla realizzazione di questo nobile obiettivo, porto a Sua conoscenza ciò che segue: Giovedì 11 novembre, Ho Chi Minh e il presidente Pham Van Dong, a Hanoi, hanno espresso a due persone (a me ben note) il desiderio di trovare una soluzione pacifica del conflitto del Vietnam.⁸³

La lettera continuava trasmettendo le risultanze del tentativo negoziale e sottolineando come la strada per la pace, secondo i Nordvietnamiti, avrebbe dovuto contemplare «la cessazione del fuoco [...] nell'insieme del territorio del Vietnam [...] compresa la cessazione dello sbarco di altre truppe americane»⁸⁴, l'accettazione dell'accordo di Ginevra come base del negoziato e dei «quattro punti» come «chiarificazione del testo di Ginevra»⁸⁵. Fanfani precisava, infine, di aver avuto chiaramente indicazione che da Hanoi ci fosse stata la disponibilità a iniziare un negoziato senza insistere sul ritiro preliminare delle truppe americane.

Come richiesto da Goldberg, il mediatore aretino non fece parola con nessuno di quanto stesse accadendo tant'è che, rivedendo Primicerio nel primo pomeriggio del 20, non diede conto dei nuovi sviluppi, ma disse semplicemente di riferire a La Pira che stava pensando di utilizzare le

⁸¹ In realtà, le voci della spedizione di La Pira erano già incominciate a circolare. D'Orlandi, per esempio, nel suo *Diario* fece memoria della rivelazione di *Afp, Agence France-Presse*, il 17 novembre.

⁸² A questo proposito Fanfani aveva scritto sul diario: «ed insiste [...] di non trovare interlocutori per una trattativa», Assr, Faf, *Diari*, 24 maggio 1965.

⁸³ A. Fanfani, op. cit., p. 79.

⁸⁴ Sica, *L'Italia e la...*, cit., p. 51.

⁸⁵ Ivi, p. 52.

notizie ricevute e di non accennare a nessuno della questione finché non gli avesse dato nuove direttive⁸⁶.

Il 24 novembre Rusk – evidentemente informato dell'accaduto – faceva recapitare a Johnson una traduzione ufficiale della lettera di Fanfani accompagnata da alcune considerazioni. Il messaggio gli sembrava reiterare la ben conosciuta posizione di Hanoi, ma formulata in un modo più “gradevole”. L'unico dato aggiuntivo gli sembrava la mancata richiesta del ritiro preliminare delle truppe.

Rusk, consultandosi con McNamara e McGeorge Bundy⁸⁷, indicava a Goldberg tre linee di comportamento da seguire con Fanfani: ringraziarlo dell'impegno, spiegargli quella che per loro era la natura del messaggio nordvietnamita insieme ai suoi elementi di inaccogliabilità e, infine, indicare la disponibilità a continuare i colloqui con la controparte a patto che «there is some new light or some change in the unacceptable elements»⁸⁸.

Incontrandosi con Goldberg lo stesso giorno, Fanfani veniva a sapere che la risposta americana sarebbe arrivata presto. Lui, da parte sua, confermava che La Pira era una delle sue fonti⁸⁹.

Il segretario americano, prima di tutto, ringraziava il destinatario dell'assistenza e della cooperazione che aveva manifestato e poi formulava i commenti del Dipartimento di Stato sulla trattativa avanzata da Hanoi. L'offerta che trapelava dall'intermediazione di La Pira⁹⁰ era irricevibile per due motivazioni: la prima perché i «quattro punti» non erano nient'altro che una delle tante proposte sul tappeto e non l'interpretazione autentica del testo di Ginevra come Ho Chi Minh e Pham Van Dong asserivano che fosse e poi perché l'attenuazione o la cessazione delle attività militari a cui il Nord Vietnam aveva richiamato sarebbe dovuta essere reciproca.

Inoltre, il governo degli Stati Uniti si diceva poco convinto che, per trattare, il Vietnam del Nord non volesse il ritiro preventivo dei soldati americani,

⁸⁶ A. Fanfani, op cit., pp. 80 e 81.

⁸⁷ Consigliere di Johnson per la sicurezza nazionale.

⁸⁸ *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968, Volume III, Vietnam, June-December 1965, Document 205.

⁸⁹ Ivi, Document 207.

⁹⁰ Che La Pira fosse uno degli intermediari fu reso noto a Washington solo in un secondo momento.

dunque avanzava dei dubbi sulla reale volontà dei governanti di Hanoi di negoziati senza condizioni.

Gli Americani, al contrario, si sentivano forti del fatto di non aver preteso mai alcunché per iniziare un negoziato⁹¹. Il 17 aprile, nel suo messaggio pasquale, Johnson aveva infatti espresso «il desiderio degli Stati Uniti di giungere a negoziati senza condizioni preventive, in qualsiasi momento e in qualsiasi sede»⁹².

Ciononostante, «il governo americano sarebbe stato lieto di discutere [...] con [Fanfani] anche alla luce di qualsiasi ulteriore sondaggio che le [sue] fonti [...] avessero potuto fare con Hanoi»⁹³. Non pago di quest'apertura, Rusk si diceva pronto a far incontrare un rappresentante degli Usa con le fonti italiane e autorizzava Fanfani

a utilizzare il contenuto della [...] lettera in qualsiasi modo avess[e] desiderato per l'approfondimento necessario [...] dicendosi lieto della sua ulteriore assistenza in que[lla] importante materia.⁹⁴

Fanfani, a quel punto, doveva comunicare in una lettera ad Hanoi le conclusioni americane.

Poiché avrebbe scritto in qualità di presidente dell'Assemblea generale dell'Onu e poiché il Nord Vietnam non era membro delle Nazioni Unite, bisognava trovare un canale esterno a esse, ma altrettanto sicuro, per far arrivare il documento dall'altra parte del pianeta. Così spuntò il nome di Aillaud – canale indicatogli da Primicerio⁹⁵ – che aveva buoni rapporti con il collega Do Phat Quang, ambasciatore nordvietnamita a Varsavia. Per non dare nell'occhio⁹⁶, l'ambasciatore italiano in Polonia fece scalo prima a Ginevra e solo dopo a New York dove si registrò in albergo sotto il

⁹¹ Cfr. *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968, Volume III, Vietnam, June-December 1965, Document 248.

⁹² *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 14 maggio 1965, cit.

⁹³ A. Fanfani, op. cit., p. 82.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ Fanfani aveva chiesto ad Aillaud di non informare né i Polacchi né gli Americani e neppure la Farnesina.

falso nome di Emilio Ajello⁹⁷ e, una volta che gli venne consegnato quanto dovuto, ripartì per Varsavia.

La Pira era ignaro di quanto stava accadendo: Fanfani si era ripromesso di non «immischiare ulteriormente in [quella] faccenda il professor La Pira, al quale non avre[bbe] detto più nulla»⁹⁸. Lo faceva per rispetto alla promessa di riserbo fatta agli Americani e anche per una sua inclinazione personale alla riservatezza.

Probabilmente nel pomeriggio dell'8, Aillaud inoltrò la lettera di Fanfani ad Hanoi; quindi, il 13 il presidente dell'Assemblea dell'Onu era in grado di scrivere a Rusk che il documento molto verosimilmente aveva raggiunto la destinazione finale⁹⁹.

Il nuovo contatto tra il politico aretino e gli Americani ci sarebbe stato il 17 dicembre. Fanfani lo ricordava così:

Il 17 dicembre [...] l'ambasciatore Goldberg mi comunicò che un giornale quotidiano di Saint Louis quella mattina o la sera prima (ma mi sembra quella mattina) aveva dato notizia dei messaggi di La Pira per accusare ancora una volta il governo americano di sabotare il negoziato con Hanoi; perciò il presidente Johnson mi comunicava, tramite l'ambasciatore Goldberg, la necessità [...] di rendere noto ciò che era accaduto; e, aggiunse, documentando la posizione assunta dal governo americano, [che] si scioglieva dall'impegno del segreto e ne scioglieva anche me. Infatti, dopo un'ora il dipartimento di Stato pubblicava il testo della mia lettera a Johnson, della lettera di Rusk; da parte mia, sciolto come ero dal segreto, facevo comunicare immediatamente quanto era accaduto al segretario U Thant e in relazione a esso spedivo un dispaccio telegrafico al presidente del Consiglio italiano¹⁰⁰.

Il giornalista in questione, Richard Dudman, corrispondente da Washington del *St. Louis Post-Dispatch*, aveva saputo dell'*affaire* La Pira perché venuto in possesso del "promemoria Weiss".

⁹⁷ M. Tosti (a cura di), op. cit., p. 114.

⁹⁸ A. Fanfani, op. cit., p. 82.

⁹⁹ Ivi, p. 85.

¹⁰⁰ Ivi, pp. 85 e 86.

Peter Weiss era un avvocato americano, “avventore” dei convegni lapiriani e volto noto del movimento contro la guerra del Vietnam.

Il 5 dicembre era stato invitato a Firenze dall'ex sindaco che lo ragguagliò delle informazioni a sua disposizione e gli rivelò un particolare tenuto nascosto anche a Fanfani. Questo dettaglio venne inserito all'interno di un promemoria compilato da Weiss su suggerimento di La Pira.

Al punto 8 del promemoria si mettevano in guardia gli Americani dal decidere di bombardare Haiphong o Hanoi perché questo avrebbe inibito l'inizio del negoziato sponsorizzato da La Pira. Del memorandum vennero prodotte sei copie¹⁰¹.

Senonché, il 15 dicembre i cacciabombardieri americani bombardarono la centrale termoelettrica di Uong Bi, a una ventina di km proprio da Haiphong. Era la prima volta che l'aviazione statunitense colpiva obiettivi industriali così vitali per il Nord Vietnam.

Nonostante i richiami alla discrezione, Dudman si ritrovò tra le mani proprio quel promemoria. Alla luce dell'avvertenza al punto 8 del memorandum e dell'avvenuto attacco alla centrale di Uong Bi, Dudman pensò che ormai il sondaggio La Pira si fosse incagliato e che, quindi, darne notizia non avrebbe avuto un effetto deflagrante.

Tuttavia, due ultimi scrupoli lo dividevano dalla pubblicazione. Dudman telefonò a Weiss per chiedere conto dell'indiscrezione e il legale rispose che il tentativo di La Pira fosse ancora in atto. Successivamente, chiamò pure un funzionario del Dipartimento di Stato, ma non lo trovò in ufficio. Fu poi il funzionario a cercarlo e, come Weiss, disse di non considerare superata la negoziazione pregandolo di rinunciare alla pubblicazione.

¹⁰¹ La prima per Goldberg (a cui venne data direttamente da Weiss l'8 dicembre), la seconda a McGeorge Bundy, la terza al senatore James William Fulbright, senatore democratico contrario alla guerra del Vietnam, la quarta al Giudice della Corte suprema William O. Douglas, divenuto critico della guerra in Vietnam dopo l'assassinio dell'amico Diem, la quinta al membro della Camera dei rappresentanti Jonathan Bingham e l'ultima al senatore Robert Francis Kennedy, anch'egli oppositore del conflitto¹⁰¹.

Sciaguratamente, però, a quell'ora, il giornale era già in corso di stampa¹⁰² e l'articolo di Dudman, insieme alle sue illazioni, non poteva più essere bloccato.

Come ricordò Fanfani, il servizio si concludeva con l'accusa agli Stati Uniti di aver rifiutato l'apertura di Hanoi. Al fine di smentire il rimprovero che gli era stato mosso, il Dipartimento di Stato lo stesso giorno fu costretto a pubblicare la corrispondenza tra il politico italiano e Rusk¹⁰³. Il giorno dopo la pubblicazione, ovvero il 18, neanche Ho Chi Minh fece mancare la sua risposta. Egli non sconfessò, di fatto, la sostanza del messaggio di La Pira, ma apostrofò come inverosimile l'esistenza di sondaggi di pace richiesti dal Nord Vietnam¹⁰⁴.

I dirigenti del Nord Vietnam [...] [spiegarono] [...] che nessuna soluzione politica del problema vietnamita [poteva] essere presa in considerazione finché gli Stati Uniti non av[essero] accettato la proposta in quattro punti della Repubblica democratica del Vietnam e provato con atti conseguenti che [que]lla accettazione [fosse] effettiva. Il popolo vietnamita cerca[va] appassionatamente la pace, ma que[lla] non [poteva] essere dissociata dall'indipendenza nazionale.¹⁰⁵

Fanfani diede questa spiegazione:

I comunisti di Hanoi, più che smentire quanto scriveva La Pira, indicano altri oggetti delle conversazioni da lui avute, lasciando il dubbio che questi ultimi non escludano gli altri. Generale è poi tra gli esperti della materia l'assenza di sorpresa per la presa di posizione di Hanoi dopo la pubblicazione: smentite del genere sono di rito nella storia diplomatica ogni volta che sono affiorate prematuramente *avances* di negoziati.¹⁰⁶

¹⁰² Il *Post-Dispatch* è un giornale pomeridiano.

¹⁰³ Cfr. la nota 5 a piè di pagina in *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume III, Vietnam, June-December 1965, Document 235*.

¹⁰⁴ Sica, *L'Italia e la...*, cit., pp. 63 e 64.

¹⁰⁵ M. Tosti (a cura di), op. cit., pp. 99 e 100.

¹⁰⁶ *Atti Parlamentari, Discussioni, Assemblea, 14 gennaio 1966*.

Al tavolo nordvietnamita vi era un convitato di pietra, la Cina. Hanoi non poteva ammettere pubblicamente né di essere stata promotrice dell'iniziativa (ciò effettivamente era vero perché fu La Pira a farsi avanti) né di esserne stata interpellata perché questo avrebbe dato prova di un'autonomia non gradita a Pechino. Ugualmente, a Pechino, non era gradita l'intromissione di persone esterne nelle faccende vietnamite; a tal proposito, ricordiamo una dichiarazione di Ciu Èn-lai, primo ministro della Repubblica popolare cinese, in cui definiva «corrieri erranti»¹⁰⁷ tutti quelli che tentavano di fare da intermediari nel conflitto.

«La Cina [aveva] interesse che la guerra continu[asse]: finché [fosse durata] USA e URSS non [avrebbero potuto] firmare intese per il disarmo atomico, e Pechino, neonata potenza nucleare, non [avrebbe rischiato] l'isolamento»¹⁰⁸.

Per questo, la Cina forniva armi e carburante al Nord Vietnam costringendo l'Unione Sovietica a fare lo stesso, dovendo contenere l'espansionismo di Pechino nel continente asiatico.

Al 18 dicembre è datata la comunicazione che Do Phat Quang inviò ad Aillaud per rispondere alla lettera di Fanfani¹⁰⁹.

La posizione di Hanoi rimaneva quella della nota ufficiale: nessuna smentita del contenuto lapiriano e conferma dei «quattro punti» come base per il regolamento della questione vietnamita.

Fanfani, allora, ne portò a conoscenza Rusk per via di un'ennesima lettera consegnata da Vincenzo Tornetta¹¹⁰ a Goldberg il 22 dicembre¹¹¹.

Per il presidente dell'Assemblea dell'Onu e ministro degli Esteri il nuovo riscontro di Hanoi era il segno che il canale La Pira non era stato affatto un fuoco di paglia visto che le autorità nordvietnamite si erano fatte

¹⁰⁷ Assr, Faf, *Sezione I, serie 1, s.serie 5, s.sottoserie 2, busta 34, f. 1*, «Il Tempo», 21 dicembre 1965.

¹⁰⁸ M. Tosti (a cura di), op. cit., p. 96.

¹⁰⁹ Il testo arrivò a New York tramite un giovane collaboratore di Aillaud, Giorgio De Andreis.

¹¹⁰ Tornetta fu diplomatico con funzioni di ministro consigliere presso la Rappresentanza italiana alle Nazioni Unite dal 1955 al 1961 e dal 1964 al 1967. Dal 1965 al 1966 fu anche collaboratore di Fanfani nell'anno della presidenza all'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Dal 1967 al 1972 sarebbe stato il successore di D'Orlandi a Saigon.

¹¹¹ Assr, Faf, *Diari*, 22 dicembre 1965.

risentire persino dopo l'incidente del *Post-Dispatch*. Questo, Fanfani, ebbe modo di ripeterlo personalmente, oltre che nella lettera sopra citata, al segretario di Stato americano in un incontro precedentemente fissato per il giorno 22.

In quell'occasione, ritornando a parlare di Vietnam e di Hanoi, Rusk si disse stupito delle critiche che Fanfani aveva ricevuto nel suo paese per il suo interessamento alla causa vietnamita. Il politico toscano ne conservava così memoria:

Ma che vogliono da lei i suoi critici italiani? [...] le ho scritto ringraziandola, le ho dato mandato di approfondire. Ma non hanno letto le mie lettere pubblicate dalla stampa? Dimenticò di aggiungere «americana», perché non so se quella italiana le ha pubblicate.¹¹²

Anche il socialista Nenni si scopriva amareggiato.

Qui da noi le critiche a Fanfani (doveva o non doveva farsi mallevadore del «sindaco santo») e le critiche a La Pira (ha capito bene o ha capito male) volgono al linguaggio morale. E questo non è tollerabile. La Pira può essere un ingenuo o no ma si è mosso per la pace. Fanfani può avere ragione o torto nell'aver accreditato l'iniziativa del suo amico, ma lo ha fatto per la pace. E mentre il conflitto del Vietnam rischia di compromettere la pace del mondo, meglio sbagliare per amore di pace che rendersi comunque complici di un allargamento del conflitto.¹¹³

L'«interventismo» americano sbaragliò gli equilibri politici dividendo la maggioranza e facendo registrare l'approvazione dei comunisti nei riguardi dell'impegno di Fanfani per la pace. Su questi strani apprezzamenti, c'è chi tacciò Fanfani di speculare sul Vietnam per ipotearsi i voti del PCI per la candidatura al Quirinale¹¹⁴. «Vanamente si tenta [...] di sostenere che quanto è avvenuto rivela l'inclinazione di chi vi

¹¹² A. Fanfani, op. cit., p. 90.

¹¹³ Nenni, *Gli anni del...*, cit., p. 570, annotazione del 21 dicembre 1965.

¹¹⁴ Galli, *Fanfani...*, cit. Fanfani aveva già tentato di agguantare il Colle nel 1964 quando, invece, fu eletto Saragat e, poi, vi avrebbe riprovato nel 1971, ma, di nuovo, senza successo perché gli fu preferito Leone.

parla a procurarsi in questo frangente politico il favore del gruppo comunista»¹¹⁵. A quest'accusa il politico di Arezzo anche precedentemente aveva ribattuto:

A chi teme questo dialogo [il dialogo tra Hanoi e Washington], pensando che esso possa tornare utile ai Paesi comunisti e ai comunisti italiani, mi permetto di osservare che il comunismo è favorito da coloro che stoltamente gli abbandonano nelle mani il monopolio della bandiera della pace.¹¹⁶

I ringraziamenti di Rusk erano stati preceduti il 27 novembre da un attestato di stima che era arrivato dallo stesso Johnson:

Il presidente Fanfani, mettendo il suo talento, le sue energie a disposizione dell'Assemblea generale dell'ONU, sta operando nella tradizione italiana, vecchia di secoli, di contribuire alla comunità mondiale.¹¹⁷

Alle critiche ricevute, Fanfani rispose in questi termini:

Questi critici del presidente dell'ONU e del ministro italiano degli Esteri e di La Pira preferiscono non dar peso alla lettera di Rusk, pur di dir male di chi la ricevette, dimostrando che gli americani non gradirono, anzi nel caso concreto furono offesi del levarsi di una mano amica che [...] non pretese di offrire la chiave delle difficoltà, ma segnalò un lumicino, affinché chi ne aveva le possibilità ne verificasse la luce.¹¹⁸

Il politico di Arezzo, ancor prima che si presentasse il sondaggio La Pira-Primicerio, aveva mostrato la volontà di offrire «una mano amica» per la risoluzione del conflitto.

In September Fanfani discussed the Vietnam situation with Rusk in a private meeting during the [...] session of Onu. Fanfani twice openly asked Rusk “whether he could pursue any reports of an inclination on the part of Hanoi

¹¹⁵ A. Fanfani, op. cit., p. 93.

¹¹⁶ *Ibidem*.

¹¹⁷ *Ivi*, p. 91.

¹¹⁸ *Ivi*, pp. 89 e 90.

to negotiate [...] only in an exploratory way” [...] Rusk does not seem to have given any clear-cut answer, but Fanfani must have understood this as tacit approval.¹¹⁹

I rimproveri all'azione fanfaniana non si erano limitati ad alludere al supposto non gradimento degli Americani sul suo intervento, ma avevano anche tacciato la mediazione del nostro di aver addirittura nuociuto ai tentativi di pace statunitensi.

I critici di quanto è avvenuto [...] credono di autogiustificare la loro asprezza critica presentando la semplice trasmissione di notizie non come un fatto amichevole, ma come un atto dannoso per gli Stati Uniti. Questi critici trascurano che [...] fu richiesto parere al rappresentante permanente americano all'Onu [...] e solo quando egli fu consenziente [...] la trasmissione avvenne.¹²⁰

E trascurano, questi critici, che le notizie trasmesse ebbero il riscontro di un ringraziamento orale del presidente Johnson, seguito [...] dal preannunciato messaggio scritto del segretario di Stato. Questi poteva benissimo smantellare notizie insussistenti: chi glielo impediva? Poteva non rispondere! Poteva farmi dire qualche cosa! Le risorse della diplomazia [...] progredita o no, sono molteplici. Invece, il segretario di Stato americano ringrazia delle notizie, le analizza, le critica, chiede chiarimenti, invita a ottenerne, invoca in proposito l'ulteriore assistenza di chi vi parla e lo autorizza esplicitamente, per iscritto, a utilizzare liberamente il messaggio inviatogli.¹²¹

Esortato da Rusk, Fanfani diede un cenno di risposta a Quang ringraziandolo del messaggio, ma omettendo di averne avvertito gli Americani. La missiva prendeva, così, la strada di Varsavia e, giovandosi del contributo di Aillaud, arrivò all'ambasciatore nordvietnamita.

¹¹⁹ Nuti, *The Center-Left...*, cit, p. 270.

¹²⁰ Ivi, p. 89.

¹²¹ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 14 gennaio 1966, cit.

Il “sindaco santo”, intanto, fu invitato dalla moglie di Fanfani, Bianca Rosa, a casa sua¹²². Insieme a loro vi era Gianna Preda, firma del settimanale neofascista «Il Borghese». La giornalista si era fatta invitare con la scusa di una crisi spirituale e di voler avere, per questo, un incontro con La Pira. In una lettera a Moro del 27 dicembre, l'ex sindaco fiorentino lo scrisse chiaramente:

Si trattava di persona [...] che aveva chiesto un colloquio con me per chiarire “dubbi religiosi” [...] considerai quindi la conversazione come avente finalità di interpretazione religiosa, morale, dei fatti storici: come testimonianza a una persona “inquietata e dubbiosa” di alcune certezze religiose e storiche.¹²³

In tale occasione La Pira si lasciò andare ad alcune delle sue tipiche battute estemporanee ([...] Rusk non sa niente, non capisce molto... Johnson sta a mezza via, ma dovrà cedere, dovrà far la pace [...]).¹²⁴

Nenni nel suo diario scriveva: «C'è un panegirico per de Gaulle; c'è naturalmente l'esaltazione di Fanfani. Abbondano le stroncature: per Moro, per i socialisti, per me (uomo finito)»¹²⁵, ma, nonostante la “stroncatura”, postillava subito dopo:

La mia impressione è che siamo di fronte a un montaggio di cose effettivamente dette ma presentate in modo difforme dal loro significato obiettivo e soggettivo.¹²⁶

¹²² Fanfani si era trattenuto a New York di più rispetto alla moglie perché era reduce da un incidente occorsogli il 9 ottobre a cui seguirono 24 giorni di degenza in ospedale, 46 di ingessatura e tre settimane di quotidiane cure fisiche che gli permisero di ritornare a Roma solo il 23 dicembre. «Dopo una cena [...] uscendo inciampo su un piccolo scalino [...], cado, dolore intensissimo, non riesco a rialzarmi. La gamba destra è inerte. Invoco Papa Giovanni ed il dolore scompare. Mi portano al Central Presbyterian Hospital e a tarda notte un medico accerta: spaccatura del quadricipite. Bisognerà operarvi», Assr, Faf, *Diari*, 9 ottobre 1965. Cfr. anche A. Fanfani, op. cit., p. 66.

¹²³ Fondazione Giorgio La Pira, *Moro e La Pira. Due percorsi per il bene comune*, Edizioni Polistampa, Firenze 2018, p. 73.

¹²⁴ Sica, *L'Italia e la...*, cit. p. 70.

¹²⁵ Nenni, *Gli anni del...*, cit., p. 571, annotazione del 27 dicembre 1965.

¹²⁶ *Ibidem*.

Nella lettera summenzionata La Pira ricondusse le battute all'umorismo di stampo fiorentino appreso negli anni da sindaco.

Il presupposto dell' "humour" come elemento vitale, propulsivo, ottimista, della vita individuale, politica e storica degli uomini [...] orbene: è nella cornice di queste "battute" che va vista la conversazione avuta – nell'exkursus politico – con questo interlocutore [...] ecco, caro Moro, le cose che avevo il dovere di dirti per portare qualche chiarimento a questa dolorosa vicenda: perdonami, accetta anche tu l'umorismo e prega per me.¹²⁷

In una lettera a Paolo VI del 22 gennaio 1966 La Pira adombrò l'orchestrazione di oscure trame dietro quella semplice conversazione, a cominciare dalla tempistica, tre giorni dopo la pubblicazione del carteggio Fanfani-Rusk. Per lui c'era stato un tentativo di strumentalizzazione dell'episodio; l'incrocio tra la pubblicazione del carteggio e il travisamento della sua intervista erano funzionali a scoraggiare la possibilità di un negoziato.

Questo, Beatissimo Padre, è il fondo melmoso, demoniaco, della faccenda: un fondo melmoso, demoniaco, che parte dai circoli più terribili (KKK) e responsabili (quelli che hanno fatto uccidere Kennedy) di oltre oceano, che attraverso l'Oceano giunge ai circoli analoghi d'Europa e d'Italia e diviene, in Italia, la voce impura e mentitrice dei giornali che fanno disonore al governo, alla nazione e al popolo che impunemente li sopporta!¹²⁸

Le "battute" di la Pira vennero pubblicate sotto forma di intervista commentata; l'uscita dell'articolo mise in serio imbarazzo il ministro Fanfani, che si dimise immediatamente dalla Farnesina, come spiegò il 14 gennaio 1966 durante la discussione che si tenne alla Camera sulle sue dimissioni e l'assunzione *ad interim* del dicastero da parte di Moro.

Il 27 dicembre appresi dalla stampa i termini di un colloquio svoltosi tra il professor La Pira ed una giornalista. Il 28 mattina seppi per la prima volta

¹²⁷ Fondazione Giorgio La Pira, *Moro e La Pira...*, cit., p.74.

¹²⁸ A. Riccardi, A. D'Angelo (a cura di), op. cit., p. 82.

che detto colloquio si era svolto a casa mia [...] lasciai immediatamente Arezzo, dove mi trovavo da mia madre, rientrai al Ministero e alle 12,30 telefonai e poi telegrafai ad Ortisei al presidente del Consiglio una lettera che dopo un'ora fu resa pubblica. L'onorevole Moro, prima per telefono e poi con telegramma, mi chiese di non insistere [...] ma il 29 mattina confermai telegraficamente al presidente Moro le mie dimissioni, che il 30 furono accolte con decreto del presidente della Repubblica¹²⁹.

Le dimissioni dovevano servire a restituire un minimo di credibilità alla diplomazia italiana;

non smentire [...] oltre che con parole e gesti, anche con atti, ciò che era successo, sarebbe servito ad avvalorare le accuse contro il ministro degli Affari esteri e contro il governo italiano di doppiogiochismo diplomatico, di slealtà tra i membri dello stesso governo, di scorrettezza grave nei confronti di alleati¹³⁰.

In quel modo il politico aretino voleva, inoltre,

provare doverosamente e alla luce del sole [...] che [aveva partecipato] con il maggiore de[gli] [...] alleati all'esame del problema del Vietnam partendo da una esatta nozione della situazione, dei suoi pericoli, delle sue conseguenze, senza condividere giudizi, come quelli che si [erano] letti.¹³¹

Il 14 gennaio 1966 il presidente del Consiglio difese la scelta di Fanfani pur considerando la sua uscita dall'esecutivo una grave perdita umana.

L'allontanamento di una personalità della intelligenza e dell'esperienza dell'onorevole Fanfani, del quale avevamo acquisito circa un anno fa e con molto compiacimento l'autorevole collaborazione, non è cosa politicamente ed umanamente priva di significato.¹³²

Allo stesso tempo, però,

¹²⁹ M. Tosti (a cura di), op. cit., p. 123.

¹³⁰ Sica, *L'Italia e la...*, cit. p. 70.

¹³¹ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 14 gennaio 1966, cit.

¹³² *Ibidem*.

[dovette] prendere atto con rammarico di una posizione definita ed immodificabile e fare al Presidente della Repubblica le proposte conseguenti, per evitare un vuoto costituzionale.¹³³

Gli Americani non apprendevano di buon grado la notizia del passo indietro. In una conversazione telefonica fra il presidente Johnson e Ball, quest'ultimo sosteneva che ci fosse un problema in Italia poiché le dimissioni del politico aretino potevano far apparire il governo in una «shakey position»¹³⁴ e, dato che Goldberg era coinvolto nei “postumi” del sondaggio La Pira, si correva il rischio di essere accusati di aver interferito in questioni interne al governo italiano. L'*affaire* La Pira doveva rimanere e apparire «an internal matter».¹³⁵

Lo sconcerto di Fanfani fu palmare nella lettera che, di getto, scrisse a Moro:

Caro presidente, considerazioni e giudizi ingiusti e infondati di un amico e l'improvvida iniziativa di un mio familiare stanno generando, a torto o ragione, dubbi sulla condotta del ministro degli Esteri, danneggiandone l'opera e di riflesso recando nocumento al governo. Non condividendo le considerazioni e i giudizi suddetti, né essendo stato partecipe dell'iniziativa ricordata, credo mio dovere contribuire a fugare ogni dubbio nell'animo dei nostri concittadini e degli amici stranieri sulla serietà dell'impegno e dell'azione internazionale dell'Italia.¹³⁶

Il commiato dal ministero durò, tuttavia, pochi mesi e nel febbraio 1966, con il varo del governo Moro III, Fanfani ritornò al suo posto. Il gesto del ministro venne giudicato molto duramente da Brosio:

¹³³ *Ibidem.*

¹³⁴ *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume III, Vietnam, June-December 1965, Document 263.*

¹³⁵ *Ibidem.*

¹³⁶ M. Tosti (a cura di), op. cit., pp. 103 e 104.

Fanfani è riuscito a svincolarsi dal governo senza cadere né pagare lo scotto dell'incredibile incoscienza di La Pira. Riesce a ritirarsi rimanendo il campione della pace e preparandosi al ritorno.¹³⁷

A dispetto di reazioni italiane, come quella di Giovanni Malagodi, che parlò di «episodio ridicolo, per non dire grottesco, tale da gettare discredito sull'Italia e il sospetto sulla lealtà e serietà del nostro Paese»¹³⁸ di cui Fanfani medesimo riportò le tracce, «si è dubitato che onore e rispetto per l'Italia [...] siano cresciuti nel momento in cui notizie circa il Vietnam, fattemi pervenire dal professor La Pira, furono da me trasmesse a Washington»¹³⁹, il politico aretino ricevette il supporto del presidente del Consiglio.

Nell'Aula della Camera il 14 gennaio 1966 lo statista pugliese dichiarò:

Da più parti si è parlato dell'atteggiamento del Governo in relazione alla visita compiuta ad Hanoi dal professore La Pira ed ai suoi successivi sviluppi. Ma il Governo [...] non era stato informato dell'iniziativa per l'assoluto riserbo che l'onorevole Fanfani aveva concordato con le autorità statunitensi. Non posso perciò che respingere le opposte critiche di avere trascurato o di avere avallato quella particolare iniziativa. Posso ripetere che il Governo è pienamente favorevole ad ogni serio e sincero sforzo di comprensione e di pace, come ha dimostrato a più riprese di essere nel corso della tormentosa vicenda del Vietnam. Posso aggiungere che il Governo ha pieno rispetto per la coscienza e l'esperienza dell'onorevole Fanfani, il quale ha agito in una posizione di grande prestigio e responsabilità ed avendo presenti elementi di giudizio che non erano a conoscenza del Governo italiano. Posso dare atto, infine, del reiterato e riconoscente apprezzamento del governo degli Stati Uniti per l'operato dell'onorevole Fanfani in questa circostanza.¹⁴⁰

Nella vicenda vietnamita, La Pira, malgrado non fosse uno specialista, intuì quali fossero i termini della questione, individuò

¹³⁷ M. Brosio, op. cit., p. 243.

¹³⁸ M. Tosti (a cura di), op. cit., p. 101.

¹³⁹ A. Fanfani, op. cit., p. 76.

¹⁴⁰ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 14 gennaio 1966, cit.

l'interlocutore con cui parlare, ne conquistò il credito e, conscio dei suoi limiti, affidò le sue acquisizioni a canali istituzionali. In una lettera a Paolo VI del 29 marzo 1967 La Pira si sarebbe compiaciuto della stima che i Nordvietnamiti continuavano ad avere per lui: «[...] e tutto sommato la persona ancora più gradita e più intima per Ho Chi Minh e Van Dong resta La Pira. Essi lo hanno detto recentemente [...] vogliono bene a La Pira»¹⁴¹.

In più, l'ex sindaco-mediatore colse un tratto della guerra vietnamita che sfuggiva ai parametri usuali con cui essa veniva considerata. La Pira riconobbe e diede valore al nazionalismo vietnamita, disincagliò – per quello che poté – il conflitto dalle morsa dell'ideologia andando a parlare ad Hanoi e non a Mosca o Pechino. A Paolo VI, il 30 novembre 1965, aveva scritto: «Il Vietnam non vuole essere satellite della Cina: vuole avere una propria posizione politica e storica».¹⁴² Un segnale della tensione palpabile tra Hanoi e Pechino era stato captato da La Pira e Primicerio durante la conversazione con i rappresentanti nordvietnamiti. Fanfani lo riportò a Goldberg e nei dispacci americani se ne ritrova memoria, «Fanfani also told Goldberg that both sources had told him orally that their impression is that there is very deep suspicion in Hanoi of Peking»¹⁴³. Di nuovo, in un documento americano, si legge esplicitamente: «Ho Chi Minh [...] [is] not pro-Chinese (this fact was confirmed [...] by all of the ICC representatives, particularly the Indian)».¹⁴⁴

Rinchiudere il conflitto del Vietnam nella sfida tra comunismo e capitalismo, che pure lo condizionava, conduceva a un'erronea valutazione della battaglia in corso. L'errore di leggere le vicende della penisola indocinese con una focalizzazione sbagliata era molto facile e, in un primo tempo, vi cadde persino un esperto come l'ambasciatore italiano a Saigon. Già coordinatore a Parigi del «Cocom», il «Comitato per le esportazioni strategiche verso i paesi dell'Est» e capo dell'Ufficio del Sud-est asiatico

¹⁴¹ A. Riccardi, A. D'Angelo (a cura di), op. cit., p. 445.

¹⁴² Ivi, p. 313.

¹⁴³ *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968, Volume III, Vietnam, June-December 1965, Document 207, cit.

¹⁴⁴ Ivi, Volume XXXIII, Organization and management of foreign policy; United Nations, Document 374.

della Direzione generale degli Affari politici alla Farnesina¹⁴⁵, D'Orlandi era arrivato a Saigon con un'idea della guerra che, "praticandola", avrebbe progressivamente abbandonato.

Fanfani, dal canto suo, non irrisse agli sforzi di La Pira, ma ne elogiò le potenzialità, turbate, però, dalla pubblicizzazione dell'iniziativa e dalla pubblicazione del carteggio¹⁴⁶.

Vi sono serie ragioni per ritenere che senza l'inattesa fuga di notizie e la conseguente pubblicazione del carteggio, esso, pure con difficili successive precisazioni dei riferimenti lapiriani, poteva costituire un avvio [...] a un accertamento di qualche interesse [...] capace di concorrere a preordinare la seria considerazione di un negoziato. Nessuno può venire qui a criticare questa ipotesi, dal momento che il ministro degli Esteri [...] sostenne senza infingimenti essere il negoziato l'unica soluzione razionale di un conflitto.¹⁴⁷

Non bisogna, comunque, cadere nell'errore di ritenere che Fanfani e La Pira abbiano agito sempre in *tandem*.

Se ne hanno diverse prove. Fanfani, per esempio, non fu avvertito preventivamente da La Pira del viaggio ad Hanoi; nella corrispondenza con gli Americani il presidente dell'Assemblea dell'Onu non avallò le notizie dell'ex sindaco, ma – come lui stesso ricordò – si limitò a trascrivere quanto trasmesso da La Pira. «Si [sarebbe potuto lamentare] semmai il professor La Pira della mia tenue diffidenza»¹⁴⁸. Fanfani, effettivamente, tornò più volte sul suo ruolo di “semplice trasmettitore di notizie”.

Pretendeva qualcuno che [...] il presidente dell'ONU rifiutasse la modestissima occasione che gli veniva offerta dalla lettera di La Pira di fornire al maggiore degli alleati d'Italia qualche notizia forse utile al ritrovamento della pace in un settore, la cui inquietudine [...] attraendo verso

¹⁴⁵ Sica, *Marigold non fiori...*, cit., p. 131.

¹⁴⁶ Id., *L'Italia e la...*, cit, p. 67.

¹⁴⁷ A. Fanfani, op. cit., pp. 87 e 88.

¹⁴⁸ Ivi, p. 80.

il Pacifico l'attenzione degli Stati Uniti, non giova affatto al mantenimento del difficile equilibrio di sicurezza in altre parti del mondo?¹⁴⁹

E continuò:

Non ha alcuna importanza se allo sviluppo dei contatti avviati anche con la partecipazione di un italiano a presidente dell'ONU questi vi prenda parte o meno: non ha alcuna importanza; l'importante è che i contatti si abbiano, si concludano felicemente per la tranquillità del popolo vietnamita, per la possibilità del grande popolo americano di dedicare tutti i suoi sforzi generosi e tutte le grandi risorse a grandi imprese di progresso, per la certezza degli italiani e degli europei di non vedere minacciata la propria sicurezza dal crescere di difficoltà per tutti in altri settori.¹⁵⁰

Infine, incontrato Primicerio il 20 novembre 1965, non parlò dell'incontro con Goldberg.

Questo piccolo particolare serve a dimostrare, a coloro i quali credono che dal mattino alla sera La Pira sia dentro di me e io dentro La Pira, che Giorgio La Pira va per conto suo non soltanto per il mondo, ma anche in politica, anche in prudenza, anche in azione.¹⁵¹

È vero, i due

stavano bene insieme perché uno considerava l'altro già beatificato e questi a sua volta vedeva nell'altro uno strumento della Provvidenza [ciò non toglie] che su qualche tema, specie di politica estera, [La Pira] ven[isse] a volte richiamato a un maggior realismo [eppure] non se la prendeva, e sempre sorridendo ribadiva le sue convinzioni.¹⁵²

¹⁴⁹ Ivi, p. 94.

¹⁵⁰ Ivi, p. 95.

¹⁵¹ Ivi, p. 81.

¹⁵² A. Forlani, op. cit., pp. 92-94.

La *vulgata* che ci ha consegnato un La Pira «sognatore astratto»¹⁵³ dice probabilmente solo una mezza verità.

L'ex sindaco non amava essere trattato come un ingenuo e rifiutava che le sue idee venissero trattate come fantasticherie. Un estratto di una lettera dell'8 ottobre al pontefice lo fa trasparire.

Beatissimo Padre, poesia? Ma parlano i fatti, parlano le pietre: basta essere attenti: non è “poesia”, è realtà storica, tessuta con geometrica esattezza da Dio stesso anche oggi come nel corso dei secoli!¹⁵⁴

La Pira sentiva il peso di queste critiche. Fenoaltea, per esempio, fu critico della «filosofia terzomondista, populista di [...] La Pira»¹⁵⁵.

È, altresì, vero che gli Americani dovevano fino in fondo mostrare il meno possibile cenni di cedevolezza. Fanfani, il 30 dicembre, incontrò Goldberg e gli chiese: «Ma insomma lei è ottimista o pessimista? E Goldberg [...] pessimista [...] [e] con occhi ancora più pessimisti, aggiun[se]: «Non bisogna dimostrare che cerchiamo la pace»¹⁵⁶.

Tra dissuasioni di possibile arrendevolezza, semi smentite e tentativi di sabotaggio, i *desiderata* di Fanfani per il Vietnam non videro la realizzazione sperata.

Ciononostante, pur sottolineando diverse volte e con accenti diversi la sua funzione semplicemente comprimaria, il ministro italiano sfruttò il sondaggio lapiriano – nel senso che fu La Pira, autonomamente, a pensarlo e metterlo in pratica – per rilanciare le capacità di mediazione dell'Italia.

Fanfani colse l'occasione motivato anche dalla carica che ricopriva come presidente dell'Assemblea dell'Onu.

Lecito considerare la sua una fuga in avanti che non considerò i limiti di un paese come l'Italia, gli offuscamenti dovuti ai facili entusiasmi e l'intralcio dei particolarismi partitici, ma sarebbe ingeneroso non riconoscergli di aver creduto nelle potenzialità di una politica di presenza.

¹⁵³ Ivi, pp. 93 e 94.

¹⁵⁴ A. Riccardi, A. D'Angelo (a cura di), op. cit., p. 294.

¹⁵⁵ S. Fenoaltea, op. cit., p. 198.

¹⁵⁶ Assr, Faf, *Diari*, 30 dicembre 1965.

2. Il riconoscimento della Cina

La Repubblica popolare cinese (Rpc) fu riconosciuta dall'Italia il 6 novembre 1970 ed entrò a far parte delle Nazioni Unite il 25 ottobre dell'anno successivo. Il suo seggio onusiano, precedentemente, era stato occupato dalla Repubblica di Cina.

Il tema della rappresentanza cinese al Palazzo di Vetro fu originato dall'Unione Sovietica negli anni Cinquanta. Mosca aveva riconosciuto il nuovo Stato due giorni dopo la proclamazione e nel febbraio 1950 vi aveva concluso un «Trattato di amicizia, alleanza e mutua assistenza»¹⁵⁷.

Il punto da discernere era la definizione di chi, tra la minuscola Cina nazionalista e la gigantesca Cina comunista, avesse più diritto a sedere all'Onu; lo scoppio della guerra di Corea¹⁵⁸, però, fece desistere le grandi potenze dall'iscrivere il tema all'ordine del giorno. Il deterioramento dei rapporti tra l'Urss e la Cina popolare all'inizio degli anni Sessanta e il progresso delle ricerche cinesi nell'ambito dell'arma nucleare fecero il resto¹⁵⁹.

Nel 1965 la questione cinese era uno dei temi che più stava a cuore a Fanfani.

Essa lo era stata, in realtà, già negli anni della prima militanza DC quando un argomento così in “odor di sinistra”¹⁶⁰ veniva sbandierato da Fanfani e da altri esponenti della sinistra democristiana come Giovanni Gronchi «più

¹⁵⁷ Cfr. M.F. Pini, *Italia e Cina 60 anni tra passato e futuro*, L'Asino d'oro, Roma 2011, p. 81.

¹⁵⁸ Sul conflitto coreano si vedano B. Cumings, *Origins of the Korean War*, Princeton University Press, Princeton 1989 e W. Stueck, *Rethinking the Korean War*, Princeton University Press, Princeton 2002.

¹⁵⁹ Cfr. D. Samia, *La politique extérieure de Taiwan. La politique de participation de la République de Chine (Taiwan) à l'ONU: une double dimension*, in *Perspectives chinoises*, 43, 1997, pp. 53-61.

¹⁶⁰ All'inizio degli anni Cinquanta, il PCI era attento ad allacciare rapporti con il mondo asiatico attraverso iniziative come la creazione nel 1953 del «Centro per lo sviluppo delle relazioni economiche e culturali con la Cina» presieduto da Ferruccio Parri e l'organizzazione di delegazioni culturali e scientifiche orientate verso quel paese. L'attenzione passava per gli articoli dell'«Unità» e dell'organo di stampa del PSI, l'«Avanti!», come pure in Parlamento dove comunisti e socialisti presentavano interpellanze per riconoscere la Cina rossa. Cfr. C. Meneguzzi Rostagni, G. Samarani (a cura di), *La Cina di Mao, l'Italia e l'Europa negli anni della Guerra fredda*, il Mulino, Bologna 2014, p. 19.

[per] provocazione e diversificazione dalla linea politica ufficiale»¹⁶¹ che per convinzione.

Nei panni di ministro e poi di presidente dell'Assemblea dell'Onu, il semplice atto di sfida degli albori lasciò il posto a più edificanti aspirazioni. La prima era collegata alla speranza di giungere, tramite la manifestazione di apertura verso Pechino, a una soluzione della crisi vietnamita. Il Vietnam per la Cina era un tabù. Lo scrisse anche Nenni: «L'America deve andarsene [dal Vietnam]. Se non ritira le sue truppe non ci saranno negoziati [...] niente trattative senza il preventivo ritiro degli americani»¹⁶². Un'intransigenza siffatta si poteva smussare se, specularmente, il tabù della Cina comunista all'Onu sarebbe diventato meno inviolabile.

Della propedeuticità del riconoscimento di Pechino per la risoluzione del conflitto vietnamita Fanfani fu debitore nei confronti di La Pira.

La contiguità geografica tra Cina e Vietnam e la partecipazione della Cina direttamente al dialogo sul Vietnam e indirettamente al conflitto che quel dialogo da anni invano tenta di chiudere hanno reso di maggiore attualità il problema della partecipazione della Cina all'Onu.¹⁶³

Durante la consiliatura a Palazzo Vecchio, il sindaco fiorentino aveva invitato l'omologo di Pechino accogliendolo così: «Se la Repubblica italiana non riconosce la Repubblica popolare cinese, intende farlo la Repubblica di Firenze»¹⁶⁴.

Il 13 ottobre 1965 il non più sindaco a Paolo VI aggiunse:

A Firenze (la città del dialogo e della riconciliazione umana: come ha scritto *Esprit*) con grande probabilità la Cina [...] può iniziare il suo drammatico e faticoso incontro coi popoli dell'Occidente (e delle altre parti del mondo).¹⁶⁵

¹⁶¹ Ivi, p. 52.

¹⁶² Nenni, *Gli anni del...*, cit., p. 520, annotazione del 17 agosto 1965.

¹⁶³ A. Fanfani, op. cit., p. 125.

¹⁶⁴ Pini, *Italia e Cina...*, cit., p. 81.

¹⁶⁵ A. Riccardi, A. D'Angelo (a cura di), op. cit., p. 303.

Anche con Moro l'ex sindaco scriveva di vantare buoni rapporti con la Cina rossa. Raccontandogli del desiderio di riproporre a Firenze il «Convegno dei Sindaci delle capitali del mondo», come avvenuto nel 1955, per l'eventuale contatto con i Cinesi, il 20 novembre 1965 si raccomandò: «Per la Cina, ci penso direttamente io: sono in relazione, infatti, con il Sindaco di Pekino [e] con Ciu En Lai»¹⁶⁶.

La seconda aspirazione di Fanfani era quella di marcare la presidenza al Palazzo di Vetro con un grande successo a sua firma.

La *legacy* sulla vertenza cinese che il politico aretino aveva ricevuto da Saragat e da Moro si caratterizzava per tre momenti apprezzabili. Il primo e il secondo, rispettivamente, nel febbraio e nel dicembre 1964 mentre il terzo nel febbraio 1965.

Era l'inizio del 1964 quando l'allora ministro, Saragat, interpellato sulla vicenda, aveva dichiarato che

non era importante sapere se il [...] governo [avesse inteso] procedere a un'intesa con [...] Pechino, ma [...] quando meglio [sarebbe convenuto] nell'interesse dell'Italia e delle nazioni alleate dell'Italia [e] del mondo democratico libero procedere a tale riconoscimento.¹⁶⁷

L'Italia, *en principe*, era pronta a riconoscere la Cina pur rimandando la decisione a un non ben precisato momento adatto.

Stesso anno, stesso ministro, ma tenore diverso nelle parole pronunciate dieci mesi dopo:

Riconoscendo che maggiore responsabilità nel settore spetta a[gli] Stati Uniti, noi non abbiamo finora deciso di riconoscere la Cina, né lo faremo senza opportuni e amichevoli contatti con gli Stati Uniti.¹⁶⁸

Saragat, evidentemente, temeva che andare incontro a Pechino avrebbe guastato i rapporti di Roma con Washington. Per questo, da presidente della

¹⁶⁶ Fondazione La Pira, *Moro e La Pira...*, cit., p. 72.

¹⁶⁷ C. Meneguzzi Rostagni, G. Samarani, op. cit., p. 41.

¹⁶⁸ Ivi, p. 46.

Repubblica, sarebbe stato d'accordo con Moro quando il presidente del Consiglio avrebbe mandato a Fanfani questo messaggio in merito proprio all'ammissione cinese: «I nostri alleati fino a prova contraria sono gli americani»¹⁶⁹.

Il secondo intervento, molto più ponderato rispetto al primo, pagava lo scotto dell'inasprimento della guerra tra Usa e Vietnam del Nord. Difatti, nell'agosto 1964, il cosiddetto «Incidente del Tonchino» aveva rappresentato il *casus belli* in virtù del quale Johnson aveva ottenuto dal Congresso americano l'autorizzazione ad attaccare il Nord Vietnam senza formale dichiarazione di guerra. Per il sottosegretario di Stato, Nicholas Katzenbach, la risoluzione del golfo del Tonchino fu «l'“equivalente funzionale” di una dichiarazione di guerra»¹⁷⁰.

L'*escalation* vietnamita, in realtà, non piegò soltanto “le belle speranze” italiane, ma implicò una retromarcia da parte di Johnson che, durante la sua presidenza, aveva proseguito per la strada degli *ambassadorial talks*¹⁷¹. Questi colloqui erano iniziati nell'agosto 1955 tra Usa e Repubblica popolare cinese, a Ginevra, per parlare di rimpatrio dei connazionali e temi di mutuo interesse. Erano, insomma, il surrogato di relazioni diplomatiche inesistenti tra i due paesi. Dal 1958 Varsavia era diventata la capitale di questi colloqui dopo una loro sospensione di nove settimane dovuta a incomprensioni tra le due potenze.

Negli ambienti romani, quindi, si ammoniva alla cautela mentre in altre capitali occidentali iniziava a scricchiolare la cieca conformazione alla linea statunitense. Parigi¹⁷², già in gennaio, aveva annunciato di voler riconoscere Pechino; in primavera, invece, furono Bruxelles e Ottawa¹⁷³ a mostrarsi propense a riesaminare la faccenda.

¹⁶⁹ M. Brosio, op. cit., p. 216.

¹⁷⁰ M. Young, op. cit., p. 194.

¹⁷¹ C. Meneguzzi Rostagni, G. Samarani, op. cit., p. 45.

¹⁷² Per Parigi, in verità, non vi fu mai cieca conformazione alla linea Usa.

¹⁷³ In questa ridefinizione di posizioni va aggiunta, dall'altro capo del pianeta, Tokyo. Nel mese di novembre arrivò al Dipartimento di Stato la notizia di consultazioni trilaterali tra Bruxelles, Ottawa e Roma e, a distanza di un mese, si vociferò che alle capitali belga e canadese, l'Italia volesse aggiungere quella giapponese. L'allargamento dei colloqui a Tokyo venne, però, smentito da Roma. Le consultazioni trilaterali, nell'ottica italiana, servivano a imbastire una via alternativa sul problema cinese visto che la tradizionale posizione occidentale stava perdendo smalto. Tra i

Con il ritorno al potere di Charles de Gaulle nel 1958, la Francia aveva iniziato a considerare la Cina rossa un interlocutore degno di attenzione. Si potrebbe quasi ravvisare una sorta di *escalation* nelle sue dichiarazioni. Nel 1962: «Il y a quelque chose d’anormal dans le fait que nous n’avons pas des relations avec le pays le plus peuplé du monde»¹⁷⁴; nel 1963: «Le fait chinois “est de plus en plus apparent et de plus en plus important dans le monde»¹⁷⁵ e, infine, il 31 gennaio 1964 egli evocò la Cina come «un grand peuple, le plus nombreux de la terre»¹⁷⁶, giustificò «la reconnaissance»¹⁷⁷ di Pechino «par “l’évidence et la raison”»¹⁷⁸ e insisté sul fatto che «aucune réalité politique n’[aurait pas pu] être considérée, en Asie, ni guerre ni paix»¹⁷⁹ senza che la Cina «y soit impliquée»¹⁸⁰.

Così

la France [fut] le premier grand pays occidental à nouer des relations officielles à un niveau élevé avec la Chine populaire et entend[it] donner toute sa valeur à sa décision, en particulier pour ce qui [fut] de la représentation de ce pays à l’ONU.¹⁸¹

Il riconoscimento della Cina rossa rappresentava il gran ritorno di Parigi nello scenario del Sud-est asiatico dopo la sconfitta di Dien Bien Phu del 1954.

Ciononostante

les relations franco-chinoises ne se développè[rent] pas comme prévu. Jusqu’en février 1965, elles [furent] bonnes: on discut[ait] de tout en restant toutefois au plan general [...] à partir de février 1965 (date de l’escalade au

motivi di interesse del Belgio e del Canada a revisionare i rapporti con la Cina l’imponente offerta del mercato cinese. Cfr. C. Meneguzzi Rostagni, G. Samarani, op. cit., p. 43.

¹⁷⁴ M. Vaïsse, *La Grandeur: politique étrangère du général de Gaulle 1958-1969*, Fayard, Paris 1998, p. 515.

¹⁷⁵ *Ivi*, p. 516.

¹⁷⁶ *Ivi*, p. 520.

¹⁷⁷ *Ibidem*.

¹⁷⁸ *Ivi*, p. 521.

¹⁷⁹ *Ibidem*.

¹⁸⁰ *Ibidem*.

¹⁸¹ *Ibidem*.

Viêt-nam), les conversations furent plus difficiles et plus rares, même si les rapports [maintinrent] dans les domaines culturels et économiques.¹⁸²

Più o meno contemporaneamente al riconoscimento francese di Pechino, de Gaulle aveva lanciato lo slogan «dall'Atlantico agli Urali» con cui faceva delimitare il continente europeo da questi due estremi. Se il Generale avesse esteso le dimensioni dell'Europa a tutta l'Urss, vi avrebbe compreso anche la Siberia, ma dato che la Cina avanzava alcune rivendicazioni su di essa, preferì optare per questa delimitazione territoriale non scontentando Pechino¹⁸³. Questa nozione, inoltre, ricopriva

un concept historique qui sépar[ait] la partie européenne de l'Union soviétique de son empire colonial, enfin une vision d'avenir: elle signifi[ait] pour lui que la véritable Europe n'est pas la petite Europe – l'Europe des Six.¹⁸⁴

Nella prima metà di luglio 1964 era arrivato pure il lasciapassare del «Gruppo dei 77» durante la prima «Conferenza delle Nazioni Unite per lo sviluppo e il commercio» (Unctad) e un ulteriore gradimento era venuto fuori dalla «Conferenza dei paesi non allineati» riuniti al Cairo.

Contrariamente, in Italia, il presidente Moro, il 18 febbraio 1965, a Palazzo Madama «dovette chiarire che il riconoscimento [cinese] [sarebbe dovuto] avvenire quando fosse [stato] utile per la causa della distensione e della pace in generale, “e il momento [...] non sembrava il più adatto”»¹⁸⁵.

La scelta dilatoria che veniva sposata a livello politico non si riverberava, però, sul versante economico.

Alla fine di maggio 1964 il senatore e responsabile Esteri PSI, Paolo Vittorelli, accompagnato dal console commerciale a Hong Kong, Saverio Santaniello, si era recato a Pechino per valutare la possibilità di relazioni commerciali e, a fine novembre, si era concluso a Roma l'accordo che

¹⁸² Ivi, pp. 521 e 522.

¹⁸³ Assr, Faf, *Sezione I, serie 1, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 39, f. 5, s.fasc. 2*, Aillaud a Fanfani, 25 ottobre 1967.

¹⁸⁴ Vaïsse, *La grandeur: politique...*, cit., p. 420.

¹⁸⁵ C. Meneguzzi Rostagni, G. Samarani, op. cit., pp. 46 e 47.

prevedeva, nelle rispettive capitali, lo stabilimento di uffici semi-diplomatici per la promozione degli scambi¹⁸⁶ annunciato pubblicamente da Saragat il 3 dicembre¹⁸⁷.

I contatti del 1964 non intaccarono, in realtà, una verginità relazionale tra Roma e Pechino. Quando l'embargo statunitense verso il gigante asiatico era impenetrabile¹⁸⁸, le imprese collegate al PCI, comunque, stipulavano dei contratti con i Cinesi.

Nell'interludio tra l'inizio della politica di *containment* e la parziale liberalizzazione, la data del 1955 segnò alcuni passi in avanti nell'avvicinamento italo-cinese.

All'ottobre di quell'anno risale l'approdo del primo politico italiano in terra cinese. Parliamo di Nenni. Leggenda vuole che il leader italiano sia stato invitato da Zhou Enlai avendo captato, il capo di governo e ministro degli Esteri cinese, la sensibilità dell'illustre politico per l'argomento.

Quella di Nenni, oltre che una disposizione personale, era stata la tensione di tutta l'area socialista a cominciare da un certo Dino Gentili. Tessera PSI, operatore commerciale e amico di Nenni, nel 1953 quest'ultimo aveva fondato la «Comet», «Società per gli scambi internazionali», capace di aggirare le barriere statunitensi al commercio con i comunisti. Per la «Comet» fu fondamentale la presenza fissa tra il 1953 e il 1956 di un agente commerciale a Pechino, il comunista Spartaco Muratori.

Nel 1958 il pioniere Gentili aveva riunito in una società da lui stesso diretta, la «Cogis», «Compagnia generale interscambi», tutte le attività di import-export con la Cina delle maggiori imprese private e di Stato italiane¹⁸⁹.

¹⁸⁶ Pini, *Italia e Cina...*, cit., p. 102.

¹⁸⁷ C. Meneguzzi Rostagni, G. Samarani, op. cit., p. 44.

¹⁸⁸ Nel 1947 gli Usa iniziarono una *policy* di contenimento nei confronti del nemico comunista, poi nel 1951 con il *Mutual Defense Assistance Act* o *Battle Act* essi si ripromisero di assicurare ai paesi alleati assistenza militare ed economica in cambio dell'applicazione di un embargo che limitava la vendita di materiali e prodotti strategici al blocco comunista. Contro la Cina, nel 1952, vennero imposte barriere più rigide di quelle applicate all'Urss e ai suoi alleati. Nel 1957 pressioni specialmente inglesi agevolarono una limitata liberalizzazione delle restrizioni. Cfr. C. Meneguzzi Rostagni, G. Samarani, op. cit., pp. 62 ss.

¹⁸⁹ P. Olla Brundu, *Pietro Nenni, Aldo Moro e il riconoscimento della Cina comunista*, Le Carte e la storia 2/2004, p. 32.

Il 1958 fu un *annus felix*. Dopo la lobby cinese di Gentili, a mettere gli occhi sulla Cina fu Enrico Mattei.

Il presidente dell'«Eni», avendo intuito la portata della cooperazione con Pechino, decise di farvi una visita¹⁹⁰.

Con gli anni la forza di Mattei si dilat[ò] sino al punto che divent[ò] quasi impossibile per i governi in carica assumere iniziative di politica estera senza il suo consenso. Mattei non oper[ò] isolatamente. La sua azione, anzi, pre[se] vigore proprio grazie alla capacità del petroliere di saldare alcuni interessi economici con quelli della politica estera.¹⁹¹

Su questa scia, si può considerare importante la decisione di Fanfani di autorizzare Santaniello a visitare il *Canton fair* nel maggio 1963. Continuava quella diplomazia del commercio di cui l'apripista era stato Gentili, ma con una valenza maggiore perché l'autorizzazione partiva dal capo di governo.

I mercati del Nordafrica e dell'Est erano le mete preferite dell'«Eni».

Si narra che, come per Fanfani, anche nel caso di Mattei, l'impulso di La Pira fu decisivo e millimetrico fu il vaglio delle vicendevoli opportunità che la mossa dell'«Eni» avrebbe comportato.

La Cina e l'Occidente europeo hanno interessi economici assolutamente complementari. Un paese grande e progressivo come la Cina [...] non può non trovare comprensione nell'Occidente europeo il quale, a sua volta, ha esuberanza di prodotti manifatturati, di macchinario e di materie chimiche da offrire in vendita [...] avviare intensi scambi con un paese industriale come l'Italia può costituire l'avanguardia della ripresa di rapporti economici e politici fruttuosi.¹⁹²

¹⁹⁰ I primi approcci tra l'«Eni» e la «Rpc» avvennero tramite l'ambasciata cinese a Berna dove nell'inverno 1958 l'emissario «Eni», Franco Micucci Cecchi, fu ricevuto dall'*attaché* commerciale, Kao Shanglin. La competenza per gli affari commerciali con l'Italia era infatti dell'*attaché* commerciale dell'ambasciata svizzera. Cfr. C. Meneguzzi Rostagni, G. Samarani, op. cit., p. 71.

¹⁹¹ V. Ianari, *L'Italia e il Medio Oriente: dal "neoatlantismo" al peace-keeping*, in A. Giovagnoli, S. Pons (a cura di), op. cit., p. 388.

¹⁹² C. Meneguzzi Rostagni, G. Samarani, op. cit. p. 69.

In fin dei conti, si può convenire che l'economia avesse vestito i panni della politica laddove la politica in "carne e ossa" aveva preso una piega attendista.

L'attendismo non era giustificato dall'esitazione sulla questione di fondo visto che Roma aveva dimostrato di voler riconoscere diplomaticamente Pechino, ma da alcune considerazioni complementari.

Se nell'era pre-Fanfani la domanda era stata: «Quando riconoscere la Cina popolare?», nell'epoca fanfaniana la domanda fu: «Come riconoscere la Cina popolare?». Inoltre, considerando la repulsione di Washington rispetto all'argomento, era inopportuno per Roma procedere al riconoscimento prima che la questione dell'ammissione della «Rpc» fosse diventata meno contrastata in seno al Palazzo di Vetro.

Pertanto, l'Italia, nelle persone di Amintore Fanfani e Giacinto Bosco – quest'ultimo capo della delegazione italiana all'Onu – furono i fautori di una proposta che avrebbe modificato il *modus operandi* sull'ammissione della Cina comunista nel consesso internazionale.

La proposta venne lanciata da Bosco il 27 settembre 1965 davanti all'adunanza dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Egli proponeva di deferire

tutto il complesso di argomenti connessi con l'appartenenza alle Nazioni Unite ad uno speciale comitato, che [avrebbe potuto] esaminare i suggerimenti provenienti anche da stati non membri o da governi non rappresentati, e [avrebbe riferito] alla [successiva] Assemblea generale delle Nazioni Unite.¹⁹³

Insomma, «[si] chiede[va] la nomina di uno speciale comitato¹⁹⁴ che stabilisse il "come" la Cina [potesse] e [dovesse] entrare»¹⁹⁵. Il «Comitato» avrebbe dovuto prendere tempo fino alla ventunesima assemblea del 1966

¹⁹³ A. Villani, *L'Italia e l'Onu negli anni della coesistenza competitiva (1955-1968)*, CEDAM, Padova 2007, p. 229.

¹⁹⁴ L'idea di un «organo *ad hoc*» era stata sollevata nel 1961 dagli Usa, ma subito accantonata.

¹⁹⁵ Nenni, *Gli anni del...*, cit., p. 549, annotazione del 6 novembre 1965.

e, frattanto, accertare se la Cina fosse voluta entrare, a quali condizioni e con quali conseguenze.

Per Fanfani

bisognava procedere con metodi diversi da quelli sino ad allora usati, rinunciando al sistema dei voti non preparati da apposite discrete e prudenti ricerche che portassero l'Assemblea dell'ONU non a dare un voto suscettibile di rompere ogni cosa, ma un voto di ratifica di un accordo finalmente raggiunto.¹⁹⁶

Continuare a votare sulla base di mozioni che perpetuavano divisioni fra posizioni contrapposte non avrebbe dato risultati produttivi.

L'iniziativa avrebbe avuto diversi vantaggi.

Innanzitutto, fondandosi sulla «tesi delle due Cine», ovvero la salvaguardia della personalità giuridica di Taipei e la sua appartenenza all'Onu nonché il riconoscimento della Cina popolare, non avrebbe fatto torto a nessuno; in seconda istanza, avrebbe concesso un margine di tempo per mediare con la Cina e, infine, sarebbe potuta essere il “salvagente” degli Stati Uniti nel caso di una contrazione del loro consenso nell'Assemblea a favore di un progressivo consenso verso l'ingresso cinese.

Moro giudicò la trovata «importante, attuale e meritevole di particolare studio»¹⁹⁷, ma non era entusiasta.

La discrepanza tra Fanfani-Bosco e l'esecutivo fu condizionata dalla freddezza con cui la proposta era stata recepita dagli Americani. Lo aveva svelato Fenoaltea a seguito di un incontro con Rusk.

L'ambasciatore italiano negli Usa fu una figura importante nell'arco del ministero di Fanfani. Egli rappresentò l'osservanza più stretta dell'atlantismo¹⁹⁸. Questo piccolo estratto di un suo articolo lo dimostra.

Se c'è un paese per il quale gli indirizzi di politica estera hanno rilevanza, e rilevanza decisiva, sulla vita politica interna, questo paese è l'Italia. Si può

¹⁹⁶ A. Fanfani, op. cit, p. 75.

¹⁹⁷ A. Villani, op.cit., p. 233.

¹⁹⁸ Come membro del Partito d'azione Fenoaltea arrivò all'atlantismo da posizioni inizialmente neutralistiche, cfr. Sica, *L'Italia e la...*, cit., p. 187.

enunciare una proposizione che ha valore permanente. L'Italia è un paese civile, moderno e democratico all'interno nella misura in cui nei suoi orientamenti di politica estera prevalga l'attrazione del mondo nord-occidentale, nella misura [...] in cui il soffio dell'Atlantico prevalga su quello del Mediterraneo. Ove il contrario accada, l'Italia è votata [...] a essere internazionalmente il *soft underbelly* dell'Europa.¹⁹⁹

Il rapporto tra Italia e Stati Uniti per Fenoaltea era, oltretutto, non una questione "bilaterale", ma doveva essere parte di una cornice europea.

Per quanto stretti e intimi siano e debbano rimanere i vincoli fra l'Italia e gli Stati Uniti noi riteniamo che i problemi italiani, o che interessano l'Italia, vadano prospettati il meno possibile in termini bilaterali e il più possibile in termini di partecipazione italiana e di appoggio americano a una costruzione multilaterale. Porre i problemi italiani non come problemi italiani ma come lati italiani di problemi europei era il lungimirante insegnamento di Carlo Sforza.²⁰⁰

E poi

è del tutto vano parlare di eguaglianza fra America ed Europa occidentale finché questa è divisa e debole perché è divisa. Non ci può essere perché non c'è obiettivamente eguaglianza fra un gigante e una decina di nani, per di più discordi fra loro.²⁰¹

Fu solo per «deferenza e cortesia nei riguardi italiani»²⁰² che gli Americani non cassarono la proposta. Ufficialmente, Rusk aveva detto di non considerarla irragionevole o offensiva verso di loro, ma essa rimaneva un'opzione di serie B. Si continuava come si era sempre fatto. In realtà, non tutti gli attori americani coinvolti erano unanimi nel giudizio.

¹⁹⁹ S. Fenoaltea, op. cit, p. 13.

²⁰⁰ Ivi, p. 79.

²⁰¹ Ivi, p. 82.

²⁰² Acs, Am, Serie 3, s.serie 2, busta 61, f. 117, s.fasc. 1, Telegramma Fenoaltea a Roma, 13 ottobre 1965.

La rappresentanza statunitense a New York suggerì a Rusk di modificare la strategia seguita fino a quel momento e di non ignorare proposte diverse, ma la linea del segretario di Stato fu quella che prevalse. Era importante, invece, che il Dipartimento di Stato e la rappresentanza al Palazzo di Vetro si tenessero il più uniti possibile, «Bundy emphasized the special importance of the closest liaison possible between us on this problem»²⁰³.

La vera ancora di salvezza per gli Stati Uniti rimaneva il punto sulla «questione importante» ovvero l'assicurazione che i voti pro Cina all'Onu si mantenessero al di sotto dei due terzi dei votanti. In un memorandum americano si legge: «We may well have to rely on the “important question” route»²⁰⁴.

Il principio della maggioranza qualificata associato alla questione cinese fu stabilito nel 1961 in conseguenza a una risoluzione presentata da cinque paesi (Australia, Colombia, Giappone, Italia e Stati Uniti)

in base alla quale, in conformità con l'art.18 dello Statuto [delle Nazioni Unite], ogni proposta di sostituire la rappresentanza della Cina [era] una questione importante, da decidere cioè a maggioranza di due terzi. Quella risoluzione era stata approvata con 61 voti favorevoli, 34 contrari e 7 astensioni.²⁰⁵

La votazione di sostanza aveva fatto segnare, invece, 36 voti in favore di Pechino, 48 contro e 20 astensioni²⁰⁶.

Da allora nessuna nuova votazione sostanziale, ma una votazione procedurale nel 1963 con 41 voti pro Cina, 57 contro e 12 astensioni.

Nel 1965, la mozione cambogiano-albanese riaprì la discussione anche sul merito.

Il dibattito venne fissato per l'8 novembre. Parlarono i rappresentanti cambogiano, cinese (di Taipei), statunitense, albanese e sovietico²⁰⁷.

²⁰³ *Foreign Relations of the United States, 1964-1968 Volume XXX, China, Document 107.*

²⁰⁴ Ivi, Volume XXXIII, Organization and management of foreign policy; United Nations, Document 367.

²⁰⁵ Acs, Am, Serie 3, s.serie 2, busta 61, f. 117, s.fasc. 4, *Appunto sulla discussione sul seggio cinese alle Nazioni Unite, New York, 8 ottobre 1965.*

²⁰⁶ *Ibidem.*

Il 9 novembre la situazione si fece incerta e le tensioni si scatenarono fortissime anche per via dell'iniziativa di un giovane cattolico americano, che si bruciò vivo davanti al Palazzo per protestare contro la guerra in Vietnam.

A Roma, il Consiglio dei ministri si era riunito il 6 novembre per concertare il voto da esprimere.

Moro era il sostenitore della tesi della non equidistanza. Porsi a metà strada tra Washington e Pechino sarebbe stato uno sgarbo verso la prima e, ancor peggio, un venir meno rispetto agli obblighi che a essa li legavano²⁰⁸,

ho sempre concordato nel punto di vista che il riconoscimento della Cina popolare è problema di tempo e che, pur esprimendo riservatamente come per il passato nostre sollecitazioni per una realistica visione del problema, non conviene lasciare isolati gli Stati Uniti non volendo favorire l'abbandono della solidarietà occidentale che è la migliore reale garanzia del proseguimento della politica di distensione.²⁰⁹

L'unica spalla su cui poteva contare la proposta Bosco era Nenni, seguito dagli altri ministri socialisti. In realtà, anche gli «stessi ministri socialdemocratici e repubblicani sembrarono accogliere con spirito aperto le proposte fatte dalla delegazione socialista»²¹⁰.

Il vicepresidente del Consiglio ventilò due alternative, cioè l'appoggio dell'iniziativa o l'astensione, ma su nessuna delle due si trovò la benché minima convergenza²¹¹.

²⁰⁷ Assr, Faf, *Sezione I, serie 1, s.serie 5, s.sottoserie 2, busta 35, f. 4, s.fasc. 2, "Cina e Vietnam", 1965 set.25-dic.18 Corrispondenza telegrafica sul seggio della Cina all'Onu e sul Vietnam, 8 novembre 1965.*

²⁰⁸ Dietro al vincolo morale – che pure esisteva – si celava, allo stesso tempo, il timore che gli Stati Uniti potessero sentirsi legittimati ad abbandonare il ruolo di garanti della solidarietà occidentale.

²⁰⁹ Acs, Am, *Serie 3, s.serie 2, busta 61, f. 117, s.fasc. 1, Lettera Moro a Fanfani, 26 settembre 1965.*

²¹⁰ *Atti Parlamentari, Discussioni, Assemblea, 18 novembre 1965.*

²¹¹ Assr, Faf, *Sezione I, serie 1, s.serie 5, s.sottoserie 2, busta 35, f. 4, s.fasc. 2, "Cina e Vietnam", 1965 set.25-dic.18 Corrispondenza telegrafica sul seggio della Cina all'Onu e sul Vietnam, 7 novembre 1965.*

Grossa discussione di politica estera al Consiglio dei ministri. Argomento: il voto della nostra delegazione all'ONU sull'ammissione della Cina. Ho sostenuto a fondo l'iniziativa che Bosco, su evidente consiglio di Fanfani, si era proposto di prendere: chiedere cioè la nomina di uno speciale comitato il quale stabilisse il «come» la Cina può e deve entrare [...] mi sono [...] pronunciato per l'iniziativa Bosco o per l'astensione. Sono naturalmente rimasto solo, beninteso con l'adesione dei ministri socialisti.²¹²

Il dissenso – «Certo ci sono state nella coalizione di maggioranza delle frizioni inevitabili»²¹³, disse ancora Nenni – non risparmiò neanche la materia procedurale poiché il politico faentino era un avversatore del quorum dei due terzi sostenuto, al contrario, dal presidente del Consiglio.

L'Italia fu l'unico paese europeo ad avere apposto la sua firma sulla mozione presentata dagli Usa al fine di elevare a due terzi la maggioranza richiesta per la soluzione della questione cinese».²¹⁴

Nenni si sfogò così:

All'ONU votazione sull'ammissione della Cina: quarantasette «no» (tra cui l'Italia), quarantasette «sì», ventidue astensioni. Ma l'America si era premunita contro le incognite del voto riproponendo la procedura della «questione importante» che prevede il quorum dei due terzi [...] mi sono rammaricato con Moro della firma italiana alla mozione procedurale relativa alla «questione importante». Mi ha risposto che l'Italia aveva già preso posizione in tale senso nel 1961. Siamo dunque al 1961? Non lo siamo. Ma bisogna riconoscere che la Cina ha posto, con il suo atteggiamento, in grosse difficoltà quanti, come me, sono fautori della sua ammissione alle Nazioni Unite.²¹⁵

Nella sua scelta, Moro confermava le perplessità che aveva paventato a Fanfani alla fine di settembre:

²¹² Nenni, *Gli anni del...*, cit., pp. 549 e 550, annotazione del 6 novembre 1965.

²¹³ *Ibidem*.

²¹⁴ *Ibidem*.

²¹⁵ *Ivi*, pp. 553 e 554, annotazione del 17 novembre 1965.

Nel momento attuale [l'] ammissione non favorirebbe certo l'auspicata distensione e la concreta funzionalità dell'Onu, verso la quale la Cina ha un atteggiamento polemico e pieno di riserva, il che fa dubitare della sua effettiva volontà di entrare in un'ordinata comunità delle nazioni.²¹⁶

Il momento storico non deponeva né a favore dell'ammissione come viatico alla facilitazione della Distensione né come compimento dell'universalizzazione dell'Onu.

L'universalità delle Nazioni Unite fu un punto su cui si insistette molto nella *quaestio* cinese. Del resto, l'estraneità del paese più popoloso del mondo come la Repubblica popolare cinese, in punta di diritto, costituiva una violazione del principio di universalità su cui l'organizzazione si fondava.

Bosco, nell'intervento del 27 settembre, l'aveva tenuto in considerazione:

È auspicabile in futuro uno sforzo reciproco per il varo di una formula che possa risolvere il problema nel quadro dei criteri congiunti dell'universalità e dell'omogeneità, occorre cioè che l'intera comunità internazionale coincida con la famiglia delle Nazioni Unite e al tempo stesso che ciascun membro adempia agli obblighi della Carta di San Francisco.²¹⁷

In questo passaggio si sottolineava, contemporaneamente, l'altro punto dolente: l'adempimento di ogni membro Onu degli obblighi della Carta di San Francisco. La Cina popolare non sembrava proiettata su questa strada e, per di più, poneva delle condizioni al suo ingresso: ritiro della risoluzione del 1950 che l'aveva condannata come «stato aggressore» in Corea e cacciata della Cina nazionalista dall'organismo onusiano.

Giocava contro, altresì, il ricordo non troppo lontano dell'esplosione della prima bomba nucleare cinese avvenuta il 15 ottobre 1964 a testimonianza di uno spirito non perfettamente pacifico. Secondo gli Americani, quest'ultimo aspetto poteva paradossalmente giocare a loro favore, «The

²¹⁶ C. Meneguzzi Rostagni, G. Samarani, op. cit., p. 48.

²¹⁷ M. Tosti, op. cit., p. 85.

present particularly bellicose attitude of the Chinese should help us on this issue»²¹⁸.

Per Rusk il mondo era diviso tra chi aderiva allo Statuto Onu e chi tentava una rivoluzione mondiale in barba ai dettami della «Carta»²¹⁹. Una vera divaricazione tra buoni e cattivi dove il comunismo cinese veniva qualificato come «aggressivo, espansivo e imperialistico»²²⁰.

Gli elementi succitati trovarono cittadinanza nella dichiarazione di voto italiana del 17 novembre 1965.

In quella sede l'Italia ribadì il favore alla mozione procedurale statunitense secondo cui la questione cinese conservava il rango di questione importante e riaffermò la sua avversione alla mozione cambogiano-albanese che chiedeva fosse decisa con la maggioranza semplice l'assegnazione alla Cina popolare del seggio del Consiglio di sicurezza e la contemporanea decadenza del diritto riconosciuto a Taiwan²²¹.

Il fattore che motivò il no uscito dalla bocca di Bosco riguardò, nelle sue motivazioni, la discrasia tra l'essenza delle Nazioni Unite e l'attitudine palesata dalla Cina. Eppure, la delegazione italiana all'Onu aveva invitato i colleghi cinesi a mostrarsi proattivi – per esempio – nella ricerca della pace in Vietnam e nella partecipazione alle trattative sul disarmo²²².

Nel 1954 su «Rinascita» un ammonimento simile era arrivato da Palmiro Togliatti, il quale aveva scritto:

I dirigenti cinesi siano costretti a cimentarsi non a parole, ma nell'azione diplomatica e politica, con la necessità di quella continua, estenuante lotta per la distensione e per la pace, che è la vera azione odierna contro l'imperialismo e da cui le sorti dell'umanità oggi dipendono.²²³

²¹⁸ *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume XXXIII, Organization and management of foreign policy; United Nations, Document 367, cit.*

²¹⁹ Acs, Am, *Serie 3, s.serie 2, busta 61, f. 117, s.fasc. 1, Telegramma Fenoaltea a Roma, 6 ottobre 1965.*

²²⁰ Ivi, *s.fasc.4, Fenoaltea a Fanfani, 12 aprile 1965.*

²²¹ P. Olla Brundu, *op. cit.*, p. 34.

²²² A. Villani, *op. cit.*, p. 229.

²²³ *Atti Parlamentari, Discussioni, Assemblea, 18 novembre 1965, cit.*

L'Italia non contrastava indiscriminatamente l'accesso della «Rpc», ma voleva essere sicura che Pechino avesse davvero il desiderio di essere accolta nella grande famiglia delle Nazioni Unite e che la sua irruzione non cagionasse dei contraccolpi all'Organizzazione.

Il voto italiano fu

la coerente espressione di una posizione che trae[va] la sua origine dai molti interrogativi che, in mancanza di un preventivo chiarimento, una decisione sul seggio cinese, pone[va] di fronte a quel consesso. Il governo di Pechino non aveva [...] dimostrato un interesse specifico a unirsi a que[lla] famiglia di nazioni e [aveva] assunto atteggiamenti che indica[vano] che, [in quel] momento, esso non [era] disposto a rinunciare ad alcuni suoi obiettivi particolaristici per assumere quell'insieme di impegni che i membri delle Nazioni Unite [avevano] spontaneamente sottoscritto nella fiducia di collaborare a creare le basi di un mondo migliore [...] il voto italiano [...] non toglie[va] il vivo auspicio che dall'Italia [era] condiviso da [quell'] Assemblea, che le Nazioni Unite po[tessero] [...] raggiungere quel carattere di universalità nei comuni obblighi e diritti.²²⁴

Pertanto,

appari[va] anzitutto necessario accertare la vera e genuina volontà della Cina comunista nei riguardi di questa Organizzazione, la sua volontà di farne o no parte, la disponibilità nel primo caso, di rinunciare, con la moderazione che è nella natura della convivenza politica delle Nazioni, dal porre condizioni inaccettabili ai membri delle Nazioni Unite e di essere invece disposta, in piena lealtà, ad assumere gli obblighi che lo Statuto impone insieme ai diritti che assicura.²²⁵

Con l'Italia votarono «no» altri 46 paesi; parimenti, furono 47 i «sì» e 20 le astensioni. L'assenza del Congo, favorevole all'ammissione cinese, risparmiò agli Usa una brutta figura²²⁶.

²²⁴ Acs, Am, *Serie 3, s.serie 2, busta 61, f. 117, s.fasc.4, Dichiarazione di voto del capo della delegazione italiana, senatore Giacinto Bosco sulla questione della Cina, 17 novembre 1965.*

²²⁵ *Ibidem.*

²²⁶ M. Tosti, op. cit., p. 93.

La sostanziale parità metteva in luce il consenso crescente che le richieste cinesi stavano capitalizzando. Tra i fautori dell'accoglimento della Cina si iscrissero i paesi comunisti, alcuni paesi afro-asiatici e, tra gli Occidentali, Francia, Gran Bretagna, Svezia, Norvegia e Danimarca²²⁷. Il valore dei voti africani pro Cina fu preconizzato da Bundy nel mese di settembre.

L'ancora di salvezza per gli Stati Uniti rimaneva la maggioranza sulla risoluzione procedurale. I 56 voti allineati a Washington contro i 47 contrari e le 11 astensioni potevano far tirare un sospiro di sollievo, ma tradivano una situazione in costante evoluzione. La delegazione statunitense al Palazzo di Vetro, già due mesi prima del dibattito, aveva consapevolezza delle difficoltà e dell'impatto psicologico che la loro percepibile debolezza avrebbe potuto creare.²²⁸

Il Dipartimento di Stato riteneva, invece, eccessivo quel nervosismo e, contestualmente, giudicava sovrastimate «the psychological losses»²²⁹ paventate da Goldberg.

“A bocce ferme”, le preoccupazioni della delegazione statunitense all'Onu erano ancora più vive di quanto non lo fossero state prima. Il 22 dicembre, infatti, Goldberg scrisse a Johnson:

There [is] a significant and dangerous erosion in our position on Chinese Representation. While by very hard lobbying we [maintain] a thin majority, we must seriously reconsider our policy on this subject if we are to avoid a major defeat in the Assembly next year.²³⁰

Due giorni dopo il voto, durante la discussione al Senato del bilancio di previsione dell'anno 1966 per il ministero degli affari esteri, Moro spiegò:

²²⁷ *Ibidem*.

²²⁸ Si veda *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume XXXIII, Organization and management of foreign policy; United Nations, Document 369.*

²²⁹ *Ivi*, Volume XXX, China, Document 109.

²³⁰ *Ivi*, Volume XXXIII, Organization and management of foreign policy; United Nations, Document 375.

Una larga parte di questo dibattito è stata occupata dalla valutazione del problema relativo alla ammissione all'ONU della Cina. Su di un tema così delicato e complesso è naturale che vi siano, a confronto, diversi punti di vista. Ed in effetti, com'è stato rilevato, in sede di Consiglio dei ministri da parte del Vice Presidente del Consiglio onorevole Nenni e dei Ministri socialisti sono state avanzate riserve e sono stati dati suggerimenti, nell'ambito di un dibattito collegiale, circa il modo di affrontare un tema così impegnativo. Queste riserve e questi suggerimenti sono stati naturalmente presi in attenta considerazione con tutto il rispetto che essi meritavano anche per la lealtà e l'alta ispirazione con la quale venivano espressi. Tuttavia il Governo nel suo insieme ha ritenuto di adottare la linea di condotta, che è stata tenuta con senso di responsabilità dalla Delegazione italiana all'ONU. Noi sappiamo bene che il Governo di Pechino costituisce una delle maggiori realtà della situazione politica mondiale e ci rendiamo conto che senza la sua collaborazione non è possibile risolvere molti dei gravi problemi che dobbiamo oggi affrontare. Noi riconosciamo quale rilievo abbia l'assicurare alle Nazioni Unite quell'universalità che è anche la fonte principale dell'autorità morale dell'Organizzazione.²³¹

Ciò non toglie che

abbiamo creduto di aderire responsabilmente alla situazione con la decisione che abbiamo presa e con le valutazioni e gli auspici che l'hanno accompagnata. Questo resta un grosso nodo della politica internazionale. Nessuno può dubitare che l'estraneità della Cina alla Comunità internazionale, nell'ambito delle regole dell'ONU, il suo orgoglioso isolamento, non costituisca un grave problema.²³²

Per il vicepresidente del Consiglio le dichiarazioni di Moro erano una «magra consolazione»²³³.

Alla Camera, il 22 novembre, il sottosegretario Lupis non poté aggiungere niente di nuovo rispetto a quanto detto dal presidente del Consiglio:

²³¹ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 19 novembre 1965.

²³² *Ibidem*.

²³³ Nenni, *Gli anni del...*, cit., p. 554, annotazione del 20 novembre 1965.

Non mi sembra che sia possibile dire di più di quanto sull'argomento è stato già detto e che si concreta in quanto segue: su un tema così delicato e complesso come quello dell'ammissione all'O.N.U. della Cina comunista è naturale che vi siano diversi punti di vista e, in effetti, in sede di Consiglio dei ministri sono state avanzate riserve da parte del vicepresidente del Consiglio onorevole Nenni e dei ministri del partito socialista italiano.²³⁴

Moro sapeva benissimo che la Cina era un paese che, per peso strategico, politico e militare, rappresentava un interlocutore indispensabile vuoi per risolvere il conflitto vietnamita vuoi per il buon esito delle negoziazioni sul «Trattato di non proliferazione»²³⁵, ma, dinamiche internazionali e interne gli impedivano di assecondare l'ammissione.

Moro si mosse sempre su un doppio binario, quello del realismo e della comprensione²³⁶, dell'opportunità e della prudenza²³⁷.

Nella visita che aveva compiuto in America insieme a Fanfani nell'aprile 1965 aveva rassicurato gli alleati sull'impossibilità di defezioni italiane, ma non aveva trascurato di prospettare i vantaggi dell'inclusione cinese nell'Onu. Egli aveva una forte visione delle relazioni internazionali incentrata sulla cooperazione e l'integrazione e, concordemente con Fanfani, di "Distensione partecipata".

Le dinamiche interne, nell'ultimo periodo, lo preoccupavano di più rispetto ai vincoli internazionali. «Appena qualcuno tentava di fare qualcosa di diverso, le correnti più conservatrici [...] insorgevano accusando apertamente di tradimento i protagonisti»²³⁸, dichiarò lo scrittore e giornalista Dino Frescobaldi interrogato sul peso dei problemi interni circa le questioni internazionali.

²³⁴ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 22 novembre 1965.

²³⁵ Senza una tregua tra Repubblica popolare cinese e oppositori della sua entrata, ci sarebbero state forti incomprensioni per accordarsi sul disarmo. Fu per questo che, in una lettera del 23 agosto 1965, La Pira aveva scritto a Fanfani che la via di Ginevra conduceva in tutte le capitali, Pechino compresa.

²³⁶ L. Tosi, *Le Nazioni Unite nella politica estera di Aldo Moro*, in F. Perfetti [et al.] (a cura di), *Aldo Moro nell'Italia contemporanea*, Le Lettere, Firenze 2011, p. 358.

²³⁷ *Fondo La Courneuve*, volume 373, serie 21, s.serie 23, dossier 1, Telegramma del 14 ottobre 1965.

²³⁸ M. Tosti, op. cit., p. 153.

Il governo, infatti, incespì in uno scandalo giornalistico provocato da un'intervista di Fanfani uscita nei giorni seguenti al voto all'Onu.

Il ministro degli Esteri era stato intervistato dall'«Espresso» e aveva affermato che la delegazione italiana all'Onu sarebbe stata intenzionata a votare a favore dell'ingresso cinese, ma che il governo italiano l'avrebbe dissuasa dal farlo. Anche graficamente l'articolo fu di impatto perché venne pubblicato a fianco di un'intervista rilasciata da La Pira al riguardo della sua mediazione per il Vietnam. Ennesimo segno del legame fra le due questioni²³⁹.

Per il politico faentino

[era] scoppiata la bomba Fanfani. L'attendevo ma non la supponevo così vicina. In un'intervista all'«Espresso» di cui ho letto solo quanto è citato da «Paese Sera», il ministro degli Esteri condanna in buona sostanza il voto dell'Italia sulla questione dell'ammissione della Cina all'ONU. Che questa fosse la sua convinzione lo sapevo ma egli mi aveva lasciato solo a battermi per farla prevalere. Ai miei reiterati inviti a prendere posizione al consiglio dei Ministri, Fanfani aveva risposto che la sua posizione di presidente dell'assemblea glielo impediva [...] Ho parlato al telefono con Moro. Mi ha detto [...] che lui conosceva il modo di pensare di Fanfani, ma non aveva avuto né da lui né da Bosco nessuna riserva circa le disposizioni impartite.²⁴⁰

Fanfani ricevette critiche da liberali, neofascisti e socialisti.

C'era chi accusava il politico aretino di voler scavalcare addirittura Nenni anche se proprio il vicepresidente del Consiglio non lo riteneva plausibile,

C'è una nota nei commenti ed è che Fanfani ha voluto l'attacco diretto a Moro e ha voluto scavalcare me. Stento a crederlo perché basterebbe che pubblicassi le lettere e i telegrammi scambiati con lui nell'ultimo mese perché risultasse che l'ho invano sollecitato a prendere posizione prima ma non dopo il voto sulla Cina. Parlando stasera in un comizio elettorale a Novara mi sono limitato a dire a chi parla di scavalcamento dei socialisti che non c'è e non può esserci, e che quello che Fanfani dice oggi è

²³⁹ Ivi, p. 97.

²⁴⁰ Nenni, *Gli anni del...*, cit., p. 556, annotazione del 24 novembre 1965.

esattamente ciò che io ho sostenuto nella riunione del consiglio dei Ministri del 6 novembre e durante tutto l'iter della trattativa.²⁴¹

Il diretto interessato provvide a smentire quanto scritto da Mauro Calamandrei²⁴² non perché l'accusasse di falso, ma, come minimo, di «arbitraria manipolazione»²⁴³ delle sue dichiarazioni.

Parlai dei problemi dell'ONU: dei problemi attuali dopo il voto e di quelli prospettici, anche lontani. E in questo quadro che [...] fu amplissimo e dal quale scartai di proposito – e lo dissi all'intervistatore – ogni domanda insidiosa per il governo sulla politica contingente economica (non di mia competenza), su quella interna (non di mia competenza) e su quella europeistica (cui attendeva in quel momento altro collega), inserii anche scarse dichiarazioni sulla posizione della Cina nei confronti delle Nazioni Unite e dei problemi della pace. Ciò feci non a commento di quello che era avvenuto, ma in un quadro generale amplissimo.²⁴⁴

Inoltre,

[con quelle dichiarazioni] non mi riferii all'Italia, ma all'ONU, all'ONU nel suo insieme, all'ONU dei prossimi anni, delle prossime assemblee. Non giudicai quanto era avvenuto, ma mi preoccupai di un problema di metodo per l'avvenire. E ripetei cose per me pacifiche [...] cose, del resto, divenute di palmare evidenza proprio in queste ultime settimane di affannose e generose ricerche di aperture di pace, le quali confermano che in futuro giungere alla composizione di certi conflitti, specie in Asia, sarà molto più difficile se la Cina continuerà a opporsi a partecipare a un obiettivo dialogo. Questa nozione è tanto elementare che, se andate cercando per il mondo qualche critico di essa, non lo trovate.²⁴⁵

E a chi l'aveva accusato di scavalcare Nenni disse di aver agito con senso di responsabilità

²⁴¹ Ivi, p. 557, annotazione del 25 novembre 1965.

²⁴² Era l'autore del famigerato articolo.

²⁴³ Nenni, *Gli anni del...*, cit, p. 557, annotazione del 26 novembre 1965.

²⁴⁴ A. Fanfani, op. cit., pp. 73 e 74.

²⁴⁵ Ivi, p. 74.

senza mai [aver fatto] del seggio presidenziale dell'O.N.U. un trampolino per «manovre a scavalco» [...] ma una piattaforma per accrescere onore e rispetto sia all'Italia sia agli italiani che la rappresenta[va]no nel servizio diplomatico.²⁴⁶

Nenni non era molto distante dalla risposta di Fanfani.

Il segretario di Fanfani mi ha letto un telegramma del suo ministro diretto a Moro, che è fuori Roma, e da comunicare a Saragat e a me. Non è una smentita all'«Espresso», non è una conferma. È una ricostruzione dell'intervista con Mauro Calamandrei secondo un ordine delle argomentazioni senza riferimento diretto con le decisioni del nostro governo [...] la prima impressione è che Fanfani sia stato strumentalizzato dall'«Espresso» al di là delle sue intenzioni. In ogni caso la bomba dirompente si riduce alle proporzioni di una bomba fumogena [...] per parte mia avrei preferito che Fanfani avesse fatto sul serio. Una crisi di fondo valeva meglio dello spettacolo miserando che stiamo dando.²⁴⁷

Moro, che non poteva scatenare una crisi di governo, il 3 dicembre, rispondendo alla Camera a interpellanze e interrogazioni, disse:

Circa [...] il merito dell'intervista ritengo di potere riaffermare innanzitutto l'assoluta lealtà del ministro degli esteri nei confronti del Governo. L'onorevole Fanfani fu del tutto estraneo alla ricostruzione dei fatti ed ai relativi giudizi così come essa fu fatta nell'articolo dell'*Espresso*, mentre il pensiero del ministro fu distorto da una presentazione parziale e disarmonica della sua intervista [...] Il suo riferimento alla questione del seggio cinese non comportava alcun giudizio sul voto già intervenuto e per il quale in ogni momento, trattandosi di un tema di primaria importanza in discussione nell'Assemblea da lui presieduta, egli volle mantenere il massimo riserbo. Con quell'accenno l'onorevole Fanfani intendeva esprimere semplicemente preoccupazione per i futuri sviluppi dell'attività dell'O.N.U. e della situazione internazionale in armonia con l'auspicio formulato dalla

²⁴⁶ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 14 gennaio 1966, cit.

²⁴⁷ Nenni, *Gli anni del...*, cit., p. 557, annotazione del 26 novembre 1965.

delegazione italiana per una costruttiva e concordata soluzione del problema mediante l'identificazione e la realizzazione delle condizioni necessarie a tal fine.²⁴⁸

Le interrogazioni e le interpellanze a cui Moro aveva dovuto rispondere erano di provenienza comunista. Le rimostranze del gruppo di opposizione si erano da sempre basate sul tema della discriminazione del massimo consesso internazionale verso il paese più popoloso del mondo, lesiva dell'universalità dell'Onu e inibitrice del superamento della crisi internazionale²⁴⁹. Man mano, poi, che ci si era avvicinati al voto di novembre si erano sollevati dubbi sul perché l'Italia avesse appoggiato la mozione procedurale statunitense – laddove altri paesi, per esempio la Francia, avessero chiesto una maggioranza semplice – e ci si chiedeva se questa scelta fosse stata condivisa nel Consiglio dei ministri²⁵⁰. Fanfani stesso riconobbe la lealtà del presidente del Consiglio,

l'onorevole Moro [...] fece solennemente [...] appello alla responsabilità di tutti [...] purtroppo il nobile appello dell'onorevole Moro è stato tutt'altro che ascoltato e insinuazioni, commenti affrettati, silenzi preoccupati, speranzose attese degli effetti crisaioi di acrimoniosi cori hanno contribuito non poco a diffondere la convinzione che l'equilibrata politica di Roma fosse insidiata dalle avventurose imprese di chi a New York si ostinava a operare in duplice funzione.²⁵¹

Il polverone scatenato dall'intervista all'«Espresso» contravveniva alla regola che il politico aretino si era dato all'approssimarsi del dibattito sulla «Rpc». Il metodo prefissato era stato quello della divaricazione tra i due ruoli ricoperti.

Presi misure [...] per accentuare la distinzione tra le due cariche per tutto ciò che riguardava i problemi dei quali l'Assemblea dell'ONU era investita. Da

²⁴⁸ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 3 dicembre 1965.

²⁴⁹ *Ivi*, 29 settembre 1965.

²⁵⁰ *Ivi*, 16 novembre 1965.

²⁵¹ A. Fanfani, *op. cit.*, p. 72.

allora il presidente dell'ONU lasciò alla sola delegazione italiana il compito di mantenere rapporti con il governo di Roma [...] e quando delegazioni straniere si rivolgevano al presidente per trattare posizioni italiane all'ONU, sempre le invitai a rivolgersi direttamente alla delegazione italiana, della quale, come presidente dell'Assemblea, non facevo parte. Anche per quanto riguarda l'ammissione della Cina mi comportai rigorosamente così.²⁵²

La terzietà del presidente dell'Assemblea dell'Onu doveva avere la meglio sulla parzialità del ministro degli Esteri. La difficoltà di dividersi tra i due incarichi l'aveva condotto, tra l'altro, tre giorni dopo l'elezione alle Nazioni Unite a minacciare le dimissioni da titolare degli Esteri.

Tre giorni dopo l'elezione a presidente dell'Assemblea generale dell'O.N.U., posi a disposizione del Presidente del Consiglio il portafoglio degli esteri: un atto di elementare correttezza (a proposito di confusioni tra le cariche!). Pur non essendovi incompatibilità giuridica, ritenevo che meglio fosse, per il completo adempimento delle due funzioni, che esse non fossero cumulate nella mia persona. L'onorevole Moro mi invitò, nell'interesse generale, a non insistere ed accettai di provare a fare le due cose, se ciò era necessario al Governo.²⁵³

Per questo

quando in ottobre si avvicinò l'epoca del dibattito in aula del problema cinese, al capo della delegazione italiana, che [gli] chiedeva consiglio, espress[e] il parere che bene avrebbe fatto a rivolgersi a Roma, recandovisi di persona per una compiuta illustrazione da dare e una compiuta istruzione da ricevere [...] durante la preparazione e lo svolgimento del dibattito sulla Cina mantenn[e] rigorosamente il riserbo dovuto [...] né prima né durante il dibattito cedett[e] a sollecitazione di ogni genere per pareri cosiddetti tecnici o per interviste.²⁵⁴

²⁵² *Ibidem*.

²⁵³ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 14 gennaio 1966, cit.

²⁵⁴ A. Fanfani, op. cit., p. 73.

Un Fanfani *super partes* non poteva comunque ripudiare il suo intimo convincimento circa il ruolo che l'Italia poteva dare anche sul tema cinese che, tra l'altro, poteva essere la preconditione per la risoluzione di altri problemi, come quello vietnamita, quello dell'universalità delle Nazioni unite e della Distensione. «Si crede da molti che i gravi problemi internazionali del momento, compreso quello del Vietnam, troverebbero più facile soluzione ove si riuscisse a rafforzare l'autorità dell'Onu».²⁵⁵

La proposta del «Comitato di studio» fu patrimonio suo e di Giacinto Bosco e fu sicuramente dettata dal “sincronismo” di Fanfani con i tempi che stava vivendo. Complice la posizione al Palazzo di Vetro, il politico toscano fiutò che in atto vi fosse un cambiamento e pensò che l'intermezzo di un «Comitato *ad hoc*» avrebbe permesso all'Assemblea di maturare la nuova linea di tendenza ed espletarla nella sessione successiva.

Osservando dal seggio presidenziale il dibattito sull'ammissione della Cina, si aveva l'impressione di un'assemblea decisa a misurare senza camuffamenti lo stato delle cose e delle forze, quasi volesse procedere non a un confronto definitivo, ma all'ultima ricognizione prima del confronto finale non previsto que[ll'] anno.²⁵⁶

Evidentemente, l'impossibilità a esporsi, la mancata coesione con l'esecutivo e il Quirinale, la contrarietà del Dipartimento di Stato americano e, di nuovo, la poca attenzione che internazionalmente una proposta italiana riusciva a tesaurizzare fecero evaporare l'iniziativa.

²⁵⁵ Ivi, p. 125.

²⁵⁶ M. Tosti, op. cit, p. 86.

3. Il Trattato di non proliferazione nucleare

«Difendere la terra, disarmare il mondo, Dio l'ha posto nelle tue mani»²⁵⁷.

La Pira non poteva veder investito Fanfani di missione più gravosa.

«Il Signore continua a svolgere pwer tramite tuo il disegno [...] già affidato a Kennedy e Krusciov e ispirato e sigillato da Giovanni XXIII: quello di edificare la pace»²⁵⁸. Per l'ex sindaco di Firenze il mondo era entrato in un'epoca in cui la guerra – il tipo di guerra a cui lui pensava era quella atomica – non era più possibile²⁵⁹.

Il presidente americano, a suo tempo, era stato consapevole di trovarsi a un bivio della storia.

The world is very different now. For man holds in his mortal hands the power to abolish all forms of human poverty and all forms of human life [...] finally, to those nations who would make themselves our adversary, we offer not a pledge but a request: that both sides begin anew the quest for peace, before the dark powers of destruction unleashed by science engulf all humanity in planned or accidental self-destruction.²⁶⁰

A distanza di qualche mese da quel 20 gennaio 1961, l'altro leader mondiale, per parte sua, avrebbe dichiarato:

Desidero sottolineare che non nutriamo alcuna illusione di essere il fattore decisivo per il mantenimento della pace. Tuttavia, siamo un paese abbastanza grande e popoloso e in una posizione geografica importante, un paese strettamente legato ai propri alleati; perciò anche noi possiamo dare il nostro contributo al mantenimento della pace.²⁶¹

²⁵⁷ Fondazione Giorgio La Pira, *Caro Giorgio...caro...*, cit., p. 284, 12 agosto 1965.

²⁵⁸ Ivi, p. 286, 23 agosto 1965.

²⁵⁹ P. Roggi, op. cit., p. 252.

²⁶⁰ Ivi, p. 250.

²⁶¹ E. Martelli, op. cit., pp. 288 e 289.

A voler dar credito alla ricostruzione lapiriana, Fanfani, già prima del 1965, aveva mostrato abnegazione per il compito cui era stato predestinato. Nel 1961, alla sua terza volta da presidente del Consiglio, il politico aretino era volato a Mosca con il ministro degli Esteri, Segni. La visita, voluta da Krusciov, si era svolta dal 2 al 5 agosto²⁶². Risultati tangibili non ne aveva dati, ma aveva dimostrato, perlomeno, la volontà di entrambe le parti di arrivare a un avvicinamento delle posizioni,

Non dobbiamo rinunciare anche con visite e sondaggi presso altri popoli, a portare il contributo di un libero e costruttivo nostro ragionamento che possa influire favorevolmente sulle decisioni delle comunità politiche cui apparteniamo, per assicurare la difesa della pace.²⁶³

L'inizio formale dell'impegno per il disarmo tardò comunque di altri due anni: alla fine del luglio 1963 Usa, Urss e Gran Bretagna si accordarono per firmare il patto di Mosca mediante il quale sancire il divieto di esperimenti nucleari non sotterranei²⁶⁴.

Pietra miliare nel bando al nucleare, il trattato di Mosca, tuttavia, non eliminava in assoluto il pericolo atomico. Non foss'altro perché due potenze come la Francia e la Cina popolare si erano rifiutate di sottoscriverlo. Per Parigi si trattava di « “une combinaison” échafaudée sans consultation des Européens»²⁶⁵ e Pechino nell'ottobre 1964 effettuò il suo primo test nucleare.

Il presidente Johnson, allarmato dalla deflagrazione atomica, dette vita a uno speciale comitato incaricato di rilevare la minaccia che la disseminazione nucleare poteva costituire per gli Usa. Il comitato,

²⁶² Ivi, pp. 287 e 288.

²⁶³ Ivi, p. 302.

²⁶⁴ L. Nuti, *La sfida nucleare. La politica estera italiana e le armi atomiche 1945-1991*, il Mulino, Bologna 2007, p. 268. Nella tesi si segue il modulo interpretativo di Nuti, ma per approfondire si segnalano anche A. Baracca, *A volte ritornano: il nucleare. La proliferazione nucleare, ieri, oggi e soprattutto domani*, Jaca Book, 2005, S. Labbate, *Il governo dell'energia. L'Italia dal petrolio al nucleare (1945-1975)*, Le Monnier, 2010, G. Sturloni, *L'atomo diviso. Storia, scienza e politica dell'energia nucleare*, Sironi, 2013, F. Minniti, *Il regime di non proliferazione nucleare*, Aracne Editrice, 2015, D. Zanobetti, *Energia nucleare. Un dossier completo*, Esculapio, Bologna 2015 e M. Dinucci, *Guerra nucleare. Il giorno prima. Da Hiroshima a oggi: chi e come ci porta alla catastrofe*, Zambon, 2017.

²⁶⁵ Vaïsse, *La grandeur: politique...*, cit. p. 371.

presieduto dall'ex sottosegretario alla Difesa, Roswell Gilpatric, raccomandò all'amministrazione di giungere quanto prima a un trattato di non proliferazione perché la sicurezza degli Stati Uniti era in pericolo²⁶⁶.

Le raccomandazioni di Gilpatric giungevano in un momento di congelamento delle trattative sul nucleare. Queste erano nate nell'ambito delle Nazioni Unite. Il ruolo dell'Onu nel campo del disarmo era formalizzato dalla «Carta» stessa, laddove si recitava che loro fine era quello di salvaguardare la pace e la sicurezza internazionali, prevenendo e rimuovendo le minacce alla pace. In questo senso, i negoziati per il disarmo erano cominciati già nel 1945.

L'anno successivo, il 24 gennaio 1946, l'Assemblea generale costituì la «Commissione per il controllo dell'energia atomica», composta dai membri del Consiglio di Sicurezza e dal Canada, avente lo scopo di avanzare proposte per l'eliminazione degli arsenali nazionali delle armi nucleari e delle maggiori armi di distruzione di massa. Tale Commissione arrestò i suoi lavori nel 1949 pur cessando di esistere definitivamente solo nel 1952.

Nel febbraio 1947, intanto, il Consiglio di Sicurezza aveva dato vita alla «Commissione per gli armamenti convenzionali» per attuare la riduzione degli armamenti e delle forze armate. Essa si riunì soltanto fino al 1950.

Dalle ceneri delle due Commissioni, sciolte entrambe nel 1952, l'Assemblea generale creò la «Commissione del disarmo» composta dai paesi facenti parte il Consiglio di Sicurezza dell'Onu più il Canada.

Il suo compito era studiare le varie proposte in materia di disarmo, energia nucleare e armamenti convenzionali in modo da favorire l'accordo su un trattato sul disarmo. I lavori iniziarono nel 1952 e terminarono nell'autunno del 1953 a causa dell'ostilità tra Americani e Sovietici²⁶⁷.

Per superare le divergenze tra Usa e Urss e facilitare la stipulazione di un accordo, l'Assemblea generale pensò che sarebbe stato opportuno investire di quei problemi un organo che, in modo più ristretto, avrebbe

²⁶⁶ Nuti, *La sfida nucleare...*, cit., p. 288.

²⁶⁷ A. Albonetti, *Trattato sulla non-proliferazione nucleare e disarmo nell'ambito delle Nazioni Unite*, in *La Comunità internazionale*, 22, 1967, pp. 458-460.

continuato le discussioni della «Commissione del disarmo». La nuova struttura nacque il 19 aprile 1954 ed essendo formata da 5 componenti, ovvero Francia, Stati Uniti, Gran Bretagna, Canada e Unione Sovietica, fu chiamata «Sottocomitato a cinque». Anche in ambito più ristretto l'accordo, però, non venne raggiunto e i suoi lavori si chiusero nel mese di settembre. L'Unione Sovietica dichiarò di non voler più partecipare alla Commissione per il disarmo, ma, in alternativa e parallelamente alla «Commissione dei Venticinque»²⁶⁸, si aprì un dialogo diretto tra Washington e Mosca.

L'interlocuzione tra le due superpotenze portò alla sospensione degli esperimenti nucleari da parte sovietica e alla convocazione a Ginevra di due Conferenze. La prima ebbe luogo il 31 ottobre 1958 tra Usa, Urss e Gran Bretagna sulla sospensione degli esperimenti nucleari. La seconda si ebbe il 10 novembre fra i delegati di Usa, Urss, Gran Bretagna e Francia più quelli di Albania, Canada, Cecoslovacchia, Italia, Polonia e Romania e fu volta all'elaborazione di un accordo per la prevenzione degli attacchi di sorpresa («Comitato dei Dieci»).

La prima si concluse con un successo mentre la seconda con un nulla di fatto il 18 dicembre dello stesso anno.

Una nuova fase fu caratterizzata dal rilancio dei negoziati a seguito della conferenza tenutasi a Ginevra nell'agosto 1959 tra i ministri degli Esteri delle quattro potenze. Il Comitato paritetico Est-Ovest di 10 membri cioè Usa, Canada, Francia, Gran Bretagna, Italia, Urss, Bulgaria, Cecoslovacchia, Polonia e Romania, insediato il 10 settembre 1959 dalla «Commissione per il disarmo» delle Nazioni Unite, cominciò le sue attività nel marzo 1960, ma le bloccò il 27 giugno per la diserzione da parte dei paesi comunisti che ritenevano inutile continuare a lavorare in una sede così ristretta.

Nonostante il successo iniziale, neanche la «Conferenza sugli esperimenti nucleari» ebbe vita lunga perché fu inficiata dalla ripresa degli

²⁶⁸ Ivi, p. 461. Essa venne creata nel novembre 1957 dall'Assemblea delle Nazioni Unite e fu composta da 25 componenti: gli 11 paesi facenti parte il Consiglio di Sicurezza Onu più 14 paesi a rappresentazione delle diverse tendenze politiche delineatesi al Palazzo di Vetro.

esperimenti nucleari da parte dell'Unione Sovietica nel 1961 e da parte degli Stati Uniti nel marzo 1962.

I contatti, tuttavia, tra Washington e Mosca continuarono e, su incitamento dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, furono finalizzati a «ricercare un'intesa sui principi del disarmo, sulla composizione dell'organo negoziatore e sulla data di ripresa dei negoziati»²⁶⁹.

Queste conversazioni si svolsero dal 19 giugno al 19 settembre 1961 e si conclusero con la «Dichiarazione congiunta sui principi generali di un disarmo generale e completo» da parte delle due superpotenze trasmessa poi alla XVI sessione dell'Assemblea delle Nazioni Unite.

L'apertura di quella sessione nel settembre 1961, a Ginevra, coincise con l'approvazione all'unanimità della dichiarazione americano-sovietica e con l'affidamento della discussione sul disarmo a un comitato di diciotto paesi: i 10 della precedente Commissione più altri 8 scelti nel gruppo dei paesi non allineati in base a criteri di distribuzione geografica.

Gli 8 paesi furono: Brasile, Birmania, Etiopia, India, Messico, Nigeria, Repubblica Araba Unita e Svezia. Spicca l'assenza della Cina popolare che si sarebbe rivelata deleteria soprattutto a partire dal 1964.

Il «Comitato dei Diciotto» patì, fin da subito l'abbandono della Francia, che riteneva la sua composizione inidonea a raggiungere un accordo. I lavori iniziarono il 15 marzo 1962 e si protrassero fino al dicembre dello stesso anno avendo come presupposto la dichiarazione congiunta americano-sovietica (Americani e Sovietici erano i copresidenti del forum) e come oggetto la discussione dei progetti di disarmo generale e completo presentati da Usa e Urss.

L'inconciliabilità tra le due posizioni fece sì che l'obiettivo di un accordo sul disarmo naufragasse; in compenso, però, Americani e Sovietici presero l'impegno di tentare di accordarsi sulle cosiddette «misure collaterali» «allo scopo di raggiungere un accordo su questioni specifiche,

²⁶⁹ Ivi, p. 462.

di promuovere la diminuzione della tensione internazionale e di creare un'atmosfera di buona volontà»²⁷⁰.

Il forum dei Diciotto ebbe il merito di riportare ordine in un campo in cui erano state spese tante, troppe parole.

«Nel 1962 un giornalista americano calcò [*sic*] che dal 1946, in 17 anni, c'erano state 863 conferenze internazionali sul disarmo, per un totale di 17 mila ore di lavoro e 18 milioni di parole»²⁷¹.

Prima che il rapporto Gilpatric venisse pubblicato, i lavori del «Comitato» si erano fermati al 1964.

Nelle ultime sessioni, a Ginevra era stata analizzata una gamma di proposte molto ampia, sia a cura dei Sovietici che degli Americani. Oltre che di fermare la diffusione delle armi nucleari, si era anche parlato di interrompere la produzione a scopo militare di materiali fissili, di un bando totale degli esperimenti e di un blocco dei sistemi d'arma nucleari ai livelli esistenti.

Al di fuori del «Comitato» – non bisogna dimenticare – era stato firmato il memorandum per l'istituzione di una «linea calda» tra il presidente Usa e il presidente del Consiglio sovietico il 20 giugno 1963 al fine di monitorare più facilmente situazioni di crisi internazionale. E il 25 luglio, sempre dello stesso anno, si giunse all'accordo sul bando degli esperimenti nucleari nello spazio, nell'atmosfera e sott'acqua, firmato successivamente a Mosca il 5 agosto²⁷².

Tra le priorità che Fanfani enunciò nel momento in cui ritornò alla guida della diplomazia italiana, una fu sollecitare la ripresa delle attività ginevrine interrotte al 17 settembre 1964²⁷³. L'impegno per il disarmo si concretizzava nella ricerca di un compromesso su un accordo di non proliferazione e nella destinazione delle risorse liberate al progresso delle

²⁷⁰ Ivi, p. 463. Per un approfondimento sulla storia del disarmo affrontata fin qui cfr. più estesamente Albonetti fino a p. 466 e M. Filippetta, *L'Italia e il trattato di non proliferazione nucleare*, LUISS Guido Carli, Tesi di laurea magistrale, A.A. 2017/2018, pp. 8-19.

²⁷¹ M. Tosti, op. cit., p. 53.

²⁷² Albonetti, *Trattato sulla non-proliferazione...*, cit., p. 463.

²⁷³ La sospensione fu dovuta alla crisi finanziaria dell'Onu e alla spiralizzazione della guerra vietnamita. Cfr. Assr, Faf, *Sezione I, serie 1, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 38, fasc. 1*, Intervento di Fanfani alla Commissione Esteri del Senato del 3 marzo 1967.

aree arretrate. Non restava, così, lettera morta l'appello lanciato da Paolo VI nel suo viaggio a Bombay, in India, il 2 dicembre 1964.

Voglia il cielo che le nazioni cessino la corsa agli armamenti, e dedichino invece le loro risorse ed energie all'assistenza fraterna delle nazioni sottosviluppate. Ogni nazione, coltivando "pensieri di pace e non di afflizione" e di guerra, metta a disposizione una parte almeno delle somme destinate agli armamenti per costituire un grande fondo mondiale diretto a sovvenire alle molte necessità di nutrimento, di vestiario, di case e di cure mediche che affliggono molti popoli.²⁷⁴

Il monito del pontefice si attagliava alle parole "bibliche" di Kennedy che Fanfani ricordò nel maggio 1965 parlando della trasformazione delle spade in falci e dei carri armati in trattori permettendo, così, al mondo di avviarsi verso un'era di libertà e prosperità²⁷⁵.

Il papa bypassava la divisione del mondo tra Est e Ovest e orientava il suo sguardo verso il Sud²⁷⁶. Per papa Montini «lo sviluppo economico [era] il nuovo nome della pace. «Non si dice la pace dipende da [...]; si dice, invece, che la pace, nella sua essenza (nel suo nome) è sviluppo economico»²⁷⁷.

Il tema della pace fu centrale nel pontificato montiniano tanto da creare nel 1967 la «Pontificia Commissione Giustizia e Pace» e da istituire il 1° gennaio 1968 la «Giornata mondiale della Pace»²⁷⁸.

Le conversazioni di Ginevra, quand'anche non avessero prodotto risultati concreti nell'immediato, consentivano scambi di idee e di contatti che giovavano, perlomeno, allo spirito della Distensione²⁷⁹. A sua volta, la Distensione avrebbe aperto «la speranza al conseguimento di una pace equa

²⁷⁴ P. Macchi, «Quella gente aperta, avida di uno sguardo», in www.30giorni.it, n. 10 – 1999.

²⁷⁵ A. Fanfani, op. cit., p. 22.

²⁷⁶ A. Riccardi, *La Santa Sede fra distensione e guerra fredda: da Paolo VI a Giovanni Paolo II*, in A. Giovagnoli e S. Pons (a cura di), op. cit., p. 155.

²⁷⁷ P. Roggi, op. cit., p. 253.

²⁷⁸ P. Chenaux, op. cit., p. 9.

²⁷⁹ A. Villani, op. cit., p. 332.

e duratura»²⁸⁰, ricordata da Moro come finalità dell'azione di governo nella politica estera da abbinarsi alla sicurezza della nazione.

«L'Italia, in armonia con la sua vocazione, doveva rivolgere i suoi sforzi allo sviluppo della collaborazione con tutti i popoli e alla ricerca di mezzi atti ad assicurare una pacifica convivenza nella generale sicurezza»²⁸¹.

In effetti, il presidente del Consiglio era consapevole che solo una situazione di sicurezza internazionale era garanzia di sicurezza per l'Italia, «gli interessi del paese, [...] non potevano mai prescindere da quelli della comunità internazionale»²⁸².

In sintonia con il presidente del Consiglio, il ministro Fanfani sosteneva che il pungolo dell'Italia alla ripresa dei colloqui ginevrini fosse una chiara riprova di quanto il governo italiano auspicasse il dialogo tra Est e Ovest.²⁸³

Il 23 marzo dal politico toscano era partita una nota per Usa e Urss in cui sollecitava i copresidenti del «Comitato dei Diciotto» a riaprire i lavori della conferenza²⁸⁴. Le richieste italiane vennero esaudite il 27 luglio – la conferenza estese i lavori fino al 16 settembre – con la promessa che si sarebbe dibattuto di sospensione totale degli esperimenti nucleari e di non proliferazione. Il 25 maggio il ministro degli Esteri italiano continuò la sua opera di esortazione – ma a New York – presso la «Commissione delle Nazioni Unite per il disarmo» approfittando della sua presenza nel continente americano²⁸⁵.

La Commissione aveva ripreso le sue attività nel mese di aprile – su richiesta dell'Unione Sovietica – e le avrebbe perpetuate fino al mese di giugno per un totale di sette settimane²⁸⁶.

Ho sentito come un dovere di approfittare di questo breve soggiorno in America per portare alla Commissione del Disarmo il mio personale saluto e

²⁸⁰ Acs, Am, *Serie Scritti e discorsi, busta 10, f. 178, Discorso tenuto al Senato dopo il rimpasto, 18 marzo 1965.*

²⁸¹ Ivi, f. 177, *Discorso tenuto alla Camera dopo il rimpasto, 12 marzo 1965, cit.*

²⁸² Ivi, f. 178, *Discorso tenuto al Senato dopo il rimpasto, 18 marzo 1965, cit.*

²⁸³ Assr, Faf, *Sezione I, serie 1, s.serie 5, s.sottoserie 2, busta 35, f. 5, s.fasc. 5, Intervento alla Commissione esteri della Camera in merito alle relazioni dell'Italia con il mondo, 31 marzo 1965.*

²⁸⁴ Ivi, *Diari*, 23 marzo 1965.

²⁸⁵ Ivi, 25 maggio 1965.

²⁸⁶ M. Filippetta, op. cit., p. 23.

anche l'augurio del governo italiano per un'attività che specie ora consideriamo particolarmente importante [...] ancora una volta confermo la volontà italiana di cooperare con tutti gli altri paesi per la ricerca di una soluzione che desideriamo giusta e conforme agli interessi della pace e alla sicurezza generale [...] il negoziato del disarmo, oltre a essere una trattativa essenziale per la pace, è importante anche per i suoi riflessi generali. È stato varie volte affermato che il negoziato del disarmo non si svolge al di fuori del contesto degli altri problemi politici e che quindi ne subisce le conseguenze; però è anche vero che esso, per il suo stesso carattere, per gli scopi a cui tende e per le speranze che suscita, può influire favorevolmente sugli sviluppi generali della situazione politica. [...] esprimo il voto che le conclusioni a cui i lavori di questa Commissione perverranno siano veramente costruttive ed efficaci [...] l'Italia crede di determinare una ripresa costruttiva dei lavori della Conferenza di Ginevra e con essa di portare sull'orizzonte una schiarita di cui c'è tanto bisogno²⁸⁷.

Fanfani, dunque, ribadì la volontà del governo italiano di aderire a una soluzione «giusta» del problema del disarmo ed espresse l'augurio che, sia nella Commissione di New York che a Ginevra – nel momento in cui anche lì le trattative fossero ripartite – si operasse senza soluzione di continuità. Come da “copione” nella narrazione fanfaniana, anche la questione nucleare non veniva considerata singolarmente, ma in associazione con gli altri problemi che la politica mondiale era costretta a fronteggiare, subendone, talvolta, le conseguenze negative e, talaltra, potendo favorire essa stessa la risoluzione delle altre controversie. Inoltre, il ministro italiano non mancò l'occasione di richiedere garanzie di pace e di sicurezza per tutti i paesi non nucleari e gli stessi diritti e doveri tra paesi nucleari e non. Ci fu, poi, un altro passo avanti compiuto dalla Commissione e che il politico aretino avrebbe messo in risalto alla riapertura del «Comitato dei Diciotto».

Non potrei passare sotto silenzio l'appello lanciato dalla Commissione delle Nazioni Unite per ciò che riguarda l'impiego delle economie realizzabili grazie all'applicazione di misure di disarmo. La Commissione del disarmo

²⁸⁷ A. Fanfani, op. cit., pp. 15, 16, 17 e 24.

ha fatto sua nella sostanza e ha rilanciato l'idea che fu alla base del messaggio di Bombay nel dicembre 1964 a favore dell'aiuto reciproco, sul piano dell'umanità e della fraternità, di tutti i popoli del mondo. La Commissione ha raccomandato che il Comitato dei Diciotto prenda in considerazione, nel corso dei suoi lavori, la devoluzione di queste risorse a programmi di collaborazione e di aiuto reciproco.²⁸⁸

La Commissione, il 15 giugno, approvò una risoluzione con cui sollecitava il «Comitato dei Diciotto» a riunirsi al più presto e a concludere un trattato contro la diffusione delle armi atomiche. Il dispositivo fu adottato con 83 voti favorevoli, un solo voto contrario e 18 astensioni²⁸⁹.

Il forum di Ginevra – come detto – si riunì il 27 luglio.

Due giorni dopo Fanfani, presente alla seduta, disse:

Il compimento [del Comitato] si troverà aiutato dai recenti dibattiti della Commissione del disarmo delle Nazioni Unite. I lavori di questa Commissione hanno avuto conclusioni positive. La risoluzione conclusiva, votata a grande maggioranza e senza alcuna opposizione, indica chiaramente a questo Comitato il cammino da seguire [...] per preparare il disarmo generale e completo, la risoluzione delle Nazioni Unite ci raccomanda come obiettivi immediati e di estrema urgenza l'interdizione degli esperimenti nucleari e un accordo di non diffusione delle armi atomiche.²⁹⁰

A proposito di quest'ultimo punto il ministro italiano sapeva benissimo che il cammino fosse intralciato da due ostacoli, del resto già emersi durante la discussione di New York.

Uno di questi ostacoli era già ben conosciuto. Si tratta[va] delle obiezioni sovietiche a un'eventuale collaborazione nucleare occidentale che [avrebbe potuto porre] un limite ai pericoli di una diffusione ulteriore delle armi nucleari. Un altro ordine di difficoltà [consisteva nel fatto che] alcuni paesi non nucleari si mostra[va]no riluttanti a rinunciare per sempre a questo armamento. A questo proposito, nel corso dei dibattiti alla Commissione del

²⁸⁸ Ivi, p. 31.

²⁸⁹ M. Filippetta, op. cit., p. 24.

²⁹⁰ A. Fanfani, op. cit., pp. 27 e 28 e cfr. Assr, Faf, *Diari*, 29 luglio 1965.

Disarmo delle Nazioni Unite sono state prese in considerazione varie soluzioni: la concessione da parte delle potenze nucleari delle garanzie richieste dagli altri paesi; l'impegno delle stesse potenze nucleari a un programma di disarmo nucleare.²⁹¹

Il politico toscano non si limitò a fare una disamina della situazione, ma aggiunse:

Se non fosse possibile elaborare, entro un periodo di tempo ragionevole, un progetto del genere, che preveda obblighi sia per i paesi nucleari sia per i paesi non nucleari, la delegazione italiana si riserverebbe di fare appello ai paesi non nucleari affinché essi prendano un'iniziativa che, senza arrecare pregiudizio alle loro posizioni in materia, assicuri per un certo tempo la sospensione di ogni possibile disseminazione delle armi nucleari. Si potrebbe infatti immaginare che i paesi non nucleari e in particolare quelli che non sono lontani dalla capacità nucleare, si accordino per rinunciare unilateralmente a provvedersi di armi nucleari per un periodo di tempo determinato nell'intesa che, se le loro esigenze non fossero soddisfatte entro questo periodo di tempo, essi riprenderebbero libertà di azione. In questo modo si darebbe sollievo alle inquietudini della diffusione nucleare e si creerebbe inoltre un fattore di pressione e di persuasione sui paesi nucleari.²⁹²

Fanfani avanzava per conto dell'Italia una proposta di moratoria nucleare²⁹³.

Il suo propugnatore l'avrebbe presentata con orgoglio all'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel mezzo del discorso dopo l'elezione a presidente:

Vi sono decisioni che possono essere prese anche da Potenze non nucleari e poco armate. Vi sono esempi che bisogna avere il coraggio di dare, per indirizzare gli altri sulla giusta via e per garantire a noi stessi che abbiamo fatto tutto quanto dipendeva da noi [...] ho pienamente coscienza dei limiti di

²⁹¹ Ivi, pp. 29 e 30.

²⁹² Ivi, pp. 30 e 31.

²⁹³ Della proposta, la diplomazia italiana aveva informato preventivamente Mosca. Quest'anticipazione fu segno dell'attitudine di Fanfani al confronto con le "posizioni altrui".

tale progetto. Ma so anche che esso offre alle potenze sprovviste di armi nucleari la possibilità di provare che esse non si limitano a domandare il disarmo altrui. Dando l'esempio, esse possono mostrare al mondo intero che è possibile procedere, non soltanto nel campo dell'eloquenza ma anche in quello delle realizzazioni concrete.²⁹⁴

Il testo fu ben accolto dai paesi non allineati (Brasile, Birmania, Egitto, Etiopia, India, Messico, Nigeria e Svezia)²⁹⁵ – secondo gli umori captati dal capo della delegazione italiana tra i Diciotto, Francesco Cavalletti di Oliveto Sabino – e accolto con riserve dagli Americani, tentati, come nel caso della bozza italiana sulla Cina, di farlo riposare nel cassetto come utile piano B²⁹⁶.

Il disegno italiano prevedeva la rinuncia volontaria e unilaterale dei paesi non nucleari a dotarsi di armamento nucleare, per un periodo di tempo determinato, accettando, sempre su base volontaria, i controlli dell'«Agenzia internazionale per l'energia atomica» (IAEA) sul materiale fissile in loro dotazione. La loro buona disposizione sarebbe stata condizionata, però, al fatto che un certo numero di paesi avesse assunto tale impegno e al conseguimento di un avanzamento del negoziato sul disarmo tra i paesi nucleari²⁹⁷.

La versione definitiva del progetto avanzato dall'Italia venne ufficializzata il 14 settembre 1965 sempre a Ginevra e poi presentata alla XX Assemblea generale delle Nazioni Unite nell'ottobre 1965²⁹⁸.

In sostanza, Roma soddisfaceva quel primo obiettivo con cui si erano riaperti i colloqui in Svizzera, cioè lavorare per la sospensione degli esperimenti nucleari, estendendo la norma del 1963 anche a quelli sotterranei. Per questo, il titolo scelto per il piano fu: «Proposta italiana di moratoria nucleare». I destinatari della proposta furono i paesi non nucleari

²⁹⁴ M. Tosti, op. cit., p. 37.

²⁹⁵ Cfr. *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 18 novembre 1965, cit.

²⁹⁶ A. Villani, op. cit., pp. 337-339.

²⁹⁷ E. Costa Bona, L. Tosi, *L'Italia e la sicurezza collettiva: dalla Società delle nazioni alle Nazioni unite*, Perugia, Morlacchi 2007, p. 207.

²⁹⁸ Assr, Faf, *Sezione I, serie 1, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 38, fasc. 1*, Intervento di Fanfani alla Commissione Esteri del Senato del 3 marzo 1967, cit.

perché il loro impegno nella direzione indicata dal testo avrebbe «fissato la situazione esistente non compromettendola con ulteriori disseminazioni e [avrebbe preconstituito] le condizioni»²⁹⁹ per arrivare, gradualmente, a un trattato generale di non disseminazione (secondo intendimento della *rentrée* ginevrina).

Le due finalità del «Comitato» erano il giusto equilibrio tra realtà e utopia, tra ciò che era attuabile e ciò che non lo era e costituivano le due premesse per arrivare a un disarmo generale e completo.

Le potenze nucleari, dal canto loro, non avrebbero dovuto sentirsi immuni dal prendere impegni. Il periodo di sospensione nucleare sarebbe dovuto servire ai paesi dotati di armi atomiche per cominciare a disporsi «in migliore atmosfera» per intese di controllo degli armamenti nucleari.

Il paese che faceva sua la proposta di moratoria nucleare si impegnava per un periodo di tempo da definirsi a sottoscrivere queste disposizioni:

- Non fabbricare né acquistare in altra maniera il controllo nazionale di armi nucleari;
- Non ricercare o ricevere assistenza da parte di altri Stati per la fabbricazione di tali armi;
- Accettare l'applicazione dei controlli dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica o equivalenti controlli internazionali sulle proprie attività nucleari.

La moratoria sarebbe diventata operativa solo se un numero di Stati – anche questo da definirsi – avesse aderito all'iniziativa; al contrario, ogni impegno sarebbe decaduto nel caso in cui un altro Stato non nucleare avesse acquisito, in quel periodo, il controllo nazionale di armi nucleari³⁰⁰.

Nello stesso documento, l'Italia sgombrava il campo da chi poteva scambiare la sua proposta per un'alternativa al piano avanzato un mese prima dalla delegazione americana. Cavalletti, giustamente, ne mise in

²⁹⁹ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 18 luglio 1968.

³⁰⁰ *Ibidem*.

risalto il «carattere sussidiario»³⁰¹. L'intento italiano era stato quello «di evitare il pericolo di una proliferazione immediata mentre proseguivano i negoziati per stipulare un accordo più generale»³⁰².

Il 17 agosto gli Usa, infatti, avevano lanciato un «Progetto di trattato di non proliferazione delle armi nucleari»³⁰³. Come nel 1964 per il rapporto Gilpatric, è probabile che il 1965 fu l'anno della presentazione di questo progetto perché il 14 maggio c'era stata l'esplosione della seconda bomba cinese, nuovo incubo per gli Americani³⁰⁴.

Prima di pubblicizzare il piano, la delegazione a stelle e strisce aveva discusso il suo progetto con altri membri della Nato, in particolare Gran Bretagna, Canada e Italia, ma il 17 agosto il documento venne presentato solo a nome degli Stati Uniti perché gli altri tre alleati nutrivano delle perplessità in merito alla sua fattibilità.

La Francia, indipendentemente dalle proposte in campo, si dichiarava contraria al «Trattato di non proliferazione»; inoltre, si mostrava scettica sulle reali possibilità di successo del «Comitato dei Diciotto». I limiti erano due: la copresidenza di Usa e Urss e la cornice Onu in cui era inserito³⁰⁵. De Gaulle, *apertis verbis*, dichiarò: «Je ne crois pas bon de nous laisser entraîner vers une adhésion à quelque accord concernant la non-prolifération des armes atomiques»³⁰⁶. La Francia rigettava qualcosa che avvertiva come contrario all'indipendenza nazionale e conforme alla politica dei blocchi, dunque incompatibile con la sua politica estera.

«Garder les mains libres et disposer d'un atout e d'un pouvoir d'attraction auprès des Allemands [étaient] les ressorts cachés de cette politique»³⁰⁷.

Il ministro degli affari esteri francese, Maurice Couve de Murville, il 5 novembre 1966 avrebbe cercato di giustificare i propositi francesi nascondendoli dietro questa preoccupazione:

³⁰¹ M. Filippetta, op. cit., p. 28.

³⁰² Ivi, p. 29.

³⁰³ Assr, Faf, *Sezione I, serie 1, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 38, fasc. 1*, Intervento di Fanfani alla Commissione Esteri del Senato del 3 marzo 1967, cit.

³⁰⁴ Vaïsse, *La grandeur: politique...*, cit., p. 379.

³⁰⁵ Ivi, p. 377.

³⁰⁶ Ivi, p. 379.

³⁰⁷ *Ibidem*.

Il est beaucoup plus dangereux que l'arme atomique soit entre les mains de la Chine, de l'Urss et des États-Unis qu'entre celles de l'Égypte, de l'Inde, de la Suède ou d'Israël. En effet, une guerre mondiale est plus dangereuse qu'une guerre locale³⁰⁸.

Il ministro francese motivava il no al «Trattato di non proliferazione» con l'alibi che una “cristallizzazione” dello stato delle cose (bomba atomica nella mani di Cina, Urss e Usa) sarebbe stata più pericolosa per il mondo rispetto all'acquisizione del rango nucleare da parte di paesi come Egitto, India, Svezia o Israele. Couve de Murville si uniformava al pensiero espresso dal Generale quasi due anni addietro, durante un incontro con l'americano Rusk del 16 dicembre 1964. Allora aveva detto:

On ne pourra pas empêcher l'Inde, le Japon ou la Suède d'y parvenir [à la bombe]. Il est à craindre que ce ne soit un fait mondial contre lequel on ne pourra rien jusqu'à la prochaine guerre.³⁰⁹

Nel preambolo della proposta americana si chiariva la ragione della *démarche*: il desiderio di promuovere la pace e la sicurezza internazionali ritenendo che il diffondersi delle armi nucleari avrebbe costituito un pericolo per il raggiungimento di questi fini – come la risoluzione 1665 (XVI) dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite aveva incitato a fare – nell'attesa di poter stringere, per il futuro, un accordo sul disarmo generale e completo.

Per gli Stati nucleari che avessero aderito al documento americano, ci sarebbe stato l'obbligo «di non trasferire alcuna arma nucleare sotto il controllo nazionale di qualsiasi Stato non nucleare sia direttamente che indirettamente attraverso un'alleanza militare [...] e di non dare assistenza ad alcuno Stato non nucleare nella fabbricazione di armi nucleari»³¹⁰; gli Stati non nucleari che avessero dato la loro adesione, sarebbero stati tenuti a

³⁰⁸ *Ibidem*.

³⁰⁹ Ivi, pp. 378 e 379.

³¹⁰ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 18 luglio 1968, cit.

«non fabbricare armi nucleari [...] a non sollecitare o accettare il passaggio di armi del genere sotto il suo controllo nazionale, sia direttamente che indirettamente attraverso un'alleanza militare [...] a non sollecitare o accettare assistenza nella fabbricazione di armi nucleari o a concedere tale assistenza»³¹¹. «Tutti gli Stati contraenti si sarebbero impegnati a collaborare per facilitare l'applicazione a tutte le attività nucleari a carattere pacifico delle garanzie dell'«Ente Internazionale per l'Energia Atomica» o garanzie internazionali equivalenti»³¹². Il «Trattato» sarebbe entrato in vigore solo ad avvenuta ratifica degli Stati firmatari e sarebbe rimasto vigente «per tempo indefinito»³¹³.

Le differenze lampanti tra il *draft* statunitense e quello italiano erano tre. La prima consisteva nel fatto che gli Stati Uniti avevano prospettato un trattato di non proliferazione delle armi nucleari a tempo indefinito laddove Fanfani si era proiettato verso una moratoria nucleare – preludio della non disseminazione – ; in secondo luogo, gli Americani si rivolgevano sia a Stati con capacità nucleare che non e invece gli Italiani avevano scelto come platea i paesi non nucleari; infine, la *proposal* a stelle e strisce aveva le sembianze di un testo comune a differenza di quella italiana che era stata una dichiarazione unilaterale. La scelta di quest'ultimo schema veniva fatta per consentire più libertà ai singoli governi e per consentire con più facilità il raggiungimento di qualche obiettivo in mancanza di un accordo su un testo comune. La proposta italiana risultava molto meno vincolante non soltanto perché avente carattere di dichiarazione unilaterale, ma anche perché un paese dichiarante avrebbe potuto recedere dalla sua sottoscrizione nel momento in cui un altro paese dichiarante avesse disonorato gli impegni.

Dopo l'intraprendenza americana e italiana, anche l'Urss, copresidente della «Conferenza dei Diciotto» con gli Usa, il 24 settembre elaborò il suo modello di «Trattato sulla non proliferazione nucleare»³¹⁴.

³¹¹ *Ibidem.*

³¹² *Ibidem.*

³¹³ *Ibidem.*

³¹⁴ Assr, Faf, *Sezione I, serie 1, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 38, fasc. 1*, Intervento di Fanfani alla Commissione Esteri del Senato del 3 marzo 1967, cit.

Il teatro della *démarche* sovietica fu l'Assemblea generale dell'Onu.

Premesso che una guerra nucleare avrebbe avuto delle conseguenze devastanti per l'umanità intera e che l'auspicio finale sarebbe stato il disarmo completo e generale, l'Unione Sovietica, richiamandosi anch'essa alla Risoluzione 1665 (XVI) dell'Assemblea dell'Onu, proponeva la sua ricetta.

Per prima cosa immaginava che «le parti del Trattato in possesso di armi nucleari [si sarebbero dovute accordare] per non porre in alcun modo simili armi – sia direttamente che indirettamente, per mezzo di terzi Stati o gruppi di Stati – in possesso o a disposizione di Stati o gruppi di Stati che non [le] posse[dessero] e [avrebbero dovuto concordare] altresì di non concedere ai detti Stati o gruppi di Stati il diritto di partecipare al possesso, alla disposizione o all'uso delle armi nucleari»³¹⁵. Esse «non [avrebbero fornito] armi nucleari o accor[dato] il diritto di controllo su di esse, sul loro dislocamento o uso alle unità delle forze armate o a singoli militari di Stati che non posse[devano] armi nucleari, anche nel caso che tali unità o militari fossero posti sotto il comando di una qualsiasi alleanza militare»³¹⁶. Allo stesso tempo, «[avrebbero concordato] di non assistere direttamente o indirettamente, tramite terzi Stati o gruppi di Stati, gli Stati [non nucleari] nella produzione o nella preparazione alla produzione o nel collaudo di tali armi e [si sarebbero dovute accordare] per non trasmettere alcuna informazione o documentazione sulla produzione, sui dati scientifici e di ricerca o altro che po[tesse] essere utilizzato nella produzione o nell'uso delle armi nucleari»³¹⁷.

Da parte loro, gli Stati non nucleari «[si sarebbero impegnati] a non creare, produrre o preparare la produzione di armi nucleari né da soli né con l'aiuto di altri Stati, sul loro territorio o sul territorio di altri Stati, ad astenersi dall'ottenere armi nucleari sotto qualsiasi forma né [avrebbero partecipato] al possesso, disposizione o uso di tali armi, né alla relativa

³¹⁵ M.G. Melchionni, *Sulla proliferazione delle armi nucleari*, Rivista di Studi Politici Internazionali, Vol. 32, n. 3 (luglio-settembre 1965), p. 464.

³¹⁶ *Ibidem*.

³¹⁷ *Ibidem*.

sperimentazione»³¹⁸. Ancora, «le parti summenzionate [...] non [avrebbero] cerca[to] di acquisire il controllo sulle armi nucleari, o sulla loro dislocazione o uso per unità delle proprie forze armate o per singoli militari di queste forze, anche se tali unità o militari fossero [stati] posti sotto il comando di qualsivoglia alleanza militare»³¹⁹. I paesi non nucleari «[si sarebbero impegnati] a non ricevere né a tentare di ottenere [...] assistenza nella produzione di tali armi o informazioni o documentazioni sulla produzione, o sui dati scientifici e di ricerca o su altro che po[tesse] essere utilizzato nella produzione o nell'uso di armi nucleari»³²⁰.

Come per il piano statunitense, anche quello pensato dai Sovietici non aveva limiti di tempo.

Il discrimine tra i disegni dei due copresidenti si localizzava nella possibilità – lasciata aperta dagli Usa, ma rigettata dall'Urss – di un'opzione di gestione congiunta dell'arsenale nucleare atlantico, vale a dire della «Forza multilaterale atlantica».

Mosca era imperturbabilmente ostile all'idea di un patrimonio nucleare atlantico gestito dagli Usa perché lo leggeva come un incentivo per il riarmo della Germania occidentale, «Gli Usa hanno messo la loro politica in seno alla NATO e i loro piani di rafforzamento dell'alleanza militare con la Repubblica federale tedesca al di sopra del problema della non disseminazione»³²¹, sostenne il capo della delegazione sovietica a Ginevra, Alexei Roshchin. E a nulla sembrarono valere i continui richiami di Washington sul valore di deterrenza nucleare che avrebbe avuto la «Forza multilaterale», se non altro per impedire che Bonn si dotasse di un armamento atomico proprio.

In un suo memorandum a Johnson, Bundy ricordava come aveva cercato di rassicurare il 24 novembre 1965 l'ambasciatore sovietico negli Usa, Anatoly Fedorovich Dobrynin:

³¹⁸ *Ibidem.*

³¹⁹ *Ibidem.*

³²⁰ *Ivi*, p. 465.

³²¹ Nuti, *La sfida nucleare...*, cit., p. 291.

I told him that I could give him categorical assurance that there was no one in the USG who had the smallest intention of allowing the German to have national control of nuclear weapons, and no one who would support the Germans in any effort to use any German nuclear role as an instrument of pressure against the Soviet Union.³²²

A doppio filo l'Unione Sovietica legava la questione del «Trattato di non proliferazione» con le capacità nucleari della Repubblica federale tedesca³²³. Da un confronto avuto tra il senatore democratico americano Michael J. Mansfield e alcuni leader sovietici emersero varie cose:

- Efforts to convince the USSR that any nuclear sharing arrangements would [have been] subject to adequate safeguards [were] futile;
- US was inconsistent in seeking MLF on the one hand and non-proliferation on the other;
- MLF would [have resulted] in great military tension and an immediate increase in military budgets in the USSR and Eastern Europe³²⁴.

Si considerino, ancora, gli stralci di una conversazione avuta dall'ambasciatore americano a Mosca, Foy D. Kohler, con il ministro degli Esteri sovietico, Gromyko.

Ussr was resolutely opposed to FRG's access to nuclear weapons in any form, but believed this to be not just in Soviet interest but in interest of all major powers [...] Gromyko [warned] that if by any chance we reached agreement with FRG on access, including access on "political plane", to questions relating to use of nuclear weapons, that would close door to agreement on non-proliferation [because] for the Germans to take part in preparation of nuclear strategy would, he said, be considered access. When I remonstrated that this had nothing to do with access, he insisted that "if a

³²² *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968, Volume XI, Arms Control and Disarmament, Document 102.

³²³ *Ivi*, Document 78.

³²⁴ *Ivi*, Volume XIV, Soviet Union, Document 140.

country has a means of taking part in decisions on use of nuclear weapons, this is access”.³²⁵

Ideata nei primi anni Sessanta in seno alla Nato, la MLF doveva rappresentare una flotta di navi di tipo mercantile con missili Polaris a testata atomica e un equipaggio formato da uomini provenienti da almeno tre marine alleate. Seppur forgiata sul principio del *nuclear sharing*, gli Stati Uniti comunque mantenevano il veto sull’impiego delle testate nucleari. La MLF avrebbe dovuto disincentivare la tendenza degli Stati europei a dotarsi di armi nucleari proprie e avrebbe potuto esortare paesi come Francia e Gran Bretagna a rinunciarvi o a metterle a disposizione degli alleati³²⁶. A proposito della Francia, per de Gaulle «les propositions américaines n’[avaient] guère de chances d’être acceptées, car elles impliqu[aient] des limitations à l’indépendance nucléaire de la France»³²⁷; in più, il Generale temeva che, tramite la «Forza multilaterale», la Germania avrebbe avuto accesso «à la responsabilité nucléaire sans posséder la bombe»³²⁸. Egli credeva che la MLF, anzi, avrebbe accresciuto i desideri nucleari di Bonn e non saziati.

Sulla MLF si era creato uno strano circolo vizioso descritto con estrema acutezza da Altiero Spinelli:

Gli americani hanno proposto la MLF di malavoglia³²⁹, ma sono convinti di doverlo fare perché credono che gli europei chiedano ormai un armamento nucleare. Gli europei sono viceversa convinti di dover accettare, di malavoglia, la MLF perché gli americani la chiedono. Uno strano circolo vizioso.³³⁰

³²⁵ Ivi, Volume XI, Arms Control and Disarmament, Document 106.

³²⁶ Nuti, *La sfida nucleare*, cit., pp. 241 ss.

³²⁷ Vaïsse, *La Grandeur: politique...*, cit., p. 374.

³²⁸ Ivi, p. 375.

³²⁹ Cfr. *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume XIV, Soviet Union, Document 140* in cui si dice che negli Usa c’era una divisione in merito e che negli ultimi tempi l’enfasi sulla MLF era andata declinando.

³³⁰ L. Nuti, *Gli Stati Uniti e l’apertura a sinistra: importanza e limiti della presenza americana in Italia*, Laterza, Roma-Bari 1999, p. 648.

Quando la politica della Distensione tra Est e Ovest divenne più concreta, la «Forza multilaterale atlantica» perse definitivamente ogni ragion d'essere e venne lasciata morire a dispetto della “confessione” di de Gaulle che si dichiarava responsabile della sua fine, «la MLF est morte, c'est moi qui l'ai tuée».³³¹

L'opposta considerazione che Washington e Mosca avevano sulla MLF non fu l'unico elemento di dissonanza tra i progetti di non proliferazione da loro proposti. L'altra divaricazione riguardava il sostegno americano alla richiesta di controlli internazionali che verificassero il rispetto degli impegni sul disarmo, riusata categoricamente dai Sovietici³³² e, del resto, assente nel loro piano. A complicare il quadro si insinuava, poi, la propaganda degli uni come degli altri, con Mosca che accusava gli Americani di aggressione contro il Vietnam e Washington che si difendeva dicendo di essere intervenuta per proteggere un proprio alleato dalle insidie comuniste.

L'Italia prendeva posizione, divisa tra il sostegno che doveva agli Stati Uniti e le riserve verso la soluzione americana; le sue titubanze si coagulavano intorno alle preoccupazioni per i suoi interessi nazionali e per eventuali conseguenze discriminatorie nei confronti degli altri paesi non nucleari. Per quanto riguarda strettamente il possesso di un armamento nucleare proprio, l'Italia aveva espressamente detto di no attraverso il presidente del Consiglio,

L'Italia che cura, com'è suo dovere, la efficienza delle sue forze armate, non ha tuttavia né desidera avere un armamento nucleare proprio. Ne fa fede, tra l'altro, la nostra proposta di moratoria nucleare volontaria.³³³

La rinuncia al nucleare era sinonimo di rinuncia a conoscenze scientifiche e tecnologiche che avrebbero potuto giovare al progresso economico

³³¹ Vaïsse, *La Grandeur: politique...*, cit., p. 375.

³³² M. Tosti, op. cit., p. 53.

³³³ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 3 dicembre 1965.

nazionale e rinuncia a uno *status* di grande potenza (censo conferito anche dalla capacità atomica).

Nessuna delle tre proposte riuscì a farsi valere, ma non si può negare come dal 1965 si fosse messa in moto una marcia che avrebbe condotto alla firma del «Trattato di non proliferazione delle armi nucleari» il 1° luglio 1968. L'unico successo fu quello ottenuto dalla proposta sulla non proliferazione nucleare presentata dagli otto paesi non allineati membri del «Comitato dei Diciotto», durante la XX sessione dell'Assemblea generale dell'Onu. Il loro piano venne proposto l'8 novembre con l'intento di esortare il forum ginevrino a raggiungere in tempi brevi un trattato basato su questi principi:

Il trattato non deve contenere nessuna scappatoia che permett[a] alle potenze non nucleari di acquisire il controllo delle armi nucleari, il trattato deve contenere un accettabile equilibrio di obblighi e di responsabilità dei Paesi nucleari e non nucleari; il trattato d[eve] costituire un passo verso il disarmo generale, il trattato d[eve] contenere disposizioni accettabili in modo da garantirne la sua efficacia e infine il trattato deve garantire a tutti gli Stati la possibilità di concludere accordi regionali finalizzati alla completa eliminazione delle armi nucleari nei loro territori nazionali.³³⁴

Con la Risoluzione 2028 (XX) del 19 novembre l'Assemblea generale approvò la proposta.

Gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica decisero, allora, di ritirare i rispettivi progetti, ma il 1965 si chiudeva nondimeno con una nota di speranza sulla possibilità di un'intesa fra le due superpotenze in materia di disarmo.

Il 23 dicembre Kohler in un telegramma al Dipartimento di Stato scrisse di aver ricavato quest'impressione dal colloquio avuto qualche ora prima con Gromyko:

I was glad to hear say that door was still open [...] our view was the same [...] on point of not allowing additional political entities to gain control over

³³⁴ M. Filippetta, op. cit., p. 30.

nuclear weapons. Our differences related to means of accomplishing this purpose.³³⁵

Per quanto riguarda Fanfani, oltre a quello che già si è detto, si potrebbe aggiungere che il suo contributo alla causa del disarmo si caratterizzò per altri due elementi. Il primo non è nuovo, ovvero la sua intraprendenza, prima con le esortazioni per il ritorno alla funzionalità del «Comitato di Ginevra» e della «Commissione delle Nazioni Unite per il disarmo», in seguito attraverso la proposta di moratoria nucleare e, infine, portando il tema all'attenzione dell'Assemblea dell'Onu di cui era presidente.

Mediante la moratoria, vieppiù, l'Italia – media potenza – cercò di ovviare all'incapacità delle due superpotenze a proposito del raggiungimento di un accordo sul nucleare e, senza l'impaccio di qualche complesso di inferiorità, esercitare una pressione sugli stati forti, quelli con capacità nucleari, per disporli ad attivarsi a concludere un accordo che fosse equo e non discriminatorio verso i non nucleari³³⁶. Il secondo elemento rampolla da quest'ultima osservazione. Riguarda, infatti, l'ergersi di Fanfani a rappresentante non solo italiano, ma di tutti gli altri paesi non nucleari. Egli si fece mediatore tra le esigenze nazionali e quelle degli altri paesi che, come l'Italia, erano in cerca del loro “posto nel mondo” e, una volta di più, il contesto multilaterale era quello idoneo per avviare e condurre un negoziato che aveva un canale preferenziale nel dialogo Usa-Urss³³⁷.

³³⁵ *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968, Volume XI, Arms Control and Disarmament, Document 106, cit.

³³⁶ Albonetti, *Trattato sulla non-proliferazione...*, cit, p. 464.

³³⁷ A. Villani, op. cit., pp. 333 e 341.

4. Per un'idea di Europa. Fanfani e de Gaulle a confronto

Negli anni 1965-1968 il ministro degli Esteri italiano e il presidente della Repubblica francese immaginavano due modelli alternativi di Europa. Tra loro non vi furono rapporti personali degni di nota, ma scambi di reciproco rispetto⁴⁰⁴.

Il primo incontro fra i due ebbe luogo nell'agosto 1958 quando Fanfani, arrivato da un mese a Palazzo Chigi e ministro degli Esteri *ad interim*, volò in Francia e incontrò de Gaulle, diventato due mesi prima presidente del Consiglio (e ministro della Difesa nazionale). Nel giugno 1959 – Fanfani non era più alla guida dell'esecutivo – de Gaulle, eletto a inizio anno presidente della V Repubblica francese, compì in Italia il suo primo viaggio nella nuova veste di capo dello Stato, in occasione del centenario della Seconda guerra d'indipendenza.

[De Gaulle] en août 1958 [...] trouve un interlocuteur selon son coeur en Amintore Fanfani dont il apprécie la volonté de faire jouer à son pays un rôle important sur la scène internationale et de faire entendre sa voix au sein de l'alliance atlantique, attitude qu'il juge parallèle à la sienne et que lui fait espérer rencontrer un appui pour ses projets auprès de l'homme d'État italien.⁴⁰⁵

Poi de Gaulle vuol parlarmi da solo a solo. E mi dice che egli è vecchio, non lontano dalla morte. E proprio per questo desiderava da tempo conoscermi, dato che gli si è parlato di me come uno dei futuri leaders dell'Europa. 'Lei è giovane - continua - ed è giusto che conosca quanti le lasciano il campo'.⁴⁰⁶

⁴⁰⁴ I. Russo, *Politica estera e "diplomazia personale". Fanfani, De Gaulle e le relazioni italo-francesi negli anni Cinquanta*, FrancoAngeli, Milano 2008, p. 97.

⁴⁰⁵ S. Berstein, *L'Italie dans la pensée et le discours du Général de Gaulle*, in *De Gaulle et l'Italie: actes du colloque organisé par l'École française de Rome et la fondation nationale des sciences politiques (Centre d'histoire de l'Europe du 20 siècle) en collaboration avec l'associazione Italia-Francia et l'Institut Charles de Gaulle*, Rome 1-3 mars 1990, Rome, École française de Rome 1997, p. 72.

⁴⁰⁶ E. Martelli, op. cit., p. 55.

Le prime «divergences d'appréciation»⁴⁰⁷ sul tema europeo si manifestarono nel settembre 1960; il politico aretino, ritornato alla testa dell'esecutivo italiano nel mese di luglio, si recò in visita a Rambouillet insieme al ministro degli Esteri, Segni. Il presidente francese li aveva invitati per sentire che cosa ne pensassero di un suo progetto di cooperazione politica europea. I due si dissero disponibili, ma fermi nel sottolineare che ciò non avrebbe dovuto compromettere quello che già esisteva in Europa in campo economico e non avrebbe dovuto significare un allentamento dei rapporti con gli Usa né una chiusura alla partecipazione britannica al Mercato comune⁴⁰⁸. Il progetto gollista era nato dall'accordo con il Cancelliere della Repubblica federale tedesca, Konrad Adenauer. I leader di Francia e Germania occidentale si erano incontrati nel Castello di Rambouillet il 29 e il 30 luglio formando quel nucleo franco-tedesco attorno al quale si sarebbe dovuta aggregare l'«Europe européenne»⁴⁰⁹.

Nel febbraio 1961 de Gaulle convocò a Parigi una riunione al vertice tra i sei membri della «Comunità economica europea» per dare il via ai negoziati sul suo progetto. Il 18 luglio a Bad Godesberg, in Germania, i lavori proseguirono sulla base della creazione di una commissione, presieduta dall'ambasciatore francese a Copenaghen, Christian Fouchet, incaricata di elaborare un progetto di unione politica⁴¹⁰. Il 2 novembre 1961 la Francia presentò alla commissione un progetto di trattato di unione politica che prevedeva la creazione di un Consiglio dei capi di Stato e di governo, il quale avrebbe deliberato all'unanimità; la creazione di un'Assemblea parlamentare; l'istituzione di due Comitati dei ministri della Difesa e dei ministri dell'Educazione e una Commissione esecutiva di alti

⁴⁰⁷ Berstein, *L'Italie dans la...*, cit., p. 72.

⁴⁰⁸ Adenauer a de Gaulle 22 settembre 1960, in C. de Gaulle, *Lettres, notes et carnets, Tome 8: 1958-1960*, Plon, 2014.

⁴⁰⁹ M. Vaisse, *La réconciliation franco-allemande: le dialogue de Gaulle-Adenauer*, in *Politique étrangère*, n.58-4, 1993, p. 966.

⁴¹⁰ Sull'argomento cfr. G.H. Soutou, *Le Général de Gaulle et le Plan Fouchet d'unione politique européenne: un projet stratégique*, in A. Deighton, A. Milward (eds), *Widening, Deepening and Acceleration. The European Economic Community 1957-1963*, Baden-Baden, Nomos 1999, pp. 55-72, D. Caviglia, *De Gaulle e il tentativo di spostare l'asse politico europeo: il Piano Fouchet*, CEDAM, Padova 2000, F. Bozo, *Two Strategies of Europe: De Gaulle, the United States and the Atlantic Alliance*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2001 e M. Sutton, *France and the Construction of Europe, 1944-2007: The Geopolitical Imperative*, New York and Oxford, Berghahn, 2011.

funzionari. Nel preambolo al piano veniva garantito il rispetto delle istituzioni comunitarie già esistenti e veniva riaffermato l'aggancio all'Alleanza atlantica⁴¹¹. Era il «piano Fouchet», che proponeva una cooperazione intergovernativa fra gli Stati europei su basi confederali⁴¹².

Nel gennaio 1962 de Gaulle fece ritirare la prima proposta e ne fece presentare un'altra nella quale erano stati eliminati i riferimenti alle strutture europee preesistenti e alla Nato. Era il «piano Fouchet II». L'Italia con Fanfani di nuovo presidente del Consiglio, pur contraria al progetto, cercò di svolgere un ruolo di mediazione presentando il 4 aprile 1962, al bilaterale a Torino con la Francia, un piano di compromesso, il cosiddetto «piano Cattani». Il suo propugnatore, Attilio Cattani, era subentrato a Fouchet dopo che il diplomatico francese era stato richiamato dal suo governo e inviato in Algeria; Cattani ricopriva anche il ruolo di segretario generale della Farnesina ed era stato capo della rappresentanza permanente italiana presso le Comunità europee⁴¹³. Il 7 aprile Fanfani incontrò il Cancelliere Adenauer a Cadenabbia (Como). Quest'ultimo, dopo uno scambio di opinioni, «si disse disposto ad accettare il testo di Torino, se con esso si fosse ottenuto di isolare Luns»⁴¹⁴.

L'idea di integrazione europea interpretata da Cattani comprendeva il mantenimento del legame filoatlantico e il mantenimento di buoni rapporti con la Gran Bretagna. Il tentativo fu vano, però, perché il 17 aprile il piano si arenò davanti alle resistenze del Belgio, del Lussemburgo e dei Paesi Bassi⁴¹⁵. Quest'ultimi, come contropartita alle iniziative francesi, chiedevano l'accettazione dell'ingresso del Regno Unito nella «Comunità economica europea».

La prima candidatura di Londra era stata avanzata nell'agosto 1961 dal primo ministro, il conservatore Harold Macmillan, ma la Francia di de Gaulle ne era stata avversaria al punto che, anche sulla scorta del fallimento

⁴¹¹ F. Di Nunno, *L'Italia e il compromesso di Lussemburgo, 1965-1966*, Nuova Cultura, 2012, p. 20 nota 104.

⁴¹² M.E. Cavallaro, F.M. Giordano (a cura di), *Dizionario storico dell'integrazione europea*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2018.

⁴¹³ *Ibidem*.

⁴¹⁴ E. Martelli, op. cit., p. 363. Joseph Luns era il ministro degli Esteri dei Paesi Bassi.

⁴¹⁵ F. Di Nunno, op. cit., p. 20 nota 104.

del «piano Fouchet», il 14 gennaio 1963 pose, per la prima volta, il veto al suo ingresso⁴¹⁶. Il Generale riteneva troppo stretti i legami di Londra con Washington e improprio il collocamento inglese nel «Mec» in considerazione dei rapporti immutati con il Commonwealth, temendo, oltretutto, che fosse un'insidia per il primato francese in Europa⁴¹⁷. Nondimeno, gli Inglesi ponevano alcune condizioni preliminari che non erano di facile accoglibilità per la «Cee»: il succitato mantenimento dei rapporti economici con il Commonwealth, la non applicazione del principio della sopranazionalità nei loro confronti e il non inserimento dell'agricoltura britannica nel mercato comune⁴¹⁸. A seguito del veto, la Germania, nel Consiglio europeo dei primi di aprile 1963 propose che, nelle trattative comunitarie, si utilizzasse il metodo della «sincronizzazione», ovvero «concessioni bilaterali ponderate e programmate»⁴¹⁹ tra la Francia e gli altri cinque membri. Così facendo, ritornava il metodo della concertazione tra gli Stati a discapito della prassi comunitaria.

La conferenza stampa del Generale si collocava nel mezzo tra il «Trattato di cooperazione franco-tedesco» siglato l'11 gennaio e il «Trattato dell'Eliseo» firmato il 22 gennaio. «L'entente franco-allemande qui groupe 100 millions d'hommes constituera [...] un élément de stabilité et de confiance»⁴²⁰, disse Adenauer a de Gaulle al momento della firma del «Trattato dell'Eliseo». L'asse Parigi-Berlino raggiungeva il suo zenit dopo un percorso di avvicinamento che era passato, nel frattempo, per l'incontro di Baden-Baden, in Germania, il 15 febbraio 1962 dove si erano annullate le divergenze in materia di unione politica europea e per le reciproche visite di Stato nell'estate e nell'autunno dello stesso anno⁴²¹.

⁴¹⁶ Cfr. L. Nuti, *Italy, the British Application to the EEC and the January Debacle*, in R. Griffiths and S. Ward (eds), *Courting the Common Market. The First Attempt to Enlarge the EC 1961-63*, London, Lothian Foundation Press, 1996, pp. 101-120 e A. Varsori, 'The Art of Mediation: Italy and Britain's attempt to join the EEC', in A. Deighton, A. Milward (eds), op. cit., pp. 241-256.

⁴¹⁷ F. di Nunno, op. cit., p. 21 nota 105. Cfr. anche F. Gozzano, *L'ingresso dell'Inghilterra nel Mercato Comune Europeo in Affari esteri*, 1971, pp. 5-22.

⁴¹⁸ E. Martelli, op. cit., p. 219.

⁴¹⁹ F. Di Nunno, op. cit., p. 21 nota 105.

⁴²⁰ Vaïsse, *La réconciliation franco-allemande...*, cit., p. 967.

⁴²¹ Ivi, pp. 966 e 967.

L'alleanza tra la Francia e la Germania occidentale era un motivo di preoccupazione per Fanfani, che temeva degenerasse in una forma di direttorio che decidesse, a sua discrezione, del futuro dell'integrazione europea. Per porre un controbilanciamento all'intesa tra Parigi e Bonn, Ugo La Malfa, segretario del partito repubblicano italiano e ministro del bilancio del quarto governo Fanfani, prima ancora della firma del «Trattato dell'Eliseo», aveva proposto un'intesa italo-britannica.

Le consultazioni a due Italia-Inghilterra avrebbero lo stesso valore, rispetto al processo di unificazione politica dell'Europa, delle consultazioni a due tra Francia e Germania: avrebbero cioè la stessa motivazione.⁴²²

Il politico aretino, pur condividendo le preoccupazioni del suo ministro, non diede seguito all'iniziativa e liquidò le proposte come «fantasticherie»⁴²³. Egli non voleva trovarsi costretto a scegliere tra Londra e Parigi e, così, creare una frattura all'interno della Comunità difficile da recuperare.

Il mediatore italiano nella trattativa riguardante l'adesione inglese al «Mec» era, invece, Colombo, ministro dell'Industria nel terzo e quarto governo Fanfani. Colombo era consapevole delle difficoltà tecniche ed economiche che si frapponevano al raggiungimento dell'accordo, perciò ipotizzava lunghi negoziati e decisioni non immediate⁴²⁴.

L'interesse di Fanfani alla causa britannica, oltre a essere una forma di compensazione rispetto all'instaurarsi di una *leadership* franco-tedesca, era dovuto anche al desiderio di accreditamento agli occhi degli Americani⁴²⁵. All'epoca dei fatti si stava preparando il terreno per la formazione del centro-sinistra e il beneplacito americano era ritenuto importante⁴²⁶. L'inclusione di Londra nel «Mec», effettivamente, appariva come un tassello nella strategia di avvicinamento degli Usa all'Europa. La

⁴²² E. Martelli, op. cit., p. 414.

⁴²³ Ivi, p. 415.

⁴²⁴ Ivi, pp. 368 e 369.

⁴²⁵ F. Di Nunno, op. cit., p. 20. Cfr. anche E. Martelli, op. cit., pp. 218 e 229.

⁴²⁶ A. Varsori, *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 a oggi*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010, p. 180.

dichiarazione di Kennedy a Filadelfia⁴²⁷ del 4 luglio 1962 in cui si lanciava l'«Associazione Atlantica» (con un accenno all'entrata di Londra nella Comunità), il semaforo verde del Congresso americano ai negoziati tra Washington e i Sei per una riduzione del 50% delle tariffe doganali⁴²⁸ e il progetto di «Forza multilaterale» facevano presagire che l'ingresso della Gran Bretagna nel mercato europeo non venisse disdegnato dagli Americani⁴²⁹. Infine, l'accordo di Nassau, Bahamas, del dicembre 1962 tra Kennedy e Macmillan sulla fornitura di missili Polaris agli Inglesi lasciava pochi altri dubbi⁴³⁰.

Fanfani tentò di proporre una riunione al vertice, a Roma, per ricomporre le distanze, ma le posizioni erano troppo lontane. Nel settembre 1962, il presidente del Consiglio italiano dichiarò che l'Italia non avrebbe preso in considerazione nessuna proposta di riorganizzazione politica dell'Europa se prima non fosse stata risolta la questione inglese, allineandosi, così, alle posizioni del Benelux.

È evidente quanto distanti fossero divenuti i punti di vista di Roma e Parigi in tema di riassetto europeo. Una testimonianza palmare fu la visita di Stato in Francia nel febbraio 1964 del presidente della Repubblica, Segni e del ministro degli Esteri, Saragat. Alle parole di de Gaulle,

la question qui [...] est posée [à l'Europe] devant l'univers tout entier est de savoir si ella sera capable ou non de s'ériger en une réalité cohérente et agissante. L'Europe voudra-t-elle ou non fixer elle-même ses buts, son attitude, sa marche [...] les moyens de sa défense et la pratique de ses alliances [...] le concours de son économie, de sa technique et de sa culture à tant de pays d'Amérique latine, d'Afrique et d'Asie?⁴³¹,

il Capo dello Stato italiano e il titolare della Farnesina rispettivamente risposero:

⁴²⁷ Cfr., sul discorso di Kennedy, Assr, Faf, *Sezione I, serie 1, s. serie 5, s. sottoserie 2, busta 35, f. 5, s. fasc. 10, Discorso alla XI sessione dell'Assemblea dell'Ueo a Parigi, 3-4 giugno 1965.*

⁴²⁸ L'iniziativa riguardava il cuore dell'«US Trade Expansion Act» voluto da Kennedy nell'ottobre 1962.

⁴²⁹ I. Russo, op. cit., p. 94.

⁴³⁰ Varsori, *La Cenerentola d'Europa...*, cit., p. 186.

⁴³¹ Berstein, *L'Italie dans la...*, cit., p. 77.

La France et l'Italie ne peuvent s'épanouir pleinement que par l'Europe. Une Europe unie, mais non repliée sur elle-même, ouverte au contraire à tous les partenaires qui acceptent de s'unir dans la liberté et la démocratie⁴³²;

L'Europe doit être ouverte à tous les États démocratiques européens qui acceptent le traité de Rome [...] le destin de l'Europe est inséparable de l'entité atlantique.⁴³³

Nel 1965, al ritorno di Fanfani come ministro degli Esteri, l'Italia si preparava a presiedere il secondo semestre del Consiglio europeo. Il politico toscano, con l'appoggio di Saragat⁴³⁴, Ludwig Erhard⁴³⁵ e Paul-Henri Spaak⁴³⁶, propose una conferenza dei ministri degli Esteri a Venezia, da tenersi nel mese di maggio, per rilanciare il «piano Fouchet» e una maggiore integrazione europea, ma Couve de Murville rifiutò di aderirvi⁴³⁷.

Ho spedito ai Ministri degli esteri di Francia, Olanda, Belgio, Germania e Lussemburgo la proposta di riunione a Venezia⁴³⁸ [Couve] è chiaro che non vuole accettare l'incontro a Venezia dei sei [...] Verrebbe la Francia se sapesse che i 6, o almeno noi e la Germania, accettiamo il suo punto di vista⁴³⁹ [...] Vi lasciamo la possibilità nelle prossime settimane di fissare voi una data e proporla. Noi abbiamo già dato indicazioni di sostanza con il piano Saragat nel novembre.⁴⁴⁰

L'iniziativa di Fanfani trovò una sponda nelle dichiarazioni di Moro del 18 marzo al Senato:

⁴³² *Ibidem.*

⁴³³ *Ibidem.*

⁴³⁴ Sul sostegno di Saragat all'iniziativa di Fanfani si veda *Fondo La Courneuve, volume 394, serie 21, s.serie 24, dossier 1*, Bilancio dei cinque anni di Armand Bérard in Italia al ministero del 19 luglio 1967.

⁴³⁵ Era il Cancelliere della Repubblica federale tedesca.

⁴³⁶ Era il ministro degli Esteri belga.

⁴³⁷ *Fondo La Courneuve, volume 375, serie 21, s.serie 23, dossier 3*, Telegramma del 7 aprile 1965 dell'Ambasciata francese in Lussemburgo e Ivi, *Fondo La Courneuve, volume 395, serie 21, s.serie 24, dossier 1*, Nota del 23 maggio 1967 sulla Cooperazione politica tra i Sei. Cfr. anche F. Di Nunno, op. cit., p. 23.

⁴³⁸ Assr, Faf, *Diari*, 11 marzo 1965.

⁴³⁹ Ivi, 27 marzo 1965.

⁴⁴⁰ Ivi, 29 marzo 1965.

In materia di politica europea, la linea del governo non è mai mutata, continuando a ispirarsi a quello spirito di dinamismo realistico che l'ha sempre animata [...] il nostro obiettivo rimane il raggiungimento di un'integrazione europea che dal settore economico si estenda a quello politico⁴⁴¹

e del 14 maggio alla Camera:

Nell'organizzazione di Bruxelles si trova il fulcro dell'azione europeistica italiana [...] il governo intende continuare ad adoperarsi per una piena e integrale realizzazione della lettera e dello spirito del Trattato di Roma. Di qui la recente iniziativa del governo per la convocazione di un conferenza a Sei destinata a studiare i modi per riavviare il dialogo politico.⁴⁴²

Nella stessa occasione, il presidente del Consiglio faceva presente quello che lui chiamò il «secondo profilo» della politica europeistica italiana e cioè

la esigenza che l'edificio comunitario conserv[asse] il carattere democratico ed aperto, e pertanto la capacità di includere, non appena possibile, anche altre democrazie europee.⁴⁴³

Il riferimento era chiaramente alla Gran Bretagna, il cui primo ministro, il laburista Harold Wilson⁴⁴⁴, era stato in visita in Italia confermando, da un lato,

⁴⁴¹ Acs, Am, *Serie Scritti e discorsi*, busta 10, f. 178, *Discorso tenuto al Senato dopo il rimpasto*, 18 marzo 1965, cit.

⁴⁴² Ivi, busta 11, f. 188, *Risposta a interpellanze e interrogazioni sulla politica estera presentate alla Camera dei deputati*, 14 maggio 1965.

⁴⁴³ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 14 maggio 1965, cit.

⁴⁴⁴ Per un ritratto del primo ministro inglese cfr. la sua autobiografia *A personal Record*, Little Brown and Company, 1971, B. Pimlott, *Harold Wilson*, Londra 1992 e P. Ziegler, *Harold Wilson*, Londra 1993.

che il governo britannico non rit[enesse] attuale la possibilità di una adesione del Regno Unito alla C.E.E. [e dall'altro esprimendo] nuovamente l'aspirazione ad essere associato ad eventuali iniziative.⁴⁴⁵

Da parte italiana – continuava Moro – «[venne]confermata l'intenzione di agevolare, [...] l'adesione alla C.E.E. della Gran Bretagna, e di ogni altro Stato disposto ad accettare gli obblighi derivanti dai trattati di Roma»⁴⁴⁶. Moro sosteneva che l'Europa unita sul piano economico, politico e su basi sovranazionali fosse un punto fondamentale della politica estera italiana. L'Europa era un patrimonio morale, culturale e politico. «Essa era la dimensione giusta nell'epoca dei grandi spazi e delle forti interdipendenze»⁴⁴⁷. Su quest'ultimo punto Moro recuperava, volutamente o meno, un concetto espresso da Ball durante la visita in America nell'atto di spiegare le ragioni del sostegno statunitense all'unificazione europea.

Mr. Ball reviewed the reasons why [they] have encouraged the principle of European unity as means of assuring a strong, stable, peaceful Europe, with the capability, in an age of interdependency and indivisibility of defense, to play an effective role as an equal partner.⁴⁴⁸

Lo statista pugliese ricordava, infatti, di aver riscontrato

una piena concordanza di vedute dei due governi sull'alto valore che assume[va] l'Europa unita, che [loro] vo[levano] e gli americani vo[levano] quanto [loro] «come un elemento vitale nell'ambito della civiltà cui entrambi i paesi apparten[evano] e come un fattore importante nel mantenimento di un ordine pacifico nel mondo». Non a[vevano] avvertito alcuna diminuzione dell'interesse americano all'Europa unita.⁴⁴⁹

⁴⁴⁵ *Ibidem.*

⁴⁴⁶ *Ibidem.*

⁴⁴⁷ Acs, Am, *Serie Scritti e discorsi, busta 12, f. 219, Discorso tenuto al Senato sullo Stato di previsione di spesa del Ministero degli Affari Esteri.*

⁴⁴⁸ *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume XIII, Western Europe region, Document 80.*

⁴⁴⁹ *Atti Parlamentari, Discussioni, Assemblea, 14 maggio 1965, cit.*

Nel luglio 1965, nel periodo più complicato per il «Mec», gli Stati Uniti non avrebbero dimesso il loro appoggio all'unificazione europea, pur non schierandosi apertamente nel dibattito.

The US is not talking publicly or privately about the Common market crisis; that it is taking the position that this is an internal matter for the Six to handle; and that there should be no question that the US, after fifteen years of vigorous advocacy of a consistent policy, is abandoning its well known position on European integration.⁴⁵⁰

Il politico aretino avrebbe voluto discutere l'iniziativa assunta dal predecessore, Saragat, nel novembre 1964⁴⁵¹, consistente nell'«avviare a titolo pragmatico e provvisorio e durante un periodo sperimentale di tre anni il processo di integrazione politica della Comunità»⁴⁵². Il piano prevedeva:

- Incontri annuali dei capi di Stato e di governo per discutere di problemi politici internazionali e di difesa;
- Riunioni trimestrali dei ministri degli Esteri riguardo all'elaborazione di politiche comuni;
- Informazioni trimestrali alla Gran Bretagna sugli sviluppi dell'iniziativa all'interno del Consiglio «Ueo», «Unione europea occidentale»;
- Discussione annuale delle iniziative dei Sei riguardanti l'integrazione politica da parte del Parlamento europeo;
- Impegno dei membri a studiare il progetto di elezione a suffragio universale diretto dal Parlamento e a lavorare per la fusione delle tre Comunità⁴⁵³.

L'anno 1965 sarebbe stato, per la Comunità europea, «l'année des tempêtes»⁴⁵⁴, benché in aprile fosse compiuto un passo importante

⁴⁵⁰ *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume XIII, Western Europe region, Document 98.*

⁴⁵¹ *Fondo La Courneuve, volume 394, serie 21, s.serie 24, dossier 1, Bilancio dei cinque anni di Armand Bérard in Italia al ministero del 19 luglio 1967, cit.*

⁴⁵² P. Cacace, G. Mammarella, *Storia e politica dell'Unione europea: 1926-2013*, Laterza, Roma-Bari 2013.

⁴⁵³ *Ibidem.*

nell'ambito dell'unificazione della struttura istituzionale. L'8 del mese venne firmato il «Trattato sulla fusione degli esecutivi», che fondeva in unico organismo le tre Comunità europee, ovvero la «Cee», la «Ceca» (Comunità europea del carbone e dell'acciaio) e la «Ceea» (Comunità europea dell'energia atomica) o «Euratom». Per loro un'unica Commissione e un unico Consiglio a partire dall'entrata in vigore del «Trattato» il 1° luglio 1967. «A Bruxelles firmo per l'Italia i nuovi trattati per la unificazione degli esecutivi europei»⁴⁵⁵. A questo proposito Moro avrebbe sostenuto che,

nel quadro del negoziato che [aveva] portato alla stipulazione di quel trattato, [il governo italiano aveva] costantemente affermato la necessità che il processo di fusione delle tre Comunità europee [...] contempl[asse] il rafforzamento e l'estensione dei poteri e delle prerogative del Parlamento europeo, soprattutto in tema di controllo dei bilanci e nel settore delle relazioni della Comunità con i paesi terzi.⁴⁵⁶

Il presidente del Consiglio, nello stesso discorso, riproponeva le parole pronunciate dal ministro degli Esteri, a nome del governo, al momento della firma.

La fusione degli esecutivi delle tre Comunità del carbone e dell'acciaio, dell'Euratom e del mercato comune, che noi oggi decidiamo di realizzare, costituisce un altro passo importante per l'unità dell'Europa ed un progresso reale nella continua evoluzione unitaria della nostra Comunità. Compriamo infatti un primo adeguamento delle istituzioni comunitarie all'avanzata realizzazione ed alle accresciute esigenze della nostra unione doganale ed economica. Con l'atto odierno si inizia anche il cammino verso la fusione dei tre trattati, perseguendosi con costanza l'obiettivo finale dell'integrazione economica e politica dell'Europa.⁴⁵⁷

⁴⁵⁴ M. Couve de Murville, *Une politique étrangère (1958-1969)*, in www.cvce.eu, p. 1.

⁴⁵⁵ Assr, Faf, *Diari*, 8 aprile 1965.

⁴⁵⁶ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 14 maggio 1965, cit.

⁴⁵⁷ *Ibidem*.

Il 28 aprile, alla conclusione dell'iter parlamentare sulla ratifica del «Trattato» – che sarebbe avvenuta il 3 maggio – Fanfani avrebbe ricordato

la positività [d]i trattati, [...] istituzioni, [e della] politica delle Comunità europee [...] si sono risolte importanti questioni, si è consolidata sotto il profilo economico, sociale e politico una parte cospicua del continente, attraendo verso di essa, e verso i fenomeni nuovi di integrazione che in essa si vanno svolgendo, l'attenzione di Stati, di forze politiche, di organismi sindacali che, inizialmente e fino a poco fa, non nascondevano diffidenze, critiche e talora anche un certo disprezzo.⁴⁵⁸

L'avanzamento conseguito venne presto annebbiato da un nuovo dissidio, che riguardava la politica agricola comunitaria, la cosiddetta «Pac». La Commissione, nel mese di marzo (il piano, però, era stato preparato dal mese di dicembre)⁴⁵⁹, decise di proporre il nuovo regolamento finanziario. L'iniziativa venne suggerita da Jean Monnet⁴⁶⁰, uno dei padri fondatori dell'Europa unita.

La proposta della Commissione prevedeva l'imputazione al bilancio dell'Unione europea dei diritti doganali e dei proventi dei dazi mobili per i prodotti agricoli provenienti dalle importazioni comunitarie. Come corollario a tali disposizioni, la Commissione proponeva altresì l'intervento del Parlamento europeo nella procedura di approvazione del bilancio comunitario, quindi un aumento dei poteri di quest'ultimo.⁴⁶¹

«La question du financement de la politique agricole européenne pren[ait] donc une place de plus en plus importante et pose un problème politique»⁴⁶².

La politica agricola dell'Europa non sarebbe stata più finanziata con i contributi *a forfait* dei paesi membri, ma con la creazione di un fondo comune costituito dai proventi dei diritti doganali e dei prelievi agricoli, che

⁴⁵⁸ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 28 aprile 1966.

⁴⁵⁹ P. Cacace, G. Mammarella, op. cit.

⁴⁶⁰ G. Quagliariello, *De Gaulle e il gollismo*, il Mulino, 2003, p. 606.

⁴⁶¹ M.E. Cavallaro, F.M. Giordano, op. cit.

⁴⁶² Vaïsse, *La Grandeur: politique...*, cit., p. 554.

sarebbe entrato in funzione nel 1967, anno della completa liberalizzazione degli scambi commerciali secondo quanto previsto nel testo dei «Trattati Cee». La Francia manifestò la sua opposizione⁴⁶³ perché la modifica aumentava i poteri del Parlamento europeo in quanto quest'ultimo doveva verificare l'utilizzazione dei fondi della Commissione⁴⁶⁴ e – scrisse Fanfani – «ciò De Gaulle non v[oleva], perché [era] l'inizio della sostanziale sovranazionalità»⁴⁶⁵. La sovranazionalità, inoltre, si misurava nel fatto che l'autonomia finanziaria della Commissione la svincolava dai poteri nazionali⁴⁶⁶ determinando una «devoluzione di sovranità»⁴⁶⁷ che intimoriva il Generale.

Al netto del no della Francia in Commissione, la proposta fu presentata al Consiglio dei ministri il 30 giugno⁴⁶⁸. Nella notte tra il 30 giugno e il 1° luglio il ministro degli Esteri francese, che, nel frattempo, finiva il suo semestre europeo di presidenza, «constat[a] le désaccord»⁴⁶⁹. Il 1° luglio il ministro dell'Informazione francese, Alain Peyrefitte, dichiarò che il governo aveva deciso di «tirer [...] les conséquences économiques, politiques et juridiques de la situation»⁴⁷⁰. Quindi, de Gaulle ordinò che il governo francese non fosse presente a nessuno dei Consigli dei ministri delle Comunità europee e richiamò a Parigi il rappresentante permanente a Bruxelles, Jean-Marc Boegner⁴⁷¹. «Décision difficile, ingrate, lourde de conséquences au-dedans et au-dehors, mais inévitable»⁴⁷², secondo Couve de Murville. Si era aperta la «Crisi della sedia vuota», una delle pagine più buie della storia europea. La più significativa delle conseguenze fu l'immobilismo arrecato alle attività della «Cee» perché, essendo il voto

⁴⁶³ Per la Francia l'agricoltura era uno dei pilastri dell'economia nazionale. Cfr. I. Russo, op. cit., p. 88. Non è da sottovalutare che in Francia fosse prossima (dicembre 1965) la scadenza elettorale delle «Presidenziali», dunque, « Il existait en France un risque politique sérieux en prévision du vote de décembre, car l'opinion, surtout l'opinion paysanne, était sensible aux affaires agricoles du Marché Commun », cfr. M. Couve de Murville, op. cit., p. 3.

⁴⁶⁴ P. Cacace, G. Mammarella, op. cit.

⁴⁶⁵ Assr, Faf, *Diari*, 29 marzo 1965.

⁴⁶⁶ A. Converti, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Halley Editrice, 2005, p. 78.

⁴⁶⁷ Ivi, p. 73.

⁴⁶⁸ P. Cacace, G. Mammarella, op. cit.

⁴⁶⁹ Vaisse, *La Grandeur: politique...*, cit., p. 556.

⁴⁷⁰ *Ibidem*.

⁴⁷¹ *Ibidem*.

⁴⁷² M. Couve de Murville, op. cit., p. 3.

all'unanimità il meccanismo ancora vigente nel Consiglio, l'assenza della Francia avrebbe vanificato la possibilità di prendere decisioni. Come riconosciuto dallo stesso ministro francese: «L'action conjuguée et unanime des gouvernements pouvait seule conduire aux décisions nécessaires»⁴⁷³ e, ancora, «le Marché Commun se serait engagé irrémédiablement dans la voie des dérobades et de l'impuissance»⁴⁷⁴.

La gravità che la Francia aveva attribuito alla questione era stata già palesata dal ministro degli Esteri al tedesco, Walter Hallstein, presidente di turno della Commissione europea, all'inizio di maggio. Così lo ricordava il responsabile del Quai d'Orsay:

Cette situation devint après quelques semaines tellement évidente que je crus nécessaire, au début de mai, dans un entretien en tête à tête, de mettre très sévèrement en garde le président de la Commission, Walter Hallstein, et de lui demander de reconsidérer son texte pour en présenter un autre sur la base duquel l'accord pourrait intervenir ou tout au moins la discussion s'engager. Je le prévins aussi que le gouvernement français prenait l'affaire très au sérieux et aurait à tirer les conséquences d'un échec éventuel⁴⁷⁵

ma – continuava – «la Commission maintint obstinément sa proposition»⁴⁷⁶. «Vive le reazioni in Italia ed in Francia per le faccende del Mec»⁴⁷⁷, annotò Fanfani al 1° luglio. Tra i due paesi sarebbe nata una polemica sebbene gli Italiani non volessero ingaggiare uno scontro con la Francia, ma, piuttosto, rimodulare gli aspetti della politica agricola più gravosi per il paese⁴⁷⁸. Il contributo italiano era superiore al suo livello di sviluppo economico e agli utili che ricavava dal mercato agricolo comunitario; pertanto, nella “notte del disaccordo”, Fanfani e il ministro dell'Agricoltura, Mario Ferrari Aggradi, avevano cercato un adeguamento⁴⁷⁹, «verser le moins qu'il se

⁴⁷³ *Ibidem.*

⁴⁷⁴ *Ibidem.*

⁴⁷⁵ *Ivi*, p. 2.

⁴⁷⁶ *Ibidem.*

⁴⁷⁷ Assr, Faf, *Diari*, 1° luglio 1965.

⁴⁷⁸ P. Cacace, G. Mammarella, *op. cit.*

⁴⁷⁹ M.E. Cavallaro, F.M. Giordano, *op. cit.*

pût»⁴⁸⁰, a detta di Couve de Murville. Il governo di Parigi condannò l'atteggiamento italiano. Secondo Peyrefitte,

i rappresentanti italiani [...] erano decisi a non raggiungere [un accordo]. Fanfani, che [dal 1° luglio] assume[va] la Presidenza semestrale, non era ovviamente desideroso di raggiungere un accordo [sotto la Presidenza francese], cosicché la sua [Presidenza] avrebbe messo in ordine le cose.⁴⁸¹

La posizione italiana era riluttante allo scontro con i Francesi, ma determinata nel “salvare il salvabile” per quanto riguardava l'integrazione europea. Per questo era necessario mantenere un contatto con la Rft⁴⁸². Il Cancelliere, Erhard e il ministro degli Esteri, Gerhard Schröder, potevano essere utili interlocutori perché rappresentavano l'anima “atlantica” e antigollista dei cristiano-democratici tedeschi, l'anima di quelli che credevano che l'alleanza con gli Stati Uniti fosse vitale per il paese e che, al contrario, le ambizioni di *grandeur* della Francia fossero pericolose⁴⁸³. Sulla fedeltà atlantica di Erhard, il presidente Johnson aveva ricevuto una rassicurazione durante l'incontro avuto in giugno, a Washington, con il Cancelliere tedesco⁴⁸⁴. Il 6 luglio Saragat e Fanfani partirono per Bonn⁴⁸⁵.

Viaggio aereo da Roma a Bonn. Calda accoglienza. Al pomeriggio prima conversazione di 2 ore [Lübke]⁴⁸⁶ – Saragat – Schröder – me. Conclusione: collaborazione italo-tedesca per ridurre con fermezza e senza asprezze polemiche De Gaulle a recedere dalla sua azione, che i tedeschi ritengono intenzionalmente volta a fracassare il Mec sovranazionale, a rompere il Kennedy-[...], a obbligare tutti a passare dalle intese multilaterali alle intese

⁴⁸⁰ M. Couve de Murville, op. cit., p. 3.

⁴⁸¹ F. Di Nunno, op. cit., pp. 16 e 17.

⁴⁸² Per le relazioni italo-tedesche nel contesto europeo cfr. G. Santi, *Né vincitori né vinti*. Bonn, Roma e la crisi della 'sedia vuota' (1965-1966), Firenze 2004 e W. Loth, *L'Allemagne et l'Italie dans le processus de construction européenne: une coopération occasionnelle?*, in P. Craveri, A. Varsori (a cura di), *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, FrancoAngeli, 2009, pp. 455- 466.

⁴⁸³ M.E. Cavallaro, F.M. Giordano, op. cit.

⁴⁸⁴ *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968, Volume XIII, Western Europe region, Document 88.

⁴⁸⁵ Sul resoconto del viaggio cfr. *Fondo La Courneuve*, volume 383, serie 21, s.serie 23, dossier 9, Telegramma del 9 luglio 1965 di François Seydoux al ministero.

⁴⁸⁶ Heinrich Lübke era il presidente della Repubblica federale di Germania.

bilaterali, in modo che la Francia non si trovi in un angolo. E non hanno torto, come diagnostici.⁴⁸⁷

Visita a Dusseldorf, dove Saragat parla agli operatori economici, bene accolto. Lungo mio colloquio con Hallstein, che invitai a venire qui, anziché a Bonn per fugare ogni impressione di complotti italo-tedeschi contro la Francia.⁴⁸⁸

Come si evince dall'appunto del 6 luglio, tra gli obiettivi di de Gaulle figurava, altresì, il contrasto alle trattative sul «Kennedy round»⁴⁸⁹. Si trattava del sesto negoziato multilaterale nell'ambito del «Gatt», *General agreement on tariffs and trade*. Lo scopo del «Gatt», antenato dell'«Organizzazione mondiale per il commercio» (Wto), era la liberalizzazione del commercio internazionale. La sua attività, iniziata nel 1948 e terminata nel 1994, si snodava in cicli di negoziati. Il «Kennedy round» fu inaugurato a Ginevra il 4 maggio 1964 e si sarebbe concluso il 30 giugno 1967; si richiamava, nel nome, all'ex presidente americano poiché il suo «US Trade Expansion Act» ne aveva rappresentato il principio ispiratore. I risultati raggiunti dal «Kennedy round» avrebbero permesso la riduzione generalizzata delle tariffe doganali sul commercio e l'introduzione di misure antidumping. L'avversione del Generale per i negoziati rientrava nel piano di disimpegno della collaborazione tra le due sponde dell'Atlantico, la quale, invece, rappresentava il sale delle conversazioni intraprese.

Il primo faccia a faccia tra Italia e Francia dopo la crisi ebbe luogo durante l'inaugurazione del traforo del Monte Bianco il 16 luglio. I toni sembrarono distesi sebbene Fanfani non avesse gradito una frase di de Gaulle sul legame tra la Val d'Aosta e la Francia, nonostante il richiamo preventivo del politico aretino a evitarla. Per fortuna – aggiunse ironicamente Fanfani – Saragat aveva diminuito gli elogi per l'omologo

⁴⁸⁷ Assr, Faf, *Diari*, 6 luglio 1965.

⁴⁸⁸ Ivi, 9 luglio 1965.

⁴⁸⁹ Sul «Kennedy round» cfr. Assr, Faf, *Sezione I, serie 1, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 40, fasc. 20, s.fasc.20.10. Dichiarazione alla Commissione esteri della Camera in merito all'Euratom e Kennedy round, 7 aprile 1967.*

francese nel suo discorso alla luce dell'avvertenza del ministro degli Esteri riguardo alla frase inopportuna.

In aereo leggo il testo del discorso che De Grulle [*sic*] vuol fare [...] e noto una brutta frase sulla Valdaosta [*sic*] tanto vicina alla Francia per sangue, lingua e sentimento. Appena arrivato a Courmayer [*sic*] faccio avvertire sia l'ambasciatore francese Besant [*sic*], che telefonare al nostro [...], perché facciano rilevare ciò a De Grulle [*sic*], chiedendo che la corregga.⁴⁹⁰

Inauguriamo il tunnel al Monte Bianco. De Grulle [*sic*] ha recitato letteralmente il suo discorso a memoria senza far alcun conto del mio richiamo sulla assoluta inopportunità della sua frase sulla Val D'Aosta. Per fortuna che Saragat, avendomi ascoltato, ha attenuato i suoi elogi a De Grulle [*sic*].⁴⁹¹

Secondo il ricordo di Giovanni Fornari, ambasciatore d'Italia a Parigi, l'incontro fu improntato alla cortesia.

Ero al suo immediato seguito nella colonna automobilistica francese che, muovendo da Chamonix, incontrò a metà del Tunnel quella italiana con a capo il presidente Saragat. All'uscita, a Courmayeur, ebbe luogo lo scambio dei discorsi inaugurali [...] quasi superfluo aggiungere che il contenuto era estremamente amichevole nei nostri confronti.⁴⁹²

In un passaggio del discorso, il Generale motivò il valore politico dell'impresa:

D'abord [...] parce qu'il est ainsi prouvé que nos deux peuples [...] sont portés l'un vers l'autre par la force même des choses [...] Ensuite, pour la raison que les cousins, s'étant retrouvés, proclament de cette manière leur volonté de rester bons amis. Enfin, à cause des liens nouveaux qui vont

⁴⁹⁰ Ivi, *Diari*, 15 luglio 1965.

⁴⁹¹ Ivi, 16 luglio 1965.

⁴⁹² G. Fornari, «Témoignage», in *De Gaulle et...*, cit., pp. 251 e 252.

s'ajouter à ceux qui les unissent déjà et, par suite, aider à conjuguer leurs destins⁴⁹³

e conclude: «Vive l'Italie! Vive l'amitié de l'Italie et de la France!»⁴⁹⁴.

Fanfani, tuttavia, uscì dall'incontro preoccupato. Il suo stato d'animo venne raccolto da Nenni nel diario.

Visto Fanfani reduce dall'incontro De Gaulle-Saragat alla inaugurazione del traforo del Monte Bianco. Parecchio pessimista per l'Europa e l'europeismo. La sua impressione è che il generale voglia sfasciare tutto. Gli ha detto una frase rivelatrice del suo stato d'animo: «Come avete potuto credere che la Francia accetterebbe che [...] le decisioni del Consiglio d'Europa siano prese a maggioranza e non all'unanimità?». Come dire che il generale non intende privarsi dell'arma del veto.⁴⁹⁵

La prima riunione del Consiglio dei ministri «Cee» senza la Francia si tenne il 26 e il 27 luglio.

Al mattino vedo Hallestein [*sic*] e mi informa su ciò che dirà oggi. Alle 16,30 riunione ristretta del Consiglio Cee. Dopo quisquilie di Spaak⁴⁹⁶ procediamo allo svolgimento dell'o.d.g., anche in assenza della Francia.⁴⁹⁷

Riunione del Consiglio Cee al mattino con assenza della Francia, le cui sedie vuote sono prontamente occupate da tedeschi [...] Schröder mi parla insistendo su una posizione di resistenza alla Francia.⁴⁹⁸

Hallestein⁴⁹⁹ presentò un memorandum in cui difendeva le ragioni della scelta di marzo, le ragioni di una scelta federalista, ma rinviava le decisioni

⁴⁹³ Ivi, p. 252.

⁴⁹⁴ *Ibidem*.

⁴⁹⁵ Nenni, *Gli anni del...*, cit., p. 508, annotazione del 17 luglio 1965. Per la controversia sulla modalità di voto cfr. *infra* pp. 126 e 127.

⁴⁹⁶ Non voleva che venisse indetta la riunione.

⁴⁹⁷ Assr, Faf, *Diari*, 26 luglio 1965.

⁴⁹⁸ Ivi, 27 luglio 1965.

⁴⁹⁹ Diversamente da Hallestein, collaboratore di Adenauer e quindi rappresentante dell'anima filogollista tedesca, Schröder manifestò un atteggiamento di fermezza nei confronti della Francia. A proposito del comportamento del collega tedesco nei momenti concitati del mancato accordo,

sul fondo comune per la politica agricola e sull'aumento dei poteri per il Parlamento⁵⁰⁰, tendendo di fatto una mano ai rappresentanti francesi. Anche Fanfani si proiettava verso la ricerca di un accordo. Il 31 agosto, in qualità di presidente di turno del Consiglio «Cee», inviò una lettera a de Gaulle in cui auspicava il rientro di Parigi nelle istituzioni comunitarie e diceva di essere personalmente disponibile a fare qualcosa «per quanto [potesse] giovare»⁵⁰¹. La risposta di de Gaulle arrivò il 6 settembre. Il Generale, «in modo stringato», assicurava che avrebbe riflettuto sulle parole di Fanfani. Quest'ultimo, intanto, disponeva l'invio di una sua lettera agli altri quattro ministri degli Esteri per informarli del carteggio intercorso con de Gaulle⁵⁰².

Il 9 settembre il presidente francese tenne una conferenza stampa in cui confermò la crisi di giugno e qualificò la Commissione europea come un «aréopage technocratique, apatride et irresponsable»⁵⁰³. I tecnocrati senza patria. Il sovranazionalismo cadeva di nuovo sotto le bordate francesi. La tensione federalista che attraversava l'Europa dei padri fondatori, «l'application de telles ou telles dispositions initialement prévues par le traité de Rome»: queste costituivano il vero movente del boicottaggio francese. Secondo il «Trattato di Roma», dal 1° gennaio 1966, sarebbe scattata l'introduzione del voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio dei ministri⁵⁰⁴. «La France pourrait se voir forcer la main dans toute matière économique et par conséquent sociale, et même politique»⁵⁰⁵, paventava de Gaulle. Il «Trattato di Roma» «contient des dispositions inacceptables»⁵⁰⁶; il sovranazionalismo «una conception qui défie le bon sens»⁵⁰⁷. La difesa del voto all'unanimità era, per la Francia, l'estremo baluardo della propria sovranità, lo strumento ultimo con cui poter difendere gli interessi nazionali in seno al Consiglio; il voto a maggioranza

Couve de Murville avrebbe scritto: «Schroeder manifestait bien peu de bonne volonté», cfr. M.

Couve de Murville, op. cit., p. 3.

⁵⁰⁰ M.E. Cavallaro, F.M. Giordano, op. cit.

⁵⁰¹ Assr, Faf, *Diari*, 31 agosto 1965.

⁵⁰² Ivi, 6 settembre 1965.

⁵⁰³ Vaïsse, *La Grandeur: politique...*, cit., p. 557.

⁵⁰⁴ F. Di Nunno, op. cit., p. XV.

⁵⁰⁵ Vaïsse, *La Grandeur: politique...*, cit., p. 557.

⁵⁰⁶ Ivi, p. 558.

⁵⁰⁷ *Ibidem*.

qualificata inibiva, invece, la possibilità di esercitare il potere di veto e si caratterizzava come una procedura tipicamente democratica. Come se la scelta del sistema di voto fosse il segno di due diverse visioni dell'Europa: una confederale e l'altra federalista⁵⁰⁸.

Il 20 ottobre, davanti all'Assemblea nazionale francese, Couve de Murville si allineò al suo presidente criticando il ruolo della Commissione e mettendo in discussione la nuova modalità di voto, pur annunciando che la Francia sarebbe stata pronta ai contatti e alle discussioni⁵⁰⁹.

Fanfani, intanto, sia perché eletto presidente dell'Assemblea generale dell'Onu sia per l'incidente alla gamba, era impossibilitato a continuare a presiedere il semestre europeo; il suo successore fu Colombo, coadiuvato da Ferrari Aggradi e Mario Zagari, sottosegretario agli Esteri. Il ministro del Tesoro perseverò con la linea italiana. Il 25 e il 26 ottobre ci fu una riunione dei Cinque ministri degli Esteri da lui presieduta; al termine, Colombo scrisse a Couve de Murville chiedendogli di partecipare a una riunione del Consiglio senza la Commissione e discutere dei problemi sollevati da Parigi durante le ultime dichiarazioni. Colombo si faceva ambasciatore di un'ipotesi lanciata da Spaak⁵¹⁰. Da parte francese si temporeggiò⁵¹¹. Si voleva marcare il carattere intergovernativo della questione evitando un incontro a Bruxelles, in quanto sede della Commissione e, probabilmente, si voleva aspettare l'esito delle elezioni presidenziali di dicembre. De Gaulle venne rieletto presidente il 19 dicembre al secondo turno, superando il *competitor* socialista, François Mitterrand. Già dal giorno successivo al voto francese, i Cinque rinnovarono alla Francia l'invito a una riunione straordinaria del Consiglio, scegliendo Lussemburgo e non Bruxelles come luogo dell'incontro. La Francia accettò. Il 31 dicembre, durante il discorso di fine anno, de Gaulle fece un'allusione «à la reprise du Marché commun mais dans des conditions qui [fussent] équitables et raisonnables»⁵¹². Egli,

⁵⁰⁸ F. Di Nunno, op. cit., pp. XV e XVI.

⁵⁰⁹ *Ibidem*.

⁵¹⁰ Varsori, *La Cenerentola d'Europa...*, cit., p. 199 e cfr. *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968, Volume XIII, Western Europe region, Document 107.

⁵¹¹ Cfr. M. Couve de Murville, op. cit., p. 4.

⁵¹² Vaïsse, *La Grandeur: politique...*, cit., p. 559.

come aveva fatto notare l'americano Ball, si confermava un "demandeur" e un uomo dal genio tattico «unimpaired»⁵¹³.

A dispetto dell'anticonformismo spesso attribuito a Fanfani, l'idea di Europa propugnata dal politico aretino fu alquanto tradizionale. La strada da lui perseguita fu quella degasperiana, «Dobbiamo continuare con perseveranza la costruzione dell'Europa politica per proseguire sul cammino tracciato da [...] De Gasperi»⁵¹⁴, aveva detto nel 1957⁵¹⁵. Un'Europa, cioè, comunitaria e federalista che sarebbe stata in sintonia con l'Alleanza atlantica e gli Stati Uniti e dunque opposta all'Europa gollista incentrata sull'asse franco-tedesco, intergovernativa e autonoma dagli Usa. Fenoaltea avrebbe scritto: «L'unificazione europea è forse la sola, certo la meno difficile e la più efficace via per assicurarne i legami con l'Occidente e la permanenza in Occidente»⁵¹⁶. Sempre Fenoaltea avrebbe ricordato una frase di De Gasperi a sostegno del suo credo europeo: «Vedete, vedete come l'Italia è periferica? Come essa è marginale? Ebbene, io voglio che questo finisca: la voglio portare qui. Qui, sul Reno»⁵¹⁷.

La *membership* europea rendeva l'Italia più forte sotto tre punti di vista. Il primo era internazionale in quanto la compartecipazione al disegno europeo suppliva al complesso di inferiorità che Roma provava rispetto a Parigi o Bonn; il secondo era interno perché l'adesione alla «Comunità europea» era stata uno dei primi momenti d'incontro tra democristiani, laici e socialisti e, specularmente, aveva segnato il distacco tra quest'ultimi e i comunisti⁵¹⁸. Il PCI vedeva l'integrazione europea come un disegno funzionale al capitalismo americano e per questo lo contrastava. Il terzo rappresentava una sorta di avanzamento per l'Italia, una possibilità di dialogo con il contesto internazionale che l'avrebbe aiutata a

⁵¹³ *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968, Volume XIII, Western Europe region, Document 112.

⁵¹⁴ Fondazione La Pira, *Caro Giorgio...caro...*, cit., p. 121.

⁵¹⁵ Cfr. Fondazione Alcide De Gasperi, *Un europeo venuto dal futuro*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2011.

⁵¹⁶ S. Fenoaltea, op. cit., p. 79.

⁵¹⁷ Ivi, p. 141.

⁵¹⁸ Ivi, p. 79. Sul voto istitutivo del «Mec» si era costituita la separazione tra PSI e PCI.

sprovincializzarsi⁵¹⁹. Nell'evoluzione del PSI – dall'astensione al voto favorevole per il «Mec» – aveva giocato una parte importante la decisione di adeguarsi alle posizioni della sinistra europea⁵²⁰.

La visione europeista portata avanti da Fanfani era la stessa di Moro. Forse, per il presidente del Consiglio, la dimensione sovranazionale era ancora più importante. Per lui «il processo di integrazione europea non era un nazionalismo su vasta scala»⁵²¹. Era un processo in cui entrava in gioco una dimensione umana e di cooperazione che gli era molto cara e che faceva *pendant* con la «concezione umanistica dello Stato»⁵²², definizione coniata per Moro da Roberto Ruffilli.

La sintonia del governo sul tema europeo coinvolgeva anche il vicepresidente del Consiglio. L'incontro di Nenni con il sovranazionalismo molto dovette al carteggio con Spinelli; tra i due era emersa una identità di vedute probabilmente impensabile negli anni del neutralismo. In realtà, il sovranazionalismo nenniano fu l'approdo consapevole e necessario a cui doveva giungere il neutralismo socialista. Se la scelta neutralista aveva risposto all'esigenza di sottrarre l'Europa alla logica delle due superpotenze, la coscienza sovranazionale rappresentava il passo successivo, quello attraverso il quale non solo il giogo della dipendenza verso gli Usa e l'Unione Sovietica veniva scongiurato, ma si costituiva un soggetto (l'Europa), almeno intenzionalmente, alla pari con le due superpotenze⁵²³.

⁵¹⁹ M. Del Pero, *Gli Stati Uniti e l'apertura a sinistra*, in G. Gambetta, S. Mirabella (a cura di), op. cit., p. 250.

⁵²⁰ A. Varsori, *Scelta atlantica e scelta europea nella politica estera italiana*, in A. Giovagnoli, L. Tosi, *Un ponte sull'Atlantico: l'alleanza occidentale 1949-1999*, Guerini e Associati, Milano 2003, p. 261.

⁵²¹ Tosi, *Le Nazioni Unite...*, cit., p. 339.

⁵²² F. Perfetti, *L'Italia, Moro e il centro-sinistra: luci e ombre*, in F. Perfetti [et al.] (a cura di), op. cit., p. 14.

⁵²³ F. Chiapponi, *L'Europa nel pensiero e nell'azione politica di Pietro Nenni: dagli imperativi della "Guerra fredda" alla costruzione della casa comune europea*, in www.academia.edu, p. 5. Sull'approccio sovranazionale di Nenni si veda A. Varsori, 'The Economy first'? Italy and the Empty Chair Crisis (1965-66), in J. Palayret, H. Wallace, J.M. Palayret, *Visions, votes and vetoes: The Empty Chair Crisis and the Luxembourg Compromise forty years on*, Peter Lang, 2006, p. 99.

II. Fanfani ministro degli Esteri. Atto secondo (febbraio 1966-giugno 1968).

1. Il Vietnam

Fanfani è [...] risalito dal pozzo in cui sembrava essere caduto. Sono ricuperi in lui abituali [...] È nello stile dell'uomo. Rapido nei recuperi di fortuna.¹

Con queste parole Nenni ritraeva Fanfani all'indomani del dibattito di politica estera alla Camera sulle dimissioni del politico aretino.

«Agli Esteri la DC riporta Fanfani. Lo ha fatto svillaneggiare ma lo riporta in virtù delle false unanimità»².

Nenni condensava così il ritorno del politico toscano alla guida della Farnesina nel terzo esecutivo Moro. Saragat avrebbe preferito il leader romagnolo, considerandolo più affidabile, ma, superando anche le remore di esponenti democristiani, Moro riportò Fanfani³.

Nella galleria dei politici italiani, distintisi per «longevità politica», nonostante tutte le peripezie della vita di partito, la palma del primato spetta, con ogni probabilità, ad Amintore Fanfani [...] è stato presidente del Consiglio, ministro degli Esteri, titolare di vari altri dicasteri [...] ben pochi altri politici, anche tra i più audaci, riescono a districarsi con la sua agilità sul terreno periglioso della politica italiana senza incescicare una sola volta, senza mai compromettere la propria carriera.⁴

Il 20 gennaio 1966 lo statista pugliese aveva dato le dimissioni dal suo secondo gabinetto per via del rifiuto della Camera, con votazione a scrutinio segreto, del disegno di legge sull'istituzione di scuole materne statali. Moro aveva colto nel suo partito segnali di insofferenza verso il governo già alla fine del 1965. La legge sulla scuola materna non piaceva

¹ Nenni, *Gli anni del...*, cit., pp. 582 e 583, annotazione del 15 e 17 gennaio 1966.

² Ivi, p. 601, annotazione del 17 febbraio 1966.

³ Formigoni, *Aldo Moro. Lo...*, cit., p. 213.

⁴ A. Gromyko, op. cit., p. 215.

«ai cattolici più oltranzisti perché ritenuta una concorrenza alle scuole dell'infanzia religiose»⁵; dall'altra parte, «la bocciatura [aveva fatto] insorgere i socialisti e i laici»⁶ cosicché Moro fu costretto alle dimissioni.

Il 25 gennaio il presidente Saragat, dopo un giro di consultazioni, aveva conferito nuovamente a Moro l'incarico di formare l'esecutivo e il 22 febbraio quest'ultimo aveva sciolto positivamente la riserva formando il suo terzo gabinetto di centro-sinistra organico con il sostegno di DC, PSI, PSDI e PRI.

Nella squadra di governo, oltre a Fanfani, erano entrati Giacinto Bosco per il ministero del Lavoro e Lorenzo Natali per quello della Marina mercantile; Giulio Andreotti era passato all'Industria dove sostituiva Lami Starnuti e venendo sostituito alla Difesa dal socialdemocratico Roberto Tremelloni mentre Carlo Russo, Bernardo Mattarella e Mario Ferrari Aggradi erano rimasti fuori⁷ per essere sostituiti, rispettivamente, da Giovanni Spagnoli (Poste e telecomunicazioni ed ex Marina mercantile), dal socialista Giusto Tolloy (Commercio con l'estero) e da Franco Restivo (Agricoltura e foreste). Altri componenti in uscita del Moro II furono Angelo Raffaele Jervolino⁸ a cui, per il ministero dei Trasporti, subentrò Oscar Luigi Scalfaro e il socialista Carlo Arnaudi⁹ di cui prese il posto, per la Ricerca scientifica, Leopoldo Rubinacci¹⁰.

«La valutazione complessiva da parte statunitense fu positiva: «Il terzo governo Moro sembra[va] più forte dei suoi predecessori avendo tutte le fazioni Dc rappresentate»¹¹.

Il 3 marzo Moro, presentando il governo alle Camere e illustrandone le linee programmatiche, dichiarò:

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*. Per una storia della crisi di governo con le lacerazioni all'interno della DC e le richieste socialiste e socialdemocratiche per la composizione del nuovo esecutivo, si veda, tra gli altri, Formigoni, *Aldo Moro. Lo...*, cit., alle pp. 211-215.

⁷ Assr, Faf, *Diari*, 23 febbraio 1966.

⁸ Nenni, *Gli anni del...*, cit., p. 604, annotazione del 23 febbraio 1966.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ www.senato.it/leg/04/BGT/Schede/Governi.

¹¹ Cfr. G. Formigoni, *Storia d'Italia nella guerra fredda (1943-1978)*, il Mulino, Bologna 2016.

Una votazione negativa alla Camera dei deputati sulla legge istitutiva della scuola materna statale, la quale costituiva (e costituisce) un punto essenziale del programma di Governo¹², una votazione, per altro, in contraddizione con un precedente voto di fiducia ottenuto dal Governo sullo stesso oggetto, rese evidente un malessere nella maggioranza e fece apparire opportuna l'apertura di una [...] crisi [...] sta di fatto che essa è stata risolta, pur non essendosi presentata facile e lineare. Sicché io posso in questo momento mettere in rilievo, a buon diritto, piuttosto che le difficoltà incontrate, il superamento di esse e la volontà, inequivoca e vigorosa, che proprio in tal modo si è andata manifestando, di dar vita ad una nuova coalizione di centro-sinistra nello spirito che ad essa è proprio e cioè di ravvivamento democratico e di rinnovamento civile.¹³

Virando sulla politica internazionale e precipuamente sulla situazione nel Sud-est asiatico, il presidente del Consiglio qualificava quest'ultima come «un focolaio di crisi [che aveva assunto] aspetti di particolare gravità»¹⁴ e ricordava come l'Italia

nella comprensione già manifestata per la posizione e le responsabilità degli Stati Uniti d'America [aveva] sempre ritenuto si dovesse pervenire ad una soluzione politica e non meramente militare del conflitto e [aveva] auspicato ed auspica[va] un negoziato [...] a rendere possibile il quale d[oveva] concorrere anche la buona volontà di Hanoi fino [a quel momento] legata a condizioni che nel loro insieme appar[ivano] irrealizzabili. Il Governo non [avrebbe mancato] di continuare a favorire un contatto tra le parti.¹⁵

Al Senato l'8 marzo confermava:

La crisi vietnamita continua ad essere al centro della nostra preoccupata attenzione come uno dei punti di attrito che più pericolosamente minacciano la pace mondiale. Nello spirito di comprensione più volte manifestato in Parlamento abbiamo perciò seguito, con particolare favore e con la più viva

¹² La quarta Legislatura, a suo tempo, era stata preannunciata come la «legislatura della scuola» e, proprio sulle leggi scolastiche, il governo cadde per ben due volte: nel 1964 sul finanziamento statale alla scuola privata e nel 1966 sulla scuola materna. Cfr. P. Craveri, op. cit., p. 342.

¹³ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 3 marzo 1966.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*.

speranza, il recente sforzo degli Stati Uniti per sottolineare la loro sincera volontà di pace, chiarire gli obiettivi della loro azione in Vietnam e sollecitare Hanoi a rendere possibile l'inizio di negoziati [...] L'Italia, nel quadro delle sue possibilità, ha cercato di cogliere ogni occasione favorevole per contribuire attivamente alla maturazione di un processo distensivo e di un contatto negoziale, rappresentando agli alleati il nostro pensiero sulla utilità di una prolungata sospensione dei bombardamenti ed incoraggiando i principali Governi [...] ad esercitare utili azioni di consiglio sui Governi di Hanoi e di Pechino. Purtroppo le speranze nostre, dei nostri alleati e di quanti altri si adoperano sinceramente per l'avvento della pace nel Vietnam non sono ancora realizzate.¹⁶

Eppure, il 1966 si era aperto nel segno della sospensione dei bombardamenti sul Vietnam del Nord come ordinato da Johnson il giorno di Natale del 1965 al fine di favorire l'apertura di negoziati¹⁷. «The bombing pause, however, has created a much bigger opportunity than simply making a showing that we are for peace and they are not»¹⁸, sostenne l'ambasciatore statunitense nel Vietnam del Sud, Henry Cabot Lodge¹⁹, in un telegramma al presidente del 1° febbraio 1966. La tregua durò solo 37 giorni, fino al 31 gennaio, quando ripresero i bombardamenti.

L'offensiva di pace americana fallisce ormai [...] il bilancio della tregua è disastroso anche dal punto di vista politico: invece di aver dimostrato che gli avversari non vogliono la pace, gli Stati Uniti raccolgono solo impopolarità [...] in realtà la colpa sta nell'indecisione e ambiguità dell'azione americana, sempre incerta fra la guerra e la popolarità.²⁰

Il tema della ricerca del consenso sarebbe ritornato anche in un ricordo di Fanfani del novembre 1966:

¹⁶ Ivi, 8 marzo 1966.

¹⁷ M. Young, op. cit., e Sica, *Marigold non fiori.....*, cit., p. 127.

¹⁸ *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume IV, Vietnam, 1966, Document 60.*

¹⁹ Il suo mandato fu diviso in due *tranches*: dal 1963 al 1964 (quando si dimise per candidarsi alle primarie repubblicane per le elezioni presidenziali, ma senza successo) e dal 1965 al 1967.

²⁰ M. Brosio, op. cit., pp. 249 e 252.

Il presidente, sosteneva Harriman²¹, era desideroso di sospendere i bombardamenti ma non poteva farlo per non esporsi al torrente di invettive che gli sarebbero arrivate da una parte dell'opinione pubblica americana.²²

Nei trentasette giorni durante i quali sospesero i bombardamenti, per lasciare alla Polonia, alla Jugoslavia, al segretario generale dell'ONU il tempo di sondare le intenzioni di Ho Chi Minh le infiltrazioni dei nordvietnamiti nel Sud hanno assunto proporzioni inquietanti. A tale punto che la fase della guerriglia partigiana è superata e già gli scontri avvengono alla dimensione di battaglioni [...] Già Hanoi ha raccolto forze per portare gli scontri alla dimensione di divisioni. A questo punto è diventato inevitabile bombardare i depositi di carburante. Infatti, una guerra con l'impiego di divisioni si sostiene soltanto con un enorme consumo di carburante.²³

Continueranno. E intanto impiegano e impiegheranno più esplosivi di quanti ne consumarono in Corea e nella seconda guerra mondiale.²⁴

Secondo un report americano, gli obiettivi del bombardamento sarebbero stati finalizzati a :

- To destroy those resources already in North Vietnam that contribute most to support of Communist forces in the South
- To block external assistance to the DRV
- To harass, disrupt, and impede the movement of men and material through the southern DRV into Laos and South Vietnam.²⁵

La situazione si aggravò ulteriormente alla fine di giugno.

²¹ Harriman, in novembre, era stato da poco nominato per gestire la “bottega della pace” (*peace shop*), ovvero per ricercare una composizione diplomatica della questione vietnamita, Sica, *L'Italia e la...*, cit., p. 131.

²² Assr, Faf, *Sezione I, serie I, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 39, f. 16, Colloqui con l'ambasciatore Usa William Averell Harriman (Roma, 2 novembre 1966)*.

²³ Nenni, *Gli anni del...*, cit., pp. 649 e 650, annotazione del 9 luglio 1966.

²⁴ M. Brosio, op. cit., p. 264.

²⁵ *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume IV, Vietnam, 1966, Document 66*.

Il 29 del mese gli Americani colpirono i depositi di petrolio di Hanoi e Haiphong. «McNamara assicura che i centri abitati sono stati evitati. Ma dov'è la frontiera tra zona industriale o militare e zona civile?»²⁶. Harrison Salisbury, giornalista del *New York Times* e vincitore del «premio Pulitzer», scrivendo il suo reportage sul viaggio ad Hanoi, riferì, invece, di importanti concentramenti demografici «al di fuori dei “confini delle città segnati” sulle mappe statunitensi»²⁷.

Johnson inviò Goldberg a Roma per spiegare che la ripresa dei bombardamenti era stata necessaria per fermare le infiltrazioni vietcong, ma che gli Usa continuavano a volere una soluzione pacifica. Moro ribadì la linea italiana parlando anche delle perplessità dell'opinione pubblica europea, ma valorizzando «la conferma [...] dell'ambasciatore [...] circa la volontà di pace degli Stati Uniti»²⁸.

Il 1° luglio il ministro Fanfani fu chiamato a rispondere alla Camera ad alcune interrogazioni che chiedevano conto dell'accaduto.

L'insieme delle interrogazioni chiede[va] in sostanza tre cose: 1) se il Governo italiano [fosse] stato avvertito e quando dal governo degli Stati Uniti circa i bombardamenti iniziati il 29 giugno nelle immediate vicinanze di Hanoi, Haiphong [...] 2) quale [fosse] stata la reazione italiana alle presupposte informazioni; 3) che cosa [avesse fatto] ed [avrebbe inteso] fare il Governo italiano per facilitare la soluzione pacifica [...] Quanto alla prima questione, inform[ò] la Camera che nessun preavviso [fosse] pervenuto al Governo italiano dal governo americano circa i bombardamenti ricordati [...] la mancanza di preannuncio delle azioni decise [aveva] impedito al Governo italiano di esprimere in anticipo il suo punto di vista.²⁹

Sul terzo oggetto delle interrogazioni, Fanfani sostenne questo:

Stia certo ognuno che il Governo ha sempre presenti gli impegni assunti in questa materia, e non si lascia sfuggire occasione per favorire il decorso più

²⁶ Nenni, *Gli anni del...*, cit., p. 644, annotazione del 30 giugno 1966.

²⁷ M. Young, op. cit., p. 233.

²⁸ Formigoni, *Aldo Moro. Lo...*, cit., p. 217.

²⁹ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 1° luglio 1966.

rapido possibile del conflitto vietnamita verso conclusioni negoziate, secondo i principi più volte approvati dal Parlamento.³⁰

E inoltre

a quanti hanno creduto di lamentare l'assenza di valutazioni del Governo sull'estensione dei bombardamenti, faccio osservare che una valutazione sui bombardamenti fu esplicita nel plauso rivolto al governo degli Stati Uniti al momento in cui decise di sospenderli; ed è palese questa valutazione nell'azione che, ripeto, si continua a svolgere per favorire una soluzione pacifica del conflitto con riferimento alla conferenza di Ginevra, sia per quanto riguarda i principi, sia per quanto riguarda le procedure, i partecipanti, i fini di essa.³¹

La soluzione negoziata era l'unica possibile. Lo riconobbe lo stesso leader socialista, che scrisse:

A questo punto devo onestamente riconoscere le difficoltà obiettive che stanno di fronte agli Stati Uniti: Ho Chi Minh non vuole o non può trattare un compromesso; la Cina è interessata alla continuazione della guerra; l'Unione Sovietica ha interessi diversi, ma deve, in questo momento, astenersi dal porre mano a una soluzione di compromesso per non facilitare la Cina nel sogno ambizioso di contenderle la leadership del mondo comunista.³²

E, su Fanfani, raccolse quest'impressione:

Fanfani ha risposto stamattina. Lo ha fatto con molta cautela, forse financo eccessiva [...] ha una sua idea, anzi un suo canale di contatto con Hanoi per rendere possibile una presa diretta di contatto con Washington.³³

Effettivamente, vi era un contatto su cui fare affidamento.

³⁰ *Ibidem.*

³¹ *Ibidem.*

³² Nenni, *Gli anni del...*, cit., p. 649, annotazione del 9 luglio 1966.

³³ Ivi, p. 645, annotazione del 1° luglio 1966.

Tutto ebbe inizio il 27 giugno 1966. Nell'ufficio di D'Orlandi a Saigon, alle 11 del mattino, arrivò Janusz Lewandowski, il capo delegazione polacca presso la «Commissione internazionale di controllo» in Indocina. Egli era ambasciatore non accreditato – in realtà – ma semplicemente notificato presso Saigon dato che la Polonia, come qualsiasi altro paese comunista, non aveva riconosciuto il governo sudvietnamita.

Lewandowski era di ritorno da Hanoi. Il diplomatico italiano, al contrario, aveva da poco fatto ritorno dalla Cambogia e, dalle conversazioni con il principe Norodom Sihanouk, aveva ricavato poca fiducia che Stati Uniti e Nord Vietnam potessero intavolare nuovi negoziati. Il collega polacco era di parere opposto: Hanoi era disposta a scendere a patti con gli Americani³⁴.

La disponibilità nordvietnamita arrivava dopo il tonfo di un altro tentativo di pace. In gennaio, il rappresentante speciale del governo canadese presso i governi di Hanoi e Saigon, Chester Ronning, si era proposto come mediatore, ma il suo colloquio con Pham Van Dong non aveva dato i frutti sperati. Nell'incontro tra Lewandowski e D'Orlandi, il primo spiegò il perché: «Hanoi has been deeply disappointed by the proposals made by Ronning which, they are sure, had emanated originally from the United States and not from the Canadians»³⁵. Non era andata meglio alle intermediazioni polacche dell'era pre Lewandowski. Adam Rapacki, ministro degli Esteri polacco, aveva ricevuto nel dicembre 1965 Harriman e poi aveva inviato ad Hanoi un suo collaboratore, Jerzy Michalowski, ai principi del 1966.

Il tramite italiano era il canale prescelto.

In response to a question by D'Orlandi as to why they had come to him, the Pole said they wanted “an able debater to put the case to President Johnson, and we feel that the Italian government has the sympathy of the United States government.” Moreover, the Italians have the same interest we have in agreement between Washington and Moscow, and in shutting out Peking.³⁶

³⁴ G. D'Orlandi, op. cit., pp. 615 e 616.

³⁵ *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume IV, Vietnam, 1966, Document 167.*

³⁶ *Ibidem.*

Lo dimostrò ulteriormente il farsi avanti della Francia.

De Gaulle all'inizio di luglio mandò una sua lettera ad Hanoi per mano di Jean Sainteny³⁷, veterano esperto di Vietnam, primo rappresentante francese ad Hanoi dopo la conferenza di Ginevra e amico personale di tanti leader nordvietnamiti. Discussione amichevole, ma avara di conseguenze politiche. Pesava l'antiamericanismo gollista che poteva pregiudicare gli umori di Washington. «Hanoi feels that proposals through French channels would “not be sympathetically considered in Washington”»³⁸. Sainteny rappresentò il tentativo della Francia di ritornare in Asia a parlare un linguaggio di comprensione con i Vietnamiti. Queste le parole di de Gaulle a Ho Chi Minh in una lettera del febbraio 1966:

Vous ne pouvez douter, Monsieur le Président, de la vigilance et de la sympathie avec lesquelles [...] la France suit le drame vietnamien et est convaincue qu'une meilleure compréhension entre Vietnamiens et Français au lendemain de la guerre mondiale aurait prévenu les cruels événements qui déchirent votre pays.³⁹

La condanna nei confronti degli Americani era inequivocabile. Nel discorso di fine anno, il Generale avrebbe continuato stigmatizzando

[la] guerre injuste car elle résult[ait] en fait de l'intervention armée des États-Unis sur le territoire du Nord Viêtnam, [la] guerre détestable, puisqu'elle condui[sait] une grande nation à en ravager une petite.⁴⁰

In marzo il presidente francese si era fatto sfuggire questo giudizio con Goldberg:

³⁷ Sulla sua esperienza in Indocina, J. Sainteny, *Histoire d'une paix manquée. Indochine 1945-1947*, Amiot-Dumont, 1953 e Id., *Ho Chi Minh and His Vietnam. A personal Memoir*, Cowles, 1972.

³⁸ *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume IV, Vietnam, 1966, Document 167, cit.*

³⁹ Vaïsse, *La Grandeur: politique....*, cit., p. 531.

⁴⁰ Ivi, p. 534.

Un anno fa credevo che sareste stati sconfitti in pochi mesi. Riconosco che mi sono sbagliato. Ma ritengo ugualmente sciocca la vostra politica, in Vietnam tutto è corrotto e marcio e dovrete lasciarli cuocere nel loro brodo.⁴¹

D'altronde, all'indomani dell'*escalation* americana nel continente asiatico, la Francia era stata «le seul des grands alliés des États-Unis à ne pas apporter un soutien sans faille»⁴². Qualche anno prima, nel 1963, Cabot Lodge aveva irriso alla posizione francese dicendo: «Ni hommes, ni armes, ni argent; les Français s'adonnent à leur passe-temps favori, qui est de se gargariser de mots»⁴³. Sempre in conformità alla critica delle scelte americane la Francia aveva deciso di ritirarsi dalla «Seato», «Southeast Asia Treaty Organization» nel maggio 1965.

Couve de Murville aveva motivato il ritiro in questi termini:

Ce que je crains [...] c'est que les États-Unis proposent une action militaire aux membres de l'OTASE [...] il n'y aura rien d'aussi mauvais que de donner l'impression que tout devient une affaire des Blancs contre les Jaunes.⁴⁴

In un colloquio tra George Ball e de Gaulle il 31 agosto 1965, il Generale aveva concluso che non ci poteva essere alcuna prospettiva di pace, nessuna possibilità per la Francia di aiutare gli Usa. Il 9 settembre il Capo di Stato francese aveva indicato le condizioni per un ritorno alla pace, «négociations, neutralisation»⁴⁵, ma avvertiva che «il [était] trop évident que ce n'[était] pas le chemin que l'on pren[ait] [...] écartant du coup l'idée d'une médiation française»⁴⁶.

⁴¹ M. Brosio, op. cit., p. 284.

⁴² Vaïsse, *La Grandeur: politique...*, cit., p. 529.

⁴³ Ivi, pp. 526 e 527.

⁴⁴ Ivi, p. 530.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Ibidem*.

Così facendo «le Général se drap[a] en statue du Commandeur qui condemn[ait] la politique américaine, et pren[ait] ainsi la direction d'une croisade morale contre la guerre»⁴⁷.

Il 5 gennaio 1966, rispondendo a un messaggio di Johnson, de Gaulle gli aveva fatto sapere che

seule la perspective du «départ des forces venant du dehors» [aurait constitué] un fait décisif. Quand les États-Unis [auraient pris] [celle] décision, la France [aurait été] prête «à aider à l'ouverture des négociations nécessaires».⁴⁸

In febbraio, inoltre, Parigi aveva votato contro la domanda americana di iscrizione del problema vietnamita all'ordine del giorno del Consiglio di sicurezza e nelle medesime ore aveva disapprovato la decisione di riprendere i bombardamenti sul Nord⁴⁹.

L'Italia, invece, si diversificava per l'autorevolezza di due persone. La prima era Fanfani e la seconda era D'Orlandi.

Stando ai giudizi polacchi, il ministro degli Esteri italiano si era distinto agli occhi nordvietnamiti per «l'impegno e la discrezione con cui aveva trattato l'affare La Pira»⁵⁰. Non era passata inosservata l'industriosità fanfaniana in tema di mediazione internazionale se sia Hanoi che Varsavia – Fanfani aveva incontrato diverse volte l'omologo polacco – gli riconoscevano le qualità di garante *in pectore* del possibile dialogo tra le due sponde del Pacifico. La Pira, nei giorni del ritorno al ministero degli Esteri, aveva incoraggiato Fanfani a percorrere questa strada: «Tu potresti fare tanto: puoi fare tanto per questa pace asiatica che è la pace del mondo»⁵¹.

D'Orlandi non era da meno. Cabot Lodge ne fece questo *portrait*:

“D'Orlandi is a professional”. He is thus an extremely accurate reporter [...] secondly, in the very core of his being, he is pro-American, and believes that

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ *Ivi*, p. 531.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Sica, *L'Italia e la...*, cit., p. 79.

⁵¹ Cfr. Formigoni, *Storia d'Italia...*, cit.

the United States is carrying out a wonderful and indispensable role in this dangerous world for the benefit of all humanity.⁵²

Concezione alta della carica e del prestigio del proprio paese, coraggio e, al tempo stesso, senso del limite. La conoscenza perfetta dell'inglese⁵³ e del francese e la vicinanza ai membri civili del governo di Saigon erano altre carte a suo favore.

Dalla conversazione con Pham Van Dong, il delegato polacco trasse un'offerta di pace consistente in «quattro negazioni», ovvero:

- Hanoi non cercava una riunificazione immediata tra nord e sud Vietnam;
- Hanoi non voleva imporre un sistema socialista al Sud Vietnam;
- Hanoi non voleva rompere il sistema di relazioni internazionali di Saigon;
- Hanoi non chiedeva la partenza immediata delle forze americane⁵⁴.

In cambio si chiedeva in garanzia, da parte del governo americano, la partecipazione del «Fronte di liberazione nazionale» alle trattative e la sospensione dei bombardamenti sul Vietnam del Nord.

Alle quattro del pomeriggio D'Orlandi preparò alcuni dispacci per Roma in cui informava Fanfani delle novità portate da Lewandowsky; nella serata del 28 giugno giunse la risposta per mezzo della quale il politico toscano dava istruzioni affinché la notizia venisse trasmessa al governo statunitense. Dunque, D'Orlandi telefonò a Cabot Lodge e, dall'incontro che in seguito ebbero, l'ambasciatore americano trasse questo telegramma per il Dipartimento di Stato:

This afternoon D'Orlandi, Italian ambassador, telephoned to say it was urgent that I come to his office [...] Two days ago, the Polish representative on the ICC, Lewandowski, came to him with a "very specific peace offer". D'Orlandi said he had requested instructions from Fanfani, who told him

⁵² *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume IV, Vietnam, 1966, Document 172.*

⁵³ Sulla padronanza linguistica di D'Orlandi, cfr. *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume IV, Vietnam, 1966, Document 169.*

⁵⁴ Sica, *L'Italia e la...*, cit., pp. 90 e 91.

1) to submit the whole proposal to me, and 2) said that he, Fanfani, would send the whole thing to Washington for their consideration [...] the Pole said, “I have been in Hanoi and can state a number of points” [...] the proposals are as follows:

A. They insist that the so-called National Liberation Front “take part” in the negotiations. The key word is “take part”. According to D’Orlandi, there is “no question of their being the representative; they are not to have any monopoly”.

B. There must be suspension of the bombing.

These are the two proposals. Then are other points, which D’Orlandi called “negative ones” [...] the Pole insisted on utmost secrecy [...] to illustrate the amount of secrecy, he said that none of the Polish embassies in the world, including the Polish Embassy in Rome, had been informed. He did not give the name of the individual with whom he had talked in Hanoi [...] D’Orlandi said to me that it was clear from the above that Hanoi is trying to “run out” on China.⁵⁵

Intanto, Fanfani, con l’avallo di Moro, inviò negli Usa Alessandro Farace, vicedirettore generale degli Affari politici, incaricato di affiancare Fenoaltea per parlare del rapporto D’Orlandi con gli esponenti americani.

I due diplomatici italiani (Farace era stato oltretutto designato come ambasciatore a Ottawa) si incontrarono con Ball – dato che Rusk era in visita in Australia e in Giappone – e il suo vice, Alexis Johnson. Scrisse D’Orlandi:

Cabot Lodge mi ha aggiunto che pur considerando le proposte interessantissime, Ball e Johnson (Alexis) non si esprimono ancora. Cabot Lodge pensa che essi non le lasceranno cadere e ne chiederanno l’approfondimento.⁵⁶

Per Washington c’erano due punti interessanti:

⁵⁵ *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968, Volume IV, Vietnam, 1966, Document 167, cit.

⁵⁶ G. D’Orlandi, op. cit, p. 619.

la richiesta di partecipazione del Fronte di liberazione nazionale alle trattative (che sembrava comportare la rinuncia alla pretesa che esso fosse il “solo rappresentante” del popolo sudvietnamita) e il termine “sospensione” (anziché “cessazione”) dei bombardamenti, come condizione per l’avvio dei negoziati.⁵⁷

Onde evitare che si trattasse di errori di traduzione e non di un cambiamento sostanziale della posizione di Hanoi, i due esponenti americani chiesero che il governo italiano si facesse tramite con il governo polacco per chiedere conto di questi dubbi. Una volta ricevuta la risposta dell’Italia avrebbero, allora, potuto esprimere il loro giudizio⁵⁸. D’Orlandi chiese a Lewandowski e quest’ultimo confermò che non si trattava di errori di traduzione⁵⁹. L’8 luglio Cabot Lodge anticipò a D’Orlandi che la risposta americana sarebbe stata positiva. Il giorno seguente, nell’ambasciata italiana a Saigon, si tenne il primo meeting tra D’Orlandi, Lewandowski e Cabot Lodge. Quest’ultimo, «on instructions from [his] government»⁶⁰ pose al collega polacco tre domande, che poi, Lewandowski avrebbe girato ad Hanoi:

- Quando, dove e con quali partecipanti Hanoi prevedeva che i negoziati avessero luogo?
- Quale eventuale azione si proponeva di svolgere o di non svolgere Hanoi durante il periodo di sospensione dei bombardamenti?
- Riteneva Hanoi che fosse realistico mantenere il segreto sui negoziati se gli Stati Uniti avessero sospeso i bombardamenti, date le inevitabili speculazioni che ciò avrebbe comportato?⁶¹

Durante la riunione furono fissate due regole di comportamento, cioè il mantenimento del segreto assoluto sulle conversazioni a tre e l’esclusione

⁵⁷ Sica, *L’Italia e la...*, cit., p. 93.

⁵⁸ Cfr. *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume IV, Vietnam, 1966, Document 168.*

⁵⁹ Ivi, Document 172, cit.

⁶⁰ Sica, *L’Italia e la...*, cit., p. 100.

⁶¹ *Ibidem.*

di un verbale tripartito in quanto ognuno avrebbe provveduto a riferire al proprio governo⁶².

La seconda riunione si tenne il 24 luglio e registrò un irrigidimento della posizione di Hanoi – come poté avvertirsi dalle parole di Lewandowski:

È difficile [...] discutere una qualunque proposta di pace durante l'attuale frenetica scalata delle attività belliche nel Sud e dei bombardamenti sul Nord: ciò potrebbe essere visto come una manovra per obbligare il Vietnam del Nord a negoziare alle condizioni imposte dagli Stati Uniti.⁶³

Per Cabot Lodge «it was evident that not one of three questions which [he] had asked on July 9 had been answered». Dopodiché aggiunse:

I called attention to the fact [...] [Lewandowski] had mentioned the escalation of war activities in the South as well as the bombing of the North. Did this, I asked, mean that they were not only insisting that we stop bombing the North but that we also stop all our military activities in the South while they offered to do nothing in return? [...] I said that I would, of course, report all this to Washington, but that it looked to me as through this was a backward step, and that we were being asked to give up a great deal and that Hanoi was not prepared to give up anything. Lewandowski said it is a question of who will be the first to start giving [...] D'Orlandi then spoke as follows: "This is definitely a step backward. I had thought that the first meeting was rather encouraging. Both the opening and the American questions were encouraging. I felt something might come out and, as a matter of fact, I still feel this as a hunch. Accordingly, I hope the stiffness of your reply today is due to prevailing circumstances, and that this channel may be kept open and resumed as soon as possible. We were expecting a reply."⁶⁴

⁶² *Ibidem.*

⁶³ Ivi, p. 103.

⁶⁴ *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume IV, Vietnam, 1966, Document 189.*

L'irrigidimento di Hanoi fu ascrivibile a una chiara ingerenza dei Cinesi che, minacciando la diminuzione degli aiuti nei loro confronti, "chiedevano" ai Nordvietnamiti di non scendere a patti con gli Americani senza prima averli consultati⁶⁵.

Qualche mese dopo, Harriman scrisse: «I believe the only real chance now in sight to induce Hanoi to negotiate a settlement depends on the influence Moscow is willing and able to exert»⁶⁶.

I tre si lasciarono con D'Orlandi, che partiva per l'Italia richiamato dal ministro degli Esteri e Lewandowski per Hanoi.

Il 26 luglio, Fanfani, approfittando di una visita in Polonia, che si tenne dal 25 al 28 luglio, chiese a Rapacki lumi sul perché del black out dei negoziati.

Rapacki sosteneva che i colloqui sarebbero potuti riprendere nel momento in cui Washington avesse sospeso i bombardamenti; il ministro italiano replicò che gli Americani l'avrebbero fatto se anche Hanoi avesse dato un segnale. Alla luce dei rispettivi aut aut, i due convennero, alla fine, che gli uni (i Polacchi) ad Hanoi e gli altri (gli Italiani) a Washington avrebbero continuato a lavorare il terreno per la ripresa dei colloqui⁶⁷.

Scrisse La Pira a Paolo VI:

Il ponte Varsavia-Pekino-Hanoi esiste [...] ed è il solo ponte che congiunge le due capitali più distanti (Washington, Pekino): Fanfani può operare efficaci azioni di pace, passi di pace su questo ponte.⁶⁸

Al netto della raccomandazione sulla segretezza del sondaggio tripartito, il 4 agosto 1966 il direttore de «Il Borghese», Mario Tedeschi, firmò un articolo in cui non solo svelò l'apertura del canale italo-polacco, ma anche lo stallo dei negoziati. «Chi ha parlato? Catalano⁶⁹ dice che

⁶⁵ Sica, *L'Italia e la...*, cit., p. 104. Cfr. anche *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968, Volume IV, Vietnam, 1966, Document 190.

⁶⁶ *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968, Volume IV, Vietnam, 1966, Document 257.

⁶⁷ Cfr. Assr, Faf, *Diari*, 26 luglio 1966.

⁶⁸ A. Riccardi, A. D'Angelo (a cura di), op. cit., p. 387, 26 luglio 1966.

⁶⁹ Felice Catalano di Melilli fu segretario generale della Farnesina dal 1965 al 1966.

Saragat ha fatto troppe confidenze ai suoi collaboratori. Però l'articolo tende a mettere in risalto un mio preteso agitarsi contro Moro»⁷⁰.

Secondo quanto abbiamo potuto apprendere, il “canale Primicerio” sarebbe stato riaperto alcune settimane or sono, quando Fanfani spedì a Washington l'ambasciatore Farace, vicedirettore generale degli Affari politici del ministero, per convincere l'americano Ball dell'opportunità di sospendere le operazioni contro il Nord Vietnam in attesa che maturassero alcune proposte, prospettate a Saigon dal nostro ambasciatore D'Orlandi [...] mentre Fanfani si trovava a Varsavia e parlava con Rapacki senza nessun testimone, a Saigon il nostro ambasciatore veniva incaricato di far incontrare l'americano Cabot Lodge con il polacco Lewandowski, che fa parte della commissione internazionale per il Vietnam e fa la spola fra Hanoi e Saigon. Naturalmente, il colloquio è stato inutile, perché il polacco, come La Pira e Primicerio, ha finto ancora una volta di non rendersi conto che le “proposte” di Ho Chi Minh, di cui era latore, si riducevano, in realtà, ai famosi Quattro punti, già definiti inaccettabili da Washington.⁷¹

Era evidente che Tedeschi fosse a conoscenza della trasferta di Farace negli Usa, degli incontri a tre tra D'Orlandi, Lewandowski e Cabot Lodge nonché dell'irrigidimento di Hanoi. La notizia era trapelata attraverso un funzionario del ministero degli Esteri rimosso subito dopo dall'incarico insieme al suo capo del servizio cifra.

Cionostante, sia D'Orlandi che Fanfani non furono sconcertati, ma pronti a superare l'*impasse*. Ricordando l'incontro con Fanfani a Roma (D'Orlandi era stato in Italia dal 28 luglio all'11 agosto)⁷², l'ambasciatore italiano scrisse:

È strano quanto dopo un colloquio con Fanfani io mi senta pieno d'energia e di entusiasmo. Ho l'impressione che ci “montiamo” a vicenda: il mio ottimismo esce da questi colloqui consolidato e ho una gran voglia di darmi da fare per il successo dell'impresa.⁷³

⁷⁰ Assr, Faf, *Diari*, 1° agosto 1966.

⁷¹ Sica, *L'Italia e la...*, cit., pp. 105 e 106.

⁷² G. D'Orlandi, op. cit., pp. 636 e 644.

⁷³ Sica, *L'Italia e la...*, cit., p. 108.

Sull'importanza della discrezione per il buon esito dei negoziati, si consideri l'intervento di Fanfani alla Camera del 19 ottobre 1966:

Sopravvenute circostanze hanno ridotto [...] gli elementi di speranza che nel giugno e nel luglio l'Italia andava coltivando con altri paesi direttamente o indirettamente interessati al conflitto. Sopravvenute difficoltà hanno assai ridotto quelle speranze, ma il fatto che non siano spente impone di non abbandonare l'assunta discrezione. Solidalmente, siamo ancora impegnati a perseverare in un metodo che certo non soddisfa i legittimi desideri di informazione, ma conviene rispettare finché resta una fondata speranza di recare il contributo che tutti, anche qui, invocano a soddisfare l'ormai universale ansia di pace [...] Il Governo ha sempre presenti gli impegni assunti di fronte al Parlamento. Di conseguenza, non si lascia sfuggire occasione per cercare di attenuare l'asprezza del conflitto e favorire il suo decorso più rapido.⁷⁴

In quel periodo, si collocò la visita di de Gaulle in Cambogia (25 agosto-12 settembre 1966). La trasferta cambogiana è ricordata per il discorso del 1° settembre a Phnom Penh. Il viaggio in Cambogia fu preceduto da quello in Unione Sovietica, dal 20 giugno al 1° luglio. Il Generale, in quel frangente, elogiò la scelta di neutralità della Cambogia nell'ambito della questione vietnamita e poi presentò come totale e unilaterale la responsabilità americana nel conflitto indocinese⁷⁵. «Fu questo il picco più alto toccato dalla sua incessante denuncia dell'intervento americano nel Sud-est asiatico»⁷⁶.

Seul un accord politique pourrait [...] rétablir la paix, par la neutralité des peuples de l'Indochine et leur droit de disposer d'eux-mêmes [...] en conclusion le président de la République confirm[ait] que, fort de la solution proposée, la France "ne pensait pas et n'avait jamais proposé sa médiation".⁷⁷

⁷⁴ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 19 ottobre 1966, cit.

⁷⁵ Vaïsse, *La Grandeur: politique...*, cit., pp. 532 e 533.

⁷⁶ G. Quagliariello, op. cit., p. 605.

⁷⁷ Ivi, p. 533.

A conferma della non volontà francese di proporre la propria mediazione per la risoluzione del conflitto, si consideri la reazione di de Gaulle nel 1967 davanti alla richiesta americana a Sainteny di un sondaggio presso i Nordvietnamiti.

Le Général réagit négativement et demand[a] à Sainteny de «ne pas se faire, de quelque manière que ce soit, le messenger des Américains» [...] les États-Unis donnent l'impression de chercher des portes mais ils ne veulent en franchir aucune. Ils veulent bien ouvrir, mais ils ne veulent pas passer.⁷⁸

Per riattivare il canale di pace, D'Orlandi pensò di dover cambiare metodo. Questo disse a Lewandowski il 3 settembre. Il diplomatico polacco era ritornato da Hanoi profondamente scoraggiato visto che il colloquio con Ho Chi Minh non aveva dato spunti di interesse (Pham Van Dong e il Generale Vo Nguyen Giap⁷⁹, ministro della Difesa del Vietnam del Nord, erano fuori città). Prima di tutto bisognava elaborare una soluzione che si riferisse unicamente al Vietnam del Sud e tenesse fuori altre problematiche ovvero che non considerasse Saigon come “a piece of a general Chinese puzzle”⁸⁰ (idea simile a quel nazionalismo vietnamita di cui fu propugnatore La Pira); in secondo luogo bisognava ristabilire un minimo grado di fiducia reciproca fra le parti e in terzo luogo evitare, nell'imminenza, un contatto diretto fra Americani e Nordvietnamiti. Lewandowski, previo consulto con Rapacki, reagì positivamente all'«esercizio di stile» di D'Orlandi nella misura in cui due condizioni fossero state soddisfatte:

la prima [era] che gli Stati Uniti non si [sarebbero dovuti] servire di [quel] tentativo solo per saggiare il limite delle concessioni che il Nord Vietnam [sarebbe stato] pronto a fare; la seconda [era] che gli Usa [avrebbero dovuto] avere l'intenzione di risolvere il problema del Vietnam a sé stante senza

⁷⁸ Ivi, pp. 534 e 535.

⁷⁹ “They are the only two in the whole place who talk sense and understand the real situation in the south”, Cfr. *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume IV, Vietnam, 1966, Document 227.*

⁸⁰ *Ibidem.*

volo includere nel problema molto più vasto dei loro rapporti con la Cina.⁸¹

Il 7 settembre, infine, arrivò il via libera al tentativo da parte di Fanfani, «È bello lavorare con un ministro degli Esteri come Fanfani»⁸² – giudicò D’Orlandi leggendo la risposta del ministro – e quello di Cabot Lodge, che, a sua volta, aveva ricevuto luce verde da Rusk il quale aveva fatto sapere di rimanere scettico sulla reale intenzione di Hanoi ad avviare «negoziati di sostanza»⁸³.

Se D’Orlandi aveva chiarito quale fosse il nuovo metodo da adottare, rimaneva da elaborare – insieme a Lewandowski – la proposta in sé. Si trattava di un “pacchetto”⁸⁴ comprendente elezioni sotto controllo internazionale entro un anno o due; un governo sudvietnamita che si attenesse a una politica di neutralità; un governo di coalizione comprendente qualche rappresentante del governo in carica e qualche esponente del «Fronte di Liberazione nazionale» e il ritiro delle truppe americane come obiettivo finale⁸⁵.

Gli Americani, tuttavia – contrariamente ai Nordvietnamiti che, invece, la sposavano⁸⁶ – erano distanti dall’idea di “pacchetto” preferendo il sistema della riduzione reciproca delle ostilità, la cosiddetta *mutual de-escalation*⁸⁷. Il 16 settembre D’Orlandi aveva avuto una conversazione con Lewandowski dove il diplomatico polacco aveva espresso tutti i suoi dubbi sulle reali intenzioni degli Usa. Le parole di Lewandowski sono raccontate in un telegramma di Cabot Lodge al Dipartimento di Stato del 18 settembre: «I don’t believe the Americans really wish to talk. They are trying to do two things at once: military escalation grouped with political proposals.

⁸¹ G. D’Orlandi, op. cit., p. 659.

⁸² Ivi, p. 661.

⁸³ Sica, *L’Italia e la...*, cit., p. 110.

⁸⁴ He [Lewandowski] wants a “package deal” which covers everything and which thereby avoids any chance of publicity, *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume IV, Vietnam, 1966, Document 273*.

⁸⁵ Sica, *L’Italia e la...*, cit., p. 111.

⁸⁶ «Hanoi will buy something that is “final”», *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume IV, Vietnam, 1966, Document 273, cit.*

⁸⁷ Sica, *L’Italia e la...*, cit., p. 112.

You can't do both [...] we must wait until November»⁸⁸. Commento dell'ambasciatore americano: «It is clear that the criticism of the United States for engaging in military escalation and political proposals at the same time is thoroughly disingenuous»⁸⁹.

L'intenzione di Lewandowski era quella di aspettare novembre per le elezioni americane di *mid-term*, in programma per il giorno 8.

Even though he says he does not understand our national politics, he knows that the fact that the elections have been held will "clear the air, whatever the results may be." It will mean that the electoral question will have been removed and he will know that the United States "can deal if it wants to".⁹⁰

Il 22 settembre Goldberg parlò all'Assemblea generale delle Nazioni Unite:

Siamo pronti a ordinare la cessazione di ogni bombardamento sul Nord Vietnam, non appena ricevuta, pubblicamente o in altro modo, l'assicurazione che a tale passo si risponderrebbe prontamente, dall'altra parte, con una corrispondente e appropriata riduzione delle ostilità.⁹¹

Sulle reazioni al discorso di Goldberg «Peking and the Viet Cong were "predictably negative"[...] while Hanoi avoided direct rejection [...] but insisted that he had offered nothing new»⁹².

Proposta da Johnson dal 24 al 26 ottobre 1966, si svolse a Manila una conferenza internazionale con la partecipazione degli Usa, della Repubblica del Vietnam e di tutti i paesi che erano a fianco degli Stati Uniti nel conflitto (Australia, Corea del sud, Filippine, Nuova Zelanda, Thailandia). Nella preparazione della conferenza Johnson debuttò così:

What we can expect is a demonstration that we are united [...] we are there to stay as long as it is necessary. We are there in a group. We are willing to

⁸⁸ *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume IV, Vietnam, 1966, Document 237.*

⁸⁹ *Ibidem.*

⁹⁰ *Ivi, Document 273.*

⁹¹ Sica, *L'Italia e la...*, cit., p. 112.

⁹² *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume IV, Vietnam, 1966, Document 244.*

reason; we are willing to forgive and to forget; we are willing to live and let live; but we are not going to tie our hands behind our back and let them shoot at us.⁹³

Al termine della conferenza fu diramata una proposta di pace per il Sud-est asiatico in quattro punti e un comunicato congiunto che prevedeva il ripiegamento delle forze militari alleate entro sei mesi qualora la Repubblica democratica del Vietnam avesse ritirato le truppe e posto fine alle incursioni militari nel Vietnam del Sud⁹⁴.

Per quanto riguarda la situazione interna del Sud Vietnam Johnson dichiarò:

Il popolo del Vietnam del Sud si sforza di risolvere i propri contrasti interni e, a tal fine, è pronto ad avviare un programma di riconciliazione nazionale. Quando l'aggressione sarà cessata, il popolo del Vietnam del Sud si muoverà più rapidamente verso una riconciliazione di tutti gli elementi della società e avanzerà, attraverso la procedura democratica, verso la dignità umana, la prosperità e una pace durevole.⁹⁵

Sulla sistemazione del Vietnam del Sud, prima di Manila, si era tenuto tra il 7 e il 9 febbraio 1966 un incontro a Honolulu tra Johnson e i due leader sudvietnamiti, il presidente Nguyen Van Thieu e il primo ministro, Nguyen Cao Ky insieme alle rispettive delegazioni.

During the first session, members of both delegations made presentations on the situation in Vietnam, placing particular emphasis on the importance of pacification and other non-military programs. Prime minister Ky enunciated four goals: defeat the Viet Cong, eradicate social injustice, establish a viable economy, and build true democracy. After lunch four working groups convened to discuss rural construction, economic stabilization, health and education, and the diplomatic track.⁹⁶

⁹³ Ivi, Document 280.

⁹⁴ M. Brosio, op. cit., p. 335. Cfr. Assr, Faf, *Sezione I, serie 1, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 39, f. 16, Colloqui con l'ambasciatore Usa William Averell Harriman (Roma, 2 novembre 1966)*, cit.

⁹⁵ Sica, *L'Italia e la...*, cit., p. 113.

⁹⁶ *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume IV, Vietnam, 1966, Document 69.*

Rispettivamente al conflitto, le conclusioni di Honolulu erano state le seguenti:

The United States Government and the Government of Vietn-Nam will continue to press the quest for a peaceful settlement in every forum and explore every path to peace. They will stay in close touch to proceed internationally as closely together as possible [...] U.S. and GVN leaders announced a policy of “growing military effectiveness and still closer cooperation”. We will act with all possible regard for the rights of civilians and respect for the territorial integrity of peaceful neighboring countries, and will adhere to the Geneva Convention of 1949 on treatment of prisoners of war.⁹⁷

Alla fine della conferenza, Ky e Thieu erano ritornati a Saigon in compagnia del vicepresidente Humphrey, che si proponeva «to carry forward the mission agreed upon at the conference. The vice president was then to visit other Asian capitals to report on the conference»⁹⁸.

Nell'incontro a Honolulu era uscita fuori l'attenzione americana anche a un altro tipo di guerra. «The other war»⁹⁹ era quella riguardante la situazione economica e sociale del Sud Vietnam a cui si cercò di corrispondere con, per esempio, programmi di sviluppo economico e di attenzione allo stato sociale.

The Vice president's visit contributed heavily to this feeling. It favorably influenced Vietnamese attitudes toward Americans in general and by all measurements can be considered a singular success. The Vice president made a particular impression on the average Vietnamese whom he contacted personally, and struck the rank and file as a man seriously interested in the problems and sympathetically understanding of their aspirations.¹⁰⁰

⁹⁷ Ivi, Document 83.

⁹⁸ Ivi, Document 69.

⁹⁹ Ivi, Document 74.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

La “procedura democratica” di cui si parlò a Manila si riferiva all’elezione dell’11 settembre precedente¹⁰¹ di un’assemblea costituente dalla quale erano stati esclusi i candidati che fossero considerati a favore del Fronte di Liberazione e anche quelli con tendenze neutralistiche.

La seconda fase di «Marigold»¹⁰² coincise con l’invio in missione – da parte di Washington – di Averell Harriman e del suo vice, Chester Cooper, alla ricerca di una soluzione alla crisi vietnamita.

I due viaggiarono lungo l’Asia, l’Africa e l’Europa per arrivare il 2 novembre a Roma.

Following the Manila Conference, President Johnson visited South Vietnam, Thailand, Malaysia, and South Korea, returning to Washington on November 2. At the President’s request [...] Harriman and [...] Bundy reported to foreign leaders on the results of the conference. Harriman met with Heads of State and Ministers of Indonesia, Ceylon, India, Pakistan, Iran, Italy, France, Germany, the United Kingdom, and Morocco, in addition to Pope Paul VI.¹⁰³

Alla fine del suo viaggio, Harriman preparò questo report:

In my talks with Heads of State and Ministers, I found, everywhere, that the Manila Conference and the President’s Asian trip had made a most favorable impression. It was evident that several points in the communique and declarations were viewed as being of particular significance [...] I found uniform acceptance of the President’s sincerity in seeking a peaceful solution. In response to my request all government leaders stated their

¹⁰¹ L’11 settembre si erano tenute le elezioni per l’Assemblea costituente a Saigon.

¹⁰² Il nome in codice «Marigold» fu dato dal Dipartimento di Stato americano al tentativo di negoziato per il Vietnam messo in atto da D’Orlandi, Lewandowski e Cabot Lodge. Altri nomi che si richiamarono all’onomastica dei fiori furono gli incontri anglo-sovietici del febbraio 1967 (*Sunflower*) e il canale diretto tra le ambasciate americana e nordvietnamita a Mosca, anch’esso *Sunflower*. Cfr. Sica, *L’Italia e la...*, cit., p. 78 nota 7.

Più tardi, l’incongruenza rilevata «tra delicati nomi di fiori e la realtà di una guerra sanguinosa», avrebbe fatto desistere dai “riferimenti floreali”. Cfr. Sica, *L’Italia e la...*, cit., p. 195 nota 4.

¹⁰³ *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968, Volume III, Vietnam, June-December 1965, Document 281.

willingness to do everything they could to bring about private or public negotiations. Particularly in Italy and in London.¹⁰⁴

Nella visita in Italia durante una colazione a Villa Madama organizzata da Fanfani, Cooper espose a D'Orlandi – presente a Roma per un controllo medico – una proposta emersa nel *peace shop*: un pacchetto che rappresentasse una *de-escalation* reciproca, ma articolato in due fasi. La «fase A» riguardava la sospensione da parte americana dei bombardamenti sul Nord senza contropartita e la «fase B» avrebbe riguardato reciproche concessioni su punti da definirsi¹⁰⁵. D'Orlandi informò Harriman e Cooper che lui era in partenza per rientrare a Saigon e che Lewandowski sarebbe ripartito per Hanoi. Se Washington avesse fornito a Lewandowski qualcosa di significativo, forse i Nordvietnamiti avrebbero potuto fare qualche passo in avanti¹⁰⁶.

Gli Americani si congedarono con la promessa di telegrafare a Washington per ottenere qualche segno di interesse per il canale di Saigon. Il segnale arrivò ed ebbe come risultato la ripresa delle conversazioni tripartite il 14 novembre nell'ambasciata italiana a Saigon¹⁰⁷. Lewandowski poté partire per Hanoi conscio di un avvicinamento in atto con le posizioni americane.

Il 25 e il 28 novembre il delegato polacco incontrò il primo ministro nordvietnamita. Negli incontri, Pham Van Dong – nella garanzia di una segretezza sulle trattative – aprì alla possibilità di un negoziato diretto con un rappresentante americano chiamando come rappresentante di Hanoi l'ambasciatore della Repubblica democratica del Vietnam a Varsavia. Il

¹⁰⁴ *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968, Volume III, Vietnam, June-December 1965, Document 315.

¹⁰⁵ Sica, *L'Italia e la...*, cit., p. 133. Dopo il soddisfacimento della «fase A» ci sarebbe stata una piccola pausa sulla cui lunghezza occorre accordarsi, dopodiché, nella «fase B» Hanoi avrebbe diminuito le infiltrazioni di soldati nel Sud e gli Usa avrebbero potuto ridurre l'invio di truppe, M. Young, op. cit., p. 219.

¹⁰⁶ Sica, *L'Italia e la...*, cit., p. 133.

¹⁰⁷ Cfr. *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968, Volume III, Vietnam, June-December 1965, Document 306 e 308.

contatto avrebbe potuto avere luogo anche senza previa cessazione dei bombardamenti¹⁰⁸.

Con in dote la concessione nordvietnamita, il 30 novembre Lewandowski tornò a Saigon e il giorno dopo incontrò i suoi due sodali nella residenza italiana. Prima di annunciare la fattibilità di un incontro diretto, Lewandowski volle prima accertarsi di aver saputo trasmettere all'interlocutore nordvietnamita il giusto riassunto della posizione americana. Questo consuntivo è passato alla storia con il nome di «Dieci punti»¹⁰⁹. Cabot Lodge lo accolse positivamente, ma, comunque, si riservò di farlo approvare da Washington. I punti più controversi erano il due¹¹⁰ e l'otto¹¹¹. Nel punto due, da parte americana, non si era mai accettato che lo *status quo* del Vietnam del Sud dovesse essere cambiato e al punto otto si percepiva la

comprensibile difficoltà di fare parola delle infiltrazioni nordvietnamite [...] Lodge e D'Orlandi insistettero anche per sostituire i riferimenti specifici al FLN [...] con una menzione più vaga di "parti opposte agli Stati Uniti" [...] in modo da includere anche le truppe regolari nord vietnamite infiltrate nel Sud.¹¹²

Il 3 dicembre ci fu una nuova riunione a tre¹¹³ in cui l'ambasciatore americano poté condividere con D'Orlandi e Lewandowski l'accoglimento

¹⁰⁸ Sica, *L'Italia e la ...*, cit., p. 140.

¹⁰⁹ Per l'esposizione dei «Dieci punti» cfr. Sica, *L'Italia e la ...*, cit., pp. 141 e 142 o D'Orlandi, op. cit., pp. 713 e 714.

¹¹⁰ «Tali negoziati non debbono essere interpretati quali "resa" del Nord Vietnam; il negoziato politico dovrà trovare la soluzione accettabile di tutti i problemi tecnici tenendo presente che l'attuale *status quo* del Sud Vietnam verrà cambiato per tenere conto degli interessi dei Paesi opposti nel Sud Vietnam agli Stati Uniti. Tali soluzioni possono essere raggiunte in modo onorevole e dignitoso tutelando la fierezza e il prestigio nazionali delle parti contraenti», G. D'Orlandi, op. cit., p. 713.

¹¹¹ «Gli Usa sono pronti a cessare i bombardamenti del territorio Nord Vietnam se questa cessazione facilita raggiungimento accordo pace. In caso di cessazione dei bombardamenti gli Usa eviteranno di dare impressione che il Nord Vietnam sia stato costretto a negoziare sui bombardamenti o che negozi onde farli cessare. La cessazione dei bombardamenti non comporterebbe riconoscimento *aut* conferma da parte del Nord Vietnam che le sue Forze armate si siano mai infiltrate nel Sud Vietnam. (Lewandowski si riferisce alla proposta combinata A e B a Villa Madama 2 novembre)», G. D'Orlandi, op. cit., p. 714.

¹¹² Sica, *L'Italia e la ...*, cit., p. 143.

¹¹³ Cfr. *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume III, Vietnam, June-December 1965, Document 322 e 326.*

statunitense dei «Dieci punti». La risposta, inoltre, si corredeva di alcune specifiche.

Il governo Usa ha dato istruzioni alla propria ambasciata a Varsavia di prendere contatto con l'ambasciata nordvietnamita il 6 dicembre o nei giorni immediatamente successivi [tuttavia] “diversi punti specifici [sono] soggetti a importanti differenze di interpretazione”.¹¹⁴

Si brindò a Saigon. E, Fanfani, avvertito con continuità da D'Orlandi sugli sviluppi della situazione, si rallegrò con il suo ambasciatore¹¹⁵.

Senonché, nel mezzo tra la riunione del 1° e quella del 3 dicembre, si incastonarono i bombardamenti americani del giorno 2 sul parco macchine di Van Dien e il deposito di carburante di Ha Già, rispettivamente a 9 e 29 km dal centro di Hanoi. Il 4 dicembre furono nuovamente colpiti il deposito di Ha Già e il parco macchine di Van Dien e, in più, lo scalo ferroviario di Yen Vien a 10 km dal centro della capitale nordvietnamita.

Se, da un lato, Fanfani si rallegrava dei risultati negoziali, «Telegrafo a D'Orlandi [...] per il successo dell'opera svolta con la partecipazione dell'Italia per far incontrare direttamente USA e Hanoi»¹¹⁶, dall'altro temeva che i nuovi bombardamenti potessero vanificare il successo appena conquistato. Se ne dolse con l'ambasciatore polacco Willmann facendogli notare come fosse la terza volta «dopo il sondaggio La Pira [...] e la prima apertura di Lewandowski della fine di giugno, che i bombardamenti americani rischiavano di rovinare un'iniziativa di pace»¹¹⁷.

Dunque, per il 6 dicembre era previsto l'incontro a Varsavia. L'interlocutore statunitense sarebbe stato rappresentato dall'ambasciatore americano in Polonia, John A. Gronouski.

L'incontro, in realtà, non ebbe luogo. Il 5 dicembre Gronouski ricevette una telefonata dal segretario generale del ministero degli Esteri polacco, Jerzy Michalowski, che gli disse che Rapacki desiderava vederlo. Il ministro

¹¹⁴ Sica, *L'Italia e la...*, cit., p. 145.

¹¹⁵ Ivi, pp. 146 e 147.

¹¹⁶ Ivi, p. 148.

¹¹⁷ *Ibidem*.

polacco sosteneva che, prima dell'incontro diretto tra Usa e Vietnam del Nord, sarebbe stata opportuna la soppressione o la riformulazione da parte americana della clausola riguardante i «diversi punti specifici soggetti a differenze di interpretazione»¹¹⁸. Il chiarimento – spiegava – si rendeva necessario per fare in modo che il dialogo tra Washington e Hanoi fosse scevro da possibili incomprensioni.

Lo stesso 6 dicembre Gronouski si recò da Rapacki “notificandogli” il rifiuto americano di ritirare o riformulare la clausola perché

su una materia tanto complessa e delicata era naturale che una dichiarazione di ordine generale si prestasse a varie interpretazioni, il cui chiarimento sarebbe stato appunto lo scopo normale del negoziato che si intendeva avviare¹¹⁹

e, successivamente, andò da Michalowski. Il senso dell'incontro tra l'ambasciatore americano e il segretario generale polacco rifletté quello che, in effetti, era il giudizio americano sull'avvio del negoziato diretto, ovvero la disponibilità a incontrarsi, ma nulla sulla sostanza del problema.

Sempre nella giornata del 6 dicembre il presidente Johnson insieme ai vertici dell'amministrazione americana e delle Forze armate prese la decisione di mantenere immutato il *Rolling Thunder 52*, ovvero il programma sui bombardamenti contro il Vietnam del Nord approvato il 10 novembre precedente. In virtù di questo, il 13 e il 14 dicembre ci furono nuove esplosioni a carico di siti vicini alla capitale¹²⁰.

Gronouski fu destinatario di un duro *j'accuse* da parte di Rapacki. Un telegramma al Dipartimento di Stato ne ricalca i passaggi più significativi:

“Yesterday [...] “the US Air Force engaged in a new and particularly brutal raid on the residential area [...] this [...] was the last drop that spilled over the cup. From that moment, in Hanoi and Warsaw, all doubts as to the real intentions of the USG disappeared, including doubts not only in the present

¹¹⁸ Ivi, p. 149.

¹¹⁹ Ivi, p. 154.

¹²⁰ Ivi, p. 162.

case but with respect to all other instances in the past when the US has advanced positions which it has described as peaceful initiatives [...] we understand therefore and fully share the wish of the Democratic Republic of North Vietnam, which was transmitted to us today, that we terminate all conversations begun months ago in Saigon. The Polish Govt states that the whole responsibility for losing this chance of a peaceful solution to the Vietnam war rests on the USG”.¹²¹

Nello stesso telegramma Gronouski richiamava il Dipartimento di Stato a non sottovalutare la drammaticità del momento e a «to take immediate action to try to get discussions back on track»¹²².

D’Orlandi annotò sul diario: «Gli americani sono diventati matti!»¹²³.

Seguì una contromossa di Varsavia, che rivelò l’esistenza di «Marigold» al Vaticano e a U Thant. Mons. Franco Costa, assistente centrale dell’«Azione cattolica», espresse un giudizio negativo sul comportamento americano – così come rivelato dai Polacchi – mentre U Thant ne informò riservatamente gli ambasciatori canadese e francese alle Nazioni Unite.

Fanfani reagì male alla rivelazione dei Polacchi al papa¹²⁴. Essendo un esponente politico cattolico di primo piano avrebbe voluto informare lui, al momento giusto, il Vaticano.

Viene l’ambasciatore polacco a dirmi [...] i polacchi hanno informato il Papa di tutto quanto avvenuto, fornendo dettagli e appunti, i polacchi hanno fatto male a parlare al Papa di quanto è avvenuto, senza avvertire USA ed Italia, dopo averci vincolato al segreto [il 24 dicembre] vedo l’ambasciatore polacco, viene a riparare quanto dettomi il 23. Dice che al papa parlarono perché da lui richiesti.¹²⁵

¹²¹ *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume III, Vietnam, June-December 1965, Document 342.*

¹²² *Ibidem.*

¹²³ G. D’Orlandi, op. cit., p. 731.

¹²⁴ Assr, Faf, *Sezione I, serie I, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 40, fasc. 17*, Nota di servizio in partenza di Fanfani del 27 dicembre 1966.

¹²⁵ Ivi, *Diari*, 23 e 24 dicembre 1966.

Il papa, del resto, batte anche proprie piste negoziali. Nell'ottobre dello stesso anno infatti, il delegato apostolico del Canada nonché amico personale di Montini, mons. Sergio Pignedoli, tenta un ulteriore approccio presso le autorità di Hanoi. Il pretesto è quello della partecipazione di mons. Pignedoli al Consiglio delle religioni per promuovere un dialogo ecumenico tra i rappresentanti delle varie confessioni presenti nel Vietnam e proporre la concordia religiosa come strumento di pace politica. L'operazione, tuttavia, si arena per il rifiuto del visto da parte del governo nord-vietnamita. Paolo VI tuttavia non si arrende e arriva a utilizzare il canale del Partito comunista italiano. L'intellettuale comunista Antonello Trombadori, in partenza verso Hanoi per una missione con una delegazione del PCI di cui fanno parte anche Enrico Berlinguer e Carlo Galluzzi (14-16 dicembre), scrive a Paolo VI (con cui ha già avuto contatti), manifestandogli la sua disponibilità a trasmettere messaggi per suo conto. Il Santo Padre gli affida dunque un proprio documento in cui chiede garanzie per i cattolici del Nord e sottolinea il forte impegno vaticano per una risoluzione pacifica del conflitto. Intanto Fanfani, ricevuta la delegazione del PCI per la consegna dei lasciapassare per il Vietnam, chiede a Berlinguer di essere informato di eventuali aperture da parte di Hanoi [...] anche questa volta l'iniziativa si rivela, però, infruttuosa.¹²⁶

Nel gennaio 1967 il papa avrebbe sfruttato la presenza in Italia di Nikolaj Victorovič Podgornyj, presidente del Presidium del Soviet supremo dell'Urss. Nell'ambito dell'*Ostpolitik* vaticana, il 30 gennaio (la visita ebbe luogo dal 24 al 31) il leader sovietico si recò in Vaticano, «L'attesa per la visita di Podgorni è grande»¹²⁷, scrisse La Pira a Paolo VI in una lettera del 28 gennaio.

L'incontro con Podgornyj, definito “di prima grandezza” sembrava interrompere secoli di relazioni silenziose e ostili e ricuciva il dialogo sui

¹²⁶ M.L. Sergio, *Paolo VI e il Vietnam: fra contestazione e “peacebuilding”*. I documenti inediti del Fondo Amintore Fanfani e il pre-negoziato segreto del 1968, Centro Vaticano II - Studi e ricerche, Lateran University Press 2013, op. cit., p. 60.

¹²⁷ A. Riccardi, A. D'Angelo (a cura di), op.cit., p. 426.

temi spinosi dei rapporti interreligiosi, della libertà di culto e della presenza della chiesa cattolica in Urss.¹²⁸

Dai documenti sovietici si apprende che il pontefice chiese l'intervento di Mosca per fare in modo che si fermasse l'invio delle truppe del Nord Vietnam nel territorio del Vietnam meridionale. Podgornyj, a quel punto, espresse l'augurio che il Vaticano facesse pressione sugli Usa per la cessazione dei bombardamenti¹²⁹. A proposito di questa visita, Fanfani scrisse sul suo diario:

Gennaio '60 Gronchi va a Mosca tra le critiche dei cardinali; gennaio '67 Podgorni viene a Roma ed è ricevuto anche dal Papa. Quanto cammino! Quindi il metodo è buono.¹³⁰

Nenni: «Oggi Podgornyj ha reso visita al papa. Chi l'avrebbe mai detto all'epoca di Pio XII?»¹³¹. Lo stupore di Nenni si allineava a quello di René Brouillet, ambasciatore francese presso la Santa Sede, in occasione dell'incontro di Gromyko con Paolo VI nell'aprile precedente:

Chiesa e comunismo non [...] più nemici? Dopo 49 anni dalla Rivoluzione d'ottobre incontro storico tra il Capo della Chiesa e un rappresentante del governo sovietico.¹³²

Nel momento in cui, dopo il 1956 e dopo la morte di Togliatti, si registrò un allentamento dei rapporti tra PCI e PCUS, l'Unione Sovietica si trovò nella condizione di differenziare i suoi interlocutori italiani.

¹²⁸ S. Tavani, "Non dovrà essere un'altra Yalta". *L'Ostpolitik italiana degli anni Sessanta e la ricerca di un nuovo ordine europeo*, CEDAM, Padova 2017, p. 61.

¹²⁹ F. Bettanin [et al.] (a cura di), *L'Italia vista dal Cremlino. Gli anni della distensione negli archivi del Comitato centrale del PCUS 1953-1970*, Viella, Roma 2015, Allegato dell'informativa per i dirigenti dei paesi socialisti e dei partiti comunisti di Francia e Spagna sugli esiti della visita del compagno Podgornyj in Italia, p. 294.

¹³⁰ Assr, Faf, *Diari*, 30 gennaio 1967.

¹³¹ Nenni, *I conti con...*, cit., p. 21, annotazione del 30 gennaio 1967.

¹³² *Fondo La Courneuve, volume 381, serie 21, s.serie 23, dossier 7*, Telegramma del 28 aprile 1966 di René Brouillet al ministero.

Fanfani, insomma, era per la diplomazia sovietica un interlocutore prezioso, potenziale tramite con l'Amministrazione americana, il Vaticano, i gruppi industriali italiani, e anche una fonte di informazione sulla situazione interna italiana complementare, se non alternativa, a quella del PCI.¹³³

Impensabile un contatto con il PSI, accusato di tradimento per l'allontanamento dal PCI nel 1956 e per l'occidentalizzazione cui si era sottoposto pur di andare al governo¹³⁴.

L'attivismo del pontefice, tendenzialmente, non veniva guardato di buon occhio dal presidente Saragat. Lo rievocarono in due loro note Brosio e Fanfani. Il primo avrebbe scritto: «La preoccupazione essenziale [di Saragat] è di essere scavalcato a sinistra dalla politica neutralista e pacifista della Chiesa»¹³⁵ e il secondo: «A colazione mi ha invitato Saragat con Bianca. E mi ha fatto discorso sulle esagerate intromettenze del papa in politica estera»¹³⁶.

Intanto Washington, forse sulla scorta delle critiche ricevute¹³⁷, propose una zona franca attorno al centro di Hanoi per un raggio di 10 miglia nautiche equivalenti a 18 km¹³⁸. La vigilia di Natale del 1966 Gronouski comunicò la notizia a Rapacki e questo provvide a trasmetterla ad Hanoi. L'offerta americana venne rigettata dai Nordvietnamiti come comunicato da Rapacki a Gronouski il 30 dicembre¹³⁹.

L'esperimento «Marigold» poteva dirsi concluso¹⁴⁰. Lewandowski, a quel punto, ritenne che gli Americani non avrebbero battuto altre piste per avviare negoziati¹⁴¹.

¹³³ F. Bettanin, *Le relazioni fra Italia e Urss nella prima fase della distensione*, «Mondo Contemporaneo», 2, 2009.

¹³⁴ Per un approfondimento del rapporto tra sinistra italiana e Unione Sovietica dopo il 1956 si veda S. Fedele, *L'autunno del mito. La Sinistra italiana e l'Unione Sovietica dal 1956 al 1968*, FrancoAngeli, Milano 2016.

¹³⁵ M. Brosio, op. cit., p. 365.

¹³⁶ Assr, Faf, *Diari*, 12 giugno 1967.

¹³⁷ Sica, *L'Italia e la...*, cit., p. 169, in special modo la nota 78.

¹³⁸ Assr, Faf, *Diari*, 24 dicembre 1966, cit. e Assr, Faf, Assr, Faf, *Sezione I, serie 1, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 40, fasc. 17*, Nota di servizio del 1° gennaio 1967 di D'Orlandi.

¹³⁹ Si veda anche per conferma rifiuto nordvietnamita Assr, Faf, Assr, Faf, *Sezione I, serie 1, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 40, fasc. 17*, Nota di servizio in partenza n. 2 del 3 gennaio 1967 di Fanfani.

¹⁴⁰ Ivi, Nota di servizio n. 86 del 21 gennaio 1967 di D'Orlandi e Sica, *L'Italia e la...*, cit., p. 173.

In un colloquio di Lewandowski con Pham Van Dong del 15 febbraio 1967, il primo ministro del Nord Vietnam ritenne il tentativo tripartito il più serio fra tutti quelli esperiti poiché si era riusciti a concordare un'intesa di massima su dieci punti, senonché un inavvertito cambiamento degli Americani aveva inibito l'avvio del negoziato vero e proprio. La posizione di Hanoi, condensata nella dichiarazione del ministro degli Esteri, Nguyen Duy Trinh, il 28 gennaio 1967, si era irrigidita perché da lì in avanti l'inizio delle conversazioni con Washington sarebbe stato possibile solo previa cessazione dei bombardamenti e di ogni altro atto di guerra contro il Nord Vietnam¹⁴².

Il punto di vista del ministro degli Esteri nordvietnamita fu rilanciato dal presidente Ho Chi Minh in uno scambio di lettere con il presidente Johnson risalente al mese di febbraio, ma poi reso noto in marzo.

Scrisse Ho Chi Minh:

The Government of the United States must stop the bombing, definitively and unconditionally, and all other acts of war against the Democratic Republic of Vietnam, withdraw from South Vietnam all its troops and those of its satellites, recognize the National Liberation Front of South Vietnam and allow the people of Vietnam to settle their problems by themselves.¹⁴³

La lettera del presidente nordvietnamita fu una risposta alle perplessità che Johnson aveva manifestato in una precedente missiva indirizzata all'omologo nordvietnamita rispetto al monito di Nguyen Duy Trinh:

Let me frankly that I see two great difficulties with this proposal. In view of your public position, such action on our part would inevitably produce worldwide speculation that discussions were under way and would impair the privacy and secrecy of those discussions. Secondly, there would inevitably be grave concern on our part whether your government would make use of such action by us to improve its military position [...] I am

¹⁴¹ Assr, Faf, Assr, Faf, *Sezione I, serie 1, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 40, fasc. 17*, Nota di servizio n. 90 del 26 gennaio 1967 di D'Orlandi.

¹⁴² Sica, *L'Italia e la...*, cit., p. 177. Cfr. anche *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume V, Vietnam, 1967, Document 29*.

¹⁴³ *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume V, Vietnam, 1967, Document 82*.

prepared to order a cessation of bombing against your country and the stopping of further augmentation of US forces in South Vietnam as soon as I am assured that infiltration into South Vietnam by land and by sea has stopped.¹⁴⁴

La “filosofia” che Johnson stava mettendo in atto e che è rappresentata nell’ultimo frammento di questa lettera si era inverata, d’altronde, già ai principi del 1967 quando, in seguito alla tregua natalizia e a quella del Capodanno buddista (Tet), vennero ripresi i bombardamenti sul Vietnam del Nord. Lo spiegò anche il vicepresidente Humphrey in visita al papa il 2 aprile 1967. In precedenza (l’8 febbraio), Paolo VI aveva scritto sia a Johnson che ai due capi di Stato vietnamiti congratulandosi della tregua d’armi, per poi rammaricarsi dell’occasione perduta.¹⁴⁵

Humphrey raccontò:

I explained to the Pope our bombing pauses. I explained to him that we were prepared to stop the bombing again if we could get any indication of a sincere desire on the part of Hanoi to negotiate.¹⁴⁶

Il papa, da par suo, ricordava all’interlocutore come l’America fosse investita di una missione morale e di quanto questa venisse minata dai bombardamenti sul Nord. Nel mese di aprile l’opinione pubblica mondiale – con una cospicua parte di Statunitensi – si stava sollevando massicciamente contro l’intervento in Vietnam.

«Il movimento non ebbe mai un’ideologia, una composizione o una tattica uniforme, ma il suo minimo comune denominatore, la richiesta di riportare immediatamente le truppe a casa, esprimeva il desiderio popolare»¹⁴⁷.

Nel mese di febbraio anche una voce come quella di Bob Kennedy, venuto in Italia, ebbe modo di parlare con Fanfani e di levarsi contro il conflitto¹⁴⁸.

¹⁴⁴ Ivi, Document 40.

¹⁴⁵ Cfr. M.L. Sergio, op. cit., p. 60. Anche il segretario generale dell’Onu aveva chiesto agli Usa la sospensione incondizionata dei bombardamenti. Era il 10 gennaio 1967.

¹⁴⁶ *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume XII, Western Europe, Document 308.*

¹⁴⁷ M. Young, op. cit., p. 239.

Humphrey fu contestato durante la sua visita italiana a Firenze per l'impegno militare nel Sud-est asiatico, come del resto anche il giorno del suo arrivo, «Humphrey è arrivato ed ha avuto qualche mala accoglienza»¹⁴⁹, secondo l'appunto di Fanfani sul diario, così come quello di Nenni che parlò di «manifestazioni di ostilità aperte che [avevano] sovente assunto forme incivili»¹⁵⁰.

Il 31 marzo a Palazzo Chigi vi fu un colloquio tra il numero 2 della Casa Bianca, Moro e Fanfani. Quest'ultimo lo ricordava così:

Moro si limitava ad augurare la pace, [io] ho approfittato della rapida scorsa a due opuscoli che Humphrey ci offriva per ricordare che per l'assistenza al VietNam v'[era] in costruzione un nostro orfanotrofio e per la pace si [erano] fatti e si continua[va]no a fare tentativi segreti dei quali giustamente non trov[avo] traccia nell'elenco di quelli pubblici riportati nell'opuscolo. Ed ho detto che per noi la pace si d[oveva] fare per garantire il progresso al VietNam.¹⁵¹

Nenni, invece, incontrò il vicepresidente durante il pranzo al Quirinale e gli motivò il perché di quelle contestazioni:

L'Europa non capisce più l'America, così come probabilmente l'America non capisce più l'Europa [...] mi sono rifatto al pensiero del defunto presidente Kennedy per sostenere che l'«uomo bianco» non può vincere nel Vietnam. Non ha potuto vincere la Francia. Non può vincere l'America [...] è chiaro ormai che neppure il negoziato è possibile finché continueranno i bombardamenti aerei.¹⁵²

Il 4 aprile Martin Luther King, pastore della Chiesa battista, leader del movimento per i diritti civili degli afroamericani e premio Nobel per la pace, durante una manifestazione pubblica a New York prese pubblicamente posizione contro l'azione americana in Vietnam. King

¹⁴⁸ Cfr. Assr, Faf, *Diari*, 3 febbraio 1967.

¹⁴⁹ Ivi, 30 marzo 1967.

¹⁵⁰ P. Nenni, *I conti con la storia. Diari 1967-1971*, Sugarco Milano 1983, p. 46, annotazione del 10 aprile 1967.

¹⁵¹ Assr, Faf, *Diari*, 31 marzo 1967.

¹⁵² Nenni, *I conti con...*, cit., p. 39, annotazione del 31 marzo 1967.

collegava il movimento per i diritti civili al movimento contro la guerra sfatando il giudizio per il quale il paese sarebbe stato abbastanza ricco per produrre «cannoni e burro»¹⁵³.

Ho capito che l'America non avrebbe mai investito i fondi e le energie necessarie a riabilitare i suoi poveri, finché le avventure come il Vietnam avessero continuato a risucchiare uomini e talenti e denaro come una sorta di bomba aspirante [...] perciò mi sono visto sempre più costretto a considerare la guerra un nemico dei poveri e in quanto tale ad attaccarla.¹⁵⁴

Infatti, l'ingente spesa militare per il conflitto fu una delle cause, all'inizio del 1968, del deficit americano e dell'inflazione del dollaro. Johnson aveva perciò deciso il 1° gennaio di ridurre gli investimenti di capitale all'estero. Il 12 aprile davanti all'ambasciata americana a Roma un corteo di manifestanti contro la guerra venne disperso con l'uso di idranti e gas lacrimogeni.

Di nuovo, il 25 aprile in molte città italiane, in occasione della «Festa della Liberazione», si scese in piazza per dire basta alla guerra.

Ancora Humphrey:

His Holiness admitted that the North Vietnam appeared unwilling to talk peace, but he still felt the bombing cost us more in world opinion and moral leadership than it was worth militarily [...] He said that it saddened him and that he had a heavy heart for America because the only news was about American killing and bombing.¹⁵⁵

Al pensiero del papa si univa quello di La Pira che, in una lettera del 29 marzo 1967 a Paolo VI, vergò:

L'unica che perde è l'America! perde in vite, in onore, in danaro, in missione storica [...] il mondo moderno (dopo Hiroshima) è radicalmente

¹⁵³ M. Young, op. cit., p. 194.

¹⁵⁴ Ivi, p. 241.

¹⁵⁵ *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume XII, Western Europe, Document 308, cit.*

nuovo: ormai non si vince con la guerra (impossibile): si vince con l'economia! Questi stupidi hanno speso circa 60 miliardi di dollari [...] con questa guerra gli Stati Uniti si attirano la vendetta per il sangue innocente sparso [...] si attirano l'odio dei popoli nuovi; si attirano la repulsa di tutti i paesi europei; perdono migliaia di giovani, consumano centinaia di miliardi di dollari; perdono la loro missione storica di edificazione della storia nuova [...] potenziano politicamente e storicamente l'Urss e la Cina e i partiti comunisti nel mondo: uccidono un popolo; e non concludono nulla!¹⁵⁶

Secondo il vicepresidente era Hanoi che stava bloccando la pace e questo anche perché nessuno faceva pressione su di loro, «I sincerely felt that one of the reasons Hanoi did not come to the peace table was because no real pressure had been brought to bear on her»¹⁵⁷. Fu per questo motivo che nel suo incontro con Nenni e Saragat, in qualità di rappresentanti della sinistra italiana, Humphrey chiese loro di sollecitare Hanoi a bendisporsi per la negoziazione¹⁵⁸.

La serietà del canale italo-polacco e il contestuale contributo di Giovanni D'Orlandi furono ricordati da Fanfani il 7 marzo alla Camera, rispondendo a una serie di interrogazioni sul conflitto:

Fa piacere ricordare al Parlamento che, in quest'opera di solerte e discreta ricerca di occasioni e termini che potessero fare individuare le da tutti auspiccate vie di una giusta pace, il dottor Giovanni D'Orlandi si è particolarmente impegnato e distinto, concorrendo a far raggiungere risultati che – per dichiarazioni esplicite di esperti e interessati – restano a tutt'oggi 7 marzo 1967 i migliori intravisti [...] non solo non si è secondi a nessuno nell'agire per comporre pacificamente il conflitto del Vietnam, ma sinora si è riusciti ad avvicinarsi al risultato atteso più di quanto altri non abbiano mai fatto.¹⁵⁹

¹⁵⁶ A. Riccardi, A. D'Angelo (a cura di), op. cit., pp. 442 e 444.

¹⁵⁷ *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968, Volume XII, Western Europe, Document 308, cit.

¹⁵⁸ *Ibidem*.

¹⁵⁹ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 7 marzo 1967.

Il 27 aprile Fanfani si presentò di nuovo in Aula, ma al Senato, per la discussione del bilancio e ritornò sul Vietnam:

Ogni osservatore attento dei vari tentativi di avviare a soluzione pacifica il conflitto nel Vietnam constata che la ripresa dei bombardamenti non favorì il successo di quei tentativi.[...] quanti ricordano come in precedenti occasioni cinque volte gli Stati Uniti d'America hanno deciso di sospendere i bombardamenti continuano a confidare che una nuova decisione, non disdicevole ai potenti e ai forti, porti ad una sollecita sospensione in circostanze propizie, delle quali si è tornati a parlare. Proprio nelle presenti difficili circostanze essa confermerebbe a quanti, ancora a torto, restano increduli in materia che popolo e Governo americani vogliono sinceramente la pace [...] fautori come sempre siamo stati di esso, consapevoli degli ostacoli che si frappongono tuttora al varco di una soglia intravista [...] anche con il concorso italiano dimostreremmo di non credere alla bontà del cammino percorso e alle intraviste possibilità di ulteriori progressi qualora anche noi non incoraggiassimo i nostri maggiori alleati a prendere decisioni nel senso suddetto.¹⁶⁰

Queste dichiarazioni determinarono la decisione di dimissioni da parte di Fenoaltea¹⁶¹. Si potrebbe desumere ciò che “infastidì” l’ambasciatore dalle annotazioni che Fanfani fece sul suo diario: «Certo è la prima volta che si registra come il proseguimento dei bombardamenti abbia impedito negoziati»¹⁶²; nello stesso tempo il politico aretino comunque aveva ricordato come gli «USA li [avessero] sospesi cinque volte e [come] Hanoi [doveva] provare in una desiderata nuova sospensione, se veramente [voleva] negoziare»¹⁶³.

Il 29 aprile «a mezzanotte Marchiori telefon[ò] un telegramma di Fenoaltea che non trovando le mie dichiarazioni al Senato di suo gusto si dimette da ambasciatore»¹⁶⁴. Il 30 ancora Fanfani scrisse:

¹⁶⁰ Ivi, 27 aprile 1967.

¹⁶¹ *Fondo La Courneuve, volume 378, serie 21, s.serie 23, dossier 5*, Telegramma dell’11 maggio 1967 di Charles Lucet al ministero.

¹⁶² Assr, Faf, *Diari*, 27 aprile 1967.

¹⁶³ *Ibidem*.

¹⁶⁴ Ivi, 29 aprile 1967.

Stamane ho telefonato a Roma un telegramma in cui, rilevando che le mie dichiarazioni hanno avuto una duplice approvazione del Senato, e riconoscendo il rispetto di Fenoaltea per la democrazia parlamentare ed il suo senso dello Stato lo invito a rivedere la sua decisione, o quanto meno a dirmi se si dimette dalla sede o dalla carriera.¹⁶⁵

Seguì un lungo scambio di telegrammi tra Fanfani e Fenoaltea: «Rispondo al lungo e nuovo telegramma di Fenoaltea con un secco richiamo a proporzionare le sue decisioni alle considerazioni del mio precedente telegramma»¹⁶⁶; «Fenoaltea risponde che non ha nulla da aggiungere e conferma le sue dimissioni»¹⁶⁷. Fanfani affidò la questione a Moro e Saragat che, pur deprecando la condotta dell'ambasciatore, preferirono prender tempo e cercare di far rientrare la situazione¹⁶⁸ (il presidente Saragat, per esempio, sarebbe stato anche disposto a perdonare Fenoaltea, ma Fanfani fu contrario)¹⁶⁹. Anche Nenni accennò alla contrarietà del ministro toscano per la “comprensione” di cui sembrava aver dato prova il presidente dando spazio anche a ipotesi di dimissioni di Fanfani, «C'è chi dava Fanfani per dimissionario perché martedì scorso Saragat aveva ricevuto al Quirinale l'ex ambasciatore Fenoaltea trattenendolo a lungo e cordiale colloquio»¹⁷⁰.

L'11 maggio il «Secolo d'Italia» pubblicò la notizia delle dimissioni, proclamando Fenoaltea «campione di serietà»¹⁷¹ e costringendo la Farnesina a diramare un comunicato in cui diceva che

la sera del 29 aprile pervenne a Roma un telegramma con il quale l'ambasciatore Fenoaltea, richiamandosi alle dichiarazioni sul Vietnam fatte

¹⁶⁵ Ivi, 30 aprile 1967.

¹⁶⁶ Ivi, 2 maggio 1967.

¹⁶⁷ Ivi, 3 maggio 1967.

¹⁶⁸ Ivi, 5 maggio 1967.

¹⁶⁹ Ivi, 17 maggio 1967.

¹⁷⁰ Nenni, *I conti con...*, cit., p. 78, annotazione del 15 giugno 1967.

¹⁷¹ Assr, Faf, *Diari*, 11 maggio 1967.

dal ministro Fanfani il 27 aprile [...] presentava le sue dimissioni, che vennero confermate nei giorni successivi.¹⁷²

Strano destino per un ex esponente del CLN com'era Fenoaltea.

Quello che Fenoaltea imputava a Fanfani fu la mancata menzione, nel discorso del 27 aprile, delle responsabilità di Hanoi e della sua azione aggressiva e, per converso, la mancata menzione dell'azione degli Usa «che stavano contestando in Vietnam l'espansione e il successo [...] di quella forma particolarmente aggressiva del comunismo che è quello cinese»¹⁷³. Se, tuttavia, Fanfani avesse integrato le sue dichiarazioni nella direzione prospettata da Fenoaltea e avesse, contemporaneamente, confermato la «posizione di comprensione» verso Washington più volte espressa del presidente del Consiglio, le dimissioni dalla sede e dalla carriera sarebbero state revocate¹⁷⁴. Eppure, il termine “comprensione” non era mai coinciso con quello di approvazione, ma soprattutto nell'ultimissimo periodo un'evoluzione¹⁷⁵ c'era stata nell'atteggiamento del governo italiano. Se ne era accorto anche il ministro Gromyko nella sua visita in Italia dal 21 al 27 aprile 1966. Nei colloqui con i rappresentanti italiani era emersa qualche nota discorde rispetto all'operato degli Usa nel Vietnam con tanto di compiacimento da parte di Mosca. Già nelle indicazioni preparatorie del Comitato centrale del PCUS al viaggio in Italia, ci si era ripromessi di sottolineare quanto un appoggio indiretto e un sostegno politico-morale agli Usa avrebbe suscitato una condanna immediata per il paese che dava tale appoggio. Fanfani, concorde sul calo di prestigio che gli Usa stavano subendo, aveva auspicato una via d'uscita onorevole dal conflitto¹⁷⁶. Dunque, da parte dell'Unione Sovietica si tentò un “corteggiamento” verso

¹⁷² Sica, *L'Italia e la...*, cit., p. 185.

¹⁷³ *Ibidem*.

¹⁷⁴ Ivi, pp. 185 e 186.

¹⁷⁵ Cfr. *Fondo La Courneuve, volume 388, serie 21, s.serie 23, dossier 15*, Telegramma del 30 giugno 1966 di Armand Bérard al ministero.

¹⁷⁶ F. Bettanin [et al.] (a cura di), op. cit., Indicazioni preparatorie ai colloqui del ministro degli Affari esteri dell'URSS con i dirigenti politici italiani durante la visita in Italia (21-27 aprile 1966) e Risoluzione del Politburo del CC del PCUS su «Informativa per i dirigenti dei paesi socialisti europei e per gli amici italiani sugli esiti della visita del compagno Gromyko A.A. in Italia», pp. 268 e 274.

l'Italia nonostante, nel colloquio che si era avuto nell'estate 1965 tra Gromyko e l'ambasciatore italiano a Mosca, Federico Sensi, come preparazione all'incontro fra i due ministri degli Esteri, il delegato italiano avesse chiarito «l'inamovibilità di certe fondamentali posizioni italiane in politica estera»¹⁷⁷.

Quando Fanfani restituì la visita recandosi a Mosca dal 12 al 16 maggio 1967¹⁷⁸, il ministro italiano venne percepito come seriamente preoccupato della situazione in Asia, convinto che si dovesse fermare al più presto la spirale di violenza nel Vietnam, ma altrettanto prudente nell'atteggiamento da assumere¹⁷⁹ considerando, peraltro, la situazione delicata che si era creata con le dimissioni di Fenoaltea¹⁸⁰. Per quanto riguarda la posizione sovietica, Fanfani ebbe l'impressione che, al di là delle professioni di pace, i Sovietici non si sarebbero mostrati così attivi nel motivare gli alleati nordvietnamiti ai negoziati¹⁸¹.

Il 22 maggio, presente alla Camera per rispondere, tra le altre cose, ad alcune interrogazioni riguardanti l'aggravarsi della situazione in Vietnam nonché le dimissioni di Fenoaltea, Fanfani affermò:

Circa il conflitto nel Vietnam, la posizione del Governo è stata di costante, umana preoccupazione¹⁸² per le prolungate sofferenze di quelle popolazioni e per le ripercussioni politiche degli avvenimenti che ivi si svolgono, nonché di permanente auspicio di una soluzione negoziata secondo i principi della conferenza di Ginevra e, per coerenza, di partecipazione alla ricerca di ogni

¹⁷⁷ S. Tavani, op. cit., p. 111.

¹⁷⁸ Scrisse Fanfani il 12 maggio sul diario: «Parto con Bianca per Mosca. Viaggio ottimo, sorvoliamo altissimi Varsavia che si vede bene, alle 16 siamo a Mosca, bene accolti da Gromiko [...] Alle 17 ci rivediamo al Ministero degli esteri», Assr, Faf, *Diari*, 12 maggio 1967.

¹⁷⁹ Cfr Ivi, 15 maggio 1967 dove Fanfani spiegò «perché con gli Usa l'Italia [era] amica». Sulla fermezza di Fanfani rispetto all'allineamento occidentale dell'Italia, cfr. anche *Fondo La Courneuve*, volume 381, serie 21, s.serie 23, dossier 7, Telegramma del 17 maggio 1967 di Armand Bérard al ministero.

¹⁸⁰ F. Bettanin [et al.] (a cura di), op. cit., Allegato della risoluzione del Politburo del CC del PCUS su «Informativa per i dirigenti dei paesi socialisti e dei partiti comunisti di Italia e Francia, e anche per il governo francese, sulla visita del ministro degli Affari esteri dell'Italia A. Fanfani in Unione Sovietica», pp. 302 e 305.

¹⁸¹ *Fondo La Courneuve*, volume 381, serie 21, s.serie 23, dossier 7, Telegramma del 24 maggio 1967 di Armand Bérard al ministero.

¹⁸² Sulla preoccupazione di Fanfani e dell'Italia cfr. Ivi, volume 378 serie 21, s.serie 23, dossier 5, Telegramma 9 luglio 1966 di Armand Bérard al Ministero e Ivi, volume 388 serie 21, s.serie 23, dossier 15, Telegramma del 1° luglio 1966 di Armand Bérard al ministero.

buona occasione per conseguire il suddetto obiettivo [...] dei nostri convincimenti e delle nostre valutazioni sul conflitto nel Vietnam in sé e sulle sue ripercussioni è stata sempre data onesta partecipazione al governo degli Stati Uniti d'America nelle forme che si addicono ad alleati leali, quale è e resta l'Italia.¹⁸³

Alla risposta del ministro degli Esteri si ricollegò Moro il 13 luglio, di nuovo alla Camera, per rispondere a delle interrogazioni sulla situazione internazionale:

Come ebbe a far presente l'onorevole ministro degli affari esteri, è auspicabile che ad una nuova sospensione dei bombardamenti corrispondano da parte delle autorità nordvietnamite azioni necessarie ad assicurare che ciò non servirà soltanto a potenziare la ripresa della lotta in condizioni migliori, ma segnerà realmente l'inizio di una riduzione delle azioni belliche, primo passo per l'avvio ad un negoziato [...] Il Governo italiano resta sempre convinto che una soluzione del conflitto non potrà trovarsi che a seguito di un negoziato pacifico, mentre una soluzione militare, di vittoria di una delle due parti, anche se fosse possibile, non sarebbe utile.¹⁸⁴

Il passo indietro di Fenoaltea fu semplicemente la presa di coscienza di una collaborazione non più possibile. Troppa distanza tra l'atlantismo ortodosso dell'ambasciatore, che auspicava una completa coincidenza dell'atteggiamento italiano con quello statunitense, considerando persino inopportuna la volontà italiana di mediazione, e troppo usurato il rapporto di fiducia con Fanfani. Lui, principale ambasciatore della rete diplomatica italiana, sorpassato per importanza e per grado di fiducia da un "piccolo ambasciatore di frontiera" come D'Orlandi¹⁸⁵.

Insieme a Fenoaltea vi fu un altro diplomatico che si dimise per disaccordo con la condotta del governo italiano rispetto alla guerra in Vietnam. Edgardo Sogno, ambasciatore italiano in Birmania, diceva di vergognarsi del suo paese e incolpava Fanfani per aver supportato così

¹⁸³ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 22 maggio 1967.

¹⁸⁴ *Ivi*, 13 luglio 1967.

¹⁸⁵ Sica, *L'Italia e la...*, cit., p. 189.

fermamente il canale italo-polacco che, secondo lui, faceva solo il gioco di Hanoi. «Marigold» aveva la colpa di offrire un'immagine positiva del Nord Vietnam e un'immagine ingiustamente negativa degli Usa¹⁸⁶.

Il ministro non accolse le richieste di Fenoaltea, anzi «Fenoaltea o è malato o è indisciplinato: nei due casi non si può lasciare a lungo ad avvelenare le nostre relazioni con gli Stati Uniti»¹⁸⁷.

Così, il 18 maggio Fanfani accettò le dimissioni¹⁸⁸ e, il giorno dopo, il Consiglio dei ministri nominò Egidio Ortona suo successore.

Consiglio dei ministri. Leggo i telegrammi di Fenoaltea e dico come mi propongo di comunicargli l'accettazione delle dimissioni [...] Tutti approvano la mia decisione ed anche la mia proposta di nominare Ortona.¹⁸⁹

Quest'ultimo era stato rappresentante permanente presso le Nazioni Unite a New York negli anni 1958-1961, quindi conoscitore della politica americana e poi dal 1966 al 19 maggio 1967 segretario generale del ministero degli Esteri italiano. «Egli seguì più da vicino l'orientamento del governo, ma ogni amichevole tentativo di premere sull'amministrazione Johnson per ottenere gesti di distensione andò senza esiti»¹⁹⁰.

L'11 giugno il nuovo diplomatico avrebbe raggiunto la sua nuova sede.

A distanza di qualche mese, alcuni dei personaggi dell' "era Marigold" avevano abbandonato le scene.

Fu anche per questo che Johnson convocò sull'isola di Guam tra il 20 e il 21 marzo una conferenza insieme ai due leader sudvietnamiti.

The President opened the session by welcoming the Vietnamese delegation and noted that one of the main objectives of the conference was to provide him with the opportunity to introduce to the Vietnamese representatives the new American team which would soon be taking over in Vietnam [...]

¹⁸⁶ Nuti, *The Center-Left...*, cit., pp. 274 e 275.

¹⁸⁷ Assr, Faf, *Diari*, 5 maggio 1967.

¹⁸⁸ Ivi, 17 e 18 maggio 1967.

¹⁸⁹ Ivi, 19 maggio 1967.

¹⁹⁰ Formigoni, *Storia d'Italia...*, cit. Su queste esperienze cfr. E. Ortona, *Anni d'America. La diplomazia 1953-1961*, il Mulino, Bologna 1986 e Id., *Gli anni della Farnesina. Pagine del diario 1961-1967*, ISPI, Milano 1998.

during the course of these introductory remarks, the President expressed high praise for Ambassador Lodge and the work he had done in Vietnam.¹⁹¹

The primary purpose of the meeting was to permit our new diplomatic team to become acquainted with those whom they will succeed; for all of us to take stock of the situation, as we periodically do every six months or so; and thus to assure a smooth transition.¹⁹²

Cabot Lodge il 1° maggio sarebbe stato infatti sostituito da Ellsworth Bunker come ambasciatore Usa a Saigon¹⁹³.

Durante la conferenza, inoltre,

The President then stressed the importance of the constitutional process [...] and the drafting work of the Constituent Assembly. He also underlined the importance of the task of preparing for and holding elections which would give SVN a truly democratic government with a popular base.¹⁹⁴

I leader sudvietnamiti concordarono con il presidente, orgogliosi di aver intrapreso un percorso di «national reconciliation»¹⁹⁵ e di «constitutional progress»¹⁹⁶ iniziato con le elezioni del settembre 1966.

Prima di Cabot Lodge fu la volta di D'Orlandi. L'ambasciatore italiano aveva lasciato il Sud Vietnam il 16 marzo 1967.

Così il diplomatico nato ad Alessandria d'Egitto alla vigilia della partenza:

Ho lasciato parlare il mio cuore su questo bellissimo, indimenticabile e così sventurato Paese [...] termino con le parole di Yvette Guibert «Je garderai toujours Saïgon en tête et rien, jamais rien ne pourra l'en effacer» [...] io che partirò domattina e che devo assolutamente farlo per ragioni imperiose di

¹⁹¹ *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume V, Vietnam, 1967, Document 115.*

¹⁹² *Ivi, Volume XXIX, Part 1, Korea, Document 112.*

¹⁹³ Per i meriti riconosciutigli, Johnson nominò Cabot Lodge *Ambassador at Large*. Per la notizia dell'avvicendamento tra Lodge e Bunker si veda Assr, Faf, *Sezione I, serie I, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 40, fasc. 17*, Nota di servizio n. 121 del 13 marzo 1967 di D'Orlandi. Sulla figura di Bunker, peraltro ambasciatore statunitense in Italia dal maggio 1952 all'aprile 1953, si veda H.B. Schaffer, *Ellsworth Bunker: Global Troubleshooter, Vietnam Hawk*, University of North Carolina Press, 2003.

¹⁹⁴ *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume V, Vietnam, 1967, Document 115, cit.*

¹⁹⁵ *Ibidem.*

¹⁹⁶ *Ibidem.*

salute, vorrei non partire. Restare ancora con questa gente così gentile, così civile, così sventurata. È un Paese benedetto da Dio, ricco e colmo della dolcezza di vivere. E ci si vivrebbe così bene se non ci fosse questa guerra. Questa guerra che nessuno sembra più in grado di fermare.¹⁹⁷

L'affetto di D'Orlandi fu ricambiato. Infatti «jamais un départ d'ambassadeur n'avait été marqué par la présence d'un aussi grand nombre de personnalités»¹⁹⁸.

In realtà, il 21 giugno l'ambasciatore italiano fece ritorno a Saigon perché richiamato dal ministro degli Esteri sudvietnamita, Tran Van Do, preoccupato per la situazione interna del paese e desideroso di un suo aiuto. Risolto il problema (era stata scongiurata la candidatura di Ky alla presidenza del paese per le elezioni di settembre)¹⁹⁹, D'Orlandi tornò definitivamente in Italia il 7 luglio²⁰⁰. Ky si presentava come secondo di Thieu. Il 3 settembre si sarebbero tenute le elezioni presidenziali del Sud Vietnam, che avrebbero sancito come presidente Thieu e come vicepresidente Ky. Johnson, nella lettera di congratulazioni per il neopresidente, scrisse: «The election was a milestone along the path toward [...] a free, secure and peaceful Vietnam»²⁰¹; «I am confident that our efforts will be crowned with success and that under your leadership, a peaceful, democratic [...] Vietnam will emerge»²⁰².

Il 7 luglio D'Orlandi venne ricevuto dal ministro Fanfani e

alla porta, stringendo[gli] la mano, Fanfani con la sua inconfondibile occhiata tra seria e faceta [gli] disse: andrebbe a Praga a prendere contatto diretto con i nordvietnamiti? [D'Orlandi ebbe] un sussulto e rispo[se]: «Di corsa, signor presidente!».²⁰³

¹⁹⁷ G. D'Orlandi, op. cit., p. 813.

¹⁹⁸ Ivi, p. 814.

¹⁹⁹ Tran Van Do aveva parlato della "pericolosità" della candidatura di Ky anche a Fanfani il 25 maggio durante la sua visita a Roma, cfr. Assr, Faf, *Diari*, 25 maggio 1967. Per Fanfani Ky era un «cialtrone ladro» mentre Tran Van Do era persona seria, cfr. M. Brosio, op. cit., p. 488 e D'Orlandi a Nenni, «Ky è nient'altro che un fantoccio tenuto in vita a suon di dollari», Nenni, *I conti con...*, cit., p. 47, annotazione del 12 aprile 1967.

²⁰⁰ Assr, Faf, *Diari*, 7 luglio 1967.

²⁰¹ *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968, Volume V, Vietnam, 1967, Document 303.

²⁰² *Ibidem*.

²⁰³ G. D'Orlandi, op. cit., p. 828.

Il politico toscano avviava, quindi, il terzo tentativo italiano di consultazioni per la pace in Vietnam. Per l'«operazione Killy»²⁰⁴ egli si avvale della collaborazione tra D'Orlandi e il responsabile della sezione Esteri del PCI, Carlo Galluzzi²⁰⁵ (già protagonista delle missioni di pace comuniste), messi in comunicazione da La Pira²⁰⁶.

A differenza di «Marigold», Fanfani e l'ex ambasciatore a Saigon²⁰⁷ avevano concordato di dover

stabilire un contatto con i nordvietnamiti direttamente e non più attraverso un canale che, benché ottimo e molto apprezzato da noi, era considerato sospetto dagli americani.²⁰⁸

A Washington, infatti, parte delle responsabilità della sconfitta di «Marigold» era stata attribuita alla poca rappresentatività di Lewandowski rispetto alla posizione nordvietnamita. Secondo alcuni egli aveva soltanto millantato qualche aggancio ad Hanoi, secondo altri, pur concedendogli la perfetta buona fede, egli aveva semplicemente frainteso i termini della questione²⁰⁹.

Il 31 luglio vi fu l'incontro tra D'Orlandi e Galluzzi: con le sue conoscenze, l'onorevole comunista avrebbe potuto agevolare la missione di D'Orlandi. I due si lasciarono con l'impegno dell'esponente comunista a mettersi in contatto con i Nordvietnamiti per ottenerne l'assenso circa l'incontro con D'Orlandi. Il 2 agosto Galluzzi poté comunicare all'ex diplomatico che i Nordvietnamiti erano pronti a riceverlo. «Vedo Galluzzi

²⁰⁴ Per dare un nome a questa nuova operazione, il Dipartimento di Stato si richiamò allo sciatore francese Jean-Claude Killy, che il 17 febbraio 1968 ai giochi olimpici di Grenoble aveva vinto tre medaglie d'oro. Cfr. Sica, *L'Italia e la...*, cit., p. 195 nota 4.

²⁰⁵ Cfr. J.G. Hershberg, *Marigold: The Lost Chance for Peace in Vietnam*, Stanford University Press, 2012. Di Carlo Galluzzi cfr. C. Galluzzi, *La svolta. Gli anni cruciali del partito comunista italiano*, Sperling & Kupfer, 1983.

²⁰⁶ M.L. Sergio, op. cit., p. 61.

²⁰⁷ Il 28 luglio 1967 D'Orlandi assunse al ministero l'ispettorato generale del ministero e delle sedi all'estero. «Istituzionalmente sono alle dirette dipendenze del ministro per cui mi potrà convocare anche più volte al giorno, per la ripresa dei suoi tentativi di pace, senza destare alcun particolare sospetto», G. D'Orlandi, op.cit., p. 832.

²⁰⁸ Ivi, pp. 831 e 832.

²⁰⁹ Ivi, p. 831.

conferma l'invito di Hanoi per incontrare D'Orlandi con l'ambasciatore a Praga. D'Orlandi sarà colà giovedì»²¹⁰. Quindi, il 24 agosto, nella massima segretezza, l'ex ambasciatore partì per la Repubblica Ceca. L'indomani mattina incontrò l'ambasciatore nordvietnamita a Praga, Pham Van Su, spiegandogli che la base del negoziato poteva ancora essere costituita dai «Dieci punti» del novembre 1966²¹¹. Inoltre, nel caso di risposta positiva del Presidium di Hanoi, D'Orlandi offrì la sua disponibilità a incontrare un inviato nordvietnamita in qualsiasi città del mondo per approfondire le possibilità di intesa, tutto nel rispetto della discrezione più assoluta²¹².

Il 29 settembre Galluzzi annunciò a D'Orlandi che il governo di Hanoi non voleva dare seguito all'iniziativa. Il politico toscano chiamò il segretario del PCI, Luigi Longo, gli fece prendere contatto con Galluzzi e grazie alla sua insistenza riuscì a ottenere la disponibilità di Hanoi a un nuovo incontro tra D'Orlandi e Su a Praga fissato per il 6 novembre²¹³. Il nuovo incontro venne sollecitato da Fanfani per il sorgere di “fatti nuovi”. Le notizie di cui D'Orlandi si faceva prima depositario e poi ambasciatore erano state ottenute dal ministro Fanfani durante il viaggio che quest'ultimo aveva compiuto negli Usa al fianco di Saragat dal 18 al 20 settembre²¹⁴. Prima del viaggio, il Capo dello Stato aveva chiesto un Consiglio dei ministri per andare in America con una linea precisa, che riaffermasse i cardini della politica estera atlantica²¹⁵. Saragat la riteneva indispensabile dopo le polemiche del gruppo comunista delle settimane precedenti circa la

²¹⁰ Assr, Faf, *Diari*, 22 agosto 1967.

²¹¹ D'Orlandi aveva detto a Lewandowski, qualche mese dopo la fine di «Marigold», che i «Dieci punti» sarebbero stati ancora la base per un successivo negoziato. Cfr. Assr, Faf, *Sezione I, serie I, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 40, fasc. 17*, Nota di servizio n. 114 dell'8 marzo 1967 di D'Orlandi.

²¹² Sica, *L'Italia e la...*, cit., pp. 198- 200.

²¹³ Ivi, p. 201.

²¹⁴ La tappa negli Usa fu una soltanto delle tappe del lungo viaggio che dall'11 settembre al 3 ottobre portò Saragat e Fanfani prima in Canada e poi in Australia. Per il viaggio negli Usa cfr. *Fondo La Courneuve, volume 378, serie 21, s.serie 23, dossier 5*, Telegramma del 20 settembre 1967 di Charles Lucet al ministero. Per il colloquio tra la delegazione italiana e quella americana si veda *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume XIII, Western Europe region*, Document 265.

²¹⁵ Cfr. Assr, Faf, *Diari*, 2 settembre 1967.

validità del patto atlantico e l'opportunità del rinnovo a due anni dalla scadenza²¹⁶,

Consiglio dei ministri stamani per soddisfare la richiesta di Saragat [...] di una qualche dichiarazione del governo sui cardini della politica estera sulla quale si è costituito e ha chiesto e ottenuto la fiducia del Parlamento.²¹⁷

Un mese più tardi, al Senato, durante il dibattito sulla politica estera, Moro confermò che la linea che il Quirinale aveva voluto riaffermare era assolutamente condivisa da Palazzo Chigi²¹⁸. Si chiese Nenni che senso avesse fare una dichiarazione del genere, ma sapeva che era stato lo stesso Quirinale a richiederla²¹⁹.

Nel suo viaggio, il Capo dello Stato altro non ha fatto che esprimere quelle che sono le linee fondamentali della politica estera del suo Paese, linee costantemente affermate dal Governo che ho l'onore di presiedere, e che da ultimo sono state ribadite nella riunione del Consiglio dei ministri del 9 settembre 1967, alla vigilia della partenza del Capo dello Stato.²²⁰

Assodato l'aggancio atlantista, « [sottolineando] che una Nato forte rimaneva l'unico strumento che avrebbe potuto prevenire la perdita dei forti legami che univano l'Europa occidentale e l'America settentrionale»²²¹, il presidente italiano, comunque, non mancò di far notare a Johnson la scarsa comprensione che il comportamento adottato dagli Usa stava determinando²²². «Il Vietnam è un'impresa che gli italiani non apprezzano.

²¹⁶ Tra il 24 e il 26 aprile 1967 a Karlovy Vary, nell'allora Cecoslovacchia, si tenne la conferenza dei partiti comunisti dell'Europa occidentale e orientale dove si propose lo smantellamento delle due alleanze militari («Nato» e «Patto di Varsavia»), il riconoscimento dello *status quo* territoriale e l'organizzazione di un nuovo sistema di sicurezza collettivo fondato sul principio della coesistenza pacifica. «Mi domando sempre più quanto e come potrà ancora durare la Nato. I comunisti a Karlovy Vary hanno ormai lanciato ufficialmente la campagna per la sua demolizione», M. Brosio, op. cit., p. 397.

²¹⁷ Nenni, *I conti con...*, cit., p. 103, annotazione del 9 settembre 1967.

²¹⁸ Assr, Faf, *Diari*, 17 ottobre 1967.

²¹⁹ Nenni, *I conti con...*, cit., p. 116, annotazione del 17 ottobre 1967.

²²⁰ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 17 ottobre 1967.

²²¹ D. De Luca, *Aldo Moro e la politica atlantica di sicurezza (1963-1968)*, in F. Perfetti [et al.] (a cura di), op. cit., p. 422.

²²² Formigoni, *Storia d'Italia...*, cit.

Saragat difende il non apprezzamento e ottiene grande reazione di Johnson»²²³. E Nenni:

I giornali scrivono di una discussione che [...] avrebbe assunto spunti drammatici [...] la verità è che se l'America non pone fine ai bombardamenti nel Vietnam il suo prestigio cadrà a zero, peggio che se non avesse subito una sconfitta.²²⁴

In un incontro che Saragat ebbe con il vicepresidente del Consiglio, il Capo dello Stato confidò al suo interlocutore la difficoltà dell'incontro sebbene lui fosse andato a parlare a Johnson «da amico degli Stati Uniti»²²⁵; ma il presidente americano gli aveva risposto, spazientito, così: «Tutti mi dicono, dall'Atlantico al Pacifico, cosa non debbo fare, nessuno mi dice cosa debbo fare»²²⁶.

I “fatti nuovi” che avevano permesso il rilancio di «Killy» riguardavano un'apertura che Fanfani aveva ottenuto da Rusk al netto della “confessione” americana sull'esistenza di un canale diretto tra Washington e Hanoi:

Dalle ripetute dichiarazioni fatte dal segretario di Stato Rusk al presidente Fanfani risulta che gli americani sospenderebbero i bombardamenti se fossero sicuri di iniziare trattative segrete con Hanoi; pertanto, se il governo nordvietnamita autorizza il presidente Fanfani a informare il governo statunitense che, a una data fissata da Hanoi, i rappresentanti statunitensi potranno incontrarsi con quelli nordvietnamiti in località prescelta da Hanoi e con modalità fissate sempre da Hanoi, i bombardamenti cesseranno e si darà l'avvio a questa agognata operazione di pace.²²⁷

La promessa di cessazione dei bombardamenti era, in effetti, ciò che Hanoi ricercava; proprio nell'incontro del 6 novembre, infatti, l'ambasciatore Su

²²³ Assr. Faf, *Diari*, 18 settembre 1967.

²²⁴ Nenni, *I conti con...*, cit., p. 105, annotazione del 20 settembre 1967.

²²⁵ Ivi, p. 112, annotazione del 6 ottobre 1967.

²²⁶ *Ibidem*.

²²⁷ G. D'Orlandi, op. cit., p. 844.

aveva chiarito a D'Orlandi che l'iniziale rifiuto a proseguire i contatti con lui era avvenuto perché

Hanoi di fronte al moltiplicarsi degli indiscriminati bombardamenti sempre più massicci e micidiali non vedeva proprio come si potesse cercare di impostare un dialogo volto a permettere la ripresa di trattative anche se segretissime.²²⁸

Sempre nel secondo incontro tra Su e D'Orlandi, il rappresentante del Nord Vietnam escludeva l'esistenza del canale diretto, ma si riservava di chiedere la formale smentita ad Hanoi «con l'occasione richiedendo che Hanoi esplicit[asse] il suo desiderio di vedere continuata l'apprezzata opera del presidente Fanfani»²²⁹.

Il 19 gennaio 1968 Galluzzi annunciò a D'Orlandi che i Nordvietnamiti lo attendevano a Praga e che poi sarebbero stati pronti ad andare a Roma. Il 23 D'Orlandi ritornò per la terza volta nella capitale ceca e concordò con Su la data per l'appuntamento italiano: 4 febbraio.

A Praga l'ambasciatore di Hanoi ha detto a D'Orlandi che si propone di venire a Roma per parlare con me della situazione nel Vietnam in relazione al quadro internazionale. E proporrebbe il 4 febbraio. Rifletterò il pro ed il contro.²³⁰

Fanfani e D'Orlandi inizialmente decisero di tacere dell'incontro con gli Americani, ma poi, avvertiti Moro²³¹ e Saragat, questi consigliarono loro di avvisare Rusk tramite Ortona e il segretario americano concesse un tiepido nulla osta²³².

Parlo a Moro della richiesta di Hanoi. Conviene con me che non si può rifiutare, mi consiglia di avvertire Rusk. Perciò mando un telegramma ad

²²⁸ Ivi, p. 843.

²²⁹ Ivi, p. 844. Cfr. anche Assr, Faf, *Diari*, 8 novembre 1967.

²³⁰ Assr, Faf, *Diari*, 26 gennaio 1968.

²³¹ Ivi, *Sezione I, serie I, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 40, fasc. 17*, Nota di servizio del 3 febbraio 1968 da Fanfani a Ortona.

²³² Sica, *L'Italia e la...*, cit., p. 204.

Ortona di avvertire di quanto sopra Rusk, domandandogli se ha cose da far presenti per evento e suo svolgimento, assicurandolo che lo terremo al corrente delle conclusioni.

Sono a colazione da Saragat lo informo di quanto sopra ed è d'accordo.

A sera arriva risposta di Ortona. Ha trovato Rusk risentito contro Hanoi che approfittando dei sondaggi Usa in corso ha sferrato le infiltrazioni a Saigon.

Pertanto non si esprime sul modo del nostro incontro accordato ad Hanoi, ma ringrazia per il promesso ragguaglio e fa sinceri auguri.²³³

Il 5 febbraio Su e il suo segretario, Tran Dinh Khiet, si recarono alla Farnesina per parlare con Fanfani.

Dialogo sereno, ma duro [...] Se si sospendono i bombardamenti da parte Usa, entro giorni X Hanoi s'incontra con Washington per una prima fase di discussioni negoziali; alla seconda fase deve intervenire anche il Fronte Nazionale. L'ambasciatore proporrà ad Hanoi, su nostra richiesta, che in sede di primo giorno d'incontro Hanoi faccia un gesto umanitario (prigionieri, infiltrazioni) purché ricambiato dagli Usa. È ben presente il problema delle garanzie degli accordi, e ferma l'adesione all'idea di libere elezioni. Come segno di seria buona volontà negoziale, i 2 hanno rinunciato all'idea di un comunicato congiunto, accettando la nostra idea di non prestarsi alla propaganda, né di far cosa che possa dar fastidio agli Usa.²³⁴

Secondo Fanfani, il messaggio più importante fu l'indicazione della cessazione dei bombardamenti come condizione preliminare al negoziato e la disponibilità a riprendere i contatti a x giorni dal verificarsi di quella condizione o dall'annuncio di quella condizione; il «Fronte di Liberazione nazionale» avrebbe dovuto partecipare al negoziato, ma poteva prendervi parte in un secondo momento²³⁵.

Il 7 febbraio partirono le istruzioni telegrafiche per Ortona con la descrizione particolareggiata di quanto avvenuto a Roma e l'incarico di informarne Rusk. L'indomani Nenni avrebbe scritto sul diario:

²³³ Assr, Faf, *Diari*, 3 febbraio 1968.

²³⁴ Ivi, 5 febbraio 1968.

²³⁵ Sica, *L'Italia e la...*, cit., p. 205.

Fanfani è esterrefatto per come vanno le cose nel Vietnam. Egli è riuscito a prendere contatto coi due messi di Hanoi. Ma teme che a Washington stiano perdendo la testa. Purtroppo l'hanno persa da un paio d'anni.²³⁶

Il 14 febbraio Galluzzi avvertì D'Orlandi che era imminente l'apparizione di notizie sulla stampa al riguardo dei contatti che si erano avuti alla Farnesina. «Paese Sera» pubblicò un articolo in cui si sosteneva che il governo italiano avesse rifiutato una proposta del governo di Hanoi. A quel punto, il ministro toscano si vide costretto a emettere questo comunicato, «Con D'Orlandi decidiamo di pubblicare un succinto comunicato che ristabilisca la verità e lo partecipo a Washington. Moro conviene che si è fatto bene»²³⁷:

Due qualificati rappresentanti del governo di Hanoi hanno chiesto di incontrarsi con il ministro degli Affari esteri italiano per colloqui sul conflitto vietnamita e sulle possibili ipotesi di inizio di un negoziato per risolverlo. Essi sono giunti a Roma nel pomeriggio del 4 febbraio e sono ripartiti nella mattinata del 6. Il ministro Fanfani, assistito dall'ex ambasciatore d'Italia a Saigon D'Orlandi, ha avuto i colloqui richiesti, sul contenuto dei quali ha sollecitamente informato il Dipartimento di Stato.²³⁸

Il comunicato italiano poteva dare l'impressione che si trattasse di una proposta di pace nordvietnamita, cosa che il governo di Hanoi aveva voluto sempre evitare; pertanto, la reazione del Nord Vietnam uscita il 18 febbraio non suonò inaspettata:

L'ambasciatore della RDV a Praga si è recato nei giorni scorsi a Roma essenzialmente per far conoscere al governo italiano la posizione di Hanoi sul conflitto in Vietnam e per illustrare i sentimenti di amicizia che legano il popolo vietnamita all'Italia.²³⁹

²³⁶ Nenni, *I conti con...*, cit., p. 163, annotazione dell'8 febbraio 1968.

²³⁷ Assr, Faf, *Diari*, 14 febbraio 1968.

²³⁸ Sica, *L'Italia e la...*, cit., p. 210.

²³⁹ Ivi, p. 211.

La reazione degli Americani, pervenuta tramite una risposta scritta di Rusk, era stata consegnata a Ortona da Bundy e giunta in Italia il 15 febbraio. Washington voleva conoscere l'identità degli interlocutori nordvietnamiti e voleva un resoconto circostanziato delle conversazioni romane. Allo stesso tempo, Rusk confermava il suo scetticismo sulle reali volontà negoziali di Hanoi e riaffermava la disponibilità da parte americana ad avviare un negoziato purché sulla «formula di San Antonio» (dal nome della città texana in cui venne pronunciata da Johnson il 29 settembre 1967); infine, ribadiva l'esistenza di un canale confidenziale con i Nordvietnamiti sebbene dalla metà di gennaio Hanoi non avesse dato più risposte²⁴⁰.

What became known as the "San Antonio Formula" was Johnson's attempt to extend an olive branch to Hanoi: "The United States is willing to stop all aerial and naval bombardment of North Vietnam when this will lead promptly to productive discussions. We, of course, assume that while discussions proceed, North Vietnam would not take advantage of the bombing cessation or limitation".²⁴¹

A tre mesi esatti dalla proposta del presidente americano, il ministro degli Esteri nordvietnamita avrebbe affermato che il suo paese sarebbe stato disposto a negoziare solo se si fosse soddisfatta la medesima richiesta da lui fatta il 28 gennaio.

The U.S. Government constantly leads public opinion to believe that it wants to talk to Hanoi but receives no reply. If the U.S. Government really wants to talk, then, as clearly stated in our 28 January 1967 declaration, the U.S. must first of all unconditionally end the bombing and all other acts of war against the DRV. After the U.S. unconditionally ends the bombing and all other acts of war against the DRV, the DRV will talk to the U.S. about the problems concerned.²⁴²

²⁴⁰ Ivi, p. 213.

²⁴¹ *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume V, Vietnam, 1967, Document 340.*

²⁴² Ivi, Document 451.

La differenza rispetto alla dichiarazione di 11 mesi prima consisteva nell'uso del verbo: "will" anziché "could", ma al di là dei cambiamenti lessicali, non si scalfiva, secondo l'avviso degli Americani, l'intransigenza di Hanoi subito riverberatasi nell'ordine nordvietnamita di avviare un'offensiva per la stagione invernale e nella violazione delle ormai usuali «holiday truces»²⁴³.

Lo scopo dell'«Offensiva del Tet», messa in atto dalle truppe nordvietnamite e dal Fln a partire dal 31 gennaio 1968, fu quello di costringere gli Usa ad alleggerire la guerra contro il Nord e ad andare al tavolo delle trattative²⁴⁴. Il conflitto era arrivato a un punto morto; la speranza era che, attraverso una serie eclatante di attacchi, la guerra si sarebbe diretta verso una nuova fase. Si sperava in una vittoria decisiva con il crollo del governo di Saigon seguito dalla richiesta popolare di un governo di coalizione di cui facesse parte il Fln e poi ritiro degli Usa. Tutto ciò non avvenne, ma l'offensiva – almeno – fermò l'*escalation* americana²⁴⁵.

Per la prima volta la guerra entrò nelle città. Vennero attaccati simultaneamente l'ambasciata americana, il palazzo presidenziale e l'aeroporto di Tan Son Nhut a Saigon, nonché 36 capoluoghi provinciali su 44 e 64 capoluoghi distrettuali²⁴⁶. Le truppe americane e governative, comunque, ripresero molte delle posizioni perse e inflissero gravi perdite agli attaccanti. Il 25 febbraio, dopo 26 giorni di battaglia, la città imperiale di Hué ritornò nelle mani degli Americani e dei Sudvietnamiti. La vittoria americana rimaneva, tuttavia, una vittoria di Pirro. Forse poteva considerarsi una vittoria militare, ma di certo significò una sconfitta politica²⁴⁷.

Fanfani rispondeva al resoconto di Ortona rivelandogli l'identità degli interlocutori nordvietnamiti e chiarendogli che la «formula di San

²⁴³ *Ibidem*.

²⁴⁴ Cfr. Ivi, Volume VI, Vietnam, January-August 1968, Document 41 dove il valore psicologico degli attacchi nordvietnamiti viene messo ben in evidenza dalla CIA.

²⁴⁵ M. Young, op. cit., p. 260.

²⁴⁶ Cfr. *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume VI, Vietnam, January-August 1968, Document 33.*

²⁴⁷ M. Young, op. cit., pp. 264-270.

Antonio» non era respinta dai Nordvietnamiti che, mentre escludevano il concetto di reciprocità, sembravano pronti a considerare la formula «fase A-fase B»²⁴⁸.

Il 18 Rusk informò Fanfani, tramite l'ambasciatore a Roma, George Frederick Reinhardt, della sua decisione di inviare a Roma un esperto che esaminasse i verbali delle conversazioni romane.

Telefonano [...] che l'ambasciatore Usa chiede di vedermi urgentemente. Gli fisso appuntamento per le 20 e alle 20.20 lo incontro con Meloy²⁴⁹ alla Farnesina. Mi porta un messaggio di Rusk, che considerato l'interesse del mio ultimo messaggio accoglie la proposta di inviarmi qui un esperto il 20 per il 21.²⁵⁰

Si trattava di Daniel Davidson, un avvocato di New York, collaboratore al Dipartimento di Stato di William Bundy²⁵¹ e temporaneamente al *peace shop* di Harriman.

L'avvocato newyorkese arrivò a Roma il 21 febbraio. Nello stesso giorno si tenne un incontro preliminare a quattro (Fanfani e D'Orlandi da una parte e Davidson e Meloy dall'altra).

Dalle 17 alle 20 conversazione con il rappresentante (Davidson) di Rusk, accompagnato da Meloy. Ho informato preliminarmente dei colloqui con i 2 vietnamiti, poi ho detto che ho rinviato l'andata di D'Orlandi a Praga, richiestaci per oggi, ed ho fatto dare lettura del verbale dei nostri incontri del 5 c. Davidson ne ha preso larghe note - che controllerà domattina con D'Orlandi - e Meloy ha definito interessante tutto ciò. Domani alle 16 ci rivedremo.²⁵²

Il 22 pomeriggio si replicò, ma andando oltre una semplice riunione informativa, in quanto venne discusso un problema-chiave per gli

²⁴⁸ G. D'Orlandi, op. cit., p. 871.

²⁴⁹ Francis Meloy era ministro dell'ambasciata statunitense.

²⁵⁰ Assr, Faf, *Diari*, 18 febbraio 1968.

²⁵¹ Assistente segretario di Stato per gli Affari dell'Asia orientale e del Pacifico.

²⁵² Assr, Faf, *Diari*, 21 febbraio 1968.

Americani, ovvero la «presupposizione del non vantaggio»²⁵³, corollario della «Formula di San Antonio». Fanfani, nei successivi incontri, confidò ai suoi interlocutori le ragioni del suo impegno per il Vietnam. Prima di tutto ragioni di solidarietà umana, poi la preoccupazione che il conflitto potesse distrarre troppo l'interesse americano dall'Europa e, quindi, dall'Italia e il timore che l'*escalation* della guerra avrebbe potuto danneggiare la politica di Distensione con l'Urss. Nondimeno, lo impensierivano le strumentalizzazioni interne del conflitto; infine, una precisazione rivolta agli Americani:

Non pensiamo [...] e mai penseremo di cercare di negoziare per voi. Il problema del Vietnam è un vostro interesse vitale e sono vostri i soldati che sono impegnati. Noi cerchiamo solo di aiutarvi a minimizzare questo problema.²⁵⁴

Alla luce delle impressioni raccolte da Davidson²⁵⁵, Rusk decise di dare fiducia al canale e “autorizzò” un nuovo incontro di D'Orlandi a Praga. In un telegramma del segretario di Stato americano a Reinhardt del 28 febbraio 1968, Rusk prima di tutto chiese all'ambasciatore di esprimere apprezzamento a Fanfani e D'Orlandi per gli sforzi compiuti e, in secondo luogo, di chiedere a Fanfani di capire se il tentativo di Hanoi fosse reale visto che l'opera di negoziazione si intrecciava all'offensiva militare oppure si trattasse dell'ennesimo «exercise of impress a variety of governments»²⁵⁶. Nonostante questa “varietà di approcci”, lo stesso Rusk ammetteva che nessuno meglio di Fanfani aveva saputo trattare la questione²⁵⁷.

²⁵³ Come anticipato nel documento americano 340, essa era, per l'appunto, la presupposizione da parte americana che i Nordvietnamiti non si avvantaggiassero della loro cessazione o limitazione delle bombe.

²⁵⁴ Sica, *L'Italia e la...*, cit., p. 217.

²⁵⁵ «Davidson recommended in favor of a trip to Prague by D'Orlandi, during which D'Orlandi could “try to obtain an agreement on requirements of no advantage” and to get a firm statement from Su on the number of days between a bombing halt to the opening of negotiations», *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume VI, Vietnam, January-August 1968, Document 87*.

²⁵⁶ *Ibidem*.

²⁵⁷ Su questo cfr. anche giudizio di Goldberg in Assr, Faf, *Sezione I, serie I, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 40, fasc. 17*, Nota di servizio n. 110 del 4 marzo 1967 di D'Orlandi.

Infine, Rusk metteva in guardia gli Italiani sul fatto che, se dall'incontro di D'Orlandi con Su non fossero emersi dettagli interessanti, loro sarebbero diventati «understandably cautious» e avrebbero interpretato le intenzioni nordvietnamite dalle azioni sul campo e non dalle parole. Davidson rimaneva a Roma per fare rapporto al Dipartimento di Stato sui contenuti del colloquio di Praga non appena D'Orlandi fosse rientrato. Fanfani annotò:

Alle 13 vedo Meloy e Davidson, mi consegnano le domande che Rusk - dopo avermi ringraziato - mi prega di passare all'ambasciatore Su a Praga tramite D'Orlandi. Non accettano però per il momento la ipotesi che Davidson aveva formulata per accertare l'intenzione di Hanoi di non approfittare della cessazione dei bombardamenti [...] Comunque dico che venerdì manderò D'Orlandi a Praga da Su. Davidson mi dichiara che resterà ad attenderne il ritorno a Roma. Ci rivedremo martedì.²⁵⁸

Durante il colloquio tra D'Orlandi e Su, avvenuto il 1° marzo, uscì fuori la formula $x = y + z$, già illustrata dal ministro toscano agli emissari americani.

L'incognita x era variabile dipendente rispetto a y ovvero la data di cessazione dei bombardamenti americani e z ossia il periodo di tempo tra la cessazione dei bombardamenti e l'inizio dei negoziati²⁵⁹.

La x corrispondeva ai giorni che si dava Hanoi per verificare se la cessazione dei bombardamenti fosse veritiera; per Fanfani la y dipendeva dalla volontà degli Usa mentre la z dipendeva dalla volontà di Hanoi.

Data ancora l'incertezza della posizione nordvietnamita, D'Orlandi chiese se si poteva, invece, raggiungere un punto fermo sul luogo in cui le trattative potessero avere luogo, ma per l'ambasciatore Su anche quella era una questione da definire²⁶⁰.

Torna da Praga D'Orlandi. Ha trovato Su ancora incline al negoziato nonostante la relativa permanente durezza degli americani. Sarebbe disposto

²⁵⁸ Ivi, *Diari*, 28 febbraio 1968.

²⁵⁹ G. D'Orlandi, op. cit., p. 881.

²⁶⁰ Ivi, p. 896.

a iniziare il negoziato a Roma ed accetta per quanto lo riguarda, circa il termine dei giorni tra annuncio del cessate i bombardamenti e l'incontro $x=y+z$ che illustrai giorni fa agli americani. Comunque comunicherà ad Hanoi quanto dettogli da D'Orlandi e in 10-14 giorni ci farà sapere.²⁶¹

Fanfani rivide Meloy e Davidson il 9 marzo. Il ministro attirò l'attenzione di Davidson sul fatto che Hanoi, in un comunicato dell'8 marzo, avesse ammesso che a Roma si era parlato anche di pace. Si convenne che D'Orlandi potesse andare ancora a Praga e si propose l'idea che Su venisse a Roma²⁶².

Due giorni dopo, da Washington, Ortona telegrafò che Cabot Lodge era inviato in quattro capitali europee per colloqui con le rappresentanze diplomatiche Usa senza contatti con governanti europei, fatta eccezione per Roma dove avrebbe visto Fanfani e D'Orlandi. Il politico toscano telegrafò a Ortona che, salvo suo personale incarico, si astenesse dall'interferire sul dialogo italiano con Washington e Hanoi, dato che con Davidson avevano convenuto che l'unico intermediario tra Roma e Washington dovesse restare Meloy. Comunque incaricò D'Orlandi di prendere contatto con Cabot Lodge e di valorizzare presso Su quel viaggio a Roma²⁶³.

L'ex diplomatico Usa a Saigon, di cui Meloy garantiva la conoscenza del «canale Killy», avvertì D'Orlandi che si sarebbero visti il 15 marzo²⁶⁴.

Alle 20.30 a casa di D'Orlandi ceniamo con Cabot Lodge e parliamo del Vietnam [...] Lodge assicura che sarebbero lieti di un negoziato, purché serio e costruttivo [...] Accetta l'idea che D'Orlandi torni a Praga, e poi non vedrebbe male che Su potesse venire a Roma per incontrarlo, in modo da fare, secondo quanto io sostengo una messa a punto preliminare che acceleri poi il vero e proprio negoziato²⁶⁵.

²⁶¹ Assr, Faf, *Diari*, 2 marzo 1968.

²⁶² Ivi, 9 marzo 1968.

²⁶³ Ivi, 11 marzo 1968.

²⁶⁴ Ivi, 14 marzo 1968.

²⁶⁵ Ivi, 15 marzo 1968.

Cabot Lodge ripartì il 18 marzo assicurando che avrebbe perorato la loro causa presso Johnson²⁶⁶. Alla luce della relazione positiva di Cabot Lodge, Meloy fece sapere a Fanfani che, anziché mandare D'Orlandi ad Hanoi, a Washington erano favorevoli a che Su andasse a Roma²⁶⁷.

Il 31 marzo ci fu l'annuncio di Johnson alla Nazione sulla fine dei bombardamenti a nord del 20° parallelo, la nomina di Harriman quale suo rappresentante al tavolo della pace qualora un negoziato si fosse aperto e la rinuncia a ricandidarsi per le elezioni²⁶⁸.

La decisione del presidente fu preceduta il 25 marzo dalla convocazione, da parte dello stesso Johnson, di un Consiglio di «saggi», che suggerirono al presidente di evitare ulteriori *escalation*, come lui sarebbe stato intenzionato a fare. La relazione completa fu tenuta dal nuovo segretario alla Difesa, Clark Clifford, subentrato a McNamara, dimessosi perché in rotta di collisione con il presidente.

Clifford outlined the three choices that the United States faced: an expansion of the war effort²⁶⁹, “muddling along” by continuing the current policy, or reducing the U.S. role by cutting back the bombing and curtailing ground operations [...] the majority of the Wise men favored de-escalation of U.S. involvement in Vietnam²⁷⁰.

«Gli Stati Uniti non potevano vincere «nel tempo che rimane»[...] «il tempo è limitato dalle reazioni nel paese». «Se non facciamo in fretta qualcosa» [...] «l'umore di questo paese può condurci al ritiro delle truppe». Anche George Ball sottolineò la «netta divisione nell'opinione pubblica americana», per non parlare del resto del mondo dove «la nostra immagine è appannata dai bombardamenti».²⁷¹

²⁶⁶ Ivi, 18 marzo 1968.

²⁶⁷ Ivi, 23 marzo 1968.

²⁶⁸ *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume VI, Vietnam, January-August 1968, Document 169.*

²⁶⁹ Verso la fine di febbraio il generale Westmoreland aveva chiesto altri 206.000 soldati.

²⁷⁰ *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume VI, Vietnam, January-August 1968, Document 155.*

²⁷¹ M. Young, op. cit., p. 274.

Al di là delle concessioni specifiche, il senso del discorso di Johnson consisteva nella limitazione dell'impegno americano in Vietnam, senza dimenticare che, nello stesso discorso, Johnson aveva dato forma a qualcosa che, negli Usa, assomigliava alle dimissioni del presidente: la rinuncia alla sua ricandidatura per un successivo mandato alla Casa Bianca²⁷². Il passo indietro del presidente fu condizionato dai postumi dell'impegno in Vietnam (non si può sottovalutare il peso dell'opposizione crescente dell'opinione pubblica americana ben esemplificata dal verso della poetessa Denise Levertov, che scrisse: «La guerra arriva a casa nostra»²⁷³); non meno condizionante fu anche il successo ottenuto dal senatore democratico Eugene McCarthy (pacifista) nelle primarie del New Hampshire e la candidatura, il 16 marzo, di un pacifista ancora più temibile, Bob Kennedy²⁷⁴, che sarebbe stato poi assassinato ai primi di giugno del 1968 a Los Angeles subito dopo la vittoria alle primarie della California²⁷⁵.

Il 3 aprile Hanoi rispose positivamente alla proposta di Johnson, pronta a fare la sua parte per determinare una cessazione incondizionata dei bombardamenti e di tutti gli atti di guerra a essa ostili così da permettere l'avvio delle trattative²⁷⁶. «Può essere poco, può essere tutto»²⁷⁷, considerò Nenni.

Fanfani e D'Orlandi compresero che l'«operazione Killy» poteva essere considerata archiviata. Tuttavia, annotò D'Orlandi nel suo diario:

Fanfani ha concluso che [...] l'iniziativa Johnson va appoggiata presso i nostri interlocutori nordvietnamiti di Praga che devono essere rimasti non poco sorpresi. Fanfani ha fatto dare alla stampa la sua dichiarazione che

²⁷² Ivi, p. 275.

²⁷³ Ivi, p. 277.

²⁷⁴ Cfr. *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume VI, Vietnam, January-August 1968, Document 123.*

²⁷⁵ M. Young, op. cit., pp. 272 e 277. Alcuni titoli su Bob Kennedy: T. Clarke, *L'ultima campagna. Robert F. Kennedy e gli 82 giorni che ispirarono l'America*, il Saggiatore, 2009, G. Borgognone (a cura di), *Robert F. Kennedy. Sogno cose che non sono state mai*, Einaudi 2012 e W. Veltroni, *Il sogno spezzato. Le idee di Robert Kennedy*, Baldini + Castoldi, 2018.

²⁷⁶ Cfr. *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume VI, Vietnam, January-August 1968, Document 175* e cfr. Assr, Faf, *Diari*, 3 aprile 1968.

²⁷⁷ Nenni, *I conti con...*, cit., p. 173, annotazione del 3 aprile 1968.

precisa la posizione italiana: «La volontà italiana di concorrere a prestare aiuto per risolvere pacificamente il conflitto del Vietnam è dimostrata: dalla linea da me esposta [...] fin dal [...] marzo 1965; da quanto avvenne tra il presidente italiano dell'Onu e il governo americano nell'autunno del 1965; dalla partecipazione della diplomazia italiana agli incontri di Saigon nell'estate- autunno per definire i ben noti dieci punti; dai successivi contatti avvenuti nel corso del 1967 e del 1968. Non c'è stata quindi soluzione di continuità negli sforzi del governo italiano per ricercare la pace, anche se l'opinione pubblica è stata informata con sporadici comunicati, quali quello del 14 febbraio sulla visita a Roma di due rappresentanti qualificati di Hanoi.²⁷⁸

La nota continuava con la manifestazione di tutta la solidarietà da parte dell'Italia affinché si mettesse finalmente la parola fine «alla più grave ragione di inquietudine del mondo d'oggi»²⁷⁹:

Domenica scorsa è stato pronunciato un discorso, che per le decisioni relative al Vietnam e per quelle concernenti la stessa persona del presidente Johnson, ha colpito profondamente l'opinione pubblica mondiale e ha introdotto pubblicamente un elemento nuovo nella complessa vicenda. Il ministro degli Esteri con opportuni contatti [...] si è immediatamente adoperato per definire e utilizzare gli elementi positivi offerti dal discorso del presidente Johnson. Questo pomeriggio le agenzie hanno diffuso notizia della disponibilità di Hanoi a fare incontrare suoi rappresentanti con i rappresentanti di Washington per decidere come raggiungere l'obiettivo di una totale sospensione dei bombardamenti e di tutti gli altri atti di guerra e per consentire l'inizio di trattative di pace [...] per quanto ci riguarda e può tornare utile, l'azione dell'Italia prosegue.²⁸⁰

Il ministro italiano aveva in mente di proporre Roma come sede dell'eventuale negoziato:

Stare vicini agli eventuali negoziatori sino a quando il negoziato non sia effettivamente avviato [...] per fare ciò la sede degli incontri dovrebbe essere

²⁷⁸ G. D'Orlandi, op. cit., p. 910.

²⁷⁹ *Ibidem.*

²⁸⁰ *Ibidem.*

Roma. È per noi difficile fare atto di autocandidatura. La proposta dovrebbe essere cautamente avanzata da una delle parti.²⁸¹

Per favorire la candidatura della capitale italiana si pensò di “imbonirsi” i Nordvietnamiti avanzando l’idea di un riconoscimento della Repubblica democratica del Vietnam da parte dell’Italia. Ancora D’Orlandi:

Alle 20,30 è venuto a vedermi l’onorevole Galluzzi. Ha bisogno che gli diamo un argomento di peso per convincere i nordvietnamiti a orientarsi a favore della scelta di Roma. Potrebbe esserlo il riconoscimento della Repubblica democratica del Vietnam.²⁸²

Roma fu inserita dagli Americani nel novero delle quindici sedi suscettibili di scelta²⁸³, ma il 2 maggio fu Parigi a essere selezionata²⁸⁴. In realtà, ci fu un momento in cui sembrò che il luogo del primo incontro tra la delegazione nordvietnamita e americana potesse essere il Vaticano.

Il 26 aprile, a Washington, il presidente americano si era intrattenuto con il delegato apostolico negli Stati Uniti, Mons. Luigi Raimondi per chiedere che il Vaticano si candidasse; il giorno dopo ne venne informato il ministro Fanfani tramite D’Orlandi che, a sua volta, era stato edotto del colloquio da Carlo Marchiori, capo di gabinetto di Fanfani, raggiunto da mons. Antonio Travia, addetto della segreteria di Stato e consigliere della Nunziatura apostolica in Italia. Sarebbe poi venuto fuori, tramite il cardinale Angelo Dell’Acqua, sostituto per gli affari ordinari della Segreteria di Stato e poi vicario del papa per la diocesi di Roma, che fu Paolo VI per primo ad avvicinare Johnson e che il presidente americano colse l’iniziativa²⁸⁵.

²⁸¹ *Ibidem.*

²⁸² *Ibidem.*

²⁸³ Cfr. Assr, Faf, *Diari*, 18 aprile 1968. Il 19 aprile Fanfani fece pervenire a Rusk un apprezzamento del governo e suo personale per aver segnalato Roma quale prima delle quattro capitali europee nelle quali il governo Usa avrebbe fatto incontrare i suoi rappresentanti con quelli nordvietnamiti, Assr, Faf, *Sezione I, serie 1, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 38, fasc. 3*, Telegramma 19 aprile 1968.

²⁸⁴ Ivi, Appunto 4 maggio 1968.

²⁸⁵ M.L. Sergio, op. cit, pp. 70-72.

L'“autocandidatura” di Paolo VI era avvenuta durante una visita di Johnson nel dicembre 1967²⁸⁶. Il colloquio in Vaticano era partito con la richiesta di Johnson al papa di mediare per il rilascio dei prigionieri americani in Vietnam e da lì si era allargato all'eventualità che il Vaticano allacciasse dei contatti con Hanoi²⁸⁷. Il presidente americano si era trovato a Roma di passaggio²⁸⁸. Sta di fatto che la diplomazia italiana si sarebbe resa disponibile ad aiutare quella vaticana, pronta anche ad aprire una rappresentanza cinese a Roma, oltre che nordvietnamita. La scelta cadde su Parigi, non il Vaticano né tantomeno Roma a luogo deputato per il primo faccia a faccia tra Hanoi e Washington. «Il fatto fu interpretato come [...] il suggello alla ritrovata centralità della Francia sulla scena internazionale»²⁸⁹.

La capitale francese aveva il vantaggio di ospitare una rappresentanza nordvietnamita e l'ambasciata cinese. Il 3 maggio ci fu l'annuncio dell'accordo americano-nordvietnamita per l'inizio dei negoziati mentre il primo incontro si sarebbe tenuto 10 giorni più tardi.

The first substantive meeting is scheduled for 10:30 a.m. Monday, Paris time. North Vietnamese Minister Thuy will speak first. Ambassador Harriman will follow with his opening statement.²⁹⁰

Johnson spiegò che la Francia era un paese dove entrambe le parti avrebbero beneficiato di un trattamento imparziale. Per de Gaulle sarebbe stata la «*rentrée en scène de la France dans les affaires d'Indochine*»²⁹¹, ma giocando il ruolo dell'intermediario discreto, di quello forte proprio per la sua indipendenza.

²⁸⁶ Cfr. *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968, Volume XII, Western Europe, Document 309 e 310. Il contatto tra Paolo VI e Johnson fu pressoché costante; si vedano le lettere del presidente americano al pontefice del 7 luglio e 30 novembre 1966 in *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968, Volume XII, Western Europe, Document 305 e 307.

²⁸⁷ Assr, Faf, *Sezione I, serie 1, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 40, fasc.41*, Lettera dell'Ambasciata d'Italia a Washington in merito alla visita di Johnson in Italia.

²⁸⁸ Cfr. *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968, Volume XII, Western Europe, Document 137.

²⁸⁹ G. Quagliariello, op. cit., p. 619.

²⁹⁰ Cfr. *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968, Volume VI, Vietnam, January-August 1968, Document 229.

²⁹¹ Vaïsse, *La Grandeur: politique...*, cit., p. 537.

In una conversazione di Ortona con William Bundy, l'ambasciatore italiano negli Usa aveva sentito dire dall'Assistente segretario per l'Estremo Oriente che i negoziati non sarebbero stati né facili né brevi e che Hanoi avrebbe dovuto guardare a tre fronti prima di prendere delle decisioni, ovvero a Saigon, Mosca e Pechino.

In conclusione [...] sembrava che dal colloquio con Bundy si fosse potuto concludere che 1) il governo americano si preparava al negoziato di Parigi senza farsi alcuna illusione sulla rapidità 2) si prevedeva che il primo round sarebbe stato dedicato alla sospensione dei bombardamenti 3) malgrado si fosse auspicata la “de-escalation” non ci si fecero illusioni sulla continuazione di azioni militari 4) il governo americano non [aveva] intenzione di cedere su alcuni punti come libere elezioni e governi democraticamente scelti”.²⁹²

Il 5 aprile Su aveva comunicato a D'Orlandi che si era stabilito un contatto diretto tra Americani e Nordvietnamiti e quindi un intervento italiano era inopportuno²⁹³.

La diplomazia italiana non avrebbe potuto più offrire il suo contributo anche perché gli attori capaci di farlo sarebbero usciti di scena in quanto Fanfani sarebbe andato via dalla Farnesina (venendo eletto presidente del Senato nell'estate del '68) e D'Orlandi sarebbe stato nominato ambasciatore ad Atene²⁹⁴.

L'avventura di D'Orlandi e Fanfani per il Vietnam si concluse con una nota amara da parte dell'ex ambasciatore a Saigon, sia alla vigilia dell'elezione di Fanfani a seconda carica dello Stato che a elezione avvenuta. L'ascesa di Fanfani a Palazzo Madama seguiva le elezioni legislative del 19 e il 20 maggio 1968. Nelle consultazioni Fanfani era stato rieletto deputato nella circoscrizione Siena-Arezzo-Grosseto e senatore nel collegio di Arezzo, optando per quest'ultima. La DC aveva recuperato qualche voto rispetto al 1963, i comunisti erano arrivati al 26,9%, il PSIUP

²⁹² Assr, Faf, *Sezione I, serie 1, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 38, fasc.4*, Ortona a Fanfani, 7 maggio 1968.

²⁹³ Ivi, *Diari*, 6 aprile 1968.

²⁹⁴ Sica, *L'Italia e la...*, pp. 218-229.

al 4,5% mentre il PSU aveva ottenuto il 14,5% ovvero meno della somma dei risultati che nel 1963 avevano avuto i due partiti socialisti che si erano fusi per formarlo²⁹⁵. L'unificazione del PSI e del PSDI era avvenuta il 30 ottobre 1966²⁹⁶. Nel suo diario Nenni l'aveva ricordata con emozione:

L'unificazione socialista è un fatto compiuto. Forse ho vissuto oggi la giornata più bella e più emozionante della mia vita dopo quella dell'avvento della Repubblica [...] il partito unificato era costituito con me presidente, De Martino e Tanassi segretari.²⁹⁷

Il 21 maggio D'Orlandi scrisse:

Fanfani [...] è stato eletto senatore [...] così fra pochi giorni rischiamo di perderlo giacché quasi sicuramente sarà eletto presidente del Senato. Per lui sarà forse meglio ma per noi agli Esteri è un bel guaio.²⁹⁸

E il 5 giugno:

Alle 11,30 entra il capo di gabinetto per annunciare a Fanfani che la metà più uno dei senatori lo aveva sino a quel momento votato presidente del Senato²⁹⁹ e che la votazione continuava [...] sarà quella poltrona prestigiosa la più adatta al temperamento audace e fattivo di Fanfani? Ed il povero Vietnam? È incredibile quanto, nei grandi problemi dell'umanità, possa fare la personalità di chi tratta la questione. Benché estromesso dalla trattazione attiva del problema, in fondo, conservavo ferma la speranza che dopo il fallimento del tentativo di Saigon, Fanfani sarebbe [...] riuscito ad associarmi a un suo ulteriore tentativo. Nella sua attuale carica questo è ormai da escludere. Alle 17,30 presa di congedo del ministro e poi arrivo del presidente Moro che assume l'interinato.³⁰⁰

²⁹⁵ Formigoni, *Aldo Moro. Lo...*, cit., p. 227.

²⁹⁶ Cfr. *Fondo La Courneuve, volume 340, serie 21, s.serie 3, dossier 6*, Telegramma del 31 ottobre 1966 di Armand Bérard al ministero.

²⁹⁷ Nenni, *Gli anni del...*, cit., p. 687, annotazione del 30 ottobre 1966.

²⁹⁸ G. D'Orlandi, op. cit., p. 923.

²⁹⁹ Fanfani prendeva il posto di Emilio Zelioli Lanzini che, a sua volta, l'8 novembre 1967 era subentrato al dimissionario Cesare Merzagora.

³⁰⁰ G. D'Orlandi, op. cit., p. 926.

Con la conclusione dell'esperienza fanfaniana alla Farnesina, il Vietnam sarebbe uscito definitivamente dal raggio d'azione più immediato della politica estera italiana.

Nello stesso giorno Nenni annotò:

Quest'oggi riunione del Senato e della Camera per l'insediamento dei nuovi presidenti d'Assemblea: Fanfani e Pertini [...] ne ho approfittato per dire a Fanfani che non ho capito la sua decisione. È per tagliare la corda o per rientrare in campo? Mi ha risposto evasivamente di essere stanco [...] alle 19 riunione del Consiglio dei ministri per le dimissioni collettive. Moro ha ringraziato me e i ministri; io ho ringraziato lui. Saragat ha accettato le dimissioni con la formula d'uso, che invita i ministri a rimanere in carica per l'ordinaria amministrazione fino alla costituzione del nuovo governo.³⁰¹

³⁰¹ Nenni, *I conti con...*, cit., p. 189, annotazione del 5 giugno 1968.

2. Il riconoscimento della Cina

All'epoca del III governo Moro l'impegno di Fanfani per il riconoscimento della Repubblica popolare cinese si caratterizzò sia per iniziative "sotto copertura" sia per un'iniziativa più che visibile.

Nell'estate del 1966 Fanfani chiese a Francesco Vincenti Mareri, nominato nel 1965 ambasciatore italiano in Iraq, di prendere contatti con l'ambasciatore cinese a Baghdad, Wei Chien Yen³⁰². Il neo ambasciatore accettò e incontrò varie volte il collega³⁰³. Nel 1968 l'uscita di scena di Fanfani dalla Farnesina bruciò, come raccontò lo stesso Vincenti Mareri, il prosieguo di questi contatti³⁰⁴.

Nell'autunno 1966, si trovava in congedo in Italia Mario Crema, sinologo e vice console italiano a Hong Kong.

Fanfani volle vederlo e durante il loro incontro gli chiese a bruciapelo: «Andrebbe a Pechino?»³⁰⁵ e lui: «Di corsa signor ministro»³⁰⁶.

Mario Crema partì per la Cina in gran segreto: non avrebbe informato nessuno, né i suoi superiori né il ministero né il console generale a Hong Kong, Luigi Bolla. Sempre per rispetto al vincolo di discrezione richiesto da Fanfani, Crema venne inviato all'ufficio «Ice» di Pechino e da lì avrebbe riferito, nei tre anni di permanenza, della «Rivoluzione culturale»³⁰⁷ in corso.

Le relazioni commerciali furono per l'Italia, ancora una volta, l'anticamera delle relazioni ufficiali con la Cina. Lo dimostra questo lapsus di Nenni che, nel suo diario, a proposito della partenza di Crema per la capitale cinese, parlò di lui come destinato a una "legazione commerciale" e non a un "ufficio commerciale"³⁰⁸.

³⁰² Pini, *Italia e Cina...*, cit., p. 103.

³⁰³ F. Vincenti Mareri, *Una avventurosa carriera diplomatica in Oriente: con testimonianze per qualcuno scomode: 1933-1973*, S.n., S.l., 2004, p. 518.

³⁰⁴ *Ivi*, p. 519.

³⁰⁵ M.F. Pini, *Alcune notizie su due diplomatici in Cina (Prima parte)*, in *Mondo cinese*, 131, 2007, p. 8.

³⁰⁶ *Ibidem*.

³⁰⁷ Sul tema si veda R. Macfarquhar, M. Schoenhals, *Mao's Last Revolution*, Harvard University Press, Cambridge 2006.

³⁰⁸ Nenni, *I conti con...*, cit., p. 30, annotazione del 28 febbraio 1967.

Nell'aprile 1968 il sinologo fu affiancato da Gabriele Menegatti, che poi sarebbe diventato ambasciatore a Pechino dal 2003 al 2006. L'affiancamento di Menegatti avvenne senza quell'alone di mistero che aveva coperto l'arrivo di Crema, segno che due anni più tardi la presenza italiana nella Cina rossa si stesse consolidando³⁰⁹.

L'attenzione dell'Italia verso la Cina fu ricambiata. Nell'aprile 1967 l'ambasciatore cinese a Parigi, Huang Zhen, prese contatti con esponenti del corpo diplomatico della Repubblica di San Marino in vista del riconoscimento di Pechino da parte della «Repubblica del Titano», considerando, nondimeno, l'occasione come possibile viatico per un collegamento con l'Italia. E se San Marino non accettò subito tali lusinghe, Huang Zhen rispondeva: «Noi sappiamo attendere e sappiamo anche disobbligarci»³¹⁰.

«Le aperture alla Cina richiedevano tempo, pazienza e cautela»³¹¹.

Fanfani era conscio del rischio che correva e soprattutto sapeva che la pubblicizzazione di quelle iniziative avrebbe potuto minare il progetto che portava avanti all'Onu, quell'operazione – visibile – del piano di avvicinamento a Pechino e di sua inclusione nelle Nazioni Unite.

Fanfani continuava a essere convinto che dovesse considerarsi un controsenso quello di tenere escluso dal Palazzo di Vetro il popolo immenso della Cina popolare mentre veniva dato spazio a Taipei, che aveva persino il potere di veto nel Consiglio di Sicurezza.

Fanfani rilanciò, come nel 1965, l'idea del «Comitato di studio» per l'ingresso della «Rpc» nell'organismo multilaterale.

Rispetto all'anno precedente poteva muoversi più liberamente perché non vestiva più i panni di presidente dell'Assemblea; al suo fianco, un nuovo capo della delegazione italiana alle Nazioni Unite: Attilio Piccioni³¹².

³⁰⁹ Pini, *Alcune notizie su...*, cit., p. 11.

³¹⁰ E. Di Nolfo, *La normalizzazione delle relazioni diplomatiche tra la Repubblica italiana e la Repubblica popolare cinese*, in *La Normalizzazione delle relazioni diplomatiche tra la Repubblica italiana e la Repubblica popolare cinese. Atti e documenti*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010, pp. 5 e 6.

³¹¹ Pini, *Alcune notizie su...*, cit., p. 11.

³¹² Assr, Faf, *Diari*, 12 agosto 1966. Quest'ultimo era anche ministro senza portafoglio del III governo Moro come lo era stato del I e del II.

Il 20 settembre 1966 Fanfani tenne il discorso inaugurale della XXI sessione dell'Assemblea generale in qualità di presidente della XX e, all'interno dell'intervento, propose come una delle esigenze dei lavori l'estensione dell'autorità dell'Onu in tutte le regioni del mondo.

[...] ma ciò non sarà possibile se non daremo prova di quella saggezza e di quel senso di responsabilità che sono necessari per realizzare, senza derogare ai principi dell'Onu, l'autentica universalità delineata dai formulatori della Carta di San Francisco. Nel 1945 B. Ruml prevedeva che «venti anni dopo San Francisco si sarebbe constatato essere l'Onu l'unica alternativa alla distruzione del mondo». Ormai lottare per evitare l'apocalittica distruzione del mondo, vuol dire lottare per garantire all'Onu mezzi sufficienti, azione efficace, autorità universale.³¹³

L'Italia, dunque, voleva riproporre il piano del «Comitato», ma più esplicitamente rispetto all'anno precedente.

Anche Moro, il 3 marzo al Senato, nel chiedere la fiducia per il suo III governo, si era soffermato sul concetto di universalità e sul valore che essa avrebbe avuto per rafforzare l'autorità dell'Organizzazione.

[L'Italia] giudica che la vocazione di universalità dell'ONU debba essere incoraggiata, nell'intento di conferire all'azione delle Nazioni Unite, nel campo della pace e della sicurezza, la massima efficacia, purché sia assicurato il rispetto delle obbligazioni sanzionate dallo Statuto e dei principi che debbono regolare la convivenza internazionale. Essa non può che avvantaggiarsi, se i valori etici sui quali essa è fondata sono affermati, e, se necessario, fatti rispettare da una organizzazione dotata di una forza morale di autorità universale.³¹⁴

Il termine “universalità” non toccava soltanto la questione del seggio cinese, ma inglobava anche altre realtà, per esempio il ritorno degli Stati

³¹³ A. Fanfani, op. cit., p. 118.

³¹⁴ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 3 marzo 1966, cit.

membri che si erano temporaneamente ritirati (Indonesia) e l'ammissione di paesi tenuti lontani e divisi (Germania, Corea, Vietnam)³¹⁵.

Analoghi concetti furono espressi da Fanfani il 31 marzo alla Camera durante il dibattito sul bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1966:

Alla politica ed all'azione dell'ONU l'Italia prende attiva partecipazione con i suoi rappresentanti, con i suoi contributi, con la presenza nei vari organi; partecipazione che, mi piace dire, non è diretta [...] a consolidare posizioni colonialistiche o neocolonialistiche ma semmai a rendere in una progressiva universalizzazione della rappresentatività dell'ONU più feconda, più tempestiva, più efficace, l'azione che i vari organi devono promuovere nei grandi settori del disarmo, dello sviluppo dei Paesi nuovi e del consolidamento della pace.³¹⁶

Il 13 ottobre 1966 Piccioni ribadì i concetti già esposti dal suo predecessore, Bosco, il 27 settembre 1965, ma – e questo fu il passo oltre – volendo inserire la proposta del «Comitato *ad hoc*» nel dibattito sulla rappresentanza cinese. Nel 1965, infatti, Bosco aveva evitato di investire subito l'Assemblea con la nomina della Commissione, ma aveva piuttosto preferito «che le spontanee reazioni di altre Delegazioni [avessero facilitato] un orientamento comune»³¹⁷.

Qui un estratto dell'intervento di Piccioni durante il dibattito generale:

Conosciamo tutti le estreme divergenze di comportamento riguardo la rappresentanza della Cina alle Nazioni Unite. Fintantoché durerà questo conflitto di vedute e continueranno i metodi adottati finora, non solo sarà difficile trovare una soluzione, ma ci sarà anche il pericolo di prolungare polemiche sterili. Senza dubbio l'atteggiamento di Pechino verso i seri problemi del disarmo e la soluzione pacifica dei gravi conflitti attuali non aiuta [...] potremmo chiederci se non valesse la pena [...] effettuare uno

³¹⁵ M. Toscano, *Alle XX e XXI Assemblee generali dell'Onu. L'Italia e il seggio cinese*, in *Nuova Antologia*, fasc. 1995, vol. 499, anno 1967, p. 317.

³¹⁶ *Atti Parlamentari*, Assemblea, Discussioni, 31 marzo 1966.

³¹⁷ Toscano, *Alle XX e...*, cit., p. 308.

studio obiettivo, all'interno delle Nazioni Unite con grande discrezione, di tutti gli elementi del problema, comprese le difficoltà, e delle condizioni, dei mezzi e delle fasi con i quali risolverlo, nel pieno rispetto dei principi delle Nazioni Unite.³¹⁸

Il 28 ottobre l'iniziativa italiana fu stimolata ulteriormente dalla proposta del Canada circa un progetto di risoluzione che contemplasse la presenza delle due Cine all'Onu. Il 20 settembre il ministro degli Esteri, Paul Martin, aveva detto: «If we had the ChiComs around the table, things could not be worse than they are now by having them in isolation»³¹⁹.

Compreso quello canadese, gli Americani si trovarono di fronte a «three separate approaches [...] over the ChiRep issue»³²⁰.

Il canadese, appunto,

[...] it would “appear most appropriate” for Canada to go on record in GA to effect that Canada considers most equitable interim solution to be representation of both ChiComs and GRC in UN,³²¹

il belga, presentato dal ministro degli Esteri, Pierre Harmel³²²,

Belgian Government would begin conversations with Canadian and Italian representatives at UN to introduce proposal for study committee on ChiRep leading toward tabling report at next UNGA;³²³

l'italiano, sollecitato dal ministro Fanfani «which hinted need for establishment of UNGA study group to make recommendation on ChiRep question»³²⁴.

Lo stesso giorno in cui il Canada faceva la sua proposta, l'ambasciatore Piero Vinci, rappresentante permanente dell'Italia all'Onu,

³¹⁸ Tosi (a cura di), *Sulla scena del...*, cit., pp. 115 e 116.

³¹⁹ *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968 Volume XXX, China, Document 189.

³²⁰ Ivi, Document 194.

³²¹ *Ibidem*.

³²² Sulla sua figura si veda V. Dujardin, *Pierre Harmel biographie*, Le Cri, Bruxelles 2004.

³²³ *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968 Volume XXX, China, Document 194.

³²⁴ *Ibidem*.

fu convocato a Roma per discutere quale strategia si sarebbe dovuta adottare.

Il governo decise che la rappresentanza italiana avrebbe presentato il progetto di risoluzione del «Comitato *ad hoc*». Su consiglio del suo delegato permanente, però, esso non sarebbe stato iscritto come nuovo punto all'ordine del giorno sull'applicazione del principio di universalità dell'Onu – attivando, così, una procedura lunga e macchinosa – ma sarebbe stato inserito in sede di discussione nell'Assemblea plenaria del problema cinese³²⁵.

Il 9 novembre la Farnesina inviò il testo a New York.

Tra il 10 e il 17 si svolsero i contatti tra le varie rappresentanze ed emerse il dissidio tra i paesi del Pacifico (preoccupati dalle ripercussioni dell'ammissione di Pechino) e le nuove impostazioni suggerite dall'Italia, dal Belgio e dal Canada. Il Dipartimento di Stato, invece, era favorevole a quest'ultime e quindi anche all'idea del «Comitato» purché non prevedesse l'esclusione di Taiwan e l'ingresso della Cina rossa tra i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza³²⁶. Per Washington la proposta italiana era il male minore: «We had simply chosen the lesser of evils»³²⁷. Evidentemente, però, le divergenze tra Ottawa, Bruxelles e Roma indebolivano il loro sforzo corale di cambiamento. Si cercò, dunque, una via di mediazione: il Cile predispose un progetto tendente ad avvicinare le posizioni di Roma e Ottawa. Peraltro, il 14 novembre Fanfani a Roma incontrò Martin. I due cercarono una sintesi tra le rispettive proposte, ma il testo canadese era troppo “oltranzista” rispetto a quello italiano e le trattative non approdarono ad alcunché³²⁸.

Il 15 e il 16 novembre si tennero presso la sede della Rappresentanza italiana una serie di riunioni con cui accertare quale testo tra il canadese,

³²⁵ Toscano, *Alle XX e...*, cit., p. 322.

³²⁶ A. Villani, op. cit., pp. 237-244.

³²⁷ *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968 Volume XXX, China, Document 213.

³²⁸ Assr, Faf, *Diari*, 14 novembre 1966.

l'italiano e il cileno avrebbe incontrato più favori tra le delegazioni amiche e l'italiano fu il preferito³²⁹.

Rusk, intanto, aveva chiesto a Fanfani di appoggiare la loro linea e di votare a favore, pertanto, anche della loro (solita) mozione procedurale. Il politico aretino prospettò una serie di condizioni: la sponsorizzazione della questione importante solo se tutti i paesi sostenitori avessero accettato di votare per il «Comitato», la decisione concordata fra i paesi occidentali sull'ordine di votazione, la disponibilità, infine, a modificare il progetto a patto di ricevere il sostegno della rappresentanza statunitense a New York³³⁰.

Gli rispondo minutamente facendo presente i limiti di ciò che possiamo fare e chiedendo che chi ci domanda aiuto per altre iniziative, come [...] quella dei due terzi, non ci neghi l'appoggio nelle nostre iniziative.³³¹

Il 18 novembre Piccioni presentò il progetto di risoluzione.

L'Italia era d'avviso che la costituzione di una Commissione ad hoc [...] avrebbe potuto corrispondere alle esigenze della situazione. Se il problema del seggio cinese esigeva un nuovo approccio e una nuova indagine per essere avviato verso la sua soluzione, la Commissione ad hoc avrebbe potuto raccogliere tutte le indicazioni ufficiali necessarie e trasmetterle in un suo rapporto che proponesse una soluzione equa e pratica [...] tale Commissione avrebbe dovuto essere ristretta nella sua composizione e i rappresentanti designati a farne parte avrebbero dovuto essere del più alto livello di autorevolezza e di esperienza internazionale.³³²

Il progetto italiano sollevò le reazioni del governo della Cina nazionalista, che minacciò di ritirarsi dall'Onu nel caso in cui il progetto italiano fosse stato approvato; Washington cercò di dissuadere Taipei sostenendo che la proposta italiana fosse meno preoccupante rispetto a quella canadese. L'11

³²⁹ Toscano, *Alle XX e...*, cit., pp. 324-328.

³³⁰ A. Villani, op. cit., p. 243.

³³¹ Assr, Faf, *Diari*, 13 novembre 1966.

³³² M. Toscano, *Alle XX e XXI Assemblee generali dell'Onu. L'Italia e il seggio cinese*, in *Nuova Antologia*, fasc. 1996, vol. 499, anno 1967, p. 444.

novembre Rusk aveva detto a Goldberg che gli obiettivi erano tre: far passare la loro mozione procedurale, far bocciare la mozione albanese e bloccare la proposta canadese.

«All'ONU Piccioni ripete le mie tesi sul metodo per affrontare il problema della Cina e preannuncia un nostro progetto, che presenteremo lunedì»³³³. Il 21 novembre la rappresentanza italiana depositò il progetto di risoluzione con l'adesione di Belgio, Cile, Bolivia, Trinidad, Tobago e decise di sostenere la mozione procedurale statunitense. Con il Canada, invece, Vinci aveva avuto riscontro di un'impossibilità di associazione³³⁴. Rispetto al testo iniziale, il progetto italiano appariva molto più scarno e volutamente generico richiedendo l'istituzione di un «Comitato di studio» che avrebbe rimesso le conclusioni alla XXII sessione dell'Onu senza indicarne i componenti, ma solo gli obiettivi di fondo³³⁵.

Alla partenza di Piccioni, Nenni aveva scritto: «Piccioni parte per New York non certo per dare uno scossone. Anzi...»³³⁶; ciò che lo preoccupava era, oltretutto, l'ordine in cui nel consesso multilaterale si sarebbe votato per la proposta italiana, non avendo essa carattere di pregiudiziale.

Si voterà su di essa dopo il voto della «questione importante», cioè del quorum dei due terzi, e dopo la votazione della risoluzione albanese per l'ammissione «sic et simpliciter» della Cina. Ma a quel punto nessuno avrà più interesse alla nostra proposta. Noi stessi l'avremo compromessa votando «sì» per la «questione importante» e «no» per la proposta albanese.³³⁷

Prima di procedere al voto, Piccioni pronunciò un discorso di replica in cui confutò gli argomenti addotti dagli oratori che si erano pronunciati contro al *draft* italiano. Tra le principali critiche vi era il sospetto di una manovra americana dietro all'iniziativa, il trattamento discriminatorio nei confronti di Pechino, l'inefficacia del metodo «Comitato di studio» già sperimentato nel 1950 e delle supposte finalità dilatorie del progetto. La prima accusa fu

³³³ Assr, Faf, *Diari*, 18 novembre 1966.

³³⁴ Toscano, *Alle XX e...*, cit., p. 446.

³³⁵ Assr, Faf, *Diari*, 21 novembre 1966.

³³⁶ Nenni, *Gli anni del...*, cit., p. 700, annotazione del 15 novembre 1966.

³³⁷ Ivi, p. 702, annotazione del 22 novembre 1966.

facile da smontare in quanto fu palmare che gli Americani non stessero effettuando alcuna opera di sponsorizzazione della risoluzione italiana; in secondo luogo nessun trattamento discriminatorio venne adottato contro Pechino, ma piuttosto un trattamento “eccezionale” vista l’eccezionalità della situazione e del portato demografico, sociale e culturale della Cina; in terzo luogo il «Comitato», così come prospettato dall’Italia, non era paragonabile alla formula sperimentata senza successo nel 1950; infine, il carattere cosiddetto dilatorio della mozione. Niente di vero poiché, secondo Piccioni, votare per la «Commissione» avrebbe significato prendersi del tempo per studiare il “caso cinese”, arrivare a una soluzione congrua del problema e non replicare quella situazione di pantano in cui i veti incrociati delle parti trascinavano da tempo la questione³³⁸.

Il voto assembleare del 29 novembre decretò la sconfitta della proposta italiana. Il progetto di risoluzione fu respinto con 34 voti favorevoli, 62 contrari e 25 astensioni. Tutti i sostenitori della mozione albanese, tranne la Gran Bretagna, che si era astenuta, votarono contro la risoluzione di Roma, come pure furono ostili una quindicina di paesi legati a Taipei. Tra i paesi asiatici solo il Giappone votò a favore mentre gli altri 16 furono contrari. I sostenitori furono rappresentati dal gruppo dei paesi latino-americani ed europei³³⁹. Vi era stata, inoltre, una votazione su di una mozione presentata dalla Siria e ispirata dall’Unione Sovietica, tendente a riconoscere l’importanza della questione anche alla proposta italiana. La risoluzione siriana – che era stata votata prima del progetto di risoluzione italiana – era stata approvata con 51 voti a favore, 37 contro, 30 astensioni e 3 non partecipanti.

Probabilmente, sull’insuccesso pesarono il poco tempo a disposizione (l’Italia aveva avanzato la proposta quando l’Assemblea era già in corso da varie settimane perché non voleva creare imbarazzi a Washington con le elezioni al Congresso previste per l’8 novembre), l’ostilità di paesi come l’Unione Sovietica e la Cina nazionalista nonché la decisione di emendare il

³³⁸ Toscano, *Alle XX e...*, cit., pp. 450-455.

³³⁹ Ivi, pp. 458-460.

progetto per avere più adesioni. In un telegramma americano si parlava di un «hard work done by USG in achieving present text of Italian resolution»³⁴⁰.

Infatti, se quest'ultimo aspetto poteva, da una parte, incoraggiare più adesioni, dall'altro aveva privato la proposta di autenticità e coraggio³⁴¹.

Per quanto riguarda la votazione sulla questione importante voluta dagli Usa, essa era passata con 66 voti a favore, 48 contro e 7 astensioni. La mozione albanese era stata bocciata per via di 57 voti contrari, 46 a favore, 17 astenuti e un non partecipante³⁴².

Comparando i risultati delle votazioni nella XX e nella XXI Assemblea, emergeva un'inversione di tendenza rispetto al *trend* registrato alla fine del '65. La mozione statunitense recuperava consensi, mentre quella albanese li perdeva (la votazione sulla questione importante aveva avuto nel 1965 56 voti favorevoli, 49 contrari e 11 astensioni; quella sulla risoluzione albanese 47 voti pro, 47 contro e 20 astenuti)³⁴³.

La Cina si trovava, a quel tempo, in piena rivoluzione culturale e non solo non appariva particolarmente interessata ad aprirsi verso il mondo esterno «ma era giunta al punto da richiamare in patria la maggior parte dei propri ambasciatori»³⁴⁴. L'aggressività della propaganda messa in campo da Pechino e il ricorso alla lotta armata per realizzare la rivoluzione non ne aiutavano il credito tra i paesi stranieri, specialmente tra quelli africani. L'aggressività, oltretutto, non era un segno di conformazione allo spirito dello Statuto di New York,

ChiCom hostility to UN and to much of outer world has been highlighted in recent months by turmoil within China symbolized by emergence of "Red Guards" and related activity.³⁴⁵

³⁴⁰ *Foreign Relations of the United States, 1964-1968 Volume XXX, China, Document 213, cit.*

³⁴¹ L. Monzali, *Mario Toscano e la politica estera italiana nell'era atomica*, Le Lettere, Firenze 2011, p. 191.

³⁴² Acs, Am, Serie 3, s.serie 2, busta 61, f. 117, s.fasc. 4, XXI Assemblea generale delle Nazioni Unite-Votazioni sulla questione del seggio cinese, 29 novembre 1966.

³⁴³ Ivi, Documento del 2 dicembre 1966.

³⁴⁴ M. Tosti, op. cit., p. 67.

³⁴⁵ *Foreign Relations of the United States, 1964-1968 Volume XXX, China, Document 185.*

Inoltre, nei paesi asiatici si annidava il sospetto che il possesso dell'arma atomica per la Cina comunista non fosse soltanto una prova di forza nei confronti dell'Urss e degli Usa, ma potesse essere un potenziale pericolo anche per loro³⁴⁶ (il 9 maggio c'era stato il terzo esperimento nucleare da parte di Pechino)³⁴⁷. «Above all we should remember that the whole mainland–Taiwan China tangle is not just a U.S. problem, but is one for the world, and particularly for Our Asian friends»³⁴⁸. Al netto di questo, «It is not we who are isolating Red China, but Red China which is isolating itself»³⁴⁹, sostenne Robert W. Komer, assistente speciale del presidente Johnson per la Sicurezza nazionale.

Nel mese di agosto, la Farnesina aveva cominciato i contatti per sondare gli umori rispetto al tema cinese e ne era venuto fuori un avvicinamento alla linea statunitense, come gli stessi Americani intercettarono, «There have been some favorable developments in Africa and our present vote count indicates a slight edge in our favour»³⁵⁰. Allo stesso tempo, gli Statunitensi temevano diserzioni tra i loro tradizionali alleati,

the political price that we would have to pay if we are to mount the extensive lobbying campaign required, particularly among such restive allies [...] would be prohibitively high. Finally, we cannot be certain that these tactics would succeed even with exhaustive lobbying.³⁵¹

Nenni parlò di voto contro la Cina più massiccio che non nel 1965 e di «fiasco quasi clamoroso»³⁵² del *draft* italiano.

Era stato ottimista Ortona, il segretario generale della Farnesina, quando aveva previsto, confidandolo a Fanfani, 50 voti favorevoli, 37 contrari e 31 astenuti per la mozione italiana³⁵³.

³⁴⁶ L. Monzali, op. cit., p. 202.

³⁴⁷ A. Riccardi, A. D'Angelo (a cura di), op. cit., p. 380.

³⁴⁸ *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968 Volume XXX, China, Document 309. Cfr. anche M. Brosio, op. cit., p. 348.

³⁴⁹ *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968 Volume XXX, China, Document 134.

³⁵⁰ Ivi, Document 143.

³⁵¹ *Ibidem*.

³⁵² Nenni, *Gli anni del...*, cit., p. 706, annotazione del 30 novembre 1966.

Gli Usa bloccarono la risoluzione di Tirana con un margine anche più alto rispetto a un anno prima e, al successo, contribuì la prospettiva offerta dalla proposta italiana. Già nel mese di febbraio Rusk aveva prospettato di utilizzare la proposta del «Comitato di studio» come soluzione di emergenza in Assemblea³⁵⁴.

Study Committee res submitted [...] by Italians and others offers opportunity to improve votes in favor IQ res and against Albanian res since this new proposition may appeal to some countries which have in past either voted affirmatively or abstained on Albanian res in absence other alternatives before Assembly. Dept considers it important that we exploit this opportunity to maximum extent that is appropriate [...] we have informed GRC that while we will vote for study committee res, we will not lobby for it. GRC is strongly opposed to proposal, and any discussions which posts undertake must in no way appear to host govts as direct or indirect effort to influence them toward favorable vote on study committee res. Our purpose is strictly limited to maximizing margin of votes in favor of IQ res and against Albanian res, in order to show that GA is opposed to extremists solutions.³⁵⁵

Washington aveva ufficialmente votato con l'Italia, ma ufficiosamente aveva lavorato per smontare il piano italiano sobillando Taipei «per non farci riuscire»³⁵⁶ e incaricando Goldberg «di appoggiarci pubblicamente per screditarci»³⁵⁷. «Our vote is not an enthusiastic one [...] other nations understood our position and clearly realized we are not pressing any other country to vote for the Italian proposal»³⁵⁸.

Il presidente del Consiglio [...] si mosse con cautela tra le pressioni in senso contrario all'ammissione degli americani (che pur appoggiando a parole la proposta del «comitato ad hoc», la boicottarono) e dell'ala più filo-atlantica dello schieramento politico interno e il favore per la stessa di una certa parte

³⁵³ Assr, Faf, *Diari*, 24 novembre 1966.

³⁵⁴ *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968 Volume XXX, China, Document 128.

³⁵⁵ Ivi, Document 214.

³⁵⁶ Assr, Faf, *Diari*, 29 novembre 1966, cit.

³⁵⁷ *Ibidem*.

³⁵⁸ *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968 Volume XXX, China, Document 218.

DC, dei socialisti e del PCI, senza trascurare gli interessi economici e commerciali del paese e i potenziali sviluppi positivi per la distensione, cercando di moderare le impazienze del ministro Fanfani, ma in sostanziale accordo con lui.³⁵⁹

Il politico aretino era comunque soddisfatto.

Per la prima volta l'Italia aveva pubblicamente preso un'iniziativa mondiale. Chi si batte per una giusta causa si batte bene perché nello stesso tempo il suo operato torna a onore del proprio paese.³⁶⁰

Nel resoconto della vicenda fatta da Mario Toscano, allora Capo del Servizio Studi della Farnesina, si diceva che la stampa internazionale avesse riconosciuto all'Italia il merito di essere stata «il portabandiera di idee nuove, originali e costruttive»³⁶¹.

Si era evitata, inoltre, una crisi sulla politica estera e si era mantenuto fede alla linea del '65 e al voto della Camera del 19 ottobre. In quella sede, il ministro degli Esteri aveva definito la posizione del governo italiano in merito al problema cinese e aveva (ri)affrontato il tema della necessità di un metodo nuovo per dirimere la questione.

Il Governo italiano, nelle dichiarazioni del senatore Bosco del 27 settembre e del 18 novembre 1965 e in quelle del 13 ottobre 1966 del ministro Piccioni, ha difeso il principio della universalità dell'ONU e ha chiaramente detto che esso riguarda anche la Cina. Però, in presenza di forti contrasti che dividono in materia l'Assemblea delle Nazioni Unite, in presenza delle replicate decisioni che richiedono i due terzi dei voti per ammettere la Cina, in presenza della richiesta di espellere Formosa nel momento in cui si ammette Pechino, in presenza di non smentite richieste da parte della Cina di voler riformare lo statuto societario prima di accedervi e di ripetuta propaganda da parte dei dirigenti cinesi di ideali e di prospettive che non avvalorano certo i principi di pace che la Carta di San Francisco difende, la delegazione italiana all'ONU, fin dal settembre 1965 si è domandata se una questione di così

³⁵⁹ Tosi, *Le Nazioni Unite...*, cit., p. 358.

³⁶⁰ L. Monzali, op. cit., p. 192.

³⁶¹ Toscano, *Alle XX e...*, cit., p. 304.

grande importanza e di tanto delicate connessioni, suscettibile, di arrecare ulteriori fratture e foriera di non imprevedibili, deludenti ripulse da parte della Cina dopo faticosi dibattiti, non dovesse essere affrontata e risolta con un metodo nuovo.³⁶²

L'Italia non si fermava più a considerazioni di principio, ma passava all'azione, forte dell'approvazione da parte della Camera dei deputati³⁶³.

Più avanti Fanfani aveva spiegato in che termini si sarebbe delineato il metodo:

Questa procedura straordinaria potrebbe essere avviata dalla nomina di una commissione ristretta, incaricata di accertare il modo per realizzare in concreto l'universalità dell'organizzazione delle Nazioni Unite, suggerendo entro un dato termine all'assemblea idonee proposte.³⁶⁴

In realtà – come abbiamo detto – il piano italiano sarebbe stato più vago di quanto affermato da Fanfani alla Camera (per esempio senza l'indicazione del termine entro cui la «Commissione» si sarebbe pronunciata), ma ciò fu il frutto del compromesso con il segretario di Stato americano. Come nella XX Assemblea generale Onu, anche nella XXI gli Usa non fecero blocco comune, ma Dipartimento di Stato e rappresentanza al Palazzo di Vetro si posero su posizioni dissimili. Non ne fece mistero neanche Vinci in una lettera a Fanfani³⁶⁵. Sulla proposta italiana, stando anche alle annotazioni di Fanfani, Rusk faceva la parte del rigorista, mentre Goldberg quella del possibilista³⁶⁶.

Per quanto riguarda l'agitazione del PSI per il non soddisfacimento dell'ammissione cinese all'Onu, in un documento americano, a questo proposito si legge: «Fanfani study committee proposal [was] made in

³⁶² *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 19 ottobre 1966, cit.

³⁶³ Toscano, *Alle XX e...*, cit., p. 320.

³⁶⁴ *Ibidem*. Cfr. anche *Fondo La Courneuve, volume 373, serie 21, s.serie 23, dossier 1*, Telegramma del 20 ottobre 1966.

³⁶⁵ Assr, Faf, *Sezione I, serie 1, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 39, f. 5*, Vinci a Fanfani, 22 ottobre 1966.

³⁶⁶ Cfr. Ivi, *Diari*, 13 e 18 novembre 1966.

Parliament under pressure of Socialists and that there was risk fall of Italian Government if it not put forward»³⁶⁷.

Nenni, all'approssimarsi del citato dibattito di politica estera del 19 ottobre e in riferimento alla disputa sulla «Rpc», aveva suggerito di riprendere la proposta Fanfani di un anno prima e aveva avvertito, vieppiù, che tutto venisse fatto «sul serio e con metodo»³⁶⁸. La risposta di Fanfani fu che «si d[ovesse] fare sul serio e con metodo ma anche con prudenza e discrezione»³⁶⁹.

Anche con l'ambasciatore Harriman, in visita in Italia il 2 novembre, Nenni, non più leader del PSI ma neo presidente del PSU, aveva insistito sul progetto Fanfani del 1965, un «Comitato *ad hoc* che raccogl[iesse] tutti gli elementi della questione»³⁷⁰. La risposta di Harriman fu: «Sarebbe stata un'idea eccellente tre anni fa, non oggi dopo l'atteggiamento provocatorio della Cina e dopo la sfida atomica della Cina»³⁷¹. L'ambasciatore americano, inoltre, prioritariamente, aveva chiesto che nessuna decisione venisse presa dall'Italia senza consultazioni con loro. Il politico romagnolo, nonostante l'avviso americano, replicò che tale era la sua posizione e che tale l'avrebbe conservata nel Consiglio dei ministri.

L'11 novembre si era tenuta una riunione serale per il voto sulla Cina. Erano presenti Moro, Fanfani, Nenni, Piccioni, Tremelloni, Reale³⁷² e Ortona. L'ex leader socialista raccontò che si era parlato della proposta canadese, non ancora presentata all'Assemblea, ma in una riunione degli Occidentali, volta ad ammettere Pechino nell'Assemblea e nel Consiglio di Sicurezza. Senonché, il Giappone era intervenuto contro la proposta canadese e anche contro quella italiana richiedendo all'Italia la controfirma sulla questione importante. Nenni si scagliò contro l'adesione alla proposta giapponese:

³⁶⁷ *Foreign Relations of the United States, 1964-1968 Volume XXX, China, Document 209.*

³⁶⁸ Nenni, *Gli anni del...*, p. 684, annotazione del 18 ottobre 1966.

³⁶⁹ *Ibidem.*

³⁷⁰ *Ivi*, p. 692, annotazione del 2 novembre 1966.

³⁷¹ *Ibidem.*

³⁷² Oronzo Reale (PRI) era il ministro di Grazia e giustizia.

Ho detto chiaro e tondo che ciò equivarrebbe alla rinuncia della nostra proposta. Fanfani è della stessa opinione ma con maggior cautela. Moro mi dà ragione in linea di principio ma torto in linea di fatto. Comunque si è deciso di non accettare la richiesta giapponese e di continuare a discutere facendo leva sulla più radicale proposta canadese per cercare di fare accettare la nostra.³⁷³

Il politico di Faenza aveva compreso che, per gli Americani, il piano di Ottawa sarebbe suonato eccessivo e, proprio per questo, il disegno di Roma, meno radicale, avrebbe potuto avere qualche *chance* di riuscita. Quando il ministro Martin venne in Italia, Nenni lo incontrò e lo ringraziò per il suo contributo, ma lo avvertì delle poche probabilità di vittoria della proposta; dunque, lo pregò di associarsi a quella di Fanfani.

«Il meglio è qualche volta nemico del possibile. L'importante è muoversi, fare qualche cosa, introdurre una diversa procedura»³⁷⁴.

Nel commentare la sua visita in Italia al Dipartimento americano, Martin disse di aver trovato Moro «especially concerned to do nothing which would go counter to US views on the subject»³⁷⁵. Su Nenni riferì che

«had said that he personally would like to go farther than the study resolution but he doubted the advisability of doing so, given the opposition of the United States».³⁷⁶

Nella XXII sessione dell'Assemblea generale presieduta dal romeno Corneliu Mănescu, sessione in cui, per la discussione del seggio cinese, fu ancora Fanfani il rappresentante della politica estera italiana, si ripeté lo stesso scenario.

L'ambasciatore Ortona venne chiamato in Italia insieme a Vinci il 10 novembre per partecipare a una riunione interministeriale sul tema.

³⁷³ Nenni, *Gli anni del...*, cit., p. 698, annotazione dell'11 novembre 1966.

³⁷⁴ Ivi, p. 699, annotazione del 14 novembre 1966.

³⁷⁵ *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968 Volume XXX, China, Document 216.

³⁷⁶ *Ibidem*.

«Facemmo insieme un po' di ipotesi di lavoro, e concludemmo che il nostro compito precipuo sarebbe stato quello di contribuire a placare Nenni»³⁷⁷.

Ho ribadito per parte mia che il meno che possiamo fare è di astenerci sulla mozione albanese. Mi rifiuto, ho detto, di parlare per 364 giorni all'anno di universalizzazione dell'ONU e di votare il 365° giorno contro la Cina, cioè contro l'universalizzazione.³⁷⁸

Alla riunione di Palazzo Chigi parteciparono Piccioni, La Malfa, Nenni, Moro, Fanfani, Vinci, Ortona e Roberto Gaja³⁷⁹. Alla richiesta di Nenni di innovare, di non seguire sempre lo stesso paradigma, Piccioni manifestò esattamente il parere contrario:

Non c'è motivo di mutare le nostre impostazioni. Votiamo come negli anni scorsi: se si può fare andare avanti la nostra risoluzione, tanto meglio, altrimenti non facciamocene un cruccio. Votiamo contro la risoluzione albanese.³⁸⁰

Anche il presidente della Repubblica non auspicava un cambio di posizione. «Un mutamento [...] da parte nostra sarebbe “un gioco che non varrebbe la candela dell'alienazione dell'amicizia americana”»³⁸¹.

Ugualmente, il presidente del Consiglio non voleva urti con gli alleati statunitensi e chiese a Ortona di «dire agli americani che [si attendeva] da loro migliore comprensione»³⁸².

Fanfani «personalmente e idealmente»³⁸³ era d'accordo con l'idea di Nenni sull'astensione circa la mozione albanese, ma nemmeno lui poteva sottovalutarne le conseguenze. In più, sapeva che Moro e Saragat non sarebbero stati d'accordo³⁸⁴.

³⁷⁷ E. Ortona, *Anni d'America. La cooperazione: 1967-1975*, il Mulino, Bologna 1989, p. 57.

³⁷⁸ Nenni, *I conti con...*, cit., p. 126, annotazione del 10 novembre 1967.

³⁷⁹ Era il direttore generale degli Affari politici della Farnesina.

³⁸⁰ Ortona, *Anni d'America. La cooperazione...*, cit., p. 58.

³⁸¹ *Ibidem.*

³⁸² *Ibidem.*

³⁸³ *Ibidem.*

³⁸⁴ Cfr. Assr, Faf, *Diari*, 6 e 8 novembre 1967.

Fanfani [...] come ministro degli Esteri doveva tener conto delle complicazioni che poteva comportare un nostro atteggiamento difforme da quello tenuto nel passato. Ha invitato Vinci a tentare di avere le firme necessarie per ripresentare la proposta dell'anno scorso.³⁸⁵

Vinci, su questo, era stato pessimista. Egli aveva sostenuto che dei sei copresentatori della proposta nel 1966, tre o quattro si erano ritirati e che dei 34 voti ottenuti l'anno precedente, solo una ventina sarebbero stati recuperati. L'impressione del rappresentante italiano alle Nazioni Unite era vicina alla percezione degli Americani: «We believe Belgians and some other co-sponsors of Italian initiative last year are cool to reintroduction this year»³⁸⁶.

In realtà, il nodo centrale sembrava essere un altro, come suggerì Ortona: «Un vero e proprio problema cinese non esiste e non interessa nessuno»³⁸⁷.

In una conversazione tra l'Incaricato d'affari dell'ambasciata italiana negli Usa, Terruzzi e il sottosegretario di Stato americano per gli Affari politici, Eugene V. Rostow, alla proposta di Terruzzi di sostenere l'iniziativa del «Comitato di studio», l'interlocutore statunitense aveva risposto:

Our judgment is that it would be mistake for Italians to undertake ChiRep initiative this year because we considered it politically inopportune in light of Assembly attitudes, conditions in China, and certainty that resolution would be badly defeated.³⁸⁸

Il rischio era quello di compromettere l'utilità della proposta italiana rinnovandola in un momento sbagliato:

While we publicly supported study committee resolution last year and still recognized potential utility of this approach, we believed it would be a mistake to submit resolution this year. Our soundings showed that most countries hoped ChiRep debate would be as routine as possible primarily because of conditions on China mainland. Also clear that study committee

³⁸⁵ Nenni, *I conti con...*, cit., p. 126, annotazione del 10 novembre 1967.

³⁸⁶ *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968 Volume XXX, China, Document 284.

³⁸⁷ Nenni, *I conti con...*, cit., p. 126, annotazione del 10 novembre 1967.

³⁸⁸ *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968 Volume XXX, China, Document 284, cit.

resolution would be overwhelmingly defeated, possibly by even larger margin than last year. Thus we failed to see advantage of advancing resolution at this time and saw no point to jeopardizing future utility of study committee concept by subjecting it to sure defeat for second year [...] second and overwhelming defeat of this measure would be unhelpful to our interests since study committee resolution could prove feasible and desirable at later time.³⁸⁹

Viste le previsioni statunitensi sulla debolezza del piano di Roma, «Study committee issue was sideshow which GRC could brush off»³⁹⁰, l'impegno americano doveva essere profuso per massimizzare tutto il sostegno possibile a favore della mozione procedurale sulla «questione importante» e contro la risoluzione albanese.

L'Italia, dopo il dibattito interno al governo, adottò la linea dell'anno precedente. Nenni subordinò il lasciapassare al voto favorevole sulla «questione importante» e contrario alla richiesta albanese di ammissione di Pechino alla ripresentazione del «Comitato di studio».

Il 28 novembre 1967 l'iniziativa venne respinta nuovamente.

I voti favorevoli furono 32 (contro i 34 del '66), 57 i contrari (a fronte dei 62 del '66) «e cinque astenuti in più, oltre 3 assenti»³⁹¹.

Il verdetto aveva sofferto di un clima poco propizio. Al tempo della Cina in pieno assetto rivoluzionario, il problema dell'ammissione all'Onu sembrava quasi anacronistico. Pechino si escludeva da sola. In più, la situazione nel Vietnam era un ulteriore disincentivo al rinvenimento di un compromesso tra le parti³⁹².

Bisognava semplicemente lasciare “che le cose scorressero da sole” senza forzare la mano con iniziative inadatte.

Il «Comitato di studio» fu per gli Americani una carta giocata male.

Per l'Italia l'unica possibile per mantenere un equilibrio tra le spinte di Nenni, i freni di Saragat e Moro e contemporaneamente dare continuità al

³⁸⁹ *Ibidem*.

³⁹⁰ Ivi, Document 287.

³⁹¹ Assr, Faf, *Diari*, 28 novembre 1967.

³⁹² Toscano, *Alle XX e*, cit., p. 315.

verbo fanfaniano «do something more»³⁹³. Il deferimento della questione cinese a una «Commissione *ad hoc*», inoltre, aveva scontentato sia Taipei che la Cina rossa, ognuna delle quali si arrogava il ruolo di rappresentante del popolo cinese e non accettava soluzioni interlocutorie. Ma lo scopo dell'Italia non era stato quello di prendere le parti dell'una o dell'altra tesi poiché sarebbe stata la «Commissione» a considerare le tesi nel merito e offrire una via d'uscita.

Un segnale di cambiamento arrivò quando, con l'affievolirsi della «Rivoluzione culturale» e l'avvio dei negoziati a Parigi per il Vietnam, si sarebbero scorti elementi utili per riprendere seriamente il dibattito³⁹⁴. L'*upgrade* venne raggiunto con l'elezione di Richard Nixon alla Casa Bianca, «Occorreva alimentare in ogni modo l'ipotesi che gli Stati Uniti cercassero un avvicinamento alla Repubblica popolare cinese»³⁹⁵ e il processo di normalizzazione promosso da Ciu En Lai, che portò a una «progressiva pacificazione interna e nello stesso tempo a un'apertura commerciale e diplomatica nei confronti dell'Occidente e soprattutto degli Usa»³⁹⁶.

Il 24 gennaio 1969 Nenni, ministro degli Esteri nel governo Rumor, avrebbe annunciato alla Camera che l'Italia era pronta per il riconoscimento di Pechino³⁹⁷.

Negli ultimi anni la posizione italiana rispetto alla Repubblica popolare cinese è stata quella di rispondere affermativamente al quesito se la Cina popolare dovesse essere riconosciuta e di lasciare aperto il problema del «quando» e del «come», stabilendo intanto relazioni commerciali e aprendo un ufficio dell'Ice a Pechino, mentre i Cinesi ne aprivano uno analogo a Roma. Ritengo che il momento del «quando» sia venuto e appena possibile riferirò al Parlamento sul «come», nella fiducia che questo problema possa essere risolto al più presto.³⁹⁸

³⁹³ *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968 Volume XXX, China, Document 284, cit.

³⁹⁴ E. Di Nolfo, op. cit., p. 7.

³⁹⁵ P. Olla Brundu, op. cit., p. 34.

³⁹⁶ Fondazione La Pira, *Moro e La Pira...*, cit., p. 99.

³⁹⁷ P. Olla Brundu, op. cit., p. 34.

³⁹⁸ E. Di Nolfo, op. cit., p. 14.

L'atto conclusivo e culminante di questo lungo percorso arrivò un anno più tardi con Moro titolare della Farnesina e Colombo presidente del Consiglio³⁹⁹.

In conformità ai principi seguenti: rispetto reciproco della sovranità e dell'integrità territoriale, non ingerenza reciproca negli affari interni, uguaglianza e reciprocità nei vantaggi, il Governo della Repubblica italiana e il governo della Repubblica popolare cinese hanno deciso di riconoscersi reciprocamente, di stabilire relazioni diplomatiche a datare dal 6 novembre 1970 e di procedere al reciproco invio di ambasciatori entro il termine di tre mesi.⁴⁰⁰

³⁹⁹ Sulle fasi finali del riconoscimento della Cina comunista cfr. più estesamente P. Olla Brundu, *op. cit.*, pp. 31-44 e E. Di Nolfo, *op. cit.*, pp. 13-47.

⁴⁰⁰ E. Di Nolfo. *op. cit.*, p. 44.

3. Il Trattato di non proliferazione nucleare

L'azione del governo e di Fanfani, in particolare, tra il 1966 e il 1968 nel campo del disarmo si informò agli intenti enunciati dal presidente del Consiglio nel suo discorso di fiducia del 3 marzo 1966.

L'Italia, sia in seno alla conferenza di Ginevra che in seno alle Nazioni Unite, intendeva dare il suo contributo «allo scopo di assicurare, tramite un disarmo generale, bilanciato e controllato, una pace giusta e duratura»⁴⁰¹ che, ad avviso di Moro, si sarebbe declinata in una maggiore sicurezza del paese, nell'assicurazione del controllo collegiale degli armamenti nucleari e nell'arresto di ogni ulteriore diffusione delle armi nucleari.

Il 1965 si era chiuso con la presentazione, da parte degli Usa e dell'Urss di due rispettivi modelli di trattato sulla non proliferazione e, da parte dell'Italia, di una moratoria nucleare unilaterale per i paesi non nucleari. Ma nessuna delle tre opzioni aveva convinto l'Assemblea (il «Comitato dei Diciotto» per Usa e Italia, le Nazioni Unite per l'Urss). Fanfani, nel discorso di commiato da presidente dell'Assemblea dell'Onu nel dicembre 1965, rammaricato per quei vani tentativi, aveva messo in guardia:

Sul problema della non proliferazione non poche voci autorevoli si sono elevate in questa aula per ammonire che il 1966 può essere l'ultima occasione offerta ai governi di accordarsi per eliminare lo spettro di un olocausto nucleare [...] la cordiale amicizia che questi tre mesi hanno stretto fra noi resti un ricordo confortante e ci incoraggi a continuare a essere operatori di bene, difensori della libertà, costruttori di giusta pace, in seno a ciascuno dei nostri popoli, in seno all'umanità.⁴⁰²

Nelle due sessioni del «Comitato dei Diciotto» che si tennero nel 1966 (la nona, 17 gennaio-10 maggio e la decima, 14 giugno-25 agosto) le

⁴⁰¹ Acs, Am, *Serie Scritti e discorsi*, busta 13, fasc. 243, *Dichiarazioni programmatiche alla Camera e al Senato*, 3 marzo 1966.

⁴⁰² M. Tosti, op. cit., pp. 109 e 111.

divergenze tra Washington e Mosca continuarono a tenere banco bloccando l'andamento della discussione nonostante i buoni propositi delle due parti. In una lettera a Johnson del premier dell'Unione Sovietica, Alexei Nikolaevich Kosygin, prima dell'inizio delle discussioni, il leader sovietico aveva affermato:

For its part, the Soviet Government, consistently standing for the prevention of proliferation of nuclear weapons, is ready to begin businesslike negotiations to prepare such a non-proliferation treaty [...] we propose that during the forthcoming session of the 18-Nation Disarmament Committee in Geneva, along with the discussion of the question of non-proliferation of nuclear weapons in the Committee itself, representatives of the U.S.S.R. and the U.S.A. carry on a bilateral exchange of views in order to expedite the working out of an appropriate draft treaty.⁴⁰³

La risposta di Johnson fu questa:

To expedite the working out of an appropriate draft treaty, I accept your proposal that representatives of our two governments exchange views during the forthcoming session of the Eighteen-Nation Disarmament Committee in Geneva [...] it is my hope that the opportunity thus afforded will be fully utilized to remove any further misunderstandings that may hinder the achievement of a mutually acceptable draft non-proliferation treaty. My Government will make every effort toward that end.⁴⁰⁴

Per sbloccare la situazione emersero alcune proposte.

La prima fu la proposta della delegazione americana di un emendamento al punto tre del suo «Trattato di non proliferazione». Nella versione dell'agosto 1965, nel medesimo luogo, il documento recitava: «Ciascuno degli Stati contraenti si impegna a collaborare per facilitare l'applicazione, a tutte le attività nucleari a carattere pacifico, delle garanzie dell'Ente internazionale per l'Energia atomica o garanzie internazionali

⁴⁰³ *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968, Volume XI, Arms Control and Disarmament, Document 108.

⁴⁰⁴ Ivi, Document 116.

equivalenti»⁴⁰⁵; nella riformulazione si prevedevano controlli dell'IAEA sulle attività nucleari degli Stati non nucleari, comprese quelle pacifiche e vi era l'esonero dai controlli sulle attività pacifiche e militari degli Stati nucleari⁴⁰⁶. Fanfani, sollecitato da Rusk ad appoggiare la modifica, si disse contrario alla revisione dell'articolo perché, a suo dire, ingiusta verso i paesi sprovvisti di capacità nucleari⁴⁰⁷.

La seconda fu di marca italiana. Francesco Cavalletti, agli inizi di febbraio, propose la costituzione di un comitato di redazione per il «Trattato sulla non proliferazione». Tale comitato avrebbe dovuto elaborare un documento a partire dallo studio comparativo dei testi dei progetti Usa e Urss. Cavalletti sarebbe ritornato sulla necessità del raffronto tra i due dispositivi il 20 agosto con un memorandum da sottoporre alla conferenza ginevrina⁴⁰⁸. Nel dibattito sulla situazione internazionale del 19 ottobre 1966, Fanfani avrebbe spiegato com'era nata l'idea dell'esame comparativo:

Da un esame comparativo dei testi di trattato di non disseminazione proposti da Stati Uniti e Unione Sovietica è [...] emersa l'esistenza di vari punti di sostanziale somiglianza, come quelli relativi al divieto della produzione delle armi nucleari. Per certe materie il linguaggio dei due progetti è praticamente identico. Ritenendo assai importante che tali zone di accordo siano opportunamente messe in rilievo, l'Italia è intervenuta proponendo che il comitato esamini congiuntamente i due progetti di trattato. E di fronte alle persistenti difficoltà di una intesa, si è cercato di svolgere ogni altra possibile azione per sbloccare la trattativa; e proporre soluzioni che provvedessero a fissare la situazione esistente, prevenendo il pericolo del sorgere di nuovi centri di potere nucleare.⁴⁰⁹

Anche gli otto paesi non allineati presenti nel «Comitato dei Diciotto» avrebbero presentato un loro memorandum in cui si allineavano alla

⁴⁰⁵ Melchionni, *Sulla proliferazione delle...*, cit., p. 460.

⁴⁰⁶ M. Filippetta, op. cit., p. 39.

⁴⁰⁷ Nuti, *La sfida nucleare*, cit., p. 298.

⁴⁰⁸ Assr, Faf, *Sezione I, serie 1, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 38, fasc. 1*, Intervento di Fanfani alla Commissione Esteri del Senato del 3 marzo 1967, cit. e *Fondo La Courneuve, volume 373, serie 21, s.serie 23, dossier 1*, Comunicato del 5 dicembre 1966 di Armand Bérard al ministero.

⁴⁰⁹ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 19 ottobre 1966, cit.

Risoluzione 2028 dell'Assemblea generale della fine del 1965. In più, avevano confidato che sarebbero state adottate misure per aumentare gli aiuti ai programmi pacifici dei paesi meno sviluppati e avevano ammonito affinché venisse concluso al più presto un accordo sulla non proliferazione condiviso da tutti gli Stati⁴¹⁰. Il rappresentante italiano all'Onu nel dibattito generale del 13 ottobre 1966 avrebbe detto di «dare attenzione speciale alle esigenze espresse dai paesi non allineati»⁴¹¹.

Il 21 giugno, sempre il capo della delegazione italiana a Ginevra intervenne nel dibattito per porre una questione, ovvero se si dovesse considerare come un caso di proliferazione la nascita di una federazione tra Stati all'interno dei quali uno o più di uno fossero possessori di armi nucleari. Il tema posto da Cavalletti non era urgente nell'immediatezza, ma sarebbe potuto diventare dirimente nel caso in cui avesse visto la luce l'idea di un'«Unione federale europea» dotata di armi atomiche. Naufragata la possibilità di creare una «Forza multilaterale navale», per paesi come la Repubblica federale tedesca e l'Italia, l'«opzione europea» – così ci si riferiva alla nascita dell'eventuale federazione – era l'unica possibilità per mantenersi sullo stesso piano di paesi nucleari come la Francia e la Gran Bretagna⁴¹².

Il ritiro francese dall'Alleanza atlantica rendeva difficile l'avanzamento delle trattative tra le superpotenze. Il 9 marzo 1966, infatti, de Gaulle aveva annunciato il proposito di uscire dal comando militare integrato della Nato.

Il mio disegno consiste nel disimpegno francese non dall'Alleanza Atlantica, che io intendo mantenere, ma dall'integrazione realizzata dalla Nato sotto il comando Usa; a mettere in piedi con ciascuno degli Stati del blocco dell'Est, e innanzitutto con la Russia, delle relazioni miranti alla distensione e alla cooperazione; a fare lo stesso con la Cina; infine a dotarci di una potenza

⁴¹⁰ M. Filippetta, op. cit., p. 42.

⁴¹¹ Tosi (a cura di), *Sulla scena del...*, cit., p. 117.

⁴¹² Nuti, *La sfida nucleare*, cit., p. 298.

nucleare tale che nessuno possa attaccarci senza rischiare delle importanti ferite.⁴¹³

Il suo annuncio non era arrivato inatteso. I motivi dell'attrito con gli alleati atlantici erano diversi.

Outre l'insupportable subordination dans laquelle par définition l'intégration plaç[ait] la France, elle la priv[ait] d'une force efficace et autonome, elle risqu[ait] de l'entraîner dans des conflits qui ne [étaient] pas les siens [...] l'autre aspect [...] port[ait] sur les conceptions divergentes à l'égard de la stratégie à adopter contre une agression [...] le débat met[tait] donc en évidence deux conceptions de la dissuasion, l'une française, reposant sur un recours immédiat à l'arme nucléaire, et l'autre américaine, privilégiant la montée en puissance des forces conventionnelles.⁴¹⁴

Il 7 marzo il Generale aveva inviato una lettera a Johnson nella quale diceva che la Francia si proponeva di ristabilire la piena sovranità sul territorio nazionale⁴¹⁵.

La Francia si propone di recuperare sul suo suolo l'intero esercizio della sua sovranità, attualmente ostacolata dalla presenza permanente di elementi militari alleati o dell'attuazione che viene fatta del suo spazio aereo. La Francia si propone di cessare la sua partecipazione ai comandi integrati e di non mettere più forze a disposizione della Nato.⁴¹⁶

Johnson rispose che avrebbe consultato tutti i 14 membri della Nato. Il 18 marzo quest'ultimi riaffermarono compatti piena fiducia nell'integrazione atlantica. L'Italia prese posizione solo dopo aver ricevuto la fiducia, in Parlamento, il 15 marzo: prima si era limitata a «studiare la situazione con ponderazione cercando di evitare ogni pubblicità che potesse aggravare i

⁴¹³ R. Brizzi, M. Marchi, *Charles de Gaulle*, il Mulino, 2008, p. 196.

⁴¹⁴ Vaïsse, *La Grandeur: politique...*, cit., p. 382.

⁴¹⁵ *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968, Volume XIII, Western Europe region, Document 137.

⁴¹⁶ *Fondo La Courneuve*, volume 377, serie 21, s.serie 23, dossier 3/3, Telegramma del 15 marzo 1966 di Armand Bérard al ministero.

contrasti e creare discordia all'interno della Nato»⁴¹⁷. Moro, il 21 marzo, inviò una lettera a Johnson ringraziandolo per aver affrontato la vicenda non come fosse una questione Usa-Francia, ma coinvolgendo tutti i membri.

L'Italia manifestava chiari segnali di inquietudine [...] si sarebbe trovata separata dal resto degli alleati da una barriera formata da paesi neutrali, di fatto o presunti, quali la Francia, l'Austria, la Svizzera e la Jugoslavia.⁴¹⁸

Il 22 il presidente americano diede a de Gaulle una risposta più circostanziata, che si concludeva con la speranza di ritrovare un vecchio amico e alleato⁴¹⁹. Gli Americani non presero una posizione precisa, ma si divisero tra un'attitudine più severa, come quella di Rusk e una più fatalista, come quella di Johnson⁴²⁰.

Le conseguenze finanziarie, strategiche e logistiche della scelta di Parigi sugli Usa non furono di poco conto.

Le retrait de la France [...] rend[it] difficiles les communications et les plans militaires; il rédui[sit] le territoire nécessaire à l'exécution de [la] stratégie de défense [de l'OTAN] les retrait des bases américaines [allèrent] entraîner des licenciements, les Américains [avaient] fait des investissements un peu partout en France, il se pos[a] donc un problème de remboursement; les transferts d'installations exigés par la France d[evaient], selon les alliés, donner lieu à indemnité.⁴²¹

Vi furono, inoltre, dei cambiamenti di valore anche simbolico. A partire dal 1° ottobre 1966 la Francia ritirò il suo rappresentante permanente dal comando militare a Washington; il «Nato Defense College» fu trasferito da

⁴¹⁷ De Luca, *Aldo Moro e...*, cit., p. 420.

⁴¹⁸ *Ibidem*. Cfr. anche sulla preoccupazione d'isolamento per l'Italia *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume XII, Western Europe, Document 123*.

⁴¹⁹ *Ivi*, Volume XIII, Western Europe region, Document 146.

⁴²⁰ Vaïsse, *La Grandeur: politique* pp. 387 e 388.

⁴²¹ *Ivi*, p. 391.

Parigi a Roma e nell'ottobre 1967 la sede del Consiglio del «Trattato del Nord Atlantico» avrebbe lasciato la capitale francese per Bruxelles⁴²².

Non per nulla l'Unione Sovietica aveva giudicato la decisione francese «comme une démarche ébranlant la solidarité atlantique et susceptible de contrarier l'action des États-Unis et l'influence grandissante de l'Allemagne en Europe»⁴²³. La crisi della Nato si sarebbe chiusa nel dicembre 1967 con l'approvazione del «rapporto Harmel», che riaffermava i principi e gli scopi originari della Nato, ma, nel contempo, sponsorizzava l'avvio di una strategia di Distensione tra i blocchi⁴²⁴.

Il rappresentante americano a Ginevra, William C. Foster, in una conversazione con l'omologo italiano fece presente le difficoltà cui stava facendo fronte il suo paese in seguito alla scelta francese e quindi l'impossibilità di un impegno statunitense nel campo del disarmo. L'Italia, anche quella volta, cercò di sopperire a una situazione di stallo facendosi avanti con la proposta di moratoria nucleare dell'anno precedente. In realtà, prima di farsi avanti ufficialmente, Cavalletti chiese a Foster l'opinione del Dipartimento di Stato sulla possibilità di rinnovare l'iniziativa del 1965. Come spiegò Fanfani in Parlamento, la proposta italiana non era rimasta statica, ma si era aggiornata grazie alle sollecitazioni ricevute nel corso del tempo.

La nostra delegazione alla conferenza del disarmo ha offerto di precisare e di aggiornare la proposta italiana di moratoria, tenendo conto delle osservazioni e dei suggerimenti avanzati da varie parti, soprattutto per quanto riguarda la definizione del controllo degli armamenti nucleari e le garanzie per i paesi non coperti da alleanza.⁴²⁵

⁴²² *Ibidem*.

⁴²³ *Ivi*, p. 424.

⁴²⁴ A. Varsori, *Gli anni Sessanta: la crisi della NATO*, in M. Del Pero, F. Romero (a cura di), *Le crisi transatlantiche. Continuità e trasformazioni*, Edizioni Storia e Letteratura, Roma 2007, pp. 25-43.

⁴²⁵ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 19 ottobre 1966, cit.

La risposta statunitense fu negativa. Washington, tutt'al più, riteneva spendibile l'iniziativa di Roma nel momento in cui il negoziato con i Sovietici fosse diventato davvero irrealizzabile⁴²⁶.

Qualche progresso rispetto all'inerzia del Comitato svizzero fu compiuto nella ventunesima sessione dell'Assemblea dell'Onu. Nei mesi di settembre e ottobre le posizioni tra Usa e Urss si avvicinarono. Il tutto partì da un'affermazione di Rusk che

sottolineò che molti degli argomenti usati dagli stati non nucleari contro la non proliferazione erano semplicemente dei pretesti inventati, concepiti per tenere la loro posizione aperta in vista di negoziati futuri [e] non riusciva a capire perché i [loro] due paesi non potessero mettersi d'accordo in merito al cuore del problema.⁴²⁷

Per il segretario di Stato americano c'erano quindi le condizioni per un'intesa con l'Unione Sovietica; il problema erano i paesi non nucleari che si immischiavano in un affare non di loro competenza.

The true importance of the problem dealt with those states which did not now possess nuclear weapons, but were desirous of moving in the direction of acquiring nuclear capability.⁴²⁸

Gromyko confermò:

The Soviet position was that nuclear weapons must not fall into individual national control of non-nuclear powers or into the collective hands of any grouping that included non-nuclear powers.⁴²⁹

Di fronte alla ritrovata condivisione tra Usa e Urss si stagliava un unico ostacolo:

⁴²⁶ Nuti, *La sfida nucleare*, cit., p. 300.

⁴²⁷ Ivi, p. 302.

⁴²⁸ *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968, Volume XI, Arms Control and Disarmament, Document 152.

⁴²⁹ Ivi, Document 157.

Perhaps a part of the difficulty consisted in both countries having become “frozen” to the texts of the proposal agreement; perhaps we could find new language to close the gap, which would offer the possibility of reaching agreement.⁴³⁰

Il problema del linguaggio non era un impedimento di poco conto, infatti, Rusk, pur condividendo «the Soviet concern»⁴³¹, non poteva permettersi di dire esplicitamente ai propri alleati che «the nuclear problem [was] none of their business»⁴³².

Agli inizi di dicembre, venne comunque raggiunto un accordo di massima sui primi due articoli del testo del «Trattato», di cui soprattutto l'intesa sul primo appariva significativa.

Nel primo articolo l'Unione Sovietica ottenne una formulazione vicina alle sue richieste, «Ogni Stato nucleare contraente si impegna a non trasmettere, direttamente o indirettamente, a qualsiasi destinatario armi nucleari o qualunque altro esplosivo nucleare e a non aiutare, né incitare in alcun modo uno Stato non nucleare a produrre o a procurarsi armi nucleari o altri esplosivi nucleari, ovvero il controllo su tali armi o esplosivi»⁴³³.

Anche se non veniva fatto esplicitamente il nome della Nato, era sottinteso che nell'impegno «a non trasferire armi nucleari a un qualunque destinatario» si nascondesse il riferimento all'organizzazione atlantica e, nell'organizzazione atlantica, alla Repubblica federale tedesca. Questo era il vero cruccio di Mosca. Anche durante la visita del ministro Gromyko in Italia, nelle conversazioni con i rappresentanti del governo italiano, era venuto fuori l'argomento. L'Unione Sovietica aveva sostenuto di essere a favore della stipula di un trattato di non proliferazione, ma di non volere partecipare a un accordo che avrebbe lasciato alla Rft «la scappatoia per

⁴³⁰ Ivi, Document 152.

⁴³¹ Ivi, Document 158.

⁴³² *Ibidem*.

⁴³³ Albonetti, *Trattato sulla non-proliferazione...*, cit. p. 468.

accedere all'arma nucleare e, fra l'altro, sulla base dei blocchi»⁴³⁴. I dirigenti italiani erano stati concordi sulla necessità di un raggiungimento dell'accordo e si erano dichiarati contrari all'eventualità che la Germania possedesse armi nucleari. Tuttavia, non si era esclusa la possibilità di offrire alla Germania l'accesso al controllo politico degli armamenti atomici.

Va altresì considerato come nell'articolo I si vietasse la trasmissione, la fabbricazione, l'acquisto e il controllo non solo riguardo alle armi nucleari, ma anche rispetto agli esplosivi nucleari.

L'articolo II recitava: «Ogni Stato non nucleare contraente si impegna a non ricevere, direttamente o indirettamente, da qualsivoglia fornitore, armi nucleari o qualsiasi altro esplosivo nucleare, né il controllo di tali armi e di tali materiali esplosivi come pure a non fabbricare o a procurarsi tali armi nucleari o qualsiasi altro esplosivo nucleare e a non ricercare o accettare aiuto per fabbricare armi nucleari o qualsivoglia altro esplosivo nucleare»⁴³⁵. Sottoscrivendo l'accordo, i paesi non nucleari si assumevano l'impegno giuridico a rimanere paesi militarmente non nucleari. Era la trasformazione di una situazione di fatto (la maggior parte dei paesi firmatari non sarebbe mai stata in grado di dotarsi di un armamento nucleare credibile) in una situazione di diritto. Se i paesi non nucleari si votavano alla denuclearizzazione, almeno cinque paesi (Usa, Urss, Gran Bretagna, Francia e Cina), legittimamente, rimanevano detentori di armi nucleari. Si sarebbe potuto parlare di un Trattato di non proliferazione orizzontale ovvero punitivo contro gli Stati già disarmati nuclearmente e innocuo dal punto di vista della non proliferazione verticale, ossia incapace di contrastare l'accrescimento e il perfezionamento delle armi atomiche nelle mani dei paesi già nucleari⁴³⁶.

⁴³⁴ F. Bettanin [et al.] (a cura di), op. cit., Allegato alla Risoluzione del CC del PCUS su «Informativa per i dirigenti dei paesi socialisti europei e per gli amici italiani sugli esiti della visita del compagno Gromyko A.A. in Italia», p. 273, cit.

⁴³⁵ Albonetti, *Trattato sulla non-proliferazione...*, cit., p. 469.

⁴³⁶ Ivi, pp. 470, 475 e 477.

Venuta a conoscenza del testo dei due articoli, durante una sessione dei ministri degli Esteri del Consiglio atlantico nel mese di dicembre, l'Italia reagì male⁴³⁷. Manlio Brosio l'11 gennaio avrebbe scritto:

Ormai è chiaro che gli americani si sono messi d'accordo coi sovietici [...] È una cosiddetta formula neutra, che però permette ai sovietici di vietare ogni iniziativa sia atlantica sia europea e agli americani di trincerarsi dietro il divieto sovietico.⁴³⁸

Si temevano gli effetti della nuova impostazione sulla coesione atlantica e, all'interno di essa, i maggiori contraccolpi sarebbero stati dei paesi denuclearizzati⁴³⁹, «L'Alleanza sta diventando uno dei sistemi per assicurare l'accordo e il predominio russo-americano»⁴⁴⁰. Eppure, dagli Usa era arrivata nei mesi precedenti una rassicurazione circa la continuità dell'"egida americana" nei confronti dell'Europa, pur dovendo fare i conti con le nuove esigenze del rapporto con Mosca. Lo stesso ministro Fanfani l'aveva esposto in Parlamento:

Il presidente Johnson ha dichiarato che gli Stati Uniti cercano una situazione militare stabile in Europa e che a tal fine continueranno ad assolvere al loro compito in un sistema di efficace dissuasione. Al tempo stesso Johnson ha aggiunto che le nazioni atlantiche continueranno a studiare insieme le esigenze della NATO alla luce delle mutate tecniche e delle più aggiornate necessità di equilibrio.⁴⁴¹

Alla fine della XXI sessione onusiana furono approvate tre risoluzioni riguardo al contrasto della disseminazione nucleare. La prima il 4 novembre 1966 con 110 voti favorevoli, 1 voto contrario e un'astensione. Essa venne avanzata dall'Unione Sovietica e sponsorizzata da altri 20 paesi

⁴³⁷ Nuti, *La sfida nucleare...*, cit., pp. 302-304. Come raccontò lo stesso Fanfani, a partire dalla metà di dicembre, gli Usa, in successive riprese, fecero conoscere agli alleati atlantici il testo del nuovo progetto sulla non proliferazione, cfr., Assr, Faf, *Sezione I, serie I, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 38, fasc. I*, Intervento di Fanfani alla Commissione Esteri del Senato del 3 marzo 1967, cit.

⁴³⁸ M. Brosio, op. cit., p. 361.

⁴³⁹ Formigoni, *Storia d'Italia*, cit.

⁴⁴⁰ M. Brosio, op. cit., p. 362.

⁴⁴¹ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 19 ottobre 1966, cit.

tra cui anche gli Usa. La proposta impegnava sia i paesi nucleari che i non nucleari a rinunciare a qualsiasi azione ostacolasse la conclusione di un accordo sulla non proliferazione. La delegazione italiana l'approvò e Fanfani, ancor prima che venisse approvata, si era manifestamente detto d'accordo sulla bontà del testo.

Agli stessi scopi mirava il progetto di risoluzione che è stato presentato il 27 settembre dal ministro degli esteri sovietico all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, e con il quale tutti gli Stati vengono invitati ad astenersi dall'intraprendere qualsiasi azione che possa ostacolare la conclusione di un accordo di non disseminazione. Perciò ci siamo subito associati, insieme con gli Stati Uniti e con altri paesi, alla presentazione di tale progetto. Non dubitiamo che esso sarà approvato da tutti.⁴⁴²

La seconda fu approvata il 17 novembre 1966 con 97 voti favorevoli, 2 contrari e 4 astensioni. Il dispositivo proveniva dalla richiesta di 46 paesi non nucleari, Italia compresa. Nella risoluzione si chiedeva al «Comitato dei Diciotto» di fare in modo che le potenze nucleari non utilizzassero o minacciassero di usare le armi atomiche contro uno Stato non nucleare.

La terza risoluzione fu approvata sempre il 17 novembre con 48 voti a favore, 59 astensioni tra cui Usa e Urss e 1 astenuto, cioè l'India. Il dispositivo fu voluto dal Pakistan. Con esso si chiedeva la convocazione di una conferenza degli Stati non nucleari entro il luglio 1968 per esaminare varie questioni che agevolassero la non proliferazione⁴⁴³.

Alla fine del gennaio 1967 la Farnesina ricevette il testo delle intese generali degli altri articoli.

Nel frattempo, quasi specularmente ai lavori per il disarmo, fu segnato, a livello multilaterale, un obiettivo per quanto riguardava l'utilizzazione degli spazi celesti a fini pacifici⁴⁴⁴.

⁴⁴² *Ibidem*.

⁴⁴³ Cfr. Albonetti, *Trattato sulla non-proliferazione...*, cit., p. 466 e M. Filippetta, op. cit., pp. 44-46.

⁴⁴⁴ Assr, Faf, *Sezione I, serie 1, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 38, fasc. 1*, Intervento di Fanfani alla Commissione Esteri del Senato del 3 marzo 1967, cit.

Il «Trattato sullo spazio extra-atmosferico» fu firmato da Usa, Regno Unito e Urss il 27 gennaio per poi entrare in vigore il 10 ottobre. Il raggiungimento dell'accordo avvenne in concomitanza alla visita di Podgornyj in Italia. Moro, infatti, proprio in quell'occasione se ne rallegrò formulando l'auspicio che anche sul disarmo si potessero certificare altrettanti progressi⁴⁴⁵. Tra quelli che salutarono con gioia l'accordo anche La Pira, che, a Paolo VI, il 28 gennaio, scrisse: «L'accordo spaziale di ieri è una cosa di grande valore»⁴⁴⁶.

Tra i principi salienti del testo si disponeva, nell'articolo I, che «l'esplorazione e l'utilizzazione dello spazio extra-atmosferico, compresi la luna e gli altri corpi celesti, d[ovessero] essere condotte per il bene e nell'interesse di tutti i Paesi [e che esse fossero] una prerogativa dell'intero genere umano»⁴⁴⁷; nell'articolo II che «lo spazio extra-atmosferico, compresi la luna e gli altri corpi celesti, non [fosse] soggetto ad appropriazione da parte degli Stati»⁴⁴⁸ e, nell'articolo IV, che «gli Stati contraenti rinuncia[ssero] a collocare in orbita terrestre oggetti vettori di armi nucleari o di qualsivoglia altro tipo di armi di distruzione di massa, a insediare dette armi su corpi celesti e a collocarle, in qualsiasi altro modo, nello spazio extraatmosferico [e che] sui corpi celesti [fossero] vietati l'insediamento di basi e installazioni militari, l'insediamento di opere di difesa militare, gli esperimenti di qualsiasi tipo di arma e l'esecuzione di manovre militari»⁴⁴⁹.

Il 4 febbraio si tenne una riunione tra Fanfani, Moro, Gaja, Ortona e Cavalletti per esaminare lo schema del trattato americano-sovietico. I primi due avanzarono un'idea alternativa. Proclamandosi contrari alla durata illimitata del trattato, il ministro degli Esteri e il presidente del Consiglio prospettarono, per i non nucleari, prima un'adesione a tempo (per esempio 5 anni) e poi l'adesione definitiva solo quando anche gli Stati nucleari

⁴⁴⁵ Acs, Am, *Serie Scritti e discorsi*, busta 16, f. 331, *Brindisi in onore del presidente dell'Urss Podgornyj*, 25 gennaio 1967.

⁴⁴⁶ A. Riccardi, A. D'Angelo (a cura di), op.cit., p. 426.

⁴⁴⁷ www.difesa.it/SMD/CASD/IM/ISSMI.

⁴⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁴⁹ *Ibidem*.

avessero cominciato a disarmare⁴⁵⁰. «Era dal Ministero degli Esteri che partivano [...] le critiche più serrate e gli ammonimenti più severi a non accettare il Trattato»⁴⁵¹.

Si temevano due ordini di conseguenze se fosse passata – così com'era – la bozza americano-sovietica. La prima era la divisione del mondo in Stati nucleari e Stati non nucleari con il portato di discriminazioni e squilibri che ciò comportava e la seconda era la privazione, per l'Italia, dei benefici economici che la ricerca atomica a fini militari avrebbe ingenerato; in ultimo, stando alle reazioni italiane, si diceva di preferire, in qualità di membro «Cee», che le funzioni ispettive previste venissero svolte dalla «Comunità europea dell'energia atomica», l'Euratom e non dall'IAEA⁴⁵². Nel testo congiunto sovietico-americano i controlli e le ispezioni avrebbero riguardato solo i paesi non militarmente nucleari aderenti e tutte le loro attività nucleari pacifiche mentre i paesi nucleari sarebbero stati esentati da ogni tipo di controllo o ispezione sia sulle attività pacifiche che su quelle militari. L'organismo deputato al controllo era l'IAEA: non più controlli su base volontaria, non più controlli sulle attività pacifiche di paesi nucleari e non e non più equipollenza tra controlli svolti dall'IAEA e altri organismi come l'Euratom, come nel testo americano del 1965⁴⁵³.

L'ambasciatore Fenoaltea, ricevuto un telegramma da Roma, si fece rappresentante presso il Dipartimento americano delle riserve italiane⁴⁵⁴. Da telegramma di Fenoaltea del giorno successivo, si evinse che l'incontro con Rusk non fosse stato sereno⁴⁵⁵. Alle critiche italiane, il segretario di Stato americano si disse deluso e liquidò il problema ponendo a Fenoaltea una semplice domanda: era auspicabile fermare il processo di proliferazione nucleare? Se sì, il problema era risolto, se no, bisognava prenderne le debite

⁴⁵⁰ Assr, Faf, *Diari*, 4 febbraio 1967.

⁴⁵¹ Ortona, *Anni d'America. La cooperazione...*, cit., p. 48.

⁴⁵² *Ibidem*. Sulle differenze tra controlli Euratom e controlli IAEA cfr. Albonetti, *Trattato sulla non-proliferazione...*, cit., pp. 472 e 473.

⁴⁵³ *Ivi*, p. 470.

⁴⁵⁴ Assr, Faf, *Diari*, 7 febbraio 1967.

⁴⁵⁵ *Ivi*, 8 febbraio 1967.

conseguenze⁴⁵⁶. Nonostante il tono duro di Rusk, la linea di Roma non mutò. Davanti alla Camera, il 17 febbraio Moro richiamò il favore del governo italiano rispetto alla stipula del «Trattato», ma subordinò il sì dell'Italia alla salvaguardia degli interessi nazionali in sintonia con la politica europea.

Il Parlamento sa già che il Governo è favorevole ad un accordo generale di non disseminazione, come passo verso il controllo delle armi nucleari in vista della loro graduale e successiva eliminazione, debitamente bilanciata e controllata [...] Il Governo italiano, attraverso i suoi ambasciatori, sta seguendo questo importante problema alla luce degli interessi nazionali, inquadrati nella politica europea costantemente perseguita.⁴⁵⁷

In una riunione del Consiglio supremo della Difesa del 20 febbraio emerse l'adesione al rifiuto della «discriminazione illimitata proposta dal trattato tra non nucleari e nucleari»⁴⁵⁸; la sera stessa Fanfani diede direttiva a Cavalletti su come procedere alla vigilia dell'undicesima sessione del «Comitato dei Diciotto»: «Restare favorevoli al trattato purché [fosse] forte verso il disarmo dei nucleari, usando la pressione della rinuncia dei non nucleari ad armarsi»⁴⁵⁹. Il 24, alla Camera, Fanfani espose la questione al Parlamento, con toni più concilianti e in maniera più generica rispetto a quelli delle riunioni ristrette, riservandosi di essere più preciso quando il testo del «Trattato» sarebbe diventato ufficiale:

L'Italia [ricorda] la continuità della sua politica di aperto favore ad intese capaci di impedire la non proliferazione, di conseguire una sosta nell'armamento nucleare e di avviare misure per il disarmo nucleare. In questa luce l'Italia considera i progetti di cui si parla, con il proposito di tutelare la propria dignità e i propri interessi, nonché di restare coerente alla propria politica di sicurezza e di pace [...] poiché, nonostante i preannunci della stampa, un progetto concreto non è stato ancora presentato a Ginevra da Stati Uniti e Unione Sovietica, l'Italia doverosamente prosegue la sua

⁴⁵⁶ Nuti, *La sfida nucleare...*, cit., p. 307.

⁴⁵⁷ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 17 febbraio 1967.

⁴⁵⁸ Assr, Faf, *Diari*, 20 febbraio 1967.

⁴⁵⁹ *Ibidem*.

azione per far conoscere e valere i limiti entro i quali un utile accordo di non proliferazione può conseguire gli scopi principali sopra ricordati, senza nel contempo creare – né per l'Italia, né per l'Europa, né per alcuno – condizioni difficili per gli interessi politici, economici, scientifici dei singoli aderenti ai progettati accordi di non proliferazione.⁴⁶⁰

Il 28 febbraio il delegato italiano a Ginevra espose le osservazioni convenute⁴⁶¹.

Il vigore dell'opposizione italiana fu sorprendente.

Antongiulio De'Robertis, ricordando i tempi in cui collaborava con la sezione Esteri della DC, ha scritto:

Devo dire che nel mio piccolo mi è capitato di avvertire piuttosto chiaramente la *malaise* di alcuni rappresentanti statunitensi nel trattare con interlocutori italiani, che fiduciosi nelle loro risorse intellettuali si ponevano su un piano di assoluta parità nel confronto dei rispettivi punti di vista in materia di rapporti tra Italia e Stati Uniti, o di rapporti globali, vedi le clausole di rinnovo del Trattato di Non Proliferazione.⁴⁶²

Alla presentazione della bozza americano-sovietica a 15 paesi alleati (i 14 della Nato più il Giappone) le rimostranze più accese vennero dall'Italia e dalla Germania occidentale, «From what Germans and Italians have told us Article III as presently drafted and in present state understandings between us not acceptable to them»⁴⁶³. Il connubio italo-tedesco veniva temuto dalle autorità americane:

The question of whether the Italians can be persuaded to acquiesce in the “no objection” formula will be in large part dependent upon whether we have the Germans on board at that time. The Italians are less likely to object if [...] they are the only holdouts⁴⁶⁴.

⁴⁶⁰ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 24 febbraio 1967.

⁴⁶¹ Assr, Faf, *Diari*, 28 febbraio 1967.

⁴⁶² A. De' Robertis (a cura di), *Riflessioni del terzo dopoguerra. Rise and withering of the “Third chance”*, Edizioni Nuova Cultura, 2012, pp. 101 e 102.

⁴⁶³ *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968, Volume XI, Arms Control and Disarmament, Document 190.

⁴⁶⁴ Ivi, Document 189.

Roma paventava non soltanto ripercussioni per sé stessa, ma vedeva compromesse due delle cornici di riferimento della sua politica estera, ossia la Nato e l'Unione europea. Per quanto riguarda la Nato, vi era il fondato timore che la cooperazione immaginata tra le due superpotenze avrebbe privato i partner atlantici di un progetto di compartecipazione nucleare e di una forza nucleare europea (entrambe patrocinate dagli Usa) fino a ipotizzare, nella peggiore delle ipotesi, un ribaltamento delle alleanze fino ad allora conosciute. Si consideri, in aggiunta, che la Nato era reduce dall'uscita della Francia dal comando operativo e dalla Conferenza di Karlovy Vary.

Il mancato adempimento dell'«opzione nucleare» avrebbe depotenziato, inoltre, il processo di integrazione europea, minato ulteriormente dall'acquisita predominanza della Francia. In presenza di obblighi stringenti per i paesi non nucleari aderenti al «Trattato» e a fronte dell'autonomia nucleare francese data dalla sua *force de frappe*, si sarebbero create le condizioni per un predominio militare della Francia all'interno dell'Europa, nonché per una sua supremazia politica immaginando un rafforzamento dell'autorità francese rispetto al no verso l'ingresso della Gran Bretagna nella «Cee».

Nel dicembre 1966 de Gaulle, sfruttando la visita di Kosygin in Francia, aveva ribadito le sue idee al riguardo:

La France veut un armement atomique complet et suffisant. Elle est favorable à un accord américano-soviétique de désarmement, mais hostile à la détention par l'Allemagne d'armes atomiques, et elle serait prête à l'en empêcher, d'accord avec l'URSS. Il n'est pas question de se lier par un accord de non-dissémination, car ce n'est pas un accord véritable de désarmement mais un arrangement entre les gouvernements de deux grandes puissances nucléaires: «Ceux qui ont la bombe la garderaient et ceux qui ne l'ont pas ne l'auraient jamais.»⁴⁶⁵

⁴⁶⁵ Vaïsse, *La Grandeur: politique...*, cit., p. 431.

Qualche mese più tardi, in aprile, avrebbe continuato la linea della “riservatezza”:

La position du gouvernement français est réservée: («nous n'avons ni opinion ni conseil à donner»), mais de Gaulle ne cache pas son sentiment profond: si l'Allemagne signe un traité qui lui interdit l'arme atomique, il s'en réjouira tout en comprenant «la tristesse» des Allemands devant ce qui apparaît comme «une discrimination».⁴⁶⁶

Nel caso della Repubblica federale tedesca (che, peraltro, non era membro del «Comitato dei Diciotto» pur avendo lì un suo osservatore con rango di ambasciatore) accettare quella versione del «Trattato» avrebbe significato denuclearizzazione e, conseguentemente, rinuncia all'unica contropartita possibile nel negoziato per la sua riunificazione⁴⁶⁷. L'Italia sulla riunificazione tedesca era stata chiara già nell'incontro del 1965 tra Gromyko e Sensi, ovvero difesa del diritto di autodeterminazione del popolo tedesco⁴⁶⁸.

Nel 1967 gli Stati Uniti mutavano il loro progetto di non proliferazione adottandone uno diverso, concordato con l'Unione Sovietica, che all'obiettivo originario di vietare nuovi armamenti nucleari nazionali aggiungeva il divieto di sottoporre quelli già esistenti a controlli collegiali o comunitari: chiudendo così la via a ogni sia pur futura ed eventuale partecipazione egualitaria della Repubblica federale a una difesa integrata e comunitaria europea.⁴⁶⁹

Altre obiezioni si concentravano, quindi, sul controllo collettivo delle armi nucleari, sul tema delle applicazioni pacifiche dell'energia nucleare, sul valore di disarmo del «Trattato» e sulla sperequazione tra Stati nucleari e non nucleari creata dal «Trattato». A inizio febbraio in un incontro tra Willy

⁴⁶⁶ Ivi, p. 380.

⁴⁶⁷ Nuti, *La sfida nucleare...*, cit., pp. 305-312.

⁴⁶⁸ S. Tavani, op. cit., p. 111.

⁴⁶⁹ S. Fenoaltea, op. cit., p. 64.

Brandt⁴⁷⁰, ex borgomastro di Berlino, Vice cancelliere della Rft nonché ministro degli Esteri, con alcuni rappresentanti americani a Washington, queste criticità vennero manifestate:

Brandt stressed that they had no objection to the idea of an NPT [...] They were concerned about nuclear blackmail. His main point [...] was that the NPT should not [have] be[en] used as an instrument of discrimination against the FRG in the peaceful development of atomic energy [...] On controls Brandt stated his understanding that the USSR would not [have] accept[ed] Euratom controls and wanted the IAEA system. He pointed out that if [the Americans] get IAEA controls over civilian fields, any advantages the Germans may have attained would be exposed. He was concerned about industrial espionage. In addition, Brandt wanted assurances that the FRG's concerns regarding disarmament would [have] remain[ed] in [their] minds.⁴⁷¹

Rispetto ai timori italiani, gli Usa cercarono di mitigarli fornendo una replica dettagliata contenuta in una risposta presentata da Reinhardt a Fanfani. In essa si ribadiva il pieno sostegno americano al processo di integrazione europea, la continua protezione della Nato all'Italia e si facevano altre affermazioni riguardanti la durata del «Trattato» e i controlli ispettivi. Sul primo punto non si venne incontro alla richiesta dell'Italia di modificare la durata illimitata⁴⁷² perché, a detta degli Americani, non indicare termini certi avrebbe incoraggiato la proliferazione anziché scoraggiarla; sui controlli ispettivi si adombrò la possibilità che i controlli venissero concordati tra Euratom e IAEA. Inoltre, a due altre obiezioni concernenti a far corrispondere agli impegni sulla non proliferazione quelli di un effettivo disarmo delle superpotenze e a non ostacolare lo sviluppo

⁴⁷⁰ Su di lui cfr. W. Brandt, *La politica di un socialista: 1960-1975*, Garzanti, Milano 1979 e Id., *Memorie*, Garzanti, Milano 1991.

⁴⁷¹ *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968, Volume XI, Arms Control and Disarmament, Document 180.

⁴⁷² Fenoaltea nel suo incontro con Rusk aveva chiesto di limitare la durata del «Trattato» a un periodo di cinque anni, dopo i quali sarebbe stata indetta una conferenza che ne avrebbe deciso il futuro. L'Italia considerava uno squilibrio quello tra la durata illimitata del testo sovietico-americano e la garanzia nucleare limitata di cui godeva insieme agli altri paesi della Nato e che, infatti, sarebbe scaduta nel 1969.

pacifico dell'energia nucleare si rispose rispettivamente con un no e con un tiepido sì⁴⁷³.

Le preoccupazioni italiane vennero condivise tra il presidente del Consiglio italiano e il cancelliere della Rft, Kurt Georg Kiesinger. L'occasione fu il viaggio di Moro in Germania per il funerale di Adenauer il 24 aprile⁴⁷⁴. Moro manifestò la volontà italiana di lavorare per “correggere” da indefinita a limitata la durata del regime di non proliferazione; si disse, inoltre, preoccupato per il monopolio nucleare che Usa e Urss stavano di fatto siglando e della remissività che gli Stati Uniti sembravano aver mostrato nei confronti delle richieste sovietiche. Kiesinger si allineò alla posizione di Moro, utilizzando, anzi, toni ancora più duri e i due, vista la sintonia, convennero di mantenere un rapporto di cooperazione. Il 30 maggio i due leader si incontrarono nuovamente poiché il cancelliere tedesco fu in visita a Roma e i risultati delle conversazioni romane replicarono, sostanzialmente, quelli delle conversazioni precedenti⁴⁷⁵.

Nel mezzo dei due bilaterali con la Germania, si collocò il faccia a faccia tra l'Italia e l'Unione Sovietica durante la visita a Mosca del ministro Fanfani. Fanfani ebbe colloqui con Leonid Il'ič Brèžnev, segretario generale del PCUS e capo, *de facto*, dell'Unione Sovietica, con Kosygin, Podgornyj e Gromyko. Un capitolo dei colloqui fu occupato dalla non proliferazione⁴⁷⁶. «Mosca è desiderosa di concludere il trattato di non proliferazione [e] non subordina alla fine della guerra nel Vietnam i negoziati con l'America per il trattato di non proliferazione»⁴⁷⁷.

Fanfani, fatta salva la volontà italiana di auspicare e prendere parte a un accordo sul tema, espresse alcune riserve sulla bozza che era circolata. I rilievi del politico aretino si appuntarono sul “carattere proibitivo” del «Trattato» circa lo sviluppo della produzione atomica civile, sul timore di

⁴⁷³ Nuti, *La sfida nucleare...*, cit., p. 315.

⁴⁷⁴ Per un ricordo del cancelliere Adenauer fatto da Moro cfr. Acs, Am, *Serie Scritti e discorsi*, busta 17, f. 346, *Dichiarazione alla Rai per la scomparsa di Konrad Adenauer*, 19 aprile 1967.

⁴⁷⁵ Nuti, *La sfida nucleare...*, cit., pp. 321 e 322.

⁴⁷⁶ Assr, Faf, *Diari*, 14 maggio 1967.

⁴⁷⁷ Nenni, *I conti con...*, cit., p. 64.

controlli troppo rigidi a carico di quei paesi europei sottoposti sia alle ispezioni dell'Euratom che dell'IAEA e sull'assenza di reciprocità tra non proliferazione e disarmo. A proposito del secondo punto, Fanfani propose di istituire un periodo di transizione di tre anni durante il quale i paesi del «Mercato comune europeo» sarebbero stati sottoposti al controllo sia dell'IAEA che dell'Euratom e, alla scadenza di tale periodo, si sarebbero potuti affidare i controlli all'IAEA o si sarebbe trovata un'altra procedura. Infine, il politico aretino condizionò la firma dell'Italia a un'adesione massiccia, soprattutto tra i paesi del «Mec» e tra i più grandi paesi mediterranei. La risposta sovietica consistette nel dire di voler arrivare il più presto possibile al «Trattato» e, riguardo ai controlli, di accettare un unico controllo internazionale, quello dell'IAEA e se «qualche paese [avesse desiderato] sottoporsi a un controllo aggiuntivo, doppio o triplo, [sarebbe stata] una questione che non la riguarda[va]»⁴⁷⁸.

Pochi giorni dopo, alla Camera, Fanfani fece cenno agli incontri di Mosca riportandoli proprio al tema sul nucleare.

Ci si è domandato se non si ritenga utile ad una schiarita del turbatissimo orizzonte internazionale dichiarare in questo momento la disponibilità del Governo italiano a firmare il trattato di non proliferazione. Sempre, in tutte le sedi, confermammo il permanente proposito del Governo italiano di cooperare al raggiungimento di un accordo per la non proliferazione delle armi nucleari. Ciò fu detto ai governanti americani [...] ciò fu detto, a Roma e, a Mosca, ai governanti sovietici. E naturalmente aggiungemmo di volerli adoperare affinché il trattato, per essere veramente efficace, fosse firmato dal più largo numero possibile di paesi. Raggiungere questo obiettivo richiede naturalmente tenaci e accorti sforzi, come dimostra il fatto che ancora neppure i due paesi che hanno ideato l'accordo hanno trovato l'intesa necessaria per presentare a Ginevra l'atteso testo. Il Governo italiano, a Washington ed a Mosca, ha avuto la soddisfazione di constatare che le sue

⁴⁷⁸ F. Bettanin [et al.] (a cura di), op. cit., Allegato della risoluzione del Politburo del CC del PCUS su «Informativa per i dirigenti dei paesi socialisti e dei partiti comunisti di Italia e Francia, e anche per il governo francese, sulla visita del ministro degli Affari esteri dell'Italia A. Fanfani in Unione Sovietica», p. 304, cit.

osservazioni non erano ritenute vacue o distruttive, ma consistenti e costruttive.⁴⁷⁹

Nella stessa dichiarazione, Fanfani fece riferimento agli scambi di vedute con i rappresentanti americani (recenti, per esempio, erano stati il passaggio di Humphrey in Italia e l'incontro di Moro con Johnson ai funerali di Adenauer). Nei colloqui con Humphrey, l'Italia, secondo le parole del presidente del Consiglio

[aveva auspicato] la felice conclusione dei lavori della Conferenza di Ginevra [e] la stipulazione di un trattato di non proliferazione delle armi nucleari che potesse tener conto delle esigenze di tutti.⁴⁸⁰

Moro aveva evidenziato come progressi fossero stati fatti nella via della Distensione, ma come, tuttavia, permanessero «zone di pericolo [...] che contrastavano con il desiderio di vedere instaurata nel mondo una giusta pace»⁴⁸¹.

Anche il vicepresidente Nenni aveva avuto modo di parlare con Humphrey in aprile e l'aveva ammonito su quanto l'Europa non capisse più l'America e viceversa. L'incomprensione tra i due alleati, per lui, non si manifestava soltanto sul piano del conflitto vietnamita, ma anche su quello delle trattative per il «Tnp». «Sul problema della non proliferazione delle armi atomiche [...] ha ingenerato il sospetto di un'intesa americano-sovietica *sur le dos* dell'Europa»⁴⁸².

Nenni era favorevole al «Tnp», «Ho respinto le critiche che si muovono agli accordi diretti tra Washington e Mosca. Essi sono utili, anzi indispensabili. Sono la condizione stessa della distensione mondiale»⁴⁸³; credeva nell'urgenza di arrivare alla firma, ma ciò doveva comportare «l'assicurazione che i paesi firmatari e che concurr[evano] alla

⁴⁷⁹ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 22 maggio 1967, cit.

⁴⁸⁰ Acs, Am, *Serie Scritti e discorsi, busta 16, f. 320, Discorsi tenuti a Roma in occasione della visita del vicepresidente degli Usa Hubert Humphrey*.

⁴⁸¹ *Ibidem*.

⁴⁸² Nenni, *I conti con...*, cit., p. 46, annotazione del 10 aprile 1967.

⁴⁸³ *Ivi*, p. 39, annotazione del 31 marzo 1967.

fabbricazione dell'atomica [d]ovessero poter contare sull'accesso alla tecnologia nucleare americano-sovietica per uso industriale e pacifico»⁴⁸⁴.

Nell'incontro tra Moro e Johnson, lo statista italiano aveva fatto presente il problema della durata del «Trattato» e dello *status* diseguale che si sarebbe creato⁴⁸⁵. Da parte americana erano sembrate pervenire buone disposizioni per venire incontro alle obiezioni, «In considering text of a safeguards Article U.S. prepared to redraft it»⁴⁸⁶.

I temi che Moro aveva affrontato sarebbero ritornati in un discorso tenuto a un telegiornale italiano il 28 giugno 1967:

L'Italia ha ribadito sempre di essere favorevole al principio della non proliferazione nucleare [...] abbiamo peraltro delle osservazioni circa la struttura di questo trattato, osservazioni che sono inerenti all'equilibrio, almeno in prospettiva, tra paesi nucleari e paesi non nucleari [...] altri punti rilevanti sono quelli inerenti alle significative adesioni che devono intervenire, perché questo trattato abbia un reale significato e sia garantita la sicurezza nostra e di qualsiasi paese.⁴⁸⁷

Verso la metà di luglio, gli Usa presentarono una loro nuova bozza di trattato a margine della sessione dei ministri degli Esteri del Consiglio atlantico. Tutti i paesi partecipanti, compresa l'Italia, approvarono il testo e accettarono la presentazione della bozza alla nuova sessione del «Comitato dei Diciotto». Fanfani si congratulò con il rappresentante americano nel Consiglio atlantico, Harlan Cleveland e aggiunse che l'Italia, da lì in avanti, sarebbe stata più accomodante.

Fanfani sfruttò il momento favorevole della stasi dei negoziati tra Usa e Urss e della «ricettività» americana a ricevere suggerimenti per intervenire con modifiche importanti sul testo del «Trattato»⁴⁸⁸.

⁴⁸⁴ Ivi, p. 38, annotazione del 31 marzo 1967.

⁴⁸⁵ Formigoni, *Aldo Moro. Lo...*, cit., p. 218. Cfr. anche *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968, Volume XII, Western Europe, Document 129.

⁴⁸⁶ *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968, Volume XI, Arms Control and Disarmament, Document 190, cit.

⁴⁸⁷ Nuti, *La sfida nucleare...*, cit., p. 316.

⁴⁸⁸ Ivi, p. 324.

Il Ministro Fanfani [...] dopo alcune prese di posizione iniziali alquanto critiche, aveva finito per passare dalla parte dei sostenitori del Trattato, e le sue obiezioni avevano portato ad utili modifiche, a moderazioni, e a concessioni.⁴⁸⁹

Diversamente – spiegava Ortona – Saragat e Moro rimanevano fermi sulle posizioni iniziali. Il capo dello Stato sosteneva fermamente il «Trattato» mentre il presidente del Consiglio rimaneva «meditativo e dubbioso, ma sempre preoccupato di non opporsi all’alleato americano»⁴⁹⁰. Sul «Tnp» la politica italiana si orientò in questo modo: comunisti, psiuppini e repubblicani erano favorevoli, democristiani e socialisti divisi e le destre contrarie⁴⁹¹.

Il 1° agosto, all’apertura della conferenza ginevrina, il ministro degli Esteri italiano avanzò alcuni possibili emendamenti alla bozza statunitense⁴⁹².

L’Italia chiedeva, in primo luogo, che il «Trattato» venisse firmato da tutti i paesi; in secondo luogo che vantaggi e svantaggi venissero distribuiti uniformemente tra i firmatari e, infine, che non venisse ostacolato il progresso nucleare pacifico dei paesi non nucleari. Quest’ultima richiesta prevedeva una procedura precisa: riduzione delle scorte di materiale fissile dei paesi nucleari per fornire quantitativi di esso ai paesi non nucleari per usi pacifici e devoluzione di parte del ricavato al «Fondo delle Nazioni Unite per il progresso dei paesi in via di sviluppo»⁴⁹³. La proposta di Fanfani faceva il paio con le cause perorate dall’Italia alle Nazioni Unite. Piccioni, nel già richiamato intervento del 13 ottobre 1966, aveva detto:

È dovere delle Nazioni Unite non solo di difendere la pace, ma anche di edificarla [...] non ci possono essere fondamenta solide su cui costruirla

⁴⁸⁹ Ortona, *Anni d’America. La cooperazione...*, cit., p. 49.

⁴⁹⁰ *Ibidem*.

⁴⁹¹ Formigoni, *Storia d’Italia...*, cit.

⁴⁹² Assr, Faf, *Diari*, 1° agosto 1967.

⁴⁹³ Ivi, *Sezione I, serie I, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 41, fasc. 49*, Testo dattiloscritto dell’intervento alla Camera dei deputati in sede di discussione del bilancio di previsione, 28 febbraio 1968.

finché la comunità internazionale non abbia prima eliminato le piaghe della povertà, della malattia e dell'ignoranza.⁴⁹⁴

Il «piano Fanfani»⁴⁹⁵ avrebbe assolto a tre obiettivi: ristorare i paesi non nucleari per aver rinunciato allo *status* nucleare promuovendo, con il materiale fissile a loro ceduto e, peraltro, pagato a prezzo ridotto, il loro sviluppo tecnologico e scientifico; in seconda battuta, favorire il progresso dei paesi in via di sviluppo dato che la differenza tra il prezzo di mercato e quello ridotto delle scorte fissili di cui sopra veniva versata a loro favore e, infine, realizzazione di un'operazione di disarmo a carico delle potenze nucleari⁴⁹⁶.

L'idea fanfaniana di «Tnp» contemplava più estesamente:

usi pacifici dell'energia nucleare e benefici tecnologici derivanti dalle esplosioni atomiche a scopo pacifico; salvaguardia del funzionamento dell'Euratom; prospettive di unificazione europea; equilibrio di obblighi tra paesi nucleari e non nucleari; eliminazione di scappatoie agli obblighi del Trattato; connessione tra Trattato di non proliferazione e misure di disarmo nucleare e convenzionale⁴⁹⁷.

La proposta di Fanfani, come nel 1965, fu appoggiata dai paesi non nucleari e da quelli in via di sviluppo.

Nelle settimane successive l'azione italiana si spostò sul problema della durata. Ortona, in qualità di ambasciatore italiano negli Usa, fu investito del compito di trattare l'argomento con Rusk. Il 21 agosto

[ricevette] istruzioni di fare un passo al più alto livello perché ven[isse] limitata la durata del Trattato di non proliferazione. [Chiese] un colloquio con Rusk che [glie]lo [...] concess[e] [Rusk] si re[se]conto della posizione dei Paesi non nucleari, ma praticamente rigett[ò] su di [loro] l'ulteriore

⁴⁹⁴ Tosi (a cura di), *Sulla scena del...*, cit., p. 120.

⁴⁹⁵ Id., *L'Italia fra la Nato e l'Onu*, in A. Giovagnoli, L. Tosi, op. cit., p. 238.

⁴⁹⁶ M. Filippetta, op. cit., p. 59.

⁴⁹⁷ Assr, Faf, *Sezione I, serie 1, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 41, fasc. 49*, Testo dattiloscritto dell'intervento alla Camera dei deputati in sede di discussione del bilancio di previsione, 28 febbraio 1968., cit.

azione da svolgere, suggerendo che per persuadere i russi ci si unis[se] con altri Paesi non nucleari a Ginevra. [Gli diede] dei suggerimenti dai quali dedu[sse] che egli non v[olesse] trovarsi troppo coinvolto con [loro] [e di fare] le [loro] riserve al momento della ratifica.⁴⁹⁸

L'attività svolta dall'Italia, come pure da altri paesi, condusse a una rielaborazione delle prime proposte del 1966-1967. Questa rielaborazione prese la forma di due progetti identici nel testo, ma presentati separatamente dalle delegazioni di Usa e Urss il 24 agosto alla «Conferenza dei Diciotto»⁴⁹⁹. L'articolo I dei due dispositivi impegnava gli Stati nucleari firmatari del «Trattato» «a non trasferire a chicchessia armi nucleari o materiale nucleare fissile, o il controllo su tali armi o materiale [...] e a non assistere né incoraggiare in alcun caso una potenza non nucleare a produrre o a procurarsi armi nucleari o materiale fissile o ad assicurarsi il controllo di tali armi o di tali materiali»⁵⁰⁰. specularmente, nell'articolo II, gli Stati non nucleari firmatari del «Trattato» dovevano impegnarsi «a non ricevere da chicchessia armi atomiche o altro materiale fissile, nonché un controllo su armi o materiali fissili [...]; a non produrre o non cercare di procurarsi armi nucleari o altro materiale fissile, a non chiedere né a ricevere aiuto per la fabbricazione di armi nucleari o la produzione di qualsiasi altro materiale fissile»⁵⁰¹.

L'articolo III, concernente i controlli, era in bianco. I Sovietici insistevano nel volere che i controlli venissero affidati all'IAEA mentre gli Usa, vessati dalle richieste dei partner europei, erano propensi a che i controlli potessero essere espletati anche dall'Euratom, previa approvazione del suo operato da parte dell'IAEA⁵⁰².

⁴⁹⁸ Ortona, *Anni d'America. La cooperazione...*, cit., pp. 49 e 50.

⁴⁹⁹ Assr, Faf, *Sezione I, serie I, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 41, fasc. 49*, Testo dattiloscritto dell'intervento alla Camera dei deputati in sede di discussione del bilancio di previsione, 28 febbraio 1968., cit. e Assr, Faf, *Diari*, 24 agosto 1967.

⁵⁰⁰ M.G. Melchionni, *Trattato contro la proliferazione nucleare negli schemi presentati separatamente da U.S.A. e U.R.S.S. ma identici nel testo (Ginevra, 24 agosto 1967)*, Rivista di Studi Politici Internazionali, Vol. 34, n. 4 (ottobre-dicembre 1967), p. 594.

⁵⁰¹ *Ibidem*.

⁵⁰² Nuti, *La sfida nucleare...*, cit., p. 329.

Nell'articolo IV si specificava come il «Trattato» non fosse pregiudizievole del diritto di tutti i contraenti «a promuovere la ricerca della produzione e dell'utilizzazione per scopi pacifici dell'energia atomica, senza discriminazioni»⁵⁰³, ma conformemente agli articoli I e II. Il V articolo faceva presente la possibilità di emendabilità del «Trattato» e disponeva la convocazione di una conferenza a Ginevra, al termine dei cinque anni dall'entrata in vigore del testo, per verificare che gli obiettivi prefissati fossero stati realizzati. Tralasciando l'articolo VI, che prescriveva i termini per la firma, l'entrata in vigore e la ratifica e l'articolo VIII, che si occupava delle lingue in cui era scritto il testo, degno di nota è l'articolo VII. In esso si indicava la possibilità di ritirarsi dal «Trattato» e, soprattutto, si quantificava come illimitata la durata dello stesso⁵⁰⁴.

Al Senato Fanfani si disse ragionevolmente soddisfatto.

Anche se non si è ancora raggiunta quella posizione contrattuale equilibrata, a cui onestamente avevamo ed abbiamo il dovere di tendere [...] il recente progetto americano-sovietico presenta [...] sostanziali miglioramenti.⁵⁰⁵

Rispetto alle precedenti versioni (Fanfani le aveva riunite in una dettagliata cronistoria cadenzata dagli interventi italiani in materia), i progressi riguardavano tre temi. Il primo era l'utilizzo pacifico dell'energia atomica, il secondo i controlli e il terzo la

maturazione di posizioni in vari settori quali ad esempio quelli della periodicità delle conferenze quinquennali, [...] dei problemi della durata e del recesso [...] che [...] fa[cevano sperare] [fosse] possibile avanzare ancora in quella direzione.⁵⁰⁶

Sebbene questi punti ancora non si fossero tradotti in «modifiche del progetto»⁵⁰⁷ e malgrado l'articolo concernente i controlli fosse ancora «in

⁵⁰³ Melchionni, *Trattato contro la ...*, cit., p. 594.

⁵⁰⁴ Ivi, pp. 594 e 595.

⁵⁰⁵ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 17 ottobre 1967, cit.

⁵⁰⁶ *Ibidem*.

⁵⁰⁷ *Ibidem*.

discussione fra le due superpotenze [...] i miglioramenti ottenuti [erano] apprezzabili»⁵⁰⁸. In conclusione, il politico toscano si augurava che il progetto americano-sovietico venisse sottoposto a ulteriori perfezionamenti

nell'equilibrio di obblighi e di responsabilità tra potenze nucleari e potenze non nucleari, nei concreti impegni di disarmo nucleare delle potenze nucleari a fronte dell'incondizionata e assoluta rinuncia alle armi nucleari da parte delle potenze non nucleari, nella clausola relativa ai controlli [...] nella flessibilità circa la durata illimitata, [...] nella formulazione di un testo che non ostacol[asse] gli sviluppi europeistici auspicati.⁵⁰⁹

Il giorno successivo uscì un articolo anonimo su «La voce repubblicana», il quotidiano del PRI, che criticava la posizione di Fanfani, considerata ancora troppo timida nel sostegno all'intesa per il «Tnp». Il malcontento del partito di Ugo La Malfa indusse il titolare della Farnesina a rilasciare, il 19 ottobre, sempre nel dibattito al Senato, dichiarazioni più convincenti riguardo al grado di soddisfazione per l'intesa sul «Tnp».

Ripeto [...] e la ripetizione mi sembra non inopportuna [...] che il Governo, soddisfatto dei perfezionamenti conseguiti con i negoziati finora svolti (il che conferma che, di fronte ad un progetto, la prima cosa da fare non è dire che si firma, ma che si collabora per migliorarlo), procederà a facilitare la conclusione positiva del negoziato stesso, ritenendo che, inquadrato il negoziato nei problemi della pace e della distensione [...] l'obiettivo della sua firma faccia premio su difficili miglioramenti.⁵¹⁰

Una settimana dopo il dibattito a Palazzo Madama, il nuovo rappresentante italiano a Ginevra, Roberto Caracciolo, presentava un emendamento sulla durata del «Trattato». Egli proponeva una durata limitata di x anni e un rinnovo automatico per tutti gli Stati che non avessero comunicato la volontà di ritirarsi entro sei mesi dalla scadenza del «Trattato». Alla fine della sessione ginevrina la proposta italiana non fu

⁵⁰⁸ *Ibidem.*

⁵⁰⁹ *Ibidem.*

⁵¹⁰ *Ivi*, 19 ottobre 1967.

accolta integralmente, ma fu stabilito un periodo circoscritto del «Tnp», ovvero 25 anni. Alla scadenza, sarebbe stata convocata una conferenza in cui si sarebbe deciso se prorogare l'efficacia del «Tnp» indefinitamente o rinnovarla per un tempo limitato. Inoltre, ogni cinque anni sarebbero state indette alcune conferenze per verificarne l'operato⁵¹¹.

Nei giorni precedenti gli interventi di Fanfani al Senato, al politico aretino era stata indirizzata una lettera del valore di un'investitura.

Bisogna spezzare con estrema decisione la spirale nucleare [e] bisogna iniziare la politica del disarmo e della conversione delle spese di guerra in spese di pace [...] Spezzare questa spirale nucleare! Chi la spezzerà? La Dc pilotata da te, la Dc pilotata da una tesi precisa che ha per fine il disarmo completo.⁵¹²

L'Italia fu protagonista anche di un'altra *démarche*. Tra il 23 e il 24 ottobre i cinque ministri degli Esteri dell'Euratom si riunirono a Lussemburgo per discutere dell'articolo riguardante i controlli e per definire i principi Euratom a cui avrebbe dovuto sottostare l'articolo in questione. Tra le conclusioni più significative si ricordano quella che prevedeva che i controlli si sarebbero dovuti applicare ai materiali fissili speciali e non agli impianti e quella che, per quanto riguardava i membri dell'Euratom, i controlli si sarebbero dovuti applicare in base ad accordi tra l'Euratom stessa e l'IAEA⁵¹³.

Al termine dei suoi lavori, il «Comitato dei Diciotto» inviò all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite un rapporto in cui dichiarava che, sebbene avesse studiato i progetti americano e sovietico, ancora non si era riusciti a concludere un trattato definitivo. Il 19 dicembre 1967 l'Assemblea generale approvò la risoluzione 2346 A (XXII) con la quale

⁵¹¹ Nuti, *La sfida nucleare...*, cit., p. 326.

⁵¹² Fondazione Giorgio La Pira, *Caro Giorgio...caro...*, cit., p. 321, 13 ottobre 1967.

⁵¹³ M. Filippetta, op. cit., p. 61.

incaricava il «Comitato dei Diciotto» a presentare all'Assemblea Generale, entro il 15 marzo 1968, una relazione completa sui negoziati⁵¹⁴.

La «Conferenza di Ginevra» venne riconvocata per il 18 gennaio 1968 rimanendo in sessione fino al 14 marzo. I lavori del «Comitato» ripresero con la presentazione da parte di Washington e Mosca di due bozze di «Tnp» identiche, complete e costituite da un preambolo e 11 articoli.

Per Fanfani «alcune [...] richieste [italiane] erano state accolte, quindi la lunga battaglia non [era] stata vana».⁵¹⁵

Durante un discorso alla Camera sul bilancio di previsione, il 28 febbraio, il ministro degli Esteri avrebbe ricordato, tra i miglioramenti delle nuove bozze:

- L'introduzione di nuovi articoli sugli usi pacifici dell'energia nucleare, sulle esplosioni nucleari pacifiche, sul disarmo;
- La limitazione dei controlli sulle potenze non nucleari al solo combustibile nucleare, con esclusione degli impianti, possibilità per l'Euratom di concludere un accordo con l'IAEA per far verificare da questa il sistema eventualmente applicato secondo l'accordo dall'Euratom;
- La clausola che prevedeva, dopo 25 anni, il riesame della questione della durata del «Trattato»;
- La precisazione nel preambolo di determinate finalità del «Trattato», quali quelle del disarmo, degli usi pacifici, delle esplosioni pacifiche.⁵¹⁶

La maggioranza dei partecipanti al «Comitato» si disse favorevole; «fuori della sede di Ginevra, alla quale non partecipa[va]no, Albania, Cina e Francia si [dichiararono] nettamente contrarie».⁵¹⁷

⁵¹⁴ Ivi, p. 60.

⁵¹⁵ Assr, Faf, *Diari*, 18 gennaio 1968.

⁵¹⁶ Ivi, *Sezione I, serie 1, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 41, fasc. 49*, Testo dattiloscritto dell'intervento alla Camera dei deputati in sede di discussione del bilancio di previsione, 28 febbraio 1968, cit.

⁵¹⁷ *Ibidem*.

Prima che le delegazioni americana e sovietica presentassero le proprie bozze, Fanfani, il 10 gennaio, aveva avuto un colloquio con l'ambasciatore sovietico a Roma, Nikita Rjov. Quest'ultimo si era detto preoccupato per lo stallo dei negoziati nonostante la «passerella»⁵¹⁸ gettata da Mosca riguardo all'uso pacifico e scientifico del materiale nucleare. In più aveva detto che l'Urss non avrebbe mai potuto accettare un controllo diverso da quello dell'Agenzia atomica di Vienna. Fanfani aveva replicato che, invece, si sarebbe dovuto realizzare un accordo fra Euratom e IAEA entro due o tre anni; inoltre, i controlli si sarebbero dovuti estendere anche alle imprese nazionali che avessero trasferito o avrebbero trasferito i loro impianti in paesi non aderenti al «Tnp» e, infine, aveva chiesto che si delimitasse la durata del «Trattato» in 20 o, al massimo, 25 anni.

Il 22 gennaio ci fu un nuovo incontro tra i due interlocutori. Rjov richiamò l'attenzione sull'importanza del testo Usa-Urss appena proposto (la cui imminente presentazione era stata anticipata dall'ambasciatore sovietico a Fanfani nell'incontro precedente) e ringraziò il ministro italiano per i contributi che l'Italia vi aveva apportato. Il politico aretino si compiacque dell'intesa raggiunta sul testo e dei ringraziamenti per il suo paese; infine, ricordò come l'Italia già si fosse mossa per accelerare un dibattito sul testo nelle sedi competenti⁵¹⁹.

Il 14 marzo, la «Conferenza di Ginevra» inviò a New York il rapporto sullo stato dei negoziati e il testo del «Trattato» con alcuni emendamenti apportati da Usa e Urss l'11 marzo su iniziativa della Gran Bretagna e della Svezia. Il 31 maggio il testo cambiò ulteriormente secondo altre proposte arrivate dagli Stati membri dell'Onu visto che il 24 aprile si era aperta la XXII sessione dell'Assemblea generale. Una delle modifiche riguardava gli usi pacifici dell'energia nucleare da parte degli Stati. Ogni paese contraente avrebbe adottato le misure appropriate per sfruttare i benefici derivanti dall'uso pacifico dell'energia atomica. Gli Stati non

⁵¹⁸ Ivi, *s.sottoserie 3, busta 40, fasc. 44, Colloqui con l'ambasciatore dell'URSS Nikita Rjov (Roma 10 e 22 gennaio 1968)*.

⁵¹⁹ *Ibidem*.

nucleari aderenti al «Tnp» avrebbero potuto godere di tali benefici sulla base della stipula di accordi internazionali o bilaterali⁵²⁰.

Il 12 giugno 1968 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite adottò la risoluzione 2373 (XXII) con cui si approvava la bozza di «Trattato di non proliferazione». La risoluzione passava con 95 voti a favore, 4 contrari (Albania, Cuba, Tanzania e Zambia) e 21 astensioni tra cui la Francia che, comunque, dichiarò che non avrebbe favorito la proliferazione delle armi nucleari.⁵²¹

I primi due articoli riguardavano rispettivamente gli impegni dei paesi nucleari e quelli dei paesi non nucleari; l'articolo III prescriveva che «ciascuno dei paesi non nucleari si impe[gnasse] ad accettare le garanzie fissate in un accordo che [sarebbe stato] negoziato e concluso con l'Agenzia internazionale per l'energia atomica [...] al solo scopo di verificare l'adempimento degli impegni [...] per impedire la diversione di energia nucleare dall'impiego per scopi pacifici»⁵²².

Le garanzie richieste sarebbero state seguite per le materie prime e per i materiali fissili speciali da utilizzarsi per le attività nucleari a scopo pacifico svolte nel territorio di uno Stato. Le garanzie non avrebbero, comunque, ostacolato lo sviluppo economico o tecnologico dei paesi soggetti a esse né tantomeno la cooperazione internazionale nel campo delle attività nucleari per scopi pacifici. Gli Stati non nucleari, sia a titolo individuale che insieme ad altri Stati, dunque, avrebbero dovuto concludere accordi con l'Agenzia di Vienna. Il negoziato per la conclusione degli accordi avrebbe avuto inizio 180 giorni dall'entrata in vigore del «Trattato».

L'articolo IV, come già nella versione del 24 agosto 1967, sottolineava il carattere non discriminatorio del «Tnp» favorendo lo scambio di attrezzature, materiali e informazioni scientifiche e tecnologiche per l'uso dell'energia atomica a scopi pacifici; ne conseguiva che, nell'articolo V, si raccomandasse che i vantaggi derivanti dall'impiego

⁵²⁰ Cfr. M. Filippetta, op. cit., pp. 66-69.

⁵²¹ Vaïsse, *La Grandeur: politique*, cit., p. 380.

⁵²² M.G. Melchionni, *Trattato di non proliferazione nucleare*, Rivista di Studi Politici Internazionali, Vol. 35, n. 2 (aprile-giugno 1968), pp. 319 e 320.

pacifico delle esplosioni nucleari sarebbero dovuti essere accessibili ai paesi non nucleari ancora una volta «su base non discriminatoria»⁵²³. Dopo gli articoli VI e VII in cui si facevano professioni di lotta alla corsa agli armamenti e impegno per il disarmo, l'articolo VIII affrontava il tema degli emendamenti insieme alla decisione di convocare, al termine dei cinque anni dall'entrata in vigore del «Tnp», una conferenza per esaminare il funzionamento del «Trattato». Ogni cinque anni una maggioranza degli aderenti avrebbe potuto chiedere la convocazione di altre conferenze con quello scopo. L'articolo IX definiva i termini per la firma, la ratifica e l'entrata in vigore del «Tnp»; l'articolo X esprimeva la possibilità di ritiro e sulla durata indicava in 25 anni il “primo termine” per il «Tnp», dopodiché, convocata una conferenza, si sarebbe deciso se perpetuare a tempo indefinito il regime di non proliferazione o stabilirne nuovamente una o più scadenze. L'undicesimo e ultimo articolo riguardava, infine, le lingue in cui il «Tnp» era scritto⁵²⁴.

La delegazione italiana all'Onu votò favorevolmente per la risoluzione. In realtà, la Farnesina provava qualche ultima riserva sul «Trattato»⁵²⁵, tanto che il 17 giugno giunse a Ortona un telegramma da lui definito «problematico ed irrealistico»⁵²⁶. Dalla lettura del messaggio, l'ambasciatore dedusse che

si [sarebbe voluto] far ritardare la presentazione al Senato americano della richiesta di consenso al Trattato di non proliferazione per dar tempo all'Euratom e all' [IAEA] di giungere a un accordo.⁵²⁷

Come si chiedeva nell'articolo III del «Tnp», l'Euratom e l'IAEA dovevano trovare un'intesa. La Farnesina sperava che, con tempi più larghi, la Comunità atomica europea e l'Agenzia atomica di Vienna avrebbero potuto trovare un compromesso meno sfavorevole alla prima scongiurando

⁵²³ Ivi, p. 321.

⁵²⁴ Ivi, pp. 321-323.

⁵²⁵ Sull'indicazione di più di un limite del «Trattato» cfr. L. Monzali, op. cit., p. 195.

⁵²⁶ Ortona, *Anni d'America. La cooperazione...*, cit., p. 96.

⁵²⁷ *Ibidem*.

l'ulteriore ridimensionamento che [le] sarebbe stato imposto se nell'ambito del TNP il regime delle ispezioni sui materiali fissili [le] fosse stato sottratto e affidato all'IAEA.⁵²⁸

Ortona ne parlò prima con John Leddy, Assistente Segretario di Stato per l'Europa e poi con Foster, ma le loro risposte furono vaghe. D'altronde, il diplomatico sapeva che la direzione verso cui si proiettava l'amministrazione americana era opposta a quella auspicata dall'Italia. Per Johnson il «Tnp» era il successo di cui fregiarsi nel campo della politica internazionale prima che si concludesse il suo mandato dopo che

si [era] trovato a dover contendere contro la levata di scudi delle «colombe» in tema di Vietnam [e a] condurre una politica estera polivalente da molti criticata per l'estensione degli impegni da essa derivanti.⁵²⁹

C'era poi l'Unione Sovietica, anch'essa determinata a concludere l'accordo con gli Stati Uniti, scoraggiando così l'avvicinamento di Israele allo *status* nucleare e procrastinando l'intesa a essa sgradita tra Euratom e IAEA. Al di là degli obiettivi specifici di ognuna delle due superpotenze, campeggiava l'obiettivo condiviso della Distensione, che vedeva nel «Trattato contro la proliferazione nucleare» la più visibile delle declinazioni.

Il ritmo perseguito sia da parte di Washington che di Mosca era quello dell'accelerazione, poco conciliabile con le frenate in cui voleva sperare la Farnesina. All'inizio di maggio Johnson aveva scritto a Kosygin: «It is important that our two governments do everything possible to give the greatest impetus to world sentiment favorable to opening the treaty for signature at an early date».⁵³⁰

⁵²⁸ Nuti, *La sfida nucleare...*, cit., p. 331.

⁵²⁹ Ortona, *Anni d'America. La cooperazione...*, cit., p. 97.

⁵³⁰ *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume XI, Arms Control and Disarmament, Document 237.*

Il 1° luglio, infatti, ci sarebbe stata la firma del testo da parte di Usa, Urss, Gran Bretagna e altri Stati mentre il 9 luglio Johnson avrebbe raccomandato, con sollecitudine, la ratifica al Senato.

L'Italia avrebbe proceduto alla firma il 28 gennaio 1969 e alla ratifica il 2 maggio 1975 con altri governi e altri ministri degli Esteri.

Nonostante le esitazioni, tuttavia, al primo step della trattativa sul disarmo, il 12 giugno 1968 l'Italia non poté fare altro che schierarsi per l'approvazione della risoluzione⁵³¹.

La diplomazia della Farnesina [fece] tutto l'umanamente possibile per migliorare il testo del trattato, ma non poteva andare al di là di un certo limite, soprattutto una volta felicemente risolto il problema dell'uso pacifico dell'energia nucleare⁵³².

Fanfani aveva tentato di mediare tra la fedeltà atlantica, gli interessi nazionali e l'anelito alla Distensione. Aveva valorizzato le sedi di Ginevra e New York, aveva rappresentato le istanze dei paesi meno garantiti dall'accordo tra Usa e Urss.⁵³³

Non poteva, senza essere in grave contraddizione con la politica di pace unanimemente predicata dal governo e dall'opposizione. Non poteva, senza andare contro un interesse fondamentale italiano. Giacché l'Italia, essendo forse il solo fra tutti i Paesi tecnicamente in grado di costruire la bomba atomica, nella certezza che il Parlamento di Roma non [avrebbe approvato] mai i crediti necessari per un armamento nucleare, [aveva] un particolare interesse a vedere impegnati dal trattato di non proliferazione a non produrre armi atomiche proprio quei Paesi che [erano] su per giù al suo livello tecnico ma che [avrebbero potuto] decidere di finanziare la costruzione della bomba [...] Infine, la Farnesina non poteva impedire ciò che l'opinione pubblica v[oleva] e [avrebbe potuto] sempre imporre al governo: la sottoscrizione del trattato di non proliferazione.⁵³⁴

⁵³¹ Nuti, *La sfida nucleare*, cit., pp. 332-336.

⁵³² Melchionni, *Trattato di non...*, cit., p. 184.

⁵³³ Tosi (a cura di), *Sulla scena del...*, cit., p. 10.

⁵³⁴ Melchionni, *Trattato di non...*, cit., p. 184.

4. La guerra dei Sei Giorni

La politica fanfaniana nei confronti del Medio Oriente si esplicò il 23 maggio 1967 al Senato. Il politico toscano, rispondendo ad alcune interrogazioni, ragguagliò l'adunanza di Palazzo Madama sull'azione svolta dal governo dopo che «recentissimi fatti [avevano reso] attuale e pressante l'allarme per la tranquillità del Medio Oriente»⁵³⁵.

Il 22 maggio Gamal Abd el-Nasser, presidente e primo ministro egiziano aveva imposto la chiusura degli Stretti di Tiran interrompendo ogni navigazione verso il porto israeliano di Eilat. Una settimana prima, Il Cairo aveva inviato un consistente numero di soldati nel Sinai, la zona cuscinetto tra Egitto e Israele e aveva espulso i caschi blu dell'Onu lì preposti per il mantenimento della pace all'indomani della guerra di Suez⁵³⁶.

Fanfani, allarmato dalle sirene di un conflitto imminente, aveva mosso qualche pedina. Il 19 maggio aveva parlato con l'ambasciatore egiziano, Neguib Hashim, approfittando della sua visita di congedo e la mattina del 23 aveva incontrato l'ambasciatore israeliano in Italia, Avriel e il segretario dell'Onu di passaggio a Roma mentre era diretto nella capitale egiziana.

Fanfani [...] è l'unico valido operatore di pace [...] in questa situazione bruciante del Medio Oriente e del Mondo [...] l'operatore più valido è Fanfani: non per nulla U Thant è passato appositamente da Roma,⁵³⁷

fece notare La Pira a Paolo VI in una lettera del 24 maggio.

Gli sforzi di Fanfani si tradussero nel tentativo di mitigare le pulsioni belliche dei contendenti e nell'agevolare un clima di rasserenamento generale aiutando U Thant nella sua opera di pacificazione.

Il Governo italiano [...] ha espresso i suoi consigli di moderazione e di saggezza [...] Il Governo italiano apprezza il viaggio del Segretario delle

⁵³⁵ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 23 maggio 1967.

⁵³⁶ A. Schlaim, *Il muro di ferro. Israele e il mondo arabo*, Il Ponte Editrice, 2003, p. 275.

⁵³⁷ A. Riccardi, A. D'Angelo, op. cit., p. 454.

Nazioni Unite al Cairo. Si confida che da esso U Thant ricavi elementi per promuovere quell'azione e quelle decisioni delle Nazioni Unite che [...] ristabiliscano una situazione almeno tollerabile ed allontanino la minaccia di un conflitto che in nessun momento, ma specialmente in questo, già per altri motivi tanto delicato, non potrebbe non ripercuotersi sinistramente sull'incerto equilibrio del mondo.⁵³⁸

E, rispetto alla decisione ultima di Nasser, l'atteggiamento italiano si uniformava alla linea esposta al ministro degli Esteri della Repubblica Araba Unita, Mahmoud Riad, nel 1966:

rispetto dell'indipendenza e dell'autonomia di tutti i popoli, partecipazione attiva per preservare le migliori relazioni fra di essi contribuendo sia a risolvere i conflitti che a prevenirli, fermo proposito dell'Italia di collaborare direttamente allo sviluppo dei Paesi del Medio Oriente.⁵³⁹

A Fiumicino⁵⁴⁰, rispettivamente il 25 e il 29 maggio, il ministro italiano incontrò U Thant e l'omologo iracheno, Al Pachachi. Il primo gli apparve «turbato e preoccupato»⁵⁴¹, vista la volontà di Nasser di non recedere dalla propria decisione; con il secondo ci fu la convergenza a «prendere tempo»⁵⁴² sebbene tale logica fosse in controtendenza con la carta che voleva giocare Tel Aviv: quella della tempestività, quella della guerra preventiva.

Oltre che nei confronti a due, il titolare della Farnesina confidava molto nella funzionalità dell'Onu. Fu anche per questo che, di fronte alle *démarches* di Francia e Gran Bretagna, Fanfani si oppose sostenendo che «ogni iniziativa internazionale sarebbe dovuta rimanere “in ambito Onu, per

⁵³⁸ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 23 maggio 1967, cit.

⁵³⁹ Assr, Faf, *Sezione I, serie 1, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 40, fasc. 20*, Testo della risposta del ministro degli Esteri On. Amintore Fanfani a interrogazioni presentate al Senato, 23 maggio 1967.

⁵⁴⁰ Sugli incontri di Fanfani in aeroporto per affrontare questioni di politica estera con personalità straniere si veda la definizione di “diplomazia dell'aeroporto” tratta da un editoriale del «Corriere della Sera» e riportata in *Fondo La Courneuve, volume 394, serie 21, s.serie 23, dossier 1*, Telegramma del 25 novembre 1967 di Étienne Burin des Rozières al ministero.

⁵⁴¹ Assr, Faf, *Diari*, 25 maggio 1967.

⁵⁴² L. Riccardi, *La «grandezza» di una Media Potenza. Personaggi e problemi della politica estera italiana del Novecento*, Società Editrice Dante Alighieri, 2017, p. 235.

il possibile”»⁵⁴³. Parigi aveva proposto una riunione dei quattro membri permanenti del Consiglio di sicurezza per discutere della crisi mediorientale mentre Londra aveva lanciato una «Dichiarazione delle Potenze Marittime» in cui si affermava la libertà di navigazione sulle vie d’acqua di interesse internazionale come il Golfo di Aqaba, sbocco degli Stretti di Tiran. Nel primo caso temeva la nascita di direttori che avessero potuto escludere l’Italia dai processi decisionali e nel secondo temeva che la creazione di cartelli avesse potuto rinsaldare il mondo arabo in funzione antioccidentale, laddove, invece, una soluzione patrocinata dall’Onu «avrebbe potuto trovare l’impegno di tutti gli Stati membri a rispettarla»⁵⁴⁴.

Il 31 maggio, nel riferire sulla situazione mediorientale alla Commissione esteri della Camera, Fanfani ricostruì i passaggi dell’apporto italiano offerto fino a quel momento e ribadì, in termini di principio, le cornici entro cui realizzarli. Gli sforzi italiani erano riconducibili a tre scopi:

- Non fare iniziare e svolgere la paurosa catena di azioni e reazioni;
- Fare ricercare condizioni di relativa tranquillità in tutti i settori;
- Promuovere l’esame dei principali problemi esistenti e offrire soluzioni.

Gli strumenti utilizzati erano «amichevoli azioni sul piano bilaterale, appoggio all’azione dell’Onu sul piano multilaterale e rinuncia al ricorso all’autorità di particolari gruppi ristretti»⁵⁴⁵.

Nel Consiglio dei ministri del 3 giugno, Fanfani rinnovò l’auspicio che fosse soltanto l’Onu a “emettere” qualsiasi decisione rispetto alla crisi mediorientale; nel contempo, l’Italia non sarebbe rimasta a guardare, ma si sarebbe adoperata per allontanare lo spettro del conflitto. In questo senso andava inquadrato l’ennesimo incontro con un interlocutore del mondo arabo quale il ministro degli Esteri della Siria, Makhos. Fanfani aveva

⁵⁴³ Ivi, p. 237.

⁵⁴⁴ *Ibidem*.

⁵⁴⁵ Assr, Faf, *Sezione I, serie 1, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 40, fasc. 20*, Relazione del ministro degli Esteri On. Amintore Fanfani alla Commissione Esteri della Camera dei deputati, Roma, 31 maggio 1967.

cercato di persuadere il collega siriano riguardo alla «tesi del respiro»⁵⁴⁶ ovvero a una dilatazione dei tempi che consentisse di trovare «una soluzione globale»⁵⁴⁷ in grado di evitare il conflitto.

Di fronte alla richiesta di estensione dei tempi, che pure Makhos aveva accettato, malgrado poi mostrarsi critico nei confronti della presunta ambiguità italiana⁵⁴⁸, la mattina del 5 giugno Israele intraprese un'azione militare preventiva, una guerra obbligata, una guerra *ein brida*⁵⁴⁹. Tel Aviv si trovava a fronteggiare una coalizione composta da Egitto, Giordania, Siria e Iraq⁵⁵⁰. Sin dal primo giorno, Israele ottenne un successo fulminante. L'aeronautica militare egiziana venne distrutta come pure l'aviazione di Siria e Giordania e la base irachena H-3 vicino al confine giordano⁵⁵¹.

Fanfani telegrafò ai contendenti per chiedere la sospensione dell'uso delle armi e ai principali partner atlantici per chiedere di orientare un'azione comune nell'ambito delle Nazioni Unite. Attraverso Vinci chiese a U Thant un cessate il fuoco immediato che, però, incontrò l'ostilità dell'Urss, *super partner* dell'Egitto. Mosca chiedeva, al contrario, una risoluzione che prevedesse il ritiro delle truppe combattenti sulle posizioni precedenti l'inizio del conflitto e che, stante il vantaggio conseguito da Israele, era chiaramente di nocumento a Tel Aviv⁵⁵².

La giornata del 6 giugno si apriva con la notizia dell'incontro tra il delegato degli Stati Uniti e quello dell'Unione Sovietica all'Onu. Tuttavia, le difficoltà non erano superate tanto più con il preannuncio radiofonico della chiusura del Canale di Suez e la rottura dei rapporti diplomatici dei paesi arabi con gli Usa, *super partner* di Israele e di parte di essi anche con la Gran Bretagna. In tarda serata, comunque, l'accordo veniva raggiunto e il Consiglio di sicurezza ordinava all'unanimità il cessate il fuoco⁵⁵³.

⁵⁴⁶ Ivi, *Diari*, 31 maggio 1967.

⁵⁴⁷ *Ibidem*.

⁵⁴⁸ Ivi, 3 giugno 1967.

⁵⁴⁹ www.israele.net/4 e 5 giugno 1967. L'espressione ebraica vuol dire 'senza scelta'.

⁵⁵⁰ Per una ricostruzione del conflitto cfr. S. Dunstan, *La guerra dei sei giorni. 1967: Sinai, Giordania e Siria*, Libreria Editrice Goriziana, 2017.

⁵⁵¹ A. Schlaim, op. cit., p. 280.

⁵⁵² Assr, Faf, *Diari*, 5 e 6 giugno 1967.

⁵⁵³ Ivi, *Sezione I, serie I, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 38, fasc. I*, Intervento di Fanfani alla Commissione Esteri del Senato del 7 giugno 1967.

Il 7 giugno il ministro Fanfani si recò alla Commissione esteri del Senato⁵⁵⁴. Il politico toscano fece un'importante chiarificazione: suo dovere non era quello di proclamare le sue convinzioni personali, ma di avvicinare le parti in conflitto⁵⁵⁵. In questo modo, Fanfani suggellò una linea che già si era manifestata negli atti iniziali della crisi. Il principio a cui il ministro degli Esteri si richiamava fu quello dell'equidistanza tra Israele e la compagine araba. La formalizzazione della linea fece venire allo scoperto una vera divaricazione tra lui e Nenni. Quest'ultimo – insieme alla maggioranza del suo partito, alle forze laiche, al Movimento sociale italiano e in sintonia con la sensibilità di Saragat – rappresentava una posizione vicina a Israele. Il «modello Israele» veniva sostenuto dal presidente del PSU per una ragione affettiva oltre che per una ragione di “similitudine” con i socialisti israeliani, ovvero il ricordo per la figlia Vittoria, che aveva trovato la morte nel campo di sterminio di Auschwitz⁵⁵⁶. Progressivamente, il sentimento filoisraeliano cominciò a prendere piede anche nell'opinione pubblica⁵⁵⁷.

I grandi organi di stampa [...] ma anche il sentire comune della popolazione sembravano dare il proprio appoggio a Israele in quanto piccolo stato abitato da un popolo sottoposto a «una esplicita minaccia di genocidio».⁵⁵⁸

Fanfani, invece, non aveva mai nascosto il suo filoarabismo, ma, conscio dello iato esistente sia con le altre forze politiche alleate che con il Capo dello Stato e disposto a calmarne gli effetti, ritenne che una soluzione equilibrata da maturarsi in ambito Onu fosse il modo migliore per cercare una soluzione condivisa. All'interno del ministero degli Esteri

⁵⁵⁴ Cfr. *Fondo La Courneuve, volume 387, serie 21, s.serie 23, dossier 11*, Telegramma dell'8 giugno 1967 di Armand Bérard al ministero.

⁵⁵⁵ Assr, Faf, *Sezione I, serie 1, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 40, fasc. 20, Intervento alla Commissione esteri del Senato in merito al Medio Oriente, 7 giugno 1967*.

⁵⁵⁶ L. Riccardi, *Il «problema Israele». Diplomazia italiana e PCI di fronte allo Stato ebraico (1948-1973)*, Guerini Studio, Milano 2006, pp. 216 e 217.

⁵⁵⁷ Cfr. *Fondo La Courneuve, volume 387, serie 21, s.serie 23, dossier 14*, Comunicato del 19 giugno 1967 del Colonnello Demeunynck al Generale d'Armata Capo di Stato maggiore dell'Esercito EMA/REN PARIS e Ivi *volume 394, serie 21, s.serie 24, dossier 1*, Telegramma del 28 settembre 1967 di Armand Bérard al ministero.

⁵⁵⁸ L. Riccardi, *Il «problema Israele»...*, cit., p. 215.

l'arabofilia di Fanfani si scontrò con la posizione di Mario Toscano che, di padre ebreo, aveva particolarmente a cuore il problema della difesa dell'esistenza di Israele⁵⁵⁹. Toscano, che era anche consigliere di Saragat, poteva godere del sostegno del Capo dello Stato nonché di quello di Moro essendo suo collega all'Università «La Sapienza» di Roma come docente di «Storia dei trattati e politica internazionale»⁵⁶⁰.

Nel "partito proarabo" si iscrivevano i comunisti. La Democrazia cristiana era al fianco del ministro Fanfani, ma, nel contempo, si mostrava prudente perché non voleva pregiudicare la stabilità della coalizione governativa. La Chiesa, nella persona di Paolo VI, si espresse durante il Concistoro segreto del 26 giugno, invocando la creazione di un «statuto proprio» di Gerusalemme. Nel discorso al Sacro Collegio del 22 dicembre 1967 il papa avrebbe precisato il suo pensiero: «Uno statuto proprio, alla cui osservanza [avesse fatto] garanzia un'istituzione di carattere internazionale»⁵⁶¹. Con lui conveniva La Pira, che sosteneva per Gerusalemme la necessità di trovare formule nuove⁵⁶² e di abbandonare, pertanto, la formula dell'internazionalizzazione fino a quel momento adoperata per la «Città santa».

Fanfani scelse deliberatamente una linea capace di raccogliere il consenso.

L'incomprensione con Nenni, tuttavia, aveva avuto modo di rendersi evidente in almeno un'occasione: nel Consiglio dei ministri del 3 giugno. Si consideri il fatto che nel Cdm di inizio giugno il politico romagnolo era arrivato già arrabbiato poiché il 29 maggio, nella riunione alla Farnesina dei ministri degli Esteri della «Cee» per celebrare i dieci anni della Comunità europea, non era emersa nessuna condanna sulla minaccia degli Stati arabi contro Israele.

Per parte mia giudico enorme che i sei non siano stati in grado di dire almeno una parola sulla minaccia degli Stati arabi contro Israele. Del resto si è appreso che il Consiglio di Sicurezza dell'Onu non riesce a varare una

⁵⁵⁹ L. Monzali, op. cit., pp. 189 e 193.

⁵⁶⁰ L. Riccardi, *La «grandezza» di...*, cit., pp. 260 e 261.

⁵⁶¹ P. Chenaux, op. cit., p. 231.

⁵⁶² Fondazione Giorgio La Pira, *Caro Giorgio...caro...*, cit., p. 318, 17 giugno 1967.

formula conciliativa. È una dichiarazione d'impotenza dell'Europa. È una dichiarazione d'impotenza dell'Onu.⁵⁶³

Gli altri due motivi di malumore riguardarono, poi, la debolezza dell'Onu e l'incapacità a gestire e risolvere la crisi da parte delle grandi potenze⁵⁶⁴. Pur accettando, alla fine, la remissione della questione alle Nazioni Unite – come Fanfani aveva indicato – era palmare il giudizio critico del leader socialista all'indirizzo dell'organismo multilaterale.

Sul Medio Oriente la posizione di Fanfani è la seguente: nessuna iniziativa prima della decisione del Consiglio di Sicurezza dell'Onu [...] sarebbe, ho risposto, anzi è, una posizione giusta. Comunque è la sola possibile. Ma come illudersi, come sperare che il Consiglio di Sicurezza dell'Onu arrivi a una decisione? Siamo di fronte alle dimissioni dell'Onu, alle dimissioni dell'Europa, alle dimissioni delle grandi potenze.⁵⁶⁵

A suffragio della contrapposizione con Fanfani si può considerare, inoltre, il commento di Nenni alle dichiarazioni rese dal politico aretino, in Commissione, il 7 giugno. Per lui il ministro si era presentato «in veste di mosca cocchiera dell'intervenuto accordo del Consiglio»⁵⁶⁶.

Due giorni dopo, il titolare della Farnesina ritornò in Commissione esteri, ma alla Camera, per rispondere alle critiche che gli erano piovute addosso⁵⁶⁷. In primo luogo ribadì che la politica estera da lui condotta non era figlia di una sua scelta personale, ma era stata concordata con Moro e con gli altri alleati della maggioranza. Su Israele, in particolare, ripeté le parole dette già il 7 – evidentemente passate inosservate – ovvero che la pace nel Medio Oriente non poteva prescindere dal fatto che Israele fosse una realtà umana, politica, statuale da dover rispettare⁵⁶⁸. Infine, riguardo al

⁵⁶³ Nenni, *I conti con...*, cit., p. 69, annotazione del 30 maggio 1967.

⁵⁶⁴ L. Riccardi, *La «grandezza» di...*, cit., pp. 237 e 238.

⁵⁶⁵ Nenni, *I conti con...*, cit., p. 72, annotazione del 3 giugno 1967.

⁵⁶⁶ Ivi, p. 75, annotazione del 7 giugno 1967.

⁵⁶⁷ Assr, Faf, *Sezione I, serie 1, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 39, fasc. 15*, Comunicazione del ministro degli Esteri On. Amintore Fanfani alla Commissione Esteri della Camera, Roma, 9 giugno 1967.

⁵⁶⁸ Ivi, *busta 38, fasc. 1*, Intervento di Fanfani alla Commissione Esteri del Senato del 7 giugno 1967, cit.

biasimo ricevuto per l'appoggio comunista alla sua linea mediorientale, Fanfani si schermì parlando di «curiosi atteggiamenti strumentali»⁵⁶⁹. Intanto, sul fronte militare, il 9 giugno le forze arabe accettarono di porre fine alle ostilità anche se, di fatto, l'offensiva israeliana continuò.

Nonostante l'autodifesa, la posizione del ministro degli Esteri rimase oggetto di attenzione. Tramite il suo consigliere diplomatico, Francesco Malfatti di Montetretto, il Capo dello Stato fece sapere al politico toscano che, pur concordando con l'impostazione data alla politica estera, riteneva che l'Italia

non [avrebbe dovuto] svolgere né una politica araba né una politica israeliana. Il suo atteggiamento di fronte alla crisi del Medio Oriente ed ai suoi successivi sviluppi [avrebbe dovuto] ispirarsi soprattutto alla difesa degli interessi italiani, i quali [erano] in grandissima parte quelli dell'Occidente nel suo insieme.⁵⁷⁰

Ne conseguiva che Fanfani avrebbe dovuto regolarmente consultarsi con gli alleati statunitensi. In realtà, il titolare della Farnesina non aveva mai aggirato il confronto con gli Americani, anzi l'obiettivo che Fanfani si riproponeva era quello di evitare che i paesi arabi più ragionevoli non ritornassero sotto l'influenza di Mosca. Fanfani, invece, fu imputato di una sorta di revisionismo delle alleanze; il «Corriere della Sera» in un articolo dell'8 giugno lo aveva accusato di «microgollismo»⁵⁷¹ e Fanfani se ne era risentito al punto che il mese successivo protestò contro il direttore, Alfio Russo, per le denigrazioni che, peraltro, continuava a ricevere sulla conduzione della “campagna mediorientale”⁵⁷². Il 10 luglio, quindi, il direttore avrebbe risposto smentendo qualsiasi tipo di accanimento nei confronti del ministro⁵⁷³.

⁵⁶⁹ L. Riccardi, *La «grandezza» di...*, cit., pp. 245 e 246.

⁵⁷⁰ Assr, Faf, *Sezione I, serie 1, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 39, fasc. 15*, Malfatti a Fanfani, 13 giugno 1967.

⁵⁷¹ Nel diario Fanfani manifestò il sospetto che il mandante dell'articolo fosse Saragat. Cfr. Assr, Faf, *Diari*, 8 giugno 1967.

⁵⁷² Per la lettera in cui Fanfani si autodefinì «esecrato ministro degli Esteri» cfr. Ivi, *Sezione I, serie 1, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 39, fasc. 15*, Fanfani a Russo, 6 luglio 1967.

⁵⁷³ Ivi, Russo a Fanfani, 10 luglio 1967.

La conferma del rapporto tra il ministro degli Esteri italiano e i rappresentanti statunitensi si ebbe tra il 13 e il 14 giugno. In quei giorni si tenne, infatti, una riunione del Consiglio atlantico e Fanfani li ebbe modo di parlare con Rusk. Quest'ultimo convenne con l'idea del ministro italiano «di ottenere che Israele prepar[asse] il ritiro delle truppe per settore»⁵⁷⁴ prima che l'Unione Sovietica vedesse approvata la sua richiesta di convocazione straordinaria dell'Assemblea generale dell'Onu sulla guerra arabo-israeliana⁵⁷⁵ anche se poi non se ne fece niente.

La proposta sovietica minacciava la posizione occidentale e quella italiana, in particolare. La minaccia per il campo occidentale era tale nella misura in cui avrebbe di certo comportato la condanna di Israele con cui, tra l'altro, Mosca aveva interrotto le relazioni diplomatiche il 10 giugno⁵⁷⁶. La minaccia per l'Italia si misurava nello scardinamento della delicata linea dell'equidistanza che Fanfani aveva costruito. Infatti, nel momento in cui l'Italia veniva chiamata a esprimersi sulla risoluzione finale, avrebbe dovuto necessariamente scegliere da che parte stare. L'equidistanza può essere intesa come la cifra della politica fanfaniana nel triennio 1965-1968. Essa rappresentò la forma più acuta di quella ricerca di mediazione svolta dal politico aretino negli anni alla Farnesina. In più, essa rappresentò la forma migliore della corrispondenza con il presidente Moro, anch'egli assertore di una linea conciliatoria.

Fanfani accettò di partecipare alla richiesta di indizione dell'Assemblea pur premettendo una critica sulla tempestività dell'iniziativa e delle riserve sulla procedura e sull'odg⁵⁷⁷. Moro era ugualmente preoccupato⁵⁷⁸. Per uscire dal *cul-de-sac* suggerì a Fanfani di inviare il «consente o non si oppone» dell'Italia alla convocazione dell'Assemblea generale solo dopo che fosse stato raggiunto il quorum delle 62 firme, in modo che la scelta italiana fosse ininfluyente. Nenni telefonò a Fanfani cercando di boicottare l'iniziativa di Mosca, ma il

⁵⁷⁴ Ivi, *Diari*, 14 giugno 1967.

⁵⁷⁵ *Ibidem*.

⁵⁷⁶ A. Schlaim, op. cit., p. 289.

⁵⁷⁷ Assr, Faf, *Diari*, 16 giugno 1967.

⁵⁷⁸ Formigoni, *Aldo Moro. Lo...*, cit., p. 219.

ministro degli Esteri gli oppose la decisione del presidente Moro disattivando, per il momento, le obiezioni del politico romagnolo⁵⁷⁹.

La resa dei conti tra i due esponenti della maggioranza, in realtà, venne solo rimandata. Il 17 giugno si tenne un «aspro conflitto»⁵⁸⁰ all'interno di una riunione del Consiglio dei ministri. Fanfani rilanciò la tesi dell'equidistanza difendendola, peraltro, da chi l'aveva tacciata di antioccidentalismo; anzi, la posizione italiana – spiegava Fanfani – veniva avvertita nel mondo arabo come sbilanciata a favore di Israele⁵⁸¹. A quel punto era necessario, per il politico aretino, che la linea italiana riacquistasse quella funzione di mediazione che sin dall'inizio aveva incarnato. Il valore della “conciliazione” sarebbe dovuto essere traslato anche a livello militare dove, secondo Fanfani, Israele, conseguita la vittoria⁵⁸², avrebbe dovuto esercitare il suo ruolo di vincitore con «moderazione»⁵⁸³. Parimenti, all'insegna della moderazione doveva essere il comportamento della delegazione italiana al Palazzo di Vetro. «Moderazione nell'espressione dei singoli»⁵⁸⁴ voleva dire unità e autorevolezza della rappresentanza italiana; autorevolezza voleva dire che a presiedere la delegazione fosse il presidente del Consiglio.

Moro si sentì quindi costretto, seppur riluttante, a riequilibrare la posizione italiana, intervenendo in prima persona alla seduta dell'Assemblea delle Nazioni Unite.⁵⁸⁵

Nenni, prendendo la parola, dichiarò prima la sua contrarietà alla convocazione dell'Assemblea dell'Onu – opposizione tra l'altro manifestata nell'introduzione del suo intervento da Fanfani – e poi si scagliò contro il

⁵⁷⁹ Ass, Faf, *Diari*, 16 giugno 1967.

⁵⁸⁰ D. Caviglia, M. Cricco, op. cit., p. 20.

⁵⁸¹ «[L'] ostilità e freddezza popolare [venne] soltanto attenuata dalla “comprensione dei dirigenti per riguardo” alla persona di Fanfani», cfr. L. Riccardi, *La «grandezza» di...*, cit., p. 252.

⁵⁸² La guerra terminò il 10 giugno con la vittoria degli Israeliani e la conquista del Sinai e della Striscia di Gaza all'Egitto, Gerusalemme est e la Cisgiordania alla Giordania e le alture del Golan alla Siria, cfr. L. Riccardi, *Il «problema Israele»...*, cit., p. 213.

⁵⁸³ Id., *La «grandezza» di...*, cit., p. 252.

⁵⁸⁴ *Ibidem*.

⁵⁸⁵ Formigoni, *Aldo Moro. Lo...*, cit., p. 220.

collega degli Esteri e contro il presidente del Consiglio accusandoli di «vuoto morale».

Ho cominciato col dire che condividevo il pessimismo di Fanfani [...] richiamandomi alle polemiche relative al comportamento italiano ho detto che coi miei discorsi avevo inteso colmare un certo vuoto morale.⁵⁸⁶

L'attacco personale di Nenni era un modo indiretto di colpire la linea mediorientale del collega aretino. Quest'ultimo non accettò l'accusa lanciata dal presidente PSU e minacciò le dimissioni nel caso in cui, dal Consiglio, non fosse emersa piena solidarietà all'azione della Farnesina⁵⁸⁷.

[...] Fanfani si è scatenato. Ha detto che ne aveva ormai abbastanza e se ne andava, che la campagna contro di lui era una vera vergogna [...] che si era rischiato di mettere a repentaglio la vita della collettività italiana nei paesi arabi [...] che la sua sensibilità morale non era seconda a nessuno e non c'erano stati dubbi circa i suoi sentimenti verso Israele.⁵⁸⁸

Nella contrapposizione tra Fanfani e Nenni, Moro leggeva non soltanto una disparità di vedute circa la situazione arabo-israeliana, ma una incompatibilità di più ampio respiro che non irragionevolmente avrebbe potuto provocare una crisi di governo. Per scongiurare tale scenario, nel suo intervento, il presidente del Consiglio cercò di “cucire” una posizione comune partendo dai punti di contatto tra il titolare della Farnesina e il vicepresidente. Oltre alla condivisa ostilità per la *démarche* sovietica e quindi il condiviso timore di una vittoria delle tesi moscovite all'Onu, il secondo aspetto “bipartisan” era la contrarietà a un ritiro non garantito delle truppe israeliane e il terzo la preoccupazione per le conseguenze delle scelte dell'Italia sulle comunità italiane dei paesi arabi⁵⁸⁹.

⁵⁸⁶ Nenni, *I conti con...*, cit., p. 79, annotazione del 17 giugno 1967.

⁵⁸⁷ Sulla solidarietà o meno ricevuta da Fanfani all'interno del Consiglio cfr. le due opposte ricostruzioni date rispettivamente da L. Riccardi, *La «grandezza» di...*, cit., p. 254 e D. Caviglia, M. Cricco, op. cit., p. 21. Quest'ultima si è basata sulle indicazioni fornite dal consigliere diplomatico di Nenni, Ottorino Borin.

⁵⁸⁸ Nenni, *I conti con...*, cit., p. 79, annotazione del 17 giugno 1967.

⁵⁸⁹ L. Riccardi, *La «grandezza» di...*, cit., p. 255.

Il discorso di Moro venne interrotto da Nenni. Il politico di Faenza sostenne che l'unica soluzione possibile fosse l'appoggio alla linea americana sulla difesa di Israele e che sarebbe bastata un po' di sensibilità in più per capire a tempo debito quale sarebbe dovuta essere la via d'uscita. Colpito nuovamente dal punto di vista della moralità, Fanfani lasciò la sala⁵⁹⁰.

Ci si avviava alla conclusione con un intervento come al solito pacato di Moro, quando è scoppiato un secondo incidente di Fanfani con me [...] Moro diceva che era giusto essere stati prudenti nella prima fase del conflitto, ma che ormai la decisione sovietica ci metteva con le spalle al muro [...] ho avuto la malaugurata idea di dargli atto della onestà delle sue intenzioni e di aggiungere che con un poco più di sensibilità era facile avvertire a tempo quale sarebbe stato il punto di sbocco [...] sul che Fanfani è scattato [...] e se n'è [...] andato come un bolide.⁵⁹¹

Durante la sua assenza il Consiglio approvò un documento in cui riconosceva solidarietà all'azione del ministro e decideva per la presenza di Moro alla guida della delegazione a New York⁵⁹².

Il 19 giugno il presidente del Consiglio e il ministro degli Esteri partirono alla volta degli Usa per partecipare all'Assemblea generale straordinaria delle Nazioni Unite. Moro approfittò della partecipazione per fare leva sugli uomini che riteneva decisivi per la risoluzione della vicenda mediorientale: Kosygin e Johnson. La convergenza tra le due superpotenze avrebbe potuto offrire quello sbocco che, senza intesa tra Mosca e Washington, sarebbe stato molto difficile individuare. «La zona è cruciale per il mondo quindi bisogna che i 2 grandi [...] facciano il loro dovere»⁵⁹³.

⁵⁹⁰ Assr, Faf, *Diari*, 17 giugno 1967.

⁵⁹¹ Nenni, *I conti con...*, cit., p. 80, annotazione del 17 giugno 1967.

⁵⁹² L. Riccardi, *La «grandezza» di...*, cit., p. 256.

⁵⁹³ Assr, Faf, *Diari*, 22 giugno 1967.

Gli Stati Uniti non vogliono uno scontro con l'Unione Sovietica; questa, a maggior ragione, non vuole uno scontro con l'America. Ed è su questo dato che si regge l'instabile equilibrio del mondo.⁵⁹⁴

Fu su queste basi che tra il 23 e il 25 giugno 1967 a Glassboro, nel New Jersey, a metà strada tra Washington e New York, si tenne un bilaterale tra Johnson e Kosygin. L'incontro non fu risolutivo, ma dimostrò la consapevolezza di entrambi sulla ineludibilità del dialogo con l'altro⁵⁹⁵. Segnatamente sulla crisi mediorientale, in una lettera del presidente americano al collega sovietico del 23 ottobre, la posizione statunitense veniva descritta così:

As for political settlement, my Government has been doing its part for peace in every forum, at every level and at every hour, both before and since the outbreak of hostilities. We have consistently upheld the principles which I stated publicly and repeated to you at Glassboro:

- First, the recognized right of national life;
- Second, justice for the refugees;
- Third, innocent maritime passage;
- Fourth, limits on the wasteful and destructive arms race; and
- Fifth, political independence and territorial integrity for all.⁵⁹⁶

L'obiettivo americano, come aveva scritto Rostow precedentemente, era «evidently to try to move [...] to [a] stable and definitive [...] peace»⁵⁹⁷; l'obiettivo sovietico non se ne discostava. Evitare il rischio di un confronto diretto con gli Usa incrementando la collaborazione con i regimi arabi più progressisti in modo da scongiurare nuovi desideri bellicosi e da mantenere un'influenza nell'area⁵⁹⁸.

⁵⁹⁴ Nenni, *I conti con...*, cit., p. 100, annotazione del 1° settembre 1967.

⁵⁹⁵ Cfr. Assr, Faf, *Diari*, 24 e 26 giugno 1967.

⁵⁹⁶ *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968, Volume XIX, Arab-Israeli Crisis and War, 1967, Document 484.

⁵⁹⁷ Ivi, Document 189.

⁵⁹⁸ Ivi, Document 240 e L. Riccardi, *Il «problema Israele»...*, cit., pp. 246 e 247.

Il 21 giugno Moro tenne il discorso all'Assemblea⁵⁹⁹.

Il presidente del Consiglio italiano poneva come priorità i problemi umanitari scatenati dalla crisi, ovvero «soccorrere i feriti, i nuovi profughi e le popolazioni colpite»⁶⁰⁰ e, in subordine, poneva lo sguardo sui problemi di fondo – non risolti – della regione mediorientale. A essi Moro richiamava l'attenzione dell'Assemblea, ricordandole di riaffermare come prioritario il diritto «all'indipendenza politica, all'integrità territoriale e alla protezione dalla minaccia e dall'uso della forza»⁶⁰¹ di ogni Stato membro. Date queste premesse, lo statista pugliese includeva tra i problemi annosi della regione quello del disimpegno e del ritiro delle truppe israeliane, quello dei profughi arabi palestinesi e quello del diritto alla fruizione delle vie marittime. Uno dei punti più importanti riguardò i profughi palestinesi. Per Moro, il loro problema doveva perdere la dimensione umanitaria con cui era stato caratterizzato fino a quel momento e acquisire quella politica. La sua posizione, in questo senso, era vicina alla visione dei paesi afroasiatici e socialisti. I sostenitori di Israele, infatti, conoscendo la sensibilità di Tel Aviv sull'argomento, cercavano di eludere il problema. Lo statista pugliese, tuttavia, era consapevole che il suo perdurare avrebbe significato il perdurare di una fonte di instabilità per l'area e un motivo di pressione politica di Mosca nei confronti dell'Occidente. Moro fu l'apripista, nella politica estera italiana, della questione palestinese all'interno della questione mediorientale benché, a onor del vero, fosse stato Fanfani il 7 giugno, in Senato, a richiamare l'attenzione sul tema dei profughi palestinesi⁶⁰².

C'era poi da affrontare la questione del libero accesso ai Luoghi santi. Per Moro non esistevano «formule o soluzioni specifiche»⁶⁰³, ma ne esisteva la premessa, ossia creare le condizioni che avrebbero permesso

⁵⁹⁹ Un'analisi del discorso è contenuta ancora in L. Riccardi, *Il «problema Israele»...*, cit., pp. 226-229.

⁶⁰⁰ Tosi (a cura di), *Sulla scena del...*, cit., p. 128.

⁶⁰¹ Ivi, p. 129.

⁶⁰² L. Riccardi, *Il «problema Israele»...*, cit., pp. 227 e 228.

⁶⁰³ Tosi (a cura di), *Sulla scena del...*, cit., p. 129.

agli Stati arabi o ad Israele di riconoscere liberamente e sinceramente le rispettive esistenze, l'indipendenza e l'integrità territoriale e ad impegnarsi a vivere in pace gli uni con gli altri.⁶⁰⁴

In quest'ottica Moro appoggiò la proposta indiana di nominare un rappresentante speciale dell'Onu «per ridurre la tensione e ristabilire condizioni di pace»⁶⁰⁵.

La posizione italiana rappresentava un punto di vista singolare all'interno dello schieramento occidentale. Si consideri, a titolo di esempio, che i paesi mediterranei della Nato come la Francia, la Grecia, la Turchia e la Spagna avevano preso nettamente posizione contro Israele⁶⁰⁶. L'equidistanza, che si traduceva nella “delega” delle responsabilità decisionali alle Nazioni Unite, era dovuta a ragioni di politica interna⁶⁰⁷ e a motivi di natura internazionale, economica e di sicurezza nazionale.

La scelta per cui, internazionalmente, l'Italia aveva deciso di abbracciare una linea di equidistanza era maturata dal progetto di bloccare il decisionismo delle grandi potenze, che, avrebbe, di fatto, escluso l'Italia; i motivi di natura economica risiedevano nel fatto che la regione mediorientale fosse un'area fonte di approvvigionamenti energetici e partner di un importante interscambio commerciale, «Alla vigilia [...] della guerra [...] il tradizionale interesse dell'Italia per il bacino mediterraneo si esprimeva soprattutto in una serie di iniziative di natura economica»⁶⁰⁸; infine, la sicurezza nazionale⁶⁰⁹. Data la vicinanza geografica era nell'interesse dell'Italia lavorare per la stabilità di quel territorio: da lì potevano venire molti pericoli per il paese⁶¹⁰.

⁶⁰⁴ *Ibidem*.

⁶⁰⁵ *Ivi*, p. 130.

⁶⁰⁶ L. Riccardi, *Il «problema Israele»...*, cit., p. 232.

⁶⁰⁷ «L'intervento del presidente del Consiglio all'Assemblea generale del 21 giugno riuscì in effetti nell'intento di riassorbire le tensioni interne alla maggioranza assicurando tutte quelle componenti che avevano ravvisato nella formula fanfaniana un filo-arabismo mascherato da neutralismo», D. Caviglia, M. Cricco, op. cit., p. 21.

⁶⁰⁸ *Ivi*, p. 13.

⁶⁰⁹ Tosi (a cura di), *Sulla scena del...*, cit., p. 12.

⁶¹⁰ M. De Leonardis (a cura di), *Il Mediterraneo nella politica estera italiana del secondo dopoguerra*, il Mulino, Bologna 2003, pp. 185 ss. Cfr. anche Tosi (a cura di), *Sulla scena del...*, cit., p. 12.

Brosio, in quel momento segretario generale della Nato, descrisse la reazione del presidente Saragat al discorso di Moro. Il Capo dello Stato era il più preoccupato sulle conseguenze dell'intervento, nonostante il presidente del Consiglio avesse affermato il 16 giugno che «la politica italiana verso il Medio Oriente [sarebbe stata] impostata sulle basi tradizionali della politica estera italiana»⁶¹¹.

Questo fu il suo resoconto dell'incontro con il Capo dello Stato:

Gli dico che il discorso di Moro è stato un buon discorso e ha significato un mutamento nella politica del governo. «Sfido, l'ho indirizzato io, ho dovuto tenerlo sotto la pressione dei miei telegrammi e dettargli tutti i punti essenziali: ritiro delle truppe condizionato ai negoziati e accordi precisi». Mi precisa che la difesa di Israele non è una posizione passionale. «Oggettivamente Israele è diventato un avamposto dell'Occidente nel Mediterraneo, lo vogliono gli americani o no». Si tratta dell'equilibrio nel Mediterraneo di fronte alla minaccia araba». E poi: «Per me l'Alleanza atlantica è essenziale. Fanfani vorrebbe slittare nel neutralismo. Non è il ministro degli Esteri d'Italia ma del Vaticano».⁶¹²

Il ministro Fanfani si dedicò a raccogliere le reazioni delle delegazioni arabe. Ecco quanto riportò nel suo diario:

Al Pachachi [...] di[sse] che si p[oteva] ammettere un accordo sotterraneo [con Israele] che compens[asse] [il] ritiro palestinese delle truppe [...] Bourghiba junior⁶¹³ quasi come Al Pachachi, però più possibilista ed antinasseriano [...] Bishti di Libia⁶¹⁴, ancora più possibilista del tunisino.⁶¹⁵

La disponibilità di questi interlocutori era dovuta al fatto che i paesi che essi rappresentavano non confinavano con Israele; il colloquio con il vicepresidente egiziano, Al Fawzi, infatti, fu di tenore diverso. Dall'«irrigidimento più assoluto»⁶¹⁶ passò ad ascoltare le tesi di Fanfani,

⁶¹¹ Nuti, *Le relazioni tra...*, cit, p. 50.

⁶¹² M. Brosio, op. cit., pp. 421 e 422.

⁶¹³ Habib Bourghiba junior era il ministro degli Esteri della Tunisia.

⁶¹⁴ Ahmed El-Bishti era il ministro degli Esteri della Libia.

⁶¹⁵ Assr, Faf, *Diari*, 21 giugno 1967.

⁶¹⁶ *Ibidem*.

ma preliminarmente chiedeva il ritiro di Israele dai territori occupati durante la guerra dei Sei Giorni. A dire il vero, neanche Tel Aviv poneva delle condizioni di poco valore per abbandonare i territori: con la Siria la demilitarizzazione delle alture del Golan e l'assoluta garanzia di non interferire nel corso delle acque delle sorgenti del Giordano a Israele; con l'Egitto la garanzia della libertà di navigazione nello stretto di Tiran e nel golfo di Aqaba, la garanzia della libertà di navigazione nel Canale di Suez, la garanzia dei diritti di sorvolo sullo stretto di Tiran e sul golfo di Aqaba e la demilitarizzazione della penisola del Sinai. Le condizioni negoziali con la Giordania erano ancora *sub iudice*⁶¹⁷. Fanfani ebbe anche un incontro con re Hussein di Giordania che, oltre al ritiro immediato delle truppe israeliane, chiese anche di risolvere i problemi lasciati insoluti dal 1948⁶¹⁸.

Il 24 giugno quando era ancora a New York, mentre Moro era andato via due giorni prima, Fanfani ricevette un telegramma proveniente dal Cairo. A scrivergli era il capo dell'Intelligence egiziana, Salah Nasr, che si diceva disponibile a un incontro a Roma con un emissario statunitense per tentare di risolvere il rebus mediorientale. Fanfani avvertì subito Rusk, che si mostrò interessato e disse di voler avvertire Johnson; il 26 giugno il politico italiano incalzò il segretario di Stato, lui lo ringraziò e disse che avrebbe insistito per incontrare gli Egiziani a Roma⁶¹⁹. Al netto dell'interessamento che sembrava trasparire dalle parole di Rusk, l'incontro non ebbe mai luogo⁶²⁰; lo schema, però, che si era delineato era simile a quanto avvenuto tra il settembre e l'ottobre 1956 quando il politico aretino, allora segretario DC, si era proposto mediatore tra l'Egitto e gli Usa durante la crisi di Suez⁶²¹. «Il Signore ti affida un compito: essere nel mondo un costruttore della pace», avrebbe scritto La Pira a Fanfani il 2 gennaio 1968⁶²².

⁶¹⁷ A. Schlaim, op. cit., p. 292.

⁶¹⁸ Assr, Faf, *Diari*, 25 giugno 1967.

⁶¹⁹ Ivi, 24 e 26 giugno 1967.

⁶²⁰ Cfr. *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968, Volume XIX, Arab-Israeli Crisis and War, 1967, Document 339.

⁶²¹ Per il racconto dell'impegno di Fanfani nella crisi di Suez cfr. L. Riccardi, *La «grandezza» di...*, cit., pp. 202-223.

⁶²² Fondazione Giorgio La Pira, *Caro Giorgio...caro...*, cit., p. 324.

Con un nulla di fatto si concluse anche il tentativo dell'Assemblea dell'Onu di giungere, il 5 luglio, a una risoluzione finale sulla ricomposizione del puzzle mediorientale⁶²³. Nessuna delle proposte in campo raggiunse, infatti, il quorum dei due terzi⁶²⁴. L'Italia votò a favore della risoluzione dei paesi latino-americani, che chiedeva il ritiro delle truppe israeliane sulle posizioni di partenza e il riconoscimento di Israele da parte degli Arabi.

Il documento proseguiva chiedendo [...] la libertà di passaggio marittimo inoffensivo, la soluzione del doloroso problema dei rifugiati, l'inviolabilità territoriale e l'indipendenza politica dei paesi della regione. I paesi latino-americani ritenevano desiderabile lo stabilimento di un regime internazionale per Gerusalemme.⁶²⁵

In contrapposizione vi era la risoluzione jugoslava, che chiedeva il ritiro incondizionato di Israele dai territori e che fu appoggiata dai paesi arabi, dall'Urss e satelliti, ma anche da alcuni Stati occidentali come la Francia. In più, c'erano due mozioni collaterali: una della Svezia, per gli aiuti ai paesi del Medio Oriente e una del Pakistan per Gerusalemme. Quest'ultime due ricevettero il sigillo del Palazzo di Vetro. L'Italia si associò come copresentatrice alla risoluzione svedese e si astenne su quella pakistana trovando, secondo Fanfani, già assicurazioni sufficienti sullo *status* di Gerusalemme nella mozione latino-americana.

L'Urss usciva sconfitta dalla votazione⁶²⁶; cercò, quindi, un modo per avvicinare il governo italiano ed evitare, in qualche modo, che la situazione degenerasse. Il 28 luglio l'ambasciatore sovietico, Rjov, ottenne un incontro con Moro chiedendo la collaborazione italiana affinché non scoppiasse un nuovo conflitto mediorientale. Lo statista pugliese rispose che l'azione dell'Italia si era indirizzata verso il conseguimento di questo scopo e che ci si era mossi sia in campo israeliano che in quello arabo.

⁶²³ Cfr. A. Polsi, *Storia dell'Onu*, Laterza, Roma-Bari 2006.

⁶²⁴ Cfr. Assr, Faf, *Diari*, 5 luglio 1967.

⁶²⁵ Acs, Am, *Serie Scritti e discorsi*, busta 17.f. 367, *Discorso tenuto alla Camera dei deputati sulla crisi del Medio Oriente*, 13 luglio 1967.

⁶²⁶ L. Riccardi, *Il «problema Israele»...*, cit., p. 236.

Moro, altresì, ricordava quanto l'opinione pubblica italiana fosse attraversata da un sentimento filoisraeliano o meglio «dell'idea, fortemente sentita, della garanzia dell'esistenza per Israele»⁶²⁷ e di come il governo non potesse sottovalutarla.

Il fatto che Rijov avesse chiesto udienza a Moro fu sintomatico della riconosciuta autorevolezza del presidente italiano nella questione mediorientale. Il “potere decisionale” Moro l'aveva assunto nel momento in cui aveva accettato di guidare la delegazione italiana all'Onu e di rappresentarne la posizione il 21 giugno. Su questa scia, il 13 luglio fu lui, alla Camera, a rispondere alle interrogazioni e alle mozioni presentate dalle opposizioni sulle scelte italiane in Medio Oriente.

Moro esordì ricordando la preoccupazione dell'Italia per il conflitto e l'azione da essa sostenuta, per evitarlo, quando non era ancora scoppiato e, per ricomporlo, quando le ostilità si erano aperte. L'Italia si era mossa verso un obiettivo di pace ed era stata guidata da rivendicazioni di giustizia come il rispetto per l'integrità territoriale, l'indipendenza politica e le «fondamentali ragioni di vita di tutti gli Stati e popoli»⁶²⁸ che vivevano nella regione. Il presidente del Consiglio difese, quindi, la compattezza della maggioranza di fronte alle «accentuazioni di tono»⁶²⁹ che si erano ravvisate all'interno dell'esecutivo e che erano state erroneamente «esasperate»⁶³⁰ ringraziando pubblicamente Fanfani per aver ricevuto da lui «la più leale e amichevole collaborazione»⁶³¹.

Anche in quell'occasione Moro esplicitò i fondamenti della linea dell'equidistanza: comprensione e collaborazione con i popoli arabi, ma anche riconoscimento dell'esistenza e del diritto all'esistenza di Israele. Nel prosieguo del discorso il presidente italiano riprese alcuni passaggi dell'intervento al Palazzo di Vetro e si avviò alla conclusione rinnovando la

⁶²⁷ Id., *La «grandezza» di...*, cit., p. 283.

⁶²⁸ Acs, Am, *Serie Scritti e discorsi*, busta 17, f. 367, *Discorso tenuto alla Camera dei deputati sulla crisi del Medio Oriente, 13 luglio 1967*, cit.

⁶²⁹ *Ibidem*.

⁶³⁰ *Ibidem*.

⁶³¹ *Ibidem*.

sollecitudine dell'Italia a collaborare in sede Onu per garantire «pace e sicurezza a tutti gli Stati interessati»⁶³².

Il 17 ottobre, al Senato, rispondendo a mozioni, interpellanze e interrogazioni⁶³³, Fanfani rilasciò dichiarazioni simili:

L'Italia [ha fatto] ogni sforzo per prevenire [il conflitto e] ha continuato a svolgere opera di assistenza alle vittime del conflitto, di contenimento di alcuni effetti, specie per quanto riguarda i profughi arabi, di consigli alle parti interessate[...] continueremo ad adoperarci perché nel rispetto della esistenza di tutti i popoli e delle loro giuste aspirazioni di libertà, di sicurezza, di sviluppo [...] condizioni eque di pace siano al più presto ristabilite.⁶³⁴

La risoluzione finale arrivò il 22 novembre 1967. Si trattava della risoluzione n. 242 del Consiglio di Sicurezza.

La guerra dei Sei Giorni lasciava un'eredità da non sottovalutare: «[...] il risultato è che ora la Russia è nel Mediterraneo»⁶³⁵, aveva detto Bourghiba junior al politico aretino il 27 agosto in un incontro ad Arezzo. Per questo, nonostante il rumore delle armi si fosse arrestato, Fanfani continuò a sensibilizzare sia gli Usa che il mondo arabo⁶³⁶ per

“riparare” i guasti che si erano venuti a creare con il conflitto e che avevano determinato un sostanziale indebolimento del campo democratico sulla frontiera della Guerra fredda collocata sul Mediterraneo.⁶³⁷

Il 28 febbraio 1968, alla Camera, in sede di discussione del bilancio di previsione il ministro toscano amplificò la portata del suo ragionamento:

⁶³² *Ibidem*.

⁶³³ Assr, Faf, *Diari*, 17 ottobre 1967, cit.

⁶³⁴ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 17 ottobre 1967, cit.

⁶³⁵ L. Riccardi, *La «grandezza» di...*, cit., p. 266. Cfr. anche Nuti, *Le relazioni tra...*, cit., pp. 47 e 48 dove si fa un calcolo della presenza navale sovietica nel Mediterraneo.

⁶³⁶ Cfr. anche, sulla ripresa della politica di amicizia con gli Arabi per contenere l'espansionismo sovietico, l'incontro con i Tedeschi in Assr, Faf, *Diari*, 2 febbraio 1968.

⁶³⁷ L. Riccardi, *La «grandezza» di...*, cit., p. 269.

Il Mediterraneo è stato al centro di una evoluzione particolarmente marcata in funzione soprattutto di due componenti: il conflitto arabo-israeliano e l'accresciuta attività politica e militare dell'URSS in questo settore. La presenza di unità navali sovietiche, prima sporadica e relativamente modesta, è divenuta permanente e consistente proprio dopo la guerra arabo-israeliana [...] L'incremento della presenza navale sovietica è certamente stato agevolato da una più diretta disponibilità dei porti, delle basi, delle acque territoriali dei paesi rivieraschi, che per le vicende e le conseguenze del recente conflitto armato sono stati maggiormente legati all'URSS⁶³⁸

ergo

è necessario continuare a premere con amichevole fermezza per una pacifica composizione del conflitto arabo-israeliano, causa prima degli attuali squilibri e di non pochi danni anche per i paesi che a tale conflitto sono estranei. Basti a quest'ultimo riguardo ricordare quelli derivanti dalla chiusura del canale di Suez. In secondo luogo, è urgente riprendere da parte di tutti gli Stati, specie se mediterranei, una efficace ed organica politica di amicizia verso i popoli arabi. Aiutati a progredire con fiducia in un ordinato sviluppo economico e sociale, diminuirà in essi l'incentivo a rallentare legami politici e militari con gli Stati occidentali, rafforzando per converso quelli con altri Stati.⁶³⁹

Nel campo occidentale, il politico aretino aveva lamentato non soltanto la latitanza degli Usa, ma anche quella dei partner atlantici europei⁶⁴⁰. L'assenza della Nato fu grave poiché, per quanto la questione israelo-palestinese non fosse "geograficamente" affare della Nato, le conseguenze del conflitto tra Israeliani e Arabi ebbero in Europa una parte importante⁶⁴¹.

⁶³⁸ Assr, Faf, *Sezione I, serie 1, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 41, fasc. 49*, Testo dattiloscritto dell'intervento alla Camera dei deputati in sede di discussione del bilancio di previsione, 28 febbraio 1968, cit.

⁶³⁹ *Ibidem*.

⁶⁴⁰ M. Brosio, op. cit., p. 418.

⁶⁴¹ *Ivi*, p. 411.

Nel Consiglio atlantico di metà giugno la Nato non fu capace di adottare una posizione comune, divisa com'era tra sostenitori di Israele e suoi contestatori. La Francia fu tra quest'ultimi.

Il 24 maggio, durante un colloquio a Parigi, il generale de Gaulle aveva avvertito il ministro degli Esteri israeliano, Abba Eban: «Ne faites pas la guerre [...] surtout n'attaquez pas»⁶⁴². Per risolvere la questione del golfo di Aqaba, de Gaulle, piuttosto, aveva proposto una conferenza a quattro dove la Francia avrebbe lavorato per la pace. Il 2 giugno il presidente francese, a seguito di un Consiglio dei ministri, attraverso un suo comunicato, era diventato ancora più esplicito:

La France n'est engagée à aucun titre ni sur aucun sujet avec aucun des États en cause. De son propre chef, elle considère que chacun de ces États a le droit de vivre. Mais elle estime que le pire serait l'ouverture des hostilités. En conséquence, l'État qui, le premier et où que ce soit, emploierait les armes n'aurait ni son approbation ni [...] son appui.⁶⁴³

Il 5 giugno era scattato l'embargo di materiale bellico contro Israele e paesi arabi; fu, però, Tel Aviv a soffrirne maggiormente perché «important acheteur de matériel de guerre français et presque unique pour l'aviation»⁶⁴⁴. La Francia fu, in questo, sostituita dagli Stati Uniti⁶⁴⁵.

Il 21 giugno, sempre a seguito di un Consiglio dei ministri, de Gaulle aveva messo in correlazione la guerra dei Sei Giorni con la guerra in Vietnam, «Un conflit contribue à en susciter un autre»⁶⁴⁶. L'intervento americano nel Sud-est asiatico era, per il Capo di Stato francese, causa indiretta della guerra in Medio Oriente. Finché non fosse stato posto termine alla presenza americana in terra vietnamita, non ci sarebbe stata possibilità di pacificazione mondiale.

⁶⁴² Vaïsse, *La Grandeur: politique...*, cit., p. 635.

⁶⁴³ Ivi, p. 636.

⁶⁴⁴ *Ibidem*.

⁶⁴⁵ Su questo "avvicendamento" cfr. D. Caviglia, M. Cricco, op. cit., p. 21.

⁶⁴⁶ Vaïsse, *La Grandeur: politique...*, cit., p. 638.

Dal disimpegno nella questione mediorientale, passando per l'embargo, la posizione francese nei confronti di Israele finì per essere molto dura. Qualche giorno dopo l'approvazione all'unanimità della risoluzione 242, de Gaulle, infatti, parlò di Israele come dell'«aggressore», pur continuando a sollecitare un suo diritto all'esistenza⁶⁴⁷. Rispetto ai tempi della crisi di Suez in cui la Francia era legata a Israele, «son image en [était] totalement transformée au Proche-Orient»⁶⁴⁸.

Vista *a posteriori*, quella presa di posizione di de Gaulle sancì una cesura non soltanto nelle relazioni tra Francia e Israele. Ebbe una portata più generale, segnando il tramonto di una sostanziale intesa tra lo Stato ebraico e l'Europa.⁶⁴⁹

L'opera di sensibilizzazione maggiore, per Fanfani, doveva essere indirizzata verso gli Usa. Il responsabile di quest'operazione fu Ortona. Quest'ultimo, per volontà di Fanfani, ricevette un rapporto fatto pervenire al ministro degli Esteri da Catalano di Melilli, ambasciatore italiano al Cairo dal 1967 al 1969 e già segretario generale della Farnesina. Il documento rilevava, dopo la sconfitta nella guerra dei Sei Giorni, il vuoto occidentale in Egitto a fronte dell'accresciuta presa nel paese del socialismo sovietico⁶⁵⁰.

Il 21 luglio, Ortona ebbe un colloquio con Rusk in cui lo esortò a un maggiore coinvolgimento nella questione mediorientale, ma la risposta del segretario di Stato americano fu un rifiuto. Le parole di Rusk furono riportate in una lettera di Ortona a Fanfani:

I più interessati al Medio Oriente per motivi economici e geopolitici siete voi europei. E siete voi europei a dover rannodare le fila di una azione comune

⁶⁴⁷ Ivi, p. 640.

⁶⁴⁸ Ivi, p. 646.

⁶⁴⁹ G. Quagliariello, op. cit., p. 612. Alla stessa pagina, l'autore aggiunge: «Il 27 novembre 1967 [...] la virata filoaraba [sarebbe stata] portata alle estreme conseguenze. In quella circostanza, de Gaulle [avrebbe sottolineato] la presunta volontà di potenza del popolo ebraico con parole che [avrebbero suscitato] un'ondata di proteste [...] culminate nell'accusa di antisemitismo».

⁶⁵⁰ *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume XII, Western Europe, Document 132.*

verso il Medio Oriente. Noi siamo ben più lontani di voi da quell'area né abbiamo le vostre necessità di approvvigionamenti petroliferi.⁶⁵¹

Le parole di Rusk non furono distanti da quelle pronunciate da Johnson a Moro durante i giorni dell'Assemblea straordinaria. Alla speranza dello statista italiano di un'iniziativa americano-sovietica in Medio Oriente, Johnson aveva risposto che sarebbe toccato ai paesi dell'area ricercare una soluzione. Il presidente americano aveva sollevato il suo paese dalla responsabilità di svolgere un ruolo chiave nella questione e aveva investito gli Europei, per converso, a farsi carico di quella situazione. L'America non poteva permetterselo essendo già impegnata in Vietnam e dovendo fare i conti con l'aumento del deficit della bilancia dei pagamenti⁶⁵².

Dall'8 al 10 agosto Fanfani si recò in Romania per motivi di lavoro e lì ebbe modo di veder confermata la sintonia tra linea italiana e linea romena circa il Medio Oriente. La presa d'atto della concordanza con il presidente del Consiglio romeno, Ion Gheorghe Maurer, era avvenuta già durante gli incontri a margine dell'Assemblea di New York, in giugno. La Romania era l'unico dei paesi del Patto di Varsavia a non aver interrotto le relazioni diplomatiche con Israele. Roma e Bucarest si erano riconosciute reciprocamente come voci anticonformiste rispetto agli schieramenti cui appartenevano e avevano da subito concordato nella ricerca di una soluzione politica alla contesa nonché, prima, a evitare che la contesa avesse inizio. La sinergia passava anche per il giudizio positivo sul primo vertice di Khartoum, che, nei giorni precedenti, aveva chiamato a raccolta i ministri degli Esteri dei paesi arabi e da cui era arrivato un segnale incoraggiante per l'abbandono della linea dura contro Israele⁶⁵³.

Nonostante si fosse concluso con i tre «no», cioè no al riconoscimento, no al negoziato e no alla pace con Israele, il secondo vertice nella capitale sudanese tra fine agosto e inizio settembre segnò la

⁶⁵¹ Assr, Faf, *Sezione I, serie 1, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 39, f. 5, s.fasc. 2, Lettere di ambasciatori, 21 luglio 1967.*

⁶⁵² D. Caviglia, M. Cricco, op. cit., pp. 25 e 26.

⁶⁵³ L. Riccardi, *La «grandezza» di...», cit., p. 264 e, per il primo scambio di vedute tra l'Italia e Romania sul Medio Oriente, cfr. Id., Il «problema Israele»..., cit., p. 230.*

vittoria della linea moderata araba, cioè il ritiro delle forze israeliane con mezzi politici anziché militari. La conferenza costituì, inoltre, una svolta nell'atteggiamento di Nasser verso Israele. «A Khartoum Nasser consigliò, o meglio esortò, re Hussein a tentare di giungere a una soluzione pacifica con Israele»⁶⁵⁴. Il re di Giordania aveva già manifestato maggiore conciliabilità nell'incontro avuto con il presidente Saragat il 6 luglio al Quirinale.

Saragat [...] assicura grande amicizia per gli arabi. In nome di essa consiglia a Hussein di stare dalla parte degli USA. Hussein risponde che c'è già.⁶⁵⁵

Oltre che dagli esiti del vertice sudanese, Fanfani percepì, personalmente, il cambiamento che era maturato nel mondo arabo. Il 4 settembre, infatti, incontrò l'egiziano Riad da cui accertò «una chiara disposizione verso una soluzione pacifica della crisi»⁶⁵⁶. La base di trattativa imbastita dal ministro egiziano riguardava il ritorno delle truppe israeliane alle postazioni del 5 giugno e la garanzia dei membri del Consiglio di Sicurezza a evitare «atti ostili»⁶⁵⁷. Da parte sua si offriva la riapertura alla libera navigazione degli Stretti di Tiran e la disponibilità ad avviare altri negoziati sotto la guida di un mediatore nominato dal Consiglio di Sicurezza. Permaneva, invece, il rifiuto alla riapertura del Canale di Suez⁶⁵⁸. I segnali positivi non si limitarono al solo punto di vista politico. Fanfani aveva insistito con Colombo perché agevolasse i rapporti finanziari con l'Egitto e, in ottobre, avrebbe annunciato in Senato l'ottenimento di concessioni edili ad alcune ditte italiane da parte di alcuni paesi come la Siria e l'Iraq⁶⁵⁹.

Il politico aretino – come richiesto dal ministro degli Esteri egiziano, Riad – si fece portavoce della proposta egiziana presso Washington, ma, al

⁶⁵⁴ A. Schlaim, op. cit., p. 298.

⁶⁵⁵ Assr, Faf, *Diari*, 6 luglio 1967.

⁶⁵⁶ Ivi, *Sezione I, serie I, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 39, f. 14*, Lettera dattiloscritta di Fanfani a Bourghiba junior del 5 settembre 1967.

⁶⁵⁷ *Ibidem*.

⁶⁵⁸ Cfr. Ivi, Lettera dattiloscritta di Fanfani a Rusk del 5 settembre 1967 e Ivi, *Diari*, 4 settembre 1967.

⁶⁵⁹ L. Riccardi, *Il «problema Israele»...*, cit., pp. 247 e 248.

di là dei ringraziamenti di Rusk, la trattativa non prese corpo. Tuttavia, le buone notizie che erano arrivate dall'incontro sudanese e l'umore percepito da Fanfani negli incontri con alcuni colleghi arabi avevano preannunciato il senso della risoluzione n.242, ossia il favore per la causa araba per quanto riguardava i territori e il favore per la causa israeliana per quanto riguardava l'accordo di pace⁶⁶⁰. L'Italia, infatti, la sostenne senza indugi.

Quella che diventò la risoluzione n. 242 era partita come la proposta di risoluzione di un rappresentante inglese, Lord Caradon. Essa si risolse in «un capolavoro di deliberata ambiguità»⁶⁶¹, un sistema di pesi e contrappesi con, da una parte, la richiesta a Israele di ritirare le truppe e, dall'altra, il monito alla compagine araba di riconoscere sovranità, integrità territoriale e indipendenza politica a ogni Stato della regione.

Essa, inoltre, si esprimeva a favore della libertà di navigazione sulle vie d'acqua internazionali e rivendicava una giusta soluzione al problema dei rifugiati palestinesi. Infine, nel dispositivo si chiedeva al segretario generale dell'Onu la nomina di un commissario che promuovesse l'accordo tra le parti sulla base della risoluzione. La nomina sarebbe caduta sull'ambasciatore svedese a Mosca, Gunnar Jarring. La mozione fu accolta all'unanimità dal Consiglio di Sicurezza. Per quanto riguarda le parti in causa, essa venne accettata da Israele il 12 febbraio 1968; tra gli Arabi, Egitto e Giordania l'accosero, mentre la Siria non lo fece perché essa era favorevole al proseguimento delle ostilità. Anche l'Organizzazione per la liberazione della Palestina la rifiutò perché nella risoluzione si continuava a dare una dimensione solamente umanitaria al problema dei rifugiati e perché si riconoscevano indirettamente i confini che Israele si era dato nel 1948⁶⁶².

⁶⁶⁰ A. Schlaim, op. cit., p. 299.

⁶⁶¹ *Ibidem*.

⁶⁶² L. Riccardi, *Il «problema Israele»*, cit., pp. 249 e 250.

5. La questione alto-atesina

Il 12 settembre 1966 il presidente Moro illustrò alla Camera gli ultimi sviluppi della questione alto-atesina. Le parole dello statista pugliese furono esemplificative del nuovo percorso a cui si apriva la vertenza italo-austriaca.

Dopo la disfatta degli incontri di Parigi del 16 dicembre 1964⁶⁶³ e l'elezione di Saragat a presidente della Repubblica, Moro era diventato il vero negoziatore della questione alto-atesina; con lui, lo erano diventati, a loro volta, due dei suoi uomini di fiducia, Gaja e Toscano⁶⁶⁴ impegnati a trattare con Rudolf Kirchschräger e Rudolf Kathrein, rispettivamente capo di gabinetto di Kreisky nonché direttore dell'ufficio di diritto internazionale del ministero degli Esteri di Vienna e direttore dell'ufficio regionale tirolese. Toscano fu non soltanto "utilizzato" nelle relazioni diplomatiche con l'Austria, ma anche in politica interna dove Moro gli chiedeva di trattare con i partiti d'opposizione per l'approvazione della linea governativa sull'Alto Adige. Il 9 settembre 1966 Toscano avrebbe scritto a Moro per informarlo sui suoi colloqui con i capi del partito liberale, Malagodi e Gaetano Martino.

A certe condizioni i liberali sono pronti a votare. 1) Assicurazioni da parte austriaca di combattere i terroristi; 2) voto favorevole dei parlamentari alto-atesini 3) adeguate garanzie per gli italiani in Alto Adige. Due accuse sono state rivolte al governo: a) aver trattato con la SVP prima che con il

⁶⁶³ Nella capitale francese si erano incontrati i ministri degli Esteri di Italia e Austria, rispettivamente Saragat e Bruno Kreisky. L'Italia aveva offerto una soluzione globale della vertenza, ma l'Austria si era detta impreparata a una decisione definitiva. Cfr. M. Toscano, *Storia diplomatica della questione dell'Alto Adige*, Laterza, Bari 1967, pp. 702-707.

⁶⁶⁴ I due avevano le credenziali giuste per affrontare la vicenda. Il primo era stato console generale a Vienna e profondo conoscitore della lingua tedesca; il secondo era considerato il miglior esperto della questione in Italia, F. Scarano, *Aldo Moro e la soluzione della questione sudtirolese*, in R. Moro, D. Mezzana (a cura di), op. cit., p. 514. In più, Toscano godeva della fiducia del presidente Saragat, il quale «era legato emotivamente al mondo austriaco e tedesco. Durante il periodo fascista aveva vissuto vari anni in esilio a Vienna dove aveva intrecciato rapporti stretti con la socialdemocrazia austriaca»: esemplare fu l'amicizia con Kreisky. Cfr. L. Monzali, op. cit., p. 181. Nell'ambito della sinistra, Nenni aveva conosciuto Kreisky quando era ancora un giovane socialista del servizio d'ordine nel 1931. Cfr. Nenni, *Gli anni del...*, cit., p. 564, annotazione del 9 dicembre 1965.

Parlamento italiano, b) aver accettato di negoziare con l’Austria sotto la pressione del terrorismo e nonostante la corresponsabilità austriaca.⁶⁶⁵

Chiari Moro:

Cadute le ipotesi di Parigi, con la nostra risposta a Vienna dell’8 aprile 1965 si è iniziata una nuova fase nei contatti italo-austriaci, svoltasi in gran parte attraverso riunioni riservate tra rappresentanti dei due ministri degli esteri. Tali riunioni, cinque in tutto, hanno avuto luogo in varie occasioni fino allo scorso mese di luglio.⁶⁶⁶

L’attenzione del presidente del Consiglio per la risoluzione della controversia era emersa già nel programma del suo primo gabinetto, nel 1963. «Per quanto riguarda l’Alto Adige, il governo, nel rispetto dei diritti dell’Italia, favorirà la giusta e pacifica convivenza delle popolazioni di lingua italiana e tedesca e dei ladini»⁶⁶⁷. Per la prima volta «la questione trovava un posto esplicito in un programma di governo»⁶⁶⁸. Allo stesso modo, il 1° agosto 1964, pochi giorni dopo la costituzione del suo secondo esecutivo, Moro avvertiva:

In questa mia breve rassegna non posso fare a meno di ricordare anche la controversia circa l’applicazione dell’accordo De Gasperi-Gruber sull’Alto Adige. Attraverso i contatti in corso con gli austriaci condotti secondo una visione equilibrata ed attenta a tutti i dati della situazione, noi ci auguriamo di potere pervenire alla constatazione della estinzione della controversia aprendo così la strada allo sviluppo di quei tradizionali e fecondi rapporti che hanno sempre legato i due paesi.⁶⁶⁹

⁶⁶⁵ L. Monzali, op. cit., p. 207.

⁶⁶⁶ Acs, Am, *Serie Scritti e discorsi, busta 15.f. 283, Dichiarazioni alla Camera dei deputati su mozioni e interpellanze riguardanti l’Alto Adige*, 12 settembre 1966.

⁶⁶⁷ Toscano, *Storia diplomatica della...*, cit., p. 653.

⁶⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁶⁹ *Ivi*, p. 678.

Il 24 settembre 1965, Nenni, a proposito dell'interesse di Moro per l'argomento, scrisse: «Lo preoccupa in particolare il problema dell'Alto Adige»⁶⁷⁰. Erano i giorni in cui Fanfani era stato eletto alla presidenza dell'Assemblea generale dell'Onu e si discuteva di quelle che sarebbero potute essere le conseguenze dell'assenza di Fanfani dalla politica italiana. Anche il vicepresidente del Consiglio avrebbe manifestato qualche apprensione a Saragat: «Gli ho detto che l'assenza di Fanfani mi preoccupa per il ritardo che comporta nelle trattative per l'Alto Adige»⁶⁷¹.

Pietro Pastorelli, allievo di Mario Toscano e, come lui, docente e collega di Moro, rintracciava, tra le ragioni dell'interesse di quest'ultimo, un ambizioso disegno di politica estera:

Egli viveva la guerra fredda come un incubo e desiderava far qualcosa per allentare la tensione in Europa. Il disegno, cui pensava da tempo, era di rompere la contrapposizione esistente nel nostro continente creando un "blocco dei paesi di buona volontà" inizialmente costituito da Italia, paese dell'Alleanza atlantica, Austria, paese neutrale, e Jugoslavia⁶⁷², paese comunista, ma non strettamente dipendente dall'Unione Sovietica, e con la speranza che a esso potesse unirsi un paese del Patto di Varsavia.⁶⁷³

«Con il primo affermarsi della distensione si precisò la lettura di Moro di una realtà internazionale in lenta evoluzione»⁶⁷⁴. Per realizzare il suo disegno era quindi indispensabile superare le controversie con i paesi confinanti attuando «processi distensivi locali»⁶⁷⁵. Sulla questione alto-atesina si aprì forse il maggior divario tra Fanfani e Moro. Per quest'ultimo, la questione alto-atesina era un problema interno, ma con riflessi internazionali. L'Alto Adige, come zona di confine, rappresentava, naturalmente, un crocevia tra politica interna e politica estera⁶⁷⁶; per

⁶⁷⁰ Nenni, *Gli anni del...*, cit., p. 531, annotazione del 24 settembre 1965.

⁶⁷¹ Ivi, p. 533, annotazione del 28 settembre 1965.

⁶⁷² Per i tentativi di avvicinamento dell'Italia di Moro alla Jugoslavia cfr. B. Zaccaria, *La strada per Osimo: Italia e Jugoslavia allo specchio (1965-1975)*, FrancoAngeli, Milano 2018.

⁶⁷³ Scarano, *Aldo Moro e...*, cit., pp. 515 e 516.

⁶⁷⁴ Tosi (a cura di), *Sulla scena del...*, cit., p. 8.

⁶⁷⁵ Formigoni, *Aldo Moro. Lo...*, cit., p. 209.

⁶⁷⁶ Ivi, p. 210.

Fanfani doveva costituire, esclusivamente, un problema interno. Moro l'aveva inserito nel suo disegno distensivo; «Fanfani [...] non considerava così importante risolvere il problema sudtirolese»⁶⁷⁷. Di conseguenza, all'interno del ministero degli Esteri nacquero alcuni dissidi tra il ministro stesso e chi impersonava la linea di Moro (e Saragat), ovvero Toscano.

Sull'impegno di Moro furono vari gli apprezzamenti da parte austriaca. Due a titolo di esempio. Silvius Magnago, presidente della provincia di Bolzano dal 1960 al 1989 e leader della *Südtiroler Volkspartei* («SVP», partito popolare sudtirolese) dal 1957 al 1989 disse che Moro era stato il presidente del Consiglio italiano con cui aveva avuto il rapporto migliore e quello che più si era speso per la soluzione della controversia; dello stesso tenore, Rolf Steininger, insigne studioso della questione, il quale riteneva che mai nessun presidente del Consiglio italiano avesse desiderato la risoluzione della vertenza quanto Moro⁶⁷⁸.

Fanfani era stato coinvolto nella contesa italo-austriaca nel 1961. Allora, da presidente del Consiglio si era trovato a fronteggiare la cosiddetta *Feuernacht*, la «notte di fuoco» tra l'11 e il 12 giugno. Quella notte, in Alto Adige, si erano verificate 47 esplosioni causando anche una vittima, lo stradino Giovanni Postal⁶⁷⁹. Gli episodi di quel giugno 1961 rappresentavano il culmine di un fenomeno che aveva preso piede nella seconda metà degli anni Cinquanta dopo che l'Austria, da territorio occupato dalle forze alleate, era ritornata a essere nel 1955 uno Stato pienamente sovrano⁶⁸⁰. Quindi, il 4 luglio 1956 il cancelliere austriaco, Julius Raab, aveva accusato l'Italia di non aver adempiuto l'accordo De Gasperi-Gruber del 1946 e nel mese di ottobre il governo di Vienna aveva

⁶⁷⁷ Scarano, *Aldo Moro e...*, cit., p. 522.

⁶⁷⁸ Ivi, pp. 527 ss.

⁶⁷⁹ Id., *Le origini della Commissione dei 19 e il suo significato*, in G. Bernardini, G. Pallaver (a cura di), *Dialogo vince violenza. La questione dell'Alto Adige/Südtirol nel contesto internazionale*, il Mulino, Bologna 2015, p. 234.

⁶⁸⁰ C. Romeo, *Il confine sotto attacco. La "Notte dei Fuochi" nella storiografia e pubblicistica italiana*, in «Storia e Regione/Geschichte und Region» 20 (2011), n. 1, p. 122. Ancora prima, il 9 aprile 1954 la SVP aveva inviato un memorandum a Roma in cui esprimeva le sue rimostranze, cfr. Scarano, *Aldo Moro e...*, cit., p. 512.

trasmesse a Roma un memorandum in cui chiedeva l'autonomia regionale per il Sud Tirolo⁶⁸¹.

Sempre nel 1956, veniva fondato il «BAS», *Befreiungsausschuss Südtirol*, Comitato per la Liberazione del Sud Tirolo, che, ricorrendo al mezzo degli attentati dinamitardi, acutizzava il clima di tensione con l'Italia. Gli obiettivi delle deflagrazioni erano i simboli dello Stato italiano in Alto Adige, ma non si escludeva che gli attentati potessero colpire anche le persone⁶⁸². Nell'aprile 1957 l'Italia si dichiarava pronta a colloqui non vincolanti con l'Austria. Nel mese di novembre la SVP lanciava il motto «Los von Trient», (Via da Trento), nell'ambito di una manifestazione antitaliana organizzata a Castel Firmiano, nei pressi di Bolzano e nel 1958 presentava in Parlamento un progetto per una nuova autonomia⁶⁸³.

Da parte di Vienna (fu Kreisky a dirlo all'Assemblea delle Nazioni Unite del 1959) si faceva sapere che se i colloqui bilaterali non avessero dato risultati concreti la questione sarebbe stata portata all'Onu. Quello che effettivamente accadde nel 1960 e nel 1961. Gli esiti della XV e XVI Assemblea generale delle Nazioni Unite furono sostanzialmente gli stessi: sollecitazione alla ripresa di contatti bilaterali tra le parti per la ricerca di un mezzo pacifico come soluzione della vertenza⁶⁸⁴. Il ruolo dell'Onu fu essenzialmente quello di «spezzare il ghiaccio diplomatico tra Italia e Austria. La sua funzione pacificatrice si era svolta soprattutto a livello politico e soprattutto psicologico»⁶⁸⁵.

Nel settembre 1961, ancor prima della XVI Assemblea del Palazzo di Vetro, per iniziativa del ministro dell'Interno italiano, Mario Scelba e del presidente del Consiglio italiano, Fanfani, fu creata la «Commissione dei 19». Essa – ufficialmente «Commissione di studio dei problemi dell'Alto Adige» – si insediò il 13 settembre al Viminale.

⁶⁸¹ G. Caprotti, *Alto Adige o Sudtirolo? La questione altoatesina o sudtirolese dal 1945 al 1948 e i suoi sviluppi: studio degli archivi diplomatici francesi*, FrancoAngeli, 1988, p. 162.

⁶⁸² G. Pallaver, *La pacificazione dopo il terrorismo sudtirolese. Trattative, democrazia consociativa e divisione del potere*, in G. Bernardini, G. Pallaver (a cura di), op. cit., pp. 271 e 272.

⁶⁸³ G. Caprotti, op. cit., p. 163.

⁶⁸⁴ Toscano, *Storia diplomatica della...*, cit., pp. 571 e 609.

⁶⁸⁵ Pallaver, *La pacificazione dopo...*, cit., p. 285.

L'organo aveva il compito di accertare la posizione di tutti gli interessati sull'attuazione dell'ordinamento amministrativo, regionale, provinciale e comunale in vigore, e le ragioni delle singole posizioni; nonché le prospettive di sviluppo armonioso di tutti i gruppi linguistici, nella salvaguardia delle caratteristiche etniche e culturali.⁶⁸⁶

Scelba

[era] profondamente convinto che se tutti, in Alto Adige e fuori dell'Alto Adige, si [fossero persuasi] – e una volta per sempre – che la frontiera del Brennero [fosse] intangibile; che, per conseguenza, la minoranza di lingua tedesca in Alto Adige [fosse] destinata a vivere stabilmente nei confini dell'Italia...allora le posizioni aprioristiche...[avrebbero dovuto] lasciare il posto alle discussioni serene, alle soluzioni ragionevoli.⁶⁸⁷

La Commissione era composta da 19 membri: sette Sudtirolesi, un Ladino e undici Italiani⁶⁸⁸. Il 10 aprile 1964 fu consegnata la relazione finale, che proponeva 110 provvedimenti tesi a migliorare l'autonomia del gruppo etnico tedesco.

La Commissione rappresentò l'indispensabile foro di discussione per riportare il problema sudtirolese nell'ambito del dialogo e della comprensione e questo nel momento in cui l'esplosione del terrorismo e l'aumentare della spirale della violenza [e] i ricorsi d[ell'Austria] all'ONU, la soluzione della questione sembrava irraggiungibile e aleggiava perfino lo scettro [*sic*] di una guerriglia come in Algeria o a Cipro.⁶⁸⁹

Le 110 misure sarebbero salite a 137 nel 1969 in seguito a ulteriori negoziati tra Vienna e Roma e avrebbero costituito il cosiddetto «Pacchetto», fulcro del «Secondo Statuto d'autonomia» entrato in vigore

⁶⁸⁶ Scarano, *Le origini della...*, cit., p. 262.

⁶⁸⁷ Toscano, *Storia diplomatica della...*, cit., pp. 587 e 588.

⁶⁸⁸ Pallaver, *La pacificazione dopo...*, cit., p. 286.

⁶⁸⁹ Scarano, *Le origini della...*, cit., p. 267.

nel 1972⁶⁹⁰. Il «Pacchetto» doveva offrire una migliore tutela della minoranza germanofona e uno sviluppo dell'autonomia territoriale.

All'indomani della presentazione al governo del rapporto della Commissione, l'Austria chiese un incontro tra i due ministri degli Esteri. Lo scopo per cui Vienna intendeva riprendere il dialogo con Roma era quello di evitare una soluzione squisitamente italiana, interna della controversia e quindi plasmata sulle risultanze della «Commissione dei 19». Il nuovo incontro si tenne il 25 maggio 1964 a Ginevra. Saragat e Kreisky ribadirono i rispettivi punti di vista sull'adempimento o meno dell'Accordo De Gasperi-Gruber, ma, secondo Saragat, quella

differenza di punti di vista non avrebbe dovuto influire sulla soluzione della controversia, soluzione che si poteva ricercare con una formula che rispettasse e salvaguardasse i due predetti punti di vista⁶⁹¹.

Per Kreisky, una volta che si era constatata la volontà dei due governi di raggiungere un accordo, sebbene da due diversi punti di vista,

sarebbe stato opportuno procedere all'istituzione di una commissione mista di esperti, la quale, dopo un approfondito esame tecnico [...] della controversia, avrebbe sottoposto i risultati di tale esame ai due ministri, i quali, in un loro successivo incontro, avrebbero potuto trarre le conseguenti decisioni.⁶⁹²

In base ai lavori della Commissione mista si giunse, da parte dell'Italia, alla formulazione della prima ipotesi globale d'intesa. Tale

⁶⁹⁰ Pallaver, *La pacificazione dopo...*, cit., p. 287. Il «Primo Statuto d'autonomia» fu approvato nel 1948. Esso discendeva dall'Accordo De Gasperi-Gruber del 5 settembre 1946, allorché, a margine della Conferenza di pace a Parigi post Seconda guerra mondiale, il presidente del Consiglio nonché ministro degli Esteri italiano, Alcide de Gasperi e il ministro degli Esteri austriaco, Karl Gruber, siglarono un accordo a tutela della minoranza tedescofona in Alto Adige. Con quell'atto si intendeva dare una sistemazione alla contesa italo-austriaca sull'AltoAdige/Südtirol, che si trascinava dal primo dopoguerra quando la regione, appartenuta all'impero austro-ungarico, sconfitto nella Grande guerra e ormai dissoltosi, venne assegnata all'Italia, potenza vincitrice. Per la storia della contesa cfr. Toscano, *Storia diplomatica della...*, cit.

⁶⁹¹ P. Pastorelli, *I rapporti italo-austriaci dall'accordo De Gasperi-Gruber alle intese più recenti (1946-1969)*, Rivista di Studi Politici Internazionali, Vol. 40, n.2 (aprile-giugno 1973), p. 222.

⁶⁹² Toscano, *Storia diplomatica della...*, cit., p. 665.

proposta, avanzata da Saragat a Kreisky il 16 dicembre 1964 a Parigi, consisteva, da un lato, nell'indicazione degli atti che avrebbero potuto comportare la chiusura della controversia e, dall'altro, nell'elencazione delle misure interne da adottare a favore delle popolazioni dell'Alto Adige. Kreisky,

fatti alcuni rilievi circa le misure, replicò che da parte austriaca non si era preparati a una decisione definitiva e che pertanto avrebbe dovuto riferire la proposta al suo governo.⁶⁹³

La risposta del governo arrivò il 30 marzo 1965 quando, «accettando le modalità di chiusura della controversia, ma mantenendo riserve circa le misure, non [tenne] conto della globalità della proposta italiana»⁶⁹⁴. A proposito delle misure, Vienna chiedeva di riaprire la discussione su 13 di esse. Fu la SVP a bloccare l'accoglimento del «Pacchetto» Saragat-Kreisky. I Sudtirolesi ritenevano insufficienti le misure a loro vantaggio, insoddisfacenti i miglioramenti a favore del loro potere autonomo. Alla chiusura di Vienna l'Italia rispose l'8 aprile in maniera interlocutoria, ovvero dichiarandosi pronta a riprendere i contatti bilaterali, ma ritenendo prioritario, prima di qualsiasi altro incontro, un esame approfondito delle nuove richieste austriache. Con il nuovo quadro venutosi a creare, decadeva anche l'ipotesi relativa alla chiusura della controversia così com'era stata decisa a Parigi, ossia l'istituzione di una Corte arbitrale «per garantire in sede internazionale l'attuazione in sede interna delle misure previste»⁶⁹⁵.

La «garanzia internazionale» era stata uno dei pilastri della posizione austriaca nella disputa con l'Italia. Dai tempi del ricorso alla piattaforma dell'Onu nel 1960 e nel 1961. La ricerca di un «ancoraggio internazionale» era motivata dalla volontà di trovare un garante che, internazionalmente, vegliasse sull'applicazione degli accordi tra Austria e Italia e dalla volontà, da parte di Vienna, di ottenere visibilità al problema così da mettere

⁶⁹³ P. Pastorelli, op. cit., p. 223.

⁶⁹⁴ *Ibidem*.

⁶⁹⁵ M. Marcantoni, G. Postal, *Il Pacchetto dalla Commissione dei 19 alla seconda autonomia del Trentino Alto-Adige*, Fondazione Museo Storico del Trentino, 2012, p. 208.

pressione alla controparte. In più, c'era una ragione – per così dire – interpretativa. L'Austria leggeva la disputa in chiave politica, l'Italia in chiave giuridica. Pertanto, se l'Onu era la migliore tribuna politica cui poter ricorrere per affrontare la questione, Roma continuava a considerare il dissidio con Vienna una questione di carattere giurisdizionale e, quindi, tutt'al più “delegabile” alla Corte internazionale di giustizia dell'Aja⁶⁹⁶.

Il 16 dicembre 1964, sul tema dell'internazionalizzazione, i due paesi erano giunti a un compromesso. Dato che Roma voleva limitare il carattere giuridico della controversia «all'interpretazione e all'applicazione dell'accordo di Parigi»⁶⁹⁷ e non alle misure interne, autonome, a favore della minoranza tedescofona – e questo lo statuto della Corte dell'Aja non l'avrebbe consentito – si pensò di optare per una Corte giurisdizionale apposita⁶⁹⁸.

Da quel momento [...] né l'Austria né la Südtiroler Volkspartei insisterono più oltre, con qualche sollievo da parte italiana, alla quale quel tipo di ancoraggio internazionale non era mai piaciuto. Meglio la Corte internazionale dell'Aja, come proposto dalle raccomandazioni dell'ONU e come previsto dalla Convenzione europea per controversie relative ad accordi bilaterali [...] e come del resto l'Italia aveva sempre sostenuto [...] all'epoca, tuttavia, Vienna non aveva accettato.⁶⁹⁹

Il 1965 fu, così, un anno di stallo per le trattative. Come di recrudescenza del fenomeno terrorista. Nel mese di maggio si contarono quattro esplosioni finché nel mese di agosto, il 26, vennero uccisi due carabinieri a Sesto Pusteria (Bolzano).

Due carabinieri italiani sono uccisi [...] in Alto Adige. Faccio dire agli austriaci che non è opportuno che il ministro del commercio estero

⁶⁹⁶ G. Caprotti, op. cit., p. 164.

⁶⁹⁷ Acs, Am, *Serie Scritti e discorsi, busta 15.f. 283, Dichiarazioni alla Camera dei deputati su mozioni e interpellanze riguardanti l'Alto Adige*, 12 settembre 1966, cit.

⁶⁹⁸ Toscano, *Storia diplomatica della...*, cit., p. 705.

⁶⁹⁹ M. Marcantoni, G. Postal, op. cit., p. 208.

venga a Roma per vedermi, in questo momento. Se vuol parlare col presidente di turno della Cee vada a Bruxelles.⁷⁰⁰

Si trattava di Palmerio Ariu e di Luigi De Gennaro; poi, in settembre tre nuovi attentati.

Lo stesso giorno in cui erano morti i due carabinieri, Moro, trovandosi in vacanza in Alto Adige, aveva incontrato segretamente il Cancelliere austriaco, Josef Klaus, a Cavalese (Trento). Il presidente del Consiglio italiano non amplificò la portata dell'incontro, ma lo definì «personale e non formale»⁷⁰¹. In realtà, secondo la testimonianza di Alcide Berloff, esponente della DC alto-atesina e organizzatore dell'incontro, il faccia a faccia tra i due leader servì a verificare la disponibilità dell'Austria a rivedere la procedura della controversia internazionale e, sul piano delle misure interne, ad accettare la loro "ascrivibilità" all'ordinamento italiano⁷⁰².

Nel dibattito sulla politica estera svoltosi alla Camera il 13 ottobre 1965, vista l'assenza di Fanfani per l'elezione all'Onu, spettò a Moro disegnare il quadro della politica internazionale. A proposito della vertenza sull'Alto Adige, il presidente del Consiglio disse:

La nostra linea sull'Alto Adige è dunque fissata nel nostro programma di Governo, dove è detto che questo, nel pieno rispetto dei diritti dell'Italia, favorirà la giusta e pacifica convivenza delle popolazioni di lingua italiana e tedesca e dei ladini, tra l'altro utilizzando tempestivamente le conclusioni della Commissione dei 19, per assicurare tranquillità e fiducia nella regione.⁷⁰³

Anche in quell'occasione Moro sottolineò come le misure a favore della minoranza tedescofona sarebbero state prese autonomamente da Roma. Sul terrorismo assicurò l'impiego di tutta l'energia e di tutti i mezzi necessari.

⁷⁰⁰ Assr, Faf, *Diari*, 26 agosto 1965.

⁷⁰¹ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 13 ottobre 1965.

⁷⁰² M. Marcantoni, G. Postal, op. cit., pp. 210-212.

⁷⁰³ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 13 ottobre 1965, cit.

Un complesso dispositivo di sicurezza è permanentemente in atto ed è stato ulteriormente rinforzato nella estate scorsa [...] l'intento dei criminali attentatori è di rinfocolare ed esasperare i contrasti, alimentare il disordine, impedire la pace.⁷⁰⁴

La macchina per la sicurezza implementata dall'Italia aveva bisogno della collaborazione con l'Austria:

La volontà italiana di raggiungere una soluzione della controversia italo-austriaca sull'Alto Adige presuppone che il governo di Vienna collabori con ogni possibile energia alla prevenzione e repressione di atti che, per la loro natura e le finalità degli esecutori, non garantiscono il mantenimento di buone relazioni tra i due paesi.⁷⁰⁵

La stasi nei negoziati fu ulteriormente determinata dalle crisi di governo, prima in Austria nell'ottobre 1965 e poi, in Italia, nel gennaio 1966. Solo dopo la risoluzione delle crisi (a Roma nel febbraio 1966 e a Vienna nell'aprile 1966) fu possibile riprendere i sondaggi. Al ministero degli Esteri austriaco non sedeva più il socialista Bruno Kreisky⁷⁰⁶, ma Lujo Toncic-Sorinj, membro di un governo formato esclusivamente dall'«ÖVP», *Österreichische Volkspartei*, il partito popolare austriaco⁷⁰⁷. Il primo contatto con il ministro Fanfani avvenne il 4 maggio 1966, a Strasburgo. I due concordarono sull'opportunità di rilanciare i colloqui tra gli esperti, ma le nebbie sull'accordo non si erano diradate del tutto. In una lettera del 4 giugno, infatti, Fanfani avrebbe parlato al suo omologo di due preoccupazioni: una relativa alla garanzia internazionale e una all'ampiezza

⁷⁰⁴ *Ibidem.*

⁷⁰⁵ *Ibidem.*

⁷⁰⁶ Kreisky divenne leader dell'opposizione e si sarebbe impegnato a impedire la rinuncia all'ancoraggio internazionale nel compromesso tra il governo viennese e quello romano, cfr. L. Monzali, op. cit., p. 210.

⁷⁰⁷ Ivi, p. 209.

delle concessioni⁷⁰⁸. Il problema alto-atesino, per Fanfani, si caratterizzava per questi due problemi politici. Essi, a loro volta, rimandavano a una definizione squisitamente interna della vertenza e a un atteggiamento di fermezza che avrebbe contraddistinto l'operato di Fanfani rispetto a quello più conciliatorio di Moro.

Tra maggio e giugno si susseguirono tre di questi incontri. Il primo a Londra il 24 e il 25 maggio; il secondo a Montreux tra il 16 e il 18 giugno e il terzo, di nuovo a Londra, tra il 18 e il 20. L'esito degli incontri segnò, da parte austriaca, l'accettazione a non internazionalizzare la questione oltre gli Accordi De Gasperi-Gruber e da, parte italiana, il sì all'adozione, sul piano interno, delle misure raccomandate dalla «Commissione dei 19» e di altri provvedimenti richiesti dai Sudtirolesi. Venne raggiunto un accordo sull'indicazione della Corte dell'Aja come sede di competenza per l'applicazione degli Accordi De Gasperi-Gruber e sulla concessione, da parte di Vienna, di una «quietanza liberatoria». Essa consisteva nella cancellazione dall'ordine del giorno dell'Assemblea dell'Onu del punto relativo alla controversia⁷⁰⁹. Il rilascio della «quietanza» non sarebbe stato immediato, ma sarebbe arrivato al momento dell'avvenuta entrata in vigore dei provvedimenti interni mentre nell'accordo precedente era immediatamente successivo all'annuncio delle misure proposte⁷¹⁰.

Puntualmente, in coincidenza dei negoziati, si scatenò una serie lunga e cruenta di attentati, la fase più violenta del terrorismo⁷¹¹. Si cominciò il 23 maggio a passo Vizze, al confine tra Italia e Austria, dove, presso un rifugio alpino una potente esplosione ferì mortalmente il finanziere Bruno Bolognesi. Due mesi dopo, il 25 luglio, a San Martino in Val Casies (Bolzano), tre finanzieri furono colpiti dai terroristi mentre rientravano nella loro caserma. Due di loro rimasero uccisi, Salvatore Cabitta e Giuseppe D'Ignoti, mentre Cosimo Guizzo riuscì a sopravvivere.

⁷⁰⁸ Cfr. Assr, Faf, *Sezione I, serie 1, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 39, f. 5*, Fanfani a Lujo Toncic, 4 giugno 1966.

⁷⁰⁹ M. Marcantoni, G. Postal, op. cit., pp. 215-218 e R. Gaja, *In margine ai più recenti sviluppi in Alto Adige*, Rivista di Studi Politici Internazionali, Vol. 55, n. 4 (220) (ottobre-dicembre 1988), p. 587.

⁷¹⁰ P. Pastorelli, op. cit., pp. 224 e 225.

⁷¹¹ Pallaver, *La pacificazione dopo...*, cit., p. 272.

Il mese di agosto fu funestato da un'ondata senza sosta di azioni terroristiche, che, fortunatamente, non determinarono altre vittime, ma suscitavano sconcerto e preoccupazione.

Il 9 settembre si consumò una delle tragedie più efferate: a Malga Sasso (Bolzano) il «Bas» provocò lo scoppio di una caserma della guardia di finanza causando la morte di tre finanzieri, Franco Petrucci, Eriberto Volgger e Martino Cossu nonché il ferimento di altri quattro.

Pochi giorni dopo, si tenne un Consiglio dei ministri e un dibattito in Parlamento riguardo all'Alto Adige. La mattina del 12 settembre

intervento in Consiglio dei M[inistri] sull'Alto Adige insistendo perché non si vada oltre il ricorso alla Corte dell'Aja quando [*sic*] a garanzie, e si chieda a Vienna e Bonn con apposite note di prendere serie misure contro i terroristi.⁷¹²

Il pomeriggio iniziò il dibattito alla Camera dove Moro rispose a mozioni e interpellanze. Il primo pensiero fu per le vittime dell'eccidio.

L'emozione è naturale per l'importanza dei temi e per le conseguenze che le decisioni del Parlamento avranno per la storia del nostro paese. Ma essa è tanto maggiore, in me ed in voi, per il ricordo vivo e doloroso delle giovani vittime dell'infame attentato di Malga Sasso [...] Queste si aggiungono alle altre vittime, in questi anni, di un odio cieco, di uno spirito di violenza e di sopraffazione che resiste ad ogni richiamo della ragione e della umanità, che persegue un folle disegno politico di esaltazione della razza e del sangue, che si oppone con fanatica intransigenza ad ogni sforzo di costruire un giusto assetto per la pacifica e feconda convivenza delle popolazioni di lingua italiana e tedesca e dei ladini in una zona di confine che, pur con i delicati problemi che propone, è indiscutibilmente e definitivamente l'ultimo lembo di terra italiana.⁷¹³

Moro era stato preceduto dal ministro dell'Interno, Paolo Emilio Taviani.

⁷¹² Assr, Faf, *Diari*, 12 settembre 1966.

⁷¹³ Acs, Am, *Serie Scritti e discorsi*, busta 15.f. 283, *Dichiarazioni alla Camera dei deputati su mozioni e interpellanze riguardanti l'Alto Adige*, 12 settembre 1966, cit.

Il ministro dell'interno ha chiarito quel che il Governo ha fatto e farà, per garantire con assoluto rigore i diritti dell'Italia e la sicurezza pubblica. Egli ha tutta la solidarietà del Governo e quella mia personale. Io debbo qui solo dire, come premessa a questo dibattito, che appunto i diritti e gli interessi della nazione saranno salvaguardati, che niente sarà risparmiato da parte nostra per la prevenzione e la repressione del terrorismo, che esso non indurrà l'Italia ad essere debole né cedevole, né ingiusta o incivile, che noi abbiamo posto e poniamo con grande fermezza l'esigenza di una organica ed impegnata collaborazione dell'Austria.⁷¹⁴

Sulla cooperazione con Vienna, il presidente aggiungeva:

Alla nostra richiesta è stato risposto con precise assicurazioni che debbono tradursi ora in attività coerente ed efficace. Italia ed Austria, come del resto tutti i paesi che hanno la possibilità di un utile intervento, come l'alleata Repubblica federale tedesca [...] sono dunque chiamati a contribuire efficacemente alla eliminazione di una siffatta situazione d'insicurezza e di gravissimo disagio.⁷¹⁵

L'auspicio era condiviso da Fanfani, che, in un telegramma dell'11 settembre a Lujo Toncic, rispondendo al messaggio dell'omologo austriaco, aveva detto che l'Italia avrebbe ancor più creduto alle professate espressioni di condanna e di cordoglio quando le autorità austriache avrebbero avviato le misure necessarie per impedire attentati⁷¹⁶.

Moro spese altre parole sul contrasto del governo al terrorismo, sulla raccomandazione all'astensione dalla violenza formulata a suo tempo dalle Nazioni Unite e sulla volontà pacifica della minoranza alto-atesina.

⁷¹⁴ *Ibidem.*

⁷¹⁵ *Ibidem.*

⁷¹⁶ Assr, Faf, Sezione I, serie 1, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 39, f. 6, s.fasc. 6.13, *Telegramma al ministro degli esteri d'Austria Toncic in merito agli attentati del 9 settembre in Alto Adige, 11 settembre 1966.*

Il Governo, dal canto suo, non ha mancato di svolgere, anche sul piano internazionale, tutti gli interventi necessari per porre termine al fenomeno terroristico e per impedire che esso trovasse appoggi diretti o indiretti [...]

La nostra richiesta non è solo fondata su evidentissime ragioni di giustizia e di convenienza, ma trova anche la sua base nella risoluzione delle Nazioni Unite del 1960, che invitava Italia ed Austria ad astenersi da qualsiasi atto di violenza [...] È giusto poi che io aggiunga che, come si è potuto constatare, la popolazione altoatesina di lingua tedesca, non solo, nella sua stragrande maggioranza, è estranea agli atti di terrorismo, ma ne condanna fermamente le sanguinose manifestazioni e ne coglie la pesante incidenza sui suoi stessi interessi e sulle prospettive, che si vanno profilando, di una pacifica e fiduciosa convivenza.⁷¹⁷

Dopo aver rievocato la storia recente della controversia, Moro passò a trattare la dimensione interna della disputa,

Il Governo italiano si è solennemente impegnato a più riprese in Parlamento, a dare seguito alle proposte elaborate dalla Commissione dei 19. Ci risulta finora che esiste un vasto consenso del Parlamento circa l'opportunità di attuare al più presto e con criteri liberali tale impegno⁷¹⁸

e quella internazionale,

Oltre all'aspetto interno del problema [...] occorre [...] tener presente che esiste, sul piano internazionale, una controversia italo-austriaca sull'interpretazione e sull'applicazione dell'accordo De Gasperi-Gruber [...] trattandosi appunto di una controversia giuridica [...] fin dal 1961, avevamo proposto all'Austria di sottoporre la controversia sulla interpretazione ed applicazione dell'accordo De Gasperi-Gruber al giudizio della Corte internazionale dell'Aja [...] Da parte italiana, venuta meno l'ipotesi prospettata a Parigi e della quale si è innanzi accennato, si è insistito sulla necessità della scelta della Corte internazionale di giustizia, quale organo giurisdizionale competente a giudicare secondo diritto.⁷¹⁹

⁷¹⁷ Acs, Am, *Serie Scritti e discorsi, busta 15, f. 283, Dichiarazioni alla Camera dei deputati su mozioni e interpellanze riguardanti l'Alto Adige*, 12 settembre 1966, cit.

⁷¹⁸ *Ibidem*.

⁷¹⁹ *Ibidem*.

Lo statista pugliese si lasciava andare a queste ultime considerazioni:

Si può concludere che il ricorso al massimo organo giurisdizionale mondiale – per la sua durata illimitata, per il suo inquadramento nel sistema più moderno del diritto pubblico europeo, per il suo altissimo prestigio, per la eseguibilità delle sue decisioni – costituisce il miglior sistema di «ancoraggio» dell'accordo De Gasperi-Gruber, se per «ancoraggio» si vuole intendere il mezzo per garantire internazionalmente l'esecuzione di un accordo [...] Oltre che la designazione della Corte dell'Aja [...] l'ipotesi attualmente in esame per la chiusura della controversia italo-austriaca prevede altresì una piena quietanza liberatoria [...] quando da parte italiana saranno state attuate le misure annunciate a favore delle popolazioni altoatesine.⁷²⁰

Infine, il presidente del Consiglio rimise le ultime decisioni al Parlamento: il governo avrebbe proceduto per la strada delle soluzioni suggerite dalla «Commissione dei 19» e dei sondaggi con Vienna solo se il Parlamento avesse dato il suo benestare.

Il 1966 rappresentò la stagione più nera del terrorismo (nel mese di settembre si contò anche un'altra vittima, Peter Wieland, oltre ad altre aggressioni), ma, “diplomaticamente”, si concluse con un avvicinamento tra Italia e SVP. A un mese di distanza dalle dichiarazioni di Moro (il 12 e il 13 settembre alla Camera e il 21 e il 22 in Senato), il presidente del Consiglio incontrò Magnago⁷²¹. Al di là del contenuto dei colloqui, ossia i chiarimenti del leader sudtirolese sulle misure da vedersi adottare e la richiesta di un ancoraggio internazionale «efficace»⁷²², fu il clima di fiducia reciproca il dato più interessante da rilevare.

⁷²⁰ *Ibidem.*

⁷²¹ A Roma gli incontri tra Moro e Magnago avvenivano spesso nella residenza privata di Mario Toscano con Pietro Pastorelli verbalizzatore, cfr. L. Monzali, op. cit., p. 208.

⁷²² M. Marcantoni, G. Postal, op. cit., p. 226.

Nel gennaio 1967 l'incontro si replicò. «Per quanto riguarda l'Alto Adige Moro si incontrerà con Magnago sabato. Insisto perché per la Corte dell'Aja ci si limiti ai ricorsi per l'accordo De Gasperi-Gruber»⁷²³.

Il «Pacchetto» discusso con Moro non conteneva tutte le richieste fatte da Magnago e anche la questione della garanzia internazionale non ne usciva definita; partendo da questi presupposti, il 23 marzo il direttivo della SVP approvò una risoluzione che contemplava l'accettazione del «Pacchetto» – sebbene questo fosse lacunoso rispetto ai chiarimenti richiesti – e l'incoraggiamento ai governi di Vienna e Roma a riprendere i negoziati.

La popolazione sudtirolese era, nell'insieme, favorevole all'accordo con l'Italia, ma c'era un margine di sfiducia perché aveva avuto troppa esperienza della destrezza con cui gli italiani [avevano rivestito] le loro promesse nei testi giuridici permettendo delle interpretazioni restrittive. Roma avrebbe dovuto fare un gesto di buona volontà, per esempio accettando di inserire in un vero impegno internazionale l'accordo considerato.⁷²⁴

Il partito di Magnago si assumeva le sue responsabilità decisionali, ma non si dissociava dal confronto continuo con il governo austriaco. Verso la metà di aprile, a Innsbruck, il governo di Vienna organizzò un vertice in cui esaminare quale decisione prendere in seguito all'evoluzione dei fatti. Per quanto riguarda il lato internazionale, l'Austria ne accettava il deferimento alla Corte dell'Aja, mentre, per quanto riguarda il «Pacchetto», veniva chiesto di considerarlo una specificazione dell'Accordo De Gasperi-Gruber; infine, la concessione della quietanza liberatoria veniva rinviata e utilizzata come strumento di garanzia politica⁷²⁵.

L'esito del vertice di Innsbruck veniva neutralizzato dalla sentenza del processo di Linz e da una nuova fiammata del terrorismo. Nella città austriaca, il 31 maggio 1967, si concludeva il processo a Norbert Burger⁷²⁶

⁷²³ Assr, Faf, *Diari*, 19 gennaio 1967.

⁷²⁴ *Fondo La Courneuve, volume 355, serie 21, s.serie 3, dossier 12/3*, Comunicato del 10 marzo 1967 di François Seydoux al ministero.

⁷²⁵ M. Marcantoni, G. Postal, op. cit., pp. 232 e 233.

⁷²⁶ Egli era uno dei principali esponenti del «Bas».

e ad alcuni dei suoi complici, con l'assoluzione di tutti gli imputati. La sentenza venne accolta con entusiasmo da parte di alcuni estremisti e Burger si disse pronto a riprendere la sua lotta.

Quel momento poté considerarsi un punto di cesura nell'ambito dell'impegno di Fanfani per la questione. In virtù di quanto successo a Linz, il 2 giugno, il ministro degli Esteri emise questo comunicato:

Anche in relazione alla manifestazione svoltasi il primo giugno a Linz per festeggiare i terroristi austriaci prosciolti dalla locale Corte d'assise, manifestazione nel corso della quale Norbert Burger avrebbe fatto pubbliche dichiarazioni affermando di voler riprendere l'organizzazione di atti terroristici in Alto Adige, sono state impartite istruzioni all'ambasciatore d'Italia a Vienna di compiere un immediato passo presso il Ministro degli Esteri Toncic attirando la sua più seria attenzione sull'atteggiamento di tolleranza delle autorità austriache, che si traduce in grave incoraggiamento del terrorismo e sulla responsabilità che il Governo di Vienna si assume nei rapporti italo-austriaci.⁷²⁷

La posizione del politico toscano si sarebbe ulteriormente irrigidita all'indomani dell'eccidio di Cima Vallona, in provincia di Belluno, dove il 25 giugno morirono quattro militari italiani e un quinto rimase ferito. Fu di nuovo un'azione di stampo terrorista. Il governo di Roma inviò una nota a quello di Vienna in cui lo accusava di una sorta di passività⁷²⁸ rispetto agli episodi accaduti e si riservava di svolgere, in reazione, tutto ciò che gli fosse consentito dalle norme internazionali. Il gesto più clamoroso fu compiuto ancora una volta dal ministro Fanfani, che si fece portavoce della decisione italiana di porre il veto sull'entrata dell'Austria nella «Ceca» e nella «Cee». «Per l'eccidio degli italiani al confine austriaco con Moro decidiamo di sospendere il nostro consenso all'associazione dell'Austria al Mec»⁷²⁹.

L'ostracismo di Roma sarebbe continuato fino a quando non si fosse dimostrato che il territorio austriaco non era utilizzato come base per gli

⁷²⁷ M. Marcantoni, G. Postal, op. cit., p. 234 nota 2.

⁷²⁸ Scarano, *Aldo Moro e...*, cit., p. 518.

⁷²⁹ Assr, Faf, *Diari*, 27 giugno 1967.

attentati. «Fino a che non combatteranno il terrorismo non consentiremo l'associazione al Mec»⁷³⁰.

L'Italia giustificava la sua presa di posizione addebitandola alla mancanza di quel principio di cooperazione e amicizia tra Stati europei, che era fondamentale per la costruzione di un'Europa unita e per essere degni di farvi parte.

Senza avvertire Moro Fanfani fece anche ritirare il padiglione ufficiale italiano dalla Fiera commerciale internazionale di Vienna per la prima volta dal 1946. Questa volta Moro fu molto contrariato. I rapporti tra i due paesi erano al livello più basso dal 1946.⁷³¹

Alla luce della strage di Cima Vallona e dei successivi contrasti con l'Austria, tra il 25 e il 27 luglio si tenne alla Camera un lungo dibattito sull'Alto Adige.

Il 7 luglio c'era stata preventivamente una riunione interministeriale.

Riunione da Moro con Nenni, Reale e Taviani, approvano quanto ho fatto per l'Alto Adige [...] Moro [...] vuole distribuire copia del "pacchetto". Resisto dicendo che almeno su alcuni punti deve mantenersi sfumato per non annullare il nostro potere negoziale.⁷³²

Nenni descrisse le posizioni di Taviani, Fanfani e Moro.

Taviani teme nuovi attentati. Fanfani valuta positivamente le ripercussioni del voto [*sic*] posto a Bruxelles all'adesione dell'Austria al MEC prima di un chiarimento di fondo su ciò che Vienna intende fare contro il terrorismo. Moro teme tutto ciò che può indirettamente aiutare i terroristi [...] nel

⁷³⁰ Ivi, 4 luglio 1967 e Ivi, *Sezione I, serie 1, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 40, fasc. 30, Istruzioni all'ambasciatore Roberto Ducci sulla questione dell'Alto Adige, 5 ottobre 1967.*

⁷³¹ Scarano, *Aldo Moro e...*, cit., p. 528. L'intransigenza di Fanfani passava anche per i piccoli gesti: nel novembre 1966 aveva protestato contro Vienna per il conferimento di una *laurea ad honorem* a un terrorista condannato a Milano a 22 anni di carcere, cfr. Assr, Faf, *Diari*, 23 novembre 1966.

⁷³² Ivi, *Diari*, 7 luglio 1967.

disegno che perseguono di accendere, all'interno dell'Alto Adige, focolai di guerriglia.⁷³³

Il sentimento di Nenni era intriso di pessimismo. Il 18 luglio un'altra riunione interministeriale. Per il leader socialista era «poco opportuno»⁷³⁴ il dibattito parlamentare in una fase che lui definiva «interlocutoria»⁷³⁵. E il 24 luglio, giorno in cui ebbe luogo il Consiglio dei ministri per concertare la posizione di Moro nel dibattito, «Sono personalmente convinto che ci si avvia al peggio»⁷³⁶, allargando la riflessione anche ad altri problemi che affliggevano il suo tempo.

Credevamo di avere liquidato il nazionalismo, il razzismo, il particolarismo. Si direbbe che razza, nazionalismo, particolarismo ci prendono alla gola [...] in Alto Adige siamo alla fase del terrorismo. Rischiamo di arrivare a quello della guerriglia.⁷³⁷

L'intervento di Moro, il giorno 27 luglio, si aprì con l'omaggio ai militari caduti. Nonostante il numero elevato di attentati, Moro assicurava che il dispositivo di sicurezza predisposto dall'Italia fosse pienamente efficiente e che si fosse chiesto all'Austria «una sincera ed operosa partecipazione [...] nella prevenzione e nella repressione del terrorismo»⁷³⁸. Poi, in termini più generali, ricordò che

parlando di un problema dell'Alto Adige non si fa[ceva] riferimento ad altro, nell'intenzione del Governo, che ad un assetto autonomistico da dare ad una regione d'Italia al fine di tutelare meglio le minoranze di lingua tedesca e ladina ed assicurare la pacifica convivenza delle diverse popolazioni nella provincia di Bolzano. Non si discute[va] del [...] confine; non si discute[va] della integrità del territorio nazionale.⁷³⁹

⁷³³ Nenni, *I conti con...*, cit., pp. 90 e 91, annotazione del 7 luglio 1967.

⁷³⁴ Ivi, p. 93, annotazione del 18 luglio 1967.

⁷³⁵ *Ibidem*.

⁷³⁶ Ivi, p. 95, annotazione del 24 luglio 1967.

⁷³⁷ *Ibidem*.

⁷³⁸ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 27 luglio 1967.

⁷³⁹ *Ibidem*.

Successivamente, dopo aver affrontato il tema delle concessioni alle popolazioni dell'Alto Adige, fu la volta del problema alto-atesino visto nella sua ottica internazionale:

Per quanto concerne l'azione del Governo sul piano internazionale, dirò che i sondaggi con il governo di Vienna, in vista del superamento della controversia internazionale sull'applicazione dell'accordo De Gasperi-Gruber, sono proseguiti esclusivamente sulla base del mandato ricevuto dal Parlamento. Tale mandato, come è noto, è imperniato su questi punti: 1) da parte italiana non si intende assumere obblighi maggiori o comunque diversi da quelli derivanti dall'accordo di Parigi del 5 settembre 1946; 2) le posizioni giuridiche rispettive italiane ed austriache sull'esecuzione dell'accordo De Gasperi-Gruber dovranno restare impregiudicate; 3) le misure che il Governo italiano potrà adottare per l'ampliamento dei poteri delle province di Bolzano e di Trento avranno carattere interno ed autonomo; 4) per le eventuali future controversie sulla applicazione dell'accordo De Gasperi-Gruber l'Italia è disposta ad accettare soltanto il deferimento alla Corte dell'Aja, il maggiore e più alto organo giurisdizionale internazionale atto a dirimere dispute giuridiche tra Stati.⁷⁴⁰

Con la stessa chiarezza, Moro giudicava irricevibile il tentativo da parte austriaca

di dare all'esigenza di garanzia un significato ed una portata inaccettabili [...] Il governo di Vienna, infatti, insistendo per certe forme di ancoraggio, sembra[va] richiedere, in sostanza, l'internazionalizzazione delle [...] iniziative e misure interne.⁷⁴¹

La parte finale dell'intervento fu dedicata al nodo terrorismo. L'Italia aveva più volte invitato il governo austriaco ad azioni concrete di contrasto e di prevenzione (6 e 22 ottobre 1966, 3 dicembre 1966 e 21 gennaio 1967); Vienna aveva risposto (11 ottobre 1966, 5 dicembre 1966 e 16 giugno 1967) declinando ogni responsabilità. In merito all'assoluzione di Burger⁷⁴²

⁷⁴⁰ *Ibidem.*

⁷⁴¹ *Ibidem.*

⁷⁴² Nel frattempo, il 22 luglio, era stato nuovamente arrestato.

e dei suoi compagni «(si noti: tutti confessi)»⁷⁴³, Moro espresse il massimo sconcerto e ricordò le sollecitazioni fatte agli Austriaci per dimostrare la loro presa di distanza rispetto alla sentenza.

Vero è che da parte austriaca si è cercata una giustificazione rifacendosi alla indipendenza del potere giudiziario. Resta però il fatto che varie e significative prese di posizioni erano possibili, per dimostrare l'attiva riprovazione del terrorismo da parte del governo austriaco.⁷⁴⁴

Inoltre, Moro fece riferimento a una trasmissione austriaca a cui avevano partecipato, il 20 giugno precedente, imputati del processo di Linz e rappresentanti politici austriaci durante la quale la

situazione altoatesina [era] stata presentata in maniera falsa e tendenziosa, evocando un presunto stato di necessità, il quale [avrebbe giustificato] il ricorso alla violenza. [Furono] formulate infondate accuse alle autorità italiane di polizia di sottoporre gli altoatesini a torture ed alla politica italiana⁷⁴⁵ in Alto Adige di volere la distruzione del gruppo linguistico tedesco. Ma quello che occorre mettere in rilievo è che la trasmissione [costituì] anch'essa un vero e proprio incitamento all'attività terroristica.⁷⁴⁶

Ancora più inaccettabile fu considerato l'atteggiamento del governo austriaco dopo l'attentato di Cima Vallona perché, in un primo momento, aveva cercato di far passare l'attentato come un incidente. Ciò aveva indotto il governo italiano a prendere una decisione.

Il 29 giugno scorso, in relazione all'esame della domanda di associazione dell'Austria alla CECA, il nostro rappresentante in seno al Consiglio dei ministri della Comunità ha dichiarato che l'Italia non può consentire a trattative con l'Austria finché il territorio della Repubblica austriaca sia utilizzato per l'organizzazione di atti criminosi e come rifugio dei terroristi. Analoghe istruzioni sono state impartite alla nostra rappresentanza presso la

⁷⁴³ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 27 luglio 1967, cit.

⁷⁴⁴ *Ibidem*.

⁷⁴⁵ L'accusa di maltrattamento ai danni degli arrestati da parte delle forze di polizia italiane fu uno dei motivi che fomentò la conflittualità tra Roma e Vienna. Cfr. C. Romeo, op. cit., p. 129.

⁷⁴⁶ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 27 luglio 1967, cit.

Comunità economica europea in relazione alla parallela richiesta di associazione austriaca.⁷⁴⁷

All'accusa del governo austriaco nei confronti dell'Italia di aver voluto stabilire un collegamento tra l'entrata dell'Austria nella «Ceca» e nella «Cee» e la questione alto-atesina, Moro respingeva l'accusa e chiariva, bensì, di aver voluto stabilire un collegamento «fra l'incoraggiamento al terrorismo e la richiesta di associazione alla CEE e alla CECA»⁷⁴⁸.

Qualche parola sul coinvolgimento di alcuni cittadini tedeschi nella rete terroristica⁷⁴⁹:

Bonn non soltanto ha svolto una decisa azione nei confronti dei cittadini tedeschi – invero non numerosi – coinvolti nell'attività terroristica e ha esercitato una accurata sorveglianza sull'attività delle sue associazioni estremiste nei riflessi della questione altoatesina, ma anche recentemente, per bocca del suo ministro degli esteri, ha confermato che il governo tedesco intende mantenersi completamente estraneo alla controversia italo-austriaca e comprende il fondamento della nostra decisione di opporci a trattative fra le Comunità e l'Austria, finché il territorio di quel paese sia utilizzato per l'organizzazione di atti criminali e come rifugi o dei terroristi.⁷⁵⁰

Vieppiù, nel 1968 il governo tedesco operò per spingere il governo austriaco ad accettare il «Pacchetto» e il cosiddetto «Calendario operativo» offerti dal governo italiano⁷⁵¹. Si ricordi anche la condanna del terrorismo di fronte al *Bundestag* da parte del ministro degli Esteri, Schröder, il 15 settembre 1966⁷⁵².

⁷⁴⁷ *Ibidem*.

⁷⁴⁸ *Ibidem*. Sulla contrarietà dell'Austria alla decisione italiana cfr. *Fondo La Courneuve, volume 355, serie 21, s.serie 3, dossier 12/3*, Telegramma del 6 luglio 1967 di François Seydoux al Ministero.

⁷⁴⁹ «Molti italiani e soprattutto le sinistre ritenevano [gli atti di terrorismo] ispirati e finanziati dalla Repubblica federale di Germania», cfr. Scarano, *Aldo Moro e...*, cit., p. 522.

⁷⁵⁰ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 27 luglio 1967, cit.

⁷⁵¹ Cfr. Scarano, *Aldo Moro e...*, cit., p. 529.

⁷⁵² L. Monzali, op. cit., p. 209 e cfr. *Fondo La Courneuve, volume 355, serie 21, s.serie 3, dossier 12/3*, Telegramma del 15 settembre 1966 di François Seydoux al ministero.

«Si conclude alla Camera con voto per alzata di mano il dibattito sull'Alto Adige, per il veto all'Austria sul «Mec» e per la corte dell'Aja come unico ancoraggio Moro tiene ferme le posizioni da me assunte»⁷⁵³.

Nonostante la fermezza che la posizione italiana aveva acquisito nei confronti dell'Austria, la furia terroristica non si placò e, il 30 settembre, a Trento, un'esplosione colpì a morte due poliziotti, Filippo Foti ed Edoardo Martini. Per fortuna, l'ultimo attentato con vittime.

Nella massima discrezione, a Londra, erano continuati anche i sondaggi tra le due parti (17 e 18 novembre e 6 e 7 dicembre)⁷⁵⁴.

A partire dal novembre dello stesso 1967 ripresero i contatti tra Italia e Austria con numerose riunioni della commissione mista di esperti, allo scopo di continuare l'esame del [...] calendario operativo [che] consisteva in una serie di atti unilaterali distinti, da parte italiana e da parte austriaca, da compiersi però in un preciso ordine di successione.⁷⁵⁵

Rappresentanti di Austria e SVP organizzarono due incontri, uno l'8 settembre e uno il 6 dicembre in cui decidere insieme quale atteggiamento assumere nei confronti dell'Italia⁷⁵⁶. Nell'appuntamento di settembre, a Salisburgo, si decise di accettare la garanzia giuridica chiesta dall'Italia e di considerare chiusa la controversia internazionale solo quando le misure del «Pacchetto» fossero state attuate. In dicembre, a Innsbruck, venne nominato un Sottocomitato misto Austria-SVP che potesse avanzare una proposta formale sull'ancoraggio internazionale. Da parte italiana, il 9 novembre, si tenne una riunione interministeriale in cui vennero esaminate le proposte austriache e impartite le direttive agli esperti coinvolti⁷⁵⁷. Nenni –presente– ne diede questa descrizione:

⁷⁵³ Assr, Faf, *Diari*, 27 luglio 1967.

⁷⁵⁴ L. Monzali, op. cit., p. 213.

⁷⁵⁵ P. Pastorelli, op. cit., p. 226.

⁷⁵⁶ «Senza l'assenso preventivo della *Südtiroler Volkspartei* l'Austria non avrebbe mai potuto trovare un accordo con l'Italia», cfr. Scarano, *Aldo Moro e...*, cit., p. 522.

⁷⁵⁷ Assr, Faf, *Diari*, 9 novembre 1967 e M. Marcantoni, G. Postal, op. cit., p. 240.

[...] Gaia ci ha dato lettura di un protocollo del ministro degli Esteri austriaco che dovrebbe chiudere la controversia. Il fatto che mi pare nuovo è che l’Austria rinuncia al famoso aggancio internazionale e accetti l’iniziale proposta italiana che ogni controversia sull’accordo De Gasperi-Gruber e sul «pacchetto» sia portata all’Aia. Il protocollo, secondo Fanfani, nasconde alcuni trabocchetti. Non è risultato chiaro quali sono. Ho per parte mia chiesto che la trattativa venga ripresa sulla base del nuovo documento [...] è stato l’avviso sia di Moro che di Taviani. Così si è deciso.⁷⁵⁸

La prima metà del 1968, che è quella, poi, che coincise con l’ultimo semestre di Fanfani al ministero degli Esteri⁷⁵⁹, fu occupata prima dalla campagna elettorale e poi dalle elezioni stesse. È facile comprendere, quindi, che ciò comportò una frenata per i negoziati. Le uniche vere novità, sul piano dei rapporti bilaterali, furono rappresentate dall’arrivo, in gennaio, del nuovo ministro degli Esteri austriaco, il diplomatico Kurt Waldheim, «conoscitore delle relazioni e molto favorevole al loro miglioramento»⁷⁶⁰, e dal progressivo esaurimento del movimento terrorista, grazie alla stretta italiana. Fanfani si sentiva meritevole di questo risultato. Il 9 giugno – non più da ministro, ma da presidente del Senato, scrisse:

Partecipo alla festa annuale dei carabinieri. Si consegna la medaglia d’oro al v.m. alla vedova del capitano Gentile, uccisa [*sic*] dai terroristi a Cima Vallona a fine giugno ‘67. Allora a Londra proposi a Moro il veto all’Austria per l’accesso al Mec e da allora il terrorismo è finito. Ricordo questo alla vedova Gentile, che mi dice: “Con mio marito sempre pensavamo che una misura, come quella da lei adottata, avrebbe troncato il terrorismo”.⁷⁶¹

L’11 aprile 1968 si tenne l’ultimo consiglio interministeriale italiano dedicato alla questione alto-atesina prima delle elezioni. Si contrapposero due linee, quella di Fanfani e quella di Moro. La riunione aveva l’obiettivo,

⁷⁵⁸ Nenni, *I conti con...*, cit., pp. 125 e 126, annotazione del 9 novembre 1967.

⁷⁵⁹ Il suo successore, nel governo «balneare» di Giovanni Leone, sarebbe stato Giuseppe Medici.

⁷⁶⁰ L. Monzali, op. cit., p. 214.

⁷⁶¹ Assr, Faf, *Diari*, 9 giugno 1968.

infatti, di discutere alcune proposte del ministro toscano. «Fanfani [era] desideroso di presentarsi alle elezioni della primavera del 1968 con l'immagine dell'uomo che aveva difeso l'onore e l'unità della nazione»⁷⁶². Egli, nel mese di marzo, aveva proposto di cambiare metodo circa la questione alto-atesina. Il suo disegno prevedeva di

decidere unilateralmente e come misura esclusivamente interna l'applicazione di una serie di provvedimenti a favore della popolazione di lingua tedesca dell'Alto Adige, al fine di fare pressione su Vienna e sulla SVP.⁷⁶³

Conseguentemente, si sarebbe potuto procedere così: presentare in Parlamento leggi e provvedimenti previsti dal «Pacchetto» oppure fare in modo che il governo facesse una dichiarazione d'intenzioni circa l'attuazione di alcuni provvedimenti.⁷⁶⁴

Nella riunione – cui parteciparono, oltre a Moro e Fanfani, Nenni, Piccioni, Gaja, il Consigliere diplomatico del presidente del Consiglio, Gian Franco Pompei e Toscano – lo statista pugliese oppose un secco no alle proposte di Fanfani. Egli riteneva che le differenze tra i due paesi «fossero ormai minime e quindi superabili dopo le elezioni politiche»⁷⁶⁵ – anche se, poi, il suo mancato reincarico avrebbe sparigliato le carte. La scelta di posticipare i negoziati era condivisa dal presidente Saragat⁷⁶⁶.

Era anacronistico, per via dell'approssimarsi delle elezioni, imporre un drastico cambio di rotta e una drastica decisione riguardo alla vertenza andando a «limitare la libertà d'azione del nuovo governo»⁷⁶⁷. Lo stesso valeva per Nenni, «Riunione sull'Alto Adige [...] Ma è come pestare l'acqua in un mortaio. Vienna traccheggia e noi non possiamo nulla fino alle elezioni»⁷⁶⁸.

⁷⁶² L. Monzali, op. cit., p. 214.

⁷⁶³ Ivi, p. 215.

⁷⁶⁴ *Ibidem*.

⁷⁶⁵ Scarano, *Aldo Moro e...*, cit., p. 529.

⁷⁶⁶ Cfr. Assr, Faf, *Diari*, 15 febbraio 1968.

⁷⁶⁷ L. Monzali, op. cit., p. 215.

⁷⁶⁸ Nenni, *I conti con...*, cit., p. 174, annotazione del 10 aprile 1968.

In quegli anni il Capo del Servizio Studi della Farnesina pubblicò un libro sull'Alto Adige, *Storia diplomatica della questione dell'Alto Adige*. Il volume nacque come replica al pubblicista austriaco Karl-Heinz Ritschel, che, in un precedente volume, aveva raccontato la questione alto-atesina secondo la versione di Vienna⁷⁶⁹. L'opera era stata ispirata da Kreisky e Toncic-Sorinj e si fondava su una documentazione diplomatica riservata, con l'intento di attaccare la posizione italiana. Toscano e Gaja considerarono il libro come un atto scorretto. Toscano, quindi, preparò una replica. Per fare questo, si avvale della collaborazione degli assistenti, Pastorelli e Gianluca André, studiò la documentazione diplomatica fornitagli dal governo di Roma e riprese alcuni suoi lavori sull'argomento⁷⁷⁰.

Le ragioni di Toscano erano chiare: non lasciare "impunito" un atto scorretto e tendenzioso come quello di Ritschel e presentare la versione italiana aggiornata della questione alto-atesina. Ma Fanfani non apprezzò. In una lettera a Toscano spiegò che l'iniziativa non era stata di suo gradimento perché contrario a chi, da parte coinvolta in un negoziato, ne scrivesse mentre le trattative erano ancora in corso⁷⁷¹.

A motivo delle diverse convinzioni di Moro e Fanfani sul tema alto-atesino, diversi furono anche gli approcci. Se il presidente del Consiglio fu preoccupato e disposto al negoziato, il ministro degli Esteri fu rigido e fermo. Si confrontino questi giudizi che arrivano da Nenni: «Moro paventa tra un paio d'anni la guerriglia se non guadagniamo a noi una parte degli alto-atesini»⁷⁷² e «Forse nei rapporti con Vienna Fanfani tira troppo la corda»⁷⁷³. E, ancora, questi estratti dai diari del politico toscano:

Moro fa presentare alla stampa una nota sulla riserva del governo italiano per l'Alto Adige di sentire sempre il Parlamento prima di ogni decisione.

⁷⁶⁹ Il titolo dell'opera era *Diplomatie um Südtirol. Politische Hintergründe eines europäischen Versagens. Erstmals dargestellt aufgrund der Geheimakten*.

⁷⁷⁰ L. Monzali, op. cit., pp. 213 e 214.

⁷⁷¹ Assr, Faf, *Sezione I, serie I, s. serie 5, s. sottoserie 3, busta 39, f. 5, s. fasc. 2, Lettere di corrispondenza*, 26 marzo 1967.

⁷⁷² Nenni, *I conti con...*, cit., p. 68, annotazione del 26 maggio 1967.

⁷⁷³ Ivi, p. 101, annotazione del 2 settembre 1967.

Faccio correggere alcune cose poco ferme e chiare. Ma decido di tornare lunedì a Roma per mostrare che seguo le cose, benché le abbia pure seguite ordinando tempestivamente passi e proteste, che l'opinione pubblica e la stampa hanno approvato.⁷⁷⁴

E successivamente:

[...] circa l'andata all'Aja vorrebbe concedere qualche cosa ancora e mi dice di farlo studiare. Insisto che lo studio si può fare, ma per ribadire la nostra ferma posizione.⁷⁷⁵

Per tutto il 1966 continuò a propugnare una linea di fermezza:

Moro voleva mandare Gaja a Bonn e Vienna per chiarire perché chiediamo la loro collaborazione contro il terrorismo. Ho detto che invece bisogna preparare [...] documenti, chiamare i nostri ambasciatori a conferire [...] così si farà.⁷⁷⁶

Talvolta, perlomeno nella sua ricostruzione, scontrandosi con la volontà del presidente del Consiglio.

A Roma riunione presso Moro per l'Alto Adige. Ha riunito me e internazionalisti per essere autorizzato a qualche cedimento sulle richieste austriache di aver carta bianca sul ricorso alla Corte dell'Aja con preliminarmente nostra rinunzia a qualsiasi opposizione. Spalleggiato dagli esperti ho detto un no fermissimo. Speriamo ora si persuada.⁷⁷⁷

Moro fu propenso al compromesso anche quando ciò significava “sconfinare” dalla posizione italiana; Fanfani, invece, restò inamovibile soprattutto nel dire no all'internazionalizzazione. La sua inflessibilità si manifestò, in particolar modo, con la scelta di porre il veto all'ingresso di

⁷⁷⁴ Assr, Faf, *Diari*, 27 agosto 1966.

⁷⁷⁵ Ivi, 1° settembre 1966.

⁷⁷⁶ Ivi, 16 settembre 1966.

⁷⁷⁷ Ivi, 7 novembre 1966.

Vienna nelle Comunità europee. Tale comportamento veniva fuori da due considerazioni. La prima nasceva dal fatto di voler «coprirsi a destra»⁷⁷⁸ mostrandosi refrattario a cedere troppo nei confronti dell'Austria; la seconda nasceva dalla stessa qualificazione interna che lui aveva e voleva dare al problema. La controversia italo-austriaca, in questo senso, non avrebbe avuto quel ritorno internazionale che potevano avere vicende come il Vietnam o la guerra arabo-israeliana. L'impegno di Fanfani era ridimensionato alla luce di queste considerazioni. A ben guardare, infatti, il suo vero coinvolgimento arrivò in un secondo momento, quando ci fu da mostrare il pugno duro. La parte negoziale, per gran parte, era stata lasciata ai collaboratori di Moro.

⁷⁷⁸ Scarano, *Aldo Moro e...*, cit., p. 522.

6. Per un'idea di Europa. Fanfani e de Gaulle a confronto

La «Crisi della sedia vuota» si concluse nel gennaio del 1966 grazie al «Compromesso di Lussemburgo».

Quando, nel caso di una decisione suscettibile di essere presa a maggioranza su proposta della Commissione, degli interessi molto importanti di uno o più partner sono in gioco, i membri del Consiglio si sforzano, in un periodo di tempo ragionevole, di arrivare a delle soluzioni che potranno essere adottate da tutti i membri del Consiglio nel rispetto dei loro interessi e di quelli della Comunità [...] per quel che concerne il paragrafo precedente, la delegazione francese ritiene che, quando si tratta di interessi molto importanti, la discussione dovrà proseguire fino a quando si giunga ad un accordo unanime [...] le sei delegazioni constatano che una divergenza sussiste.⁷⁷⁹

La divergenza «sussisteva su ciò che [si sarebbe dovuto fare] nel caso in cui la conciliazione non [fosse giunta] completamente a buon fine»⁷⁸⁰.

Il «Compromesso di Lussemburgo» fu, per l'appunto, la constatazione di un disaccordo, che, tuttavia, non impedì «la ripresa dei lavori della Comunità»⁷⁸¹. Fanfani segnò sul suo diario:

Al Lussemburgo accordo sul disaccordo per il Mec. La Francia è autorizzata a prolungare d'ora in avanti la discussione quanto vuole, mentre desautora in parte la commissione della Cee.⁷⁸²

Stando al testo, i Sei si impegnavano a cercare soluzioni consensuali nel momento in cui si doveva procedere all'esame di questioni riguardanti interessi molto importanti per uno o più partner sospendendo il voto a maggioranza per il tempo necessario a trovare l'accordo tra i paesi. Secondo la delegazione francese, in simili casi, il consenso avrebbe dovuto raggiungere l'unanimità del Consiglio. A onor del vero, tale richiesta,

⁷⁷⁹ P. Cacace, G. Mammarella, op. cit.

⁷⁸⁰ C. Malandrino, *Oltre il Compromesso del Lussemburgo verso l'Europa federale. Walter Hallstein e la crisi della "sedia vuota" (1965-66)*, in core.ac.uk, p. 43.

⁷⁸¹ *Ibidem*.

⁷⁸² Assr, Faf, *Diari*, 30 gennaio 1966.

partita come domanda della Francia, sarebbe stata sostanzialmente utilizzata anche dagli altri membri motivando l'esistenza di interessi nazionali in gioco⁷⁸³. «En fait celle-ci devenait bel et bien la règle»⁷⁸⁴, considerò il ministro degli Esteri francese.

Un'altra decisione fu varata:

une collaboration plus étroite d[evait] être établie entre le Conseil des ministres et la Commission, qui ne [aurait dû] pas rendre publiques des propositions avant d'en avoir saisi le Conseil.⁷⁸⁵

La Commissione era chiamata a non intaccare l'esecutività del Consiglio dei ministri, che, pertanto, recuperava di nuovo la preminenza su di essa⁷⁸⁶. Sembrerebbe una vittoria della Francia in entrambi i casi, sebbene, come titolò *Le Figaro*, nella vicenda non si distinsero «ni vainqueurs ni vaincus»⁷⁸⁷.

Entrambi gli atti rispecchiavano la volontà irriducibile della Francia di ostacolare la costruzione federalista dell'Europa. In primo luogo bloccando il passaggio dal voto all'unanimità a quello a maggioranza e poi spoliticizzando la Commissione e relegandola a un ruolo di «decente neutralità»⁷⁸⁸. In realtà fu lo scotto da pagare per far ripartire la macchina europea, avvantaggiandosi – laddove possibile – dei risultati della mediazione anche per interessi particolari, come nel caso della deliberazione per consenso. Cos'era la ricerca dell'unanimità se non un diritto di veto mascherato?⁷⁸⁹ Pur tuttavia, «nella posizione francese si [era] manifestato certamente un arretramento da quelle che erano state le perentorie e irritanti sortite del gollismo in tante precedenti occasioni»⁷⁹⁰.

La vita comunitaria si rimetteva in moto, ma con lentezza e sotto lo scacco degli interessi nazionali. Il timore di nuove crisi avrebbe portato, nei

⁷⁸³ M.E. Cavallaro, F.M. Giordano, op. cit.

⁷⁸⁴ M. Couve de Murville, op. cit., p. 5.

⁷⁸⁵ Vaïsse, *La grandeur: politique...*, cit., p. 559.

⁷⁸⁶ Cfr., più estesamente, C. Malandrino, op. cit., pp. 43 e 44.

⁷⁸⁷ Vaïsse, *La grandeur: politique...*, cit., p. 559.

⁷⁸⁸ C. Malandrino, op. cit., p. 41.

⁷⁸⁹ M.E. Cavallaro, F.M. Giordano, op. cit.

⁷⁹⁰ Ortona, *Gli anni della...*, cit., p. 121.

decenni successivi, a evitare discussioni che avessero potuto generare dissidi tra i membri e a posticipare, quindi, questioni importanti e potenzialmente divisive. Il «Compromesso di Lussemburgo» sanciva, per la Comunità europea, l'inizio di una fase meno vivace di quanto non lo fosse stato il decennio precedente, ma pur sempre un nuovo inizio. «D'altronde, a fronte del rischio di un completo naufragio della Comunità, appar[iva] conveniente a tutti limitare le perdite»⁷⁹¹.

Nelle parole di Couve de Murville si può ritrovare tutta la soddisfazione francese:

Je crois pouvoir dire qu'il fallait une certaine audace pour mettre en cause ces deux vaches sacrées du dogme européen que sont la Commission, souvent qualifiée [...] de supranationale et d'exécutive, et le vote à la majorité, costumment présenté comme le vrai moyen de mettre à raison les survivances nationales anachroniques qui subsistent encore ici ou là.⁷⁹²

Il ministro francese constatava, inoltre, la non difficoltà degli altri paesi nell'essere andati a parlare con loro.

Tellement d'efforts n'avaient cependant pas dû être déployés pour amener nos partenaires à venir en discuter avec nous. La confrontation elle-même devait révéler qu'au fond tout government réagissait spontanément à peu près comme le faisait le government français⁷⁹³,

pur trovando ognuno «ses bornes». Tra i limiti indicati dal responsabile del Quai d'Orsay figuravano

la crainte de mécontenter un Parlement d'instinct porté vers la limitation des pouvoirs gouvernementaux, pénétré d'étranges théories sur une façon de faire l'Europe contre les pays plutôt qu'avec leur concours; le désir aussi de ne pas trop facilement venir à la rencontre d'une France considérée comme

⁷⁹¹ A. Converti, op. cit., p. 79.

⁷⁹² M. Couve de Murville, op. cit., p. 4.

⁷⁹³ *Ibidem*.

responsable de la crise et trop encline, ou trop habile, à faire valoir ses points de vue.⁷⁹⁴

Il ministro chiosava: «L'accord intervenu portait la marque de ces inhibitions, mais au total il réglait les problèmes»⁷⁹⁵.

Le riunioni si svolsero nella capitale del Granducato poiché Parigi aveva chiesto di negoziare lontano da Bruxelles. La prima riunione ebbe luogo tra il 17 e il 18 gennaio e fu sostanzialmente all'insegna della discussione dei punti controversi e di quella dei preliminari. Fu deciso che le decisioni sarebbero state prese all'unanimità e che ci si sarebbe ritrovati il 28 gennaio per affrontare i temi del voto e del rapporto tra Consiglio e Commissione. Tra il 28 e il 29 gennaio si tenne la riunione definitiva dove venne licenziato il testo del compromesso. Non una deliberazione formale, ma un comunicato del Consiglio. Nell'informalità del testo si può leggere un'attenuazione della vittoria di de Gaulle. L'invulnerabilità della lettera dei Trattati era di fatto un'ipoteca a favore dei federalisti⁷⁹⁶.

Les dirigeants italiens à l'époque le comprèrent [...] du coup, le compromis de Luxembourg, purement technique, ne permettait pas à de Gaulle de réaliser son véritable objectif [...] les Italiens [...] pouvaient être satisfaits.⁷⁹⁷

«The Rome government [had] a leading role in solving the crisis as Italy had the presidency of the Community for the second half of 1965»⁷⁹⁸. «[Je crains que] Fanfani, dont on connaît la susceptibilité, n'ait réagi de manière plus critique à l'échec de Bruxelles et en soit porté à en faire une question personnelle»⁷⁹⁹, ricordò l'ambasciatore francese in Italia, Armand Bérard. La posizione del politico aretino contemplava un compromesso con la Francia, ma senza perdere il nerbo dell'approccio sovranazionale. L'espedito tecnico del «Compromesso di Lussemburgo» fu

⁷⁹⁴ *Ibidem*.

⁷⁹⁵ *Ibidem*.

⁷⁹⁶ C. Malandrino, op. cit., pp. 41-45.

⁷⁹⁷ G.H. Soutou, *L'Italie et le "couple" franco-allemand*, in P. Craveri, A. Varsori (a cura di), op. cit., p. 56.

⁷⁹⁸ Varsori, *'The Economy first'?*..., cit., p. 103.

⁷⁹⁹ *Ivi*, p. 103 nota 25.

indispensabile per sbloccare la crisi comunitaria ma Fanfani riteneva che, avendo il dissidio con la Francia delle radici politiche, una vera soluzione sarebbe dovuta essere politica⁸⁰⁰.

Davanti all'impegno dell'Italia per trovare una forma di mediazione, l'Ambasciata francese a Roma aveva sollevato alcune perplessità.

Nombreux sont ceux qui, en Italie, sont prêts à mettre une sourdine à leurs conceptions du long terme, parce qu'ils sont passionnément attachés à la poursuite de l'oeuvre entreprise. Il vaut mieux, pensent-ils, se retenir de regarder trop loin et de concentrer ses efforts sur le présent et sur le court terme. L'essentiel est de continuer à progresser en matière économique.⁸⁰¹

Il mediatore italiano nel «Compromesso di Lussemburgo» era stato Colombo⁸⁰². Fanfani, il 19 ottobre 1966, alla Camera, avrebbe ricordato «l'entità del [...] contributo [italiano] alla collaborazione europea, specialmente nella fase delicata dal 30 giugno [1965] al febbraio di que[ll']anno⁸⁰³. Le qualità del Colombo negoziatore furono molto apprezzate dai partner europei. «He also had a strong allegiance to European ideals»⁸⁰⁴. La posizione italiana, esemplificata dal ministro del Tesoro, non si era diversificata da quella degli altri quattro paesi. «Like everybody else, he 'agreed to disagree'»⁸⁰⁵.

Allo stesso modo,

the italian minister of finance appeared to be faithful to his government's official position: that is, a firm commitment to the Rome Treaty, the role of the Commission and the supranational ideal, while making clear Rome's strong willingness to mend fences with France.⁸⁰⁶

⁸⁰⁰ Fanfani aveva espresso questo giudizio a Couve de Murville nel settembre 1965, cfr. Ivi, p. 105.

⁸⁰¹ Ivi, pp. 106 e 107 nota 39.

⁸⁰² Fanfani, in dicembre, aveva rassegnato le dimissioni da ministro degli Esteri.

⁸⁰³ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 19 ottobre 1966, cit.

⁸⁰⁴ Varsori, *'The Economy first'?*..., cit., p. 99.

⁸⁰⁵ *Ibidem*.

⁸⁰⁶ Ivi, p 107.

Il giorno dopo la firma del compromesso, Bérard riaffermò il concetto espresso qualche mese prima:

Tout en me méconnaissant pas les difficultés qui pourront surgir à long terme, notamment en ce qui concerne l'intégration politique de l'Europe, [l'Italie] ne veut pour le moment que s'attacher au rapprochement qui vient d'avoir lieu, dont elle se réjouit et qui devrait permettre de régler maintenant le problème financier et d'aborder, en temps voulu, le "Kennedy Round".⁸⁰⁷

La Francia accusava l'Italia di aver anteposto l'interesse nazionale per l'economia a quello per la realizzazione di progetti politici europei come il rafforzamento della Commissione e il passaggio al voto a maggioranza. L'Italia guardava al suo futuro più prossimo e non a progetti a lungo termine che sperava – peraltro – si sarebbero realizzati in condizioni oggettivamente più favorevoli di quelle del 1966. La stessa considerazione fatta dalla Francia era stata condivisa dagli Usa in un documento dell'autunno 1965.

Deficiencies in the Italian economy, both structural and cyclical, contribute to the Italian dependence on the Common Market and to the reluctance to accept accelerated Community developments as urged by the Commission. Since it is feared that de Gaulle is capable of irrationality [*sic*] breaking up the Common Market it is logical to attempt to meet his minimum demands in order to avoid that calamity.⁸⁰⁸

La mediazione svolta dall'Italia veniva quindi considerata funzionale a un suo discorso interno che poneva solo al secondo posto le dinamiche concernenti la federazione europea.

Con il «Compromesso di Lussemburgo» si trovava una soluzione anche al problema agricolo. La Commissione rinviava al 1970 il discorso

⁸⁰⁷ Ivi, pp. 110 e 111 nota 52.

⁸⁰⁸ Ivi, p. 111.

sulle risorse proprie, ma l'11 maggio 1966 il Consiglio approvava il regolamento finanziario agricolo definitivo⁸⁰⁹.

Se Fanfani era stato fuori dai giochi per quanto riguardava le trattative del «Compromesso di Lussemburgo», egli, invece, svolse un ruolo importante nella partita sulla nuova candidatura di Londra nel «Mec».

Anche in questa occasione, poteva valere questo giudizio espresso nel 1962:

M. Fanfani serait très satisfait de jouer un rôle dans l'entreprise. Ce qu'il souhaite en définitive, pour des raisons de politiques intérieure et aussi pour se poser en intermédiaire actif et efficace entre la France et l'Allemagne d'une part et les pays du Benelux de l'autre.⁸¹⁰

Il primo ministro britannico, Harold Wilson, uscito vincitore già dalle elezioni del 1964 e poi da quelle del 1966⁸¹¹, nel novembre di quest'ultimo anno informò i Comuni di voler presentare domanda di adesione alla «Comunità economica europea»⁸¹²: l'iniziativa venne approvata da 488 deputati toccando «la più grande maggioranza in un secolo a Westminster»⁸¹³.

«The first three years of Wilson's government can be understood as the final acknowledgement of the loss of the empire and of world power status, after a long battle to hold on to the world role»⁸¹⁴. Da un lato «the weak economy, turbulent industrial relations and efforts to modernize»⁸¹⁵ e, dall'altro, «Anglo-American relations, the Commonwealth, the changing

⁸⁰⁹ Per approfondimenti, cfr. M. Dell'Omodarme, *L'Italia e l'Europa: una non politica*, in «Il ponte», Vol. 38, 7/8, 1982, p. 696.

⁸¹⁰ Soutou, *L'Italie et le...*, cit., p. 53.

⁸¹¹ Sulla decisione di chiedere elezioni cfr. il messaggio di Wilson a Johnson il 27 febbraio 1966 in *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume XII, Western Europe, Document 258*.

⁸¹² P. Cacace, G. Mammarella, op. cit. Per il messaggio di felicitazioni del presidente americano riguardo alla decisione inglese, cfr. *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume XIII, Western Europe region, Document 216*, «I am immensely heartened by your courageous announcement about joining the EEC. Your entry certainly help to strengthen and unify the West. If you find on the way that there is anything we might do to smooth the path, I hope you will let me know».

⁸¹³ *ISPI, Annuario di politica internazionale 1967-1971*, Vol. 24, Dedalo Libri, 1972, p. 132.

⁸¹⁴ M. Pine, *Harold Wilson and Europe. Pursuing Britain's Membership of the European Communities*, London, IB Tauris, 2007, p. 7.

⁸¹⁵ *Ivi*, p. 8.

EC»⁸¹⁶ furono il coté di elementi che spinsero il governo inglese ad avanzare la seconda richiesta di adesione.

L'ultimo elemento fu quello più motivante. Gli effetti del «Compromesso di Lussemburgo» vennero letti a Londra come un freno all'accelerazione sovranazionale che prima della «Crisi della sedia vuota» si era voluta dare all'integrazione europea. Poiché la Gran Bretagna aveva vissuto il suo rapporto con l'Europa fortemente divisa tra l'essere dentro e l'essere fuori, il governo percepiva lo stop (temporaneo) al sovranazionalismo come congeniale per l'ingresso nel «Mec» a fronte del suo attaccamento alla sovranità nazionale⁸¹⁷.

La proposta ufficiale venne avanzata nel maggio 1967. Il 2 maggio Fanfani scrisse sul diario:

Alle 14 l'ambasciatore di Gran Bretagna mi manda una lettera di Brown che annuncia per questo pomeriggio un discorso di Wilson ai Comuni sull'adesione di principio della Gran Bretagna al Mec.⁸¹⁸

Nel gennaio 1967 Wilson e George Brown, suo ministro degli Esteri, andarono in Italia come prima tappa del loro tour nelle sei capitali del «Mec» al fine di sondare gli umori dei partner europei sulla candidatura inglese⁸¹⁹. Roma venne scelta come prima capitale sia in ricordo della firma del Trattato istitutivo della «Cee» sia per l'appoggio mostrato all'allargamento della Comunità alla Gran Bretagna⁸²⁰. Nel giugno 1967 sarebbero stati Moro e Fanfani ad andare a Londra.

⁸¹⁶ Ivi, pp. 11-14.

⁸¹⁷ Per un approfondimento sulla storia del rapporto tra la Gran Bretagna e l'Europa, cfr. N.J. Crowson, *Britain and Europe. A political history since 1918*, 2010 e O.J. Daddow (a cura di), *Harold Wilson and European Integration: Britain's Second Application to join the EEC*, 2016.

⁸¹⁸ Assr, Faf, *Diari*, 2 maggio 1967.

⁸¹⁹ *Fondo La Courneuve*, volume 379, serie 21, s.serie 23, dossier 6, Telegramma del 7 dicembre 1966 di Armand Béard al ministero.

⁸²⁰ Acs, Am, *Serie Scritti e discorsi*, busta 16, f. 326, Discorsi tenuti a Roma in occasione della visita a Roma del primo ministro di Gran Bretagna Wilson.

È superfluo ricordare quale sia l'atteggiamento rettilineo ed impegnato del Governo per quanto riguarda la costruzione di una Europa democratica politicamente unita e in particolare la necessità che in essa sia presente la Gran Bretagna [...] ancora a Londra nella visita ufficiale compiuta da me e dal ministro degli esteri, l'Italia ha dimostrato quanto sia ferma questa posizione politica e quanto vivo fra noi l'ideale di una Europa unita sulla base di una larga partecipazione di paesi democratici.⁸²¹

L'ambasciata italiana a Londra fece trasmettere al ministro Fanfani l'esito positivo della visita. La posizione italiana era considerata di avanguardia. Si faceva conto sul voto italiano, ma anche sull'effetto che avrebbe avuto il voto italiano in occasione del Consiglio europeo del 2-3 ottobre quando si sarebbe presa conoscenza del rapporto preparato dalla Commissione unificata sui problemi connessi alla richiesta inglese di entrare nel «Mec»⁸²².

Emerse sicuramente il favore dell'Italia all'adesione inglese, ma, allo stesso tempo, emerse il realismo italiano; si riteneva illusorio pensare che la semplice pressione italiana e degli altri quattro partner sulla Francia avrebbe potuto determinare un cambiamento nella sua posizione. Bisognava, invece, creare le condizioni politiche e psicologiche favorevoli all'entrata di Londra⁸²³. Allo stesso modo, l'Italia, pur agevolando un mutamento del punto di vista francese, non avrebbe forzato la mano contro Parigi con il rischio di compromettere le sue relazioni con l'Oltralpe⁸²⁴. Nel mese di gennaio, Fanfani, discutendo con Brown, aveva detto qualcosa di simile:

Quando mi ha domandato se l'Italia sceglierà la Gran Bretagna contro la Francia ove De Gaulle si opponesse alla firma, ho osservato che ritengo improbabile che ciascuno dei 6 paesi sfasci l'Europa a 6 con la Francia (che

⁸²¹ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 13 luglio 1967, cit.

⁸²² Assr, Faf, *Sezione I, serie 1, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 39, f. 5, s.fasc. 2, Lettere di ambasciatori*, 20 luglio 1967.

⁸²³ *Fondo La Courneuve*, volume 379, serie 21, s.serie 23, dossier 6, Telegramma del 28 giugno 1967 di Courcel al ministero.

⁸²⁴ Ivi, Telegramma del 30 dicembre 1967 di Étienne Burin des Rozières al ministero.

è una realtà) per fare una Europa a 6 con la Gran Bretagna (che sarebbe un tentativo).⁸²⁵

E il giorno dopo: «Informo Saragat e Moro delle pretese di Brown di ieri sera, ed ambedue mi hanno detto che bisogna resistere»⁸²⁶. Prendeva forma quella che Fanfani avrebbe definito «la visione pragmatica italiana»⁸²⁷, un bilanciamento tra «emotions and raison»⁸²⁸ per dirla con le parole del vicepresidente della Commissione europea, Raymond Barre, il 5 giugno 1968, a Washington, alla richiesta di rappresentare la reazione dei paesi europei riguardo alla candidatura britannica e alla sua fattibilità.

Moro era stato chiaro fin dagli esordi del suo III governo quando ancora la nuova candidatura di Londra non era stata avanzata, ma lo statista pugliese aveva in mente un'idea di Europa comprensiva della Gran Bretagna:

Faremo ogni sforzo per portare a compimento, nel pieno rispetto dello spirito e del contenuto dei Trattati di Parigi e Roma, il processo di integrazione economica a sei per favorire il sollecito inserimento in esso della Gran Bretagna e di altri paesi europei, che siano pronti ad assumersi degli obblighi imposti dai trattati e a perseguire gli obiettivi da essi indicati.⁸²⁹

L'integrazione europea e la solidarietà occidentale erano i puntelli della politica estera italiana.

Il vincolo dell'alleanza e l'integrazione che la rende veramente efficace sono coefficiente essenziale di sicurezza, ma anche elemento necessario

⁸²⁵ Assr, Faf, *Diari*, 3 gennaio 1967. Cfr. anche Ivi, *Sezione I, serie 1, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 40, f. 19, Colloqui con il ministro degli Esteri della Gran Bretagna George Brown (Roma, 3 gennaio 1967)*.

⁸²⁶ Ivi, *Diari*, 4 gennaio 1967.

⁸²⁷ Ivi, 17 luglio 1967.

⁸²⁸ *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume XIII, Western Europe region, Document 308*.

⁸²⁹ Acs, Am, *Serie Scritti e discorsi, busta 12, f. 227, Raccolta tematica di stralci di discorsi*, 8 marzo 1966.

dell'equilibrio mondiale e perciò della pace e della distensione dei rapporti Est-Ovest.⁸³⁰

Non diversamente avrebbe scritto Fenoaltea qualche anno più tardi:

L'Alleanza atlantica è condizione necessaria dell'unificazione europea [...] senza unificazione europea, l'alleanza rimarrebbe zoppa. Senza alleanza atlantica, l'unificazione europea rimarrebbe un sogno.⁸³¹

Gli stessi auspici erano stati espressi un anno prima durante la visita di Wilson in Italia. Moro, rivolgendosi all'omologo inglese, aveva detto:

Mi consenta, ora, Signor primo ministro, di riferirmi a un argomento che rappresenta uno dei cardini della nostra politica: la costruzione dell'Europa [...] Ella sa come sia nel nostro vivo desiderio che la Gran Bretagna possa dare il suo pieno contributo alla sua realizzazione [...] sono convinto che l'amicizia tra Gran Bretagna e Italia è fattore essenziale per una sempre più intima e feconda collaborazione occidentale.⁸³²

Tutto ciò non era lontano dalla posizione che sembravano esprimere gli Usa: «We have continued to reaffirm our convictions that European unity and Atlantic partnership are essential to long-range stability in the West».⁸³³

Per discutere della candidatura inglese, Fanfani aveva proposto un vertice da far coincidere con le celebrazioni per il decennale del «Trattato di Roma» firmato al Campidoglio il 25 marzo 1957. Uno stralcio della conversazione in cui Fanfani comunicò l'idea a de Gaulle:

⁸³⁰ Ivi, 3 marzo 1966.

⁸³¹ S. Fenoaltea, op. cit., pp. 206 e 209.

⁸³² Acs, Am, *Serie Scritti e discorsi*, busta 10, f. 183, Brindisi offerto per il pranzo al primo ministro della Gran Bretagna e Irlanda del Nord, Wilson.

⁸³³ *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968, Volume XIII, Western Europe region, Document 128.

A questo punto gli domando se non riterrebbe opportuno riprendere l'interrotto [...] per un esame politico a 6, Mi risponde "perché no?" Insisto: "Lei parteciperebbe?" – Risponde: "con capi Stato e capi governo, nonché ministri Esteri". E conclude: "D'accordo, ma dove e quando"?

Rispondo: "In occasione del X anniversario dei trattati di Roma [...] – "Sono d'accordo, ma per parlare di che"?

– "Di politica, cioè della situazione in generale e di ciò che possiamo fare e forse anche della adesione della G.B., dato che gli inglesi avranno finito tutte le visite".

– " [...] Anche tanta fretta per l'adesione della G.B.?"

– "Non dico che bisogna aver fretta, ma qualche scambio di punti di vista sarà certo utile".

– "Va bene. Sia però chiaro che non è la Francia a prendere l'iniziativa di questo incontro. È l'Italia [...] – "Oggi non dirò nulla a nessuno. Lunedì sonderò a Bonn Kiesinger e Brandt e forse Luns. Poi vedrò Harmel e Werner⁸³⁴. Appena avrò chiaro ciò che pensano sulla celebrazione di Roma seguita dal vertice, io Le scriverò i risultati. Concerteremo il tempo della resa pubblica dell'invito italiano e dell'adesione di tutti"⁸³⁵.

Fanfani compì alcune missioni nel dicembre 1966.

Vedo Kiesinger [...] Lo informo a quattr'occhi di quanto detto con De Gaulle. Mi ringrazia per avergli portato "una buona notizia" e si dichiara pronto a partecipare al vertice romano, quando ci fa comodo. Brandt, cui parlo a cena [...] mi dice di concordare con quanto mi ha detto Kiesinger e quindi mi autorizza a procedere ad organizzare l'incontro a Roma;⁸³⁶

Alle 11 vedo Luns lo informo e mi dice che per amore all'Italia e rispetto a me accetta e farà accettare dall'Olanda l'invito al vertice romano. Lo informo che tale idea va a genio ai tedeschi e che stasera ne parlerò ad Harmel.

⁸³⁴ Pierre Werner era il primo ministro del Lussemburgo.

⁸³⁵ Assr, Faf, *Diari*, 17 dicembre 1966. Per una parte della corrispondenza tra Fanfani e Couve de Murville riguardante la preparazione per la cerimonia e il summit successivo, cfr. *Fondo La Courneuve, volume 395, serie 21, s.serie 24, dossier 1*, Lettera del 4 febbraio 1967 di Fanfani a Couve de Murville, Risposta del 9 febbraio 1967 di Couve de Murville a Fanfani e Messaggio del 12 aprile 1967 di Fanfani a Couve de Murville.

⁸³⁶ Assr, Faf, *Diari*, 19 dicembre 1966.

Dopo un nuovo colloquio con Brandt parto in auto per Bruxelles, dove alle 19 ½ mi incontro con Harmel [...] consente [...] lo avverto che vado al Lussemburgo per parlare con Werner e domani a Parigi per vedere Couve. Riparto alle 22 in treno ed alle 1 dopo mezzanotte sono al Lussemburgo,⁸³⁷

Parlo con Werner, concorde a tutto. Per Metz rientro a Parigi, dove alle 17.45 vedo Couve. Lo informo. È stupito della rapidità, approva la conclusione [...] Alle 19 ½ faccio una breve dichiarazione alla stampa, asserendo che ho riscontrato la disposizione dei 6 ad accettare un invito italiano a celebrare a Roma il Decennale dei Trattati e a tenere allora anche un vertice. Alle 22 ½ sono a Roma, dove trovo una lettera di Saragat che tramite Malfatti si rallegra.⁸³⁸

Dunque, il 3 gennaio 1967 il ministro Fanfani poteva scrivere: «Spedisco agli ambasciatori dei 5 Paesi consociati al «Mec» lettera di invito ai Governi alla celebrazione ed al vertice di Roma»⁸³⁹. In occasione dei funerali di Adenauer vennero decise le date, «Approfitto per vedere i Ministri degli esteri dei 6, che consentono a venire a Roma il 29 e 30 maggio»⁸⁴⁰.

Secondo Fornari la visita di de Gaulle, l'ospite più atteso, fu cordiale.

Solenni riunioni comunitarie [...] incontri di particolare cordialità tra i due Capi di Stato presenti, il Generale ed il Presidente Saragat, «il suo compagno dei tempi antichi ed il suo amico di sempre», come poi ebbe a dire a Venezia in un suo pubblico discorso [...] a Roma, conobbe finalmente il compianto Presidente Moro ed ebbe con lui un interessante incontro dal quale ricavò [...] una impressione profonda dell'uomo, oltretutto del politico. E da Roma volle concedersi una breve vacanza: ventiquattro ore a Venezia.⁸⁴¹

⁸³⁷ Ivi, 20 dicembre 1966.

⁸³⁸ Ivi, 21 dicembre 1966.

⁸³⁹ Ivi, 3 gennaio 1967.

⁸⁴⁰ Ivi, 25 aprile 1967. Cfr. Acs, Am, *Serie Scritti e discorsi, busta 17, f. 358*, Manifestazioni per il X anniversario della firma dei Trattati di Roma.

⁸⁴¹ Fornari, «Témoignage», cit., pp. 252 e 253.

La data era slittata fin quando de Gaulle non ebbe l'assicurazione da parte di Kiesinger che alla guida della Commissione europea non sarebbe più stato Walter Hallstein. Il 1° luglio, infatti, sarebbe stato nominato il belga Jean Rey⁸⁴². L'Italia aveva prima avanzato il nome di Colombo,

nella riunione dei 6 Ministri degli Esteri, ad unanimità si accetta la mia richiesta di dare all'Italia la presidenza della Commissione CEE, a condizione che sia Colombo.⁸⁴³

Ma poiché quest'ultimo «[disse] di non poter accettare la candidatura CEE a meno che glielo [avessero imposta] governo e partiti»⁸⁴⁴, non se ne fece più nulla. Per Fanfani, al netto di questo, il bilancio del vertice fu positivo. «Alle 17 commemorazione in Campidoglio del X anniversario dei trattati. Bene tutto»⁸⁴⁵ e «Vertice alla Farnesina. Conclusione ottima»⁸⁴⁶.

La Francia ribadì, comunque, la sua contrarietà. Riguardo al no francese del 1967 si colse, però, la volontà del primo ministro, Georges Jean Raymond Pompidou, di puntare a riallacciare un rapporto con la Gran Bretagna e, al contrario, di indebolire il legame con la Germania⁸⁴⁷. Si avvertiva, in effetti, un cambiamento del clima generale rispetto al 1963.

La grande différence est qu'à l'époque l'entrée de l'Angleterre était l'un des points essentiels du "grand dessin" du Président Kennedy et que la diplomatie américaine pesait de tout son poids dans ce sens sur les capitales européennes, alors qu'aucune intervention de Washington pour appuyer l'initiative de M. Wilson n'a été décelée.⁸⁴⁸

⁸⁴² M.E. Cavallaro, F.M. Giordano (a cura di), op. cit.

⁸⁴³ Assr, Faf, *Diari*, 29 maggio 1967. Sulla questione della candidatura italiana cfr. anche Ivi, *Sezione I, serie 1, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 40, f. 18, Questione candidatura Mec e vertice Roma*.

⁸⁴⁴ Ivi, *Diari*, 30 maggio 1967.

⁸⁴⁵ Ivi, 29 maggio 1967.

⁸⁴⁶ Ivi, 30 maggio 1967.

⁸⁴⁷ G. Quagliariello, op. cit., p. 611.

⁸⁴⁸ *Fondo La Courneuve, volume 395, serie 21, s.serie 24, dossier 1*, Nota del 23 maggio 1967 sulla Cooperazione politica tra i Sei, cit.

Rispetto all'influenza degli Stati Uniti, val la pena riprendere un documento americano del gennaio 1967 in cui si parlava di una

widespread impression that the US no longer actively support[ed] European unification [...] Our capacity to influence events in Europe [...] has perhaps waned somewhat, and it [was] hard to know what c[ould] effectively be done⁸⁴⁹.

All'annuncio della candidatura inglese al «Mec», dagli Usa era stato confermato l'approccio alla «low visibility position»⁸⁵⁰. Ma rimaneva indubbio il favore all'integrazione europea: «We see no chance Europe play decisive and constructive world role unless united»⁸⁵¹. La “discrezione” con cui Washington guardava alle vicende europee e all'inclusione britannica nella «Cee» rappresentava – più che disinteresse – la prevaricazione nei pensieri americani di «a major land war in Asia, an internal racial crisis of mounting proportions, and a financial crisis»⁸⁵². Vi era, oltretutto, la necessità di ridefinire la «special relationship» con la Gran Bretagna. Nel luglio 1966 Ball aveva ammonito:

Britain must recognize that she is no longer the center of a world system but that she can nevertheless play a critical role by applying her talents and resources to the leadership of Western Europe. We, on our part, should face the fact that it is basically unhealthy to encourage the United Kingdom to continue as America's poor relation, living beyond her means by periodic American bailouts. We must, in other words, redefine the so-called “special relationship” in term consistent with the longer-range interests of both our nations.⁸⁵³

Il Sottosegretario aveva continuato:

⁸⁴⁹ *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968, Volume XIII, Western Europe region, Document 233.

⁸⁵⁰ Ivi, Document 250.

⁸⁵¹ Ivi, Document 302.

⁸⁵² Ivi, Document 304.

⁸⁵³ Ivi, Volume XII, Western Europe, Document 264.

The need for British leadership of a uniting Western Europe is obvious. De Gaulle has rejected that leadership by pursuing an atavistic nationalism. Germany obviously cannot assume it [...] we should impress on Prime Minister Wilson what that role of leadership implies. The British effort should not be confined to checking the fragmentation and renewal of national rivalries toward which De Gaulle's policies are tending. Britain should seek to turn Europe outward both in its commercial policy and its political interests – in other words, to lead the peoples of Western Europe, moving toward unity, toward a new involvement in, and responsibility for, world affairs [...] It means that a united Western Europe should play a role along with the United States in keeping the peace around the world [...] Britain within Europe [...] would provide the balance for a strongly-based European structure. It would dilute the bilateralism of the present Franco-German relationship which, by itself, is inherently unstable. It would give Western Europe a sense of completeness that should go far to assure its durability.⁸⁵⁴

In Italia l'adesione dell'Inghilterra al Mercato comune era tendenzialmente auspicata⁸⁵⁵.

Il caso Nenni fu indicativo. Su di lui si ripercuotevano l'influenza del rapporto con Spinelli e le vicende interne all'area socialista⁸⁵⁶.

Il ministro Tolloy, in un incontro del 30 luglio 1967 a Venezia con l'ambasciatore sovietico, attaccò de Gaulle sostenendo che i buoni legami tra l'Italia e l'Urss fossero il segno di una coesistenza e di un rispetto reciproco che erano alieni al nazionalismo esasperato di de Gaulle. Per quanto riguarda i repubblicani si può fare riferimento alla sollecitazione di La Malfa, Mario Melis e Antonio Montanti al presidente del Consiglio e al ministro degli Esteri di prendere una posizione contro la politica della Francia e di ingaggiare sondaggi con la Gran Bretagna per, eventualmente,

⁸⁵⁴ *Ibidem.*

⁸⁵⁵ *Fondo La Courneuve, volume 379, serie 21, s.serie 23, dossier 6*, Telegramma del 16 gennaio 1967 di Armand Bérard al ministero.

⁸⁵⁶ Per un'analisi della posizione di Nenni sull'allargamento della «Comunità economica europea» alla Gran Bretagna si rinvia all'ottimo saggio di D. Pasquinucci, *Altiero Spinelli consigliere del principe. La lotta per la federazione europea negli anni Sessanta*, in www.dispi.unisi.it, pp. 34-41, 2013 e, più estesamente, dello stesso autore, *Europeismo e democrazia. Altiero Spinelli e la sinistra europea 1950-1986*, il Mulino, Bologna 2000.

stabilire la possibilità di un patto di consultazione politica permanente tra i due paesi⁸⁵⁷.

Rumor, il 23 novembre durante il X Congresso nazionale della DC a Milano, avanzò tre linee di comportamento, ovvero mobilitare l'opinione pubblica europea al problema, affrontare punto per punto l'opposizione della Francia e assicurare alla Gran Bretagna che i Cinque non l'avrebbero lasciata in disparte nel processo di integrazione europea⁸⁵⁸. Durante il Congresso, Fanfani, secondo il ricordo dell'ambasciatore francese in Italia, Étienne Burin des Rozières, si dedicò quasi completamente alla politica interna, ma dedicò qualche pensiero alla situazione internazionale. I tre campi d'interesse furono la pace, l'integrazione europea e la solidarietà occidentale. L'ingresso inglese nel «Mec» si situava a metà strada tra il secondo e il terzo punto, perciò l'Italia con convinzione lo appoggiava⁸⁵⁹.

L'ambasciatore ricordò, inoltre, un colloquio con il ministro Fanfani del 9 dicembre 1967 in cui il politico italiano sosteneva l'importanza dell'amicizia tra Italia e Francia. Non si sarebbe prestato alla suggestione di stabilire contatti speciali tra Roma e Londra e di un complotto contro la Francia. Disse, inoltre, che se era sembrato avesse usato toni eccessivi verso de Gaulle, ciò era dipeso dalla necessità di non mostrarsi debole agli occhi degli altri esponenti politici italiani. Riguardo alla conferenza stampa di novembre del presidente francese⁸⁶⁰, Fanfani disse di non essere rimasto sorpreso dalle parole del Generale e di aver sentito ribadire la posizione già conosciuta⁸⁶¹. Il ministro Luns, invece, annunciò che le conferenze stampa non costituivano un metodo per negoziare: dovevano essere utilizzate

⁸⁵⁷ *Fondo La Courneuve, volume 394, serie 21, s.serie 23, dossier 1*, Telegramma del 31 luglio 1967 di Harcourt al ministero.

⁸⁵⁸ Ivi, Telegramma del 24 novembre 1967 di Étienne Burin des Rozières al ministero.

⁸⁵⁹ Ivi, Telegramma del 25 novembre 1967 di Étienne Burin des Rozières al ministero, cit.

⁸⁶⁰ «A Parigi De Gaulle fa una conferenza stampa con affermazioni contro la Gran Bretagna, gli USA, il Canada ed Israele: un vera rivoluzione diplomatica», Assr, Faf, *Diari*, 27 novembre 1967. Secondo la ricostruzione degli Americani «President De Gaulle [...] made no secret of his attitude. Britain was not yet judged to be economically healthy enough for admission, the role of sterling as a reserve currency was incompatible with EC membership, and there would have to be profound changes in Britain's social and political "nature" before it would be sufficiently European», *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume XIII, Western Europe region*, Document 283.

⁸⁶¹ *Fondo La Courneuve, volume 395, serie 21, s.serie 24, dossier 1*, Telegramma del 9 dicembre 1967 di Étienne Burin des Rozières al ministero.

procedure più vicine alla Comunità⁸⁶². La dichiarazione inglese così recitava:

It is a matter of grave concern that the Government of France has been unable to accept the unanimous view of its partners that negotiations for Britain's accession to the European Communities should start at once. This can only delay the inevitable progress towards a united Europe including Britain, which is in the interest of Europe as a whole.

There is no question of withdrawing Britain's application. H.M. Government believe that, given the support of the Five Governments and the overwhelming majority of opinion throughout Western Europe, European unity is bound to be achieved. H.M. Government will be consulting about the implications of the present situation with other European Governments who share Britain's views on the future of Europe.⁸⁶³

C'era evidentemente in Fanfani la volontà di non pregiudicare i rapporti italo-francesi. In un colloquio tra il presidente Saragat e Bérard del giugno 1966 il Capo dello Stato non era stato prodigo di complimenti verso la Gran Bretagna sottovalutandone la volontà e la capacità di ingresso nel «Mercato comune europeo»⁸⁶⁴. Saragat, allo stesso tempo, non poteva sottovalutare il valore politico dell'entrata della Gran Bretagna nella «Comunità economica europea». L'ingresso della Gran Bretagna non era un problema economico «da discutersi fra droghieri»⁸⁶⁵. Era un problema politico considerando l'intrecciarsi di altri fattori come la presenza russa nel Mediterraneo, l'ostilità della Francia verso l'America e la «segreta complicità»⁸⁶⁶ tra Russi e Francesi. A colloquio con il ministro degli Esteri inglese, Brown, il 29 dicembre spiegò come la formazione dell'Europa fosse stata il risultato di quattro contributi di civiltà: il Rinascimento

⁸⁶² M. Pine, op. cit., p. 30.

⁸⁶³ Ivi, p. 37.

⁸⁶⁴ *Fondo La Courneuve, volume 394, serie 21, s.serie 24, dossier 1*, Telegramma del 10 giugno 1966 di Armand Bérard al ministero.

⁸⁶⁵ Assr, Faf, *Sezione I, serie 1, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 40, fasc. 34, Colloqui tra Giuseppe Saragat e il primo ministro della Svezia Tage Fritiof Erlander (Roma, 7 dicembre 1967)*.

⁸⁶⁶ *Ibidem*.

italiano, il Secolo dei Lumi con la Francia, le libertà politiche con l'Inghilterra e la filosofia del romanticismo e dello storicismo con la Germania. Senza l'Inghilterra, l'Europa sarebbe stata un animale a quattro zampe⁸⁶⁷.

Lo stesso comportamento italiano veniva tenuto dalla Repubblica federale tedesca. A Bruxelles, il 12 dicembre 1967, in merito al problema dell'adesione della Gran Bretagna al «Mec», era emerso, secondo Fanfani, l'imbarazzo tedesco fra due esigenze: da un lato quella di mantenere la solidarietà dei Cinque e di non sottostimare l'importanza politica, ancora prima che economica, del fattore britannico in Europa; dall'altro, quella di non arrivare ai ferri corti con il Generale e di non compromettere le relazioni con Parigi⁸⁶⁸. Con la differenza che i Tedeschi avevano una maggiore influenza presso i Francesi, «As one observer noted, “the Dutch could make a row, but only the Germans could make a crisis”»⁸⁶⁹. Tuttavia

it has been clear [...] that the Germans were not going to make a crisis. Because of broader foreign policy considerations the Kiesinger government, in th[at] as in other matters, wanted to avoid a head-on collision with the French.⁸⁷⁰

The French veto created a dual political schism within the Community. Germany's core loyalty to France meant that the initial solidarity of the Five in support of Britain was soon replaced by a division between the Franco-German alliance on one hand, and the other four member states on the other.⁸⁷¹

Fanfani cercò di sondare l'atteggiamento che i Francesi avrebbero assunto nella riunione del Consiglio europeo del 18 e 19 dicembre e i limiti della loro ostinazione contro l'ingresso inglese. Couve sostenne che, in base

⁸⁶⁷ Ivi, fasc. 42, *Colloqui con Giuseppe Saragat e il ministro degli Esteri della Gran Bretagna George Brown (Roma, 29 dicembre 1967)*.

⁸⁶⁸ Ivi, fasc. 36, *Colloqui con il ministro degli Esteri della Repubblica federale tedesca Willy Brandt (12 dicembre 1967)*.

⁸⁶⁹ *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume XIII, Western Europe region, Document 283, cit.*

⁸⁷⁰ *Ibidem.*

⁸⁷¹ M. Pine, op. cit., p. 43.

all'articolo 237 del «Trattato di Roma», occorresse l'unanimità dei membri per riconoscere la ricevibilità della domanda di adesione di un paese europeo nella «Cee»; inoltre, il ministro francese sosteneva che non ci fosse nessuna preclusione di principio all'adesione britannica e che l'approfondimento della questione avrebbe richiesto molto tempo. Non ci fu quindi una risposta secca sul favore o meno all'ingresso⁸⁷². Fanfani spingeva per una chiarezza dei punti di vista e con lui erano d'accordo l'omologo olandese, Luns e quello lussemburghese, Pierre Grégoire. Per loro tre, nella sessione tra il 18 e il 19 del mese, si sarebbero dovuti cominciare i negoziati; Brandt e Harmel, invece, sembravano orientarsi verso una formula che evitasse il voto definitivo: ci si sarebbe dovuti limitare a constatare la divergenza tra i Cinque e la Francia, lasciando a ciascuno la libertà di trarne le conseguenze.

I Tedeschi, nonostante il favore all'adesione inglese, erano propensi a ricercare alcuni compromessi procedurali, mentre l'idea di Harmel era quella di rendere meno sostenibile la posizione francese dichiarando che, se i Francesi avevano la certezza che taluni elementi della situazione britannica fossero preclusivi, i Cinque desideravano approfondirli con gli Inglesi. Ove i Francesi avessero voluto impedire anche quel tipo di dialogo nel quadro comunitario, i Cinque avrebbero dovuto discutere con gli Inglesi ugualmente (necessariamente senza la presenza della Commissione) e poi riportare il problema dell'adesione all'ordine del giorno del Consiglio⁸⁷³.

Secondo un commento americano, la situazione era abbastanza chiara:

The Five would like to see the UK enter the Communities, and would like to begin immediate negotiations to explore the subject. But they all appear to be aware, with varying degrees of resignation, that they have neither the juridical nor the practical means to force the French government to change

⁸⁷² Assr, Faf, Sezione I, serie 1, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 40, fasc. 37, *Colloqui con il ministro degli Esteri di Francia Maurice Couve de Murville (12 dicembre 1967)*.

⁸⁷³ Ivi, fasc. 39, *Appunti di conversazioni (Bruxelles, 14 dicembre 1967)*. Testo dattiloscritto delle conversazioni con Willy Brandt, Joseph Marie Antoine Hubert Luns, Pierre Harmel e Pierre Gregoire in merito al problema dell'adesione della Gran Bretagna alla Cee.

what is obviously a fundamental aspect of its policy – the exclusion of the UK.⁸⁷⁴

Ai vari gradi di «resignation» (al netto dei già citati punti di vista tedesco e belga)

the Dutch have been considered perhaps the only ones [...] with the courage to challenge De Gaulle frontally on this issue. But they [were] also realists [...] the Italian face[d] an election in the spring and d[id] not want [...] a European crisis.⁸⁷⁵

Già nella conferenza stampa del 16 maggio il Generale si era espresso in modo contrario alla richiesta britannica. In quell'occasione, oltre a considerare fallimentare il vertice organizzato da Fanfani, aveva parlato delle conseguenze negative che avrebbe determinato l'ingresso inglese nel «Mec». Alcuni esempi di inconciliabilità economica. La politica agricola comune avrebbe provocato oneri intollerabili per la Gran Bretagna «(più elevato costo della vita, ridotta competitività all'estero e deficit della bilancia dei pagamenti)»⁸⁷⁶; la libera circolazione di capitali sarebbe stata in contraddizione con i controlli valutari istituiti da Londra per far fronte al suo deficit esterno e, infine, l'instabilità della sterlina non si sarebbe accordata al sistema comunitario basato sulla stabilità delle monete.

Dal punto di vista politico la discrasia più evidente avrebbe riguardato la contraddizione tra la supposta indipendenza della Comunità europea e i rapporti esistenti tra Londra e Washington e tra Londra e il Commonwealth. Solo una «profonda trasformazione economica e politica»⁸⁷⁷ del Regno Unito avrebbe permesso di superare quelle

⁸⁷⁴ *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968, Volume XIII, Western Europe region, Document 283, cit.

⁸⁷⁵ *Ibidem*.

⁸⁷⁶ *ISPI, Annuario di politica...*, cit., p. 133.

⁸⁷⁷ *Ibidem*.

difformità⁸⁷⁸. A onor del vero, lo stesso Wilson era consapevole delle difficoltà, dalla politica agricola comune ai rapporti con il Commonwealth, solo per citare alcuni esempi, ma anche per una forma di trionfalismo nei confronti dei conservatori, si impegnò nell'impresa⁸⁷⁹.

La Francia aveva da ridire anche sul metodo delle trattative tra Londra e la «Cee». Per Parigi era necessario dibattere prima all'interno dei Sei e poi avviare i colloqui con Londra («les conditions de l'adhésion sont définies par les six États membres seuls, sans que cela puisse prêter à négociation avec l'État demandeur»⁸⁸⁰) mentre gli altri Cinque ritenevano che si sarebbe dovuto procedere alle consultazioni con il diretto interessato. In un rapporto redatto su richiesta del Consiglio dei ministri degli Esteri e a questo rimesso il 29 settembre 1967, l'esecutivo comunitario aveva ritenuto impossibile valutare gli effetti dell'adesione di un paese senza aver prima interloquuto con esso⁸⁸¹.

Il percorso della domanda di adesione britannica era continuato al Consiglio dei ministri della «Cee» a Lussemburgo (23-24 ottobre) dove Fanfani aveva sostenuto che l'eventuale ingresso di Londra nel Mercato comune⁸⁸² non avrebbe portato alla modifica degli obiettivi fondamentali, delle caratteristiche e dei metodi della Comunità, ma che, anzi, tale adesione avrebbe rappresentato un'occasione per progredire nel perseguimento degli obiettivi stessi. Il 24 non ci fu una risposta positiva o negativa sulle domande di adesione. I Sei si incontravano a Bruxelles il 20

⁸⁷⁸ Per un'elencazione più esaustiva degli ostacoli economici svolta da Parigi cfr. *Fondo La Courneuve, volume 395, serie 21, s.serie 24, dossier 1*, Nota del 25 maggio 1967 sulla Gran Bretagna e il Mercato comune. La solidità e quasi "scientificità" delle tesi francesi sarebbe stata difesa dall'ambasciatore Étienne Burin des Rozières in un documento in cui avrebbe ricordato la conclusione di una riunione consolare del 26 e del 27 ottobre 1967. Cfr., a questo proposito, *Fondo La Courneuve, volume 321, serie 21, s.serie 1, dossier 3*, Conclusione della riunione consolare del 26 e del 27 ottobre 1967.

⁸⁷⁹ Ivi, *volume 379, serie 21, s.serie 23, dossier 6*, Telegramma del 17 gennaio 1967 di Armand Bérard al ministero.

⁸⁸⁰ Ivi, *volume 395, serie 21, s.serie 24, dossier 1*, Nota del 24 maggio 1967 sulla procedura d'adesione al Trattato di Roma.

⁸⁸¹ *ISPI, Annuario di politica...*, cit., pp. 133 e 134.

⁸⁸² In realtà la richiesta di adesione alla «Cee» era stata presentata non solo dalla Gran Bretagna, ma anche dall'Irlanda, dalla Danimarca e dalla Norvegia.

novembre⁸⁸³. Nel frattempo, il 18 novembre interveniva un fatto nuovo: la svalutazione della sterlina⁸⁸⁴. Il 19 dicembre 1967 Parigi riuscì a far aggiornare nuovamente la candidatura britannica trascinando la questione per altri due anni.

Il 1° gennaio 1968 il ministro Luns in un'intervista alla rivista tedesca, *Der Spiegel*, si dichiarò favorevole ad accordi separati tra la Gran Bretagna e i cinque partner della Francia; se Parigi avesse considerato tali procedure contrarie al «Trattato di Roma» avrebbe potuto adire la Corte di giustizia delle Comunità. In febbraio il Benelux presentò un memorandum concernente tre punti. Il primo punto riguardava meccanismi di consultazione con Londra sul modello dell'associazione Gran Bretagna-Ceca; il secondo punto riguardava lo studio da parte della Commissione dei problemi posti dall'inclusione inglese e il terzo punto la cooperazione tecnologica. Al 29 febbraio risaliva il piano Brandt, che rappresentava un'estensione, in otto punti, della dichiarazione franco-tedesca del 16 febbraio precedente. In questa dichiarazione i due governi

[avevano auspicato] l'allargamento delle Comunità ad altri paesi europei e soprattutto a quelli che [avevano] già presentato la loro candidatura, non appena questi paesi [avrebbero potuto], secondo i casi, entrare effettivamente a far parte di dette Comunità o legarsi ad esse in altre forme. Ciò vale[va] in particolare per la Gran Bretagna e significa[va] che l'evoluzione già iniziata da questo paese [sarebbe dovuta] continuare (punto 2). In tale attesa i due governi [erano] disposti a prendere in considerazione accordi atti a sviluppare reciproci scambi di prodotti industriali ed agricoli. Tali accordi sarebbero [stati] tali da facilitare l'evoluzione suddetta e [avrebbero contribuito] allo sviluppo dei rapporti fra i paesi europei.⁸⁸⁵

⁸⁸³ Assr, Faf, *Sezione I, serie 1, s.serie 5, s.sottoserie 3, busta 40, fasc. 20, s.fasc. 20.27, Dichiarazione al Consiglio dei ministri Cee a Lussemburgo in merito alla domanda di adesione al Mec di Gran Bretagna, Irlanda, Danimarca e Norvegia, 1967 ott. 23-24.*

⁸⁸⁴ Ivi, Faf, *Diari*, 18 novembre 1967.

⁸⁸⁵ *ISPI, Annuario di politica...*, cit., p. 135.

Il 28 febbraio in sede di bilancio di previsione alla Camera, Fanfani fece il riepilogo della questione a partire dagli eventi del 18-19 dicembre 1967.

Oggi [...] il problema che più preme è quello di tornare agli avvenimenti che, a partire dal 19 dicembre [...] hanno costituito e costituiscono tuttora la maggiore preoccupazione delle Comunità europee. Nella seduta del consiglio di ministri delle Comunità europee del 18-19 dicembre, malgrado ogni nostro sforzo ed ogni argomentare, fu constatato il persistere dell'opposizione francese all'inizio di negoziati per l'adesione alle Comunità europee della Gran Bretagna e di altri tre Stati candidati. Essendosi, al termine di quella seduta, convenuto di mantenere all'ordine del giorno di quel consiglio dette domande, l'Italia, i paesi del Benelux e la Germania ritennero di dover accertare sollecitamente le procedure e i settori per una collaborazione tra i paesi anzidetti e gli Stati membri disposti ad attuarla, per facilitare, in prosieguo di tempo, la sempre più auspicata adesione.⁸⁸⁶

Successivamente

fu proprio per esplorare le possibilità di tale collaborazione che il 29-30 dicembre 1967 vi fu l'incontro a Roma tra il ministro degli esteri che ha l'onore di fare queste dichiarazioni e il ministro degli esteri della Gran Bretagna. Quell'incontro confermò la persistente attesa della Gran Bretagna di vedere accolta dalla CEE la sua prima domanda, nonché la piena disponibilità inglese per un sollecito avvio di collaborazioni anche parziali, e per la ricerca dei settori in cui attuarle senza nocimento per le Comunità.⁸⁸⁷

Fanfani fece riferimento al progetto del Benelux e poi ad altre iniziative sollecitate dall'Italia:

Alla fine di gennaio, un concreto avvio all'esame delle possibilità di cooperazione veniva sollecitato dall'Italia nella riunione dei ministri degli esteri del Benelux, Germania e Italia tenutasi a Bruxelles. Anzi, in tale riunione, come in quella del 30 gennaio del consiglio dell'UEO, l'Italia

⁸⁸⁶ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 28 febbraio 1968.

⁸⁸⁷ *Ibidem*.

proponeva l'adozione di un preciso calendario procedurale per dare inizio alle consultazioni in argomento subito dopo il sondaggio che la Germania a Parigi aveva ottenuto, da tutti gli altri consociati, di poter fare a metà febbraio. Gli incontri di Parigi tra il generale de Gaulle e il cancelliere tedesco si sono conclusi il 16 febbraio con la pubblicazione di una dichiarazione comune. Con essa i due governi, dopo avere riaffermato l'auspicio allo sviluppo comunitario e ad un allargamento progressivo della Comunità, in particolare alla Gran Bretagna, indicano la possibilità che la Comunità concluda con i candidati alla adesione delle intese dirette a sviluppare gli scambi dei prodotti industriali e agricoli.⁸⁸⁸

In questo modo ci si preparava al Consiglio dei ministri «Cee» del 29 febbraio⁸⁸⁹ quando, su consiglio dell'Italia e relativamente all'adesione inglese e degli altri paesi, si chiese venissero presi in esame

il memorandum del Benelux, le dichiarazioni franco-tedesche, nonché le proposte dei singoli paesi membri [...] in data 22 febbraio si è fatto presentare ai nostri consociati del MEC apposito memorandum [...] nel nostro memorandum viene confermato l'impegno del Governo italiano alla ricerca delle procedure più idonee a dar vita ad un dialogo costruttivo fra i paesi membri e i paesi aspiranti all'adesione e vengono avanzate alcune proposte dirette, da un lato, ad intensificare ulteriormente la collaborazione tra gli Stati membri e, dall'altro, a porre in atto quella progressiva cooperazione con i governi di Londra, Dublino, Oslo e Copenaghen, che non solo dovrà impedire l'aumento del divario oggi esistente, ma dovrà facilitare, attraverso un coordinamento delle politiche monetarie congiunturali, il verificarsi delle condizioni che potranno consentire l'auspicato ampliamento delle Comunità [...] infine, il nostro documento si conclude proponendo che gli Stati membri delle Comunità formulino una dichiarazione di intenzioni

⁸⁸⁸ *Ibidem.*

⁸⁸⁹ Cfr. Assr, Faf, *Diari*, 29 febbraio e 9 marzo 1968, «Vado a Bruxelles, dove alle 17 parlo per l'adesione della G.B., avvertendo che fin quando non vedremo chiaro non accetteremo altri inizi di negoziati, pur ammettendo che si studino. Critico la formula enunciata da Brandt e lo invito a presentarcela per iscritto alla prossima riunione che chiedo sollecita, ottenendo con Luns che sia il 9 marzo. Avere oggi discusso e poterne già ridiscuterne il 9 marzo, è un grande successo, perché mostra che la domanda della G.B. è all'o.d.g. sul serio». Il 9 marzo «A Bruxelles intervengo dopo l'esposizione delle proposte di Brandt per gli *arrangements* e chiedo a Couve di pronunziarsi, il che fa distinguendosi dai tedeschi. Poi parlano Harmel, Gregoire, Luns ed intervengo anch'io sulla sostanza, invitando a riflettere sulla macchinosità della proposta tedesca e sulla necessità di modificarla inquadrandola sull'insieme delle misure idonee ad affrettare l'adesione della Gran Bretagna».

sulla continuità e sullo sviluppo della politica di unità europea, e considerino l'opportunità di promuovere una conferenza dei ministri degli esteri dei sei paesi comunitari e dei paesi candidati per le intese di attuazione di tale politica.⁸⁹⁰

Fanfani, quindi, rivendicava:

Conformemente alle decisioni del Governo ed ai voti del Parlamento, si è quindi compiuto decisamente [...] ogni sforzo per non far subire dalla Comunità i danni della incertezza circa il destino delle nuove domande di adesione alla CEE e per incoraggiare l'opinione pubblica dei paesi candidati a sostenere le decisioni prese dai rispettivi governi di aderire alle Comunità.⁸⁹¹

Il 19 ottobre 1966, alla Camera, Fanfani aveva già messo in conto misure transitorie per arrivare all'adesione della Gran Bretagna.

Grandi sono le difficoltà che si frappongono ancora alla realizzazione di una vasta Europa [...] economicamente e politicamente unita. Cionondimeno questo obiettivo è così essenziale per l'avvenire del nostro continente che da parte italiana non verrà tralasciato alcuno sforzo né alcuna iniziativa per realizzarlo, anche attraverso formule gradualistiche, transitorie così come le circostanze obiettive lo richiederanno.⁸⁹²

Il confronto fra Fanfani e de Gaulle per quanto riguarda i temi europei nella seconda fase del ministero fanfaniano giocò molto sulle differenze culturali fra i due paesi. Il giudizio espresso nei rapporti degli ambasciatori francesi a Roma risentiva di un (pre)giudizio esistente nei confronti di Fanfani e dell'Italia.

Il Fanfani del 1967 si dimostrava, invece, più ben disposto verso i Francesi rispetto al presidente del Consiglio del 1963⁸⁹³. La sua era una cordialità

⁸⁹⁰ *Atti Parlamentari*, Discussioni, Assemblea, 28 febbraio 1968, cit.

⁸⁹¹ *Ibidem*.

⁸⁹² *Ivi*, 19 ottobre 1966, cit.

⁸⁹³ *Fondo La Courneuve*, volume 331, serie 21, s.serie 3, dossier 1, Telegramma del 25 maggio 1967 di Armand Bérard al ministero.

prudente, che veniva condivisa a livello generale⁸⁹⁴. Il nume tutelare dell'amicizia italo-francese era Saragat. Bérard, nel suo congedo come ambasciatore in Italia, ne lasciava questo ricordo:

Imbottito di tradizioni e di esempio francese, persuaso della necessità di una stretta amicizia tra Italia e Francia, dal momento del suo arrivo si sforzò [...] di mantenere sotto un cielo clemente le relazioni italo-francesi.⁸⁹⁵

Fanfani, al contrario, veniva guardato di malo modo. «Cangiante, manovratore, politico e uomo d'autorità, credeva di essere il de Gaulle italiano»⁸⁹⁶.

Sulle questioni europee, il nuovo ambasciatore, Étienne Burin des Rozières, riteneva che gli Italiani si sarebbero potuti conquistare alle tesi francesi se in Francia si fossero utilizzati argomenti dal minore tenore di machiavellismo politico⁸⁹⁷. L'Italia, per l'ambasciatore precedente aveva infatti un attaccamento metafisico all'Europa unita, democratica e aperta. Egli aveva messo in evidenza l'idiosincrasia italiana per la volontà egemonizzatrice della Francia⁸⁹⁸. Sul senso di competitività, inoltre, tra la Francia e l'Italia, Bérard aveva parlato della volontà di Roma di sviluppare un dialogo con Mosca come stava facendo Parigi⁸⁹⁹.

Bérard aveva inoltre individuato le differenze tra i due popoli.

Erroneamente [...] si pensava che gli Italiani fossero molto simili ai Francesi; le differenze, certamente, erano meno eclatanti rispetto ai Tedeschi, Spagnoli e Slavi, ma un'eredità storica molto diversa distingueva le due nazioni.⁹⁰⁰

⁸⁹⁴ Ivi, *volume 359, serie 21, s.serie 5, dossier 6*, Telegramma del 1° luglio 1966 di Armand Bérard al ministero, cit.

⁸⁹⁵ Ivi, *volume 394, serie 21, s.serie 24, dossier 1*, Bilancio dei cinque anni di Armand Bérard in Italia al ministero del 19 luglio 1967, cit.

⁸⁹⁶ *Ibidem*.

⁸⁹⁷ Ivi, *volume 321, serie 21, s.serie 1, dossier 3*, Conclusione della riunione consolare del 26 e del 27 ottobre 1967, cit.

⁸⁹⁸ Ivi, *volume 359, serie 21, s.serie 5, dossier 6*, Telegramma del 1° luglio 1966 di Armand Bérard al ministero.

⁸⁹⁹ Ivi, *volume 377, serie 21, s.serie 23, dossier 3/3*, Telegramma del 1° aprile 1966 di Armand Bérard al ministero.

⁹⁰⁰ Ivi, *volume 394, serie 21, s.serie 24, dossier 1*, Riflessioni italiane di Armand Bérard al ministero del 19 luglio 1967.

E ancora

la Francia aveva uno Stato antico, solido, dotato di un'amministrazione potente, di «grandi corpi» unanimemente rispettati; l'Italia aveva un'unità recente, un potere centrale poco rispettato, un'autonomia comunale eccessiva [...] Le concezioni della politica, della morale e della religione erano completamente diverse nei due paesi. Per Bérard in Italia primeggiava l'individualismo. L'individualismo e la clientela contrassegnavano la vita politica. L'esecutivo era debole e il legislativo era sottomesso ai partiti.⁹⁰¹

Di conseguenza

la politica interna era dominante [...] Essa assorbiva tutta la vita dei parlamentari e non lasciava loro il tempo di occuparsi di questioni internazionali [...] un'altra differenza era che la Francia aveva sempre lottato per far rispettare la sua indipendenza mentre l'Italia aveva sempre subito delle tutele e delle protezioni. Essa si era abituata a essere sulla scia e sotto l'egida di una potenza dominante. In quel momento era l'America.⁹⁰²

Un'altra caratterizzazione del “tipo italiano” metteva in evidenza

come gli italiani ave[ssero] il segreto dell'improvvisazione geniale [e fossero] dotati di un senso artigianale che permetteva loro, meglio che ad altri, di giocare d'astuzia con il disordine. La capacità di arrangiarsi e la repulsione per qualsiasi costrizione si intrecciavano con la propensione alla difesa degli interessi di parte, alle clientele e all'imbroglio. Si trattava di tendenze che però si rivoltavano contro gli stessi italiani ma anche nei momenti di crisi più gravi “questo paese emotivo [aveva] una sorprendente capacità di recupero”, tanto da far intravedere una via d'uscita che altrove (e in Francia soprattutto) sarebbe stata inimmaginabile.⁹⁰³

⁹⁰¹ *Ibidem.*

⁹⁰² *Ibidem.*

⁹⁰³ M. Margotti, *Lo specchio europeo. L'Italia vista dalla stampa francese*, in A. Giovagnoli, S. Pons (a cura di), op. cit., pp. 476 e 477.

Bérard continuava con questa massima: «Il popolo italiano era americano di obbedienza e interesse, ma pacifista convinto e neutralista non confessato»⁹⁰⁴. «Era la politica del vassallaggio italiano»⁹⁰⁵, sosteneva anche il presidente dell'Associazione Italia-Francia ed ex ambasciatore a Parigi, Pietro Quaroni.

Dunque, ritornava l'accusa di asservimento. Che fosse agli interessi nazionali, che fosse agli Americani, l'Italia – da ciò che emerge – non veniva considerata capace di scegliere “spassionatamente” la parte da cui stare. Un senso di mediocrità che confliggeva con lo spirito di grandezza della Francia gollista soprattutto quando cercava di imitarne le movenze. Fanfani, un piccolo de Gaulle. La mediazione italiana, nella trattativa per il «Compromesso di Lussemburgo» così come per l'ingresso di Londra nella «Comunità economica europea» veniva disconosciuta del suo valore o quantomeno del suo afflato protagonista. Mancava la percezione di un tentativo di affrancamento – volendo accettare la tesi del vassallaggio italiano – che invece Fanfani aveva sinceramente cercato di mettere in atto. E non soltanto per *arrière-pensées* o per una visione metafisica dell'Europa, ma per una concreta seppur vulnerabile convinzione che l'Italia potesse osare di più rispetto a quanto le venisse concesso.

⁹⁰⁴ Fondo La Courneuve , volume 394, serie 21, s.serie 24, dossier 1, Riflessioni italiane di Armand Bérard al ministero del 19 luglio 1967, cit.

⁹⁰⁵ Ivi, volume 396, serie 21, s.serie 24, dossier 1, Riflessioni di Pietro Quaroni sui rapporti tra Europa e Stati Uniti in un comunicato del 12 aprile 1968 di Étienne Burin des Rozières al ministero.

Nota conclusiva: Fanfani e la politica estera italiana

La verifica a cui è stata sottoposta l'azione diplomatica di Fanfani nel triennio 1965-1968 ha dimostrato tre cose: la politica estera italiana non è stata scialba e senza pretese; Fanfani vi ha svolto il ruolo dell'«onesto mediatore» e, infine, il posizionamento internazionale dell'Italia è rimasto invariato.

Il politico toscano è stato il propugnatore di una serie di iniziative nate con uno scopo ambizioso: vitalizzare l'azione internazionale del suo paese e impegnarlo in alcuni fronti caldi del mondo. Fanfani seguiva nella vecchia «politica della presenza» praticata dall'Italia.

Le fondamenta di tale politica sono mutate nel corso dei secoli e dei decenni, ma hanno generalmente incluso alcune o tutte fra le seguenti motivazioni: accanita ristrettezza di vedute o nazionalismo, prestigio personale e nazionale, interessi commerciali e culturali, e, ultimo ma non meno importante, un bisogno quasi paranoico di essere “riconosciuti”, di “collocarsi”.⁹⁰⁶

Il politico aretino, non insensibile alle sirene di un successo personale, seppe trasformare la politica di presenza in un'arte e giustificarla come l'effetto di un mandato provvidenziale cui l'Italia era stata predestinata⁹⁰⁷. L'Italia doveva svolgere una funzione di raccordo tra i popoli e le culture: era scritto nella sua collocazione geografica e nella sua storia. Fanfani condivideva questo sentire con La Pira. Quest'ultimo, nel carteggio intercorso con il politico toscano, richiamò l'interlocutore a queste responsabilità e lo indicò come il nocchiero che avrebbe dovuto traghettare l'Italia e il mondo verso orizzonti di pace. *Ego pastor, tu nauta* fu l'allocuzione con cui Giovanni XXIII si era rivolto a Fanfani durante una visita comune a un ospedale romano e che La Pira, profeticamente, riprese per congratularsi con Fanfani dell'incarico al ministero degli Esteri⁹⁰⁸.

⁹⁰⁶ D. Caviglia, M. Cricco, op. cit., p. 29.

⁹⁰⁷ De Luca, *Aldo Moro e...*, cit., p. 422.

⁹⁰⁸ Fondazione Giorgio La Pira, *Caro Giorgio... caro...*, cit., p. 276, 7 marzo 1965.

Il clima in cui si inseriva l'azione del politico toscano era, d'altronde, propizio. La Guerra fredda era entrata nella fase della Distensione e anche la Chiesa postconciliare aveva abbandonato i canoni di una visione eurocentrica per volgersi alle realtà del Sud e dell'Est del mondo. Nella stessa DC si consolidava una disponibilità all'apertura verso realtà non propriamente tradizionali alla cultura italiana, di cui l'interprete migliore fu il presidente del Consiglio. Una Distensione «allargata e plurale»⁹⁰⁹ per lo statista pugliese, non schiacciata sulla logica bipolare, ma tendente a superarla. La consonanza tra una benevola contingenza internazionale, l'ecumenismo vaticano e l'«umanesimo ecumenico»⁹¹⁰ di Moro furono ganci importanti per la «*Weltpolitik*»⁹¹¹ fanfaniana.

In questo sistema congiunturalmente favorevole, la sintonia tra il ministro degli Esteri e il presidente del Consiglio fu fondamentale. Ci furono, sì, momenti di divergenza, esistevano, sì, diversità caratteriali, ma, di fondo, le finalità del loro impegno politico furono sovrapponibili. La stessa coalizione di centro-sinistra, se, con i suoi limiti fu, per una parte, ostativa di un'immagine dell'Italia che fosse forte e solida, dall'altra, proprio per la sua fragilità, permise a Fanfani di marcare la politica estera secondo il suo timbro⁹¹². Gli ambiti di maggiore interesse per il politico toscano furono quello vietnamita e quello mediorientale. Il conflitto nel Sud-est asiatico era certamente la chiave di volta di tutto. Il riconoscimento della Cina popolare all'Onu, la non proliferazione nucleare, la guerra arabo-israeliana ne erano condizionati. Nella guerra dei Sei Giorni la componente mediterranea – che via via sarebbe diventata una parte sempre più importante della politica estera italiana – fu probabilmente l'elemento detonatore della partecipazione italiana alla ricerca di una soluzione. Qualcosa di più di una questione di vicinanza geografica; una sorta di responsabilità culturale che l'Italia sentiva di dover esercitare nei confronti di quell'area.

⁹⁰⁹ Tosi, *Le Nazioni Unite...*, cit., p. 368.

⁹¹⁰ Ivi, p. 337.

⁹¹¹ Varsori, *Scelta atlantica e...*, cit., p. 260.

⁹¹² Fondo *La Courneuve*, volume 373, serie 21, s.serie 23, dossier 1, Comunicato del 5 dicembre 1966 di Armand Bérard al ministero, cit.

La seconda conclusione che sembra emergere riguarda il metodo utilizzato dal titolare della Farnesina per l'opera di imprinting della politica internazionale. Lo strumento del Fanfani «onesto mediatore» fu quello della conciliazione. In ogni controversia in cui l'Italia decidesse di intervenire non cercò mai di esacerbare le conflittualità, ma di mitigarle. Non prese mai apertamente le parti di uno dei contendenti, ma, laddove possibile, si pose in una posizione di terzietà, la condizione migliore per chi volesse svolgere la funzione di negoziatore. La condizione migliore, altresì, per chi non aveva una forza negoziale importante come nel caso dell'Italia, che pur sempre rimaneva una media potenza. Il foro per antonomasia dove poter svolgere quanto ripromesso fu rappresentato dalle Nazioni Unite.

Tra il 1963 e il 1968, la condotta della politica estera italiana fu affidata quasi sempre a Fanfani e l'impegno dell'Italia all'interno dell'Onu toccò forse allora il suo apice.⁹¹³

Vieppiù quando Fanfani venne eletto presidente dell'Assemblea generale dell'Onu. La carica, comunque, imponeva un'*allure* di imparzialità che costringeva Fanfani a non profittare del ruolo ricoperto per fare gli interessi o le politiche del paese di provenienza.

Anche nell'affidamento all'Onu Fanfani e Moro trovarono un punto di convergenza. «Da Palazzo Chigi Moro seguì l'azione del ministro degli Esteri, muovendosi forse con maggiore prudenza, ma in sostanziale sintonia con lui»⁹¹⁴.

L'organizzazione [...] fu il riferimento costante del paese per risolvere i conflitti internazionali e la politica societaria condivisa anche a volte dall'opposizione di sinistra fu considerata uno strumento che poteva consentire all'Italia maggiore autonomia e partecipazione nelle relazioni internazionali e sul piano interno favorire i rapporti tra DC e PSI [...] le Nazioni Unite furono per l'Italia del centro-sinistra il terreno privilegiato di una politica estera che mirava a una distensione diversa da quella che si

⁹¹³ Tosi (a cura di), *Sulla scena del...*, cit., p. 9.

⁹¹⁴ *Ibidem*.

affermò; esse divennero anzi lo strumento principe di questa distensione alternativa.⁹¹⁵

Il metodo della conciliazione si esplicò, generalmente, nella presentazione di una proposta che non voleva risolvere nell'immediato la controversia, ma, per così dire, "congelare" le ostilità e avviare una fase di riflessione. Due esempi. Il caso della Cina popolare e quello sul regime di non proliferazione. Nella questione sull'ingresso di Pechino all'Onu, Fanfani fu il promotore dell'istituzione di un «Comitato *ad hoc*». L'idea consisteva nel creare una commissione che analizzasse la situazione per permettere, all'Onu, nei successivi pronunciamenti, di avere più consapevolezza in materia. Nel caso del dibattito sul «Trattato di non proliferazione nucleare», il ministro degli Esteri italiano fu il propugnatore di una proposta di moratoria nucleare, cioè di un temporaneo stop all'energia atomica da parte dei paesi non nucleari. Nessuna delle due proposte intendeva essere risolutiva, ma facilitare un compromesso. Così, per la domanda di adesione britannica alla «Cee» nel 1967, Fanfani approfittò del decennale della Comunità europea per provare una conciliazione con la Francia.

Il ricorso alla mediazione fu il riverbero di una mutazione intervenuta nel percorso politico di Fanfani. L'allontanamento dalle funzioni pubbliche nel 1959 aveva probabilmente determinato, al suo ritorno alla politica attiva, un'attenuazione dei tratti più spigolosi del suo agire politico e una disponibilità all'incontro che facilitava, vieppiù, la sinergia con Moro, l'uomo della conciliazione per eccellenza.

[Moro] è noto per la sua abilità nel superare i contrasti di opinione e per trovare una mediazione in situazioni difficili. Nel suo modo di esprimersi è incline a vaghe formulazioni. Tuttavia, nonostante la sua predisposizione al compromesso, non si lascia distogliere dalla sua linea una volta che la ha

⁹¹⁵ Id., *Le Nazioni Unite...*, cit., pp. 344 e 352.

riconosciuta giusta. Per lui vale in modo speciale la massima *Suaviter in modo, fortiter in re*.⁹¹⁶

Il manifesto dell'attitudine morotea al temperamento di più esigenze fu il discorso all'Onu nel giugno 1967 riguardo all'*affaire* arabo-israeliano. Il motto dell'equidistanza fu il punto più alto del moroteismo al governo tra il 1965 e il 1968.

L'unico fronte in cui il politico aretino non ricorse al metodo conciliatorio fu la vertenza alto-atesina. Egli rappresentò l'anima rigorista del governo, il sostenitore del veto per l'ingresso dell'Austria nel «Mec». L'eccezionalità del comportamento di Fanfani risiedette sostanzialmente nella definizione della vertenza come questione interna e non internazionale. Essa, dunque, rimaneva estranea al tipo di approccio concepito per le relazioni internazionali.

Il terzo e ultimo risultato che si può trarre è caratterizzato dal riconoscimento di un inalterato schieramento internazionale dell'Italia, anche perché se qualche scivolamento poteva capitare o qualche *misunderstanding* si poteva produrre, il presidente Saragat interveniva per ristabilire i principi dell'atlantismo. Lo stesso Moro era solito rivendicare l'allineamento dell'Italia e compensare quelle pseudo-diserzioni che Fanfani saltuariamente si concedeva. Nel conflitto vietnamita il presidente del Consiglio recuperò i panni dell'assertore della comprensione verso gli Usa nel momento in cui Fanfani cedeva a un sussulto di maggiore intraprendenza. Nella disputa per l'ammissione della «Rpc» all'Onu fu sempre Moro a calmierare l'attivismo fanfaniano per non indispettire Washington. Nonostante le "brecce" aperte verso le sensibilità arabe e soprattutto orientali non furono mai in discussione l'identità occidentale del paese e la sua fedeltà agli Usa.

Immutato l'ambito di appartenenza, Roma semmai reclamò una maggiore libertà di espressione intessendo relazioni economiche che la proiettassero

⁹¹⁶ Formigoni, *Aldo Moro. Lo...*, cit., p. 209.

verso mercati e platee del tipo sovietico⁹¹⁷ e cinese o potenziando interscambi commerciali già esistenti e non perdere, così, la “supremazia”, come nel contesto mediorientale. A monte l’anelito tutto italiano per la partecipazione, per “l’andare verso”, per l’apertura di vie nuove verso la realtà. Niente che, tuttavia, minasse i pilastri della diplomazia italiana e se a confermarlo fu un imprevedibile Gromyko, c’è qualche motivo in più per crederci.

[Fanfani] era un interlocutore solido. Sulle questioni di principio, non si spostava dalla piattaforma della Nato [...] mentre rifuggiva dai consueti luoghi comuni, cui ricorrono non di rado altri rappresentanti della Nato. Non faceva mai affermazioni del genere di quella che l’Unione Sovietica, con suoi armamenti, rappresenterebbe una «minaccia alla pace» [...] Fanfani affrontava le trattative in maniera documentata, cercando di penetrare significato e motivazioni delle posizioni sovietiche ed esaminando sempre la sostanza delle cose [...] la franchezza e la sincerità nell’affrontare i problemi, la volontà di pervenire a un avvicinamento delle posizioni: queste sono qualità sempre ammirevoli, anche nel rappresentante di un mondo sociale diverso.⁹¹⁸

⁹¹⁷ Si consideri, per esempio, l’accordo siglato dalla «FIAT» con l’Unione Sovietica il 4 maggio 1966 per la realizzazione di uno stabilimento a Togliattigrad, che avrebbe prodotto 2000 auto al giorno. Sarebbe stato «il più grande stabilimento che un’impresa occidentale avesse mai impiantato in Unione Sovietica», cfr. A. Salacone, op. cit., p. 354.

⁹¹⁸ A. Gromyko, op. cit., pp. 215 e 216.

Fonti archivistiche

- Archivio storico del Senato della Repubblica, Fondo Amintore Fanfani

Sezione I. Attività politica

Serie 1. Incarichi istituzionali

Sottoserie 5. Ministro degli Affari esteri

S. sottoserie 2. III Incarico; S. sottoserie 3. IV Incarico

Sezione I. Attività politica

Serie 1. Incarichi istituzionali

Sottoserie 6. Presidente della XX Assemblea generale dell'Onu

Sezione IV. Diari,1943-1990 ma 1965-1968

- Archivio Centrale dello Stato, Archivio Moro

Serie Scritti e discorsi (bb. 10-18)

Serie 3 Sottoserie 2 (b. 61)

- *Centre des Archives diplomatiques de La Courneuve*

Serie Europe

Sous-serie Italie

1961-1970 ma 1965-1968

Bibliografia

- Abramson R., *Spanning the Century: The Life of Averell Harriman, 1891-1986*, New York, William Morrow and Co., 1992
- Agosti A., *Il partito provvisorio. Storia del PSIUP nel lungo Sessantotto italiano*, Laterza, Roma-Bari 2013
- Albonetti A., *Trattato sulla non-proliferazione nucleare e disarmo nell'ambito delle Nazioni Unite*, in *La Comunità internazionale*, 22, 1967, pp. 458-487
- Id., *L'Italia, la politica estera e l'unità dell'Europa*, Edizioni Lavoro, Roma 2005
- Baget-Bozzo G., *Il partito cristiano al potere. La Dc di De Gasperi e di Dossetti 1945/1954*, Vallecchi, Firenze 1974
- Ballini P.L., *Alcide De Gasperi. Dalla costruzione della democrazia alla "nostra patria Europa" (1948-1954)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2009
- Baracca A., *A volte ritornano: il nucleare. La proliferazione nucleare, ieri, oggi e soprattutto domani*, Jaca Book, 2005
- Bernardini G., Pallaver G. (a cura di), *Dialogo vince violenza. La questione dell'Alto Adige/Südtirol nel contesto internazionale*, il Mulino, Bologna 2015
- Bettanin F., *Le relazioni fra Italia e Urss nella prima fase della distensione*, «Mondo Contemporaneo», 2, 2009, pp. 113-154
- Id. [et al.] (a cura di), *L'Italia vista dal Cremlino. Gli anni della distensione negli archivi del Comitato centrale del PCUS 1953-1970*, Viella, Roma 2015
- Borgognone G. (a cura di), *Robert F. Kennedy. Sogno cose che non sono state mai*, Einaudi, 2012
- Bozo F., *Two Strategies of Europe: De Gaulle, the United States and the Atlantic Alliance*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2001
- Brandt W., *La politica di un socialista: 1960-1975*, Garzanti, Milano 1979
- Id., *Memorie*, Garzanti, Milano 1991
- Brizzi R., Marchi M., *Charles de Gaulle*, il Mulino, 2008

- Brosio M., *Diari Nato, 1964-1972*, il Mulino, 2011
- Bruno F., *Giuseppe Dossetti. Un innovatore nella Democrazia Cristiana del dopoguerra*, Bollati Boringhieri, 2014
- Cacace P., Mammarella G., *Storia e politica dell'Unione europea: 1926-2013*, Laterza, Roma-Bari 2013
- Capperucci V., *Il partito dei cattolici. Dall'Italia degasperiana alle correnti democristiane*, Rubbettino, 2010
- Cavallaro M.E., Giordano F.M. (a cura di), *Dizionario storico dell'integrazione europea*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2018
- Caviglia D., *De Gaulle e il tentativo di spostare l'asse politico europeo: il Piano Fouchet*, CEDAM, Padova 2000
- Id., Cricco M., *La diplomazia italiana e gli equilibri mediterranei. La politica mediorientale dell'Italia dalla guerra dei Sei Giorni al conflitto dello Yom Kippur (1967-1973)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2006
- Cheneaux P., *Paolo VI. Una biografia politica*, Carocci, Roma 2016
- Chiarante G., *Con Togliatti e con Berlinguer. Dal tramonto del centrismo al compromesso storico (1958-1975)*, Carocci, Roma 2007
- Clarke T., *L'ultima campagna. Robert F. Kennedy e gli 82 giorni che ispirarono l'America*, il Saggiatore, 2009
- Converti A., *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Halley Editrice, 2005
- Costa Bona E., Tosi L., *L'Italia e la sicurezza collettiva: dalla Società delle nazioni alle Nazioni unite*, Perugia, Morlacchi 2007
- Couve de Murville M., *Une politique étrangère, 1958-1969*, Plon, 1971
- Crainz G., *Storia della Repubblica. L'Italia dalla Liberazione ad oggi*, Donzelli, Roma 2016
- Craveri P., *La repubblica dal 1958 al 1992*, TEA, Milano 1995
- Id., Quagliariello G. (a cura di), *Atlantismo ed europeismo*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003
- Id., Varsori A. (a cura di), *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, FrancoAngeli, 2009
- Crowson N.J., *Britain and Europe. A political history since 1918*, 2010

- Cumings B., *Origins of the Korean War*, Princeton University Press, Princeton 1989
- Daddow O.J. (a cura di), *Harold Wilson and European Integration: Britain's Second Application to join the EEC*, 2016
- Daum A. W., Gardner L.C., Mausbach W., *America, the Vietnam War, and the World. Comparative and International Perspectives*, Cambridge University Press 2003
- De Gaulle C., *Lettres, notes et carnets, Tome 8: 1958-1960*, Plon, 2014
- De Gaulle et l'Italie: actes du colloque organisé par l'École française de Rome et la fondation nationale des sciences politiques (Centre d'histoire de l'Europe du 20 siècle) en collaboration avec l'associazione Italia-Francia et l'Institut Charles de Gaulle*, Rome 1-3 mars 1990, Rome, École française de Rome 1997
- De Giuseppe M., *Giorgio La Pira. Profeta di dialogo*, Centro Formazione e Lavoro A. Grandi, 2018
- Deighton A., Milward A. (eds), *Widening, Deepening and Acceleration. The European Economic Community 1957-1963*, Baden-Baden, Nomos 1999
- Dell'Omodarme M., *L'Italia e l'Europa: una non politica*, in «Il Ponte», Vol. 38, 7/8, 1982, pp. 690-712
- Del Pero M., Romero F. (a cura di), *Le crisi transatlantiche. Continuità e trasformazioni*, Edizioni Storia e Letteratura, Roma 2007
- De Leonardis M. (a cura di), *La nuova NATO: i membri, le strutture, i compiti*, il Mulino, Bologna 2001
- Id., *Il Mediterraneo nella politica estera italiana del secondo dopoguerra*, il Mulino, Bologna 2003
- De' Robertis A. (a cura di), *Riflessioni del terzo dopoguerra. Rise and withering of the "Third chance"*, Edizioni Nuova Cultura, 2012
- Di Capua G., Messa P., *Dc. Il partito che fece l'Italia*, Marsilio, 2011
- Di Carlo D., *Giorgio La Pira. Operatore di pace, profeta di speranza e di un nuovo umanesimo*, Solfanelli, 2019

- Di Nolfo E., *La normalizzazione delle relazioni diplomatiche tra la Repubblica italiana e la Repubblica popolare cinese* in *La Normalizzazione delle relazioni diplomatiche tra la Repubblica italiana e la Repubblica popolare cinese. Atti e documenti*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010, pp. 1-47
- Dinucci M., *Guerra nucleare. Il giorno prima. Da Hiroshima a oggi: chi e come ci porta alla catastrofe*, Zambon, 2017
- Di Nunno F., *L'Italia e il compromesso di Lussemburgo, 1965-1966*, Nuova Cultura, 2012
- D'Orlandi G., *Diario vietnamita 1962-1968, 30 giorni*, Roma 2006
- Dujardin V., *Pierre Harmel biographie*, Le Cri, Bruxelles 2004
- Dunstan S., *La guerra dei sei giorni. 1967: Sinai, Giordania e Siria*, Libreria Editrice Goriziana, 2017
- Fanfani A., *O.N.U. 1965-1966*, Garzanti, Milano 1966
- Fedele S., *L'autunno del mito. La Sinistra italiana e l'Unione Sovietica dal 1956 al 1968*, FrancoAngeli, Milano 2016
- Fenoaltea S., *Italia Europa America. L'ex ambasciatore a Washington scrive*, Pan Editrice, Milano 1980
- Filippetta M., *L'Italia e il trattato di non proliferazione nucleare*, LUISS Guido Carli, Tesi di laurea magistrale, A.A. 2017/2018
- Focsaneanu L., *La République populaire de Chine à l'ONU, problèmes politiques et de sécurité*, in *Annuaire français de droit international*, 20, 1974, pp. 115-152
- Fondazione Alcide De Gasperi, *Un europeo venuto dal futuro*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2011
- Fondazione Giorgio La Pira, *Caro Giorgio...caro Amintore...: 25 anni di storia nel carteggio La Pira-Fanfani*, Edizioni Polistampa, Firenze 2003
- Id., *Moro e La Pira. Due percorsi per il bene comune*, Edizioni Polistampa, Firenze 2018
- Forlani A., *Potere discreto. Cinquant'anni con la democrazia cristiana*, Marsilio, Venezia 2009

Formigoni G., *Aldo Moro. Lo statista e il suo dramma*, il Mulino, Bologna 2016

Id., *Storia d'Italia nella guerra fredda. 1943-1978*, il Mulino, Bologna 2016

Fornaciari P., *Il petrolio, l'atomo e il metano. Italia nucleare 1946-1997: dallo sviluppo a un'irragionevole rinuncia*, XXI secolo, Milano 1997

Franzinelli M., *Il piano Solo. I servizi segreti, il centro-sinistra e il «golpe» del 1964*, Mondadori, 2014

Gaja R., *In margine ai più recenti sviluppi in Alto Adige*, Rivista di Studi Politici Internazionali, Vol. 55, n. 4 (220) (ottobre-dicembre 1988), pp. 587-610

Id., *L'Italia nel mondo bipolare: per una storia della politica estera italiana (1943-1991)*, il Mulino, 1995

Galli G., *Fanfani*, Feltrinelli, Milano 1975

Id., *Storia della DC. 1943-1993: mezzo secolo di Democrazia cristiana*, Kaos edizioni, 2007

Galluzzi C., *La svolta: gli anni cruciali del partito comunista italiano*, Sperling e Kupfer, Milano 1983

Gambetta G., Mirabella S. (a cura di), *Centro-sinistra. Da Fanfani a Moro, 1958 - 1968*, CEUB 2013

Giachetti D., *Il '68 in Italia. Le idee, i movimenti, la politica*, BFS Edizioni, 2018

Giovagnoli A., *Il partito italiano. La democrazia cristiana dal 1942 al 1994*, Laterza, Roma-Bari 1996

Id., *La Repubblica degli italiani, 1946-2016*, Laterza, Bari-Roma 2016

Id., Pons S. (a cura di), *Tra guerra fredda e distensione*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003

Id., Tosi L., *Un ponte sull'Atlantico: l'alleanza occidentale 1949-1999*, Guerini e Associati, Milano 2003

Id. (a cura di), *Amintore Fanfani e la politica estera italiana*, Marsilio, Venezia 2010

- Gozzano F., *L'ingresso dell'Inghilterra nel Mercato Comune Europeo in Affari esteri*, n. 11, 1971, pp. 5-22
- Gravina I., *La guerra in Corea*, Regionale, Roma 1953
- Griffiths R. and Ward S. (eds), *Courting the Common Market. The First Attempt to Enlarge the EC 1961-63*, London, Lothian Foundation Press, 1996
- Gromyko A., *Memorie*, Rizzoli, Milano 1989
- Hall M.K., *La guerra del Vietnam*, il Mulino, 2011
- Hershberg J.G., *Marigold: The Lost Chance for Peace in Vietnam*, Stanford University Press, 2012
- ISPI, *Annuario di politica internazionale 1967-1971*, Vol. 24, Dedalo Libri, 1972
- Labbate S., *Il governo dell'energia. L'Italia dal petrolio al nucleare (1945-1975)*, Le Monnier, 2010
- Lessi V., Giorgio La Pira. *La fede cambia la vita e la storia*, Paoline, 2018
- L'Espresso 50 anni. Vol. II: 1965-1974*, Gruppo editoriale «L'Espresso», Roma 2005
- Macfarquhar R., Schoenhals M., *Mao's Last Revolution*, Harvard University Press, Cambridge 2006
- Malgeri F., *La stagione del centrismo. Politica e società nell'Italia del secondo dopoguerra (1945-1960)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2002
- Id., *L'Italia democristiana. Uomini e idee del cattolicesimo democratico nell'Italia repubblicana (1943-1993)*, Gangemi, 2005
- Id., *Alcide De Gasperi. Dal fascismo alla democrazia (1943-1947)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2009
- Marcantoni M., Postal G., *Il Pacchetto dalla Commissione dei 19 alla seconda autonomia del Trentino Alto-Adige*, Fondazione Museo Storico del Trentino, 2012
- Martelli E., *L'altro atlantismo. Fanfani e la politica estera italiana (1958-1963)*, Guerini e Associati, Milano 2008
- Melchionni M.G., *Sulla proliferazione delle armi nucleari*, Rivista di Studi Politici Internazionali, Vol. 32, n. 3 (luglio-settembre 1965), pp. 459-465

- Id., *Trattato contro la proliferazione nucleare negli schemi presentati separatamente da U.S.A. e U.R.S.S. ma identici nel testo (Ginevra, 24 agosto 1967)*, Rivista di Studi Politici Internazionali, Vol. 34, n. 4 (ottobre-dicembre 1967), pp. 593-595
- Id., *Trattato di non proliferazione nucleare*, Rivista di Studi Politici Internazionali, Vol. 35, n. 2 (aprile-giugno 1968), pp. 179-185
- Meneguzzi Rostagni C., Samarani G. (a cura di), *La Cina di Mao, l'Italia e l'Europa negli anni della Guerra fredda*, il Mulino, Bologna 2014
- Minniti F., *Il regime di non proliferazione nucleare*, Aracne Editrice, 2015
- Monzali L., *Mario Toscano e la politica estera italiana nell'era atomica*, Le Lettere, Firenze 2011
- Moro R., Mezzana D. (a cura di), *Una vita, un paese. Aldo Moro e l'Italia del Novecento*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2014
- Nenni P., *Gli anni del centro-sinistra. Diari 1957-1966*, Sugarco, Milano 1982
- Id., *I conti con la Storia. Diari 1967-1971*, Sugarco, Milano 1983
- Nuti L., *Gli Stati Uniti e l'apertura a sinistra: importanza e limiti della presenza americana in Italia*, Laterza, Roma-Bari 1999
- Id., *La sfida nucleare. La politica estera italiana e le armi atomiche 1945-1991*, il Mulino, Bologna 2007
- Olla Brundu P., *Pietro Nenni, Aldo Moro e il riconoscimento della Cina comunista*, Le Carte e la storia 2/2004, pp. 29-51
- Ortona E., *Anni d'America. La diplomazia 1953-1961*, il Mulino, Bologna 1986
- Id., *Anni d'America. La cooperazione: 1967-1975*, il Mulino, Bologna 1989
- Id., *Gli anni della Farnesina. Pagine del diario 1961-1967*, ISPI, Milano 1998
- Palayret J., Wallace H., Palayret J.M., *Visions, votes and vetoes: The Empty Chair Crisis and the Luxembourg Compromise forty years on*, Peter Lang, 2006
- Pasquinucci D., *Europeismo e democrazia. Altiero Spinelli e la sinistra europea 1950-1986*, il Mulino, Bologna 2000

- Pastorelli P., *I rapporti italo-austriaci dall'accordo De Gasperi-Gruber alle intese più recenti (1946-1969)*, Rivista di Studi Politici Internazionali, Vol. 40, n.2 (aprile-giugno 1973), pp. 199-229
- Perfetti F. [et al.] (a cura di), *Aldo Moro nell'Italia contemporanea*, Le Lettere, Firenze 2011
- Pimlott B., *Harold Wilson*, Londra 1992
- Pine M., *Harold Wilson and Europe. Pursuing Britain's Membership of the European Communities*, London, IB Tauris, 2007
- Pini M.F., *Alcune notizie su due diplomatici in Cina (Prima parte)*, in *Mondo cinese*, 131, 2007, pp. 5-17
- Polsi A., *Storia dell'Onu*, Laterza, Roma-Bari 2006
- Quagliariello G., *De Gaulle e il gollismo*, il Mulino, Bologna 2003
- Pini M.F., *Italia e Cina, 60 anni tra passato e futuro*, L'Asino d'oro, Roma 2011
- Rago P., *Gli anni della distensione. Le relazioni italiano-albanesi nella fase centrale della Guerra fredda*, Laterza, Bari-Roma 2019
- Randolfo Pacciardi: un protagonista del Novecento*, Camera dei deputati, 2012
- Riccardi A., *Il "partito romano". Politica italiana, Chiesa cattolica e Curia romana da Pio XII a Paolo VI*, Morcelliana, 2007
- Id., D'Angelo A. (a cura di), *«Abbatere muri, costruire ponti. Lettere a Paolo VI.»*, San Paolo Edizioni, Cinisello Balsamo 2015
- Riccardi L., *Il «problema Israele». Diplomazia italiana e PCI di fronte allo Stato ebraico (1948-1973)*, Guerini Studio, Milano 2006
- Id., *La «grandezza» di una Media Potenza. Personaggi e problemi della politica estera italiana del Novecento*, Società Editrice Dante Alighieri, 2017
- Romeo C., *Il confine sotto attacco. La "Notte dei Fuochi" nella storiografia e pubblicistica italiana*, in «Storia e Regione/Geschichte und Region» 20 (2011), n. 1, pp. 122-134
- Romero F., *Storia della guerra fredda. L'ultimo conflitto per l'Europa*, Einaudi, Torino 2009

Rossi N., *Il posto dei papaveri. Quando la DC ha ricostruito l'Italia*, Marsilio, 2005

Rumor M., *Memorie, 1943-1970*, Neri Pozza, 1991

Russo I., *Politica estera e "diplomazia personale". Fanfani, De Gaulle e le relazioni italo-francesi negli anni Cinquanta*, FrancoAngeli, Milano 2008

Sainteny J., *Histoire d'une paix manquée. Indochine 1945-1947*, Amiot-Dumont, 1953

Id., *Ho Chi Minh and His Vietnam. A personal Memoir*, Cowles, 1972

Salacone A., *La diplomazia del dialogo: Italia e Urss tra coesistenza pacifica e distensione (1958-1968)*, Viella, Roma 2017

Samia D., *La politique extérieure de Taiwan. La politique de participation de la République de Chine (Taiwan) à l'ONU: une double dimension*, in *Perspectives chinoises*, 43, 1997, pp. 53-61

Santi G., *'Né vincitori né vinti'. Bonn, Roma e la crisi della 'sedia vuota' (1965-1966)*, Firenze 2004

Schaffer H.B., *Ellsworth Bunker: Global Troubleshooter, Vietnam Hawk*, University of North Carolina Press, 2003

Scoppola P., *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, il Mulino, Bologna 1997

Schlesinger A.M., *I mille giorni di Kennedy*, Rizzoli, Milano 1966

Schlaim A., *Il muro di ferro. Israele e il mondo arabo*, Il Ponte Editrice, 2003

Sergio M.L., *Paolo VI e il Vietnam: fra contestazione e "peacebuilding". I documenti inediti del Fondo Amintore Fanfani e il pre-negoziato segreto del 1968*, Centro Vaticano II - Studi e ricerche, Lateran University Press 2013, pp. 51-77

Sheehan N., *Vietnam. Una sporca bugia*, Piemme, 2003

Sica M., *Marigold non fiori: il contributo italiano alla pace in Vietnam*, Ponte alle grazie, Firenze 1991

Id., *L'Italia e la pace in Vietnam (1965-1968). Operazione Marigold*, Aracne editrice, Roma 2013

- Stueck W., *Rethinking the Korean War*, Princeton University Press, Princeton 2002
- Sturloni G., *L'atomo diviso. Storia, scienza e politica dell'energia nucleare*, Sironi, 2013
- Sutton M., *France and the Construction of Europe, 1944-2007: The Geopolitical Imperative*, New York and Oxford, Berghahn, 2011
- Tavani S., "Non dovrà essere un' altra Yalta". *L'Ostpolitik italiana degli anni Sessanta e la ricerca di un nuovo ordine europeo*, CEDAM, Padova 2017
- Toscano M., *Alle XX e XXI Assemblee generali dell'Onu. L'Italia e il seggio cinese*, in *Nuova Antologia*, fasc. 1995 e fasc. 1996, vol. 499, anno 1967, pp. 303-329 e pp. 442-463
- Id., *Storia diplomatica della questione dell'Alto Adige*, Laterza, Bari 1967
- Tosi L. (a cura di), *L'Italia e le organizzazioni internazionali: diplomazia multilaterale nel Novecento*, CEDAM, Padova 1999
- Id. (a cura di), *Sulla scena del mondo. L'Italia all'Assemblea generale delle Nazioni Unite 1955-2009*, Editoriale Scientifica, Napoli 2010
- Tosti M. (a cura di), *Un anno alle Nazioni Unite, 1965-1966: I discorsi pronunciati da Amintore Fanfani come presidente dell'Assemblea dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, con una ricostruzione storica e quattro testimonianze*, Viviani, Roma 1996
- Väisse M., *La réconciliation franco-allemande: le dialogue de Gaulle-Adenauer*, in *Politique étrangère*, n.58-4, 1993, pp. 963-972
- Id., *La Grandeur: politique étrangère du général de Gaulle 1958-1969*, Fayard, Paris 1998
- Varsori A., *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Laterza, Roma-Bari 1998
- Id., *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 a oggi*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010
- Veltroni W., *Il sogno spezzato. Le idee di Robert Kennedy*, Baldini + Castoldi, 2018

- Verrastro D., Vigilante E. (a cura di), *Emilio Colombo. L'ultimo dei costituenti*, Laterza 2017
- Villa R. (a cura di), *L'invenzione del partito. Vicesegretario politico della DC 1945-46/ 1950-51*, Zikkaron, 2016
- Villani A., *L'Italia e l'ONU negli anni della coesistenza competitiva (1955-1968)*, CEDAM, Padova 2007
- Vincenti Mareri F., *Una avventurosa carriera diplomatica in Oriente: con testimonianze per qualcuno scomode: 1933-1973*, S.n., S.l., 2004
- Wiest A., *La guerra del Vietnam. 1956-1975*, LEG Edizioni, 2015
- Wilson H., *A personal Record*, Little Brown and Company, 1971
- Young M., *Le guerre del Vietnam: 1945-1990* [ed. or. New York 1991], Mondadori, Milano 2017
- Zaccaria B., *La strada per Osimo: Italia e Jugoslavia allo specchio (1965-1975)*, FrancoAngeli, Milano 2018
- Zanobetti D., *Energia nucleare. Un dossier completo*, Esculapio, Bologna 2015
- Ziegler P., *Harold Wilson*, Londra 1993

Sitografia

<https://www.camera.it>

Chiapponi F.: *L'Europa nel pensiero e nell'azione politica di Pietro Nenni: dagli imperativi della "Guerra fredda" alla costruzione della casa comune europea*, in <https://www.academia.edu>, pp. 1-8

Couve de Murville M., 2012: *Une politique étrangère (1958-1969)*, in <https://www.cvce.eu>, pp. 1-5

<http://www.difesa.it/SMD/CASD/IM/ISSMI>.

<https://history.state.gov/historicaldocuments/johnson>

<http://www.israele.net>

Macchi P., 1999: «Quella gente aperta, avida di uno sguardo», in <https://www.30giorni.it>

Malandrino C.: *Oltre il Compromesso del Lussemburgo verso l'Europa federale. Walter Hallstein e la crisi della "sedia vuota" (1965-66)*, in <https://www.core.ac.uk>, pp. 1-52

Pasquinucci D., 2003: *Altiero Spinelli consigliere del principe. La lotta per la federazione europea negli anni Sessanta*, in <https://www.dispi.unisi.it>, pp. 34-41

Roggi P., 2011: *Amintore Fanfani imprenditore della politica*, in <https://www.academia.edu>

<https://www.senato.it>

Indice

Introduzione	1
Gli antefatti politici	6
I. Fanfani ministro degli Esteri. Atto primo (marzo-dicembre 1965).	
1. Il Vietnam	20
2. Il riconoscimento della Cina	59
3. Il Trattato di non proliferazione nucleare	85
4. Per un'idea di Europa. Fanfani e de Gaulle a confronto	108
II. Fanfani ministro degli Esteri. Atto secondo (febbraio 1966-giugno 1968).	
1. Il Vietnam	130
2. Il riconoscimento della Cina	196
3. Il Trattato di non proliferazione nucleare	217
4. La guerra dei Sei Giorni	252
5. La questione alto-atesina	278
6. Per un'idea di Europa. Fanfani e de Gaulle a confronto	307
Nota conclusiva: Fanfani e la politica estera italiana	336
Fonti archivistiche	342
Bibliografia	343
Sitografia	354