

RISERVATO

COLLANA DI TESTI DIPLOMATICI - 13

Roberto Ducci





*Roberto Ducci*



**COLLANA DI TESTI DIPLOMATICI - 13**

**Roberto Ducci**

**MINISTERO AFFARI ESTERI  
SERVIZIO STORICO E DOCUMENTAZIONE - UFFICIO STUDI  
ROMA**

*La presente è una pubblicazione di carattere riservato destinata unicamente ai funzionari del Ministero degli Affari Esteri, ed in particolare a quelli che frequenteranno i corsi d'informazione professionale dell'Istituto Diplomatico.*

*I destinatari vorranno tener presente che il contenuto della pubblicazione non può essere divulgato, e che i documenti in essa riprodotti sono destinati alla loro esclusiva conoscenza.*

## INDICE

	Pag.	
<i>Nota biografica</i> . . . . .	7	
<i>Da Helsinki (1958-1962)</i> . . . . .	»	9
dicembre 1958 - Presentazione delle credenziali . . .	»	11
dicembre 1958 - La crisi finlandese-sovietica e le possibilità dell'occidente . . . . .	»	15
giugno 1959 - Colloquio col Presidente della Re- pubblica . . . . .	»	23
luglio 1961 - Impressioni di un viaggio in alcune zone sovietiche . . . . .	»	33
novembre 1961 - Situazione politica . . . . .	»	39
<i>Da Roma (1963-1964)</i> . . . . .	»	47
febbraio 1963 - La Gran Bretagna e l'Unità europea		
agosto 1963 - Forza nucleare multilaterale: clau- sola europea . . . . .	»	49
ottobre 1963 - Forza nucleare europea . . . . .	»	59
<i>Da Belgrado (1964-1967)</i> . . . . .	»	67
luglio 1964 - Coesistenza e non allineamento se- condo gli Jugoslavi . . . . .	»	69
marzo 1965 - Socialismo arabo e comunismo jugoslavo . . . . .	»	75
giugno 1966 - Discorso di Tito sulla politica este- ra della Jugoslavia . . . . .	»	79
agosto 1966 - La caduta di Rankovic . . . . .	»	85
febbraio 1967 - Riforma economica e riforma costi- tuzionale . . . . .	»	91
febbraio 1967 - Chiesa e Stato in Jugoslavia . . . . .	»	95
aprile 1967 - La Jugoslavia e l'Europa . . . . .	»	99
ottobre 1967 - Bilancio della mia missione . . . . .	»	103
<i>Da Vienna (1967-1970)</i> . . . . .	»	113
gennaio 1968 - Rimpasto del governo di Klaus . . .	»	115
febbraio 1968 - Il governo Klaus-Withalm e la po- litica estera . . . . .	»	123
agosto 1968 - I problemi internazionali dell'Italia	»	129

febbraio 1969	- Trattative italo-austriache sull'Alto Adige	Pag.	137
ottobre 1969	- L'attuale momento del problema altoatesino	»	145
<i>Da Roma (1970-1975)</i>		»	149
febbraio 1971	- Unificazione europea e conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa	»	151
dicembre 1972	- Il triennio 1973-75, il negoziato mondiale e le responsabilità dell'Europa	»	157
luglio 1973	- TNP: ratifica da parte dell'Italia	»	163
luglio 1973	- Ancora sulla difesa dell'Europa	»	167
<i>Da « Carissimi amici » (1971-1975)</i>		»	173
aprile 1972	- Il Comitato Politico della CEE: suo allargamento	»	175
maggio 1973	- Europa e Stati Uniti: la dottrina del gen. Beaufre	»	181
aprile 1974	- Gli Stati Uniti e l'Unità europea	»	187
maggio 1975	- Unione Sovietica, Cina ed Europa	»	195
<i>Da Londra (1975-1980)</i>		»	199
maggio 1976	- La stampa britannica sulla campagna elettorale italiana	»	201
dicembre 1976	- Il petrolio, il Regno Unito e l'Italia	»	203
settembre 1977	- Visita a Roma del Primo Ministro britannico	»	207
marzo 1978	- Il Presidente Carter visto da Londra	»	211
ottobre 1978	- Visita a Londra del Presidente del Consiglio On. Andreotti	»	217
dicembre 1979	- Il posto dell'Italia nel mondo degli anni ottanta	»	221
dicembre 1979	- Un'ambasciata a Londra (luglio 1975 - gennaio 1980)	»	229
<i>Pubblicazioni</i>		»	239

N. B.: *E stata rispettata la grafia dei nomi di ogni singolo documento.*

## NOTA BIOGRAFICA

Nato a La Spezia, 8 febbraio 1914. Università di Roma: laurea in giurisprudenza, 1° luglio 1934. Nominato VOLONTARIO nella carriera diplomatico-consolare, 14 giugno 1937. Alla Dir. Gen. Affari Generali, 1° luglio 1937. ADDETTO CONSOLARE, 1° gennaio 1938. Vice console ad Ottawa, 15 dicembre 1938. VICE CONSOLE DI 2<sup>a</sup> CLASSE, 16 gennaio 1939. VICE CONSOLE DI 1<sup>a</sup> CLASSE, 22 gennaio 1940. A Newark, 18 marzo 1940. Al Ministero, 17 febbraio 1941. Al Gabinetto dell'on. Ministro A. P., 8 maggio 1941. CONSOLE DI 3<sup>a</sup> CLASSE, 1° giugno 1942. In congedo per mobilitazione militare dal 12 gennaio all'8 maggio 1943. Al Ministero (Brindisi, Salerno e poi Roma), 10 ottobre 1943. Alla Segreteria Generale, Ufficio Confini, 21 gennaio 1946. CONSOLE DI 2<sup>a</sup> CLASSE, 12 aprile 1946. *Segretario Delegazione italiana al Consiglio dei Ministri degli Esteri e alla Conferenza della pace di Parigi*, 1° maggio 1946. Primo segretario a Varsavia, 7 maggio 1947. Primo segretario alla Rappresentanza presso la N.A.T.O. in Londra, 11 ottobre 1950. PRIMO SEGRETARIO alla Delegazione permanente presso l'O.E.C.E. in Parigi, 11 agosto 1951. SECONDO SEGRETARIO, 28 marzo 1952. PRIMO SEGRETARIO, 13 luglio 1953. Consigliere alla Delegazione permanente presso l'O.E.C.E. in Parigi, con funzioni di Segretario Generale, 10 giugno 1954. Vice Direttore Generale degli Affari Economici, 1° ottobre 1955. *Membro della Delegazione italiana alla Conferenza di Bruxelles sulla C.E.E. e l'EURATOM e Presidente del Comitato di redazione dei Trattati di Roma*, ottobre 1955-marzo 1957. CONSIGLIERE DI LEGAZIONE, 1° luglio 1956. CONSIGLIERE DI AMBASCIATA, 1° settembre 1956. Ambasciatore a Helsinki, 11 dicembre 1958. INVIATO STRAORDINARIO e MINISTRO PLENIPOTENZIARIO DI 2<sup>a</sup> CLASSE, 23 dicembre 1960. *Capo della Delegazione italiana alle trattative C.E.E. - Regno Unito a Bruxelles*, 11 ottobre 1961-29 gennaio 1963. Al Ministero, 19 maggio 1962. INVIATO STRAORDINARIO e MINISTRO PLENIPOTENZIARIO DI 1<sup>a</sup> CLASSE, 8 agosto 1962. Direttore Generale aggiunto degli Affari Politici, 1° novembre 1963. Ambasciatore a Belgrado, 20 aprile 1964. Ambasciatore a Vienna, 12 ottobre 1967. AMBASCIATORE, 28 settembre 1968. Direttore Generale degli Affari Politici, 12 marzo 1970. Ambasciatore a Londra, 14 luglio 1975-7 gennaio 1980. Presidente di Sezione del Consiglio di Stato 1984. Deceduto il 9 marzo 1985.

Tenente di complemento, Arma di Cavalleria, 1° gennaio 1938. Decorato di una Medaglia di Bronzo al V.M. Autorizzato a fregiarsi di una Croce al Merito di guerra, della Medaglia commemorativa delle operazioni militari in Africa Orientale e della Medaglia di benemerenzza per i Volontari di guerra.



## HELSINKI (1958-1962)

Roberto Ducci è entrato in diplomazia nel 1937 a 23 anni, primo del suo concorso. Ufficiale di Cavalleria, partecipò alle operazioni militari guadagnandosi una medaglia di bronzo al V.M.. Rientrato al Ministero nel 1941, dopo un'esperienza consolare a Ottawa e a Newark, fu tra i primi diplomatici ad attraversare il fronte per raggiungere il governo legittimo a Brindisi, poi a Salerno, infine a Roma. Nel 1946 fu segretario della Delegazione italiana alla Conferenza della pace di Parigi.

Dopo di allora, fu in sede a Varsavia, Londra e Parigi. Nominato Vice Direttore degli Affari Economici, partecipò ai negoziati per il trattato della CEE e dell'Euratom, e fu Presidente del Comitato di redazione dei trattati dal 1955 al 1957.

Nominato ambasciatore ad Helsinki nel dicembre del 1958, rimase in quella sede sino al maggio del 1962, cumulando per un certo periodo la sua missione con la direzione della Delegazione italiana alle trattative CEE-Regno Unito.

Ducci fu scrittore brillantissimo e prolifico. Ci ha lasciato numerose testimonianze della sua attività. A Salerno aveva fondato una rivista « *Politica Estera* » che ebbe larga risonanza, non ostante la vita breve.

### *Documenti pubblicati*

- |          |      |   |
|----------|------|---|
| Dicembre | 1958 | - PRESENTAZIONE DELLE CREDENZIALI                               |
| Dicembre | 1958 | - LA CRISI FINLANDESE-SOVIETICA E LE POSSIBILITÀ DELL'OCCIDENTE |
| Giugno   | 1959 | - COLLOQUIO COL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA                     |
| Luglio   | 1961 | - IMPRESSIONI DI UN VIAGGIO IN ALCUNE ZONE SOVIETICHE           |
| Novembre | 1961 | - SITUAZIONE POLITICA   |



## PRESENTAZIONE DELLE LETTERE CREDENZIALI

*L'Ambasciatore d'Italia a Helsinki  
al Ministero degli Esteri*

TE. Ris

Helsinki 20 dicembre 1958

1. - La cerimonia della presentazione delle mie lettere credenziali al Presidente della Repubblica finlandese si è svolta al Palazzo (un tempo dimora del rappresentante dello Zar in Finlandia) con il cerimoniale d'uso.

Esaurite le formalità, il Presidente Kekkonen (1) mi ha intrattenuto per venti minuti a colloquio: questo si è svolto in tedesco, lingua estera che il Presidente parla più volentieri. Era presente il Primo Ministro dimissionario, Fagerholm, nella sua qualità di reggente il Ministero degli Esteri, cui qualche giorno prima avevo fatto una visita di cortesia.

Ho trasmesso al Signor Kekkonen il messaggio verbale che il Signor Presidente della Repubblica, on. Gronchi, mi aveva incaricato di recargli. Gli ho detto che il Presidente Gronchi seguiva con viva simpatia gli sforzi che la Finlandia e il suo Capo facevano per consolidare le basi della libertà e del progresso sociale, e per mantenersi nell'ambito della democrazia di stile occidentale. Non erano ignote al Presidente Gronchi le difficoltà che continuamente si presentavano alla Finlandia; egli voleva quindi far giungere al Presidente Kekkonen il suo augurio perché i suoi sforzi fossero coronati dal successo.

Kekkonen, che mi è parso vivamente toccato da questo messaggio che gli è giunto in un momento in cui egli è costretto ad assumere personalmente gravi responsabilità per trovare una via d'uscita alla crisi dei rapporti tra Finlandia e URSS, mi ha pregato di far giungere al Presidente Gronchi l'espressione della sua viva gratitudine per le parole indirizzategli. Egli nutre profonda stima per l'on. Gronchi, la cui figura di grande Capo di Stato è ben conosciuta anche in Finlandia; le sue parole erano quindi per lui di conforto in un momento particolarmente difficile.

(1) Urho Kaleva Kekkonen, Presidente della Finlandia dal 1956 al 1981. Deceduto il 31 agosto 1986.

2. - Non si può valutare l'odierna situazione politica della Finlandia, egli ha aggiunto, senza tener conto — oltre che della sua condizione di Stato confinante con la Russia — delle preoccupazioni che il Cremlino nutre da qualche tempo per la sicurezza nel Baltico e del clima politico sorto dalla crisi di Berlino. Alla mia domanda se egli ritenesse che l'ultimatum di Kruscev fosse da considerarsi come la manifestazione di una sua meditata intenzione di correre anche il rischio di un serio aggravamento della situazione mondiale, Kekkonen ha risposto che era difficile fare previsioni su ciò che Mosca avrebbe potuto o voluto fare di qui a qualche mese, dato che i rapporti di forza potrebbero essere diversi; ma che, se Kruscev amava lasciarsi trascinare dalla sua naturale facondia in occasione di feste e ricevimenti, le parole delle sue note diplomatiche erano generalmente attentamente pesate. Successivamente, al mio accenno a una passata visita a Mosca nel pieno dell'era staliniana, mi ha detto che i maggiori mutamenti che attualmente si possano constatare sono visibili, più che nel campo dell'oppressione poliziesca, in quello economico. Negli ultimi dieci anni — ha rilevato — l'URSS ha infatti realizzato una assai notevole espansione economica.

Anche l'Italia — ha subito aggiunto — ha avuto una forte espansione produttiva, a quanto gli risulta. E' passato così a parlare della situazione politica interna italiana (della quale non mi è parso troppo minutamente informato), domandandomi soprattutto della forza e consistenza del partito comunista (circa il quale ha rilevato il notevole esodo di intellettuali) e del prossimo congresso del P.S.I. Ho detto al Presidente — ciò che mi sforzerò di ripetere ai vari membri del Governo, non appena ve ne sarà uno — che gradiremmo vedere maggiori acquisti finlandesi in Italia, dato che la Finlandia mostra un costante attivo nella sua bilancia con noi in questi ultimi anni. (Ma il solo problema che interessa gli uomini politici finlandesi in questi giorni è, in realtà, come utilizzare il loro attivo commerciale verso l'URSS).

3. - Della crisi ministeriale, sulla quale riferisco a parte, il Presidente non ha fatto che qualche fuggevole cenno, data anche la presenza del Primo Ministro dimissionario, membro della socialdemocrazia di destra che sembra verrà esclusa dalla prossima combinazione. Nonostante che si sia ormai al quindicesimo giorno della crisi, che lo ha impegnato duramente, Kekkonen mi è apparso fresco e ben portante. Egli è noto d'altronde per la sua fortissima costituzione fisica: alto e sottile, conserva quelle caratteristiche somatiche che lo fecero nella non troppo lontana gioventù un campione di

atletica leggera. Ancora adesso, nonostante le sue alte responsabilità, egli è noto per concedersi ogni inverno una vacanza nel Nord del Paese, ove con pochi compagni effettua lunghe escursioni in sci, dormendo la notte entro un sacco a pelo nei boschi. Kekkonen è oggetto nel Paese di grande rispetto per le sue elevate qualità politiche, ma anche di discussione per le sue idee di politica estera (e per il suo passato sentimentale). Non è ancora lecito a me anticipare un giudizio sulla questione che è attualmente dibattuta in questi circoli politici e diplomatici, e cioè se egli non si sia dimostrato troppo sensibile alle pressioni che l'URSS ha esercitato in questi ultimi mesi sulla Finlandia. Mi è parso di scorgere nelle sue parole di risposta al messaggio di S. E. Gronchi e nella conversazione sulla situazione interna italiana una lieve nota di amarezza, propria di chi si dibatte fra difficoltà che l'Occidente non può valutare appieno e a cui comunque ha scarsi rimedi da fornire. Per il resto mi è apparso un uomo aperto, con lo sguardo dritto e leale dietro le lenti, e non certo un debole. La sua simpatia per l'Italia brillava vivissima mentre ricordava le varie occasioni in cui vi si era recato come turista; e quando menzionò di aver conosciuto a Taormina un esponente comunista non potette fare a meno di aggiungere quanto gli era sembrato strano incontrare un esemplare di tale fauna politica in un così bel Paese.



## LA CRISI FINLANDESE-SOVIETICA E LE POSSIBILITA' DELL'OCCIDENTE

*L'Ambasciatore d'Italia a Helsinki  
al Ministero degli Esteri*

TE. Ris.

Helsinki 27 dicembre 1958.

1. - L'interessante rapporto con cui l'Ambasciatore Brosio ha riferito a codesto Superiore Ministero le idee e i propositi del Dipartimento di Stato circa la tensione dei rapporti tra Finlandia e U.R.S.S. meriterebbe un accurato commento da parte del titolare di questa Sede, se egli non vi fosse giunto da troppo poco tempo per esprimere un meditato giudizio su una situazione di cui gli sfuggono ancora numerosi elementi.

Mi limiterò quindi ad alcune considerazioni preliminari, di cui talune sembrano urgenti, rinviando a un successivo rapporto una analisi particolareggiata dei motivi e della portata della crisi tra Finlandia e U.R.S.S., di cui la crisi governativa finlandese (tuttora non risolta, né di imminente soluzione) non è che un sottoprodotto.

2. - La ricerca di una nuova formula di governo a Helsinki potrà durare più o meno a lungo: i Finlandesi sono gente paziente, e fra di essi corre il detto che la durata normale delle loro crisi politiche è quella media di un governo della defunta IV Repubblica. Ma l'obiettivo che tale formula deve proporsi è stato autorevolmente indicato dal Presidente Kekkonen: riconquistare la fiducia dei Russi, così da convincerli a sospendere le misure di pressione economica e psicologica cui essi hanno assoggettato la Finlandia in questi ultimi mesi.

Qual è il prezzo da pagare per tale rinnovata fiducia? Questo è evidentemente il punto fondamentale: perché tale prezzo potrebbe andare sino all'inclusione nel nuovo governo di uno o più esponenti comunisti. L'azione sovietica è svolta in modo così indiretto, che è difficile valutare se il Cremlino intenda insistere per tale inclusione. Non vi è stata nessuna tonitruante nota diplomatica (il trattato di amicizia russo-finlandese impegna alla non-interferenza negli affari interni dell'altro Paese!), ma solo qualche articolo delle *Izvestija*, ben spaziato nel tempo, di critica a una pretesa scarsa imparzialità del Governo e della stampa finlandesi nelle questioni di *Grossepolitik*. Lo spunto alle gravi manifestazioni di malumore sovietico è dato

quasi esclusivamente dalle questioni commerciali: i Finlandesi non fanno il loro dovere perché non utilizzano pienamente i contingenti previsti dall'accordo annuale sugli scambi correnti. Per il resto le accuse sovietiche si appuntano contro l'apparizione sul mercato librario finlandese di pubblicazioni « non-neutrali »: memorie di ex-comunisti, libri di notorii anticomunisti ecc. Si tratta evidentemente di pretesti, e altri potranno trovarsene più tardi: inutilmente infatti il dimissionario governo Fagerholm si è sforzato di dimostrarli infondati. *Superior stat lupus...* La vera realtà di fronte alla quale si trova attualmente la Finlandia consiste nelle molteplici manifestazioni di sfavore date da Mosca, sulle quali il mio predecessore ha di volta in volta riferito: richiamo dell'Ambasciatore Lebedev, mancato rinnovo degli accordi commerciali, rifiuto di negoziare il promesso prestito, assenza dei Capi sovietici al ricevimento all'Ambasciata finlandese, sospensione degli acquisti in Finlandia. È chiaro che Mosca non voleva il governo Fagerholm (accusato soprattutto di aver dato troppa influenza ai socialdemocratici dell'ala Tanner) e che ne ha ottenuto la caduta. Ma di quale formazione governativa si dichiarerà ora soddisfatta? Di una che si limiti a escludere i « traditori » della classe operaia, o di una che includa i « rappresentanti » della classe operaia?

Questi ultimi, e cioè i comunisti, sono da qualche giorno molto più attivi. La signora Kuusinen (1) ebbe a dire (per quel che vale) al capo dell'ufficio A.P. in Scandinavia che i comunisti non tenevano a andare al governo, ora. Però i socialdemocratici di sinistra si sono fin qui rifiutati di partecipare a una nuova formazione cui non fossero presenti i comunisti; i dirigenti dei sindacati hanno visitato molti parlamentari per premere per la partecipazione comunista; il comitato centrale del P.C. ha emanato la solita chilometrica dichiarazione per invocare un governo basato su una nuova maggioranza; una seconda dimostrazione popolare « di massa » è stata preannunciata, riservandosi gli organizzatori di fissare la data secondo lo svolgimento della crisi governativa. Tutto lascerebbe dunque pensare che i comunisti locali siano d'avviso che il momento è venuto per por termine alla discriminazione che, secondo loro, li colpisce dal 1948, anno in cui furono estromessi dal governo (nel pieno della guerra fredda).

---

(1) Figlia di Otto W. Kuusinen, ex segretario del Comintern, e ex capo del « Governo popolare democratico », instaurato dai sovietici a Terjorki, nel 1939.

Ho già espresso l'avviso, in altre comunicazioni, che il Presidente Kekkonen deve aver probabilmente pensato — almeno all'inizio della crisi — che l'inclusione di qualche comunista o paracomunista nel governo fosse il mezzo migliore per troncare la tensione con l'U.R.S.S. (Il Segretario Generale del Ministero degli Esteri mi disse qualche giorno fa che la presenza di uno o due ministri comunisti non dovrebbe essere considerata dall'Occidente come la fine del mondo: in Finlandia è molto più difficile ai Ministri, di quanto non sia in altri paesi, cambiare gli alti funzionari: e quindi il pericolo di una infiltrazione permanente nell'Amministrazione sarebbe minimo). Ma poiché Kekkonen non ha mai pensato a un governo di vero e proprio fronte popolare, e poiché la sua formula di una larga unione nazionale si è scontrata contro la decisa opposizione dei partiti di destra e centro-destra, l'inclusione dei comunisti nel governo è stata per ora bloccata.

3. - In questo stato di cose, il problema che il Dipartimento di Stato si pone, e sul quale l'Ambasciatore Brosio ha attirato l'attenzione di codesto Ministero, è il seguente: in che modo può l'Occidente venire in aiuto della Finlandia, per sollevarla dalla pressione sovietica? E su questo punto che, non stante l'incompletezza degli elementi di cui dispongo fin qui, vorrei provarmi a esprimere un avviso, dato che la questione sembra comportare un carattere d'urgenza.

Premetto che non ho ancora avuto la possibilità d'incontrarmi con l'Ambasciatore degli Stati Uniti, Hickerson, che è qui da tre anni e che mi viene descritto come persona ben informata e di retto giudizio (egli è attualmente alle Baleari). Il quadro che il Dipartimento di Stato ha fatto a Brosio della crisi finlandese e della politica che l'Occidente dovrebbe seguire è probabilmente quello che Hickerson stesso ha fatto a Washington in una sua rapidissima corsa a fine novembre (apparentemente perché membro di una commissione d'esami al Dipartimento). Subito dopo il suo ritorno qui si sparse la voce — che non ho potuta ancora controllare — che egli avesse portato al Primo Ministro Fagerholm un messaggio verbale con cui Dulles lo assicurava della sua simpatia e del suo desiderio di fare qualcosa per la Finlandia in materia economica, *purché* una richiesta al riguardo partisse dai finlandesi.

Questa è comunque la tesi che Robert D. Murphy (1) ha illustrato alla nostra Ambasciata a Washington, indicandone anche

---

(1) Diplomatico Statunitense già consigliere del gen. Eisenhower, Vice Sottosegretario di Stato dal 1954 al 1959.

esattamente il campo d'applicazione (commesse all'industria navale e meccanica): iniziativa finlandese, e pronto accoglimento di essa da parte degli Stati Uniti. La stessa tesi è stata ribadita in una affermazione che l'A.P. da Washington il 26 dicembre ha messo in bocca a un non precisato funzionario del Dipartimento di Stato, il quale in una conversazione cosiddetta privata avrebbe espresso l'avviso che, *se la Finlandia lo voglia*, gli Stati Uniti la aiuteranno a resistere alla pressione economica sovietica.

4. - La cautela con cui il Dipartimento di Stato procede in questo terreno minato mi sembra degna di nota e di approvazione. Una clamorosa offerta di aiuti non avrebbe raggiunto altro risultato che quello di imbarazzare tutta la classe politica finlandese dall'estrema destra alla sinistra, e offerto ottimi spunti alla propaganda comunista e alla *surenchère* sovietica. Nessun governo può attualmente presentarsi in Finlandia come un governo « americano »: la maggioranza del paese, per forti che siano i suoi sentimenti antisovietici, non se la sente più di assumere un ruolo attivo di sentinella avanzata dell'Occidente. Che ideologicamente la Finlandia sia e intenda rimanere schierata con l'Occidente è stato riaffermato con forza anche dal Presidente Kekkonen nel suo recente appello alla radio: ma egli ha subito aggiunto che bisogna fare i conti con la realtà: la quale realtà è il peso dell'Impero sovietico sulla lunga e indifesa frontiera orientale e la parziale dipendenza dell'economia finlandese da quella sovietica. « Naturalmente noi abbiamo bisogno di tutta la possibile simpatia e assistenza economica (purché non sia influenzata da considerazioni politiche): ma la nostra posizione è immutabile, e ogni interferenza dall'esterno — per quanto ben intenzionata — verrebbe respinta perché non potrebbe arrecarci che danno ».

Il risultato politico della cauta offerta americana di aiuti sembrerebbe dunque poter esser così sintetizzato. Da un lato essa è stata cortesemente respinta dal Presidente della Repubblica; né l'invito a presentare richieste è stato raccolto. Dall'altro è probabile che essa abbia incoraggiato i partiti borghesi a resistere contro l'inclusione dei comunisti nel governo: ha quindi già prodotto un utile effetto. Ammesso che tale effetto sia realmente sancito nella formazione del nuovo governo (che è il massimo che mi sembra gli Occidentali debbano attualmente sperare), resta pur sempre a mio parere la questione fondamentale: la politica proposta dal Dipartimento di Stato — *aiuti se richiesti* — è sufficiente a rafforzare la Finlandia nell'eventualità di una continuazione delle pres-

sioni economiche sovietiche? Non bisogna dimenticare infatti che non è da escludere che Mosca non si dichiari soddisfatta del nuovo governo; che il Cremlino possa ritenere necessario — alla luce di sviluppi non ancora prevedibili del conflitto per Berlino — ottenere dalla Finlandia garanzie supplementari; che i dirigenti dell'economia sovietica intendano mettere le mani su una parte più larga del commercio estero della Finlandia, ecc. La politica dell'Occidente dovrebbe essere, mi pare, di assicurarsi contro lo scivolamento della Finlandia su questo piano inclinato.

Ad evitare tale pericolo la formula proposta da Washington non mi sembra né efficace né realistica. Attendere che un governo finlandese prenda l'iniziativa di richiedere degli aiuti economici mi sembra quanto mai disperato. L'attuale governo Fagerholm (che è tuttora in carica per il disbrigo degli affari correnti) è certo il governo più filo-occidentale che la Finlandia abbia avuto nel dopoguerra: la sua principale preoccupazione è stata tuttavia quella di convincere in tutti i modi i Russi della sua buona fede e della sua buona volontà. Energetiche pressioni sono state esercitate sugli importatori perché essi si decidessero ad acquistare i beni di consumo previsti nell'accordo con l'U.R.S.S.: col risultato che effettivamente lo sbilancio commerciale è notevolmente diminuito nelle ultime settimane. Tuttavia, quando il 23 dicembre è apparsa sui giornali del pomeriggio la notizia probabilmente a titolo di *ballon d'essai* — che l'U.R.S.S. consentiva all'immediata partenza della delegazione commerciale finlandese, l'Ambasciata sovietica provvedeva a smentirla nel giro di due ore. Qualche giorno prima la Camera aveva approvato con 138 voti contro 40 una mozione invitante il governo a intensificare le importazioni dall'U.R.S.S. per mantenere il livello delle esportazioni verso quel mercato, evitando così l'aumento della disoccupazione. Anche al governo Fagerholm il problema immediato della « pacificazione » con Mosca è apparso dunque più urgente che quello di prendere una controassicurazione a Washington.

Potrà il nuovo governo assumere esso l'iniziativa di richiedere aiuti all'Occidente? Se, come si spera, esso non comprenderà i comunisti, dovrà almeno all'inizio abbondare in gesti di buona volontà e di amicizia verso la potente vicina. Niente lo garantisce *a priori* contro il fatto che Mosca decida di riprendere le relazioni commerciali solo col contagocce. Qualsiasi gesto, anche cauto e riservato, verso l'Occidente non farebbe che aggravare la sua posizione, che avrà bisogno di un certo tempo per consolidarsi.

Mi pare dunque che sia difficile contare su di una aperta iniziativa finlandese, per quanto ardentemente i governanti di questo

paese possano augurarsi un riequilibrio della loro posizione economica nei confronti dell'U.R.S.S.

5. - Che cosa dunque potrebbe e dovrebbe fare l'Occidente? A mio avviso subordinato, esso potrebbe proporsi un programma immediato e uno a più lunga scadenza.

Nell'immediato, sono soprattutto gli Stati Uniti che potrebbero agire. Dovrebbero esser portate a sollecita conclusione le trattative per i 5 milioni di dollari di *surplus* agricoli, il cui fondo di contropartita è stato molto intelligentemente destinato allo sviluppo e alla modernizzazione dell'industria delle costruzioni navali. (Si tratta, come è noto, di un ramo di industria creato per le riparazioni all'U.R.S.S., e che attualmente produce a costi non economici, dipendendo quindi in buona parte dalle commesse d'oltre cortina o da Paesi a accordi bilaterali).

Dovrebbe poi essere concluso con la massima possibile sollecitudine il prestito di 30 milioni di dollari dalla BIRD, destinato alla modernizzazione dell'industria forestale. I tecnici della Banca sono stati vari mesi a Helsinki, hanno condotto le solite accuratissime indagini sull'economia finlandese in genere e su quella forestale in particolare, hanno fatto riempire innumerevoli questionari, ecc. Conosciamo anche noi per diretta esperienza con quali stivali di piombo la Banca proceda in queste faccende. Ma se Black e il Consiglio potessero prendere una decisione favorevole e definitiva in gennaio, ciò sarebbe di evidente utilità politica: anche perché è sempre pendente l'offerta sovietica di un prestito di 450 milioni di rubli al tasso del 2 per cento e con lunghissima dilazione. Questo Direttore degli Affari Economici, Kaila, mi ha anzi pregato di far giungere al nostro Direttore Esecutivo nella BIRD l'augurio del governo finlandese che egli voglia dare il suo autorevole appoggio all'operazione che si sta discutendo.

Oltre a quelle sopra indicate non sembra vi siano per ora altre possibilità di aiuti finanziari diretti. Va comunque ricordato che nell'agosto scorso la Finlandia ebbe a richiedere un prestito di 50 milioni di dollari al governo americano; ma le fu risposto che le disposizioni del Battle Act non ne permettevano la concessione. Ciò ha reso Helsinki molto prudente in materia.

Larghe sono invero le possibilità di prestiti commerciali a medio termine, che già sono stati fatti da Germania, Belgio e Francia.

6. - È chiaro tuttavia che l'apporto di mezzi finanziari dall'estero non è decisivo per risolvere il problema di come rendere la Finlandia meno esposta ai ricatti economici dell'U.R.S.S.. La Finlandia

ha bisogno di capitali per portare avanti il suo sviluppo: ma il suo problema urgente è un problema di mercati. La quota del mondo libero nelle importazioni finlandesi è notevolmente aumentata: dal 67 % (primo semestre 1957) al 75 % (primo semestre 1958); mentre la posizione del blocco sovietico come fornitore peggiorava corrispondentemente dal 33 % al 25 %. Ma nello stesso periodo le esportazioni finlandesi verso il mondo libero rimanevano stazionarie, e la percentuale verso il blocco sovietico restava al 30 % circa. Fin tanto che quasi un terzo del commercio estero finlandese dipenderà dal benvolere del cliente sovietico, ogni assistenza data dall'Occidente non avrà che risultati politici aleatorii. In particolare, come è stato notato, rimarranno sempre esposte ai mutevoli umori del Cremlino quelle industrie cantieristiche e meccaniche di cui Mosca ha provocato la creazione mediante il meccanismo delle riparazioni di guerra, e i cui prodotti trovano difficile mercato in Occidente a causa degli alti costi. La riduzione delle commesse sovietiche causerebbe una notevole disoccupazione che, aggiungendosi a quella già esistente (che alla fine del 1958 ha raggiunto le 80.000 unità, cifra che in questo paese abituato al pieno impiego e a una alta sicurezza sociale è considerata assai grave) solleverebbe anche delicati problemi di politica interna.

Che cosa si può fare in questo campo? I paesi a economia libera sono purtroppo in svantaggio rispetto a quelli a economia di Stato: perciò tutte le proposte che si possono avanzare hanno un sapore lievemente irrealistico. Personalmente ritengo che sarebbe meglio evitare interventi diretti dei Governi occidentali con i loro fondi di bilancio (ammesso che ne esistano e che possano esser utilizzati per questo scopo) a meno che non ne venga fatta esplicita richiesta dai finlandesi stessi: ciò che ho già detto mi sembra sia per ora da escludere. In ogni caso sarebbe meglio che figurassero in operazioni del genere governi meno « qualificati » che quello nordamericano: il Canada, la Norvegia, la Danimarca (cito questi governi fra quelli atlantici avendo in mente il caso più clamoroso fra gli ultimi ricatti sovietici: quello del grande rompighiaccio da 20.000 cavalli, già pronto al varo, di cui l'U.R.S.S. ha fatto sospendere l'allestimento, e che difficilmente potrebbe interessare altri governi NATO). Ma l'ideale sarebbe evidentemente che vi fossero aziende private dei paesi occidentali che venissero messe in condizioni di passare commesse normali alle industrie navali e meccaniche finlandesi: perché a ciò i Russi non potrebbero in alcun modo obiettare. Non ho naturalmente soluzioni da offrire per questo difficile problema, degno — mi sembra — di un accurato esame da parte del Comitato Economico della NATO.

Il criterio fondamentale cui dovrebbe comunque ispirarsi la politica dell'Occidente verso la Finlandia in questo difficile periodo è che la lotta va condotta — qui come in molti altri paesi *not-committed* — sul terreno economico, anzi commerciale (nel campo ideologico la Finlandia non ha bisogno di aiuti). Tutto quello che può esser fatto per permettere alla Finlandia di mantenere e di espandere i suoi mercati in Occidente è di vitale importanza. Nei miei contatti con gli ambienti finlandesi ho messo in rilievo che l'Italia fa già la sua parte, in quanto compra qui più di quanto vi venda: e il nostro gesto per un piccolo aumento del contingente di formaggi (che si spera qui di veder migliorato nel secondo semestre '59) è stato debitamente apprezzato. La notizia che la Gran Bretagna ha rinunciato alla continuazione dell'autolimitazione finlandese alle esportazioni di burro è stata accolta con soddisfazione. Di più, ritengo, potrebbe essere chiesto alla Germania, il cui attivo commerciale è costantemente crescente. Va tenuta inoltre sempre presente la difficile situazione in cui verrebbe posta l'economia finnica qualora si costituisse una Zona di Libero Scambio in Europa occidentale. Se la discriminazione a suo danno non venisse aggirata collegando la Finlandia alla ZLS mediante una qualche forma di Unione Nordica, l'economia finlandese — e perciò anche la sua politica — deriverebbero fatalmente sempre più verso l'Unione Sovietica. Le prospettive per l'avvenire non sono quindi troppo confortanti, e sembrano meritare un attento e costante esame. Ciò che, per parte sua, questa Ambasciata non mancherà di fare.

## COLLOQUIO COL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

*L'Ambasciatore d'Italia  
al Ministro degli Esteri, on. Pella*

R. Ris.

Helsinki, 10 giugno 1959

Signor Ministro,

ho avuto un lungo incontro confidenziale con Presidente della Repubblica finlandese, Urho Kekkonen. Le circostanze in cui esso si è svolto sono state assolutamente fuori del normale, anche per un paese come questo in cui i contatti fra uomini politici e diplomatici hanno spesso luogo senza eccessive formalità protocollari. V.E. consentirà che io descriva tali circostanze brevemente, anche a migliore intelligenza della figura umana del mio interlocutore e di quanto egli mi ha detto.

Come riferii in passato i miei colleghi occidentali si sono di frequente lamentati, anche con me, di quanto loro fosse difficile avvicinare il Presidente della Repubblica. Deploravano inoltre che questo privilegio fosse solamente concesso all'Ambasciatore sovietico. Se Zaharov non ha a Palazzo le stesse *grandes entrées* di cui fruiva il suo predecessore Lebedev, ciò andava posto sul conto del carattere più timido dell'attuale rappresentante del Cremlino e della politica *nuancée* che egli svolge. Ciò nonostante anche Zaharov ha trovato varie occasioni di vedere Kekkonen a quattro occhi, e lo ha avuto a cena in famiglia. A questa cena intima l'Occidente non ha potuto finora contrapporre che il pranzo di gala offerto dall'Ambasciatore americano, presenti varie personalità politiche e locali e lo staff dell'Ambasciata.

La lotta di influenza in Finlandia tra Est ed Ovest non si vince certo né si perde sulle tavole imbandite, né con più e meno frequenti udienze particolari. Tuttavia ciò che in altri paesi sarebbe solo manifestazione di prestigio (e solo in quanto tale di peso politico) è in Finlandia questione di sostanza. Qui, nella situazione odierna e probabilmente per molto tempo ancora, l'uomo che conta — quello con cui si fa la politica — è il Presidente della Repubblica. La Costituzione gli attribuisce poteri più larghi, specialmente in materia di condotta di affari esteri che non quella italiana al nostro Presidente; lo stato delle cose dà poi al dott.

Kekkonen una notorietà che non è eccessivo definire decisiva. Non solo egli è l'unico punto di stabilità di un paese, in cui due crisi governative l'anno sono normali ma è di gran lunga l'uomo politico più abile, più preparato e più energico cui la Finlandia attualmente dispone. Avendogli chiesto, nel corso del colloquio su cui riferisco, se egli ritenesse una buona cosa l'evoluzione costituzionale che in molti paesi porta all'assunzione di maggiori poteri da parte di Capi di Stato, mi ha risposto negativamente. « Una situazione sana è quella di un forte Primo Ministro e di un Capo di Stato che il suo prestigio personale faccia arbitro tra i partiti: così era quando io ero Presidente del Consiglio e Paasikivi della Repubblica. Ma posso rimanere a guardare quando i Governi della Finlandia sono impotenti o nocivi agli interessi a lungo termine del Paese? Devo bene intervenire ». Vi possono essere dei dubbi sui motivi che egli offre a spiegazione del suo agire: nessuno — e l'esperienza quotidiana lo dimostra — sul fatto che egli agisce e intende continuare a agire come il *leader* del suo Paese.

2. — Avevo qualche settimana fa pensato (e ne avevo preavvertito V. E.) di chiedere udienza al Presidente Kekkonen che, dopo la presentazione delle credenziali, non avevo più visto oltre che in cerimonie o ricevimenti ufficiali: nel corso dei quali ogni colloquio è sempre vigilato da molte orecchie. Avvalendomi del noto tramite confidenziale che questa Ambasciata ha la fortuna di possedere con Kekkonen, lo avevo fatto sondare per sapere se poteva ricevermi prima della partenza per le vacanze estive. La risposta che mi è stata fatta giungere era che egli teneva a vedermi; ma non in udienza ufficiale, ciò che ci avrebbe lasciato troppo poco tempo per discorrere. La persona che serviva da tramite era incaricata di organizzare un incontro privato.

L'incontro si è svolto sabato 6 giugno, nella villa di campagna di un uomo di affari che è intimo del Presidente e che si trovava quel giorno all'estero. Erano presenti unicamente la padrona di casa, la persona cui accenno più sopra, e un giovane consigliere di legazione che è spesso usato dal Presidente per missioni confidenziali all'estero. La figura di almeno due dei cinque partecipanti meriterebbero qualche cenno illustrativo supplementare: ma V. E. sarà certo d'accordo che certe cose possono essere dette, ma è forse meglio siano lasciate non scritte. Mi basta solo far rilevare che l'atmosfera era molto amichevole e che non vi era dubbio che l'ospite d'onore si sentiva come a casa sua (anzi meglio che a casa sua, visto che notoriamente egli ha con la signora Kekkonen solo dei rapporti di convivenza).

L'incontro si è iniziato all'una di pomeriggio ed è durato fino alle nove di sera. Ma non vi era altro di anormale in questo che la presenza di un Ambasciatore straniero: nei giorni non di lavoro, e specialmente in campagna nella bella stagione, è abituale che un gruppo di amici finlandesi, passi molte ore insieme mangiando, bevendo e discorrendo. (Generalmente alcune di queste ore sono trascorse nella sauna la quale ci è stata questa volta risparmiata, per la presenza delle signore, e non per pudore maschile: un Presidente della Repubblica potendo qui mostrarsi nudo al Rappresentante di un Capo di Stato estero e viceversa).

V. E. non è certo interessato a sapere in dettaglio come siano trascorse quelle 8 ore. Mi sia consentito soltanto di dirLe, che l'incontro mi ha confermato nell'idea che se vi è una raccomandazione che posso osare rivolgerLe, è quella che, quando V. E. dovrà nominare il mio successore qui, l'Agente che Ella presceglierà sia non soltanto *non* astemio, ma anche in rapporti di cordiale coesistenza coll'alcool.

3. — La conversazione, svoltasi direttamente in tedesco e per un lungo periodo senza intermediari né testimoni, ha toccato svariati temi, sui più importanti dei quali riferisco qui di seguito:

*Germania.* — Ho chiesto a Kekkonen qual era la sua interpretazione della politica di Khrusev. Avrebbe l'URSS potuto consentire a una riunificazione (a lunga scadenza) della Germania, e quale prezzo avrebbe chiesto in cambio di tale consenso? Secondo Kekkonen non vi è alcun prezzo (neanche la neutralizzazione e la limitazione degli armamenti di una Germania unificata) che possa convincere Khrusev a accettare *oggi* la riunificazione della Germania, che vorrebbe dire il crollo del regime Ulbricht senza nessuna garanzia che il governo pantedesco — governo borghese e socialtraditore e quindi filo-occidentale — mantenga fede ai suoi impegni di neutralità. Il problema fondamentale per Khrusev è quello di evitare una guerra fino al momento in cui la vittoria del socialismo avverrà in maniera incruenta, per la superiorità dimostrata dal sistema economico socialista. A quel momento la Germania ritroverà la sua unità, perché da una parte e dall'altra dell'Elba vi sarà lo stesso sistema politico. « Io ho studiato attentamente il piano settennale. Voi Potenze NATO dovrete fare più attenzione a questo, e meno alla pretesa aggressività sovietica. La vera lotta si è spostata sul terreno economico. Patoliscev (il Ministro sovietico del commercio estero, che è qui in questi giorni) mi ha detto che ora molti stranieri chiedono di visitare le indu-

strie sovietiche. Finora non se ne erano accorti: è bene che le Potenze Nato se ne accorgano sempre più. Ma veramente voi della Nato credete che la Russia voglia fare la guerra? È sul terreno economico che Khruscev vuole vincere, ed è lì che pensa di trovarvi più deboli».

Khruscev (ha proseguito Kekkonen, il cui discorso cercò di riordinare, astraendo naturalmente dalle mie domande, risposte ed obiezioni) è per l'esistenza di due Stati tedeschi. (Egli pensa che il primo requisito perché la guerra fredda cessi e la pace sia stabilizzata è che esista una frontiera certa fra Est ed Ovest. Questa frontiera non è quella dell'Oder-Neisse: il riconoscimento di essa da parte dell'Occidente lo interessa poco, perché basta che la riconoscano Mosca, Pankow e Varsavia, e solo una guerra potrebbe mutarla. La sua frontiera è oggi quella dell'Elba. Non c'è forse bisogno di un riconoscimento *en bonne et dûe forme*: basta un riconoscimento di fatto, come quello che deriverebbe dall'ammettere che la Germania orientale esiste, anche se per non compromettere giuridicamente l'avvenire si possa pensare a un organo di collegamento fra le due Germanie incaricato pro-forma di preparare l'unificazione.

La frontiera dell'Elba non ha alcun valore di certezza fin tanto che dall'altra parte di essa vi è l'*enclave* di Berlino-Ovest. Di per sé sola, Berlino è una manifestazione del fatto che la frontiera non c'è, e che quindi la guerra fredda non è finita. Per Mosca si tratta dunque di trovare un modo di far sparire questa *enclave*: delle soluzioni possono essere rinvenute per salvare la faccia dell'Occidente ed il benessere dei berlinesi.

(Mi sarà permesso fare qualche commento a quanto precede. Quanto ho riferito sin qui è l'interpretazione che Kekkonen dà delle intenzioni sovietiche. Non ho riportato l'impressione che egli le condivida o tanto meno le approvi tutte; ma gran parte sì, e forse piuttosto perché non vede niente da contrapporvi, che perché le trovi di suo gusto. Ma egli mi ha detto anche: che il suo maestro Paasikivi gli ha insegnato che il pericolo di guerra viene sempre dalla Germania: che una Germania unita è più pericolosa che due Germanie (per quanto abbia ammesso che proprio dalla divisione può venire un rischio di guerra); e che per gli interessi della Finlandia due Germanie sono meglio che una. L'idea della «frontiera» tra i due blocchi gli è particolarmente cara: è tornato varie volte su di essa, sostenendo che è l'unica vera garanzia della pace. Il rapporto di forze non lascia prevedere la possibilità di una guerra, e d'altronde l'URSS ha troppo da fare nel campo interno. L'unico rischio è un incidente: ed esso è dimi-

nuito dall'esistenza di una sicura linea di demarcazione dei rispettivi interessi).

Kekkonen ha concluso su questo argomento dicendo di essere convinto (perché Khruscev gliene parlò a Leningrado lo scorso gennaio) che, qualora non si trovi una adeguata soluzione per Berlino, l'URSS procederà alla pace separata con la Germania orientale.

*Interventi sovietici in Finlandia.* — Gli ho chiesto che cosa avesse voluto significare quando, tornando da Leningrado, disse che i motivi della tensione russo-finlandese dell'autunno scorso erano stati più gravi di quanto egli stesso avesse immaginato. E gli ho domandato se gli avessero presentato le prove di collusioni fra i socialdemocratici finlandesi e Bonn. Ha smentito quest'ultima voce: mi è parso con sincerità. La realtà era che Khruscev gli aveva fatto la seguente dichiarazione: « Noi sovietici eravamo abituati dal 1948 a considerare la frontiera russo-finlandese come una frontiera sicura e senza interesse dal punto di vista militare. Da quando gli amici di Tanner (che fu l'unico socialista al mondo ad allearsi con Hitler) sono al governo in Finlandia non possiamo più considerare questa frontiera come sicura. Piuttosto che prendere delle misure militari lungo di essa, ciò che ci disturba, dobbiamo pretendere che gli amici di Tanner siano espulsi dal governo finlandese ».

Kekkonen mi ha fatto una lunga e vivace difesa del suo operato a Leningrado: si vedeva che l'uomo era stato punto sul vivo dalle critiche che aveva ricevuto. « Potevo io, per fare il bel gesto di difendere delle persone di cui oltretutto non ho stima, rovinare definitivamente le nostre relazioni con l'URSS, o sottoporle quanto meno a una crisi ancora più grave, da cui saremmo usciti fuori soltanto a prezzo di concessioni maggiori? Bisognava alleggerire la nave, e l'ho fatto. D'altronde il Governo Fagerholm fu costituito contro la mia volontà e contro il mio miglior giudizio: furono Fagerholm e Virolainen (il precedente Ministro degli Esteri, membro del partito agrario) che si illusero, sulla base delle loro pretese relazioni personali con i russi, di far loro trangugiare la presenza nel Gabinetto di nemici dell'URSS. Non ho mai condiviso quella illusione, e ho avuto ragione ».

Abbiamo poi accennato alla possibilità che i comunisti entrino a partecipare al Governo. La cosa veramente pericolosa, mi ha detto, è che i comunisti guadagnino degli altri voti: ciò che avverrà inevitabilmente nel nord della Finlandia, ove i cittadini sono molto poveri, se non vi sarà un governo che faccia una poli-

tica in loro favore. Un Gabinetto di destra è in questo senso la maggiore minaccia. Per il resto io potevo essere tranquillo: la Finlandia sarebbe rimasta spiritualmente un Paese occidentale amante della libertà e della democrazia parlamentare.

Mi ha fatto a questo punto un accenno, non privo di un certo tono di insofferenza, al fatto che dall'occidente gli venivano dei consigli che erano quasi sempre inutili. Ho l'impressione che si riferisce, oltre che alla stampa, a certi miei colleghi qui. (Non ha detto del male di nessuno di loro ma neanche del bene ed ha esposto certe critiche, generiche quanto superficiali, sulla diplomazia). La conclusione non espressa era probabilmente che egli sapeva sbagliare anche da solo.

*Neutralità nordica.* — Ho allora detto al Presidente che, a mio parere, non bastava che l'animo della Finlandia fosse occidentale e che i suoi attuali capi fossero decisi a non staccarsi spiritualmente dall'Occidente. Vi erano mezzi di pressione esterna e interna, di cui si era visto qualche esempio, che potevano alla lunga mettere in pericolo l'indipendenza spirituale oltre che politica della Finlandia. Se l'anima di questo Paese fosse stata persa per l'Occidente, sarebbe stato un danno per la civiltà del mondo libero, ben superiore al danno strategico: il contributo della cultura finlandese, per esempio nell'architettura, nelle arti applicate, nella musica, essendo assai importante. C'era qualcosa che l'Occidente poteva fare per rafforzare la mano del governo finlandese? Che cosa poteva egli dirmi della idea di una neutralità finlandese garantita da ambo le parti, come era stata proposta da un giornale socialdemocratico?

La risposta di Kekkonen è stata molto cauta. In tempo di pace né lui né altri in Finlandia sentivano bisogno di una garanzia occidentale di non interferenza negli affari interni (qui neutralità è sinonimo di non ingerenza). In tempo di guerra c'era il Trattato di Mutua Assistenza con l'URSS; questa non vi avrebbe rinunciato mai.

Non vorrei concluderne che Kekkonen abbia fatalisticamente accettato che, in caso di conflitto, niente possa impedire alla Finlandia di diventare una base militare sovietica. Egli non crede che vi sarà la guerra: il problema dunque non gli sembra effettivo. Nella tesi socialdemocratica di una neutralità riconosciuta da tutti egli vede il pericolo di un insorgere dei sospetti sovietici, di un violento malumore di oggi per una interferenza occidentale in un terreno che al Kremlino deve sempre più sembrare una riserva di caccia. Preferisce, è chiaro, vedersela da solo coi russi: sia ciò

altera fiducia nella propria capacità di trattare con essi, o piuttosto sfiducia nell'Occidente. Una dichiarazione unilaterale della NATO, non richiesta e non avallata, come quella da me suggerita in un precedente rapporto (e della quale non gli ho fatto che un accenno) potrebbe anche non disturbarlo troppo. Ma nel suo cuore ciò che egli desidererebbe è una estensione dell'area di neutralità alla penisola scandinava.

Quando ne abbiamo parlato, Kekkonen mi ha rinvio al suo discorso del 1952 in cui egli propose che la Norvegia assumesse la stessa posizione politica della Svezia. (Ho riferito in un precedente rapporto). Mi ha chiarito il suo pensiero, facendo una distinzione fra Norvegia e Danimarca. Quest'ultima appartiene geograficamente e militarmente all'Europa continentale: i suoi problemi di difesa sono particolari. La Norvegia è nella stessa situazione della Svezia, anche migliore. (La stessa cosa mi fu detta dall'Ambasciatore Zaharov: la coincidenza è indubbiamente significativa). Non gli ho chiesto che cosa accadrebbe in questo caso della solidarietà nordica: era chiaro, anche dal discorso che mi ha fatto in materia di mercato comune nordico, che egli non « sente » il nordismo. Forse anche pensando agli immediati e miopi interessi del suo Paese, egli considera che la Russia si sente nel settore nord minacciata soprattutto dalle posizioni NATO in Norvegia: sparite le quali la pressione sulla Finlandia diventerebbe minore. Poco mi è sembrato preoccuparsi dell'opportunità che le chiavi del Baltico siano in mani sicure; ciò malgrado ammette che la Danimarca rimanga nell'Alleanza Atlantica: se ciò sia frutto di una concezione più ampia, o soltanto del pensiero che così il male verrebbe spezzato a metà, non saprei dire.

Ho chiesto a Kekkonen se sapeva che Khruscev intendesse nel suo prossimo viaggio lanciare l'idea di una neutralizzazione del Nord Europa. Mi ha detto che non sapeva quali fossero le sue intenzioni, ma che poteva immaginarle; e che esse includevano certamente un qualche progetto di una zona neutrale, o di un area denuclearizzata e derockettizzata. Ha citato la proposta di Khruscev per i Balcani; non sapeva ancora che Kardelj l'aveva fatta sua nell'intervista a Stoccolma. Devo aggiungere che non mi è parso farsi molte illusioni sul fatto che una proposta del genere sia accettata subito, tanto a nord che a sud. Ciò non toglie che egli sia convinto che l'accettazione di essa sarebbe utile per la pace (o quanto meno per la sua pace).

4. — La conclusione che mi pare di poter trarre dalla conversazione dell'uomo responsabile, se ve n'è uno, del destino della

Finlandia non sono troppo allegre. Voglio tornare a sottolineare che il colloquio che ho avuto è stato un'occasione forse unica di sondare l'animo di Kekkonen: l'atmosfera era ispirata alla più aperta cordialità, non vi erano limiti di tempo (il Presidente ha fatto telefonare due volte a casa sua perché lo scusassero con gli ospiti che lo stavano attendendo). La conversazione si svolgeva non solo in maniche di camicia, ma in quell'alone di verità che si trova nel vino, e ancora più nel whisky. Le frasi di simpatia per l'Italia, per taluni dei miei tre predecessori e per me stesso erano indubbiamente sincere: non dò loro alcuna importanza, essendo abituato a distinguere fra l'amore che un uomo politico straniero porta all'Italia (perché è stato a Taormina *en bonne aventure*) e magari agli italiani, e la considerazione che ha per gli interessi politici di essa. (Gli ho parlato tuttavia del nostro intento di partecipare alla modernizzazione delle ferrovie finlandesi, ricevendone l'autorizzazione — di cui mi servirò — di usare il suo nome col Ministro dell'Industria).

Che cosa devo dunque dire dell'uomo Kekkonen, e del Presidente della Repubblica finlandese? Dell'uomo, che oggi ha senza dubbio una personalità marcante e che non manca di notevole fascino: c'è da sperare che possa usarlo anche su Nikita Sergeievic. Non è certo al suo fisico che si può far risalire il suo sbandamento intellettuale verso la Russia: il suo fegato è in perfetto ordine, a 59 anni egli continua la sua attività sportiva come un giovanotto e non soffre certo di paure personali. Testardo lo è: è una qualità tipicamente finnica, anzi del contadino di razza finnica, così nel bene come nel male: se essa non esistesse il mondo non ammirerebbe ancora la resistenza della Finlandia nella guerra di inverno del 1939. La sua testardaggine dipende anche dalla conoscenza della sua superiorità intellettuale: a questa si deve che egli non cerchi facili successi di popolarità. Nel '40 Kekkonen era per la continuazione della resistenza alla Russia; ma quanto quell'esperienza giovanile — e la realizzazione del nessun aiuto ricevuto dall'Occidente — pesa sulle sue concezioni attuali? (E quanto sente egli di doversi far perdonare quell'atteggiamento di allora?).

Del Presidente della Repubblica devo dire, in piena coscienza, che sarebbe preferibile ve ne fosse un altro: sempre che, naturalmente, l'Occidente avesse un po' di tempo e di buona volontà per avere una politica per la Finlandia. Così come stanno le cose, Kekkonen (per l'interessé che la Finlandia può avere) è un uomo dal quale non si può prescindere sino al 1962, e probabilmente anche per il successivo sessennio, se il Signore lo conserva in vita. Non si vede, a meno di una rivolta quanto mai improbabile

nel suo partito, chi potrebbe essere il suo rivale. Bisogna dunque fare i conti con lui. Non saranno certo interlocutori dotati di eloquenza maggiore di quella modesta di cui dispone l'Agente di V. E. in questo Paese a smuoverlo dalle sue convinzioni: ma i fatti forse sì, perché Kekkonen è abbastanza giovane per lasciarsi convincere da essi. E i fatti non possono essere che una maggiore unità dell'Occidente, una maggiore fantasia dell'Occidente, una più intensa presenza dell'Occidente sui vari scacchieri della lotta. Per ora Kekkonen crede che l'Occidente non possa essergli di aiuto ma solo comprometterlo, come la Polonia fu compromessa nel 1939. Gli si può dare del tutto torto? Guardando alla situazione in Europa, a me viene talvolta il dubbio se Khruscev non stia per riuscire in una manovra tattica analoga a quella cui Montgomery attribuisce il merito della prima vittoria. Egli ha fissato tutte le nostre forze al centro, alla ricerca della soluzione di un problema come quello della Germania, che è probabilmente insolubile. Intanto prepara l'attacco sull'ala destra e su quella sinistra, ove siamo assai più sguarniti. Sapremo resistere anche sulle ali?

Voglia gradire Signor Ministro, l'espressione del mio profondo ossequio.



## IMPRESSIONI DI UN VIAGGIO IN ALCUNE ZONE SOVIETICHE

*L'Ambasciatore d'Italia  
al Ministero degli Esteri*

TE. R.mo

Helsinki 27 luglio 1961.

Un mio recente viaggio di congedo mi ha portato da Leningrado attraverso Vilnius fino in Polonia. Ritengo non inutile riferire alcune delle impressioni da me riportate sui Paesi da me attraversati e sui contatti occasionali avuti con le popolazioni: contatti facilitati dall'esser io stato accompagnato da persona in grado di parlare perfettamente il russo e il polacco.

2. - Non mi dilungherò su Leningrado, perché città ormai conosciutissima e regolarmente frequentata dagli Occidentali. La visita mi ha confermato quanto avevo notato altra volta e quanto ai più è noto: il tono maggiormente « occidentale » della popolazione, lo standard di vita e di abbigliamento leggermente migliore che a Mosca, la maggiore spregiudicatezza della popolazione e in particolare della gioventù. (Non infrequenti gli stiliaghi e gli specialisti in mercato nero). Credo di sapere che Leningrado, per quanto il Governo centrale la tenga *at an arm's length* dal punto di vista politico, goda come Mosca di una situazione privilegiata da quello economico: anzi, nell'antica capitale non si vedono file dinanzi ai negozi di alimentari. Non mi pare dubbio tuttavia che essa sarebbe un eccellente punto di osservazione della situazione sovietica per chi potesse risiedervi permanentemente. Se i Sovietici tornassero all'ordine di idee di addivenire a uno scambio di Consoli con l'Occidente, credo converrebbe nettamente ammettere qualcuno dalle parti nostre per averne uno nell'antica capitale di tutte le Russie.

Con un cittadino di Leningrado ho avuto lunghissime conversazioni nel treno che ci portava verso Vilnius. (Per le modeste esperienze che ho fatto in URSS, direi che la Russia va vista per quanto possibile dal treno ed in treno: purché uno parli russo, naturalmente). Preferisco ad ogni buon fine non dare particolari sul mio interlocutore, di cui ho saputo nome professione e recapito: aggiungo che mi sentirei di escludere al 95% che si trattasse di un agente speciale. Il mio interlocutore era un esempio carat-

teristico di un tipo d'uomo che deve essere tuttora abbastanza frequente in URSS, ma con cui si hanno frequenti occasioni d'entrare in contatto. Nato di famiglia borghese una quindicina d'anni prima della Rivoluzione (e tuttora in grado di parlare un po' di francese) quest'uomo — come probabilmente molti dei suoi coetanei della stessa classe sociale — si è aggiustato alla nuova società venendo da essa impiegato per le sue capacità tecniche. Non è un cittadino politico, non essendo iscritto al partito: sotto questo profilo egli è in condizioni di inferiorità verso l'operaio attivizzato; rispetto al quale gode però di una retribuzione superiore, oltre che dei benefici di una maggiore cultura, di una connaturata dignità e di una più larga apertura mentale. Il suo stipendio è di 200 nuovi rubli al mese, che gli bastano per vivere da solo in quella che noi chiameremmo una decorosa povertà; ma si trova in difficoltà se deve trascorrere le sue vacanze sul Mar Nero, visto che per chi non è operaio e non è iscritto al partito un mese di soggiorno a Soci costa appunto 200 rubli, più 60-70 di viaggio. Non vi era alcun dubbio dalle sue parole circa il suo amore per la Russia: l'amore, appunto, di cui Pasternak è morto.

Da un tipo del genere mi pareva interessante udire qualcosa sulla situazione politica interna, con particolare riguardo a Leningrado, e sul timore della guerra. Ecco quanto egli mi ha detto Khrusciov è in definitiva un uomo che piace, e tanto più in quanto più si allontana dal modulo di Stalin. Stalin era profondamente odiato (« se fosse vivo, non sarei qui a parlare con Lei »). Ci fu un solo capo comunista che Leningrado ha amato: ed era Kirov, che a causa della sua popolarità Stalin fece ammazzare, non senza prendere dall'assassinio di lui pretesto per le grandi purghe. Zdanov era un uomo di Stalin; il mio interlocutore non si sentiva di dirne bene, e le circostanze della sua morte gli apparivano oscure. Di Frol Kozlov, il nuovo principe ereditario che Leningrado offre a Mosca dopo la violenta scomparsa di Zinoviev e degli altri due sopra citati, egli sentiva parlare abbastanza favorevolmente: ci si domandava a Leningrado se almeno questo « ce l'avrebbe fatta ». Forse se un uomo di Leningrado ottenesse la successione, verrebbe a sminuirsi quello spirito di fronda che la città continua a nutrire dal 1920 e che tanti grattacapi ha dato a Mosca: atteggiamento che non deriva solo dal rimpianto dell'antica posizione di primato, ma dai resti di cultura occidentale dell'ex classe borghese e dal senso di superiorità della vecchia aristocrazia operaia rispetto ai buzzurri inurbatisi a Mosca.

Circa il rischio di guerra il mio interlocutore non negava che vi fosse qualche preoccupazione in giro. Egli si rifiutava tuttavia

di credermi, contando sulla volontà di pace di tutti i popoli, cominciando da quello russo (incluso Khruscev). E' stato questo l'unico momento di una conversazione durata più ore in cui egli è sembrato echeggiare qualche motivo della propaganda sovietica. Ma la questione della guerra è troppo seria perché anche un Russo dotato di spirito critico non sia suscettibile alla propaganda di pace: e dovevo inoltrarmi ancora più a fondo nel territorio della disperazione per trovare chi si sentisse capace di sperare nella guerra e di auspicarla.

3. - Ciò è avvenuto quando, nel successivo viaggio in treno da Vilnius a Varsavia, ho potuto raccogliere le confidenze di un cittadino lituano, piccolo impiegato in una piccola stazione ferroviaria di quella Repubblica, figlio di contadini residenti da sempre nella campagna attorno a Vilnius. Per lui — che invidiava perfino la sorte dei Polacchi — e per quelli come lui non vi era che una speranza: che la crisi di Berlino portasse alla Guerra. Da ciò che lui e i suoi amici leggevano sui giornali c'era da contare che alla guerra si sarebbe presto arrivati: e al mio diniego di questa possibilità la sua unica risposta fu una crisi di pianto.

4. - Dei motivi di questa radicale disperazione egli dava esempi eloquenti, e tali da illuminare ciò che io avevo visto a Vilnius. Di origine contadina, egli aveva assistito alla deportazione di molti giovani lituani del suo villaggio; alla formazione dei kolkhoz, col risultato che i contadini andavano adesso in città a comprare i grassi che anni prima vi vendevano; alle ruberie dei dirigenti delle fattorie collettive. Adesso si era sparsa la voce che entro il 1962 i kolkhoz sarebbero stati fusi e i contadini costretti ad abbandonare le loro case di campagna per raggrupparsi in grossi centri. (Non so se si trattasse di echi dei vecchi progetti di agrogorod, o se vi sia qualche nuovo piano in corso di elaborazione). Quanto a lui, il suo stipendio mensile era di 78 nuovi rubli, sufficienti per non morire di fame.

A parte le condizioni economiche, gli pesava lo stato di assoggettamento in cui i lituani sono tenuti dai russi. (Egli giungeva perfino a sostenere che il Presidente lituano è un russo con falso nome). Dirigenti e capi erano tutti russi di importazione: salvo che nei Ministeri di Vilnius (ove ogni lituano era d'altronde *doublé* da un russo) ai lituani non toccavano che gli incarichi in sottordine: ai pochi polacchi i lavori manuali. Impedito ogni contatto con l'estero (da anni il mio lituano ignorava ogni cosa su suo fratello in America): recentemente impossibile ascoltare le radio straniere a

causa delle nuove stazioni di disturbo che egli ci ha mostrato installate su quattro alte antenne nelle vicinanze di Vilnius, e che avevano cominciato a funzionare nel periodo immediatamente successivo al ritorno di Khruscev dagli Stati Uniti. Ci resta solo la stampa, egli concludeva, purché — come abbiamo imparato a fare — si legga ogni notizia nel senso opposto a quello letterale.

Appare quindi normale che, in questa situazione e in un simile clima, circolino in Lituania voci di tutti i generi. Se alcune, come quella di un conflitto fra URSS e Cina che si starebbe preparando, non erano senza qualche fondamento, curiosa mi è sembrata quella di cui il mio interlocutore si è fatto eco, chiedendoci se ne sapessimo niente: se fosse vero che un ministro sovietico era stato giustiziato perché aveva complottato contro Khruscev. Il ministro in questione sarebbe stato quello delle Finanze, o almeno uno che aveva a che fare con la Banca di Stato.

5. - Il mio soggiorno a Vilnius è durato solo ventiquattro ore: la brevità di esso era compensata dall'essere io in compagnia di persona nata e cresciuta in quella città e che ne parla due delle tre lingue. Le mie impressioni sono state alquanto diverse da quelle che mi attendevo di trovare, e diverse anche da quelle riportate dal Consigliere d'Ambasciata Carrara nella sua visita dello scorso anno (e da lui riferite nel rapporto n. 428/200 del 18 febbraio '60, diramato con telespresso 14/313 del 27 dello stesso mese). Credevo che quella antica città cui i Polacchi tenevano tanto se non altro perché santuario di una delle immagini sacre più venerate, fonte di una buona parte della loro aristocrazia e patria di Pilsudski, fosse divenuta una città lituana. Vi ho visto invece uno degli esempi più patenti del fenomeno della colonizzazione *rusa*: fatto completamente distinto da quello dell'introduzione del sistema comunista. Esso è comparabile al fenomeno della colonizzazione polacca dei territori ex-tedeschi, che conosco; e se probabilmente ciò che avviene a Vilno è meno radicale di ciò che è accaduto a Kalinigrad, esso non deve cederla in niente ai fatti di Tallinn e Riga.

Il tricolore lituano sventola sulla fortezza di Vilnius; le strade i negozi gli uffici pubblici hanno i loro nomi scritti egualmente in lituano e in russo. Basta tuttavia passeggiare qualche ora soli in città (non ho avuto alcun intralcio, né ho subito apparenti misure di controllo) per accorgersi che la gente parla russo, risponde in russo in qualsiasi lingua venga interrogata, legge quasi unicamente il quotidiano russo (ne esistono anche uno lituano e uno polacco). Antiche chiese e palazzi sono rimasti a testimoniare di altri tempi: ma è come se in un teatro una commedia venisse reci-

tata fra gli scenari che la sera prima hanno servito per un'opera totalmente diversa. I negozi e le merci che vi sono contenute, i chioschi dei giornali e dei gelati, i servizi pubblici: tutto riproduce lo squallido modello russo-comunista quale è visibile in ogni altra città dell'URSS. I nuovi cittadini di Vilno, che nelle chiese non entrano mai e dei palazzi ridotti e locali per uffici non guardano più le facciate, non si sentono certo spaesati.

Secondo le statistiche ufficiali, forniteci dalla guida dell'Inturist, vi sarebbero in città un po' più di 70.000 russi, 60.000 lituani, 30.000 polacchi e 15.000 ebrei (raggruppati questi ultimi a Vilnius dopo la fine della guerra in provenienza da varie regioni russe). A occhio, e dall'esame del libro dei telefoni, nonché da quanto mi è stato detto a Varsavia da polacchi che hanno visitato Vilno, la proporzione dei russi rispetto alle altre nazionalità deve essere anche maggiore. Il lituano cui ho fatto cenno sopra mi ha detto che, grazie al suo lavoro alle ferrovie, egli può constatare che l'immigrazione russa continua. Famiglie russe arrivano, precedute di qualche giorno dal loro mobilio, fin dalla Siberia orientale. Mi pare chiaro, checché accada nel resto della Lituania e in particolare a Kaunas (su cui non ho elementi), che i Sovietici non hanno esitazioni. La vecchia disputa fra Polacchi e Lituani per Vilno è stata risolta una volta per sempre, e a favore dei Russi.

In queste condizioni, che delle quaranta chiese cattoliche quelle aperte al culto siano cinque (come mi ha affermato una vecchia signora polacca) o dieci, come asseriva la guida dell'Inturist, ha scarsa importanza. A Vilnius è possibile sin da ora vedere in atto un processo di progressiva e completa scristianizzazione di un Paese che era una volta uno dei più ferventemente cattolici. La minoranza polacca è costituita ormai quasi unicamente da persone vecchie se non decrepite. I lituani, per sopravvivere quando ogni disperata speranza di rivolgimento si sarà inaridita, dovranno farsi sempre più russi. Non diventeranno per questo seguaci della religione ortodossa: cesseranno di esser cattolici. Il Vescovo cattolico risiede a Kaunas, e non ha contatti con Roma: dal seminario escono sempre meno nuovi sacerdoti. Se nulla cambia, fra una ventina o trentina d'anni le magnifiche chiese barocche di Vilno potranno essere tutte considerate dei musei, prive o quasi di fedeli.

I nuovi dominatori contano evidentemente sul tempo e non sentono il bisogno di altri provvedimenti radicali oltre quelli presi all'inizio dell'occupazione. Simbolico per il destino della zona mi sembra lo stato del « cimitero degli eroi » di Vilno, ove in mezzo ai soldati che caddero nel 1919 per la riconquista polacca riposa la madre di Pilsudski e accanto alla salma di lei il cuore del Maresciallo li-

beratore (il resto del corpo di lui è nella cripta dei Re al Castello di Cracovia). Niente è stato toccato dai nuovi padroni, e niente viene toccato: cosicché erbe di campo, arbusti e piccoli alberi crescono in modo selvaggio su tutta l'area del piccolo cimitero. Chi voglia scoprire il nome inciso sulla tomba di un soldato deve già ora scostare a forza le fronde e i rami. Fra non molto quei morti saranno sepolti una seconda volta, oltre che nella terra, in una loro tomba vegetale, scomparsi definitivamente agli occhi dei vivi.

## SITUAZIONE POLITICA

*L'Ambasciatore d'Italia  
al Ministero degli Esteri*

TE.

Helsinki, 20 novembre 1961

Per quanto l'accettazione da parte di Khruscev di incontrarsi con Kekkonen sembri costituire una momentanea schiarita sull'orizzonte della Finlandia, il pronostico per l'avvenire di questo Paese appare tuttora alquanto oscuro. Si sono tuttavia venuti man mano illuminando alcuni aspetti dell'iniziativa sovietica in questo settore dell'Europa, che permettono di farsi un'idea più precisa dei moventi della politica del Kremlino.

Va anzitutto richiamato che la Nota sovietica del 30 ottobre cadde su questo Paese come un fulmine dal cielo sereno. Si può ormai dichiarare senza ombre di dubbio che nessuno, neppure nelle più alte sfere governative, aveva avuto alcuna premonizione di quanto stava per accadere. Ai fini della piccola cronaca può essere interessante segnalare che la prima informazione sulla consegna della Nota venne non già dall'Ambasciatore finlandese a Mosca, ma da quello svedese. La notizia, telefonata da Helsinki alle isole Hawaii, ove Kekkonen stava prendendo il sole, colse quest'ultimo totalmente di sorpresa: così mi ha assicurato il Direttore degli Affari Politici che era a uno dei capi del telefono. La sorpresa e la preoccupazione del Presidente ebbero molti testimoni: e ciò fa giustizia della voce diffusa dai suoi avversari politici che egli fosse al corrente di quanto si preparava a Mosca. E d'altronde, se i Sovietici avessero avuto come scopo principale quello di forzare il popolo finlandese a rieleggere Kekkonen, non avrebbe assunto un atteggiamento simile a quello di un toro in un negozio di porcellana.

E vero che l'Ambasciatore Zacharov (1) — a quanto mi risulta con certezza — aveva fatto compiere dei sondaggi e dei conteggi pre-elettorali; e che essi non gli davano per sicura la rielezione di Kekkonen. Tuttavia questa incertezza deve essere stata solo un elemento minore del quadro che ci si veniva facendo a Mosca, e al quale sembra certo che Zacharov abbia portato ben poco di suo.

---

(1) Aleksey Vasilievich Zacharov: diplomatico sovietico. Nominato Ambasciatore straordinario e plenipotenziario in Finlandia nel 1959.

2. - Rivedendo le cose col senno di poi, è chiaro che un qualche disegno nei confronti del Nord Europa si andava profilando da qualche tempo a Mosca: ma non da molto tempo. Nella terza decade di settembre Brezhnev trascorreva otto giorni in Finlandia. Egli fece bensì in due discorsi allusione ai pericoli del rinascente imperialismo tedesco: ma in nessuna delle conversazioni private coi maggiori responsabili uscì dalla sua bocca la benché minima allusione alla possibilità di invocare l'articolo 2 del patto finno-sovietico. Questo mi fu detto allora dal Ministro degli Esteri Karjalainen, e mi è stato ripetuto ora quando mentire sarebbe inutile. Un atteggiamento altrettanto chiuso fu tenuto dal Maresciallo Malinovski (1), che si trattenne in Finlandia una decina di giorni in luglio: anche se, come spiegherò poi, la sua visita non deve essere stata senza qualche influenza sullo sviluppo della situazione.

3. - Silenziosi fino al 30 ottobre, non può dirsi che i Sovietici si siano scoperti di più dopo la consegna della Nota. I contatti dei Finlandesi con loro sono stati tre: le conversazioni qui con Zacharov, l'incontro tra Karjalainen e Gromyko, lo scontro tra Kusnetsov e Wuori. In tutti e tre i casi la motivazione che da parte sovietica si è data all'azione in corso è stata duplice: tensione e provocazioni tedesche nel Baltico, esistenza in Finlandia di gruppi e fazioni antisovietici. Alla duplice motivazione corrisponde la doppia linea di azione che Mosca sembra seguire alternativamente. In forza della prima si fanno giocare le preoccupazioni dei militari sovietici; dalla seconda nascerebbero le preoccupazioni del Governo dell'URSS.

4. - Difficile è accertare quale ruolo svolgano veramente i militari sovietici nella faccenda. Gromyko ha detto a Karjalainen che sul Kremlino si esercitavano le pressioni dello Stato Maggiore perché misure concrete venissero prese per «assicurare i confini». Frasi che ricordano quelle dette da Molotov ai Finlandesi nel 1939, e che perciò qui hanno molto intimorito la gente. Ma gli sviluppi della strategia rendono la situazione alquanto diversa; e c'è da domandarsi se le preoccupazioni dei militari sovietici, per il tanto che esistono, non siano dovute ad altre considerazioni. È venuto fuori ora che il Maresciallo Malinovski avrebbe riportato dalla sua visita dello scorso luglio una pessima impressione (dal suo punto di vista) dei sentimenti e della mentalità dei Comandi finlandesi. Non è un mistero che questi sono intimamente antisovietici e pro-occidentali: prova ne sia che il materiale bellico proviene

---

(1) Rodion Yakovlevich Malinovski, maresciallo dell'Unione Sovietica, nominato ministro della Difesa nel 1957.

quasi tutto dall'Ovest, e che i contatti con lo Stato Maggiore sovietico si limitano a degli scambi di visite formali. Si dice ora che Malinovski si sia lamentato a Mosca non solo della quasi nulla efficienza delle forze armate finlandesi, ma del fatto che esse non sparerebbero un colpo di fucile contro l'invasore tedesco.

Ci si domanda quindi se tra gli scopi della manovra sovietica — per limitarsi al settore finlandese — non vi sia anche quello di ottenere un cambiamento nei quadri superiori dell'esercito finlandese, sostituendoli con elementi più filosovietici. E si fa il nome di un colonnello finlandese (mi sembra Hakkonen) di cui si avrebbero le prove che sia membro dell'apparato del partito comunista finlandese. Ci si richiama anche alla voluta campagna che il quotidiano comunista viene svolgendo contro le associazioni degli ufficiali in congedo; le quali per la verità non si peritano dal fare propaganda antisovietica.

5. - Il solo fatto certo è tuttavia un fatto negativo: e cioè che finora i Sovietici non hanno mai detto che cosa vogliono dalla Finlandia: né in materia di garanzie politiche, come accennato da Gromyko, né subordinatamente in materia di garanzie militari. In tale situazione Kekkonen sembra essersi basato sin dal principio su una direttiva precisa. Non perdere tempo a negare la premessa militare della Nota sovietica (superior stabat lupus): ma scartarla, metterla da parte, far finta di dimenticarla. C'era pronto al Ministero degli Esteri un progetto di nota di risposta. Kekkonen non ha voluto inviarla, per non entrare in una polemica sulla gravità della situazione internazionale, dalla quale non sarebbe potuto uscire bene. Ha preferito invece giocare la carta dell'amicizia e della calorosità dei rapporti ufficiali e personali, con l'aria di dire: tra amici ci si parla francamente, senza ricorrere a premesse giuridiche. Così egli mandò Karjalainen a Mosca, e di fronte a una imprecisata richiesta di garanzie politiche (il colloquio con Gromyko durò soltanto un'ora e un quarto, comprese le traduzioni) Kekkonen continuò il gioco di finezza, chiamando il Paese alle urne.

Operazione pericolosa, perché se da un lato essa facilitava la sua rielezione (che è comunque un minimo per tenere i Russi tranquilli) imponeva alla campagna elettorale una piattaforma di politica estera, dalla quale i comunisti avrebbero potuto gridare più forte degli altri partiti, ormai smontati e impauriti: Operazione comunque che è stata sgonfiata dai Russi nello spazio di ventiquattro ore. Kuznetov ha tirato fortemente le redini, affermando l'assoluta necessità dell'invio al più presto di una delegazione. Ancora una volta Kekkonen ha giocato la carta dell'amicizia, ma impegnandovi sopra tutto

il suo capitale personale; ed ha chiesto e ottenuto di discutere personalmente la situazione con Khruscev, nella speranza di poterlo fare lontano dai funzionari e dai militari. A Kekkonen Khruscev non può fare a meno di dire — in più o meno grande parte — ciò che i Russi vogliono da lui; e Kekkonen è il solo uomo che può convincere Khruscev di poter andare incontro alle richieste sovietiche fino a un determinato punto, ma non più in là.

6. - Resta il fatto che ogni probabilità Kekkonen partirà mercoledì 22 per Novosibirsk senza sapere a che cosa si troverà di fronte. È difficile dire che egli nutrisca la speranza di poter fare dichiarare da Khruscev la vertenza chiusa una volta per sempre, a prezzo di alcune concessioni, vuoi politiche vuoi militari. Il Presidente finlandese è un realista, e certo deve avere capito che da parte sovietica si è messa in movimento una manovra che si prefigge obiettivi a lungo termine e a largo raggio. Ai Sovietici conviene quindi mantenere la piaga aperta. Ma non bisogna neanche troppo disperare, ricordandosi quel tanto di volubilità che i Russi mostrano spesso nella loro azione politica, prendendo delle iniziative improvvise, e lasciandole altrettanto improvvisamente cadere.

7. - Facendo per ipotesi astrazione da questo elemento di volubilità, la manovra sovietica a lungo termine sembra mirare a spezzare un poco alla volta la resistenza morale della Finlandia, abituandone il popolo all'ineluttabilità di un regime di progressiva vassallizzazione. A questo scopo i Russi possono contare sul ricordo delle due lezioni del 1939 e del 1958. La situazione è indubbiamente diversa: non sono più i tempi, neanche in URSS in cui si invade un paese confinante col pretesto di qualche sorvolo di aerei; e anche nella dipendenza economica della Finlandia dall'URSS si potrebbe vedere molto più a fondo di quanto non si ebbe il coraggio di fare tre anni fa. Tuttavia ciò non è sempre percepito dall'opinione pubblica finlandese, la quale comincia ad assuefarsi a uno stato di rassegnazione confortato dall'unica speranza che in qualche modo miracoloso finiranno per cavarsela. Ma che i Russi perseguano, con più o meno costanza, l'obiettivo di ammorbidire la Finlandia, così come Caterina II fece con la Polonia nel Settecento, non mi pare dubbio; ed è per esempio abbastanza facile pronosticare che difficilmente la Finlandia si vedrà riconosciuta la facoltà di associarsi alla Comunità europea allargata.

8. - Il che fa tornare in mente la domanda: perché questa azione contro la Finlandia viene svolta adesso? Con metafora militare si può rispondere che le forze avversarie essendo tutte am-

massate al centro (Berlino) è più facile agire sulle ali. Ma vi deve essere anche un motivo più profondo. A Khruscev non è certamente sfuggito ciò che sta avvenendo in Europa. Se egli ha mai sperato nella divisione dell'Europa Occidentale per cause economiche, questa sua speranza deve essere assai prossima a scomparire. Inoltre egli deve avere valutato il possibile successo del piano de Gaulle per una Unione Europea: successo che ai suoi occhi non può avere altro significato che quello che la politica tedesca, la politica Adenauer, sta per trionfare. Khruscev deve cominciare a pensare che la fase della « guerra di movimento » che egli ha sostituito alla stabilizzazione del fronte sempre perseguita da Stalin, ha se non i giorni gli anni contati. La forza di gravitazione di una nuova formazione politica europea sarà tale che ben difficilmente si potrà mantenere una cintura di paesi a posizione politica fluida. Si sarà da una parte o dall'altra, e presto piuttosto dall'altra che da quella sovietica. Bisogna dunque afferrare in tempo ciò che ancora si può afferrare. E se la Svezia dovesse reagire a una *mainmise* sovietica sulla Finlandia, ciò non farebbe che formalizzare lo stato delle cose, nel quale la Svezia già in realtà sta dall'altra parte. (Donde i limiti dell'azione di appoggio alla Finlandia che Stoccolma può svolgere).

9. - Fin qui per quanto riguarda le finalità puramente finlandesi della manovra sovietica. Ma non vi è dubbio che, facendo perno sulla Finlandia, essa mira a due altri obiettivi: il primo è di cercare di ricattare i Paesi scandinavi servendosi della Finlandia come di uno ostaggio. Non posso giudicare quanto successo avrà questa manovra: sarà interessante vedere in che modo i Sovietici si esprimeranno con Lange. Ma già ieri in un suo discorso elettorale, Kekkonen ha avuto qualche accento amaro nei riguardi di taluni Paesi a cui la Finlandia non chiede niente, ma che rendono più gravoso il peso che essa deve trascinare.

10. - Un secondo obiettivo sovietico mi sembra essere quello di sollevare clamorosamente il problema della sicurezza nel Baltico. Questo problema (sempre tenuto a bagnomaria) fa ora prima pagina grazie all'azione sulla Finlandia. Eventi di quarto ordine come la visita di Strauss (1) a Oslo o le esercitazioni di duemila uomini sul Kattgat, vengono a prendere proporzioni fuori di misura e quindi a sensibilizzare l'opinione pubblica. Khruscev pone

(1) Franz Joseph Strauss, esponente della CDV della Baviera. Ministro della Difesa dal 1956 al 1962.

così — per il caso in cui congiuntamente alle trattative per la soluzione del problema tedesco si aprisse anche la questione della sicurezza europea, come taluno in Occidente ha incautamente suggerito — il problema di assicurare l'URSS non solo sull'Elba e sui Sudeti, ma anche nel Baltico. Lo scacchiere delle discussioni e delle compensazioni viene così allargato: e, a mio parere, a vantaggio dell'URSS.

Anche a questo fine l'aver posto la corda al collo alla Finlandia può servire di elemento di ricatto verso l'Occidente. Al limite, si può ipotizzare uno sganciamento da parte russa della Finlandia dal cappio del trattato di mutua assistenza contro la creazione di una zona neutrale in Nord Europa. Ma probabilmente le speranze di Khruscev non vanno ancora così lontano ed egli si servirà del « supplizio della corda » cui potrebbe sottoporre la Finlandia come strumento intimidatorio ed eversivo delle opinioni pubbliche dei Paesi Scandinavi.

11. - Se questo è il quadro della situazione, che cosa può e che cosa vorrebbe fare l'Occidente? Qualcosa si sarebbe potuto fare in passato, che adesso è meno facile, per alleggerire alla Finlandia il peso della catena del trattato di mutua assistenza (la cui accettazione nel 1948 fu la contropartita della non-satellizzazione, e la cui riconferma nel 1955 fu la contropartita dell'abbandono della base militare di Porkkala). Due anni fa io suggerii che la NATO facesse una pubblica dichiarazione di riconoscimento della neutralità della Finlandia, accompagnata da una solenne promessa di inviolabilità del suo spazio terrestre, marittimo ed aereo, salvo in caso di violazione di esso da parte delle forze sovietiche. Nel ricordare la cosa al Direttore degli Affari Politici, questi mi ha detto di avere fatto cenno di un'idea analoga all'Ambasciatore americano un paio di settimane fa. (Gufler, cui ne ho parlato, mi ha fatto capire di avere personalmente raccomandato a Washington un'idea più limitata: una dichiarazione con cui la NATO respingesse le accuse dirette alla Germania dalla Nota sovietica; e cioè semplicemente una replica al tentativo sovietico di configgere un cuneo fra la Germania e i suoi alleati: che è cosa diversa e forse superflua). Tuttavia, quando il Quai d'Orsay informò l'Ambasciatore finlandese a Parigi che il Consiglio Atlantico si sarebbe occupato della situazione finlandese, Hallama incaricò Palmroth di pregare i Francesi di fare marcia indietro: il Presidente non aveva trovato tempestiva l'iniziativa. Hallama mi ha detto tuttavia che ci si potrebbe ripensare a seconda dei risultati della missione Kekkonen a Novosibirsk.

12. - Certo non è facile aiutare chi non ama e comunque non chiede di essere aiutato. Non solo i Finlandesi non si sono rivolti in alcun modo agli Americani (né Kekkonen ne parlò in via di ipotesi a Kennedy, fiducioso come egli era a quell'epoca nella perpetuità del « miracolo finlandese »); ma niente è stato chiesto agli Scandinavi, né durante la riunione dei Primi Ministri a Hanko né in altra sede. Hallama mi ha detto che i tre Primi Ministri scandinavi hanno discusso fra loro la possibilità di un approccio comune a Mosca; è poi prevalsa l'idea di lasciare Lange farsi portavoce della inquietudine della Scandinavia.

C'è in questa volontà dei Finlandesi di giocare la partita da soli con le pochissime carte che hanno in mano, volontà riconfermata pubblicamente da Kékkonen ancora ieri, l'amaro ricordo del mancato aiuto nella guerra dell'inverno 1939-40, la sfiducia nelle possibilità e nella volontà dell'Occidente, la previsione che l'Occidente accetterà con qualche lacrima il sacrificio della Finlandia pur di conservare ciò che più gli sta a cuore, e cioè il controllo nel Sund. Non si può dare loro totalmente torto: ma ciò ci dovrebbe — in Occidente — spingere a qualche seria meditazione, visto che siamo ritenuti incapaci di intervenire utilmente ai confini del nostro orticello, per aiutare un popolo che a grandissima maggioranza preferisce restare occidentale piuttosto che divenire russo e comunista.

13. - E in primo luogo dovremmo forse riflettere sul problema dei Neutri. La nostra filosofia sui neutrali, da Dulles in poi, ha fatto una conversione di 180 gradi. Dal considerarli moralisticamente dei disertori nella lotta contro il male siamo giunti a ritenerli realisticamente degli amici e, alla fin fine, dei possibili alleati. L'URSS ha fatto dal canto suo il cammino inverso; prima salutava con battimani qualsiasi neutrale: ora comincia a ritenere veramente neutrali, solo quegli Stati che danno a lei garanzie tali da farsi suoi più o meno volenterosi amici, e possibili alleati in caso di guai. E l'influenza che essa può esercitare in questo senso sui Paesi che stanno lungo la linea di demarcazione fra i due mondi è più efficace della nostra, perché l'URSS fa più paura di noi.

L'unico caso in cui ci si possa sentire ragionevolmente sicuri di bloccare simili sviluppi nei paesi di confine è quello in cui la loro neutralità è riconosciuta da una parte e dall'altra, o per accordo specifico come nel caso dell'Austria, o per lunga tradizione. A questo modello dovrebbero, a suo tempo e se le circostanze lo consentiranno, volgersi gli occhi dell'Occidente anche per quanto riguarda la Finlandia.

14. - Questo pressuppone che, prima che sia troppo tardi, l'Occidente (e, più vicino a noi, l'Europa) abbia una politica: il che vuol dire una forza, la volontà di servirsene, e gli strumenti per la sua applicazione. La forza sta tornando rapidamente nell'Occidente; con la sensazione della forza ritrovata rinascerà la volontà di servirsene. Ma ancora non si intravede attraverso quali strumenti di azione politica questa forza e questa volontà rinascenti possano esprimersi concretamente. Un primo passo in questa direzione mi sembra, sommessamente, essere il progetto di Unione Europea del Presidente de Gaulle.



## LA GRAN BRETAGNA E L'UNITA EUROPEA

*Il Capo della Delegazione italiana per le trattative CEE-Gran Bretagna al Ministro degli Esteri, on. Piccioni.*

Roma, 4 febbraio 1963

Signor Ministro,

nell'illustrare alla nazione britannica il fallimento di Bruxelles, Macmillan ha detto che la trattativa è stata brutalmente interrotta dal veto di De Gaulle proprio perché era prossima ad andare in porto. È fondata questa tesi? Polemicamente, certo: non per niente i Cinque hanno largamente utilizzato la stessa tesi. Il rifiuto poi della Francia di affidare alla Commissione il compito di concludere il negoziato sembra suffragarne la consistenza; mancava così poco al compromesso finale che la Commissione non avrebbe trovato difficoltà ad elaborarlo: bisognava dunque impedirlo. Di qui l'intransigenza di Couve (1) nei confronti della formula Schroeder (2).

In realtà questa tesi afferra solo una parte della verità; e avallarla per intero (per quanto comodo possa essere) può distoglierci da una valutazione precisa dei veri moventi di De Gaulle e quindi dal giudicare esattamente da dove si debba partire per risolvere la crisi.

Autorevoli commentatori del negoziato di Bruxelles hanno per mesi ripetuto che la tattica francese consisteva nel tirare le cose in lungo. Risolto un problema, essa ne faceva sorgere quasi per incanto un altro: ed era vero, non c'era fuoco bastate ad abbruciare questa salamandra, la delegazione inglese ne aveva sviluppato quasi una psicosi. Ora il 14 gennaio chi da Parigi guardava allo stato del negoziato vedeva che pretesti procrastinatori esistevano a bizzeffe. Anche lasciando da parte la cosiddetta questione dell'E.F.T.A., da cui Dio solo e lo spettro della Regina Anna sanno come la Gran Bretagna si sarebbe svincolata; anche non calcolando i ritardi che potevano venire dalle discussioni per la CECA; anche dimenticando le occasioni di rinvio offerte dalle questioni istituzionali e linguistiche; vi era almeno un problema, quello del trattamento speciale per la Nuova Zelanda, su cui si poteva insabbiare la Conferenza per buoni

---

(1) Couve de Murville Maurice J., Ministro Francese degli Affari Esteri dal 1958 al 1968. Primo ministro dal 1968 al 1969.

(2) Gerard Schroeder, Ministro degli Affari Esteri della RFT dal 1961 al 1966, e poi della Difesa dal 1966 al 1969.

tre mesi con l'involontario aiuto di alcuni Ministri dell'Agricoltura non disposti a sottoscrivere a occhi chiusi in sede C.E.E. a un qualsiasi regolamento lattiero-caseario. Passa un mese, passa l'altro, Macmillan (1) si sarebbe trovato con le spalle contro al muro delle elezioni, senza avere ancora in mano il testo del trattato in buona e debita forma.

Credo si debba riconoscere che è perlomeno strano che De Gaulle abbia rinunciato a servirsi del metodo dilatorio che era di tutto riposo. Vi devono essere stati evidentemente motivi gravi per convincerlo ad assumersi l'intera responsabilità del fallimento della trattativa e a correre l'alea di una spiacevole crisi nelle relazioni con la beneamata Germania.

\* \* \*

Il motivo essenziale della brutale rottura non è in realtà un mistero per nessuno, anche se tutti fanno i misteriosi nel parlarne; il che corrisponde poi alle qualità escatologiche di cui l'atomo è stato adornato sin da principio. De Gaulle ha voluto marcare, rompendo violentemente, che non potrebbe esservi unione della Francia con una Inghilterra che continui a godere di un trattamento privilegiato da parte degli Stati Uniti in materia di difesa nucleare. Si era potuto pensare che a Nassau Kennedy aveva abbassato l'Inghilterra al livello della Francia; De Gaulle deve aver visto subito che non era affatto così. La Gran Bretagna comprometteva la sua indipendenza atomica (e quindi l'indipendenza atomica degli Europei); ma per quel tanto che gliene rimaneva essa continuava a trarre ampio vantaggio dai passati aiuti americani, *blueprints* per il sottomarino nucleare, *know-how* per miniaturizzare le ogive termonucleari. Niente di tutto ciò veniva messo a disposizione della Francia; e quando Dixon andò a informare De Gaulle, a quel che Heath (2) mi ha raccontato, che era stato Macmillan a insistere alle Bahamas perché Kennedy offrisse anche alla Francia i vettori Polaris, il Generale deve aver pensato che il Primo Ministro volesse aggiungere l'irrisione all'insulto.

Che poi Bohlen racconti in giro, come si sente dire, di non esser mai riuscito a sapere esattamente da De Gaulle che cosa questi voglia in materia di segreti atomici è cosa assai spiegabile per chiunque abbia presente la sua perenne psicologia. Il Generale fa sempre

---

(1) Harold MacMillan, Primo ministro, di Gran Bretagna, dal 1957 al 1963.

(2) Edward Richard George Heath, dal 1960 al 1963 lord del Sigillo privato. Leader del partito conservatore dal 1965 al 1975; Primo ministro dal 1970 al 1974.

il possibile per non apparire *demandeur*. Di qui forse anche il ripetuto equivoco che sembra aver presieduto ai colloqui Macmillan-De Gaulle a Champs e a Rambouillet, dopo dei quali ognuna delle parti si è lamentata che l'altra non avesse messo il discorso sulle questioni nucleari. È certo che, nella mentalità di De Gaulle, spettava a Macmillan che *domandava* di entrare in Europa proporre un modo di di agire comune per ottenere dagli Americani di allargare alla Francia la « relazione speciale » in materia di armamenti nucleari. Dal canto suo Macmillan — non c'è peggior diplomazia di quella inglese quando imita la francese — deve aver ritenuto abile non essere lui a fare il primo passo: qui l'Inghilterra aveva qualcosa da vendere e bisognava farselo pagare col biglietto di ammissione alla C.E.E. L'esito di questo brillante « braccio di ferro » lo abbiamo visto a Bruxelles.

Di molti errori commessi dagli inglesi nei sedici mesi di trattativa si potrebbe fare il conto. Essi diedero all'inizio un'impostazione rigida che non poteva non sollevare riserve, e non solo da parte francese ma di tutti coloro che avevano a cuore il futuro della Comunità. Sino al marzo 1962 ci baloccammo con richieste britanniche che, scrutate oggi, fanno drizzare i capelli sulla testa: mantenimento della preferenza imperiale, associazione dell'India e Pakistan, contingenti crescenti per i prodotti agricoli del Commonwealth. Rimessi i piedi sul terreno della realtà con l'inizio della presidenza italiana in aprile, avemmo alcuni accordi: ma anche il rifiuto del Piano Baumgartner (1), la lunga lotta contro l'idea di accordi agricoli mondiali, l'interpretazione eversiva del regolamento finanziario. Quando poi in autunno, andandone la pelle del partito conservatore, il Governo inglese si fu deciso finalmente a prendere nelle sue mani l'iniziativa, ed ebbe liquidato senza batter ciglio le pretese del Commonwealth, allora l'alto reddito di un milione scarso di agricoltori, la preparazione di cinque byelections, la polemica di Gaitskell ispirarono ai delegati britannici la triste idea di andarsi ad incagliare nella secca del regime transitorio dell'agricoltura britannica. Roll ricominciò in novembre a suonare il disco della carne di porco che ci aveva fatto ascoltare tale e quale in febbraio: e fu chiaro che anche dal punto di vista tecnico (come ebbi l'onore di telegrafare il 10 novembre) il negoziato non riusciva più a prender quota.

È tuttavia mio ragionato convincimento che anche questi errori non avrebbero impedito al negoziato di giungere a buon fine se

---

(1) Dal nome del governatore della Banca di Francia.

Macmillan si fosse deciso a fare a De Gaulle il discorso politico che De Gaulle si attendeva. (In teoria almeno, Macmillan poteva trovare un altro interlocutore valevole, Adenauer: ma si sarebbe trattato di dargli assicurazioni su ben altra cosa che sul prezzo del grano o sul carbone). Il Governo inglese si illudeva di fare un discorso politico perché riconfermava ad ogni piè sospinto che era sua precisa volontà partecipare senza riserve all'eventuale Unione politica. Più a Londra si sottolineava questa volontà, più all'Eliseo dovevano crescere i dubbi. Se almeno gli Inglesi si fossero comportati come una nazione di *shopkeepers* si sarebbe potuti arrivare a un accordo: vedi la recente offerta di un regime di associazione. Ma essi insistevano invece sul fatto di voler stare in Europa politicamente, vale a dire per svolgervi una politica. A questo punto era inevitabile che da parte francese si domandasse a Londra: quale politica? È doveroso riconoscere (forse perché non possediamo nessuna prova contraria) che gli Inglesi non hanno voluto o saputo parlare di politica: peggio, agli occhi di De Gaulle, hanno preferito parlarne a Kennedy alle Bahamas. Nel che appariva evidente una scelta: la quale dunque portava alla scelta di segno contrario annunciata da De Gaulle il 14 gennaio.

\* \* \*

In quanto esposto fin qui non si dovrebbe vedere né disapprovazione della condotta inglese né approvazione di quella francese: ma solo un giudizio negativo sulla conformità dei mezzi usati dai britannici ai fini che volevano raggiungere. È tanto più facile dare spassionatamente un tale giudizio in quanto né i fini perseguiti dagli inglesi né i fini perseguiti da De Gaulle hanno alcunché che ci possa interessare come Italiani, come democratici, come Europei e neppure come Occidentali.

In che cosa può infatti interessarci che la Francia ottenga (come è ancora possibile che ottenga, grazie al magnifico temperamento di giocatore che De Gaulle possiede) di essere trattata dagli Stati Uniti alla pari della Gran Bretagna in materia di segreti militari nucleari? A noi, Italia, dovrebbe interessare che fossimo noi Italiani ad essere trattati alla pari: o non potendo noi, che fosse l'Europa unita a esser trattata a quel modo.

E in che cosa può interessarci che, *pro bono quietis*, gli Americani si convincano a formare con Inglesi e Francesi un supremo consiglio del mondo occidentale, detto altresì direttorio? Perché tale potrebbe anche essere uno degli sbocchi della crisi: la quale di soluzioni alternative (se si lasciano da parte quelle catastrofiche) ne ha due. O la direzione effettiva della Alleanza è affidata alle tre

Potenze armate nuclearmente; vi si potrà bene ammettere per la forma Italia e Germania disarmate, ma nessuno si farà illusioni sull'effettivo peso di queste due. O l'Alleanza si riforma su nuove basi e con un nuovo equilibrio: da una parte gli Stati Uniti, dall'altra un'Europa veramente unita in una Comunità che sia altrettanto di Difesa quanto Politica, nella quale sia naturalmente inclusa un'Inghilterra che ne condivida finalità e metodi.

Né infine si vede in che cosa possa interessarci che l'Europa si formi con i resti di quella dei Sei (con la Germania? senza la Germania?) e la Gran Bretagna; o, come si dovrebbe dire più realisticamente, che l'E.F.T.A. si allarghi a includere Italia e Benelux. Certo, ricordare che non si può rettamente parlare di Europa qualora se ne escluda il suo cuore e cioè la Francia e la Germania, vuol dire esporsi a essere accusati di carolingismo (ma anche De Gasperi fu detto carolingio da taluni che oggi si appellano a lui; o dovremmo considerare De Gasperi un semplice merovingio?). Se si vogliono chiamare le cose col loro nome, e dire — come da taluni si dice — che bisogna stare piuttosto dalla parte delle Potenze atomiche che da quella delle non ancora atomiche, allora non è difficile scoprire che la più grossa delle Potenze atomiche sono gli Stati Uniti e non l'Inghilterra: e che è superfluo pagare a quest'ultima una mediazione, quando a Washington (come ha ben dimostrato il viaggio del Presidente del Consiglio) ci sappiamo arrivare da soli. In altre parole: o c'è ancora una possibilità, De Gaulle e gli Inglesi permettendo, che l'Europa — come dice così bene Brosio (1) — «tenti unita una politica di almeno relativa indipendenza dall'America», o è meglio mettere una pietra sopra all'ideale, alla speranza, al sogno dell'Europa. Se dobbiamo acconciarci a un'Europa per finta (quella che una volta si chiamava di Strasburgo e dell'O.E.C.E., e che era nient'altro che il sistema inglese) o a un'unione politica europea sorta da un eventuale patto anglo-francese che lasci *de facto* l'Italia in situazione di inferiorità nucleare e quindi politica, meglio varrebbe non prestarci al gioco, e farci invece paladini della Comunità atlantica. Riprendere cioè i tentativi del 1951 e del 1956: l'articolo 2 figura sempre nel Patto Atlantico, in più c'è il Trade Expansion Act e la forza multilaterale NATO. Abbastanza per dare una buona presentazione «politica» al fatto nudo e crudo che, l'Italia non potendo da sola essere indipendente, e l'Europa non riuscendo a farsi, il padrone più ricco e più lontano è il migliore.

\* \* \*

(1) Manlio Brosio, Ambasciatore a Parigi dal 1961 al 1964.

Dovremmo infatti prendere in considerazione la possibilità che si stia tutti discutendo, senza accorgersene, di qualcosa che nelle varie bocche assume significati progressivamente divergenti. Parliamo di Europa per intendere che? Per De Gaulle il concetto Europa è la proiezione geografica della funzione di Stato-guida che egli pensa la Francia possa svolgere in questa epoca: fin dove questa funzione è accettata, là è l'Europa. Con buona pace dei frettolosi commentatori progressisti, la sua politica non è quella del fascismo ma quella della monarchia, la sua Europa un'Europa da « patto di famiglia »: o, come si dice adesso con un'espressione assai meno felice, un'Europa da accordo ai vertici. I vertici, naturalmente, devono pensarla tutti più o meno alla stessa maniera: l'unità dell'Europa non vive dunque grazie a una continuamente rinnovata dialettica democratica, espressa da mediazioni che possono sgorgare così da una Camera di Rappresentanti dei popoli come da un Consiglio degli Stati; ma da una preordinata convergenza di Capi. Se quella convergenza si raggiunge dappertutto (magari dando l'ostracismo ad alcuni dei Capi attuali) bene; altrimenti la si esercita nei limiti geografici entro cui la si raggiunge, e questo è l'accordo franco-tedesco; o infine la Francia può restare sola e aspettare. Il simbolo e il palladio di questa posizione, impressa altrettanto di orgoglio intellettuale che politico, è la *force de frappe française*: la quale appunto deve essere (se lo può) francese, certo mai NATO, forse europea nello stesso modo in cui noi definiamo atlantica una forza che in realtà è americana.

Di fronte a questa concezione francese dell'Europa, che certo non può essere quella dell'Italia, sta la concezione inglese. Per la quale il concetto Europa è la proiezione geografica dell'insularità britannica: col che si vuol dire che l'Europa è un complemento politico di cui l'Inghilterra ha bisogno. Salvo il brevissimo periodo dello « splendido isolamento » di cui MacMillan ha riconosciuto recentemente che non era poi così splendido, l'Inghilterra ha sempre avuto bisogno di una certa Europa, di una parte dell'Europa: o per resistere a dei tentativi di egemonia continentale, o per allontanare la minaccia di un'egemonia extracontinentale. Dal 1945 in poi le cose non sono cambiate: l'Inghilterra ha ancor più bisogno di almeno un pezzo di Europa per tentare di mantenersi al livello politico degli Stati Uniti, dell'Unione Sovietica. Il sistema cosiddetto europeo della Gran Bretagna le è giovato in questo dopoguerra anche a mantenere la relazione speciale con gli Stati Uniti: cioè a costruire, con l'aiuto degli Stati Uniti, una forza nucleare capace di farla restare indipendente dagli Stati Uniti stessi. Ora i fatti dello *Skybolt* che significato possono avere se

non quello che gli Stati Uniti da un lato spingono l'Inghilterra a entrare nel Mercato Comune per garantirsi che non divenga ad essi nocivo; ma con l'altra mano le ritirano l'indipendenza nucleare, dappoiché fidarsi dell'Europa inglese è bene, ma non fidarsi è meglio? Parrebbe che la cosa non sia sfuggita a MacMillan: il quale parlando ai Comuni il 30 gennaio sull'accordo di Nassau ha detto di non credere che «l'alleanza occidentale potrebbe rimanere in piedi se venisse lasciato in via permanente agli Stati Uniti di essere l'unico centro della potenza nucleare. Siamo alleati e dobbiamo rimanere alleati, ma non dobbiamo diventare satelliti». (Aggiunge il venerabile *Times*: applausi della maggioranza e risate ironiche dell'opposizione). « Posso capire — continua MacMillan — che il Governo della Francia, potenza mondiale oltre che continentale, desideri sviluppare la sua forza nucleare. Ma devo aggiungere con franchezza che spero a Parigi si riconosca che il possesso di tale forza comporta obblighi così come diritti ». Dobbiamo in queste parole vedere un'apertura? Alla Francia probabilmente sì, all'Europa non sembra. Il rischio che corriamo dunque è che la Gran Bretagna cerchi al momento opportuno di superare la crisi giungendo a un accordo con la Francia, basato sullo sviluppo di forze inglesi e francesi, autonome, coordinate fra loro e collegate alla NATO: il tutto con la benedizione degli Stati Uniti. Eccoci al direttorio tripartito, o all'Alleanza tripolare: altrettanto vicini alle ambizioni golliste del 1958 quanto lontani dalla Dichiarazione di Filadelfia presa alla lettera. Ed è chiaro che né noi né gli altri Stati europei ci avremmo da guadagnare.

\* \* \*

E questa, mi sembra, la cartina di tornasole per giudicare quale Europa hanno in mente coloro che ne parlano. Chi vuole veramente l'Europa unita deve voler la forza nucleare europea; chi non vuole la forza nucleare europea non vuole l'Europa unita. Diverso sarebbe il discorso se non esistessero già in Europa due potenze atomiche; ma dato che esistono e che intendono rimanere tali, la conclusione è inevitabile. (Né sembra realistica l'altra soluzione teorica, che sarebbe quella di convincere o costringere le Potenze europee attualmente nuclearizzate a disatomizzarsi. Ci si provò senza riuscirvi Spaak quando nel fare l'Euratom tentò invano di convincere la IV Repubblica francese a rinunciare a darsi un armamento nucleare: e si trattava della IV Repubblica, democratica e di centrosinistra! Se poi vi riuscissero Kruscev e Kennedy anche in questo caso non si parlerebbe più di Europa).

Nello stesso tempo, e direi quasi nello stesso fiato di voce, se si deve volere che un'Europa unita posseda l'arma suprema in forma di arma comune (perché altrimenti vi sarebbero nella cosiddetta Europa nazioni di prima e di seconda classe, potenze dominanti e satelliti) si deve volere che tale arma sia democraticamente controllata in comune. Si deve cioè pretendere una politica di difesa e una politica estera comuni, soggette a controllo democratico nelle forme più confacenti all'era nucleare. Se così non fosse, e cioè se il controllo non si esercitasse attraverso un potere federale emanante dal libero voto dei cittadini d'Europa, correremmo il rischio che si finga di mettere in comune la potenza suprema, riservandone invece di fatto il controllo e l'impiego alla Nazione o alle Nazioni più forti. È questo un rischio sul quale non si richiamerà mai abbastanza l'attenzione in una fase in cui saremo sottoposti alla continua tentazione di giungere a un accordo comechessia che lasci pensare che abbiamo ripreso la marcia « euro-peistica ».

\* \* \*

Vediamo infatti oggi, esaminando senza passione gli ultimi avvenimenti, che l'errore commesso dai Cinque non è stato quello di non farsi dare a tempo debito dalla Francia (trovando opportune posizioni di resistenza, non facili a dire il vero a identificare) precise garanzie del suo assenso *politico* all'ingresso della Gran Bretagna. L'errore è stato (e la responsabilità ne è quasi per intero della Germania) di non rifiutare a De Gaulle qualsiasi progresso sia del Mercato Comune, sia e tanto più dell'Unione Politica, fintantoché i Cinque non avessero avuto precise garanzie da un lato sul progressivo controllo democratico della Comunità Europea (elezioni dirette), dall'altro sulla progressiva messa in comune della difesa e *in primo luogo* della difesa nucleare. Ci impuntammo a ragione sulla democratizzazione, in occasione della discussione del progetto Fouchet: non abbiamo — che io sappia — mai affrontato apertamente la questione della difesa comune e della forza nucleare europea. (Non dico che fosse facile risolverla, data soprattutto la situazione giuridica della Germania: dico che avremmo subito chiarito le reali intenzioni di De Gaulle, perché vi è contraddizione costante fra *force de frappe* autonoma e unità dell'Europa. Analogo chiarimento avremmo dovuto avere con Londra).

Ora che in Europa e per l'Europa tutto è da ricominciare, resta almeno la possibilità di evitare alcuni degli errori del passato. La gravissima crisi che attraversiamo può avere un primo effetto benefico: essa dimostra che non si può progredire sulla strada dell'in-

tegrazione economica senza aver risolto il problema del potere politico. La ricostruzione dell'Europa che noi dobbiamo tentare deve cogliere questa occasione per risolvere tale problema.

Nelle critiche circostanze attuali l'Italia si trova ad avere un peso superiore a quello normale, e può quindi giovarsene per inclinare la soluzione nel senso da lei auspicato. Nel '50, nel '51 e nel '55 si poteva al limite fare un'Europa senza l'Italia; non si può nel '63 uscire dallo sconquasso senza tener conto dell'Italia, perché la Gran Bretagna e la Germania non-adenaueriana hanno per molti motivi bisogno di lei.

Ora, dunque, l'Italia potrebbe risollevarne la bandiera che fu di De Gasperi e Sforza, riprendere l'insistenza con cui si stava portando la CED a svilupparsi in comunità politica, riaffermare l'iniziativa che da Messina fece fare un formidabile passo verso l'integrazione all'Europa che vegetava nelle forme cooperative dell'OECE. Mi permetto suggerire che spetti al nostro Paese liberare la crisi europea dell'errato dilemma: o l'Inghilterra o il caos. Perderemmo il nostro tempo a cercare mezzucci procedurali per girare intorno alla crisi. Non è questo il punto su cui dobbiamo combattere De Gaulle: direi anche che non è agitando questo dilemma che possiamo togliere Adenauer dalla sua imbarazzata posizione e far scendere un De Gaulle a patti (e a questo dobbiamo mirare; o pensiamo di fargli la guerra?). Forse è proprio respingendo ugualmente quello che c'è di retrivo nella politica di Parigi e di Londra, accettando quello che c'è di storicamente fondato nella posizione di Parigi e di Londra, dicendo chiaramente dove non siamo disposti a cedere a Parigi e dove non a Londra, raccogliendo quello che vi è di comune (ad esempio il diffuso sentimento che gli Europei non devono essere clienti degli Americani) e infine additando vie nuove alla organizzazione politica comunitaria, che potremo contribuire in maniera decisivo a « fare » veramente — e c'è il rischio che sia l'ultima volta buona — l'unità dell'Europa. O altrimenti supremo almeno di che panni dovremo vestire.

Voglia gradire, Signor Ministro, gli atti del mio profondo rispetto.



## FORZA NUCLEARE MULTILATERALE: CLAUSOLA EUROPEA

*Appunti del Direttore generale aggiunto  
degli Affari Politici*

Segr.

Roma, 27 agosto 1963

1. - In vista del prossimo inizio dei negoziati per lo studio dell'eventuale costituzione di una M.L.F. (« Multilateral Force ») nucleare, è stato genericamente espresso a Washington il nostro desiderio di inserire nello Statuto della Forza una « clausola europea ».

Questa richiesta ha lo scopo:

a) di sottolineare l'aspetto essenzialmente europeo dell'iniziativa (come è noto la M.L.F. è stata inizialmente progettata per la difesa nucleare del continente europeo);

b) di consentire alla M.L.F. di avere una influenza positiva sul processo di unificazione continentale, dimostrando che essa non costituisce un elemento di scissione fra i paesi europei — come alcuni temono — ma bensì invece di coesione;

c) di lasciare aperta una porta verso un futuro europeo unitario probabilmente lontano, ma da noi costantemente auspicato e sostenuto, e che sembra pertanto opportuno confermare esplicitamente in questa importante circostanza;

d) di togliere validità e influenza psicologica alle note tesi golliste in materia di difesa nucleare continentale autonoma, offrendo nel contempo alla Francia una alternativa ragionevole che essa potrà forse un giorno accettare senza perdita di prestigio;

e) di facilitare l'eventuale approvazione del progetto da parte del nostro Parlamento, e dell'opinione pubblica interna italiana in generale, che sono notoriamente sensibili alle soluzioni europeiste dei problemi internazionali.

2. - La clausola che proponiamo potrebbe essere formulata per esempio nel modo seguente:

« Nel caso che in futuro venga costituita una Autorità Politica Europea avente effettivo controllo delle Forze Armate dell'Unione, gli S.U. sono disposti a negoziare una trasformazione del presente

Statuto che realizzi il passaggio della M.L.F., o di parte di essa, sotto il controllo dell'Unione europea, a condizione che tali forze rimangano coordinate per l'impiego con le altre forze nucleari dell'Alleanza ».

È chiaro dunque che si tratterebbe di prevedere un riesame congiunto reso necessario dalle nuove circostanze e non di stabilire fin da ora un impegno di automatica trasformazione nel controllo della M.L.F.

Ovviamente una simile clausola avrebbe un valore più psicologico che concreto, non solo per la non imminenza dell'ipotesi su cui essa si fonda ma soprattutto perché l'impegno che ne deriverebbe per gli S.U. è semplicemente quello di prendere in considerazione una rielaborazione dello Statuto, che dovrebbe comunque essere rivisto per l'avvenuta trasformazione di parte dei firmatari.

Del resto si può fin da ora immaginare la futura instaurazione di un nuovo rapporto S.U.-Europa formalmente non molto dissimile dall'attuale rapporto S.U.-Inghilterra: giacché l'Inghilterra sarebbe comunque parte necessaria della progettata Unione, non vi sarebbe dunque una innovazione sostanziale per quanto riguarda il controllo delle forze nucleari in questione.

3. - Washington ha già più volte accennato in passato alla possibilità di ritirarsi un giorno dalla M.L.F., per esempio vendendo la propria quota di partecipazione agli altri « soci », salvo naturalmente le testate nucleari che avrebbe in tal caso ritirato; del resto ciò è esplicitamente previsto dalla bozza di Statuto preparato a Washington.

Nell'improbabile caso che il negoziato previsto dovesse risultare infruttuoso, rimarrebbe sempre per gli S.U. la possibilità di ritirarsi puramente e semplicemente dalla Forza, beninteso con le proprie armi nucleari.

Ora sembra evidente che una ipotesi rivoluzionaria come la ipotetica costituzione di una effettiva Unione Europea dotata di autorità politica unica e forze armate collettive, sarebbe comunque una ragione sufficiente per riesaminare tutti gli impegni internazionali precedentemente contratti dai singoli Stati preesistenti: la clausola proposta non modifica pertanto la sostanza della situazione ipotizzata, ma si limita a prenderne preventivamente nota per le ragioni politiche e psicologiche suesposte.

4. - Per questo insieme di ragioni sembra opportuno insistere per l'adozione di una simile clausola — la cui formulazione può essere studiata in modo da essere la più inoffensiva possibile, purché

sia formalmente salvo il principio politico a cui essa si ispira — fino a farne una delle condizioni necessarie ad una nostra adesione.

Se infatti, per ipotesi, Washington dovesse considerare inaccettabile perfino una clausola così sfumata, risulterebbero confermate in modo preoccupante le tesi di coloro che considerano l'intera iniziativa della M.L.F. come un tentativo degli S.U. di sanzionare formalmente e definitivamente il proprio dominio politico e militare sull'Europa, e ciò richiederebbe indubbiamente un serio riesame della nostra intera posizione in materia.



## FORZA NUCLEARE EUROPEA

*Il Direttore generale aggiunto degli Affari Politici  
all'Ambasciatore a Londra, Quaroni*

Roma, 5 ottobre 1963

Caro Ambasciatore,

Fornari (1) mi ha cortesemente dato in lettura la Sua lettera circa la Forza Multilaterale. A pagina 3 paragrafo 3 Lei scrive: « Ducci, se ho ben capito il suo pensiero, mi sembra ritenere che la forza nucleare europea possa precedere un'autorità politica europea integrata: qualcuno mi è sembrato propendere per questa teoria. Personalmente ho molti dubbi al riguardo... penso che bisogna cominciare con l'autorità politica... poi si passerà eventualmente alle forze armate europee ed alla forza nucleare europea ».

Mi permetta di precisare meglio il mio pensiero, che evidentemente non riuscii a esporLe bene nella conversazione che avemmo in luglio. E per farlo, il modo migliore è forse bene citare quanto ebbi occasione di scrivere qualche mese prima di quella conversazione, e che è apparso in stampa nel numero di giugno-luglio della rivista *Nord e Sud*, in un mio articolo intitolato « l'Europa e gli altri ». Scrivevo allora: « Anche i grandi Paesi d'Europa che sono o stanno per entrare in possesso di un armamento nucleare si troveranno ben presto avanti a un duro dilemma. O sacrificare all'ulteriore sviluppo di tale armamento una così grande quantità di risorse da necessitare una politica di austerità inattuabile da qualsiasi regime che non sia di spinto autoritarismo... O rinunciare del tutto alla gara nucleare, con la conseguenza o di mantenere il proprio paese sotto l'esclusiva protezione nucleare degli Stati Uniti, o di farlo entrare nelle file dei paesi cosiddetti non impegnati... È possibile forse che, prima di restare impalate a un simile dilemma che con un corno porterebbe al potere i fascisti e con l'altro i neutralisti, le forze politiche democratiche nei grandi paesi d'Europa non riescano a comprendere che la sola onorevole via di uscita è quella di fondere gli arsenali nucleari nazionali e gli sforzi isolati (nonché le risorse dei Paesi europei non-nucleari) in un unico armamento europeo collegato a quello

---

(1) Giovanni Fornari, Direttore generale degli Affari Politici, Ambasciatore d'Italia a Parigi.

americano dai vincoli di una stretta alleanza, e — ciò che più conta — democraticamente controllato da un Parlamento Europeo e da un Governo Europeo espresso da esso? ».

Ho citato queste parole, perché mi sembrano mostrare chiaramente che io sono pienamente d'accordo con Lei che non può darsi una forza nucleare europea se non *coiffée*, retta e diretta da un'autorità politica europea (Governo e Parlamento, se si vuol restare sul piano democratico).

Mi pare tuttavia che vi sia una sfumatura di un certo interesse nelle conseguenze che Lei ed io tiriamo da questa stessa concezione. Per Lei, se ben capisco, si tratta di cominciare a fare l'autorità europea, cioè la Federazione. Poi la Federazione deciderà circa le forze armate europee, se nucleari o meno. (Mi corregga se sbaglio). È una tesi difendibilissima; è anche la tesi, per esempio, di Altiero Spinelli e forse di qualche altro europeista che si arrovela angosciosamente in una pretesa antinomia fra armi nucleari e democrazia.

Per me non vi è un *prius* e un *posterius*. Il problema del che fare nuclearmente c'è, ci opprime, non lo si può nascondere sotto terra. Ed è proprio a causa di esso che il problema della Federazione europea cessa di essere accademico, prende carne e sangue, e si pone in termini ineluttabili: o la Federazione europea si fa per dare una certa soluzione al problema nucleare, o non ne sentiremo mai più parlare. (Parlo dell'autentica Federazione, e non di una certa qual organizzazione mutualistica di cose europee, come sarebbero gli accordi culturali, le inland waterways o la Banca di Basilea).

Perché infatti o la Federazione è nucleare, o che la facciamo a fare? Se la capitale della difesa deve restare a Washington, perché resistere contro il fatto che anche la capitale dell'economia occidentale si trasferirà inevitabilmente a Washington (con tanti saluti al Mercato Comune)? E se volessimo fare la Federazione europea solo per ragioni culturali, scopriremmo che anche questo è difficile perché la cultura occidentale è unica dalle due parti dell'Atlantico, almeno finché in Europa non abbraceremo tutti la cultura marxista.

Insomma, a me subordinatamente pare o che facciamo la Federazione Europea perché vogliamo creare un Potere europeo (potere armato, per la contraddizione che non consente); o è meglio non perdere tempo, e studiare invece tutti i mezzi politici per arrivare al più presto all'Editto di Caracalla, che darà a tutti noi o ai nostri figli la dignità di *cives americani*. Si tratta, prima o poi, di decidersi; e credo di capire che taluni in Italia e in Europa si sono già decisi, nel loro *for intérieur*.

Qualche giorno fa, d'altronde, Nelson Rockefeller qui a Roma mi domandava che cosa io pensassi di una eventuale Unione Atlan-

tica (un po' tipo di quella di Clarence Street nel 1938). Gli ho risposto che a me l'idea di un Parlamento Atlantico nelle Azzorre poteva anche sorridere: ma on Capitol Hill che ne dicevano?

Scherzi a parte resta quello che Lei ha sempre indicato: e cioè la necessità di una scelta: la seria, e perfino tragica, necessità di una scelta. E perché vedo che Lei è molto interessato anche a una scelta che si dovrebbe fare tra Gallois e Kaufmann, mi permetto accludere a questa mia, che è già troppo lunga, un appunto e qualche considerazione su alcune teorie di Kahn, che lasciano me piuttosto perplesso. È un appunto un po' « d'avanguardia », tale quale può capitare di scriverne a chi ha molto tempo a disposizione.



## BELGRADO (1964-1967)

Roberto Ducci fu inviato a dirigere l'Ambasciata di Belgrado nell'aprile del 1964. Erano gli anni della rivalità tra Est ed Ovest, dei blocchi, e quindi dell'importanza che aveva assunto il « non allineamento » voluto e predicato dal mar. Tito.

Anni quindi di grande interesse per un osservatore attento e sagace qual'era il Ducci. Ed egli lo dimostra nei rapporti che qui pubblichiamo, a cominciare da quello dedicato a ricercare una definizione delle parole « coesistenza » e « non allineamento », che solleccitarono in lui anche lo studioso.

Lo stesso dicasi per l'oggetto di un altro suo elaborato rapporto, quello sul confronto tra « socialismo arabo » e « comunismo jugoslavo ». Visti, ovviamente, non solo sotto l'angolo internazionale ma anche sotto quello della politica interna: non erano questi tanti modi diversi per giungere allo stesso scopo, cioè quello di un affrancamento dal marxismo internazionale? Conseguenza ovvia, seguì l'indagine sulle riforme economiche e sulla riforma costituzionale che ne era l'indispensabile corollario e non solo in materia di decentralizzazione. Di qui anche un esame dei delicati rapporti tra Chiesa e Stato in Jugoslavia e tra quest'ultima e l'unità europea.

### *Documenti pubblicati*

- |        |   |
|--------|---|
| Luglio | 1964 - COESISTENZA E NON ALLINEAMENTO SECONDO GLI JUGOSLAVI |
| Marzo  | 1965 - SOCIALISMO ARABO E COMUNISMO JUGOSLAVO               |

- Giugno 1966 - DISCORSO DI TITO SULLA POLITICA ESTERA  
DELLA JUGOSLAVIA
- Agosto 1966 - LA CADUTA DI RANKOVIC
- Febbraio 1967 - RIFORMA ECONOMICA E RIFORMA COSTITU-  
ZIONALE
- Febbraio 1967 - CHIESA E STATO IN JUGOSLAVIA
- Aprile 1967 - LA JUGOSLAVIA E L'EUROPA
- Ottobre 1967 - BILANCIO DELLA MIA MISSIONE

## COESISTENZA E NON ALLINEAMENTO SECONDO GLI IUGOSLAVI

*L'Ambasciatore d'Italia  
al Ministero degli Esteri*

TE.

Belgrado, 27 luglio 1964

A non molto tempo dall'inizio della Conferenza del Cairo fra i Paesi non-allineati si sente la necessità a Belgrado di ripensare e precisare le basi ideologiche del movimento internazionale che ha per bandiera la coesistenza attiva. A far avvertire tale necessità concorre la sensazione che nessuno più sappia bene che cosa è ormai il non-allineamento: quando da molti si ritiene, vero o non vero che ciò sia, che l'era del mondo bipolare sta volgendo a termine viene a cadere la premessa maggiore del non-allineamento; e difatti si trova subito chi, come Soekarno, vuole sostituirlo con un allineamento dei popoli non-bianchi dotato di notevole forza ricattatoria; e chi, come Mao, vuol sostituirlo con un movimento probabilmente a sfondo razziale ma certamente a obiettivo rivoluzionario. Vi è poi, nello sforzo ideologico che si tenta da parte jugoslava, la sensazione precisa che non sono certo gli egiziani e neanche gli indo-ceylonesi che possono fornire una sistemazione teorica del non allineamento; e vi è anche l'abitudine degli jugoslavi, buoni allievi del marxismo, a racchiudere in schemi e tesi movimenti e situazioni che nulla perderebbero e forse guadagnerebbero dal non essere costretti entro quadri precisi. Ma tant'è, non si mangia impunemente il frutto dell'albero della dialettica marxista.

2. - La battuta d'attacco è stata data come sempre dal direttore d'orchestra Tito nel grande discorso tenuto al Palazzo della Cultura a Varsavia. L'occasione era doverosa: Tito non poteva non spiegare ai compagni polacchi allineati su Mosca il perché del suo non-allineamento. Posizione, egli ha detto, che è frutto di particolari circostanze storiche, ma che è tutt'altro che negativa, come il nome sembra indicare e come taluni — e in particolar modo i Cinesi — la accusano di essere. Se il non-allineamento può essere stato dovuto a circostanze superate o superabili, non lo stesso può dirsi della politica di coesistenza pacifica e attiva: la quale sgorga dalla

coscienza che bisogna fare tutto il possibile per impedire la distruzione nucleare e per sviluppare invece le enormi possibilità della civiltà tecnologica. Questa politica non congela, come si sostiene a Pechino, la presente situazione internazionale: anzi è proprio essa che permette ai nuovi Stati di crearsi le basi dell'indipendenza politica ed economica. In più questi Paesi scelgono il socialismo come sistema politico; e hanno quindi diritto di attendersi l'appoggio dei Paesi (veramente) socialisti. Il compagno Gomulka (1) ha promesso quest'appoggio.

In chiaro, ciò può voler significare: io Tito, vero socialista checché alcuni ne abbiano pensato negli scorsi anni, vi chiedo di appoggiare il movimento di cui io Tito sono uno dei leaders, e che pur non essendo fin da ora vero socialismo ha il duplice vantaggio di servire la causa della pace (senza la quale pace non vi sarebbero più né socialismo né capitalismo) e di portare una buona parte del mondo verso il socialismo: dapprima di nome, e più tardi forse anche di fatto. I vantaggi di questa strategia rispetto a quella cinese non possono non apparirvi evidenti.

3. - Dopo il discorso di Tito vi sono stati un articolo sulla *Revue de la Politique Internationale* (che sarebbe un nostro *Esteri* più serio e più concettoso, pubblicato in serbo e in francese) e due articoli di Altman sul settimanale teorico *Komunist*.

L'articolo sulla *Revue*, a firma di N. Opacio, parte dall'interessante constatazione che tre mesi prima della riunione del Cairo non mancano i pessimisti che pensano che nulla è chiaro di ciò che la conferenza vuole raggiungere. Contro questi pessimisti, che sono indubbiamente i cinesi e magari gli indonesiani, e che « creano dilemmi e sfiducia mettendo in dubbio il carattere anticoloniale e antimperialistico della politica della coesistenza attiva, mentre cercano nello stesso tempo di imporre la loro politica agli altri Paesi » è necessario precisare i fondamenti della filosofia politica del non-allineamento. Essa si riassume nella lotta per la realizzazione delle condizioni senza le quali la pace non può esistere e sussistere, e che sono: liquidazione di ogni forma di supremazia e di

---

(1) Segretario generale del Partito operaio polacco dal 1943 al 1948, nel 1945-48 fu anche vice-Primo ministro del Consiglio e ministro dei territori occidentali. Epurato nel novembre 1949 perché accusato di essere « nazionalista » e « deviazionista di destra » ed espulso dal partito nel 1951 fu arrestato senza essere però sottoposto a processo. Scarcerato nel 1954, fu riabilitato nel 1956, tornando ai vertici del potere come Primo Segretario del Partito (POUP, partito operaio unificato polacco) fino al 1970. Membro del Parlamento dal 1957 al 1972.

sottomissione fra i popoli, eliminazione del colonialismo del razzismo e del monopolismo economico, soppressione delle basi militari straniere, emancipazione economica di tutte le nazioni.

Assai più originali i due articoli sul *Komunist*, del quale Gavro Altman è uno dei più apprezzati redattori. Nel primo di essi si definisce la coesistenza attiva come lo sforzo continuo di regolare le relazioni internazionali attraverso i negoziati e gli accordi e come lo sviluppo della collaborazione fra tutti gli Stati e in tutti i settori. Di una politica di questo genere non sono protagonisti solo i Paesi non-allineati; non deve esistere un monopolio della coesistenza, o altrimenti il fronte stesso della coesistenza verrebbe a ridursi. In realtà la coesistenza è un sistema universale e va applicato nelle relazioni fra tutte le nazioni, qualunque sia il sistema politico che regge ciascuna di esse. Altman fa qui l'abbastanza sorprendente affermazione, in bocca a un marxista, che « la diversità dei sistemi sociali non crea di per sé degli attriti internazionali, e conversamente l'uguaglianza dei sistemi sociali non è di per sé sola capace di evitare gli attriti ». Sono cose che si fanno dai tempi di Francesco I, ma che in quel continuo reinventare l'ombrello che è il comunismo jugoslavo danno ancora il senso della novità. Altman mette d'altronde i piedi fermamente nel piatto quando continuando osserva che « in certe nazioni socialiste ci sono persone che ritengono la coesistenza una forma inferiore di collaborazione riservata alle relazioni con i Paesi capitalisti o, *ciò che è peggio*, una forma di tattica per indebolire le forze imperialiste ». L'irrealtà di questo modo di vivere salta agli occhi, egli dice, quando si considera che fra la Cina da una parte e l'Unione Sovietica e i paesi socialisti dall'altra non vi è neanche un minimo di coesistenza. « Quando il Governo cinese considera quello sovietico il suo più grande nemico e mantiene in permanente stato di irrequietezza una linea di confine di 200 km., e quando le relazioni cino-sovietiche sono state drasticamente tagliate e quelle diplomatiche ridotte a una pura formalità », allora bisogna concludere che una politica di coesistenza attiva è necessaria anche tra i Paesi socialisti.

Vi sono dunque tre casi di coesistenza: quella tra Paesi socialisti e capitalisti, quella fra Paesi socialisti (o fra Paesi capitalisti), infine quella tra ricchi e poveri. Il problema è dunque universale: e ben potrebbero le Nazioni Unite, secondo la proposta fatta lo scorso anno da Tito, codificare i principi della coesistenza. (Ne deduco, per quanto l'Ambasciatore della RAU mi abbia detto di non averne sentito parlare finora, che gli jugoslavi pensino di impegnare al Cairo i non allineati a chiedere all'Assemblea dell'ONU tale codificazione).

4. - Nel secondo articolo, che è appena apparso e che ha sollevato anch'esso vari commenti nei circoli del regime, Altman studia il rapporto che passa tra socialismo e non-allineamento. Proseguendo nella scoperta del cavallo, egli afferma che la politica estera di un Paese non dipende unicamente dal sistema sociale, ma anche dalla posizione geografica, dal grado di sviluppo economico, dalle esperienze storiche e così via. In che senso si può dunque parlare di una politica estera *naturale* del socialismo? Lo si può quando si definisce contro chi un paese socialista deve battersi, se non vuol rinunciare a dirsi socialista: contro l'oppressione politica e lo sfruttamento economico. Il guaio nasce quando si tratta di definire per che cosa un paese socialista si deve battere; o peggio ancora quando, essendosi deciso che l'obiettivo migliore per cui un Paese possa battersi è la coesistenza attiva, vien fatto di domandarsi come avvenga che a questo obiettivo si ispirino anche Paesi che non sono socialisti. La coesistenza attiva non sarebbe dunque la politica estera *naturale* dei Paesi socialisti?

A questo dilemma — che poi è il solito: si può esser buon jugoslavo e buon socialista? — Altman risponde rilevando anzitutto che fra i non-allineati sarebbe difficile trovare un modello di capitalismo classico.

Al contrario, vi è un enorme numero di Paesi che procedono a riforme sociali progressive e adottano forme varie di socialismo: talché « lo straordinario accavallarsi di forme e processi socialisti ci imporrà, assai probabilmente, di cominciare a parlare *non solo di diverse strade al socialismo, ma di diversi tipi e modelli di socialismo* ». Vi è chi considera i paesi del Terzo Mondo come un vuoto ideologico e politico da riempire con sistemi estranei. Non è così; il Terzo Mondo è un enorme spazio pieno di mutamenti sociali e di aspirazioni progressiste. « *Purché il socialismo sia inteso abbastanza largamente e non dogmaticamente* il Terzo Mondo è uno dei campi di battaglia più importanti per il socialismo ». Pericoloso è il gioco degli avventurieri opportunisti cinesi che rifiutano questa constatazione per imporre la loro *leadership* su alcuni di tali Paesi.

5. - Di tutto ciò mi sembra interessante rilevare — oltre che la polemica contro i cinesi che per stabilire la loro supremazia su alcuni Paesi si rifiutano di riconoscere la socialisticità — l'affermazione che farà aggricciare la pelle a più di un comunista anche non particolarmente dogmatico, secondo la quale non esistono soltanto strade diverse che menano a un unico socialismo, ma anche *tipi e modelli diversi di socialismo*. Tesi a proposito della quale è doveroso riconoscere il coraggio di chi la enuncia, visto che da anni il com-

pagno Gilas è in prigione per aver sostenuto la stessa cosa e averne tratto le logiche conseguenze nel campo interno (possibilità di due partiti socialisti in un Paese già socialista).

La quale constatazione mi conferma in ciò che ho altra volta sostenuto: e cioè che il non-allineamento (s'intende, quello altrui) vada incoraggiato. Nell'attuale periodo di transizione fra l'Ordine bipolare e un Ordine policentrico o non centrico del quale ancora non si vedono bene i contorni, il rafforzamento quanto meno ideologico, numerico e politico del gruppo dei Paesi non-allineati è un notevole contributo pratico alla causa della Pace e della Democrazia. Abbandonati a se stessi, molti di questi Paesi finirebbero per sbandare pericolosamente verso la Cina, o per cercare la salvezza in più stretti legami con la Russia. Nessuno che non si chiami Khan o magari Ciombe la cercherà in Occidente, almeno finché l'Occidente non avrà ritrovato un linguaggio comune con quei popoli. Sino a quel momento il gruppo dei non-allineati, e l'influenza in essi degli jugoslavi e del molto peculiare socialismo jugoslavo, servono obiettivamente la causa dell'equilibrio mondiale e perfino quello della libertà. La Jugoslavia ha una presa su quei popoli che nessun altro Paese bianco ha (salvo forse in futuro, riconosciamolo, la Francia) ed è questa presa che aiuta buona parte del Terzo Mondo a restare tale e a non cadere nel comunismo di tipo sovietico o cinese. Ottenuto ciò — ottenuto cioè che tali Paesi prendano il gusto dell'indipendenza — spetterà poi all'Occidente di consolidarne l'autonomia (come fece dopo il '48 con la Jugoslavia) con la sua forza economica e con l'implicita sua forza militare.



SOCIALISMO ARABO  
E COMUNISMO JUGOSLAVO

*L'Ambasciatore d'Italia  
al Ministero degli Esteri*

TE.

Belgrado, 3 marzo 1965

Ho pregato l'Ambasciatore Pavicevic (1), che è l'assistente Segretario di Stato che si occupa dei Paesi del terzo mondo, di dirmi le sue impressioni sulla visita compiuta da Kocia Popovic in Marocco, Tunisia e Algeria.

Pavicevic, che aveva accompagnato il suo Segretario di Stato, mi ha detto scherzando che il clima politico era stato l'inverso di quello meteorologico. In Marocco, ove brillava il sole, la discussione fra Popovic e Benhima non era sempre stata facile: né sulle questioni generali né su quelle bilaterali. Pavicevic mi ha praticamente confermato quanto ha già riferito l'Ambasciatore Di Bernardo (2); precisandomi che da parte marocchina ci si è detti scontenti della posizione non equidistante presa a proposito della controversia di frontiera che oppone il Marocco all'Algeria.

In Tunisia l'atmosfera è stata assai più calda; i rapporti jugoslavo-tunisini si vanno facendo più intensi, e si spera da parte jugoslava di renderli più calorosi nella prossima visita di Bourghiba a Belgrado. Tuttavia anche a Tunisi non è mancata una notevole divergenza di vedute, e questa volta in materia di Congo. Sembra che i dirigenti tunisini non siano disposti a sottoscrivere la tesi jugoslava (che è poi quella degli Algerini e degli Egiziani), secondo la quale i « patriotti » congolese devono ricevere aiuti militari e finanziari fintantoché Combé non avrà lasciato il potere.

Piena e confortante è invece l'unità di vedute che si è espressa dai colloqui di Algeri: unità che a me sembra dovuta anche al fatto che gli Jugoslavi hanno finito per aderire alle posizioni estremiste degli Algerini, talché il comunicato finale è un catalogo di sfide e di dichiarazioni di ostilità.

---

(1) Miso Pavicevic, assistente Segretario di Stato agli Esteri dal 1964 al 1981. Vice presidente del Consiglio dal 1969 al 1971.

(2) Nicolò Di Bernardo, Ambasciatore in Marocco dal marzo 1964 all'aprile 1968.

2. - I rapporti tra la Jugoslavia e l'Algeria meritano qualche ulteriore rilievo. L'Algeria sembra essere diventata, nel pensiero politico dei dirigenti jugoslavi, la vera « testa di ponte » della Jugoslavia in Africa. Le relazioni con l'Egitto, e soprattutto quelle personali fra il Presidente Tito e Nasser, sono sempre ottime; e Ben Bella non ha ancora veramente raggiunto la posizione di uno dei Grandi fra i non-allineati. Tuttavia tra Egitto e Jugoslavia i rapporti sono quasi unicamente da Stato a Stato; e sotto questo profilo essi verranno riconfermati dalla visita che Rankovic (1) farà al Cairo su invito del Vice Presidente Muhaieddin.

Con l'Algeria comincia ad esservi qualcosa di più, e cioè la forma più avanzata del socialismo che ispira il suo regime interno. Gli Jugoslavi intravedono la possibilità che tale regime, anche senza appellarsi esplicitamente al marxismo e tanto meno al leninismo, si ispiri all'esperienza del loro Paese in fatto di costruzione sociale e politica.

Poco più di una settimana dopo la partenza di Popovic da Algeri vi è giunta una delegazione della Lega dei Comunisti di Jugoslavia in visita alla direzione del FLN. Alla testa degli Jugoslavi era Veljko Vlahovic, Segretario del Comitato Centrale e grande ideologo della Lega. L'Ambasciata in Algeri ci dirà quali ripercussioni tale visita abbia avuto negli ambienti politici algerini. Qui a Belgrado il giornale « Komunist » ha pubblicato un articolo di Hossein Zahuana, membro del Politburò del FLN, che descrive come il fronte si stia trasformando in un partito di avanguardia, omogeneo, basato sui produttori e gli intellettuali rivoluzionari, legati alle masse lavoratrici e con un programma che è al servizio della causa dell'orientamento socialista.

I giornali jugoslavi riferiscono anche che Amrouchi, accogliendo a Anaba i delegati della Jugoslavia amica, primo Paese in Europa che diede un aiuto materiale alla lotta di liberazione nazionale, ha affermato che la rivoluzione socialista algerina viene attualmente ispirata anche dalla rivoluzione jugoslava.

Infine, viene rilevato che le conversazioni LCJ-FLN hanno per oggetto anche le questioni d'attualità del movimento operaio internazionale (leggi rapporti con l'URSS e con la Cina). Con lo sviluppo del socialismo — scrive l'organo dei sindacati jugoslavi — si rendono necessari nuovi rapporti fra le parti del movimento internazionale, scambi di esperienze e nuovi legami organizzativi.

---

(1) Alexander Rankovic, collaboratore di Tito, eronea nazionale, Ministro dell'Interno dal 1946 al 1953, organizzatore della polizia segreta OZNA. Vice presidente del Consiglio federale dal 1953, e Vice Presidente della Repubblica dal 1963 al 1966.

Il rafforzamento dei rapporti sia interstatali che interpartitici fra Jugoslavia e Algeria verrà poi reso visibile dal viaggio che il Presidente Tito dovrà compiere entro quest'anno in Algeria, a restituzione della visita fatta da Ben Bella lo scorso anno a Belgrado. A quanto l'Ambasciatore Pavicevic mi ha detto, la visita di Tito dovrebbe aver luogo in maggio o in giugno.

3. - Col mio interlocutore ho parlato anche della Conferenza afro-asiatica di Algeri e dei suoi successivi rinvii (si comincia ora a dire che neanche la data del 29 giugno sarà confermata). Pavicevic mi ha detto cose abbastanza note circa le difficoltà sorte in materia di partecipazione della Malesia e naturalmente del Congo. Mi ha confermato che i Russi stanno svolgendo ora un gioco più abile, e che non è detto affatto che essi non finiscano con l'essere invitati. Ma la maggiore difficoltà, secondo l'aperta confessione di Pavicevic, sta nella ricerca di una piattaforma politica sulla quale possano convergere Paesi di indirizzo così disparato come la Cina e il Marocco, l'Indonesia e la Nigeria. Egli aveva trovato gli Algerini abbastanza ottimisti sulla possibilità di effettuare un tale miracolo; ma mi è parso di distinguere nelle sue parole una nota di scetticismo. D'altronde i dirigenti politici jugoslavi non hanno mai fatto mistero della loro scarsa simpatia per la conferenza afro-asiatica; il viaggio di Popovic nel Magreb, così come i viaggi di altri esponenti jugoslavi in Africa Orientale e Occidentale, non hanno certo avuto lo scopo di incoraggiarla.

4. - Per tornare ancora un istante sui regimi « socialisti » del Nord-Africa, voglio segnalare altre due interessanti manifestazioni del pensiero politico jugoslavo.

Uno dei più influenti membri del C.E. del C.C. della LCJ, Mijalko Todorovic, prendendo la parola al Congresso dei comunisti della Bosnia-Erzegovina, ha riconfermato la tesi « policentrica », che è da anni propria della Jugoslavia, sottolineando che solo la pratica può dimostrare quale sia per ogni Paese la vera strada verso il socialismo. In che cosa per esempio, egli si è domandato, l'Albania è un paese più socialista che la RAU o l'Algeria? Solo la prassi proverà se la via albanese sia più corretta, più breve e più riuscita che la via egiziana o algerina. Todorovic ha messo in rilievo che i comunisti jugoslavi hanno contribuito con molti nuovi elementi alla costruzione del socialismo, come sistema politico che sta diventando predominante nel mondo. E naturale che ciò fornisca delle ispirazioni a coloro che cercano nuove soluzioni, anche se essi devono fare attenzione a non copiare meccanicamente una esperienza straniera.

Infine, per quanto riguarda il socialismo egiziano, non è privo di interesse un articolo del corrispondente dal Cairo della *Tanjug*, Faik Dizdarevic, sull'incontro tra una delegazione del PCI e l'Unione Socialista Araba. Egli mette in rilievo in primo luogo che si tratta della prima delegazione di un partito comunista che sia stata invitata dall'Unione Socialista Araba. Tutto porta a credere che i colloqui siano stati franchi e sinceri e che abbiano aperto la possibilità di contatti più duraturi fra i due movimenti. D'altra parte, nota il giornalista jugoslavo, già dal maggio 1962 il movimento socialista arabo è stato posto in un quadro mondiale, essendosi rifiutata la tesi del socialismo esclusivamente arabo, e da allora si è andato sempre più affermando, se pure non senza molteplici opposizioni, un atteggiamento aperto verso le esperienze dell'edificazione del socialismo in altri Paesi.

A questa evoluzione ideologica ha corrisposto una serie di misure liberali nei riguardi dei membri dei vari gruppi comunisti egiziani arrestati nel 1959.

Alcuni di essi erano stati messi in libertà già nel 1960; ma le liberazioni sono rimaste sporadiche fino al 1963, per essere poi effettuate tutte nella primavera del 1964. Sono state quindi soppresse le restrizioni per i comunisti nella vita civile; anzi alcuni degli ex condannati occupano ora posti abbastanza importanti soprattutto nella stampa egiziana. La decisione più importante è stata però quella di aprire le porte dell'Unione Socialista Araba agli ex-comunisti: i quali, rileva il corrispondente, avendo una formazione politica avanzata, si sono trovati ben presto al centro dell'attività di tale organizzazione.

Il giornalista jugoslavo cita poi i contatti ufficiosi « e ciò nondimeno di interesse storico » tra la « direzione politica della RAU » e il partito comunista sudanese, che hanno avuto luogo tra la fine del 1964 e l'inizio di quest'anno. Egli conclude che questo processo è stato in un certo senso coronato dall'articolo di Heykal che ha difeso su « *Al Akhram* » il diritto di ogni individuo di nutrire e propagandare gli ideali comunisti, anche se questo diritto in Egitto non si estende fino a quello di costituire un'organizzazione politica comunista. Se questa dichiarazione di Heykal, di cui è ben nota l'autorevolezza, legalizza in certo modo il comunismo come ideale, resta tuttavia da revocare la legislazione anticomunista adottata nel 1946.

Vista da Belgrado, anche la RAU starebbe quindi mettendosi, sia pure lentamente, sulla buona strada.

DISCORSO DI TITO SULLA POLITICA ESTERA  
DELLA JUGOSLAVIA

*L'Ambasciatore d'Italia  
al Ministero degli Esteri*

TE Urg.

Belgrado, 14 giugno 1966.

1. - Ho tentato con i telegrammi in riferimento (1) di dare una prima valutazione delle posizioni di politica estera prese da Tito nel suo discorso inaugurale del VI Congresso dell'Alleanza Socialista. Sottolineo ora qui alcuni punti che mi sembrano di particolare interesse.

2. - Ho riferito altrove sulla prima parte del discorso, dedicato alla politica interna e alla concezione che Tito ha dello sviluppo del comunismo jugoslavo e della società jugoslava. Non si può non trovare molte ragioni di compiacimento nelle direttive da lui segnate in questo campo. Il significato fondamentale di esse è che il regime deve mirare a un miglioramento graduale del tenore di vita del popolo. Si costruisce il socialismo per l'uomo della strada, e sia per l'uomo dei nostri giorni che per quello delle future generazioni. Infatti i lavoratori jugoslavi non sono più pronti a stringere la cintola; e se è stato temporaneamente necessario imporre un pesante fardello agli strati più deboli della società ciò è stato fatto per condurre a buon termine la riforma economica, da cui nascerà l'aumento del livello di vita.

Dobbiamo comunque, afferma Tito, continuare l'industrializzazione a un tempo più lento che in precedenza. Ma anche questo non basterebbe ad assicurare il benessere del popolo se non vi sarà la pace nel mondo. Dobbiamo quindi lottare per la pace.

3. - Da questa visione del prossimo futuro della società jugoslava, che è indubbiamente sincera, nascono in buona parte la valutazione che Tito fa della situazione internazionale e il suo scontento per molti aspetti di essa.

Tre sono i temi che egli ha trattato. Il primo è la guerra « ingiusta e inumana » contro il popolo del Vietnam, del Nord così come del Sud. Le parole usate da Tito sono dure, e corrispondono

---

(1) Non pubblicati.

indubbiamente ai suoi sentimenti: il che non toglie che in altre occasioni, come nel comunicato finale con lo Scia, egli abbia accettato formulazioni molto più palatabili agli Americani. Agli occhi di Tito la guerra in Vietnam è deprecabile perché essa impedisce una profonda e prolungata distensione, aiutando invece la polarizzazione estremistica auspicata dai Cinesi (o quanto meno il loro pescar nel torbido).

4. - Il secondo tema è la difesa del non-allineamento. Qui è chiaro che Tito soffre delle profonde delusioni, anche personali, che gli scorsi due anni gli hanno portato. I suoi migliori amici, con i quali costruì a partire dal 1960 la concezione e la politica del non-allineamento, sono scomparsi: morto Nehru, sconfitta la Bandanaraike, in esilio N'Krumah e Goulart, in prigione Ben Bella, rinchiuso nell'harem Sukarno, in difficoltà politiche Nasser e Touré. Ciò che egli critica nei recenti sviluppi in Asia e Africa non è tanto l'inizio del ritorno alla saggezza di taluni di quei popoli: Tito ha dato varie prove di saggezza economica e politica. Egli deplora la perdita di alleati fedeli, socialisti o quanto meno progressisti, i quali tutti insieme formavano una sorta di piramide, dall'alto della quale egli Tito parlava a tu per tu con i grandi di questo mondo.

Non ho appurato se il Governo britannico abbia dato istruzioni al suo Ambasciatore di esprimere la propria insoddisfazione per il modo in cui Tito ha trattato del problema del neo-colonialismo. C'è da sperare che quel Governo, come tutti i nostri Governi occidentali, tenga conto anche della componente psicologica che è evidente nell'atteggiamento di quest'uomo, indubbiamente fuori dell'ordinario anche dal punto di vista della vanità personale.

Naturalmente il Congresso dell'Alleanza ha servito a confermare quello che tutti sapevamo (su cui mi dilungo a parte), e cioè che tale istituzione serve anche come canale per gli aiuti ideologici, finanziari e perfino militari che la Jugoslavia dà ai movimenti antimperialisti, i quali tutti erano ovviamente rappresentati a Belgrado.

5. - Il terzo tema del discorso di Tito è stato l'Europa, che egli ha considerata sotto l'aspetto dell'Alleanza Atlantica, delle basi militari e della questione tedesca.

Non c'è niente da aggiungere al conciso editoriale del *New York Times* circa l'ingeneroso oblio da parte di Tito di quanto il Patto Atlantico ha fatto — e tuttora fa — per permettere l'indipendenza della Jugoslavia. Ma dalla guerra del Vietnam in poi la

valutazione che Tito nel suo *for intérieur*, e di quando in quando anche in quello esteriore, fa degli Stati Uniti (pur sempre apprezzati come fornitori di un milione di tonnellate di grano) è univoca. Gli Stati Uniti, combattendo in Vietnam, mettono in moto le forze aggressive appena sopite in tutto il mondo: sia quelle insite nel sistema capitalistico americano, sia quelle connaturate al maoismo, con in più il rischio di dar ragione *in extremis* agli stalinisti.

E siccome gli Stati Uniti e la NATO fanno tutt'uno — perché la Gran Bretagna è un satellite americano, la Germania Federale è revanscista e la Francia si è staccata — Tito conclude che la NATO è un blocco militare aggressivo: ciò che non è il Patto di Varsavia, come provato dall'atteggiamento tutto sommato pacifico dell'Unione Sovietica, nonostante le gravi provocazioni al campo socialista.

Questa tesi della pacificità del blocco sovietico è molto diffusa fra i funzionari politici della Jugoslavia; e la segnalai già molto tempo fa. Ma finora ufficialmente la dottrina jugoslava chiedeva la dissoluzione di ambedue i blocchi. La rivolta gaullista da un lato, che rischia di mettere Tito in posizione centrista, i conati di ribellione romena dall'altro, che possono sembrare a Tito prematuri ed imbarazzanti in quanto potrebbero rischiare di costringere l'Unione Sovietica a interventi deprecabili: l'uno e l'altro di questi sviluppi devono avere incitato ora Tito a invocare la rapida fine del Patto Atlantico. Non è senza qualche interesse constatare che anche Ceausescu nel suo discorso dell'11 giugno ha ripreso l'impostazione di Tito, chiedendo la dissoluzione del Patto Atlantico aggressivo, e in seguito di quello di Varsavia.

6. - Molti osservatori stranieri hanno trovato che l'aspetto più interessante del discorso di Tito è costituito dal suo considerarsi come parte del campo socialista. Le frasi in cui appare questa quasi identificazione della Jugoslavia col gruppo dei Paesi socialisti sono le seguenti:

« La gente sta gradualmente realizzando che il socialismo non è una minaccia alla sicurezza degli altri Paesi. Noi assicuriamo che i Paesi socialisti e noi comunisti non vogliamo esportare la nostra ideologia... I popoli dell'Europa Orientale, dell'Unione Sovietica, della Jugoslavia e degli altri Paesi socialisti vogliono la pace... Se il Patto Atlantico è mantenuto in piedi per rifare la carta dell'Europa, sia chiaro che noi non permetteremo questo tipo di rifacimento... Al momento in cui il Patto Atlantico sarà dissolto non esisterà più neanche il Patto di Varsavia; noi Paesi socialisti, che siamo in favore della pace, siamo di ciò la migliore garanzia ».

Questa posizione, che forse è meno sorprendente di quello che può apparire a chi ha in mente la Jugoslavia degli Anni Cinquanta, deriva dalla concezione che la Jugoslavia deve lottare per la pace, che i veri difensori della pace sono i Paesi socialisti, e che perciò la Jugoslavia sta con i Paesi socialisti.

7. - Due punti apparentemente minori, ma che sollevano qualche interrogativo, sono quelli delle frontiere e delle basi nucleari.

Circa le frontiere in Europa è chiaro ciò che Tito aveva in mente quando ha parlato dei piani che alcuni avrebbero per un rifacimento della carta europea. Si tratta qui evidentemente della frontiera interna tedesca, e della frontiera tedesco-polacca: ciò che è da notare è che Tito sembra includere la Jugoslavia nel novero delle Nazioni che non permetterebbero che tali frontiere (o per lo meno la seconda di esse) venissero riformate.

Ma poche frasi dopo, Tito dice: « Se qua e là vi sono certi problemi di frontiera, sono i Paesi direttamente interessati che dovrebbero mettersi d'accordo fra di loro circa possibili correzioni. Ma anche ciò potrebbe essere pericoloso nell'attuale periodo ».

Gli ambienti diplomatici si sono domandati che cosa Tito avesse in mente specificamente. Vi sono molti problemi di frontiera al mondo, specialmente in Africa o in Asia, ma la frase citata è stata pronunciata in un contesto europeo. Sembra improbabile che Tito avesse in mente possibili correzioni di frontiera per ragioni di minoranze. La dottrina jugoslava è che le minoranze stanno bene dove stanno, purché siano trattate democraticamente. Ciò sembra escludere un'allusione a questioni del tipo Ungheria-Romania o del tipo Albania-Grecia; ed anche improbabile sembra che si tratti di un accenno a certe rivendicazioni romene nei confronti dell'Unione Sovietica. Dato che mi sembra totalmente da escludere che Tito avesse in mente l'Italia, in quantoché le « correzioni » a cui egli ha alluso verrebbero fatte a danno della Jugoslavia, e che quest'ultima non è certo interessata a correzioni di frontiera a vantaggio dell'Austria, rimane ancora inspiegabile quali situazioni concrete abbiano ispirato tali parole di Tito.

8. - La frase sulle basi militari può essere considerata bivalente, perché riguarda genericamente le basi atomiche e missilistiche « in Europa ». Di esse si dice che sono la peggior cosa al mondo, una spada di Damocle sull'umanità e che presto o tardi i popoli le scacceranno dai loro territori. Le parole che destano interesse sono: « Queste basi sono puntate nella nostra direzione e sopra le nostre teste ». Poiché le basi sovietiche sono per definizione paci-

fiche, si deve dunque trattare delle basi NATO e probabilmente dell'esistenza di artiglieria e aviazione atomica nelle forze NATO in Italia e in Grecia. Si ricorderà che la Jugoslavia protestò vivacissimamente nel 1958 contro l'installazione degli Jupiter in Puglia; e che anche recentemente ha fatto esprimere dai suoi Ambasciatori una qualche preoccupazione per le testate atomiche depositate nei Paesi NATO confinanti.

Può darsi che frasi del genere non facciano che echeggiare l'attuale fase della politica sovietica come è stata esposta nella Nota del 17 maggio alla RFT; in questo senso le parole di Tito vanno anche al di là delle recenti proposte polacche.

Non va d'altronde dimenticato che la Jugoslavia non gode di una precisa garanzia nucleare. In realtà essa poteva sentirsi protetta dall'ombrello americano fintantoché era in aperto dissidio con l'URSS. Si è già arrivati alla necessità di concludere che la Jugoslavia gradirebbe ora una garanzia nucleare sovietica contro le mene aggressive della NATO?

9. - Le cose non sono probabilmente ancora così serie. L'estremismo del discorso di Tito è cucito di alquanto filo bianco. Se non lo si vedesse trasparire qua e là basterebbe a rivelarlo l'articolo di uno dei migliori commentatori politici del *Borba*. Teslić sottolinea che la pubblicità data in Europa al discorso di Tito è dovuta alla posizione eccezionale che è propria alla Jugoslavia in tale continente, e della quale gli stessi Jugoslavi non sono sufficientemente coscienti, cosicché « la Jugoslavia non è abbastanza attiva sulla scena europea ». Trattandosi di un Paese socialista, non allineato con nessuno dei due blocchi, profondamente impegnato a favore della pace e del progresso, e collaborante con la grande maggioranza dei Paesi del Terzo Mondo, « la Jugoslavia può e deve svolgere una parte di rilievo nel promovimento delle relazioni intraeuropee ».

Pare quindi evidente che, richiamando con una certa brutalità l'attenzione dell'Europa sulla Jugoslavia e della Jugoslavia sui problemi europei, il Presidente Tito ha avuto soprattutto in mente di far sapere a tutti gli interessati che la Jugoslavia è anche, e ora più che mai, un Paese europeo, e che deve essere tenuto conto delle sue idee e delle sue esigenze in qualsiasi tentativo di risolvere la questione europea.

10. - Nel parlare delle relazioni della Jugoslavia con i Paesi europei, ed a mo' di introduzione all'attacco alla RFT per il suo rifiuto di pagare indennizzi per i danni di guerra, Tito ha citato no-

minativamente l'Italia (« con cui abbiamo eccellenti rapporti economici, politici e soprattutto culturali ») e l'Austria.

La citazione delle buone relazioni con l'Italia è d'obbligo; mi risulta che Tito l'ha fatta anche nelle sue conversazioni con lo Scià di Persia. Direi che, nella crescente fluidità della situazione europea, c'è negli elogi che vengono fatti all'Italia, e in una serie di gesti che ci sono stati rivolti in queste ultime settimane, un pizzico di tentazione di agevolare al nostro Paese prese di posizione che si distacchino dall'ortodossia al cento per cento.

## LA CADUTA DI RANKOVIC

*L'Ambasciatore d'Italia  
al Ministero degli Esteri*

TE Ris.

Belgrado, 3 agosto 1966

Chi voglia, a distanza di un mese dal Plenum di Brioni, fare un consuntivo degli effetti della caduta di Rankovic sulla situazione interna jugoslava, può individuare con sufficiente chiarezza *due distinte tendenze*: la *prima*, che è anche la più diffusa e la più appariscente, si manifesta come una interpretazione restrittiva dell'avvenimento, limitante gli effetti del Plenum ad un dibattito sulle malefatte degli organi di sicurezza e sulla necessità di una loro riorganizzazione. La *seconda* tende a sottolineare, in polemica con la prima tendenza, che il significato della caduta di Rankovic non può essere limitato al dibattito sull'UDBA, ma che è necessario invece lottare per promuovere l'ulteriore rafforzamento dell'autogestione con tutte le implicazioni che essa comporta in campo economico ed in campo politico.

Queste due interpretazioni della caduta di Rankovic, la prima restrittiva, la seconda estensiva, sono il risultato di una serie di equivoci che permangono nella politica jugoslava anche a causa della mancanza di una direttiva ufficiale. I dibattiti ed i discorsi del Plenum di Brioni, ivi compresi gli interventi di Tito, lungi dall'aver affrontato il significato politico dell'opposizione di Rankovic alla linea dell'autogestione, si sono limitati ad avallare la prima interpretazione, quasi che tutto il problema dovesse essere limitato ad una riorganizzazione degli organi di sicurezza. E pertanto l'interpretazione restrittiva considera la caduta di Rankovic come un capitolo della lotta per il potere, la cui fine viene da taluni giudicata di importanza fondamentale in quanto ha eliminato la possibilità di un ritorno alla via sovietica al socialismo.

Ben più difficile è definire i limiti della seconda tendenza: essa va infatti da Bakaric a Mihajlov, da una liberalizzazione *entro* l'ortodossia del sistema ad una liberalizzazione dall'ortodossia del sistema. Infinite sono poi le sfumature delle posizioni tra Bakaric e Mihajlov: basta qui osservare che di gran lunga predominante è la tendenza ad andare avanti senza superare i limiti dialettici del sistema ancora considerati invalicabili.

Quali sono i leaders delle due tendenze? Anche qui è difficile rispondere con sufficienti elementi di giudizio. Dei grandi, dopo Brioni, soltanto Bakaric ha parlato con chiarezza. Kardelj (1) non ha mai preso la parola, né durante il Plenum, né dopo. Alcuni vedono in questo suo silenzio un atteggiamento di riserva, o per lo meno di prudenza nell'accettare l'interpretazione estensiva della caduta di Rankovic, e in genere certe ansie e frette dei novatori. E ci si ricorda dei suoi attacchi a Gilas (2).

Anche l'intonazione della stampa non appare univoca: da un lato i numerosi e dettagliati resoconti delle riunioni a vario livello delle organizzazioni comuniste ove il dibattito appare ristretto alla riorganizzazione degli organi di sicurezza e all'elenco delle violazioni da essi commesse; dall'altro, articoli più o meno autorevoli, tendenti a allargare la discussione. Tra questi ultimi meritano di essere segnalati un articolo di « *Ekonomska Politika* », organo d'avanguardia che riflette i punti di vista dei « novatori » economici, in cui si afferma che « per aprire completamente le porte al processo di democratizzazione della Lega dei Comunisti, dalla base al vertice » devono primeggiare i comunisti che operano nelle organizzazioni economiche (ossia i *managers*) i quali « devono uscire definitivamente dalla posizione di eterni tutelati » dai professionisti della politica. Anche il « *Borba* », in un articolo del 31 luglio a firma Stane Kavcic, segretario organizzativo della Lega dei Comunisti di Slovenia, prende posizione a favore di un dibattito più largo. Significativo è che la stessa posizione viene riaffermata da Marijan Cvetkovic, segretario della Lega di Croazia, in un suo intervento a Pola.

2. - Intanto, l'epurazione *continua negli organi di sicurezza*. Ovunque vengono annunciate riduzioni di personale. Slobodan Sa-

---

(1) Edvard Kardelj, Presidente dell'Assemblea federale dal 1963 al 1967, Vice-presidente del Consiglio dal 1946 al 1953 e Ministro degli Esteri dal 1948 al 1952.

(2) Milovan Gilas, uomo politico e scrittore jugoslavo. Membro del Partito comunista dal 1932, fu uno dei più stretti collaboratori di Tito nella lotta contro i nazifascisti e vice-Presidente del governo federale dalla liberazione al 1954; nel 1947-48 appoggiò Tito nel conflitto ideologico con l'URSS.

Nel 1953-54 pubblicò una serie di articoli in cui criticava la sclerosi burocratica della « nuova classe » dirigente e chiedeva un rinnovamento democratico della vita interna del partito. Espulso dalla Lega dei comunisti jugoslavi nel gennaio 1954 (fu condannato nel 1955 per « propaganda ostile », e ancora nel 1956; nel 1957 fu condannato a otto anni di carcere duro, di cui quattro scontati per aver fatto pubblicare negli Stati Uniti il libro « *La nuova classe* », e nel 1962 il libro « *Conversazioni con Stalin* ». E' stato liberato nel 1966.

kota, Assistente Segretario Federale per gli Affari Interni, ha seguito la sorte dei suoi colleghi e la sua epurazione è stata ora ufficialmente annunciata. In verità, subito dopo il Plenum, corse la notizia della sua destituzione e l'unico interrogativo che si pone è quello di sapere perché soltanto ora essa sia stata resa pubblica. Tra l'altro Sakota era il n. 2 dell'UDBA e sembra che le accuse più gravi siano state a lui fatte, ivi compresa quella di collusione con i servizi segreti sovietici. Corre anche voce (di fonte americana) che egli si sia vantato a Mosca, *inter pocula*, di essere in grado di rassicurare i Sovietici sulla imminente fine politica di Tito e sulla conseguente ripresa di più intimi rapporti tra i due Paesi.

Ovunque continuano a svolgersi riunioni per chiarire le responsabilità degli organi di sicurezza. Alle accuse di pedinamenti di « onesti » compagni, si aggiunge ora quella di affarismo e di traffici illeciti. Automobili irregolarmente acquistate e rivendute, regali da parte di grosse imprese industriali, costruzione di ville utilizzando il lavoro dei detenuti politici, case da gioco per i funzionari dell'UDBA sono le più recenti rivelazioni che scaturiscono dalle riunioni di partito.

Ma non tutte le riunioni sembrano svolgersi senza incidenti. Come riferisce il nostro Console Generale a Capodistria con il telespresso che trasmetto a parte, in molti casi vi è una minoranza che non si dichiara d'accordo con le decisioni di Brioni. Sulla stessa linea va anche segnalato un piccolo episodio che ha però la sua importanza: un collega austriaco, recandosi nelle prigioni centrali di Belgrado per assistere un proprio connazionale, ha visto nella stanza di un giudice istruttore, ancora in bella mostra la fotografia di Rankovic accanto a quella di Tito.

E che vi siano resistenze alla base risulta anche da un articolo del « Borba » che invita gli epuratori a non fermarsi a metà strada e a non lasciarsi incantare da coloro che parlano di « caccia alle streghe », poiché costoro vorrebbero frenare la realizzazione delle decisioni prese a Brioni.

Rankovic, sembra, ha lasciato Ragusa dove si era rifugiato subito dopo la sua destituzione e si troverebbe ora nel suo villaggio natale, a Drazevic non lontano da Belgrado. È probabile che egli sia stato invitato a risiedere colà per maggiore facilità di controllo e per impedirgli di avere contatti.

Oltre all'epurazione negli organi federali dell'UDBA, viene ora annunciata la creazione di commissioni a livello repubblicano per la riorganizzazione dei servizi di sicurezza. In Macedonia la commissione è diretta da Nikola Mincev, in Slovenia da Janko Smole,

in Bosnia-Erzegovina da Rudi Kolak, in Serbia da Dragi Stamenkovic, nella provincia autonoma di Kossovo e Metohija da Ali Sakrija, tutti presidenti dei rispettivi Consigli Esecutivi.

In Croazia, la nomina di una analoga commissione non è stata annunciata formalmente dalla stampa; ma risulta che essa è stata creata dalla relazione di Cvetkovic a Pola, in cui egli ha tra l'altro affermato che, sebbene non tutto sia stato regolare nel comportamento dei locali organi di sicurezza, tuttavia essi « non sono stati immischiati in quel lurido gioco politico indirizzato anche alla lotta frazionistica per il potere, alla azione contro Tito ».

A tal proposito vorrei aggiungere quanto mi è stato detto da una fonte autorevole, ossia che Bakaric non veniva ormai quasi più a Belgrado poichè non appena metteva piede nella capitale era costantemente seguito dalla polizia segreta. (Nello stesso senso riferisco averci i figli di Boris Kraiger, Vice Presidente del Consiglio confermato il rinvenimento di microfoni nella casa paterna).

3. - Anche i recenti avvenimenti al *Segretariato di Stato* per gli Affari Esteri continuano ad essere commentati dalla stampa e nuovi fatti vengono alla luce. È evidente che la pressione esercitata da Rankovic sul Segretariato deve essere stata particolarmente intensa. Gente della « Nuova classe » mi ha detto che egli non voleva Nikezic e che mirava a far nominare al suo posto l'attuale Ambasciatore a Mosca, Vidic. Su Vidakovic, che come è noto è stata la prima vittima al Segretariato, si dice che egli tra l'altro intercettava i rapporti che il predecessore di Vidic, Mijatovic, inviava da Mosca per non farli leggere all'allora Segretario di Stato Koca Popovic.

Di particolare interesse è l'articolo apparso sul « *Kommunist* » del 28 luglio che ricostruisce le fasi della lotta all'interno del Segretariato tra il gruppo di potere legato a Rankovic e gli oppositori. Secondo il « *Kommunist* », le origini di tale lotta vanno ricercate in una riunione del giugno 1964, ossia alla V<sup>a</sup> Conferenza degli iscritti alla Lega nel Segretariato. Si trattò allora di nominare il nuovo comitato di partito ed il gruppo legato a Rankovic impedì la scelta di candidati fornendo una propria lista. L'elezione fu molto combattuta, tanto che il segretario del Comitato Simic fu eletto con duecento voti contro ottanta.

L'opposizione fu talmente violenta che Rankovic se ne preoccupò: cosicchè egli stesso fece dopo un anno inviare Simic Ambasciatore in Canada. Ma l'allontanamento di Simic non mise fine agli abusi che venivano commessi. Tra i principali responsabili

mi è stato fatto il nome di Milan Matijasevic che sostituì il defunto Kadunec alla Direzione del Personale.

Come ho già detto, l'impressione che si ha è che non pochi saranno i Capi Missione diplomatici che verranno sostituiti. La tendenza, almeno per il momento, è però di agire con calma. Si parla infatti di fare un gran movimento non prima della primavera del '67, salvo qualche spostamento particolarmente urgente per motivi obbiettivi.

Infine, richiamo l'attenzione anche sull'articolo pubblicato dal « Vjesnik » ed allegato al telespresso del nostro Consolato Generale a Zagabria che trasmetto a parte. Di particolare interesse mi sembra la frase in cui si afferma che la politica estera jugoslava *poteva cambiare se non vi fossero state le decisioni di Brioni*. Questa frase sembra avallare l'interpretazione che una vittoria di Rankovic sull'attuale linea del partito avrebbe riportato la politica jugoslava molto vicina al blocco sovietico. E c'è chi continua a domandarsi quale fosse il motivo delle replicate visite di Rankovic a Budapest nella primavera scorsa.

4. - Mi sembra utile chiudere questa rassegna degli avvenimenti interni, ad un mese dal Plenum di Brioni, soffermandomi anche sulla situazione nelle *Forze Armate*.

Gli attacchi che da più parti vennero fatti nel corso del Plenum contro « altre istituzioni chiuse » oltre a quella dell'UDBA lasciavano ritenere, come già ho riferito, che anche le Forze Armate non sarebbero uscite indenni dalla ventata riformatrice. Da allora molte sono le voci su epurazioni che dovrebbero colpire coloro che erano stati infiltrati, a livello però non molto alto, da Rankovic nelle Forze Armate. Vi è qualcuno che giudica incerta perfino la posizione di Gosnjak, ma mi sembra molto difficile appurare la veridicità di tale voce. Altri dicono che egli riceverà la quinta stella e verrà spostato a compiti politici in Croazia. Vi è anche da tenere presente che già da tempo si parla di un certo rinnovamento ai vertici anche in considerazione della particolare posizione in cui taluni si trovano da molti anni, nell'ambito delle forze Armate, a seguito della lotta partigiana.

Tipico è ad esempio il caso di Kosta Nazd, attualmente Assistente Segretario di Stato alla Difesa e che ha la competenza del Personale, il quale è da ben diciassette anni Colonnello Generale. Si dice ora che sia lui, sia il suo collega Milan Kupresanin, anch'egli Assistente Segretario con competenza amministrativa, lasceranno l'incarico in autunno.

Comunque, alcune voci di epurazione nelle Forze Armate circolano con una certa insistenza, ed il nostro Console Generale a Capodistria mi riferisce che nel settore sloveno due generali di divisione e alcuni comandanti di reggimenti sarebbero già stati destituiti.

In merito, infine, a quanto riferito dalla Prefettura di Trieste circa il preteso allontanamento, avvenuto alcuni mesi fa, di tre generali serbi, desidero ricordare quanto riferii a suo tempo. Comunque, mentre è esatto il nome del generale Milojevic, un tempo comandante la regione militare di Belgrado, non risultano negli annuari militari jugoslavi i nomi degli altri due generali segnalati dalla Prefettura di Trieste, e a cui si riferisce la propaganda dei fuorusciti jugoslavi.

5. - In conclusione, ad un mese dalla destituzione di Rankovic, la situazione non appare ancora stabilizzata. Nuovi fermenti si sono aggiunti a quelli già esistenti senza tuttavia che un processo di chiarificazione si sia affermato. A parte le resistenze al nuovo corso, ciò che più merita di segnalare è che tra i vincitori non sembra esservi unanimità negli obbiettivi da raggiungere. Il « vaso di Pandora » è stato aperto. La polizia segreta, baluardo di ogni regime socialista, è sotto accusa, il partito è anch'esso al centro dei dibattiti, una qualche incertezza sembra regnare nelle Forze Armate, se non altro nei gradi intermedi. L'unica cosa certa ed indiscutibile è ancora Tito. Ma per il momento egli si mostra quasi distaccato dai fermenti che agitano il Paese. Si farà il Congresso straordinario della Lega? I più ferventi tra i novatori lo vogliono affinché il dibattito continui, si approfondisca ed il nuovo corso trovi una sua codificazione definitiva. Per i motivi opposti, altri non desiderano che esso venga convocato. A ottobre si riunirà il Plenum del Comitato Centrale e si conosceranno i primi risultati della Commissione Todorovic sulla riorganizzazione della Lega. Sarà forse a ottobre, quindi, che si potrà giudicare se è prevalsa la tendenza restrittiva o, ed entro quali limiti, quella estensiva.

## RIFORMA ECONOMICA E RIFORMA COSTITUZIONALE

*L'Ambasciatore d'Italia  
al Ministero degli Esteri*

TE

Belgrado, 15 febbraio 1967

Che la riforma economica, con tutto ciò che essa comporta in materia di decentralizzazione, debba avere come logico corollario una riforma costituzionale e politica ugualmente orientata è cosa che qui tutti pensano, anche se non tutti lo dicono. Ed anzi gli avversari più decisi della prima generalmente non sono tali per quanto essa vuol rappresentare in campo economico e sociale, ma per quello che essi considerano l'inevitabile concatenamento con innovazioni, e forse anche rivolgenti, che rischierebbero di rimettere in discussione le fondamenta del « regime » a cominciare dal centralismo federale. Li rafforzano in questa convinzione i recenti sviluppi politici di iniziative che, in partenza, sembravano essere di natura squisitamente economica: la straordinaria convocazione della Camera della Nazionalità è l'ultimo ma non il meno eloquente di questi esempi.

Sul finire dello scorso anno, un gruppo di deputati della Bosnia Erzegovina e del Kosmet, scontenti per la parte fatta alle rispettive province (fra le più arretrate della Jugoslavia) dal Fondo federale per la promozione dello sviluppo economico, chiedeva la convocazione della Camera delle Nazionalità, una delle cinque Assemblee minori che fanno corona a quella politica, la cosiddetta Camera Federale, e con essa compongono il Parlamento jugoslavo. La Camera delle Nazionalità, che deve il suo nome al fatto che in essa sono pariteticamente rappresentate le sei Repubbliche (10 membri ognuna) nonché le due Province autonome (aventi cinque membri ciascuna), godeva finora del singolare privilegio di non essere mai stata convocata. Non è da escludere che fra le ragioni di questa forzata inattività fosse proprio questa sua composizione, ispirata a criteri assai più confederali che federali, composizione che ne avrebbe potuto rendere il maneggio più delicato rispetto alle altre quattro Assemblee minori, le cui competenze sono invece chiaramente limitate ad interessi per così dire settoriali: affari economici, educativo-culturali, sociali e sanitari, politico-organizzativi.

Era però naturale che in un momento di risveglio delle nazionalità, al quale contribuiscono in non piccola parte i problemi aperti appunto dalla riforma economica, i rappresentanti delle regioni diseredate pensassero di avvalersi di uno strumento quale la Camera delle Nazionalità, che per la sua accennata articolazione di tipo confederale meglio degli altri si presta a fare udire distintamente la loro voce, altrimenti soffocata dal centralismo federale. In sostanza i predetti rappresentanti, partendo dalla scontata affermazione secondo la quale il ritmo di sviluppo registratosi in questi ultimi anni nelle diverse regioni jugoslave avrebbe approfondito anzi che ridotto le differenze preesistenti, chiedevano una diversa ripartizione dei crediti iscritti nel bilancio federale a questo fine, in modo da farne beneficiare le loro province più che nel passato. Soprattutto, ed a maggiore loro garanzia, i predetti rappresentanti chiedevano che questa nuova ripartizione fosse preceduta da una libera e pubblica discussione nella sede a loro più favorevole, e cioè nella Camera delle Nazionalità.

Tale richiesta essendo stata presentata in forma irreprensibile, la Camera delle Nazionalità veniva convocata per il 27 gennaio, con all'ordine del giorno un rapporto di una quarantina di pagine redatto dai rappresentanti della Bosnia Erzegovina e del Kosmet, per sostenere i titoli delle rispettive province ad un maggior aiuto economico federale. Ne risultava una discussione agro-dolce, troncata con la costituzione di due gruppi di lavoro i quali hanno ora proposto, nell'impossibilità di ottenere un'aumento dell'ammontare globale del fondo o una riduzione delle quote riservate ad altre regioni sottosviluppate del Paese, che alle richieste della Bosnia Erzegovina e del Kosmet sia data soddisfazione a valere sui... crediti esteri che il Governo federale riuscisse a procurarsi nel corso dell'anno. E difatti, a seguito della recente sessione di Mosca del Comitato jugoslovietico, il Governo ha potuto annunciare il finanziamento, a valere sui crediti concessi dall'URSS alla Jugoslavia, dell'ampliamento del centro siderurgico di Zenica in Bosnia.

Non previsto era invece che della convocazione della Camera delle Nazionalità profitasse un gruppo dei suoi membri per proporre una riforma della Costituzione. Anche questa richiesta sboccava nella formazione di un gruppo di lavoro, che, con rapidità del tutto insolita per così delicata e complessa materia, ha ora prodotto una serie di proposte: la principale delle quali si risolverebbe, se accettata, nella sostituzione dell'attuale sistema sostanzialmente unicamerale con un vero e proprio sistema bicamerale, ulteriormente caratterizzato da una seconda Camera non rappresentativa di categorie economiche e sociali, ma espressione delle varie nazionalità

che compongono il mosaico jugoslavo. In un certo senso e pur nella profonda diversità di situazioni e di tradizioni, le innovazioni accentuerebbero la rassomiglianza della Costituzione jugoslava a quella degli Stati Uniti.

Finora, come si è detto, la costituzione del 1963 sanciva l'assoluta preminenza della Camera politica sulle altre, confinate in un ruolo prevalentemente consultivo, còsono del resto al loro reclutamento ed alle loro competenze settoriali. Sotto quest'ultimo profilo faceva appunto eccezione la Camera delle Nazionalità, ed è questa Camera che i promotori della riforma costituzionale vorrebbero ora distinguere dalle altre ed innanzare ad uguale livello della Camera politica. In particolare essa diverrebbe competente anche per materie quali la politica estera, la difesa nazionale, la sicurezza dello Stato, la ratifica dei trattati, la politica interna e la programmazione economica e sociale, che finora erano state in ultima istanza di esclusiva competenza della Camera Federale, anche se le decisioni di questa dovevano essere in molti casi confortate dal voto dell'assemblea specializzata competente per la materia. Si propone inoltre che sia allargato il collegio elettorale per la designazione, nell'ambito delle singole repubbliche e province, dei rappresentanti alla nuova Camera delle Nazionalità, rappresentanti che d'altra parte potrebbero in avvenire essere scelti anche fra coloro che non sono già membri delle assemblee locali, come invece è avvenuto obbligatoriamente finora.

Ma i riformatori non si sono limitati al Parlamento; essi chiedono anche una riforma del Governo nel senso di eliminare la categoria di coloro che ne sono membri di diritto, (i due Segretari di Stato per gli Affari Esteri e per la Difesa nazionale), nel contempo abolendo la distinzione ora esistente fra membri del Governo in senso lato e membri del più ristretto Gabinetto. Neanche la giustizia è sfuggita allo zelo degli innovatori, che fra l'altro propongono di trasferire la competenza per la nomina o la revoca dei giudici delle Corti federali dal Governo al Parlamento, il primo limitandosi ad « esprimere il proprio parere ».

A questo stadio sarebbe inutile entrare nei dettagli delle riforme proposte, anche per la complessità e l'aleatorietà della procedura di riforma della Costituzione. I lineamenti generali sopra esposti sono però sufficienti per testimoniare della ampiezza e della profondità delle innovazioni proposte, e per non lasciare dubbio circa il senso dell'evoluzione che i loro autori si propongono di imprimere al sistema politico jugoslavo. E qui risiede probabilmente la maggiore incertezza sulla sorte che alle proposte sarà riservata: non vi è dubbio infatti che il loro accoglimento marcherebbe il definitivo pas-

saggio dalla riforma economica alla riforma istituzionale ed anche politica, l'emergere di un sistema che, per il ruolo che le nazionalità e gli organi rappresentativi vi assumerebbero, sarebbe assai dissimile da quello conosciuto finora.

## CHIESA E STATO IN JUGOSLAVIA

*L'Ambasciatore d'Italia  
al Ministero degli Esteri*

TE.

Belgrado, 15 febbraio 1967

La crescente importanza qui attribuita alla politica vaticana ed ai rapporti tra Jugoslavia e Santa Sede (testimoniata ultimamente dal rilievo dato allo scambio di messaggi tra il Sommo Pontefice ed il Presidente Tito), e la necessità di dare alla Chiesa jugoslava, dopo la ripresa dei rapporti, un po' più di quello spazio vitale invocato dal Cardinale Seper nella sua intervista del 22 gennaio impongono ai dirigenti di Belgrado il compito di fornire all'opinione pubblica delle spiegazioni convincenti di ciò che vi è di mutato nella politica religiosa jugoslava. È un compito non sempre facile, perché queste spiegazioni sono dirette non alla massa degli indifferenti, né ai tanti cattolici che assistono con profondo sollievo a questa lenta evoluzione, ma a quei comunisti educati fino a poco tempo fa ai precetti della « religione oppio dei popoli » e al sospetto verso il clero jugoslavo che aveva combattuto dalla parte dei nemici della lotta di liberazione.

Un notevole lavoro di preparazione psicologica, come si ricorderà, era stato compiuto in vista della conclusione delle trattative con il Vaticano. Ma evidentemente non è bastato: non si tratta infatti soltanto di giustificare la ragion di stato che ha voluto che si ristabilissero dei rapporti sul piano internazionale con la Santa Sede, ma anche di spiegare quale posto può occupare la religione nella società socialista e di impartire dei pratici insegnamenti sul comportamento dei singoli marxisti nei confronti del fenomeno religioso e delle sue tante manifestazioni.

Ecco perché, in questi stessi giorni in cui la stampa dà risalto alla visita di Monsignor Cagna a Tito, alle iniziative di pace del Vaticano ed alla visita di Podgorni a Paolo VI, essa registra la seduta del C.E. del C.C. della Lega comunista croata, tenuta a Zagabria il 6 febbraio, in cui essa ha preso in esame « i nuovi sviluppi e le tendenze delle comunità religiose, e specialmente della Chiesa cattolica dopo il Concilio. I cambiamenti della Chiesa cattolica — ha diagnosticato il Comitato Esecutivo — impongono più gravi e complesse forme di lotta ideologica. « Esse saranno tanto più frut-

tuose quanto più presto respingeremo l'idea che le misure amministrative sono le più efficaci nella lotta contro la religione e quanto prima comprenderemo che la religione non si può fare scomparire con mezzi politici e con slogan anticlericali, bensì con la diffusione delle idee materialiste... Lo sviluppo del dialogo con la Chiesa cattolica si dovrebbe intendere come partecipazione attiva dei cittadini, religiosi e non religiosi, all'edificazione del socialismo, negli organi dell'autogestione e nell'organizzazione socialista...».

Il settimanale della Lega, « Komunist », dà poi nel suo ultimo numero una lunga e tortuosa risposta ad alcuni quesiti posti in materia di religione dai lettori: devono i membri di un « collettivo di lavoro » astenersi dal partecipare ai funerali religiosi di un compagno defunto? può e deve una sezione locale della Lega prendere dei provvedimenti contro un compagno la cui moglie ed i cui figli praticano la religione? La risposta, ridotta ai suoi termini essenziali, dice che i veri comunisti « se mirano a mantenere e ad accrescere la loro reputazione ed influenza devono innanzitutto rispettare tutti i fenomeni della vita » e quindi rispettare gli altrui sentimenti e pratiche di religione. La discriminazione verso i membri della società che professano una fede religiosa non è giusta né in vita né in morte. Quanto poi a quei compagni che non riescono, malgrado la loro opera di propaganda, a distrarre dalla religione gli stessi membri delle loro famiglie è ovvio, per le stesse ragioni, che essi non devono esser puniti.

Nel dare queste risposte, il « Komunist » riconosce che « i membri della Lega si trovano spesso in situazioni in cui non possono facilmente assumere un atteggiamento corretto sull'esclusiva base delle opinioni generalmente note in materia di religione; ed il problema è ancor più complicato dagli ancora freschi ricordi della guerra di liberazione, in cui il clero fu coinvolto in attività ostili »; ma sostanzialmente conclude per una tolleranza in tutti i casi.

Per i dirigenti jugoslavi, tale tolleranza non sarebbe un espediente tattico ma una convinzione ormai generalmente acquisita. Lo ha detto il Vice presidente della Commissione Federale per le Questioni Religiose, Petar Segvic, nel corso di una lunga conversazione (confidenziale e non destinata alla pubblicazione), avuta il 13 febbraio col vicecorrispondente dell'ANSA a Belgrado, di cui riferisco i punti principali.

Gli atteggiamenti della Santa Sede verso i principali problemi mondiali, quello della pace e quello della lotta contro la fame, corrispondono alla politica ed ai sentimenti profondi della Jugoslavia. L'avvicinamento non è dunque in superficie, e Belgrado sosterrà con

le parole e con i fatti tutte le iniziative vaticane in queste direzioni. Ciò che il Papa ha fatto per la pace, nel Vietnam, ha detto Segvic, costituisce il più importante contributo finora dato a tale causa. Non è dunque difficile trovare un terreno di autentica intesa.

Maggiori difficoltà che nei rapporti interstatali trovano i dirigenti jugoslavi in quelli col clero locale, con cui l'avvicinamento richiederà necessariamente del tempo. Ma anche nel clero — ha ricordato Segvic — esistono diversi atteggiamenti: quello sloveno, per esempio, ha subito salutato con soddisfazione la conclusione del protocollo, mentre il Cardinale Seper non si è pronunciato che dopo qualche mese. Non vogliamo, egli ha aggiunto, forzare i tempi. Bisogna che anche il clero meno ben disposto si convinca della nostra buona volontà.

Passando a parlare di alcuni dei problemi pendenti, Segvic ha insistito sull'assoluta inutilità di risollevarne quello dei beni religiosi nazionalizzati; ma ha mostrato qualche spiraglio di comprensione per quello dell'educazione religiosa: le Autorità sanno che esistono già due asili infantili cattolici, uno a Zagabria ed uno a Belgrado, e chiudono un occhio pur sapendo essi costituiscono un precedente che qualcuno potrà un giorno invocare. Si risolverà invece con certezza la questione del reperimento di terreni per la costruzione di nuove chiese: spesso le difficoltà a tal riguardo — ha ammesso Segvic — provengono dalle Autorità locali, che stentano a capire che qualcosa è cambiato e presso cui bisogna quindi fare dal centro un'opera di convinzione.

Il Governo jugoslavo ha poi proposto alla Chiesa cattolica l'ammissione del clero ai benefici dell'assistenza sociale ed offerto degli aiuti finanziari: sul primo punto aspetta una risposta; sul secondo, questa è stata subito negativa (e ricordo che Monsignor Franic, Vescovo di Spalato, ha concluso le sue recenti dichiarazioni con un fiero richiamo alla « chiesa dei poveri »).

Non esistono più, infine, secondo Segvic, delle misure antireligiose. Soltanto rimane nelle scuole la interpretazione marxista della religione, ma ciò è su un piano « puramente scientifico ». Anche qui, tuttavia, egli ha ammesso che qualcosa è da cambiare: bisogna aggiornare l'insegnamento ed i testi alla luce dell'evoluzione della Chiesa del Concilio.

Tra le altre prove del nuovo atteggiamento jugoslavo egli ha addotto la totale libertà lasciata alle case discografiche di incidere e diffondere — malgrado le proposte di alcuni cittadini — dei canti natalizi e, d'altra parte, l'intervento della Commissione per le Questioni Religiose presso gli organi giudiziari di Croazia per salvare

« in extremis » dal sequestro un numero del giornale cattolico « Glas Koncila » nel quale veniva attaccata la legge jugoslava sull'aborto, benché il tribunale avesse già statuito che si trattava di un'indiscutibile interferenza in questioni riservate allo Stato.

E dunque chiaro il desiderio jugoslavo — ha concluso Segvic — di non creare alcuna difficoltà, affinché il clero si convinca della buona volontà del Governo e si crei così, quando i tempi saranno più maturi, un clima che consentirà di risolvere anche i problemi più scabrosi in uno spirito di tolleranza e di rispetto reciproco.

## LA JUGOSLAVIA E L'EUROPA

*L'Ambasciatore d'Italia  
al Ministero degli Esteri*

TE.

Belgrado, 26 aprile 1967

1. - La nuova attenzione che la diplomazia jugoslava rivolge all'Europa merita qualche commento, sia perché essa introduce un elemento originale nel colloquio intraeuropeo, sia perché essa è destinata ad avere interessanti ripercussioni politiche in Jugoslavia stessa.

Non passa ormai giorno che qui non si metta in rilievo la nuova atmosfera creatasi in Europa, che, a giudizio jugoslavo, è suscettibile di evolvere, sia pur lentamente, fino a un riavvicinamento graduale dei due blocchi, premessa alla loro futura eliminazione.

Questo giudizio è ormai qui tanto radicato che esso costituisce uno dei cavalli di battaglia jugoslavi, perfino nei contatti che Belgrado ha con il mondo non-allineato. È sintomatico che nell'ultima riunione, a New Delhi nell'ottobre scorso, dei tre grandi del non-allineamento, Tito avocò a sé, nell'esame della situazione internazionale, il ruolo di relatore per l'Europa, mettendo in rilievo le favorevoli aspettative che si possono nutrire.

2. - Questo nuovo accento della politica estera jugoslava non può certo meravigliare: essa appare il risultato normale, direi logico, di quel che sta avvenendo nel mondo ed anche di quel che si pensa avverrà, dato che in politica — è ben noto — non è soltanto vero quel che accade, ma anche quel che può o che si ritiene possa accadere nel prossimo futuro.

L'aggravarsi del contrasto cino-sovietico ed il contemporaneo miglioramento dei rapporti sovietico-americani hanno da un lato tolto gran parte del tradizionale significato al non-allineamento extra-europeo, e dall'altro creato una situazione di fluidità in Europa che sotto certi particolari aspetti può assomigliare a sua volta ad un nuovo non-allineamento. Perché, come il Terzo Mondo ha una sua funzione finché esiste un ben palese antagonismo tra Mosca e Washington, così la divisione dell'Europa in due blocchi contrapposti viene a perdere parte del suo significato man mano che l'URSS e gli Stati Uniti sottolineano piuttosto le loro convergenze che le loro divergenze.

E per rimanere in un campo di grande attualità, due esempi possono essere portati a conferma. Da un lato l'India, già baluardo del non-allineamento, chiede a Mosca e Washington la garanzia nucleare congiunta: ecco *in fieri* un blocco di tipo nuovissimo, dettato dal convergente interesse a contrastare la Cina. Dall'altro si levano in Europa, sempre più autorevoli, voci che chiedono di non togliere, con un mal concepito trattato di non-proliferazione, al nostro continente, o per lo meno ad una parte di esso, la possibilità di unirsi, e di conseguenza di provvedere in modo autonomo alla propria difesa.

E questo il quadro che spiega l'interesse oggi prevalente in Jugoslavia per l'Europa. Nella politica di Belgrado l'elemento più importante resta sempre l'indipendenza dei grandi centri di potere mondiale: finora questa indipendenza le era garantita dall'equilibrio dei blocchi in Europa e dalla fluidità delle posizioni fuori d'Europa. Man mano che la situazione si va capovolgendo, cambia dunque la prospettiva politica di questo paese.

3. - Le iniziative di Belgrado in campo europeo sono ormai numerose. Alcune di esse, come la richiesta di un accordo col Mercato Comune, i contatti con l'EFTA e quelli col COMECON, sono tipiche della particolare fase della situazione interna jugoslava. La formula socialismo-libero mercato, permette a Belgrado di guardare all'Est come all'Ovest, mettendo in rilievo ora l'uno ora l'altro aspetto del proprio sistema a seconda dell'interlocutore. Ma se il mito della originalità della terza via jugoslava, che si vorrebbe contrapporre allo « statalismo comunista » di Mosca così come allo « statalismo capitalista » dell'Occidente, riempie di fervore i teorici dell'autogestione, la realtà dei blocchi economici europei incute loro il timore dell'isolamento. Ed ecco perchè Belgrado, mentre continua ad inviare i propri osservatori alle riunioni del COMECON, chiede al MEC uno speciale accordo commerciale ed all'EFTA di iniziare l'esame per una collaborazione industriale.

Altre iniziative di natura più politica mirano a inserire la Jugoslavia nel processo della distensione Est-Ovest con formule originali e non prive di un certo realismo. Si tratta della nota proposta di una conferenza dei Parlamenti europei che, nella mente di Belgrado, costituisce la formula meno impegnativa e pertanto più efficace per iniziare un dialogo pan-europeo. Accanto ad essa, e sempre avendo di mira che il lungo cammino della distensione in Europa non può essere percorso d'un sol fiato, vi è la proposta di utilizzare la Commissione Economica Europea di Ginevra per approfondire la cooperazione tra Est ed Ovest nei settori ove essa

è già avviata e per organizzarla in altri. In questo campo, merita certamente la nostra attenzione la proposta di parlare anche di cooperazione scientifica e tecnica. Mi sembra che essa si inserisca proprio in una delle tappe previste dal piano di cooperazione scientifica e tecnologica proposto da Vostra Eccellenza, quella che prevede l'allargamento del dialogo, iniziato nell'ambito dei soli Paesi occidentali, all'« altra Europa ».

Su un piano regionale, Belgrado guarda con interesse alla perplessità di miglioramento del clima politico nei Balcani. La mèta è una cooperazione multilaterale fra i Paesi interessati, quando sarà possibile superare il bilateralismo attuale, che qui si considera necessario ancor per qualche tempo. Il colpo di Stato in Grecia ha però spento molte speranze. La prevista vittoria di Papandreu alle elezioni che avrebbero dovuto aver luogo il 28 maggio veniva qui giudicata come l'inizio di un nuovo capitolo, socialista ed indipendente, dello sviluppo interno greco e quindi anche delle relazioni greco-jugoslave.

Vi è poi il dissidio greco-turco per Cipro e quello, anche se meno vistoso, jugo-bulgaro che realisticamente non lasciano per ora margine a una istituzionalizzazione della cooperazione balcanica.

Infine, Belgrado guarda con interesse a Tirana, attenta ad ogni lieve segno di movimento che indichi la disposizione dell'Albania a riaprire il colloquio con la famiglia delle nazioni europee, in particolare con quelle balcaniche.

Con lo spirito qui si segue l'idea, per ora allo stato embrionale, di una cooperazione danubiana che vedrebbe associati, secondo il Ministro degli Esteri ungherese, Peter, i Paesi del bacino del Danubio, dalla Repubblica Federale Tedesca all'URSS. Questa cooperazione si avvantaggerebbe della forza economica di Bonn senza che i beneficiati ne debbano temere il peso espansionistico che verrebbe bilanciato dalla garanzia politica di Mosca.

4. - Se le ambizioni della diplomazia jugoslava in Europa sono vaste, le sue reali possibilità di successo vengono qui valutate con notevole prudenza. Gli appoggi che Belgrado ha finora trovato nel mondo non-allineato per talune sue impostazioni politiche vengono a mancare per le iniziative europee che non possono non lasciare indifferenti i suoi *partners* tradizionali: gli indiani e gli egiziani. Nel mondo comunista europeo il dinamismo jugoslavo piace nella misura in cui esso mette in imbarazzo l'Occidente. Tipico al riguardo è l'appoggio del Parlamento polacco alla proposta conferenza interpalamentare, condizionato a che sia presente anche

la Germania Orientale. Vi è di più: è difficile per Belgrado — e qui se ne è ben consci — pretendere un appoggio dell'Est alle proprie iniziative europee nel momento stesso in cui essa boicotta quelle dell'Europa comunista, in particolare la Conferenza di Karlovy Vary.

Forse, le maggiori soddisfazioni Belgrado le ha trovate finora in Occidente ove particolarmente alcune sue iniziative, come quella nell'ambito della Commissione Economica per l'Europa, hanno riscosso numerosi appoggi. Con viva soddisfazione l'Assistente Segretario di Stato Belovski mi ha parlato dell'adesione italiana al progetto jugoslavo di risoluzione sul potenziamento dell'ECE di Ginevra.

E appunto dall'Italia che a Belgrado si apprezzerrebbe il ricevere un gesto di comprensione e di incoraggiamento in questa nuova politica. Qui si ha l'abitudine di pensare, a torto o a ragione, in termini di avvenire; e si ritiene che Italia e Jugoslavia possano essere simbolo ed esempio di quella effettiva collaborazione che — superando schemi politici che tanto danno causarono all'Europa nelle sue due guerre civili dell'ultimo cinquantennio — dovrebbe costituire l'assise più solida della nuova Europa.

## BILANCIO DELLA MIA MISSIONE

*L'Ambasciatore d'Italia  
al Ministro degli Esteri, On. Fanfani.*

R. Segr.

Belgrado, 3 ottobre 1967

Signor Ministro, faccio sèguito al rapporto conclusivo sulla mia missione qui, che ho avuto l'onore di dirigere a V. E. il 25 settembre (1).

Notavo, nella chiusa di detto rapporto, che tra i problemi ancora aperti fra Italia e Jugoslavia — tutti gli altri essendo stati risolti o avviati a soluzione nel corso degli ultimi anni — restano alcuni di quelli più importanti e delicati. Sono i problemi che sorgono, per dirla con una frase alla moda, dalla necessità di « liquidare le conseguenze » del periodo espansionista della storia unitaria italiana, e in particolare della partecipazione dell'Italia alla seconda guerra mondiale.

2. - La liquidazione delle conseguenze dell'espansionismo italiano, e cioè della politica che ci portò a annettere anche terre abitate in prevalenza da stranieri, concerne oltre la nostra politica verso la Jugoslavia, quella verso l'Austria. Ma con la Jugoslavia la vertenza è meno acuta, perchè vanno scomparendo le sue ambizioni espansionistiche ai nostri danni o per lo meno sono *refoulées* verso la soglia inferiore della coscienza.

Nel 1946 come nel 1919 la posizione ufficiale jugoslava in merito alle vertenze territoriali con l'Italia poteva riassumersi così: annessione alla Jugoslavia di tutto il territorio compreso ad est della valle inferiore dell'Isonzo e delle valli del Natisone; e cioè dell'intera Venezia Giulia con Trieste e Gorizia, e di buona parte del Friuli.

È una tale posizione ancora politicamente attuale? Esistono ancora oggi rivendicazioni jugoslave su Trieste, su Gorizia e sulla cosiddetta Slavia Veneta? Il mio giudizio è che non esistono e che non hanno alcuna probabilità di riemergere in futuro, a meno che non si verifichi un crollo totale dello Stato italiano. In tale caso una Jugoslavia che si trovasse dalla parte dei vincitori sarebbe ancora una volta tentata di annettersi Trieste e l'intera valle dell'Isonzo.

---

(1) Non pubblicato.

Ma un caso ipotetico di questo genere appare sempre più *une vue de l'esprit* agli jugoslavi pensanti e responsabili. La loro posizione attuale è quella che Tito ha definito, ad esempio, nel discorso di Lissa del 27 luglio 1964. Nel commentare tale discorso, io scrivevo:

« Il Presidente Tito ha voluto significare all'Italia alcune cose, le quali non devono sorprenderci. Esse si riassumono in una affermazione: e cioè la presente sistemazione territoriale in Adriatico fra l'Italia e la Jugoslavia — all'Italia Trieste e la Zona A, alla Jugoslavia la Zona B e tutto il resto dell'Istria — è definitiva e indiscutibile, ed è la condizione dello sviluppo di sempre migliori relazioni fra i due Paesi. Il fatto a cui non possiamo sfuggire è che se Tito considera sistemato il problema di Trieste nel senso che 'Trieste è sotto l'Italia' egli considera nel contempo definitivamente sistemato anche il problema del Litorale Sloveno (Zona B-MIL) ».

Varie volte ho avuto occasione di sottolineare che, alla base della rinuncia jugoslava a Trieste sta il sicuro possesso di Capodistria. Per non perdere tempo continuerò a citarmi: scrivevo il 1° marzo di quest'anno:

« Un punto-chiave dei rapporti fra l'Italia e la Jugoslavia è la questione dell'accesso al mare della gente slovena. È per lo meno dall'VIII secolo d.C. che gli Sloveni aspirano a giungere al mare; ma nè nel 1919 nè nel 1946 (prevista costituzione del Territorio Libero di Trieste) vi sono riusciti. Il continuo insistere per ottenere Trieste non fu una tattica massimalistica, ma la vera e propria aspirazione a impossessarsi del porto naturale della Slovenia ».

Che nessuno jugoslavo, ma in particolare nessuno sloveno, possa contentarsi di qualcosa meno che di un *ersatz* a Trieste, e cioè di un porto sicuramente sloveno sull'Adriatico, è dimostrato anche dal fatto che nelle trattative segrete del 1951 tra Guidotti e Bebler quest'ultimo ci soffrì Capodistria a condizione che noi assicurassimo alla Slovenia in piena sovranità uno sbocco al mare immediatamente a sud di Trieste nella zona Zaule-Vallone di Muggia: offerta che d'altronde noi facemmo benissimo a rifiutare, perchè accettandola avremmo ingrossato il bubbone sloveno già esistente nella città di Trieste.

3. - Dio sa se a me non stringe il cuore quando osservo la contaminazione dell'antica cittadina veneta di Capodistria, patria di Nazario Sauro, o quando dall'alto dell'Osservatorio guardo Punta Salvatore chiudere naturalmente il golfo di Trieste e penso

che essa è in mani jugoslave. Ma so che una Capodistria tornata all'Italia significherebbe infiammare nuovamente l'ostilità di un milione e mezzo di sloveni, e tentarli a ripresentare la loro esigenza dello sbocco al mare nei termini più estremi. Certo, molte cose possono farsi con la forza in determinate congiunture storiche. Ma non soltanto si fanno sempre più rare le occasioni di utilizzare la forza in un continente come quello europeo; bisogna anche domandarsi se la forza sarebbe dalla parte nostra, essendo sempre più probabile che l'Unione Sovietica non lascerebbe rimettere in questione il confine con la Jugoslavia senza intervenire politicamente ed anche con altri mezzi a favore di quest'ultima. E d'altronde nella storia degli ultimi cent'anni (salvo che nello sciagurato periodo 1941-43, in cui comunque la potenza non stava nelle nostre mani, ma in quelle di Hitler) il vento prevalente nel settore adriatico è stato sempre da levante a ponente. Abbiamo definitivamente perso la Dalmazia quando la nostra Marina fu sconfitta a Lissa; il tentativo di Sonnino di riprendersela naufragò contro l'opposizione di Wilson; e il Trattato di Pace del 1947 ci ha applicato la legge del contrappasso, come diciamo noi Toscani, con la giunta, togliendoci l'intera Istria, anche la parte indubbiamente italiana.

4. - La posizione dell'Italia nei vent'anni trascorsi dal Trattato di Pace è stata di respingere almeno parte della sistemazione territoriale stabilita con le armi quando gli Anglo-Americani cacciarono gli Jugoslavi da Trieste. Abbiamo firmato il Memorandum di Londra per recuperare l'esercizio della nostra sovranità su Trieste; ma da allora ci siamo costantemente rifiutati di riconoscere *de jure* alla Jugoslavia ciò che essa possiede di fatto, e cioè la Zona B-MIL.

Questo nostro rifiuto ha avuto ripercussioni profonde sull'atteggiamento jugoslavo verso l'Italia. Il 1° dicembre 1964 io ne indicavo le ragioni così:

« Questo pezzetto di terra fra Trieste e Capodistria è geograficamente ben piccola cosa, e militarmente nulla. Ma politicamente e storicamente è qualcosa di abbastanza importante... Riconoscere la sovranità jugoslava sulla Zona B con un atto *liberamente consentito* equivale politicamente a dichiarare di voler seppellire qualsiasi aspirazione che da parte italiana si possa ancora albergare *sul resto dell'Istria* un tempo italiana. Di qui l'interesse della cosa per i nostri vicini... ».

Mi sono sentito fare più volte dagli Jugoslavi discorsi di questo genere: non è possibile che voi pensiate di compromettere

l'amicizia e la cooperazione di un Paese come la Jugoslavia per il pezzettino di terra che si stende da S. Bartolomeo al Quietò. Se vi rifiutate di chiudere la questione è perchè nutrite aspirazioni molto maggiori: volete ricuperare l'intera Istria, se non addirittura qualche punto della Dalmazia. Di qui discende che voi vi preparate a fare, al momento opportuno, una politica di disgregazione e frammentazione della Jugoslavia; perchè in nessun altro modo riuscireste a raggiungere i vostri obbiettivi.

5. - So bene che le cose in Italia non stanno così e certamente non nella mente dei dirigenti della coalizione governativa. Ma non posso, al termine della mia missione, non far presente che l'ultradecennale rifiuto da parte nostra di sancire giuridicamente la ripartizione territoriale che fu decisa politicamente nell'ottobre 1954 costituisce una pesante palla al piede per lo sviluppo delle nostre relazioni con la Jugoslavia. Ciò ha conseguenze deplorable sui rapporti bilaterali; ed offre facili pretesti a quella parte della classe politica jugoslava che è contraria al rafforzamento dei legami tra la Jugoslavia e il mondo occidentale.

Chi scrive non può essere giudice della situazione parlamentare o di opinione pubblica in Italia: non potendo dare autorevolmente tale giudizio, qualsiasi proposta egli faccia corre il rischio di essere accademica. Tuttavia a me sembra che un giorno non molto lontano, dopo le prossime elezioni politiche, il Governo italiano dovrebbe soffermarsi qualche tempo a considerare l'argomento, e press'a poco nei termini seguenti. Conviene all'Italia rifiutarsi di sistemare giuridicamente la sola frontiera controversa che esiste in Europa oltre a quella dell'Oder-Neisse? Che cosa di concreto speriamo ottenere con questo rifiuto, che certamente non è motivato dal desiderio di blandire una limitata frazione dell'opinione pubblica italiana? Ci sembra utile mantenere una spada di Damocle sulla testa della Jugoslavia? Abbiamo in mente qualche vantaggio preciso contro cui negoziare la definitiva cessione della Zona B? O, in ultima ipotesi, pensiamo veramente a una qualche rivendicazione territoriale? È da ricordare che abbiamo nel frattempo imparato, dal fallimento dei negoziati segreti Giustiniani-Koš dell'estate 1964, che *non* otterremo mai i modesti aggiustamenti che desideriamo alla frontiera nord-est senza risolvere contemporaneamente la faccenda della Zona B.

Certamente vi è un'altra possibilità, che coincide con la tentazione di facilità sempre insita in una politica di rinvio. Ed è far capire agli Jugoslavi che vi sono nel mondo situazioni di incertezza giuridica che è saggio conservare tali, perchè la loro

definizione farebbe più male che bene. Più liricamente, ciò potrebbe anche essere dipinto come un gesto verso quella Europa senza frontiere che è nei voti di tutti noi: e d'altronde sono gli Jugoslavi stessi che definiscono il confine con l'Italia il più aperto che esista al mondo. Ma c'è un paio di cose che non possiamo dimenticare nell'esaminare questa alternativa. La prima è che l'Europa non esiste ancora, e che comunque la Jugoslavia non ne farà parte immediatamente. La seconda è che nella vertenza con l'Austria noi siamo invece d'avviso che le frontiere non si cambiano se non con la guerra: una tesi che gli Jugoslavi hanno il diritto di riprendere a loro favore e che difatti riprendono.

Infine, non bisogna sfuggire alla triste constatazione che, se una grave ingiustizia è stata commessa nel 1946 contro l'Italia e gli italiani dell'Istria, purtroppo gli italiani rimasti nell'Istria non sono più sufficienti a giustificare una nostra rivendicazione territoriale. In un territorio in cui all'autoctona popolazione slovena e croata delle campagne si è aggiunta ora quella che si è mossa da tutte le parti della Jugoslavia per colonizzare le cittadine italiane semideserte, non sono rimasti più che trenta o quaranta migliaia di italiani. Molto facciamo in questi ultimi tempi per evitare che questi connazionali si annullino nella grande maggioranza slava...

Da ciò discende che un ipotetico disegno di cambiare le cose non potrebbe basarsi che sulla forza e non certo sul consenso. Rifare l'Istria occidentale significherebbe dovere cacciare da quelle terre un centinaio di migliaia o più di slavi, probabilmente senza sapere con chi sostituirli. Il gioco (a parte che simili cose sono di difficile esecuzione) vale veramente la candela di una sincera e fiduciosa amicizia con una Jugoslavia che ha cessato di essere una Potenza avventurosa, e di cui ci interessa, per la pace in Europa e anche per sviluppare lo splendido mercato che troviamo in essa, assicurare la stabilità politica, il liberalismo economico, e la propensione naturale verso l'Occidente? Credo che nessuno che abbia coscienza democratica possa rispondere affermativamente.

6. - Al problema territoriale è legato quello della protezione delle reciproche minoranze: infatti gli Jugoslavi, nel negoziare il Memorandum di Londra, ottennero che dalle due parti si prendesse un impegno internazionalmente valido. Vero è che lo Statuto Speciale non è mai stato presentato al Parlamento, ma la firma del negoziatore italiano ha impegnato e impegna moralmente il nostro Governo all'esecuzione di esso.

Di tale esecuzione da parte italiana c'è da dire il solito, e cioè che essa non è stata fatta che parzialmente, di cattiva voglia e in modo spesso sgarbato. Comunque, non sono mai accaduti fatti gravi, e anche le proteste slovene si sono mantenute entro certi limiti.

Da parte jugoslava piena esecuzione allo Stato Speciale è stata data sulla carta, ed effettivamente la minoranza italiana gode di un certo numero di scuole, circoli, giornali, bilinguismo, e dispone di qualche rappresentante nelle assemblee comunali e in quelle repubblicane (non nel Parlamento Federale). Tuttavia i componenti del gruppo etnico italiano sono sottoposti alle stesse servitù dei normali cittadini jugoslavi: le loro libertà di parola, riunione, associazione, stampa e protesta sono limitate come quelle di tutti gli altri.

Ricordo che la tutela reciproca concerne solo le minoranze rispettive nelle Zone A e B. Gli Jugoslavi hanno spesso chiesto che il regime di tutela venga esteso anche alle minoranze slovene nelle province di Gorizia e di Udine. Dal canto suo l'Unione degli Italiani dell'Istria e di Fiume ha in passato chiesto lo stesso trattamento del gruppo etnico della Zona B, ma questa richiesta non viene più riprodotta da quando la nostra assistenza culturale agli italiani dei territori ceduti è più larga che quella effettuata in Zona B.

Subordinatamente ritengo che in questa materia la nostra politica dovrebbe indirizzarsi sulle seguenti linee:

- a) continuare ad assistere gli italiani dell'Istria;
- b) essere più liberali verso gli sloveni della Venezia Giulia-Friuli; *in ogni caso* sarà difficile rifiutarsi a qualche maggiore liberalità quando cominceremo ad attuare il « pacchetto » per l'Alto Adige;
- c) consolidare la colonizzazione italiana nel corridoio slavo tra Monfalcone e Trieste, per assicurare una volta per sempre la continuità etnica fra la pianura veneta e il capoluogo giuliano; resistere alle pretese jugoslave di rislovenizzare le valli del Natisone, per evitare anche lì una manovra di accerchiamento attorno all'Isonzo.

Fino a qualche tempo fa era mio pensiero che al momento di negoziare con la Jugoslavia il riconoscimento giuridico dei suoi diritti sulla Zona B noi dovessimo chiedere la decadenza dello Statuto Speciale, e cioè del *droit de regard* jugoslavo nei fatti di casa nostra (così come la reciproca decadenza del nostro nei fatti

di casa loro, nei quali comunque non possiamo gran che mettere il naso).

Ma la larga autonomia e gli speciali diritti che stiamo per concedere alla minoranza di lingua tedesca mi portano ora a credere che sarebbe molto difficile fare accettare agli Jugoslavi una politica completamente opposta. Certo, l'ideale per noi resta la Valle d'Aosta; ma temo che in provincia di Trieste non potremo per qualche tempo evitare la permanenza di un obbligo internazionale. È comunque da rilevare che il Comitato Misto per le Minoranze ha finora servito da utile parafulmine, ed è da escludere un insorgere di virulenza nella minoranza slovena, fintanto che la tratteremo secondo i moderni principi democratici, e fintanto che la Jugoslavia avrà bisogno dell'Italia.

7. - Nel concludere questo rapporto, desidero anche indicare un settore delicato delle relazioni italo-jugoslave, nel quale non si è riusciti finora a trovare un terreno d'intesa. Si tratta del settore militare.

La guerra e l'occupazione hanno lasciato tracce profonde in tale settore: sia perchè le nostre truppe non ebbero sempre la mano leggera, sia perchè i partigiani non conservano un'opinione lusinghiera della nostra efficienza bellica. Per vent'anni non si è fatto alcuno sforzo da parte italiana per cambiare tale stato di cose. Quando poi fra il 1965 e il 1967 gli Jugoslavi ci hanno fatto qualche *avance* si sono scontrati contro il nostro ripetuto rifiuto. Unico fra i Paesi NATO, l'Italia non ha avuto altro rapporto militare con la Jugoslavia che il reciproco scambio di Addetti Militari.

Perchè sia così, sorpassa il mio intendimento. Non contesto la vigilanza che naturalmente le Forze Armate italiane devono esercitare nei confronti della Jugoslavia, perchè è attraverso il suo territorio che potrebbe scatenarsi l'offensiva terrestre del Blocco di Varsavia. E non nego che i pianificatori militari nostri ed alleati debbano considerare tutte le possibili ipotesi. Per conto mio non escluderei l'ipotesi che (ammesso che sia tuttora pensabile uno scontro fra Patto di Varsavia e NATO) la Jugoslavia si veda costretta a parteggiare per il primo, o non riesca a difendere la propria neutralità.

La prudenza non è mai troppa e sta bene. Ma le conseguenze di questo atteggiamento, sommate a quelle che derivano dal nostro rifiuto di sistemare la questione della Zona B, sono che gli Jugoslavi hanno scelto anche loro di essere quanto mai prudenti e di non restare privi di garanzie.

Vorrei dire, senza mezzi termini, che a mio parere questo è uno dei motivi del progressivo sbandamento della Jugoslavia, anche in campo militare, verso il blocco socialista. Fino a qualche anno fa i dirigenti jugoslavi potevano sentirsi ragionevolmente sicuri che a un'eventuale impennata italiana si sarebbero opposti gli Americani. Non potendo più essere sicuri di questo, è probabile che essi cerchino una contro-assicurazione politica altrove. I dirigenti politici proclamano che il loro Paese è e continua ad essere non-allineato; i generali però vanno in visita a Mosca e in altre capitali orientali (oltre che a Parigi). Si tratta prevalentemente — a mio avviso — di gesti dimostrativi e che *per ora* non devono avere portato la Jugoslavia a compromettere gli ultimi baluardi della sua virtù. Tuttavia mi sembrerebbe più saggia politica non fornire motivi a coloro che in Jugoslavia si preoccupano dell'isolamento del loro Paese in una congiuntura internazionale che è certo delicata per tutti.

Anche se fossimo sicuramente convinti — il che non è — che sulla Jugoslavia si esercitano le forze dell'attrazione geografica e della tradizione storica (benchè non certo quelle dell'interesse economico), non vedo in che cosa convenga a noi tenere un atteggiamento imbronciato e imbarazzato verso i suoi capi militari. Questi ultimi sono stati, nelle settimane che hanno preceduto la mia partenza da qui, larghi di espressioni di rincrescimento per il nostro atteggiamento negativo, e di auguri perchè esso possa cessare al più presto. Non voglio escludere che possa trattarsi di una cortina fumogena per coprire i loro più intensi rapporti con le Forze Armate dell'Europa Orientale. Ma c'è una sola maniera per capire quale sia la realtà: ed è di «andare a vedere». Il Capo del Servizio Informazioni Militari diceva l'altro giorno davanti a me al mio Addetto Navale: «Date sèguito all'invito di una visita navale che vi abbiamo rivolto da due anni, e ne trarrete un giovamento anche voi nel vostro compito». Che cosa ci impedisce di constatare se il Generale Bulović diceva la verità?

Termino questo rapporto — e la mia missione in Jugoslavia — con l'augurio che il mio successore possa contribuire ad aprire un nuovo campo di collaborazione in questo settore, e dare il benvenuto in un porto dalmata a una delle più belle unità della Marina italiana, che è l'unica fra le Marine NATO a non aver fatto sventolare pacificamente la sua bandiera lungo la costa orientale dell'Adriatico.

Voglia gradire, Signor Ministro, i sensi del mio profondo ossequio.

## VIENNA (1967-1970)

Roberto Ducci fu ambasciatore a Vienna dalla fine del 1967 agli inizi del 1970, praticamente poco più di due anni. Vienna era allora una capitale particolarmente difficile sia per la sua situazione internazionale, sia per i rapporti con l'Italia, per via dell'Alto Adige.

Le trattative riguardavano soprattutto l'approvazione del famoso « pacchetto » di misure che l'Italia si era impegnata ad applicare in Alto Adige per completarne l'autonomia, e la « quietanza liberatoria » che Vienna avrebbe dovuto dare al termine. Ovviamente la questione altoatesina era diventata per gli austriaci e non solo per essi, un tema di politica interna, e quindi spesso argomento di opposizione al governo, con le complicazioni che si possono immaginare.

È uno dei meriti di Ducci, l'aver sempre considerato l'Alto Adige come uno ed uno soltanto dei problemi dell'Italia, che pertanto andava valutato tenendo conto del panorama complessivo.

La delicatezza di una questione ancora attuale ha consigliato di limitare la pubblicazione dei rapporti di Ducci, onde evitare possibili fraintendimenti.

### *Documenti pubblicati*

- |          |      |   |
|----------|------|---|
| Gennaio  | 1968 | - RIMPASTO DEL GOVERNO KLAUS                    |
| Febbraio | 1968 | - IL GOVERNO KLAUS-WITHALM E LA POLITICA ESTERA |
| Agosto   | 1968 | - I PROBLEMI INTERNAZIONALI DELL'ITALIA         |
| Febbraio | 1969 | - TRATTATIVE ITALO-AUSTRIACHE SULL'ALTO ADIGE   |
| Ottobre  | 1969 | - L'ATTUALE MOMENTO DEL PROBLEMA ALTO-ATESINO   |



## RIMPASTO DEL GOVERNO KLAUS

*L'Ambasciatore d'Italia  
al Ministro degli Esteri On. Fanfani*

Vienna, 19 gennaio 1968

Signor Ministro,

la Democrazia Cristiana conserva il potere in Austria, Klaus (1) è sempre Cancelliere: ma la maniera e la formula con cui è stato effettuato il rimpasto del Governo austriaco dimostra che la crisi politica è stata più profonda di quanto non sia apparsa in superficie. Tale crisi non è in realtà stata risolta.

Le elezioni dello scorcio del 1967 avevano, in alcune regioni ed in alcuni comuni, dimostrato una crescente insoddisfazione dell'opinione pubblica verso il Governo populista che era il primo Governo monocoloro che l'Austria avesse avuto nella I e nella II Repubblica. Tale disaffezione, confermata ancora alla fine di dicembre da un'inchiesta per campione fatta nella popolazione dal Gallup austriaco, trova grosso modo i suoi motivi (credo di non sbagliare molto) per il 50 % nel campo della politica interna e per il 50 % in quello della politica estera. Nell'uno e nell'altro campo, quale che sia la proporzione, il Governo austriaco non ha corrisposto alle attese della popolazione.

Alcuni osservatori politici o diplomatici ripartiscono la responsabilità in modo diverso: ad esempio il mio collega tedesco, non senza i suoi buoni motivi, sostiene che le sole difficoltà economiche non avrebbero indebolito il Governo monocoloro Klaus se l'Italia non lo avesse bloccato in Alto Adige e nel Mercato Comune. Altri trovano che noi diplomatici sopravvalutiamo sempre l'importanza della politica estera sugli elettori, e sono più propensi a invocare come causa della insoddisfazione popolare la lunga stasi economica, gli scandali finanziari e le mancate riforme.

A me sembra che nessun popolo è contento quando non sa quell'è la sua ragione d'essere come entità nazionale. Il benessere di cui gode l'Austria, le provvidenze sociali che esistono da decenni,

---

(1) Klaus Josef, nominato Ministro delle Finanze (aprile 1961). Presidente del Partito Popolare Austriaco fino al settembre 1963 (succede a Julius Raab). Nominato Cancelliere Federale nel febbraio 1964.

la larga libertà di opinioni e di costumi: tutto ciò sembra sufficiente e dovrebbe esserlo. Ma non si vive di solo pane' (e di abbondante companatico) neanche in Austria. Sembrerà a qualcuno strano: ma la questione del Sudtirolo non è importante solo dal punto di vista dei pochi mandati in più o in meno che i due grandi partiti possono avere in Parlamento. Tale questione è anche un segno che l'Austria esiste: perchè si esiste quando si hanno degli avversari (possibilmente non troppi) e si esiste quando si può difendere da soli una causa e non essere costretti a rimetterne la difesa ad altri (leggi in questo caso la Germania).

Così si dica dell'associazione dell'Austria al Mercato Comune. Io sono fra coloro che credono che l'economia austriaca non uscirà mai dalla sua mezza cottura se non verrà immersa nel turbine della concorrenza di un grande mercato. Ma l'Austria può vivere o quanto meno vivacchiare ancora molti anni in maso chiuso: meglio comunque di come fa la Jugoslavia, la cui situazione è analoga. Ciò che l'associazione al Mercato Comune poteva significare politicamente — intendo dal punto di vista della politica interna — era di indicare chiaramente al popolo austriaco il suo destino: e cioè sostituire alle sabbie mobili della neutralità, cara a Kreisky (1) e a certi progressisti, la terra ferma dell'unione economica a quella parte del mondo cui l'Austria appartiene per storia e civiltà millenaria.

Noi italiani del primo motivo di debolezza del Governo Klaus siamo da molti indicati in questo paese come la causa. Per il secondo motivo mi sembra poter dire che il veto italiano è più motivo di irritazione popolare che di ostilità responsabile. Chi sa come stanno le cose sa anche che il veto italiano è fenomeno parziale rispetto all'opposizione francese (che noi copriamo di fronte all'opinione pubblica, in Austria e altrove) a fare alcunchè che possa facilitare la Gran Bretagna o far dispiacere alla Russia.

2. In queste strettezze Klaus si dibatteva da numerose settimane, domandandosi se a lui personalmente e al Partito convenisse un largo cambio della guardia, o se un tale radicale mutamento non rivelasse anche il suo personale fallimento. Come sempre quando si esita, egli ha dovuto subire ambedue i mali. Ha dovuto cambiare il Vice Cancelliere ed i Ministri dell'Interno, degli Esteri e delle Finanze: cioè i quattro pilastri di ogni Go-

---

(1) Kreisky Bruno, nominato Ministro Federale degli Affari Esteri nel luglio 1959. Presidente del Partito Socialista Austriaco. Precedentemente (1953-1959), Segretario di Stato; membro della delegazione Austriaca a Mosca per il trattato di Stato.

verno. Ha dovuto in più accettare la presenza al suo fianco come Vice Cancelliere di colui che, essendo stato il suo alleato ieri per cacciare dal Governo il Cancelliere populista Gorbach, doveva evidentemente diventare il suo rivale di domani: Withalm (1), il Segretario del Partito e Capo del Gruppo parlamentare.

Klaus ha tentato di salvarsi la faccia indicando la causa delle insufficienze della sua compagine governativa nell'aver egli dovuto introdurre in essa rappresentanti di ciascun Land e portavoci delle tre grandi Leghe che della Democrazia cristiana austriaca costituiscono la spina dorsale. Questa scusa non ha convinto che pochi. Il nuovo Governo Klaus o, come lo si chiama, Klaus-Withalm non aveva ancora prestato giuramento che già la grande stampa si faceva l'eco di indiscrezioni secondo le quali Klaus stesso aveva detto a Withalm che egli non sarebbe rimasto al potere oltre al 1970. Molti sono addirittura disposti a credere che il nuovo Governo austriaco sarà rimpiazzato da un altro prima delle elezioni e che le elezioni stesse verranno anticipate dal 1970 all'autunno del 1969.

Queste previsioni possono sembrare troppo pessimistiche e molte volte la storia si incarica di smentire le Cassandre. Se la congiuntura economica europea e mondiale migliorerà sufficientemente, le sue ripercussioni si avranno anche in Austria, che il Governo faccia o non faccia qualcosa. L'associazione alla CEE cesserà, con la scomparsa di Bock dal Governo, di essere un motivo di propaganda e perciò un motivo di delusione. In quanto al Sudtirolo si vedrà secondo i casi se gloriarsi di un eventuale accordo con l'Italia o metter su una patriottica resistenza all'Italia, o anche addormentare il problema per qualche tempo.

Nonostante tutto questo, e cioè benchè non sia oggi affatto sicuro che i socialisti avranno la maggioranza assoluta e neanche quella relativa alle prossime elezioni, ciò che sembra assai probabile, è, come ha detto un deputato populista, che il nuovo Governo Klaus sia il numero O dei Gabinetti Withalm (e non dimentichiamoci del Presidente della Camera Maleta, che si tiene abilmente in riserva).

3. Ciò che a noi spetta ora di domandarci è se l'attuale Governo austriaco sia più o meno disposto di quello precedente a chiudere la vertenza con l'Italia, e se più o meno di quello pre-

(1) Withalm Herman, Vice Cancelliere. Segretario di Stato nel Ministero delle Finanze dal 1956 al 1959. Segretario Generale del Partito del Popolo dal 1960, nel 1966 anche Presidente del gruppo parlamentare del partito.

cedente esso abbia la forza di far accettare al Parlamento austriaco un accordo .

Circa il primo punto il mio giudizio preliminare è il seguente.

Abbiamo perso in Toncic (1) non tanto un buon amico, quanto una persona sentimentalmente priva di interesse per il Sudtirolo e che sull'accordo con l'Italia, qualsiasi rischio esso comportasse, voleva costituire le proprie fortune politiche. Perchè al suo posto è stato scelto un funzionario della Ballhaus? Voci sono corse che si sia per un certo momento pensato per gli Esteri a Schleinzer, il brillante e ascendente Ministro dell'Agricoltura. Due-tre giornali di destra e di sinistra hanno scritto che Klaus aveva anche pensato a Gredler, che attualmente rappresenta l'Austria a Strasburgo, il quale è il Vice Capo del Partito di opposizione nazionale di destra. Quest'ultima voce mi è stata smentita da tutti coloro cui ne ho chiesto; ed in verità non si vede che cosa il Governo avrebbe guadagnato dall'immissione di un membro di un altro partito, che sarebbe però dovuto entrarvi a titolo personale. (Assettati forse potrà farsi dire da Gredler se la storia abbia un fondamento). La verità è forse quella che i più mi ripetono: e cioè che il Partito populista non dispone di uomini per la politica estera. Waldheim (2) è un uomo dinamico e estremamente preciso: lo si direbbe un grande esecutore se non si sapesse che è anche un uomo che ha le sue idee e la sua volontà. Nella vertenza altoatesina Waldheim porta un'indubbia conoscenza dei precedenti, e pertanto io sarei incline a vedere in lui un « raddoppiato Haymerle » (3). Non è male tuttavia che, come mi risulta da fonte sicura, Wallnoefer ed i tirolesi abbiano in lui forse più o almeno altrettanta fiducia che in Toncic.

Lascia anche il Ministero degli Esteri il Sottosegretario Bobleter: non si poteva mandare via Toncic e non toccare il suo numero due. Della sua scomparsa e per quanto ci concerne si direbbe brevemente in inglese *good riddance*. Egli non era solo personalmente astioso nei nostri confronti, ma scarsamente intel-

---

(1) Toncic-Sorinj-Lujo, Ministro degli Affari Esteri 1966-68; Segretario Generale del gruppo Democratico Cristiano, Consiglio d'Europa ;Vice Presidente della Lega Austriaca alle Nazioni Unite.

(2) Waldheim Kurt, Ministro degli Affari Esteri. Osservatore austriaco alle Nazioni Unite dal 1955 al 1956. Ministro (più tardi Ambasciatore) in Canada dal 1956 al 1960. Divenne Ambasciatore alle Nazioni Unite nel 1964.

(3) Haymerle Heinrich, Diplomatico austriaco. Dal 1968 al 1970 rappresentante permanente alle Nazioni Unite; Ambasciatore in URSS (1960-1964), e accreditato in Mongolia dal 1971 al 1974. In precedenza osservatore austriaco alle Nazioni Unite dal 1953 al 1955. Governatore dell'Austria alla AIEA dal 1965 al 1967.

ligente: dei due il secondo era indubbiamente il difetto più pericoloso.

Lascia il Ministero dell'Interno un'altra nostra bête noire, il tirolese Hetzenauer. Di lui molti mi dicono, austriaci e non, che fosse assai meglio di quanto noi lo consideravamo. Ma purtroppo la sua formazione era piuttosto quella di un giudice che di un poliziotto. E ce n'è voluto del bello e del buono perchè Klaus lo convincesse a fare il Ministro di polizia nei confronti dei terroristi. Non ho trovato nessuno che mi abbia detto che Hetzenauer sia stato sacrificato perchè aveva fatto troppo contro i terroristi, o troppo poco. Secondo il Nunzio, ad esempio, Hetzenauer godeva l'antipatia sia di Klaus che di Withalm: contro quest'ultimo egli si era presentato nel 1963 candidato alla Segreteria Generale del Partito. Klaus gli rimproverava di aver lasciato che la polizia finanziaria portasse alla luce senza alcuna precauzione politica lo scandalo delle autostrade. Mi si dice che Wallnoefer lo abbia difeso solo per la forma, e si sia battuto più che altro per fare riconfermare il principio che il Tirolo deve avere sempre uno dei suoi figli in posizione di Governo a Vienna. Non sembra neanche che ci si sia finalmente messi d'accordo per dare a Hetzenauer una delle due Vice Segreterie del partito. In ogni caso il partito resterà nelle mani di Kronhuber.

La spiegazione forse più attendibile della sostituzione di Hetzenauer è che la grande preoccupazione di Klaus e della ÖVP sono le elezioni di marzo nel Burgenland. Perciò Klaus ha pensato di promuovere a Ministro un uomo politico di quella regione: il che ha portato Soronics (il quale ha probabilmente un po' di sangue croato e ungherese, ed è stato ferito a Stalingrado) al Ministero dell'Interno: del quale d'altronde era stato Sottosegretario dal 1963 al 1966, per passare poi al Sottosegretariato degli Affari Sociali.

Non ho ancora conosciuto Soronics di persona, ma molti me ne dicono bene. Dovremo vederlo alla prova e constatare se il non essere tirolese gli renda politicamente più facile o meno facile prendere i provvedimenti che noi attendiamo contro gli estremisti.

Devo sottolineare che al Ministero della Giustizia è rimasto Klecatsky, di cui conosciamo la scarsa per non dire nulla simpatia per una nuova legislazione antiterroristica. Questo bravo professore di diritto, tanto amico dei bavaresi, vorrà piuttosto continuare a portare avanti la riforma del Codice penale, senza escluderne qualche più precisa definizione dei delitti del tipo di quelli che vengono effettuati contro di noi.

4. - La somma algebrica dei vantaggi e degli svantaggi per noi della nuova composizione del Governo austriaco mi sembra press'a poco uguale a zero. Klaus, come V. E. sa, mi ha riconfermato il suo desiderio di procedere nella trattativa con noi come se nulla fosse. A dir poco, qui nessuno vorrebbe scommettere un soldo su una conclusione della trattativa prima delle nostre elezioni; ma sarà meglio attendere la prima mossa da parte del nuovo Ministro, la quale potrebbe venire anche prima della nostra risposta al Memorandum austriaco del 10 gennaio. Quello che si può affermare con certezza è che fino a Natale vi era nel Governo austriaco almeno un uomo, e cioè Tonicic, e forse due (e cioè anche Klaus) disposti a fare il possibile perchè un accordo fosse raggiunto prima della fine di marzo. Ora uno di essi è scomparso e l'altro ha altre gatte da pelare. Così pure è ora più che mai da escludere che la trattativa esca dalle mani sicure e provate dei funzionari per passare a quelle dei politici: Waldheim stesso non lo permetterebbe.

Si porrà dunque a noi, prima o poi, il problema di che cosa fare durante una pausa che potrebbe anche essere assai lunga; e mi riservo di tornare su questo argomento.

Vorrei tuttavia, prima di esprimere un giudizio circa la volontà e la capacità del nuovo Governo di far procedere la trattativa, incontrarmi con i due uomini chiave e cioè con Withalm e con Waldheim. La presenza di Withalm al Governo, per quanto possa rendere agitata la vita all'interno di esso, potrebbe dargli quel coraggio e quella fermezza (se l'uomo sarà ancora a favore di una rapida soluzione della questione altoatesina) che altrimenti potrebbe mancargli.

5. - Riassumendo: la soluzione della crisi governativa, anche se essa aveva origine parzialmente dalla difficile posizione internazionale dell'Austria, è stata guidata soprattutto dalle esigenze di politica interna e avendo l'occhio alle elezioni dei prossimi anni. Sono stati mandati via gli uomini compromessi in scandali finanziari come Bock, quelli che avevano dato speranze eccessive al pubblico come ancora una volta Bock o Tonicic, o che si erano resi impopolari come il Ministro delle Finanze Schmitz (che diventa però Governatore della Banca Nazionale, ove ci si attende che si trasformi da keynesiano in ortodosso), o gli ingenui come Hetzenauer. Come osserva la maggior parte dei commentatori politici, alcune facce sono nuove ma i problemi dell'Austria sono sempre quelli vecchi. Per cominciare a risolverli bisogna in primo luogo che il Governo sia strettamente unito: e cioè che Klaus e

Withalm restino alleati e non rivali. Appena formato il nuovo Gabinetto, la stampa si è fatta eco di voci che nella riunione del Gruppo parlamentare populista Klaus aveva annunciato la sua intenzione di ritirarsi prima delle elezioni in favore di Withalm. Lasciar correre tali voci e togliere ogni resto di autorità a Klaus sarebbe stato tutt'uno: non sorprende dunque che subito dopo il giuramento Klaus abbia rettificato queste interpretazioni dicendo che egli conta di condurre questo Gabinetto, con l'aiuto di Withalm, fino alla fine del periodo legislativo, per ottenere di nuovo una manifestazione di fiducia del popolo austriaco nella Volkspartei. Anche questo chiarimento lascia però qualche dubbio; e ci si comincia a domandare se l'accordo fra i due uomini sia per una presidenza della Repubblica Klaus nel 1971 (se egli riuscisse a essere eletto) e per un cancellierato Withalm.

Altri guardano invece al terzo uomo che è, come detto, Maleta. Se le interne rivalità in seno alla ÖVP si assorbiranno o si risveglieranno, è cosa che vedremo nei prossimi giorni. Resta la crisi fondamentale, che non è solo una crisi dei populistici, ma forse dell'Austria. Ciò che sarebbe necessario è un Governo capace di dare al popolo austriaco la fede in un suo destino autonomo. Questa fede il Governo cattolico la potrebbe dare meglio che un Governo socialista (il neutralismo socialista di oggi è figlio del socialismo che nel 1919 voleva l'annessione dell'Austria alla Germania) o che un Governo di coalizione. Ma non può darla da solo; e quando, mi diceva tempo fa Schulmeister che è il Direttore della *Presse*, quando finalmente l'Europa occidentale comincerà ad occuparsi del futuro dell'Austria?

Voglia gradire, Signor Ministro, i sensi del mio profondo ossequio.



## IL GOVERNO KLAUS-WITHALM E LA POLITICA ESTERA

*L'Ambasciatore d'Italia  
al Ministro degli Esteri on. Fanfani*

Vienna, 3 febbraio 1968

Signor Ministro,

quali sono le idee della nuova formazione governativa austriaca nei confronti dell'Italia e della questione altoatesina? Possiamo pensare ad una linea strategica, nuova o vecchia che sia, e ad una linea tattica, quest'ultima certamente nuova?

La mia impressione finora è innanzitutto che siamo di fronte ad una nuova linea tattica. E ciò, se non altro, perché il Governo Klaus-Withalm si è posto come una correzione del precedente gabinetto Klaus II. Esso sta infatti cercando di spuntare una dopo l'altra tutte le armi nelle mani dell'opposizione socialista: e ciò con una certa spregiudicatezza. Ne darò qualche esempio.

L'invio dell'esercito austriaco alla frontiera italiana era stato ridicolizzato da parte dei socialisti (e non troppo apprezzato da parte nostra)? Il nuovo Ministro dell'Interno si è precipitato a far sapere che l'esperimento non sarà ripetuto la primavera prossima, comunque vadano le cose; mentre il suo predecessore aveva riservato l'avvenire. Kreisky si era costantemente divertito a indicare che vi erano sei o sette persone responsabili per la politica estera austriaca. Il nuovo gabinetto si è precipitato a restituire a Waldheim la competenza per la trattativa con la CEE, che spettava al Ministero del Commercio (Bock), e ciò nonostante che non vi sia la più pallida probabilità che tale trattativa possa iniziarsi fra breve, e in ogni caso che essa abbia un colore politico. Toncic veniva accusato di non curare i contatti con la stampa, e perfino di non leggere i giornali? Ecco che il suo successore, quasi a contraddire la sua fama di uomo prudente e riservato, concede in pochi giorni un certo numero di interviste alla stampa, di cui due a giornali stranieri, e cioè al *Corriere* e al *Dolomiten*.

Tutto ciò, nonché i primi gesti politicamente concreti di Waldheim, mi convincono che anche nella questione dell'Alto Adige il nuovo gabinetto austriaco ha deciso di seguire una tattica diversa, per mettere a tacere almeno alcune delle accuse dell'oppo-

sizione. Le quali accuse consistevano soprattutto nella critica fatta a Tonic di essere troppo precipitoso, di voler ad ogni costo (e magari per motivi personali) la soluzione della vertenza, e di esporre così a umiliazioni e rifiuti da parte italiana.

Waldheim gode del *préjugé favorable* di Kreisky; ma a parte ciò bisogna dire che egli si è mosso con destrezza e sicurezza nei primi giorni del suo mandato. Ha riconfermato ai quattro venti che il Governo austriaco desidera una soluzione della vertenza; ha perfino preteso che esso la desidera urgentemente, e che proprio a questo scopo desidera innovare il lento e a suo parere macchinoso metodo degli incontri londinesi dei quattro rappresentanti dei Ministri degli Esteri; ha infine dichiarato che non si è lontani da una soluzione, ma che si discute ormai — come ha detto al giornalista Petta (1) — dei suoi aspetti marginali diventati importanti solo perché se ne è discusso troppo. Accogliendo un'idea che Haymerle ventilava da tempo ha sostituito al termine *Verankerung* quello di *Absicherung*: tante volte basta una parola nuova per fare la fama di un Ministro. Ha sbarazzato (o credo che sbarazzerà) il terreno dalle *konkludente Handlungen* che avevano esposto Tonic ai sarcasmi di Kreisky, guardandosi bene dal dire in giro che cosa vuole mettere al posto loro e della *Verankerung* (ce lo dovrebbe spiegare Haymerle a Roma). Ha lasciato che i parlamentari austriaci sollevassero a Strasburgo, ma con moderazione, la questione dell'Alto Adige: evidentemente per ricordarci delicatamente che vi è sempre un'opinione pubblica mondiale a cui l'Austria può appellarsi; ma anche perché il suo predecessore era stato accusato di aver inutilmente messo la museruola ai deputati nella sessione dello scorso ottobre. È vero che ciò aveva contribuito a ottenere a Tonic la ripresa del negoziato; ma molte cose si dimenticano di un Ministro che cade.

In breve: Waldheim ha in dieci giorni sgombrato la scena di un certo numero di mobili vecchi, sdrammatizzato l'atmosfera, ridotto la tensione che era venuta salendo nel mese di dicembre proprio perché tutte le forze contrarie ad una soluzione che sembrava avvicinarsi si erano coalizzate. Dopo di che è partito per New Delhi e New York per un viaggio che lo terrà distante da Vienna un paio di settimane.

2. - Fin qui la tattica. Ci sono delle posizioni di fondo che questa tattica hanno ispirato? A mio parere esse sono evidenti, anche

---

(1) Ercole Petta, corrispondente del « Corriere della Sera ».

se la prudenza diplomatica dovrebbe incitarmi a riservare l'avvenire quanto meno per qualche possibilità non del tutto identificabile ora.

Klaus e Withalm dicono sull'Alto Adige quello che hanno detto, e cioè che mirano ad una soluzione quanto più vicina possibile. *Ma le coeur n'y est plus*; inoltre vi sono buone ragioni per scoraggiare un'intensa e volenterosa ricerca di tale soluzione. La prima, alla quale almeno io finora non avevo prestato sufficiente attenzione, è la situazione politica nella « Sudtiroler Volkspartei ». Mi si dice da varie e buone fonti che Magnago fin da dicembre ha fatto sapere a Vienna che un accordo prima delle elezioni politiche italiane sarebbe dannoso a lui e favorevole ai suoi oppositori interni. (Un pubblico accenno in questo senso fu fatto da Magnago stesso dopo la riunione a Salisburgo del Comitato dei Sei a fine dicembre). Mi si aggiunge altresì che Magnago preferirebbe lasciar passare anche le elezioni regionali nel Trentino-Alto Adige, che se non sbaglio devono tenersi nel prossimo ottobre. L'accordo italo-austriaco dovrebbe, secondo questa tesi, avvenire al più presto a Novembre. V. E. ha certo maniera di accertare se questa tesi sia effettivamente fondata.

Per quanto concerne poi Vienna, ho già espresso in un precedente rapporto l'avviso che questo Governo è più debole di quello che lo precedeva. È secondo me proprio la diarchia che lo guida il suo punto più debole: e ciò non perché Klaus e Withalm non vadano d'accordo, e soprattutto non siano d'accordo sul punto fondamentale su cui ogni Governo è d'accordo, e cioè sulla necessità di vincere le elezioni: ma perché la presenza di Withalm nel Governo ha indebolito l'autorità di Klaus, il quale è anche fisicamente molto scosso (mi diceva ieri il Nunzio) dagli attacchi personali che gli sono stati rivolti.

In queste condizioni c'è chi non esclude che il piano di Withalm, che ormai appare essere stato quello di non esporsi in prima linea alla prova del fuoco delle elezioni, e di lasciare che Klaus regga il Cancellierato fino ad esse ma non oltre, sia destinato a sbriciolarsi fra non molto. Con la difficoltà di reperire i mezzi per sanare il bilancio una nuova crisi governativa potrebbe aver luogo anche nell'autunno prossimo. Ma anche se ciò non avverrà, resta il fatto che il Gabinetto Klaus-Withalm deve mettersi nella posizione migliore per riconquistare la maggioranza assoluta, o almeno quella relativa, nel 1970.

---

(1) Silvius Magnago, leader del « Sudtiroler Volkspartein » dal 1957. Attualmente presidente del partito.

La discussione è aperta ai vertici del partito. L'idea di fare Gredler (1) Ministro degli Esteri, dimostra che per lo meno Klaus pensa che lo spazio elettorale per la Volkspartei va trovato a destra; altri scontano invece la coalizione coi socialisti, e non vogliono pregiudicarla con mosse affrettate. Quale che sia al riguardo l'atteggiamento di Withalm, che ha sempre conservato qualche legame con i socialisti, mi pare chiaro che il Governo rifuggirà dal compiere atti che dispiacciono alla destra più o meno estrema: fra di essi vi è certamente la soluzione della questione altoatesina.

3. - Se questa situazione è esattamente descritta e se vogliamo ora esaminare quali conseguenze ha per noi, dobbiamo cominciare col dire che Waldheim si è messo senza dubbio in una posizione tatticamente favorevole. La palla, come si dice, è nel nostro campo: sia perché noi dobbiamo agli Austriaci una risposta al memorandum del 10 gennaio, sia perché Waldheim ci ha ora ufficialmente proposto di inviare Haymerle a Roma: non perché spero molto da questa visita, ma perché essa prova che da parte austriaca nulla si lascia di intentato.

Mi permetto esprimere subordinatamente l'avviso che tocchi ora a noi non lasciarci prendere da questo gioco: sia per sfuggire a una troppo facile accusa, sia per esplorare meglio che cosa è veramente nelle intenzioni di Vienna. È dunque mio sommesso consiglio che V. E. lasci venire Haymerle a Roma prima che sia data da parte nostra una risposta scritta al memorandum. Chè se poi riteniamo preferibile non darvi risposta scritta, la visita di Haymerle sembrerebbe ancora più opportuna per un sondaggio approfondito delle più recenti idee della *Ballhausplatz* (Cancelleria Federale inclusa). Varrebbe la pena per esempio di indagare in che cosa la *Absicherung* differisce dalla *Verankerung*: e a questo proposito mi corre l'obbligo di riferire a V. E. un recente episodio che non è senza qualche interesse.

4. - Come V. E. sa, mercoledì 31 gennaio, si è riunita a Vienna, per iniziativa della « Associazione austriaca per la politica estera », una tavola rotonda fra giornalisti italiani ed austriaci. Mentre da parte nostra erano presenti solo Segre del *Giorno*, Giovannini della *Stampa* e Petta del *Corriere della Sera* (a causa del cambio di direzione di quel giornale) e erano assenti dunque gli invitati *Messaggero* e *RAI-TV*, la stampa austriaca era rappresentata a altissimo livello, con i Direttori dei due maggiori quotidiani viennesi,

---

(1) Gredler Wilfried, dal 1963 Ministro plen. dell'Austria al Consiglio d'Europa di Strasburgo; Segretario generale della sezione austriaca della Lega Europea di Economia.

*Presse e Kurier*, col famoso Mayer, Direttore della *Tiroler Tageszeitung*, col Direttore di un giornale di Graz e col redattore-capo politico della Televisione. I nostri giornalisti, che sono apparsi favorevolmente impressionati del tono equilibrato e responsabile che la conversazione ha avuto, mi hanno riferito che il redattore politico della TV, Dalma, il quale è un ex croato ustascia, ex galoppino di Franz Josef Strauss a Monaco e attualmente tornato a far parte dell'Impero, ha ad un certo momento lanciato l'idea che l'Austria abbandoni il concetto della garanzia internazionale mentre l'Italia abbandonerebbe dal canto suo il veto all'associazione austriaca alla CEE. Questa proposta non solo non ha trovato obiezioni negli altri Austriaci, ma è stata commentata favorevolmente, anche dal Direttore della *Tiroler Tageszeitung*, che ha detto di avere già accennato a questa idea in un suo articolo.

Non costruirei troppe e neanche poche speranze sopra questo episodio. Non vedo bene i solerti funzionari della Ballhaus rinunciare da un giorno all'altro al concetto di garanzia internazionale che con tanta costanza sono riusciti dal 1962 in poi a introdurre nel negoziato con l'Italia. Ancora meno vedo Klaus farsi accusare da Kreisky di aver abbandonato anche quella parvenza di ancoraggio del pacchetto che Toncic credeva di aver ottenuto, e che secondo il capo socialista egli Kreisky aveva raggiunto. Ma una certa stanchezza è nell'aria: ci si sente dire che se il Governo italiano desse alla minoranza sudtirolese qualche concreta prova di buona volontà, ciò migliorerebbe l'atmosfera, e permetterebbe di essere più *coulants* sull'aspetto giusinternazionalistico della faccenda. Vi è forse gente che pensa a Bolzano e altrove se non sia questo il momento di ricominciare a giocare la partita in campo interno, come già accaduto una volta in passato, per cercare di strappare all'Italia ulteriori aggiunte al pacchetto. La massima attenzione mi sembra dunque d'obbligo.

5. - Comunque si decida di rispondere agli Austriaci per l'immediato, pare a me che noi dovremmo proporci a un certo momento di meditare in modo approfondito (e magari con il sistema del gruppo di lavoro) sulla nuova situazione. Così potrebbero essere sottoposte all'esame di V. E. e del Governo alcune passibili alternative di azione, all'interno e all'estero, per l'anno 1968. Mi permetterò con un prossimo rapporto di elencare alcune riflessioni sul pro e sul contro di talune delle posizioni che ci sono in teoria aperte.

Voglia gradire, Signor Ministro, i sensi del mio profondo ossequio.



## I PROBLEMI INTERNAZIONALI DELL'ITALIA

*L'Ambasciatore d'Italia  
al Ministro degli Esteri, sen. Medici*

R.

Vienna, 30 agosto 1968

Signor Ministro,

il discorso da V.E. tenuto al Parlamento sulla tragedia ceco-slovacca ha interpretato il sentimento unanime del Paese. Non vi è niente da aggiungere all'analisi che V.E. ha fatto delle origini, della portata e delle conseguenze dei fatti di Praga; né alle direttrici che V.E. ha proposto alla nostra politica estera nell'attuale periodo.

2. - V.E. non poteva naturalmente entrare in particolari, sui quali d'altronde può darsi Ella si sia soffermata nella replica al dibattito che, al momento in cui scrivo, non mi è nota.

Posso aggiungere qualche breve chiosa ai punti principali fatti da V.E., e richiamare qualche punto minore?

3. - NATO. La contraddizione di cui soffre questa organizzazione che costituisce il fondamentale strumento di difesa dell'Europa occidentale è che essa deve appunto servire all'Europa, ma che la sua essenza è americana. Orbene il grado di priorità dell'Europa nella politica americana varia con gli anni: attualmente è molto basso. Quando agli Americani si parla oggi di Europa, ha scritto un socialista austriaco, essi voltano la testa dall'altra parte. La ragione non sta soltanto nel Vietnam, anche se al Vietnam è in gran parte dovuta la corsa americana all'investitura presidenziale a Mosca (progettati viaggi di Nixon e di Johnson): questo è un motivo tutto sommato contingente. Le ragioni di fondo sono due altre. La prima è l'assurda valutazione che sia necessario agli USA « pagare » l'appoggio sovietico contro la futura minaccia cinese, quando è l'URSS la prima vittima designata dell'espansionismo cinese, e pertanto è ad essa che spetta casomai « pagare » l'appoggio americano. A causa di questa primitiva e anchilosata concezione, la distensione con l'URSS ha ed avrà (finché non trionferà una concezione più realistica) la priorità sull'Europa, *paesi dell'Alleanza Atlantica inclusi.*

Certo questi Paesi hanno qualcosa di più da sperare che i poveri cecoslovacchi; ma quanto esattamente? Lo stupro della Cecoslovacchia è una conferma dell'affare di Cuba: in condizioni di equilibrio nucleare trionfa chi nel settore ha la superiorità convenzionale. La NATO (e questa è la seconda ragione per cui l'Europa passa dietro all'URSS nelle priorità americane) non ha la superiorità convenzionale locale. Non avendola, e non essendo da ritenere che un governo americano possa scatenare una guerra nucleare se non nelle più estreme estremità, la NATO deve assistere *sans bouger* a mutamenti dell'equilibrio militare in Europa che sono tutti a suo danno. Nel '56 truppe sovietiche si sono installate in Ungheria; nel '66-'67 la marina sovietica ha trovato modo di fare il proprio nido in Mediterraneo; nel '68 le truppe sovietiche sono entrate in Cecoslovacchia (e vi resteranno). Vedremo fra poco truppe sovietiche anche in Romania? E a quel momento quanto tempo dovrà passare prima che il Presidente Tito o chi per lui acquisti la benevolenza sovietica con qualche concessione militare, per esempio in Adriatico?

Gli Americani non possono d'altronde fornire all'Europa occidentale la superiorità convenzionale che sola potrebbe impedire che cadano uno dopo l'altro (penso anche alla neutralizzazione del Nord Europa) i nostri castelli di carta. Essi forniscono la protezione contro i ricatti nucleari sovietici: grandissimo beneficio di cui dovremo essere loro riconoscenti — e debitori — fintantoché l'Europa non potrà assicurarsi questa protezione da sola. Forniscono anche 5 divisioni terrestri, forze aeree tattiche, e soprattutto molto materiale. Ma non fanno e non possono fare di più; e hanno ragione di non farlo, visto che gli Europei non compiono la loro parte nella difesa della propria terra.

L'attuale NATO non può quindi, anche prescindendo dalla secessione francese, difendere l'Europa dal progressivo impoverimento e indebolimento delle sue posizioni politiche e strategiche. Potrebbe farlo se ci fosse un adeguato sforzo europeo, e cioè se ci fosse l'Europa. Perché non dovrebbero 250 milioni di Europei uniti equilibrare 250 milioni di sovietici anzitutto nel settore convenzionale?

4. - *L'Europa*. Il soprassalto causato dal fiasco di Suez e dal dramma di Budapest creò nel 1956 quel tanto di Europa Unita che abbiamo, e cioè il Mercato Comune. La prosperità, la distensione, il « dialogo » e l'ostinazione olandese impedirono nel 1962 l'abbozzo di una politica estera comune europea; l'egoismo francese e il conservatorismo britannico l'allargamento del Mercato Comune al-

l'Inghilterra. Dal 1962 anche l'Europa, come la NATO, ha camminato all'indietro.

La Gran Bretagna è ormai, rispetto alla costruzione europea, come il neutrone nell'atomo: ha massa, ma non ha carica positiva né negativa. Il gioco è dunque totalmente nelle mani della Francia: di un certo *pensiero* francese, che temporaneamente si incarna in de Gaulle.

V. E. ha visto Debré, e sa che cosa egli pensa. Da lontano io immagino che la Francia, e de Gaulle che ne è la voce, pensino cose che, dopo l'affare cecoslovacco, cominciano a essere diverse da quelle di qualche mese fa. Certamente pensano di aver avuto ragione, e in un punto l'hanno avuta: gli Stati Uniti hanno riconfermato col loro atteggiamento che l'Europa viene al terzo posto delle loro preoccupazioni. Noi Europei non abbiamo mai voluto confessarci questa realtà, perché politicamente ci faceva comodo rimettere il nostro fardello sulle capaci spalle dello Zio d'America. De Gaulle siede apparentemente tranquillo sulla poltrona Louis Treize crogiolandosi nella sua *Schadenfreude*. Ma deve (non è possibile che non sia così), e se non oggi domani) sentire che ha avuto anche torto. Lo scopriremo nella sua conferenza-stampa del 9 settembre. A che cosa infatti se non alla balcanizzazione ha condotto la sua politica « europea », velleitaria, prematura e mal calcolata?

Se tutto si limitasse a questa iniziale presa di coscienza non ci sarebbe molto da sperare. Ma vediamo quali sono da sempre le costanti dell'azione della Francia: sarei tentato di dire da Luigi XIV. La prima è di *essere eguale all'Inghilterra*: fare la tratta dei negri, possedere colonie nel Nuovo Mondo e in India, dividersi il controllo del Mare del Nord, ripartirsi la Turchia o l'Africa, e giù giù fino alle cose minori quali avere il proprio mercato dell'oro o reggere la concorrenza del grano canadese.

Questo sogno di parità con la Gran Bretagna, che venne sconfitto alla Nouvelle Orléans, a Québec, a Pondichéry, a Trafalgar, a Fascioda, a Dunkerque e via dicendo, appare ormai raggiungibile. La Francia ha la sua bomba H, e in condizioni che sono di poco diverse da quelle inglesi. In una Comunità europea non vi è ora più alcun campo in cui la Francia sarebbe inferiore alla Gran Bretagna: alla condizione naturalmente che questa cessi di ricevere trasfusioni di sangue o addirittura di organi dagli Stati Uniti, che non siano assicurate anche alla Francia. La prima delle due obiezioni francesi all'Europa mi pare dunque possa scomparire (alla condizione sopradetta).

La seconda costante dell'azione della Francia è di mantenere, accanto alla parità con l'Inghilterra, *la superiorità sulla Germania*.

Questa superiorità al momento attuale esiste, ma si pensa a Parigi che possa prima o poi essere rimessa in questione data la primigenia forza della Germania: donde lo sporadico far lampeggiare la possibilità di una riassicurazione con Mosca. La condizione minima a cui la Francia può accettare una vera Unione europea è che la Germania resti com'è: e cioè senza bomba e senza Prussia.

In altre e più concise parole, ciò che la Francia chiede (lo chiederebbero anche Mendès e Mitterand) è che la Gran Bretagna dichiari di rinunciare ai suoi legami privilegiati con gli Stati Uniti, e che la Germania dichiari di rinunciare alla Prussia Orientale (Pomerania, Slesia, ecc.) e chiuda gli occhi circa la riunificazione con quella Occidentale (Sassonia, ecc.). *It's a big order*, come si dice in lingua americana: ma se non si può eseguirlo mi pare si debba disperare di istituire mai l'Europa; il che fa di noi tutti, prima o poi, dei Dubcek o dei Papadopoulos potenziali.

5. - *Colloqui segreti e Congressi.* Da una parte politica in Italia si è levata la richiesta di far riunire il Consiglio Atlantico o quello europeo ad altissimo livello. Mi permetto dire (anche in base all'insuccesso del sondaggio fatto da Kiesinger) (1) che l'idea non va al centro della questione. I Congressi, sia a sette che a quindici, non hanno altro scopo che convincere i piccoli a approvare quanto è già stato deciso altrove dai grandi.

La buona direzione mi sembra quella presa da V. E., con i suoi incontri con Brandt e Debré. Bisognerà forse salire di uno o di due gradini, e fare in modo che si abbiano dei contatti — circondati del massimo riserbo — con de Gaulle (forse prima della conferenza-stampa), con Wilson, con Kiesinger (prima del suo incontro con de Gaulle). L'interlocutore dovrebbe essere un italiano: noi Italiani non abbiamo niente da pretendere né da difendere, e quindi siamo nella migliore posizione per portare i vari nodi ad un unico pettine.

6. - *L'Italia e il TNP.* V. E. conosce la mia allergia a questo trattato, col quale si pretende che coloro che hanno fatto voto di castità si evirino. Quando penso che gli Americani hanno con esso regalato gratis all'URSS la pelle della Germania mi viene da sospirare. Avessero perlomeno chiesto in cambio la testa di Ulbricht!

---

(1) Kiesinger Kurt-Georg, Cancelliere tedesco. Dal 1950 al 1958 rappresentò il gruppo parlamentare CDU (Unione Democratica Cristiana) all'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa. Nel 1958 fu eletto Primo ministro del Baden-Württemberg.

Purtuttavia questo contratto leonino lo potremmo far servire a qualcosa, nella nostra azione sui Tedeschi. La « pausa di riflessione » di cui V. E. ha più volte parlato, e che Kiesinger ha ora fatto sua, deve permetterci consultazioni con gli Alleati. Non con i soli Americani dunque, ma anche con i Tedeschi, ai quali sarebbe dunque da dire: crediamo proprio, voi e noi, di poter evitare per molto tempo di aderire al TNP, compromettendo oltre che la nostra alleanza con gli USA la nostra attrattiva verso l'Est dell'Europa? O non dobbiamo piuttosto monetizzare a Parigi e a Londra la nostra adesione: capitali ambedue desiderose, per motivi diversi, di incassare la nostra rinuncia (in particolare quella germanica) alle armi nucleari?

Ho la massima simpatia per le accorate arringhe che sull'argomento « TNP come impedimento all'unità europea » ha scritto Sergio Fenoaltea. Ma che non debba esser possibile estrarre *ex malo bonum*? Mi pare che la rinuncia tedesca (e nostra) alle armi nucleari *nazionali* potrebbe incoraggiare Francia e Inghilterra a fare i passi decisivi verso l'unità europea: anche perché la rinuncia tedesca significherebbe di fatto una rinuncia a perseguire individualmente con la forza il mutamento dello status quo territoriale nei confronti della Polonia (linea Oder-Neisse) e della Cecoslovacchia. Può voler questo dire che la prima forma dell'unità europea consisterà in una supremazia franco-inglese, esemplificata dal loro possesso di armi nucleari, mentre gli altri paesi federati parteciperebbero solo al controllo politico di esse? Non vedo molto di male in una soluzione del genere: essa è anzitutto il primo salto verso l'avvenire, in secondo luogo permette di presentare l'operazione in chiave distensiva.

La ricerca di una intesa del genere presuppone naturalmente che la « pausa di riflessione » duri sufficientemente a lungo. Molti argomenti e pretesti possono permetterci di prolungarla, in un periodo come questo.

7. - *Italia, Polonia e Cecoslovacchia.* Il tentativo di raggiungere l'unità dell'Europa passa avanti a tutto. Ma se esso dovesse fallire, per esempio per cattiva volontà tedesca, dovremmo a quel momento riprendere una libertà d'azione paragonabile a quella che hanno altri membri dell'Alleanza. Il che nel caso specifico potrebbe voler dire: riconoscere l'intangibilità della linea Oder-Neisse, il che de Gaulle ha già fatto da anni; riconoscere la decadenza *ex tunc* del Trattato di Monaco dato che esso porta, ahinoi, anche una firma italiana. Queste mosse, che presto o tardi saranno necessarie da parte di tutti, non sarebbero fatte a fini di *distensione*,

come pretende il pensiero politico volgare, ma al fine di contribuire al ricupero di un *equilibrio*: quello che fu sconvolto quando perdemmo alcune delle più gloriose conquiste del mondo di vita occidentale, la Polonia, la Cecoslovacchia e l'Ungheria. E solo riconoscendo lo status quo di Potsdam — meglio se con la RFT, se no anche da soli — che allenteremo in parte la morsa sovietica su questi paesi.

8. - *L'Italia e la Cina*. Sempre a fini di equilibrio dovremmo considerare la possibilità di uscire dall'immobilismo nel caso della Cina. Il malumore altrettanto russo che americano per tale nostra azione non dovrebbe preoccuparci oltremodo: sempre che ci siamo convinti che agli Americani non abbiamo niente da chiedere oltre a quanto essi possono veramente darci.

Potremmo perciò cominciare dalla imminente Assemblea Generale a votare a favore (o quanto meno ad astenerci) circa l'ammissione della Cina Popolare all'ONU. Non cercherei di negoziare la cosa con Pechino: non servirebbe a niente, neanche ad assicurare una vita decente ai nostri rappresentanti in quella capitale. Direi di farlo se non altro per ragioni di politica interna: e cioè per levarci questo sasso dalla scarpa (e anche per dare un dispiacere al PCI che dovrà comunque far buon viso a cattivo gioco).

9. - *L'Italia, l'Austria e la Jugoslavia*. Da ultimo, Signor Ministro, vi è ciò che non Le è mai sfuggito, ma di cui nel triste momento attuale Ella certo vede ancor più impellente la necessità: ed è il rimettere in ordine le relazioni con l'Austria e la Jugoslavia, nostri immediati vicini, chiudendo con onorevoli accordi le dispute che con loro abbiamo circa l'eredità della guerra. Piccole liti fra vicini per un muro divisorio o una servitù di passaggio: l'assurda testardaggine con cui abbiamo lasciato imputridire le due questioni appare assolutamente indifendibile in un momento in cui la sopravvivenza del nostro patrimonio comune è minacciata. Si pensi che, così restando le cose, in caso di attacco all'Austria o alla Jugoslavia, che non vi è ragione di escludere a priori e per sempre, le truppe italiane, che sono le prime — e nel caso jugoslavo le uniche — che potrebbero offrire un soccorso temporaneo, verrebbero certamente richieste da quei due Governi di non inoltrarsi nel loro territorio.

Ecco, Signor Ministro, le poche considerazioni che mi permetto di sottoporre a V.E., dopo aver vissuto il dramma della Cecoslovacchia nella capitale che in Europa è la più vicina a quel disgraziato Paese. Si è trattato di una grossa sconfitta per la li-

bertà, e quindi per tutti noi; si è trattato anche di una sconfitta dell'Europa e della sua concezione della vita associata, come Ella ha così ben messo in rilievo al Parlamento nel ribadire i principii dell'indipendenza, del non-intervento e della dignità umana. Possa la coscienza di questa duplice sconfitta muovere tutti noi, in Italia e nell'Occidente, all'azione che appare disperatamente necessaria.

Voglia gradire, Signor Ministro, i sensi del mio profondo ossequio.



## TRATTATIVE ITALO-AUSTRIACHE SULL'ALTO ADIGE

*L'Ambasciatore d'Italia  
al Ministro degli Esteri on. Nenni*

Vienna, 11 febbraio 1969

Signor Ministro,

tornato a Vienna il 6, sono andato a vedere Waldheim oggi. Il Ministro mi attendeva con un evidente interesse, e mi ha subito chiesto quale atmosfera avevo trovato a Roma, e che cosa il Governo italiano pensi circa la conclusione della trattativa sull'Alto Adige.

Gli ho risposto in maniera congrua, ribadendo che il Presidente del Consiglio, V. E. e l'intero Governo sono quanto mai disposti a concludere l'intesa con l'Austria. Si desidera però da un lato da parte italiana che non resti alcun possibile equivoco sul contenuto del « pacchetto », a evitare malintesi e future controversie: è quel che l'on. Berlofffa (1), in costante accordo col Prefetto Giovenco, mette a punto con Magnago. (Waldheim mi ha manifestato una certa delusione sull'esito del colloquio del 10 fra Loewenthal e Gaja, in particolare circa la non definitività della data del 1° marzo per la riunione degli esperti).

Dall'altro lato ci si attendeva da parte nostra che sul calendario operativo gli Austriaci mettessero finalmente le ultime carte in tavola: e, quando dicevo ultime, pensavo al fatto che ad ogni riunione un nuovo coniglio usciva dal cappello di Halusa; *item* in quella del 30 gennaio, la composizione del Comitato preparatorio delle leggi, che non ci risultava fosse stata suggerita da Magnago. (In fatto di ultime carte *je ne croyait pas si bien dire*, come questo rapporto mostrerà più giù).

2. - Ho poi chiesto al Ministro che cosa potesse egli dirmi circa la decisione, in relazione specialmente alle continue bordate che Kreisky lancia contro il progetto di intesa, del Governo austriaco.

Avendomi Waldheim detto che Cancelliere e Governo sono

---

(1) Alcide Berlofffa, Consigliere nazionale delle ACLI e della DC dal 1954. Eletto deputato nel 1953 nella circoscrizione di Trento e Bolzano; rieletto nella stessa circoscrizione negli anni 1958, 1963 e 1972.

cheché avvenga decisi a portare l'accordo a conclusione, non per un vantaggio elettorale ma per intima convinzione della sua intrinseca necessità, gli ho chiesto se egli fosse sempre dell'avviso ventilato un paio di settimane fa: e cioè che non sia necessario un voto del Nationalrat sulle dichiarazioni di Klaus. Il Ministro mi ha risposto che, dopo una consultazione fra Klaus, Withalm e lui stesso, era stato deciso che il voto del Parlamento è necessario. Kreisky stava infatti dicendo in giro che senza un voto del Parlamento l'intesa con l'Italia non avrebbe alcun valore permanente; egli avrebbe denunciato ciò come uno sfacciato imbroglio elettorale della Volkspartei.

Ho preso atto con soddisfazione della cosa, dicendo che anche a noi sembrava che — come il Parlamento italiano col suo voto affermativo sulle dichiarazioni del Presidente Rumor impegnerà l'attuale e i futuri Governi — così doveva impegnarsi (fosse pure a semplice maggioranza) il Nationalrat.

3. - Al che Waldheim mi ha messo davanti un piatto di cui i nostri negoziatori hanno certo annusato l'odore a distanza, ma che finora non era stato servito in tavola. È quello della «autenticazione» del calendario operativo e dei testi di dichiarazioni messi a punto e approvati dagli esperti. I giuristi austriaci, ha detto Waldheim, e in particolare il prof. Ermacora (1), obiettano che il calendario operativo potrebbe essere un semplice *chiffon de papier* (i giuristi hanno la debolezza di citazioni del genere). Bisognerebbe quindi che calendario e testi allegati siano siglati o firmati, proprio come si fa per le liste-merci degli accordi commerciali. Si potrebbe dichiarare all'atto della firma che ciascuna delle parti mantiene intatta la propria posizione giuridica (idest, giustiziabilità o meno del pacchetto): purtuttavia, la firma del calendario e di una specie di Atto Finale contenente i testi approvati — discorsi dei due Primi Ministri, dichiarazioni all'ONU, quietanza austriaca — farebbe sì che l'Austria, in virtù del capo I della Convenzione di Strasburgo, che anche presso di noi è in vigore, potrebbe in caso di non esecuzione appellarsi alla Corte dell'Aja.

4. - Avendo io alzato le sopracciglia tutto quel che mi era possibile, Waldheim si è affrettato a dirmi che egli stesso non vedeva

---

(1) Felix Ermacora, Professore di Diritto Internazionale all'Università di Vienna dal 1964. Membro della Commissione per i diritti dell'uomo nel Consiglio d'Europa (dal 1959); delegato austriaco alla Commissione per i diritti dell'uomo delle Nazioni Unite (1960-1966); osservatore austriaco alla delegazione delle N.U. nella 15a, 16a e 18a Assemblea Generale.

bene in quali casi, per quali mancamenti italiani e con quali fini l'Austria avrebbe potuto ricorrere all'Aja *durante* il periodo di messa in atto del pacchetto. Ma il poter far stato di una simile facoltà avrebbe tagliato l'erba sotto i piedi di Kreisky. Quest'ultimo non avrebbe potuto più blaterare che il pacchetto non aveva una garanzia internazionale. Waldheim aveva visto Kreisky a lungo; Klaus lo riceverà domani; anche Withalm lo vedrà. Ma se si potesse da parte nostra accettare qualcosa del tipo di quanto egli mi accennava, l'affare sarebbe nel sacco. Ecco a suo parere un argomento per l'incontro tra Ferri e Kreisky.

5. - Riferirò prima a V. E. quanto ho risposto a Waldheim; e poi alcune considerazioni personali sulla faccenda.

Al Ministro ovviamente non ho celato la mia viva sorpresa. Finora la nuova « formula magica » era che il calendario operativo, con la sua corrispondenza di prestazioni e controprestazioni, nel salvaguardare la posizione giuridica dei due Paesi introduceva nella soluzione quel tanto di automatismo (in pratica, di pressione politica su ciascuna delle due parti) che era necessario e sufficiente.

Apprendevo ora che al Governo austriaco — il quale aveva più volte dichiarato a me e ad altri che sarebbe andato al Nationalrat sicuro della sua maggioranza *purché la SVP in Alto Adige approvasse pacchetto e calendario* — preferiva tirare roccolo un'altra volta, e vedere se poteva impaniare anche il ricorso all'Aja *durante* (e non soltanto *dopo*) la messa in atto del pacchetto: e tutto ciò perché la campagna di Kreisky gli faceva venire i sudori freddi, e voleva in qualche modo venire incontro alle pretese di costui.

Personalmente — ho detto al Ministro — non potevo che rispondergli che dubitavo fermamente che — al punto cui siamo arrivati — il Governo italiano volesse cambiare l'ipotesi di lavoro degli ultimi mesi. Se a Vienna si voleva l'intervento di un *deux ex machina* internazionale, questo era proprio ciò che il Parlamento italiano avrebbe difficilmente tollerato. Il Presidente del Consiglio aveva già abbastanza da fare sulla propria sinistra per doversi preoccupare della propria destra.

6. — Che se poi, ho aggiunto, questa novazione nell'atteggiamento austriaco era dovuta alla speranza che certe legittime inquietudini — sul pacchetto, d'altronde, e non sulla soluzione della vertenza con l'Austria — manifestate da certi ambienti del PSI permettessero uno sfruttamento tattico da parte austriaca, era mio

obbligo dirgli con la massima chiarezza che — per quel tanto che ho l'onore di conoscere di V. E., dell'on. Ferri, dell'on. Zagari e degli altri dirigenti nazionali del PSI — egli si faceva delle illusioni, e con lui se ne faceva Kreisky. (Waldheim ha citato a questo punto, non so quanto a proposito, ciò che Kreisky gli aveva detto qualche giorno fa: e cioè di possedere una lettera di un alto responsabile del PSI, che nel 1965 lo assicurava che il partito avrebbe appoggiato unanimemente il progetto di intesa Saragat-Kreisky. Gli ho replicato che, qualsiasi giudizio possa darsi dell'accordo S-K, che aveva indubbi meriti, eravamo nel 1969 e non più nel 1965). Mi pareva necessario che a Vienna ci si convincesse, sia alla Kaerntnerstrasse (Volkspartei) che alla Loewelstrasse (SPOe), che in Italia c'è un Governo di coalizione; e che nessuno dei due maggiori partiti coalizzati avrebbe rotto con l'altro sulla questione dell'Alto Adige.

7. - La conversazione è poi, come accade, scivolata su punti di minore importanza (come la formula Halusa, che senza dubbio ci verrà presentata, purché sia sicuro che anche in prima lettura la legge costituzionale debba dal nostro Parlamento essere approvata a maggioranza di due terzi), e infine si è soffermata su problemi di altro ordine, circa i quali ho riferito a parte. Mi consenta ora V. E. di concludere questo rapporto con qualche considerazioni personale.

Si può anche non fare l'accordo con l'Austria, checché si sia sperato a Vienna, a Bolzano e a Roma nella breve estate di San Martino del gennaio appena trascorso. Se V. E. si fa mostrare alcune delle comunicazioni che io inviai al Suo predecessore, potrà constatare che è almeno da novembre che io segnalo la possibilità, anzi la probabilità, che l'accordo non si faccia benché il traguardo non sia mai apparso così vicino (ma la stessa impressione si ebbe alla fine del 1964). Nel recitare la mia parte di Cassandra — benché pochi siano stati e siano come me favorevoli a mettere fine alla vertenza con l'Austria — ho costantemente richiamato l'attenzione del Governo italiano su due punti:

a) che se l'intesa non si raggiunge, debba esser chiaro per l'opinione pubblica mondiale che la colpa è dell'Austria; e

b) che, se non altro per evitare guai in Alto Adige (forse più gravi del pensabile, a causa delle speranze fiorite in questi ultimi due mesi), dovremmo esser pronti a sostituire all'impegno morale internazionale derivante da una intesa raggiunta con l'Austria l'impegno *nostro* a presentare e far approvare dal Parlamento un in-

sieme di misure corrispondente al pacchetto. In questo modo, è per la prima volta in 51 anni, l'Alto Adige diverrebbe cosa nostra: cessando di essere cosa soggetta alle proteste di Seipel e di Stresemann, alla dissimulazione di Dollfuss e Schuschnigg, alle concessioni e manomissioni di Hitler, alle pressioni interessate dei vincitori dell'ultima guerra.

8. - Circa il punto *a*), e cioè per far sì che la colpa ricada sull'Austria, non posso in questo frangente raccomandare altra cosa che quella che a Merano il secondo partito della nostra coalizione governativa si dimostri fermo sulla linea su cui il negoziato si è attualmente attestato. L'Italia tratta con il Governo austriaco e non con la sua opposizione. Se la SPOe persiste nella sua ostilità alla formula d'intesa attuale, spetta al monocoloro Governo austriaco decidere se se la sente di portarla egualmente all'approvazione del suo Parlamento o no. Se non se la sente, o se non riceve l'approvazione, potremo allora noi informare l'opinione pubblica mondiale, appellarci alle Nazioni Unite, e soprattutto vedere come passare alla seconda fase, quella di cui sub *b*).

9. - È ovvio che *a*) e *b*) sono legati assieme. A poco ci servirebbe avere l'opinione pubblica mondiale dalla nostra parte per alcuni mesi, se più tardi attentati, dimostrazioni e reazioni a catena si verificassero (il che non è certo, ma non è neanche da escludere).

Ma se, avendo noi già molte difficoltà a far passare l'intesa al Parlamento (ad esempio, prima che venga introdotto il referendum abrogativo), ritenessimo che raggiungere questo desiderabile ed indispensabile obiettivo sarebbe ancor più difficile se verrà a mancare la pressione dell'impegno internazionale, allora noi dovremmo porci la domanda se non esista qualche machiavello per neutralizzare la campagna di Kreisky, per ridare al Governo austriaco quel coraggio che esso aveva trovato negli ultimi mesi, e più ancora per consolidare la posizione e la buona disposizione di Magnago e dei suoi amici, dalla cui approvazione della soluzione che a noi è accettabile, tutto dipende.

La novissima pretesa austriaca di ottenere quello che in linguaggio diplomatico si chiama una approvazione *ne varietur* del calendario operativo e dei testi che ne discendono non è « manifestamente infondata ». A chiunque sarebbe difficile difendere in un libero Parlamento un'intesa con un altro Paese che non sia *couchée* su un pezzo di carta che porti la sigla dei delegati dei due Governi. Aggiungo che siamo anche noi parzialmente interessati — come

l'Austria — a un tale *ne varietur*. Ci importa, per esempio, esser sicuri, che la formula della quietanza finale, che il Governo che reggerà l'Austria di qui a 4 o 5 anni ci darà, sia esattamente quella che Gaja e Halusa (1) hanno messo a punto 4 o 5 anni prima.

Se i capelli dei nostri giuristi si drizzano loro in testa, e non a torto, di fronte ai ragionamenti e ai propositi di Waldheim che urtano contro la sacrosanta norma del « nessun nuovo accordo », non esiste proprio qualche altra scappatoia? Quando due privati vogliono autenticare certe loro dichiarazioni senza farne un contratto, le depositano presso un notaio. Possiamo per l'occasione rinvenire una figura di « notaio internazionale » presso cui ciascuna parte depositerebbe unilateralmente il calendario operativo (e relative future dichiarazioni), così che a tempo debito si possa provare senza dubbio di sorta che le azioni e le dichiarazioni corrispondono esattamente a quelle su cui Gaja e Halusa si erano messi d'accordo anni prima? E chi potrebbe essere questo notaio? Il Presidente della Confederazione Svizzera o il Re di Svezia cui pensavano gli autori del progetto di soluzione del 1964? Il Segretario Generale delle Nazioni Unite, alle quali Nazioni Unite il calendario operativo già prevede venga fatta entro il primo anno una dichiarazione da ciascuna delle due parti: dichiarazione orale sibbene, ma che resterà a verbale?

10. - Mi domando dunque, Signor Ministro, se nell'ipotesi che noi vogliamo giungere entro questa primavera all'intesa con l'Austria, e se quindi vogliamo contribuire a offrire a Kreisky una via d'uscita, al Governo di Vienna una nuova dose di coraggio, ai moderati di Bolzano un appoggio contro gli estremisti, e a noi stessi un modo di sortire finalmente dal labirinto in cui da 50 anni ci aggiriamo senza incontrare una caritatevole Arianna, non convenga mettere allo studio l'accettabilità di una qualche formula che si ispiri a quanto sopra, o qualcosa di equivalente.

Io resto convinto che, nonostante la mal ispirata astuzia dell'ultima ora di Waldheim (anche lui sta vedendo la fama, se non la gloria, sfuggirgli dalle dita, e comincia a fare errori), l'attuale Governo austriaco preferisce — se possibile — fare l'accordo. Lo vuole la grande maggioranza del popolo austriaco. Lo vuole il tirolese Wallnoefer, che mette in gioco la propria carriera politica. Lo vuole la grande maggioranza del gruppo etnico di lingua tede-

(1) Roberto Gaja Ambasciatore, ex Direttore generale degli Affari Politici. Arno Haluja, Ambasciatore, ministro degli Affari Esteri austriaco 1962-1964, con rappresentanze presso l'OECD dal 1964 al 1968.

sca in Alto Adige. Non lo vogliono i professionisti della *Sudtiroler Frage*, di qua e di là del Brennero, austriaci e italiani. Non lo vogliono i nazisti, in Austria e in Germania: oggi a Bolzano (direbbero, se avessero mai sentito parlare di Carlo Rosselli) domani a Breslavia. Non lo vogliono i Sovietici e tutti coloro che — anche da questa parte della linea divisoria dell'Europa — intendono mantenere un cuneo fra latini d'Italia e germanici.

Per il no e per il sì, mi sembra che queste siano tutte ragioni che consigliano di esaminare se sia possibile un ultimo tentativo — che non comprometta i nostri interessi essenziali — per giungere a un'intesa con l'Austria. È quello che, nella fase attuale, può raccomandare — in sicura coscienza e quasi con l'animo di chi guarda alle cose con sereno distacco — l'agente di V. E. in Vienna, con l'espressione del suo devoto ossequio.



## L'ATTUALE MOMENTO DEL PROBLEMA ALTOATESINO

*L'Ambasciatore d'Italia  
al Ministero degli Esteri*

Vienna, 31 ottobre 1969

Ho, giorno per giorno, riferito sulle interviste, sulle prese di posizione dei partiti, sui commenti stampa attinenti all'Alto Adige e credo di esser riuscito a dare a codesto Ministero un'abbastanza chiara « fotografia » della Vienna politica e giornalistica che si occupa di Sudtirolo.

Ho scritto, di recente, che l'argomento principe per gli oppositori è ora quello dell'esistenza di *più* « pacchetti », donde la necessità di raffrontarli e di discutere in riunioni apposite a Vienna, Roma, Innsbruck e Bolzano, con l'evidente scopo di far saltare il calendario previsto — dal voto del Congresso della SVP alle dichiarazioni di Klaus al Nationalrat — e rinviare tutto a dopo le elezioni austriache.

Ho incaricato quindi uno dei miei collaboratori di recarsi da Tschofen, appena rientrato da Innsbruck, per conoscere la sua valutazione della situazione.

Il Capo dell'Ufficio Alto Adige appariva stanco e preoccupato: stanco per i due giorni di accanito dibattito ad Innsbruck e preoccupato per la violenza e la malafede degli oppositori.

2. - La conversazione si è imperniata sul problema del o dei pacchetti e Tschofen ce ne ha dato una spiegazione che riferisco, lasciando a codesto Ministero di completarla con le notizie che, di certo, avrà ottenuto da Bolzano.

Il testo del pacchetto, consegnato dal Presidente del Consiglio a Magnago, è stato tradotto in tedesco a Vienna ed è stato trasmesso, in forma non ufficiale, ai gruppi parlamentari del Nationalrat, nonché ai partecipanti delle riunioni del 27 e 28 ottobre di Innsbruck.

Questi ultimi, però, hanno contemporaneamente ricevuto da Bolzano il testo del pacchetto, del quale Magnago aveva curato una rielaborazione raggruppando per materia il contenuto del pacchetto stesso, al fine di renderlo più intelligibile. Sempre ai fini di una maggiore chiarezza — ci è stato detto — Magnago ha ap-

portato, a vari punti, alcune chiose, che sono le cosiddette « note a pie' pagina ». Pare che sul contenuto e sul testo di queste note, Magnago avrebbe ottenuto da Roma un'approvazione.

Non mi dilungo più sull'« edizione Magnago » del pacchetto perché essa sarà costì certamente nota.

È facile immaginare che gli oppositori, trovandosi due testi nelle mani, abbiano fatto del loro meglio per sfruttare l'occasione avvalendosi soprattutto delle citate « note a pie' pagina », per sostenere l'impossibilità di giungere ad una conclusione, allorquando vi erano — a loro avviso — incertezze sul contenuto del pacchetto.

Secondo Tschofen, invece, trattasi di una differenza soltanto formale, l'unico testo valido essendo quello che la Presidenza del Consiglio ha inviato, a fine settembre, a Magnago. Ad esso dovrebbe riferirsi, nella Risoluzione votata il 20 ottobre 1969 dalla SVP, il penultimo paragrafo, lettera a) (che per facilità di consultazione riproduco: « che il suo consenso è valido soltanto per il pacchetto il cui testo — assieme alle formule di interpretazione in esso contenute — ha formato l'oggetto della risoluzione »).

3. - Un altro argomento della conversazione è stata la progettata riunione ad Innsbruck di rappresentanti politici del nord e sud Tirolo, prima della votazione del Congresso SVP. Non tutti sono d'accordo sull'utilità o quanto meno sull'opportunità di questa riunione, gli uni dicono che essa darà luogo agli stessi dibattiti del 28 ottobre dai quali gli oppositori di Magnago trarranno motivi di conforto, gli altri sostengono che occorre dare a tutti modo di sfogarsi per « diminuire la pressione ». Questa è la tesi di Wallnoefer ed è quindi assai probabile che la riunione si terrà.

4. - Sui dibattiti del 27 e 28 Tschofen ha detto che poche e rapidamente ribattute sono state le critiche al calendario operativo, mentre insistenti e violenti sono stati gli attacchi al pacchetto. Interessante è notare che fra i socialisti intervenuti nella discussione vi è stata una diversità di impostazione e di tono critico. Il Vice Landeshauptmann si sarebbe, ad esempio, fatto notare per il suo intervento equilibrato e sprovvisto di punte polemiche. Ma le sue parole venivano ricordate da Tschofen proprio perché costituivano quasi un'eccezione in una riunione in cui gli animi erano accesi e gli spiriti tutt'altro che sereni. Ed è proprio ciò che preoccupa — come dicevo all'inizio — il collega della Ballhausplatz: oramai si sono scatenate simpatie, antipatie, rivalità, personalismi che rendono torbida l'atmosfera e difficile la discussione. Gli estremisti ne

profittano e scagliano accuse di tradimento o di vigliaccheria, che giornali in cerca di sensazione sfruttano ciecamente.

5. - Il 3 novembre Waldheim si presenterà alla stampa per rispondere a domande su « Problemi attuali della politica estera austriaca ». Mi è facile immaginare che l'Alto Adige sarà sulla bocca di molti giornalisti, essendo questo — accanto all'integrazione economica — l'argomento del giorno.

6. - Per mia personale informazione sarò grato a codesto Ministero di volermi far conoscere — ove possibile — se un esame del pacchetto « edizione Magnago » sia stato fatto a Roma e quale ne sia il risultato.



DIRETTORE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI  
(1970-1975)

Roberto Ducci fu nominato al prestigioso incarico di Direttore Generale degli Affari Politici nel marzo del 1970, all'età di cinquantacinque anni, e dopo aver compiuto una impareggiabile esperienza, come ha potuto constatare chi ci ha seguito.

I circa cinque anni in cui rimase in quell'incarico, si trovò a dover affrontare non pochi problemi di fondamentale importanza, che vanno dal processo d'integrazione europea alla sicurezza dell'Europa, ai negoziati sul disarmo nucleare e non, alle relazioni Est-Ovest, al superamento della guerra fredda, alla preparazione della Conferenza di Helsinki.

Abbiamo scelto i rapporti che ci sono sembrati più indicativi, costretti come siamo stati a rinunciare a documenti ancora coperti dal segreto.

Chi legga questi scritti e poi li metta in relazione a quanto si è poi verificato sulla scena internazionale, deve riconoscere che Roberto Ducci seppe non solo « vedere », ma anche « prevedere », e che contribuì in modo determinante all'atteggiamento costruttivo che la nostra diplomazia tenne in quegli anni.

*Documenti pubblicati*

- |          |      |  |
|----------|------|--|
| Febbraio | 1971 | – UNIFICAZIONE EUROPEA E CONFERENZA PER LA SICUREZZA E LA COOPERAZIONE IN EUROPA |
| Dicembre | 1972 | – IL TRIENNIO 1973-75, IL NEGOZIATO MONDIALE E LE RESPONSABILITÀ DELL'EUROPA     |
| Luglio   | 1973 | – TNP: RATIFICA DA PARTE DELL'ITALIA   |
| Luglio   | 1973 | – ANCORA SULLA DIFESA DELL'EUROPA  |



## UNIFICAZIONE EUROPEA E CONFERENZA PER LA SICUREZZA E LA COOPERAZIONE IN EUROPA

*Il Direttore degli Affari Politici  
al Ministro degli Esteri, on. Moro*

Roma, 4 febbraio 1971

1. - L'obiettivo di fondo della politica sovietica in Europa, nel contesto della strategia globale dell'URSS, presenta tre aspetti essenziali:

a) ottenere la sanzione dello status quo territoriale e politico (e cioè consolidare il proprio blocco egemonico);

b) promuovere il ritiro o almeno il disimpegno parziale degli Stati Uniti dall'Europa;

c) opporsi ai processi di unificazione economica e politica dell'Europa occidentale.

Per raggiungere questo triplice obiettivo è stato proposto il progetto di conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa, avanzato nel 1964, precisato nel 1966 e ridefinito, in modo diverso, nel 1969.

2. - Tale Conferenza nella sua ultima versione, codificata nell'Appello di Budapest del 17 marzo 1969 e nelle successive riunioni del Patto di Varsavia, nell'accezione sovietica, *dà come premessa scontata il dato di fatto dello status quo territoriale in Europa*: e ciò rimane vero anche se i Trattati stipulati dall'URSS e dalla Polonia con la Germania Federale hanno dal punto di vista politico sottratto all'eventuale Conferenza uno dei temi che, *sino al 1968, erano considerati essenziali dall'Est* (lasciando quindi in primo piano gli obiettivi b) e c) sopra accennati).

3. Mentre la Ostpolitik ha fornito indizi di possedere virtualità destabilizzanti all'Est (vedi gli eventi polacchi, anche se è assai incerto il post hoc propter hoc), e mentre manca tuttora all'URSS il riconoscimento politico e giuridico dello status quo da parte dell'intero blocco occidentale, la Germania Federale ne ha intanto ricavato la qualità di interlocutore valido (non è più uno stato « nemico », né neonazista né militarista, ed anzi quasi privi-

legiato). Tale qualità influisce, in una misura non ancora valutabile ed in forme diverse, sulla mobilità esterna ed interna dei paesi minori del blocco sovietico, imponendo all'URSS l'adozione di una nuova politica per mantenere su di essi un controllo che continui a dare garanzie equivalenti a quelle anteriori.

4. - Ne consegue che nell'ottica sovietica, la Conferenza Europea dovrebbe proporsi ormai non tanto l'avallo dello status quo quanto l'elaborazione di una nuova strutturazione delle relazioni intereuropee che, pur nella mutata, situazione, diano all'URSS lo stesso grado di sicurezza e di controllo, almeno sull'area che da un quarto di secolo è stata ad essa assegnata nel quadro dei reciproci equilibri. Va infatti considerato che, quando l'Unione Sovietica, indirizzandosi a Paesi medi o piccoli non parte del suo blocco, invoca un concetto di « sicurezza », intende esprimere una concezione che non ha molto in comune con i sistemi classici di sicurezza collettiva; in realtà i sovietici intendono la sicurezza piuttosto come l'instaurazione di un clima di cooperazione nei confronti dell'URSS, che ha, come corollario, la rinuncia da parte di questi Paesi — a termine più o meno lungo — ad ogni protezione concessa da un'altra grande potenza. In altri termini, col concetto di sicurezza l'URSS mira a superare quello di « balance of power ».

5. - Questa ricerca di una nuova struttura di relazioni intraeuropee può risultare dalle seguenti constatazioni:

a) il problema della Germania non è più considerato l'unico obiettivo di una Conferenza, come avveniva fino al 1967;

b) l'insistenza (specialmente polacca) sulla creazione di un organismo regionale di sicurezza in modo da estromettere gli Stati Uniti e da superare apparentemente la divisione in blocchi (i sovietici sperano che un'eventuale Conferenza europea stimoli, o quanto meno acceleri, il processo di disimpegno americano dall'Europa);

c) l'insistenza per la collaborazione intereuropea commerciale, economica, tecnica e scientifica, senza che si manifesti alcuna disponibilità all'instaurazione di veri rapporti umani, intellettuali e culturali;

d) il pervicace rifiuto opposto alla proposta di un disarmo bilanciato ed anzi l'abbandono delle proposte stesse, a suo tempo avanzate dall'Est, per disarmi regionali (piani Rapacki, Gomulka, Stoica, ecc.).

6. - Il concetto sovietico, apparentemente positivo, del *superamento dei blocchi* va chiarito. Per i sovietici il « blocco » è una costruzione artificiosa, imposta da interessi contrari a quelli « veri » dei popoli, con mire bellicistiche e di sfruttamento capitalista, succube al volere degli Stati Uniti. *La comunità socialista non è quindi un blocco*, bensì una associazione di popoli che perseguono tutti l'obiettivo della costruzione di una società umana tanto elevata da non essere perfettibile qualora giunga alla tappa finale del comunismo. Tutti gli stati europei dovrebbero in principio intrattenere rapporti di eguaglianza; ma ciò non comporta nell'ottica sovietica, la rinuncia ai legami esemplari esistenti fra i paesi socialisti. Qui si vuol trovare la giustificazione della dottrina Brezhnev, la quale non sarebbe quindi un effetto abnorme, ma sarebbe del tutto in armonia con la logica dell'*organizzazione delle alleanze originantesi a Mosca*, e cioè il cosiddetto « internazionalismo proletario » nell'accezione moscovita. Pertanto anche se il *Patto di Varsavia venisse dissolto*, ciò non significherebbe il dissolversi della comunità socialista; mentre sciolta la NATO, i singoli suoi membri disporrebbero di una libertà di movimento che faciliterebbe il gioco di Mosca, e le darebbe la sicurezza alle spalle per l'eventuale confronto con la Cina.

7. - L'ostilità alla NATO, per i motivi anzidetti, permane evidentemente intatta, ma non costituisce più il bersaglio principale se non nella misura in cui la NATO rappresenta lo strumento per la presenza degli Stati Uniti in Europa e l'ombrello militare a protezione della Comunità europea. Oggi dunque la mira è rivolta principalmente proprio contro il processo di unificazione europea e per opporsi ad esso si intende agire per mezzo della Conferenza sulla sicurezza e cooperazione.

8. - *L'URSS non ha in alcun modo modificato negli ultimi tempi la sua ostilità verso la CEE*, anzi è andata approfondendola in parallelo al rafforzamento di essa. Infatti, nei primissimi anni della CEE, l'URSS credette scorgervi elementi favorevoli, in quanto la nuova organizzazione poteva porre le premesse di una autonomia — o, al limite, del distacco — dell'Europa occidentale degli Stati Uniti. Dopo le difficoltà della CEE a partire dal 1963, Mosca ritenne che i destini della Comunità non fossero molto rosei, e che l'opposizione francese potesse essere più che sufficiente per evitare una trasformazione della CEE da organismo economico in organismo politico, *agendo da contrappeso alla Germania*. Gli eventi cecoslovacchi, l'impossibilità di continuare un'azione efficace anti-NATO, la necessità di dare qualche soddisfazione a degli alleati sempre più impazienti

e tutti angustiati da gravi difficoltà economiche, nonché, dal lato opposto, il progressivo rafforzamento e approfondimento della CEE, impose a Mosca un mutamento di obiettivi strategici da raggiungere mediante una azione variamente articolata intesa ad affievolire l'interesse per l'integrazione occidentale, subordinandola ai vantaggi economici (ma anche di pace sociale) di una cooperazione intereuropea.

9. - *L'Unione Sovietica è pertanto impegnata nella ricerca di alternative al rafforzamento della CEE sia in campo economico che in quello politico.* Questo obiettivo potrà essere perseguito, nella Conferenza europea, per mezzo di un attacco frontale contro le « discriminazioni » imputabili alle regole del Mercato Comune, probabilmente combinato con la proposta di speciali accordi tariffari e commerciali inter-europei, destinati a sostituirsi all'attuale Tariffa Europea Comune e alla futura politica commerciale comune. D'altra parte fin da ora Mosca cerca in modo indiretto e pragmatico di distogliere le energie dei paesi europei dalla collaborazione in seno alla CEE, allettando i singoli paesi con offerte di partecipazione allo sviluppo delle risorse naturali dell'URSS e di apertura del suo mercato interno.

10. - *Gli alleati dell'URSS non hanno — forse — interessi di equilibrio identici a quelli dell'URSS,* e vedono nella CEE aspetti positivi e negativi. Da un lato per essi il processo di unificazione occidentale potrebbe aprire nuove prospettive di allentamento dei vincoli di soggezione a Mosca, fondate sul nuovo equilibrio che si comincerebbe a instaurare fra europei. Dall'altro lato però l'integrazione CEE rende più ardui gli scambi commerciali (in specie di prodotti agricoli) e potrebbe sanzionare la divisione dell'Europa anche per il riflesso difensivo che si creerebbe nell'URSS e che rischierebbe di condannare irrimediabilmente i Paesi minori a rivestire la camicia di Nesso del blocco orientale. Si tratta di valutazioni intersecanti e contraddicentesi, ma intimamente fra loro collegate.

11. - *Le attuali difficoltà del negoziato su Berlino e nei contatti inter-tedeschi si spiegano tenendo presente questo schema generale.* Non si può escludere che l'URSS giudichi essere andata troppo innanzi nel negoziato con la RFT, e ritenga che i risultati raggiunti non riescano ad obbligare la RFT a rinunciare alla tentazione di partecipare ad un raggruppamento politico-militare di nuovo tipo, del quale, secondo Mosca potrebbero essere indici la consultazione politica periodica iniziata a Monaco il 19 novembre e l'accre-

sciuto impegno militare deliberato dall'ultima sessione atlantica. Questa delusione potrebbe dar maggior peso alle resistenze di Ulbricht, dettate oggi da esigenze di sopravvivenza sempre più esplicite che Mosca non può ignorare. L'andamento ondulante del negoziato su Berlino denota, specie alla vigilia del XXIV Congresso del PCUS, la ricerca di nuovi indirizzi politici di fondo.

12. - L'URSS si trova così dinnanzi a un dilemma. Un riconoscimento della CEE, anche se soltanto da parte del COMECON, porterebbe a stabilizzare la divisione dell'Europa: ad Est un gruppo statico e conservatore, tecnologicamente arretrato ed economicamente stagnante, ad Ovest un gruppo con una pronunciata tendenza all'espansione e al rafforzamento economico e dunque politico. D'altro canto, l'ignorare a lungo la CEE e preconizzare solo rapporti individuali fra Stati, svuoterebbe di significato il COMECON, darebbe troppa autonomia ai paesi minori del blocco, e impedirebbe l'attuarsi della direttiva mirante ad un'Europa dagli Urali all'Atlantico, con la quale si mira ad evitare l'unificazione occidentale e a promuovere l'esclusione degli Stati Uniti dal vecchio continente.

13. - La soluzione di questo dilemma potrebbe essere rappresentata pertanto, nella visuale sovietica, da una *nuova organizzazione regionale*, considerata un surrogato dell'integrazione CEE, nella quale l'URSS conserverebbe una posizione egemonica.

14. Se dunque la politica sovietica del momento attuale si propone, nel promuovere la conferenza europea, di prendere a bersaglio principale la CEE e l'unificazione occidentale è evidente che da parte nostra si debba avere chiara la necessità di scegliere fra una unità europea che favorisca il progresso nella libertà o l'accettazione di una distensione attuata solo come ricerca di un « ap-peasement » che corrisponde agli interessi egemonici sovietici.

15. - Ciò non toglie che l'*ipotesi* di una conferenza ed in genere il *dialogo* sempre più frequente ed articolato fra Paesi dell'est e dell'ovest costituiscano uno *strumento di contatto in Europa e quindi un incoraggiamento alla pace*. In tal senso l'Occidente (e in specie la NATO) devono fare la loro parte per preparare una Conferenza europea di cui abbiano chiari i limiti, ma soprattutto gli obiettivi che da parte nostra si vogliono raggiungere.

Nella cornice delle consultazioni occidentali (a sei, a dieci, a quindici) sarebbe dunque opportuno approfondire le prospettive di una eventuale conferenza da un triplice angolo visuale:

a) premesse politiche necessarie: il riconoscimento delle realtà occidentali e cioè il riconoscimento dei residui ma irrinunciabili legami di Berlino con la RFT, la necessità di una più civile convivenza fra le due parti della nazione tedesca, prospettive di pace nel Mediterraneo;

b) ordine del giorno, e partecipazione: il primo punto proposto dal Patto di Varsavia (trattato sulla rinuncia all'uso della forza) si riduce a poco più della conferma dei trattati intercorsi con la RFT; il secondo punto (collaborazione economica e tecnico-scientifica) può accettarsi solo se ad esso corrisponde una qualche forma di riconoscimento della Comunità Economica Europea, la quale anche dovrebbe essere presente come tale alla Conferenza (si tralascia qui di dibattere se tale presenza si incarnerebbe nel presente come tale alla Conferenza (si tralascia qui di dibattere se tale presenza si incarnerebbe nel Presidente di turno del Consiglio o nel Presidente della Commissione) per i dibattiti su questo punto; altri punti vanno da noi proposti (libera circolazione delle persone e delle idee, riduzione bilanciata delle forze, norme di buon comportamento, ripudio di ogni dottrina limitatrice della sovranità e indipendenza);

c) procedura: l'utilità di mantenere aperti i canali di dialogo e di contatto consiglia di studiare il problema di un inizio di multilateralizzazione, sotto forma di esplorazione senza impegno, più o meno nei termini del memorandum finlandese del 24 novembre 1970, discusso a Roma col Presidente Kékkonen.

16. - La conferenza, e in genere il dialogo Est-Ovest, è considerata dai paesi dell'Europa Orientale come un mezzo per acquisire, sia pure entro limiti realistici e quindi angusti, una certa autonomia di linguaggio e di sviluppo, anche interno. Di conseguenza non conviene all'Occidente alimentare l'impressione che si voglia seguire un atteggiamento di chiusura o di rigidità; esso scoraggerebbe aspirazioni bensì legittime, ma che non possono esprimersi che in un foro accettabile dall'URSS, come la conferenza europea.

17. - Se ne conclude che il processo di allargamento e di approfondimento della CEE deve continuare con impegno anche sul piano dell'unificazione politica. Prima di allora il dialogo Est-Ovest dovrebbe piuttosto affrontare quei temi di sicurezza, di misure di pace, di riduzione di tensioni e di armamenti, di più sciolti contatti, senza addivenire ad una istituzionalizzazione dei rapporti economici inter-europei che si tramuti in organismi regionali tali da minare la CEE alla base.

## IL TRIENNIO 1973-1975, IL NEGOZIATO MONDIALE E LE RESPONSABILITÀ DELL'EUROPA

*Il Direttore Generale degli Affari Politici  
all'on. Ministro degli Esteri, Sen. Giuseppe Medici*

Roma, Natale 1972.

È facile profezia che gli anni 1973-74-75 costituiranno un triennio cruciale. In tale periodo si svolgeranno tre grandi negoziati destinati a incidere sull'equilibrio politico ed economico mondiale. Del primo di essi — il negoziato militare — sono protagonisti Stati Uniti e URSS; l'Europa ne è per ora uno degli oggetti. Del secondo di essi — il negoziato politico — sono principali protagoniste le due Superpotenze; Europa e Cina potranno avervi voce, ma quanto determinante non è ancora possibile dire. Il terzo negoziato — monetario e commerciale — ha per protagonisti Stati Uniti, Europa occidentale e Giappone, non senza partecipazione del mondo sovietico e di quello sottosviluppato.

Lo si voglia o no — e da parte degli USA e dell'URSS sembra si sia inclini a volerlo — i tre negoziati si intersecano e si influenzano l'un l'altro. È opportuno in ogni caso averne una veduta d'insieme. Che cosa promettono essi all'Europa, e all'Italia?

2. - *Il negoziato militare* vuol dire anzitutto i SALT II, ed accanto a essi le MBFR. Durante la trattativa SALT i Paesi dell'Europa — sia occidentale che orientale — verranno di quando in quando consultati; ma saranno ascoltati solo là dove i loro interessi coincidono con quelli delle Superpotenze.

Si può d'altra parte escludere che entro il 1975 possano farsi passi concreti verso il disarmo mondiale. La Conferenza Mondiale del Disarmo è ancora nel sonno amniotico. Non vi è dunque possibilità altro che indiretta di far pesare la Cina sul negoziato militare a due.

La trattativa MBFR è indubbiamente pericolosa per l'Europa occidentale, ma si può ritenere che, con qualche buona volontà da parte americana ed europea, essa non sovvertirà l'equilibrio delle forze sul continente. Vi è insita tuttavia una *pericolosa* virtualità: l'emergere di un sistema di controllo americano-sovietico sul po-

tenziale militare dell'Europa, e in particolare dell'Europa centrale. Il realizzarsi di un'area di sovranità limitata sotto il profilo militare mutilerebbe nel settore più delicato il futuro potere politico europeo: talché l'Unione Europea resterebbe la ragion sociale di una grande impresa economica transnazionale. Pompidou ha cominciato ad accorgersene.

Più grave ancora è il rischio che fa correre all'Unione Europea la trattativa SALT II, benché molto tempo debba passare (fino al '74 o al '75) prima che essa giunga a conclusione. Dai primi SALT l'Europa uscì, tutto sommato, abbastanza bene: venendo limitati a due siti e a 200 missili difensivi per parte gli ABM delle due Superpotenze, una certa credibilità è restata alle forze nucleari inglesi e francesi.

Non è tuttavia da escludere che la logica stessa dei SALT II — limitazione quantitativa e se possibile qualitativa dei vettori nucleari offensivi delle Superpotenze — conduca queste ultime al tentativo di limitare, controllare e (se possibile) abolire le forze nucleari minori.

Ciò sembra assai difficile nel caso della Cina, per ovvi motivi; ma non è impensabile nel caso della Gran Bretagna e della Francia, per le ripercussioni che avrebbe, soprattutto sulla prima, un impegno reciproco sovietico-americano di non trasferire più a terzi il *know-how* nucleare militare. I due Paesi potranno « fare da sé » (soprattutto unificando le loro forze); ma la conseguenza ne sarà di essere « contati fuori » dell'arsenale nucleare americano. Costituendosi in Forza Nucleare realmente indipendente, essi accetterebbero la decadenza a medio termine dell'Alleanza Atlantica: con le difficoltà psicologiche che una decisione del genere dovrebbe però superare, nei due Paesi interessati e nell'intera Europa occidentale.

Per una realistica valutazione dei pro e dei contro si deve tuttavia tener presente che la logica della deterrenza nucleare tende a rendere sempre meno realistico il ricorso ad armi atomiche per arrestare operazioni militari convenzionali in Europa centrale. Già sta tramontando, dopo la dottrina della rappresaglia massiccia, quella MacNamara della risposta flessibile; e in ogni caso saranno gli Europei a voler sempre meno correre il rischio che — intoccabili i due santuari (territori americano e sovietico) — oggetto degli scambi nucleari resti soltanto l'Europa. In altri termini, la deterrenza con armi *nucleari* americane di un'aggressione *convenzionale* sovietica sta rapidamente declinando.

Se questa analisi è esatta, ne discende che il negoziato militare americano-sovietico degli anni 1973-1975 può imporre all'Eu-

ropa occidentale una scelta cruciale. O farsi riconfermare come zona protetta dal deterrente nucleare americano, anche se questo è valido in realtà solo contro un ricatto nucleare sovietico, e se la vera difesa dell'Europa occidentale resta affidata a forze convenzionali notoriamente insufficienti; o, accettando le estreme conseguenze delle MBFR, lasciarsi trasformare in zona demilitarizzata, denuclearizzata e finlandesizzata; o federarsi, dotandosi di un deterrente nucleare credibile anche se piccolo, e affidando la propria sicurezza al gioco non facile ma non impossibile del variabile equilibrio quadripolare o pentapolare.

3. - *Il negoziato politico* si incarna nella cosiddetta Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, di cui si recita a Helsinki il prologo.

Dato il collegamento che soprattutto l'Unione Sovietica, ma anche gli Stati Uniti, non possono non stabilire fra questo negoziato e quello militare, il sistema europeo che le Superpotenze sono spinte a trarne sembra riassumibile con la formula: una pace di Augusta + un Trattato di Locarno. Non sembra infatti nell'interesse sovietico compiere alcunché di radicale per escludere ora gli Stati Uniti dall'Europa: gli Stati Uniti potrebbero per rivalsa alzare il prezzo dell'accordo strategico, e dare nuovo impulso al gioco con la Cina. Non è, per converso, nell'interesse americano impegnarsi per abbattere il Muro ideologico-politico, se questo debba portare l'Unione Sovietica a rifiutarsi ai SALT e alle MBFR. In tale convergenza di interessi la CSCE rivela la sua qualità essenziale di formula politica intesa a coprire l'intesa sovietico-americana nello scacchiere europeo.

Non dovremo ad esempio sorprenderci se alla fin fine gli Americani ci consiglieranno di aderire all'organo permanente pan-europeo proposto dall'URSS. Corrisponderanno essi così al desiderio romeno, jugoslavo, austriaco e finlandese di istituzionalizzare un qualche *involvement* americano nella sicurezza degli stati europei non protetti da alleanze. Troveranno in ciò una aggiornata giustificazione al loro impegno in Europa, rendendolo però meno costoso in uomini e finanze. Potranno infine — sistemata l'Asia sud-orientale e l'Europa centrale — dedicarsi a ricercare con l'Unione Sovietica una soluzione per il Medio Oriente, dato che comincia a diventare urgente il problema della sicurezza e continuità dei rifornimenti di petrolio all'economia occidentale.

Nel negoziato politico europeo — *volet* di un negoziato mondiale che in quanto tale passa largamente sopra le loro teste — gli Europei occidentali avrebbero una certa voce in capitolo soltan-

to se, nel corso di esso e prima della sua conclusione, raggiungessero un grado sufficiente di unità d'azione.

Ben poco vi è purtroppo sull'orizzonte comunitario che lasci sperare in uno sviluppo in questo senso, se non la speranza stessa che la sfida provochi una valida risposta. La cooperazione politica europea (Davignon) è a un punto morto: con danesi, olandesi e irlandesi essa retrocede anziché avanzare. Il II Rapporto del Lussemburgo (previsto per fine giugno 1973) minaccia di essere poco più di un pannicello caldo. Il progetto di Unione Europea che le Istituzioni della Comunità dovrebbero disegnare entro il 1975 rischia di arrivare — ammesso che si riesca a farne una vera Costituzione unitaria — troppo tardi, perché a fine 1975 i giochi probabilmente saranno già fatti.

Ci si accorge a questo punto quale errore sia stato il non aver accolto la proposta italiana di affidare a un uomo politico di taglia europea e a un Comitato intergovernativo a Nove il *prenegoziato* sull'Unione Europea. Forse non è passato il momento di tornare a questo progetto, se i Governi europei realizzeranno che essi si trovano sempre in ritardo di un'iniziativa e di un anno.

Sarebbe da miope non vedere le reticenze, le cattive abitudini, le tradizioni sbagliate e gli altri ostacoli di cui è seminata la strada. Da Copenaghen si guarda a Stoccolma e Oslo piuttosto che a Bruxelles e Parigi. Da Dublino si guarda a Belfast piuttosto che di là dalla Manica. Dall'Aja si guarda più volentieri a Washington che a Bruxelles. Londra sarà semi-paralizzata sino alle elezioni generali. I dirigenti di Parigi continuano a tenere aperto sul tavolo il testamento di Richelieu (alleanza con il Nord in funzione anti-tedesca): e tanto più da quando cominciano a nutrirsi timori che Brandt faccia lo stesso con i *Gedanken und Erinnerungen* di Bismarck, sognando la seconda riunificazione della Germania.

4. - *Il negoziato monetario e commerciale*, in cui si scontreranno Stati Uniti, Europa occidentale e Giappone, terrà anch'esso il cartellone nel 1973-1975. Sulla scena appariranno spesso e volentieri il blocco dei Paesi a economia socialista e il blocco dei Paesi a economia arretrata.

La difficoltà di questo negoziato per l'Europa è analoga a quella già vista nei due casi precedenti, anche se di grado minore. Non c'è dubbio che l'indipendenza dell'Europa è anche l'indipendenza dal dollaro-carta e da un sistema commerciale che comporti eccessivi vantaggi per l'economia americana, così più sviluppata e così più flessibile di quella europea. Ma il problema politico va al di là della disputa sulla scelta fra un sistema « mondialista » e

una divisione del mondo in alcuni sistemi regionali (di cui quello di un'Europa che voglia restare democratica potrebbe essere il sistema Europa occidentale-Mediterraneo-Africa). Salta agli occhi che tale scelta non può essere fatta isolatamente: e cioè senza considerare le ripercussioni di essa sugli altri due negoziati mondiali né gli effetti di questi su di essa. Una dichiarazione di indipendenza economico-monetaria dagli Stati Uniti non potrebbe ad esempio non avere le sue conseguenze sull'Alleanza Atlantica; un ritorno al sistema politico-militare atlantico è anche un ritorno a regole transoceaniche di gioco commerciale e monetario.

Anche qui, l'alternativa europea non mancherebbe, ma sottoposta agli stessi limiti che abbiamo visto più sopra. Vi sono volontà e tempo perché gli Europei occidentali instaurino un'Unione economico-monetaria capace di stabilire relazioni cordiali ma paritarie col sistema regionale americano? E in che relazioni il sistema europeo-occidentale dovrà stare con il blocco socialista? (L'emisfero meridionale ha, anche in questo caso, rilevanza limitata: la vera partita venendo giocata fra i tre sistemi dell'emisfero settentrionale).

Intanto il dinamismo economico americano comincia a rivolgersi verso l'Unione Sovietica. La definizione che di quest'ultima ha dato J.J. Servan-Schreiber « la nuova frontiera dell'America », per quanto polemica, non è forse esagerata. Di fronte a un rapporto economico che — almeno in teoria — avrà dimensioni continentali, gli Stati dell'Europa occidentale continuano a presentarsi *uti singuli*. Il metterli gli uni contro gli altri sarà per il Cremlino un gioco abbastanza facile, che lo compenserà delle delusioni che potranno dargli i propri satelliti (tenuti d'altronde a briglia corta dall'URSS grazie alla loro dipendenza in fatto di materie prime e di sbocchi). E anche a Washington non dispiacerà del tutto non trovarsi di contro un fronte comune europeo.

5. - Indicare i problemi che si ergono nella loro drammaticità dinanzi a noi Europei non è certo sufficiente a suggerire l'azione da svolgere. Ciò richiederebbe un più lungo discorso.

Sarà sufficiente dire in primo luogo che ciascun Stato dell'Europa occidentale dovrebbe metter ordine nella propria casa, almeno arrestando l'inflazione. In secondo luogo, si dovrebbe nel 1973 o al più tardi nel 1974 (cercando da un lato di rallentare e minimizzare i negoziati su cui abbiamo influenza — la CSCE e le MBFR —, dall'altro di muovere con cautela verso il negoziato economico) proporre un chiarimento generale fra Europei occidentali. Questo chiarimento dovrebbe avvenire in tutti i campi, compreso quello

militare e politico (non sarebbe altrimenti possibile far rientrare agli inferi sia Richelieu che Bismarck); ma potrebbe prendere impulso dall'inevitabile confronto con gli Stati Uniti in campo monetario e commerciale. Qui nasce il problema del Vertice euro-americano, di come prepararlo e per quando (il 1973 è forse troppo presto, il 1975 forse troppo tardi; nel 1974 sarà l'Europa matura per porre a sé stessa la questione militare?).

Si pone, in terzo luogo, la domanda di come giocheranno a favore o contro questo chiarimento generale tra Europei le forze politiche al potere nei singoli Stati. Fondamentale sarà a questo riguardo il risultato delle elezioni generali francesi del marzo 1973. Se sotto l'egida di Pompidou potrà raccogliersi — entro e fuori del Governo — una maggioranza sufficiente a resistere agli estremismi gollista e socialcomunista, molte speranze potranno risorgere.

Se la consultazione politica in Gran Bretagna avrà luogo a fine '73 o nel '74 è difficile dire, ed è difficile fare pronostici sull'esito. Della Germania Federale sappiamo invece che essa resterà socialdemocratica per 4 anni; ciò che è meno chiaro è quanto tempo ci vorrà perché la tentazione di dar priorità sull'Europa al riavvicinamento fra le due Germanie si estingua. Una maggiore disponibilità in senso europeo della Francia potrà accelerare la guarigione.

Italia, Belgio e Olanda hanno bisogno dell'Europa per mediare i loro problemi interni: è una verità largamente riconosciuta dalle loro forze politiche dei più vari colori (in Olanda con il limite di uno sfrenato pro-americanismo). Danimarca e Irlanda non entrano veramente nel gioco.

Sembra dunque prudente — per giudicare dei tempi e dei modi dell'azione da svolgere — attendere il risultato delle elezioni in Francia. Se esso è favorevole, la ricerca di un chiarimento generale europeo diverrà d'attualità col concludersi dei Preliminari di Helsinki e con i primi passi delle MBFR. Il viaggio di Nixon in Europa, la riunione dei Ministri degli Esteri CEE nel giugno 1973 offriranno le occasioni per aprire il dibattito. Non importerà raggiungere subito l'unanimità; è concepibile che alcuni Paesi diano qualche buon esempio anche da soli (come nel caso dell'elezione a suffragio diretto dei loro deputati a Strasburgo in concomitanza con la prima consultazione politica nazionale).

## TNP: RATIFICA DA PARTE DELL'ITALIA

*Il Direttore Generale degli Affari Politici  
al Ministero degli Esteri*

Roma, 9 luglio 1973

Il Trattato contro la proliferazione delle armi nucleari è stato firmato dall'Italia l'8 gennaio 1969 (avrebbe dovuto esserlo nell'agosto del 1968 se non fosse avvenuta l'invasione della Cecoslovacchia). Esso è entrato in vigore, fra i Paesi che vi hanno aderito, il 5 marzo 1970.

2. - Il Trattato non ha raccolto quella generalità di consensi che i suoi fautori si erano riproposti. In effetti 36 Paesi *non* lo hanno sino ad oggi *né* firmato *né* ratificato (e tra essi Paesi come Algeria, Argentina, Brasile, Francia, Israele, India, Pakistan, Spagna). Trentuno Paesi, pur avendolo firmato, *non* lo hanno ancora ratificato (e tra questi Giappone, Indonesia, Libia, RAU e Turchia).

3. - L'Italia non ha ancora iniziato la procedura per la ratifica del TNP.

Secondo le direttive impartite dal Presidente del Consiglio On. Andreotti essa ha invete iniziato la procedura di ratifica *dell'Accordo di verifica EURATOM-AIEA*, firmato il 5 aprile a Bruxelles. L'Accordo di verifica presenta particolare carattere di urgenza, sia per noi che per gli altri membri della Comunità Europea. Dipende infatti dalla sua entrata in vigore nei cinque Paesi non nucleari membri di EURATOM la liceità per i Paesi fornitori (tra cui gli Stati Uniti) di continuare a fornirci combustibili nucleari, senza rendersi responsabili di violazione degli obblighi derivanti dal TNP (divieto di forniture a Paesi che non siano sottoposti ai controlli AIEA). Una volta entrato in vigore l'accordo di verifica, potremmo dunque contare sulla continuazione delle forniture *senza necessità giuridica di ratificare il TNP*. La ratifica del TNP diviene a questo punto un problema esclusivamente politico.

4. - Come tale, il problema andrà visto sotto gli aspetti di politica interna oltre che sotto quelli di politica internazionale. Per quanto concerne i primi, ci si astiene in questa sede dall'esprimere una valutazione. Per quanto riguarda gli aspetti di politica interna-

zionale, il problema deve essere valutato da parte nostra da un triplice punto di vista: nel quadro della situazione nel Mediterraneo, in quello dei rapporti Est-Ovest, e in quello comunitario.

a) - Dal punto di vista della situazione in Mediterraneo, non si può non tenere conto del fatto che solo otto Paesi mediterranei hanno ratificato in TNP, mentre nove Paesi — e tra questi i maggiori — non vi hanno ancora aderito. La loro posizione è tuttora o incerta o negativa (e lo resterà per Francia, Spagna, Albania e Israele).

b) - Dal punto di vista dei rapporti Est-Ovest, la ratifica del TNP da parte italiana può apparire un ulteriore contributo — soprattutto di carattere ideologico — al processo di distensione. Ma appunto in quanto si tratta di un contributo alla distensione potrebbe essere utile calcolarne le modalità ed i tempi allo scopo di massimizzarne l'utilità per noi. I grandi negoziati multilaterali Est-Ovest (OSCE, MBFR) sono appena ai loro inizi, e non mancheranno nel corso di essi dure contrattazioni su questioni di vitale importanza sia per l'Italia che per l'Europa e l'Occidente in genere. Potrebbe essere pertanto conveniente valutare l'utilità della nostra ratifica del TNP in questo più vasto contesto politico: in altre parole, non « darla via » subito, ma tenerla in serbo come carta da utilizzare al momento più opportuno nel prosieguo dei negoziati.

c) - C'è del resto anche da tener conto del fatto che la sorte ultima del TNP appare tuttora problematica, e che l'astensione e l'incertezza di Paesi importanti non può non avere il suo peso. Non è escluso che di qui a qualche tempo le sorti del TNP possano trovarsi in bilico. A quel momento i Paesi dell'EURATOM potrebbero divenire l'elemento determinante per assicurare il successo definitivo del Trattato. Conseguentemente la loro posizione negoziale ne sarebbe rafforzata. Potrebbe essere perciò quello il momento più opportuno per trattare con le Potenze che hanno interesse al consolidamento del Trattato. Ciò allo scopo precipuo di esercitare pressioni sugli Stati militarmente nucleari per indurli a dare applicazione agli Articoli IV, V e VI del Trattato che pongono obbligazioni a loro carico in tema di collaborazione per lo sfruttamento degli usi pacifici dell'energia nucleare e in particolare di *disarmo nucleare*, e che sono rimasti fin qui disattesi.

d) - Da un punto di vista europeo, l'accettazione del TNP viene a consacrare una differenziazione di « status » fra i Paesi membri della Comunità che non è certo fatta per favorire le prospettive della costruzione unitaria dell'Europa. Comunque il TNP è stato firmato

da tutti i Paesi membri meno la Francia, e ratificato da Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca. Lo si può considerare quindi come un dato di fatto. Si deve aggiungere che gli altri nostri partners dell'EURATOM sembrano tutti intenzionati a ratificare insieme sia l'Accordo di verifica che il TNP.

Da questo punto di vista le prospettive del processo di unificazione europea resterebbero dunque affidate a una *entità federale europea*, che potrebbe succedere allo status nucleare delle due Potenze nucleari europee, come riconosciuto quanto meno dal Governo americano nelle sue « interpretazioni » ufficiali del Trattato. Per tenere conto però delle considerazioni di cui ai punti a) e c) c'è da domandarsi se non potrebbe studiarsi una *soluzione più graduale* che meglio tuteli i nostri interessi: dare eventualmente inizio alla procedura parlamentare di ratifica, decidendo peraltro — una volta che la legge fosse approvata dal Parlamento — di sospendere il deposito della ratifica in attesa che siano maturate circostanze internazionali più favorevoli.

Qualora decidessimo di seguire una tale linea di azione, potrebbe essere opportuno consultarci con gli altri « partners » della Comunità Europea, allo scopo di cercare di convincerli ad adottare una posizione comune. In questo senso una missione potrebbe essere intrapresa nelle quattro Capitali nel settembre prossimo.



## ANCORA SULLA DIFESA EUROPEA

*Il Direttore Generale degli Affari Politici  
al Ministro degli Esteri on. Moro*

Roma, 20 luglio 1973

L'Ambasciatore Malfatti (1) ha riferito l'11 corrente che il Ministro Jobert (2), interpellato circa la risposta da dare ai diplomatici europei desiderosi di approfondire la posizione da lui espressa nel discorso del 19 giugno all'Assemblea Nazionale sul problema della *difesa europea*, ha fatto sapere che « nelle attuali circostanze egli non ritiene di dover aggiungere altro, e che attende con interesse i commenti, le osservazioni e il contributo di riflessioni che potranno venirgli dai partners della Francia ».

2. - Non è illegittima la domanda se l'atteggiamento attendista di Jobert sia motivato dalla coscienza delle notevoli difficoltà che il problema presenta, anche per i singoli Paesi della Comunità Europea. Secondo questa interpretazione, ci si attenderebbe da parte francese a reazioni fredde o tiepide da parte dei partners della Comunità. Ciò permetterebbe a Parigi di sostenere che ancora una volta, come nel 1971 col « Piano Fouchet » (3), la Francia ha fatto il suo dovere di richiamare l'attenzione degli europei sull'esigenza di garantire in comune la propria sicurezza, ma che ancora una volta non è stata né capita né seguita.

3. Personalmente darei la preferenza a una interpretazione meno pessimistica della mossa francese. A Parigi si sente giungere l'ora della verità nel campo strategico. Come è noto, la dottrina tuttora prevalente negli Stati Uniti della *risposta flessibile* ha tra le sue conseguenze il raggiungimento dell'obiettivo — per ciascuna delle Superpotenze — di controllare in maniera unitaria tutte le armi atomiche, *comprese quelle degli alleati*.

(1) Francesco Malfatti di Montetretto, Ambasciatore a Parigi dal 1969 al 1977.

(2) Michel Jobert, ministro degli Esteri francese dal 1973 al 1974.

(3) Dal nome di Christian Fouchet, diplomatico, Presidente del Comitato di studio del progetto di unità politica europea tra i Sei paesi, negli anni 1958-1962.

L'Accordo americano-sovietico per la prevenzione delle guerre nucleari include nelle pieghe dei suoi paragrafi il concetto che una sicura prevenzione delle guerre nucleari, garantita dalle due Superpotenze, non sarà possibile se all'Accordo non partecipino anche le Potenze nucleari minori.

4. - Si può dunque concepire che Stati Uniti e URSS mirino ad ottenere *a medio termine*:

a) l'accessione di Cina, Gran Bretagna e Francia all'Accordo sulla Prevenzione delle guerre nucleari;

b) in un tempo ancor più lontano, la partecipazione delle tre Potenze nucleari minori a dei SALT mondiali.

5. - Se obiettivi del genere sono difficilmente raggiungibili nei confronti della Cina (e c'è da domandarsi se ciò interessi in realtà gli Stati Uniti), essi sembrano più a portata di mano per quanto concerne gli arsenali nucleari britannico e francese.

Infatti:

A) Nella trattativa per un accordo definitivo di limitazione degli armamenti strategici offensivi, i sovietici insisteranno perché i sistemi d'armi nucleari britannico e francese siano conteggiati nell'aggregato americano. Sembra tuttavia che Nixon abbia dato assicurazione agli alleati che egli non comprometterà la loro libertà d'azione.

B) I sovietici insisteranno anche per una clausola che vieti il trasferimento ad altri Paesi del *know-how* nucleare. Se detta clausola venisse accettata, ciò danneggerebbe in primo luogo la Gran Bretagna, qualora sia esatto che Washington sia disposta a fornirle missili Poseidon con testate MIRV per i suoi sottomarini nucleari. Ma gli effetti potrebbero essere assai dannosi anche per la Francia, essendo da dubitare che la tecnologia francese riesca da sola a fabbricare delle testate MIRV (che aumenterebbero notevolmente l'efficacia deterrente della *force de frappe*), risultato cui non è giunta ancora neanche la tecnologia sovietica.

6. - A ciò si aggiunge l'inevitabile discussione sulla sorte degli FBS (armamenti nucleari americani in Europa). Alcuni di essi possono avere un ruolo strategico, perché colpiscono il « santuario » sovietico; altri un ruolo misto strategico-tattico; altri infine un ruolo prevalentemente tattico. E su questi ultimi che sinora si basava il concetto di base della difesa europea, che prevedeva l'eventuale intervento di tali armi nel caso in cui le forze conven-

zionali occidentali non fossero capaci di arrestare un'aggressione sovietica su larga scala.

In parallelo con il problema degli FBS vi è quello dei 6/700 missili sovietici a medio raggio puntati sulle città europee (MRBM).

Un parziale allontanamento degli FBS americani senza una adeguata contropartita nel settore degli MRBM sovietici sarebbe molto grave per l'equilibrio delle forze sul nostro Continente.

7. - Ve ne è dunque abbastanza per giustificare le crescenti preoccupazioni del Governo francese (condivise fino a un certo punto anche dai Governi britannico e tedesco) e la decisione di porre per la prima volta sul tappeto dopo undici anni il problema di una difesa europea. Va notato che il discorso di Jobert, che è del 19 giugno, precede di qualche giorno la firma dell'Accordo Nixon-Brezhnev, che è del 22 giugno. Ciò tenderebbe a dimostrare che anche senza tale Accordo, di cui i francesi erano altrettanto poco informati quanto noi, ve ne era a sufficienza per « attirare sul problema della sicurezza europea l'attenzione pubblica in Francia e all'estero » (per ripetere le parole usate da Arnaud (1) a Helsinki).

8. - Qualunque sia comunque l'interpretazione della mossa francese, sembra chiaro che essa non può essere lasciata senza risposta. Si pone quindi il problema di quale risposta dare da parte italiana, ed eventualmente di quali proposte fare.

Data la delicatezza del soggetto, sembra allo scrivente che, qualora si sia d'accordo da parte nostra per trattarlo collettivamente (e si esaminerà più giù in che foro), convenga che il dialogo abbia fin dall'inizio una certa copertura.

A ciò soccorre l'attualità di due eventi con conseguenze della massima importanza per l'Europa occidentale: il ripensamento dell'Alleanza Atlantica proposto da Kissinger (e quindi anche degli aspetti militari di essa); l'inizio a fine ottobre del negoziato Est-Ovest sulla riduzione delle forze in Europa.

Sul primo di questi argomenti va notato che per esplicita richiesta del Ministro Jobert il Comitato Politico procederà ad una analisi del predetto Accordo Nixon-Brezhnev, che comincerà il 26 luglio. Sulle MBFR scambi di vedute hanno avuto luogo in due occasioni al Comitato Politico ( su iniziativa italiana); si tratterebbe di riprenderli.

---

(1) Claude Arnaud, Ambasciatore francese, direttore aggiunto per gli Affari Politici (1972-1975).

9. - Data la stagione, sembra tuttavia difficile che sostanziali progressi siano compiuti in questi due settori. Il problema della difesa europea presenta d'altronde una pregiudiziale politica, che è assolutamente vitale. Quali Stati della Comunità si dimostrano disposti a mettersi su tale cammino?

Si può lasciare da parte la neutrale Irlanda, e annotare che la Danimarca è aliena dall'allargare gli impegni (nel campo politico e soprattutto in quello della difesa) che potrebbero venirle dalla discussa adesione al Mercato Comune.

I Paesi Bassi si sono recentemente pronunciati, per bocca del loro Sottosegretario agli Affari Esteri, in maniera recisamente contraria a una forza nucleare europea. Ma meno chiaro è il loro atteggiamento su una Comunità di difesa nel settore convenzionale. Sono note invece le idee di Heath, che da tempo predica un coordinamento nel settore della difesa, fino alla creazione di un deterrente nucleare anglo-francese dotato di un mandato fiduciario da parte europea.

Il vero problema sembra tuttavia essere quello della RFG.

In una intervista di qualche mese fa Brandt accennò alla possibilità di un deterrente nucleare anglo-francese, e aggiunse che non dubitava che la Germania sarebbe stata tenuta al corrente degli eventuali sviluppi. Altre dichiarazioni ufficiali tedesche mostrano un notevole imbarazzo nella questione della partecipazione a una « Comunità Europea di Difesa ».

Infine, sono contrari agli *ost-politiker* che temono che qualsiasi mossa in campo militare impedisca a lungo, se non per sempre, il ravvicinamento fra le due Germanie.

10. - Mi domando quindi se ad un certo momento una missione esplorativa non potrebbe da noi essere svolta per accertare — dopo aver chiarito la situazione a Parigi e a Londra — quali siano le effettive disponibilità tedesche.

La proposta che da parte nostra potrebbe farsi non dovrebbe essere ambiziosa. Essa dovrebbe consistere nel suggerire quello che nel linguaggio politico americano si chiama *feasibility study*, e cioè uno studio sulla fattibilità di un determinato programma. È una difesa europea necessaria nell'attuale situazione mondiale? Se sì, deve rimanere nel campo convenzionale, o estendersi a quello nucleare (sia strategico che tattico)? In che modo essa si affiancherebbe alla componente nord-americana della difesa dell'Europa? Su che basi politiche potrebbe il deterrente strategico americano continuare a salvaguardare l'Europa da ricatti nucleari sovietici? Quali sarebbero le difficoltà tecniche di una Comunità Eu-

ropea di Difesa? Quale il costo finanziario aggiuntivo? Quali, soprattutto, le eventuali difficoltà *politiche* dei singoli Stati della Comunità Europea?

11. - Ad alcune di queste domande possono rispondere i Direttori Politici; per altre è necessario far appello ad esperti. La cosa migliore in un certo senso potrebbe essere di costituire un piccolo Gruppo di Saggi; ma conosciamo per esperienza le difficoltà che incontrano proposte del genere.

Se sette Paesi su nove della Comunità fossero d'accordo per questo *feasibility study* si potrebbe forse pensare ad un Gruppo ad Hoc dei sette Direttori Politici, con l'intesa che essi terrebbero informati gli altri due dell'andamento e degli eventuali risultati dei loro lavori. Si noterà che questo Gruppo a Sette corrisponde a quello degli Stati membri dell'UEO. Benché il Trattato istitutivo si presti ad essere utilizzato per compiti del genere, senza bisogno di decisioni parlamentari, sarebbe forse più conveniente lasciare che il Gruppo dei sette Direttori ed il Sottogruppo dei sette Esperti abbiano una esistenza *ad hoc*.

A domande sui loro compiti si potrebbe rispondere — come proposto più sopra — che essi si occupano delle conseguenze politiche che per l'Unione Europea possono derivare dalle proposte americane e dal futuro negoziato per la riduzione delle forze.

12. - V.E. potrà avere occasione di fare cenno dell'argomento a Jobert durante la riunione di Copenaghen. Mi permetto di suggerire che in tal caso V.E. gli dica che la proposta da lui fatta all'Assemblea Nazionale è oggetto di attento esame da parte del Governo italiano, il quale sta sviluppando alcune idee in proposito, che amerebbe ad un certo momento far conoscere al Governo francese e successivamente agli altri Governi.



« CARISSIMI AMICI... »  
(1971-1975)

Questo è un capitolo anomalo rispetto alle altre pubblicazioni della collana, eppure tanto meritevole di essere conosciuto.

Nel periodo in cui fu Direttore generale degli Affari Politici, Roberto Ducci, partecipò a numerosi Comitati, Conferenze, riunioni a cominciare dal *Comitato Politico* della CEE che riunì periodicamente i Direttori degli Affari Politici dei sei e poi dei nove paesi europei, per finire con il Gruppo di Bilderberg, al termine dei quali prese l'abitudine d'inviare delle lettere ai « Carissimi amici », ch'erano appunto il Segretario Generale e gli altri Direttori generali del Ministero degli Esteri, nonché i nostri principali ambasciatori. Si tratta di decine e decine di missive, talvolta brevi, ma più spesso lunghe, che il ministro Guido Lenzi sta riordinando insieme con le altre carte, ed al quale debbo quelle qui pubblicate.

Scritte in modo elegante ed efficace, tutte le lettere hanno carattere confidenziale; ricche come sono di osservazioni, commenti, aneddoti, curiosità che completano le informazioni inviate in via ufficiale. La loro attualità ed i riferimenti a personalità ancora viventi, consigliano una loro ridotta pubblicazione ed una ristretta circolazione.

Tuttavia, proprio perché esse denunciano le capacità di osservazione, di analisi e di scrittura di Roberto Ducci, crediamo opportuno pubblicarne quattro, una per anno del periodo in cui rimase alla Direzione degli Affari Politici.

*Documenti pubblicati*

Aprile 1972 - IL COMITATO POLITICO DELLA CEE: SUO  
ALLARGAMENTO

- Maggio 1973 - EUROPA E STATI UNITI: LA DOTTRINA DEL  
GEN. BEAUFRE
- Aprile 1974 - GLI STATI UNITI E L'UNITÀ EUROPEA
- Maggio 1975 - UNIONE SOVIETICA, CINA ED EUROPA

## IL COMITATO POLITICO DELLA CEE: SUO ALLARGAMENTO

Roma, 14 aprile 1972

Carissimi Amici,

dalle mie precedenti lettere avrete tratto l'impressione che l'interesse principale degli scambi di vedute sui problemi dell'attualità internazionale che si tengono al Comitato Politico non sta in realtà nelle informazioni o nelle valutazioni che si raccolgono, il cui interesse è tutto sommato non cospicuo, per le ragioni che dirò più sotto. Il valore di quegli scambi di vedute, e in generale delle discussioni al Comitato Politico, sta nel fatto che esse rivelano spesso il vero sentimento e il reale atteggiamento dei vari Governi a proposito di talune questioni.

Così, nella sessione che si è tenuta l'11 e il 12 aprile a Lussemburgo, e alla quale sono intervenuti per la prima volta i Direttori Politici della Norvegia, della Danimarca e dell'Irlanda, vi era una certa curiosità per come essi si sarebbero comportati. Nelle precedenti sessioni il collega inglese si era mostrato più che prudente, immergendosi in profondi silenzi, dai quali non affiorava di tanto in tanto che la parola *d'accord*.

Si supponeva che nello stesso modo si sarebbero comportati i rappresentanti degli altri tre Paesi candidati, il cui ingresso nella Comunità Europea è tutt'altro che pacifico. Non è stato invece così, altro che nel caso dell'irlandese, che in un giorno e mezzo di discussioni, più tre riunioni conviviali, ha aperto la bocca una volta sola (oltre che per introdurvi cibi e bevande). Assai diversi gli Scandinavi. Il norvegese ha anzi contribuito alla riunione con qualcosa di assolutamente inaudito finora. Egli ha parlato inglese, benché abbia ascoltato in francese. Lo ha talvolta imitato il delegato danese, dato che se parlava francese veniva preso da inarrestabili attacchi di balbuzie. Un paio di volte anche il Presidente lussemburghese è stato trascinato a rispondere nella lingua di Shakespeare. È caduta così l'esclusiva che la lingua francese aveva conservato sin dalla fondazione del gruppo Davignon, e alla quale finora anche l'inglese si era disciplinatamente attenuto. Ecco che andiamo ormai, nella consultazione politica a livello funzionari, verso un regime bilingue.

Non è questa la sola osservazione che si può trarre dall'ingresso in un organo comunitario dei rappresentanti dei tre Paesi candidati minori. È apparso costantemente che essi partecipavano

(con l'eccezione irlandese) ai lavori del Comitato con lo stesso impegno che se fossero stati soci di vecchia data. Non si trattava soltanto di una certa carenza di discrezione, ma del fatto che su di essi incombeva visibilmente la spada di Damocle del referendum. Ciò si è constatato in due occasioni in modo non equivoco.

*Questione dell'UEO.* Il Sottocomitato politico si era domandato che cosa dovesse avvenire delle consultazioni politiche che dal 1963 si tengono in seno al Consiglio Permanente della UEO. In particolare, riferendosi alle tradizionali consultazioni che si tengono prima delle Assemblee Generali delle Nazioni Unite, nonché delle sessioni ECOSOC e FAO, si era domandato se esse debbano ora tenersi nell'ambito della consultazione a Dieci, o in sede UEO ma con la partecipazione dei tre candidati minori.

La risposta alla prima domanda è stata rinviata a tempi migliori; ed è significativo che ciò sia stato suggerito dal francese, e appoggiato dal tedesco e dal belga oltre che da me. Nessuno vuole evidentemente pregiudicare, prima dell'esito dei referenda, la sorte della UEO come fòro di consultazione politica a Sette, a parte le altre sue funzioni.

Ma quando la seconda domanda è stata posta ai rappresentanti dei tre candidati, unanime è stata la risposta. Tutti e tre hanno detto che i loro Governi preferiscono che le consultazioni in materia di Nazioni Unite si attuino nell'ambito del Comitato politico e non in quello della UEO. La controprova si è avuta quando il Presidente ha ricordato che la riunione per la preparazione all'ECOSOC è imminente, e ha osservato che il Segretariato della UEO a Londra ha già compiuto gran parte del lavoro preparatorio. A quel momento ho voluto chiedere ai tre candidati se per l'anno 1972, e senza che ciò costituisca in alcun modo un precedente, essi non potessero accettare di partecipare a riunioni a Londra. La risposta è stata una seconda volta unanime: nessun contatto con la UEO.

È chiaro dunque che la UEO non gode di buona stampa nei tre Paesi. Se l'atteggiamento dei tre delegati è dettato da preoccupazioni di nulla fare di negativo ai fini del referendum, esso è forse indicativo anche per il futuro. D'altronde, in materia di referenda, si è potuto constatare nei contatti privati che le preoccupazioni circa il loro esito sono tuttora assai vive. Il Direttore danese mi ha detto che l'eventuale mancata ratifica dei trattati di Mosca e Varsavia da parte del Bundestag darebbe un colpo mortale all'adesione alla CEE del suo Paese e della Norvegia, almeno per il momento.

(A proposito del dibattito parlamentare a Bonn, il tedesco è d'avviso che se il 23 aprile il Partito Liberal-Democratico tedesco, in un voto in un Land così tradizionalmente liberale come il Baden, subisse una dura sconfitta, ciò potrà precipitare la fuga di tali deputati federali della FDP verso la CDX o la SPD, perché sembrerebbe preludere alla possibilità che nelle elezioni generali la FDP non riesca a superare il traguardo del 5% dei voti, e sparisca quindi a livello federale. Donde la possibilità di una crisi di Governo, e quindi del rinvio alle calde greche dell'approvazione dei trattati).

*Reazioni esterne alla consultazione a Dieci.* — Nelle scorse settimane è stato possibile constatare che l'allargamento probabile della Comunità e l'inizio delle consultazioni politiche a Dieci hanno creato in vari Paesi terzi un senso di disagio e talune preoccupazioni. Di esse si è fatto eco il Segretario Generale della NATO Luns, e ne è stato parlato in termini abbastanza fermi dall'Assistente del Segretario di Stato al tedesco e all'Ambasciatore del Lussemburgo a Washington.

È soprattutto a questo malumore americano che si deve se lo scambio di vedute sull'atteggiamento sovietico nei confronti della MBFR — che si doveva condurre sulla base di uno studio italiano che vi viene inviato — non ha avuto lo svolgimento desiderabile. Oltre al tedesco, anche l'inglese (in modo piuttosto brusco che, mi si dice, riflettasse le bizzosie del Rappresentante Permanente britannico alla NATO) e in forma più moderata l'olandese hanno dichiarato che — pur apprezzando il documento italiano di cui in gran parte condividevano le idee — preferivano che esso venisse discusso in sede NATO, in modo che al dibattito potessero partecipare anche gli americani, nonché gli esperti del Segretariato della NATO. Davignon (1) ha replicato che i Ministri si erano dichiarati d'accordo già nella riunione di Roma dello scorso novembre, perché il Comitato si occupasse, nell'ottica europea, anche degli aspetti militari della sicurezza in Europa. Come lui, pochi altri si erano accorti dell'occasione che così si perdeva di incoraggiare i francesi a discutere in sede europea un argomento che essi si sono costantemente rifiutati di affrontare in sede NATO. È stato finalmente convenuto che il Comitato Politico, qualora decida di

---

(1) Etienne Davignon, diplomatico belga, Capo di Gabinetto nei governi di Paul-Henri Spaak dal 1964 al 1966 e di Pierre Harmel dal 1966 al 1969; Direttore generale per gli Affari politici dal 1969 al 1976, membro della Commissione delle Comunità europee dal 1977-81.

far compiere un lavoro di analisi sulla Westpolitik dell'Unione Sovietica, vi potrà includere anche un esame delle ragioni politiche dell'atteggiamento sovietico nei confronti della MBFR.

In questo episodio come in altri è stato possibile constatare che l'ortodossia atlantica è tuttora molto forte, e qualche volta fa ancora premio sull'ortodossia europea, specialmente negli olandesi e negli inglesi.

*La richiesta turca.* Il Paese che è stato sempre il primo della classe in sede NATO, leggi la Turchia, ha mostrato invece chiaramente di non contentarsi della consultazione politica atlantica, ma di anelare di far parte sin da adesso del sistema di cooperazione politica europea. Il Governo turco ha infatti chiesto ufficialmente di poter inviare un proprio delegato al Comitato Politico, e di poter fare partecipare il suo Ministro degli Esteri alla preparazione del Vertice.

Mentre questa seconda richiesta è stata dal Comitato Politico rinviata direttamente all'esame dei Ministri, cui la sottoporrà il Presidente Thorn il 24 aprile, i Direttori Politici hanno studiato in che forma si possa dar risposta alla prima domanda. Ho sostenuto da parte mia che, se anche non era possibile accettare *in toto* la richiesta di Ankara, dovevamo però fare tutto il possibile perché un Paese come la Turchia, sito in una posizione-chiave fra Europa, Levante ed Asia, non si senta respinto dall'Europa di cui si ritiene e si vuole parte integrante. Ho proposto — in base a istruzioni che mi erano state date dall'On. Ministro — vari possibili arrangiamenti *de facto*: essi verranno esaminati, insieme a taluni che sono stati proposti da altri, in una successiva riunione.

Circolava una muta preoccupazione che ciò che potessimo fare per la Turchia sarebbe stato richiesto a sua volta dalla Grecia, il cui Governo ha già fatto sondaggi in varie capitali, fra cui Parigi, Londra e Bonn. Si è avuto quindi un intervento in forze del danese e del norvegese: i quali hanno addirittura cercato di bloccare la futura adozione di qualche misura privilegiata per la Turchia. A questo assurdo ma indicativo atteggiamento dei due scandinavi ha reagito molto abilmente il tedesco, ricordando che mentre l'accordo di associazione fra Turchia e CEE è in pieno vigore, quello fra la Grecia e CEE è attualmente congelato. È stato dopo un estremo tentativo in Comitato di redazione che gli Scandinavi si sono per il momento messi l'anima in pace.

*La lobby israeliana.* Mentre presso taluni Governi la preoccupazione per la cooperazione politica europea è sembrata nascere dopo l'allargamento della Comunità, sappiamo tutti che essa è

stata assai viva in Israele sin dall'inizio della collaborazione a Sei. È stato al riguardo significativo l'atteggiamento che taluni delegati hanno preso a proposito dell'approvazione dei due piccoli studi (sulle garanzie giuridiche di pace, e sugli strumenti giuridici di pace in Medio Oriente) compilati dal Comitato Politico. I due lavori erano stati comunicati ai tre candidati minori; due di essi, interrogati su quale fosse il loro atteggiamento, si sono esplicitamente riferiti alla dichiarazione fatta nella precedente sessione dal Direttore britannico: e cioè che i loro Governi approvano il *gist* dei documenti, ma non ogni formulazione di essi. Il Direttore danese è stato invece più negativo, affermando che al suo Governo riusciva difficile dare il proprio assenso al contenuto dei due documenti.

Abbiamo poi appreso in via privata che gli Ambasciatori di Israele a Oslo e a Copenaghen avevano esercitato vivissime pressioni sui rispettivi Ministeri degli Esteri perché si rifiutassero di dare il loro assenso ai due documenti (del contenuto dei quali gli Israeliani sembravano eccellentemente informati) e addirittura perché si rifiutassero di ammettere che il Comitato Politico possa occuparsi del conflitto medio-orientale. Se questa richiesta estrema non sarà mai formalmente accettata, è indubbio però che Abba Eban ha dopo molti mesi di lotta ottenuto una notevole vittoria; e che del conflitto in Medio Oriente non si parlerà più al Comitato Politico per vario tempo. E ciò soprattutto per la posizione presa dall'*Auswaertiges Amt* il quale ha negato il proprio assenso alla proposta che del contenuto dei due documenti i Rappresentanti Permanenti a New York dei Sei (o dei Sette o dei Nove) possano servirsi per comunicazioni da fare a Waldheim o a Jarring. Con alcuni accorati commenti del francese circa questa « defezione » germanica, si è chiuso per il momento un capitolo che era stato aperto dal *Quai d'Orsay*, anche se a fini strumentali e con troppa « furia francese », un anno e più fa.

*La situazione internazionale.* Vi verrà data comunicazione, con sistemi più ortodossi, dei risultati di taluni scambi di vedute sulla situazione internazionale del momento: sull'analisi del discorso di Brezhnev; sulla posizione negoziale rispettiva dell'Occidente e dell'Oriente di fronte alla CSCE; sulla Jugoslavia (a proposito del quale ci siamo impegnati a mantenere la massima riservatezza); sull'Iraq e la Siria. Vorrei qui limitarmi ad osservare che l'ultima tornata della collaborazione politica non sembra essere stata più soddisfacente e più produttiva di quelle precedenti. L'intenzione originale, che fu del francese, e che trovò espressione nel rapporto

di Lussemburgo, era che i sei Paesi (oggi dieci) dovessero abituarsi un poco per volta, al centro e alla periferia, a confrontare le loro idee e le loro informazioni sulla situazione internazionale, e ad armonizzare e se possibile a concertare il loro atteggiamento sui problemi di attualità che fossero di interesse per la Comunità intera.

I guai provocati dal rapporto sul Medio Oriente del maggio 1971 scoraggiarono coloro che volevano continuare su questa strada, e in fondo persino i francesi. Così dalla concertazione politica si è retrocesso alla consultazione politica *post factum*, in modi non troppo dissimili da quelli che si usano nella NATO, nella UEO e perfino nel Consiglio d'Europa. Vi sono anzi, nel caso del Comitato Politico e dei suoi sottogruppi, due aggravanti. La prima è che per discutere le questioni urgenti vi sono troppe poche riunioni. In tutto il mese di marzo non è stato praticamente possibile convocare neanche un gruppo di lavoro. Ora che siamo dieci, le difficoltà verranno ancora a crescere. E se, non potendosi discutere veramente l'attualità, ci si volesse perlomeno dedicare all'analisi della situazione politica presente e futura, verrebbe a farsi acutamente sentire la mancanza di un organo adatto, lo si chiami esso Segretariato Politico o, come era stato da me proposto, Gruppo di analisi integrata.

Abbastanza bene sembra a noi invece funzionare la cooperazione politica alla periferia; e vorrei raccomandare ai nostri colleghi all'estero di fare il loro possibile perchè essa vada sempre meglio. (Un complemento alle istruzioni collettive verrà inviato fra breve). Della questione del Segretariato e della sua sede non si è naturalmente discusso in via ufficiale, ma in qualche modo nei corridoi. Vedremo che direzione prenderà la discussione fra i Ministri che, su questo ed altri punti istituzionali, si svolgerà a Lussemburgo il 26-27 maggio. Sembra fin da ora lecito affermare che se il referendum francese sarà un deciso successo, un punto sarà stato marcato a favore della tesi di Pompidou di fissare a Parigi la sede le Segretariato politico.

## EUROPA E STATI UNITI: LA DOTTRINA DEL GEN. BEAUFRE

Roma, 17 maggio 1973

Carissimi Amici,

nel corso dell'interessante convegno dello *Stanford Research Center* a Juan-les-Pins, sono stati trattati vari temi di attualità, alla luce dei più recenti sviluppi e prospettive nel quadro dei rapporti tra Europa e Stati Uniti.

Inutile vi dica che nella identificazione di un rapporto equilibrato tra Europa e Stati Uniti si pone anche una aggiornata impostazione concettuale e strutturale dell'impegno di comune difesa. Ed è proprio su quest'aspetto che si ergono le maggiori difficoltà nel reperire una convergenza europea.

Ho trovato che in questa complessa e difficile materia fosse di particolare interesse il contributo dato da una relazione del Generale francese André Beaufre.

La relazione sostiene che soltanto un serio sforzo inteso a creare una entità europea unitaria anche dal punto di vista della difesa e ad adeguare le dottrine strategiche occidentali alle esigenze di una situazione militare in movimento potrà evitare che le fortune del vecchio continente tromontino definitivamente, e che si creino i presupposti della decadenza sia per l'Europa che per gli Stati Uniti, e di una supremazia dell'URSS in tutto il mondo.

Nel perseguire l'obiettivo unitario, osserva il generale Beaufre, l'Europa dovrà ovviare alla mancanza di fiducia nei propri destini che caratterizza il suo attuale momento, portare alla luce le proprie potenzialità latenti, superare le strette dei vari nazionalismi e i contrasti di opposte dottrine. La mancanza di fiducia in se stessa deriva probabilmente all'Europa dal protettorato militare americano, concretizzatosi nella *sicurezza indiretta* offerta all'Europa dal deterrente nucleare americano.

Durante tutto il corso degli anni '60 la sicurezza dell'Europa aveva continuato a riposare sulla enorme superiorità americana nel campo degli armamenti nucleari, pur attraverso le modifiche non tutte opportune che avevano subito le dottrine strategiche da parte statunitense con l'avvento dell'Amministrazione Kennedy.

In particolare la dottrina della « risposta flessibile », introdotta praticamente senza consultazione degli alleati e che tut-

tora è alla base della strategia difensiva della NATO, presenta notevoli carenze e aspetti svantaggiosi ai fini di una efficace difesa dell'Europa. Essa ha imposto infatti una fase iniziale di difesa convenzionale che ha compromesso il concetto della « forward strategy » giustamente in auge soprattutto presso i comandi tedeschi; e ha offerto ai pianificatori militari sovietici la fondata speranza che possano avere successo piani miranti a travolgere con immediata rapidità le forze convenzionali della NATO e a distruggerne le forze aeree tattiche nelle basi avanzate. Gli alleati, del resto, hanno cercato più volte di dibattere la questione del « nuclear release » che presenta importanza fondamentale per la sicurezza europea, ma il Nuclear Planning Group non ha mai conseguito risultati positivi effettivi in materia di procedure decisionali.

Ma ciò che ha mutato radicalmente la situazione politico-strategica è stato il *raggiungimento della parità negli armamenti nucleari* da parte dell'Unione Sovietica e il conseguimento da parte delle due massime potenze di una terrificante capacità di reciproca distruzione: ciò ha portato infatti alla conseguenza di una pratica neutralizzazione delle opposte forze strategiche.

Poichè in una tale nuova situazione la protezione del deterrente strategico americano è divenuta quanto meno incerta, appare indispensabile che la sicurezza europea sia in futuro assicurata da armamenti spiegati in Europa e possibilmente in mano degli Europei.

Appare pertanto necessario, secondo Beaufre, che l'Europa crei un deterrente strategico regionale sufficiente a neutralizzare i sistemi d'arma sovietici a medio raggio (MBFR e bombardieri a medio raggio). Esso potrebbe temporaneamente consistere delle forze nucleari strategiche francesi ed inglesi che insieme agli FBS americane costituiscono già un buon punto di partenza, tanto più se esse potessero essere collegate mediante un *organo tripartito permanente di coordinamento*.

Poichè questa forza non sarebbe però da sola idonea a proteggere l'Europa contro la minaccia di una eventuale invasione convenzionale ed in particolare di attacchi su scala ridotta, data la densità della popolazione nel vecchio continente e la prevedibile reazione con mezzi altrettanto distruttivi che l'uso di armi strategiche comporterebbe, si rende assolutamente necessaria la *costituzione anche di un deterrente nucleare tattico europeo*. In tal modo potrebbe avviarsi alla limitatezza delle forze convenzionali a protezione dell'Europa e che l'Europa ben difficilmente, a causa degli alti costi degli armamenti convenzionali moderni e per ra-

gioni connesse con la situazione politica nei paesi membri, potrebbe portare ad un livello paragonabile a quello delle forze del Patto di Varsavia.

Ma ciò che è indispensabile ed urgente, rileva Beaufre, è un adeguamento della strategia alle attuali necessità difensive, eliminando completamente o riducendo al minimo la fase convenzionale della risposta flessibile e prevedendo un *ricorso precoce alle armi nucleari tattiche*, di cui gli alleati occidentali del resto attualmente già dispongono. È da rilevarsi infatti che una debole difesa convenzionale incoraggia il nemico ad attaccare, permette allo aggressore di infiltrarsi tra i difensori rendendo più difficile o impossibile l'uso di armi nucleari e imponendo una inevitabile scelta tra tremende distruzioni o la resa. Inoltre va tenuto presente che le grandi battaglie, come dimostrato dagli Israeliani, possono oggi essere vinte o perdute in un sol giorno, e che le condizioni in cui ai nostri tempi si svolgono le battaglie non favoriscono più come avveniva ancora fino a qualche anno fa chi deve difendersi, ma danno invece una netta superiorità a chi mantiene l'iniziativa.

Per quanto riguarda poi il collegamento tra gli alleati delle due sponde dell'Atlantico, il generale Beaufre ha osservato che malgrado gli interessi americani e quelli europei siano strettamente connessi a livello strategico, essi sono in larga misura geograficamente scomponibili, per cui potrebbero senz'altro concepirsi due componenti separate dell'alleanza occidentale: da una parte gli Stati Uniti e il Canada, dall'altra l'Europa, la quale potrebbe a sua volta suddividersi in quattro raggruppamenti, uno settentrionale, uno continentale, uno balcanico ed uno dell'Asia Minore: ciò potrebbe consentire tra l'altro di porre l'Europa sotto un Comando Europeo.

Una soluzione di tal genere non potrebbe peraltro che rappresentare un obiettivo a lungo o a medio termine, mentre frattanto la sicurezza europea potrebbe continuare ad essere assicurata dalla NATO. In seguito la stessa Comunità Economica Europea potrebbe essere chiamata a organizzare una Comunità della Difesa Europea, ciò cui avrebbe potuto darsi forse un più sollecito inizio, creando all'interno della UEO una Commissione Permanente Europea, composta di civili e di militari, con l'incarico di stabilire i concetti base della futura difesa europea, compresi gli aspetti strategici e quelli inerenti alla produzione in comune degli armamenti.

Nel perseguire gli obiettivi più sopra delineati, ha rilevato Beaufre, occorrerà comunque evitare di dare all'URSS l'impres-

sione che l'Europa occidentale le è ostile e che rappresenta per essa una potenziale minaccia. A tale fine potrebbe pensarsi alla stipulazione di una serie di trattati di non aggressione, di non interferenza negli affari interni rispettivi, di non ricorso alla forza, nonché alla conclusione di un patto di sicurezza collettiva tra i Paesi europei, l'URSS e gli Stati Uniti, eventualmente costituendo un organo permanente, incaricato di risolvere possibili crisi e di individuare i modi più idonei per pervenire ad un controllo degli armamenti.

Un secondo rischio da evitare è quello che l'URSS riesca a neutralizzare la Germania offrendole uno status speciale (denuclearizzazione del suo territorio) o prospettandole il miraggio di una riunificazione tedesca. Tale pericolo può essere evitato respingendo ogni proposta di trattamento speciale per la Germania.

Un terzo rischio da evitare assolutamente è quello di condannare la Francia all'isolamento strategico, insistendo per delle soluzioni militari integrate alle quali essa non può partecipare.

Quanto ai modi e ai tempi di un possibile piano di rafforzamento europeo, secondo il generale Beaufre, occorrerà anzitutto pervenire ad un chiarimento e ad una maggiore comprensione reciproca tra le due sponde dell'Atlantico, convincendo gli Europei che gli Stati Uniti hanno interesse ad aiutare l'Europa a divenire indipendente, unita e anche economicamente competitiva.

Il secondo obiettivo è quello di elaborare un piano d'azione che consenta al contempo il progresso verso l'unità europea, il rafforzamento della sicurezza europea attraverso l'adeguamento della strategia della NATO, e l'accentuazione della distensione con l'Est mediante una serie di negoziati e di accordi atti a rafforzare la fiducia reciproca.

Il terzo obiettivo è quello di rafforzare le capacità nucleari tattiche e strategiche europee e coordinarle con quelle americane.

Il quarto e più importante obiettivo è quello di cominciare immediatamente a creare una organizzazione difensiva europea, che concepisca e a termine ponga in atto una strategia europea e provveda al necessario collegamento con gli Stati Uniti.

Conoscevamo le idee di Beaufre « che sono più avanzate » di quelle ufficiali del Governo francese; e d'altronde la sua posizione di Generale della Riserva gli permette una indipendenza di giudizio che non si potrebbe chiedere ai suoi successori nello Stato Maggiore francese.

L'ho interrogato su quanto questi ultimi condividano le sue idee di un armamento nucleare tattico *europeo*. Egli mi ha risposto che questa tesi sta facendosi strada anche nell'ambiente militare;

ma non ha voluto commentare sulla possibilità che essa venga adottata dal nuovo Ministro francese della Difesa. Mi ha detto invece che Maurice Schumann (che avrebbe dovuto partecipare alla riunione di Juan-les-Pins) aveva letto la sua relazione quando era ancora Ministro degli Esteri e l'aveva approvata.

Sulle idee di Beaufre il dibattito a Juan-les-Pins è stato qualificato soprattutto dai timori espressi dai partecipanti tedeschi che da parte del relatore si volesse riproporre, in una nuova forma, il triumvirato atlantico vagheggiato da De Gaulle. Beaufre lo ha smentito — per lo meno per quanto riguarda il deterrente tattico — affermando di essere d'accordo con coloro che dicevano che, dati i rischi per la Germania nel cui territorio il deterrente tattico sarebbe stato basato, era inconcepibile che il Governo tedesco non avesse voce nelle decisioni.



## GLI STATI UNITI E L'UNITA EUROPEA

Roma, 23 aprile 1974

Carissimi amici,

La riunione *Bilderberg 1974* si è tenuta quest'anno dal 19 al 21 aprile a Mégève, nell'albergo Mont d'Arbois di proprietà del barone Edmond de Rothschild. Era presieduta, come al solito, dal Principe Bernardo dei Paesi Bassi; lo accompagnava la Principessa ereditaria Beatrix. Il livello dei partecipanti era, come sempre, piuttosto alto. Fra i circa 90 presenti figuravano infatti alcuni Ministri in carica, Ambasciatori a riposo e in carica, uomini d'affari, giornalisti e analisti politici.

Una menzione particolare va fatta della delegazione americana, perché in essa figuravano due dei più stretti consiglieri di Kissinger, Hel Sonnenfeldt e Winston Lord, nonché i fratelli Nelson e David Rockefeller. La delegazione italiana era composta da Giovanni Agnelli, dall'Ambasciatore Guido Colonna, dai giornalisti Bettiza, La Malfa, Levi, Ronchey, nonché dal sottoscritto.

Argomento all'ordine del giorno erano « *Le Prospettive delle Relazioni tra l'Europa e gli Stati Uniti* ». Tuttavia il Comitato Direttivo aveva diviso il tema di discussione in numerosi capitoli, fra cui figuravano: lo stato della costruzione europea; lo stato della distensione Est-Ovest; il problema dell'energia, delle materie prime e dell'inflazione; e finalmente il tema maggiore delle relazioni interatlantiche.

2. - La riunione Bilderberg di quest'anno si teneva in un momento cruciale. Dalla sua fondazione nel 1954 il *Gruppo Bilderberg* è sempre stato dedicato alla conservazione e al miglioramento dei legami fra Europa e Stati Uniti. Ora tali legami sembrano allentarsi, e le relazioni fra le due parti dell'Alleanza Atlantica subire una notevole crisi. Il tema dell'unità europea è stato anch'esso uno dei temi ricorrenti dei Bilderberg, sia pure con minor rilievo, il Gruppo essendo fondamentalmente di ispirazione atlantica. Quest'anno grande era l'attesa per le dichiarazioni che sarebbero state fatte dai vari rappresentanti dei Paesi europei, nonché dal dialogo che si sarebbe instaurato fra essi e i delegati americani. L'attesa non è stata delusa: si può anticipare sin dall'inizio di questa relazione che le conclusioni sono state purtroppo assai poco incoraggianti.

È apparso evidente infatti lo scompiglio che gli ultimi avvenimenti hanno gettato nelle file europee. Il *la* è stato dato dall'intervento del Cancelliere dello Scacchiere Denis Heale (1). Questi è partito dalla constatazione che il ritrovamento del petrolio nel fondo del Mare del Nord può trasformare fra qualche anno la Gran Bretagna nell'Iran dell'Europa. Anche se questo è un tema che è tornato in altri interventi di Healey, quasi a significare che tutto sommato la Gran Bretagna alla peggio « farà da sé », poco logicamente egli ha proseguito dicendo che il problema che si pone ora il Governo britannico è di non sopportare pesi indebiti per la sua partecipazione al Mercato Comune. In Gran Bretagna, ha ricordato Healey, si spende già ora pro-capite il 15 % in più della Repubblica Federale per la difesa. Nel 1980 si dovrebbero pagare 500 milioni di sterline netti alla Comunità. Questo peso deve essere ridotto con qualche mezzo, e poco importa quale. Se ciò non accadrà, il popolo britannico non accetterà di continuare la sua partecipazione al Mercato Comune, essendo già ora poco persuaso della sua utilità. In ogni caso gli obiettivi da perseguire nel Mercato Comune non sono quelli finora alla moda. L'Unione economica e monetaria non è desiderabile, e comunque è impossibile. Non si può parlare di una politica europea di difesa e di energia senza gli Stati Uniti. La conclusione di Healey è stata che se a Bruxelles la Gran Bretagna riceverà quello che vuole, bene; se no uscirà dal Mercato Comune.

L'intervento di Healey ha suscitato vivissime reazioni da parte degli altri europei, e qualche timida riserva perfino dal Sottosegretario olandese Brinkhorst. L'americano George Ball (1) (il quale rappresenta però ormai poco più che l'*establishment* del Nord-Est) ha ammonito gli inglesi a non sperare nella rinascita di una relazione speciale fra la Gran Bretagna e gli Stati Uniti, ed ha affermato (parzialmente ripreso da Nelson Rockefeller) che l'unica alternativa all'Europa per la Gran Bretagna sarebbe il divenire il 51° Stato membro degli Stati Uniti. Io stesso, che conosco Healey dal 1947, ho voluto richiamare la sua attenzione sul fatto che la partecipazione ad una grande impresa come l'unità d'Europa non poteva essere ridotta ad una questione di bilancia dei pagamenti. La costanza, la pazienza e la forza di persuasione avrebbero potuto ottenere una più equa ripartizione dei carichi del Mercato Comune e la partecipazione ai vantaggi collettivi.

(1) Denis Healey, laburista. Cancelliere dello Scacchiere dal 1974 al 1979.

(1) George W. Ball, Sottosegretario di Stato dal 1961 al 1966, rappresentante permanente presso le N.U. 1968.

Che Healey abbia mantenuto durante tutta la riunione un atteggiamento di elastica resistenza agli appelli che gli venivano da vari lati (ma non dal lato americano) è in parte il segno della tattica che il Governo laburista intende adottare e che è sicuramente ispirata a interessi elettoralistici. Una certa impressione ha fatto però l'insistenza di Healey sulla possibilità per la Gran Bretagna di salvarsi da sola, se necessario, nei tempi calamitosi che si preparano per tutta l'Europa. Che questi tempi minaccino di diventare veramente calamitosi è dimostrato dall'affermazione fatta dai due più grandi esperti di questioni petrolifere presenti al Bilderberg, Collado della Exxon e Walter Levy. Ambedue hanno annunciato che il prezzo del greggio crescerà questa estate fino a dieci dollari al barile, e hanno descritto lo spostamento di potere finanziario e quindi di capacità di pressione politica ai Paesi produttori di grezzo e in genere di materie prime.

Tuttavia i conoscitori della situazione interna britannica (e, per cominciare, i *tories*: ogni riunione Bilderberg si trasforma sempre in un parlamentino in miniatura nel caso delle delegazioni britannica, tedesca ed americana) si dicevano convinti che il Governo laburista non voglia veramente portare la Gran Bretagna fuori dell'Europa. Sir Frederic Bennet, deputato conservatore da venti anni, mi diceva che Wilson (1) minaccerà l'uscita a Bruxelles, ma per vincere le elezioni. Manterrà poi la Gran Bretagna entro il Mercato Comune, cercando di dare a questo un certo orientamento anti-americano. Mi ha ricordato che questa fu la tattica che Wilson seguì per trionfare su George Brown nella lotta per la leadership del partito: ottenuta la quale, fu egli stesso a presentare la rinnovata domanda di adesione della Gran Bretagna alla Comunità. Anche Geoffrey Rippon e Lord Greenhil, ex Segretario Permanente del Foreign Office, mostravano non eccessivi timori dell'intenzione di Wilson di spingere le cose a una conclusione drammatica. Rippon non era stato eccessivamente felice nel suo discorso, avendo accennato che anche i conservatori avrebbero domandato di rinegoziare alcuni punti dell'Accordo di Londra. L'ammissione è stata naturalmente sottolineata da Healey nella sua replica. Non è sfuggita agli ascoltatori una botta che Healey ha voluto portare allo stile retorico usato da Callaghan nella riunione di Lussemburgo. Anche il breve intervento del Ministro di Stato britannico per la Difesa, William Rodgers, era apparso meno estremista di quello del Cancel-

---

(1) Harold Wilson, primo ministro britannico 1964-1970 e poi dal 1974 al 1976.

liere dello Scacchiere. Tuttavia le parole di quest'ultimo lasciavano nell'assemblea un senso di scoramento difficile da superare.

Per concludere circa la condotta della delegazione britannica, segnalerò che sia Rippon che Greenhill mi hanno detto di essere ormai favorevoli all'istituzione di un *Segretariato politico della Comunità* e alla scelta di Parigi come sua sede. Mi hanno detto che anche Heath avrebbe superato l'ostilità che aveva mostrato verso questa idea.

3. - Se le parole del Cancelliere dello Scacchiere avevano reso l'atmosfera pesante, nulla avevano fatto per alleggerirla quelle dell'altro importante Ministro delle Finanze, il tedesco Schmidt. Quest'ultimo ha parlato poco, intervenendo piuttosto sulle questioni economiche che su quelle politiche, salvo che per ripetere la sua ostilità ad una difesa europea autonoma. Lo si è visto molto in contatto con gli americani, particolarmente con Sonnenfeldt col quale ha avuto un lunghissimo colloquio privato. Nelle conversazioni egli mostrava un atteggiamento assai critico verso il Cancelliere Brandt e verso il Ministro Scheel: molti ne hanno tratto l'impressione che egli non demorda dall'attaccare Brandt per la leadership del partito.

4. - La delegazione francese non brillava di grandi nomi, e si è limitata a difendere il proprio Paese dalle accuse che da varie parti gli venivano dirette. La Francia non è stata d'altronde questa volta l'unica sul banco degli accusati, molte essendo le critiche rivolte al Governo laburista. Il contributo francese alle discussioni si è praticamente limitato al rapporto di base redatto dal Vice Direttore di *Le Monde* Fontaine, e all'illustrazione che egli ne ha fatto.

In una conversazione privata che ho avuto con quest'ultimo, ho potuto avere conferma che Pompidou aveva frenato negli ultimi tempi talune iniziative europeistiche che Jobert avrebbe voluto prendere. Fontaine si è dichiarato abbastanza ottimista sull'atteggiamento che il prossimo Presidente della Repubblica francese prenderà nei riguardi dell'Europa, sottolineando come tutti e tre i candidati si siano dichiarati sia pure in diversa misura europeisti. A suo avviso, è probabile che dalla competizione elettorale riesca vittorioso Giscard; in questo caso il Ministro degli Esteri sarebbe Lecanuet. Fontaine ha detto risultargli che gli otto altri partiti socialisti CEE avrebbero fatto una dichiarazione congiunta di appoggio a Mitterrand.

Nella delegazione francese era stato incluso all'ultimo momento a esplicita richiesta di Jobert, il Capo del suo Ufficio di Pianificazione, il trentenne de Montbrial. Più di quello che egli ha detto in pubblico sembra interessante ciò che egli ha sussurrato a Son-

nenfeldt in privato, con voce tuttavia non sufficientemente bassa perché non giungesse ad altre orecchie. Montbrial ha trasmesso a Sonnenfeldt un duplice messaggio di Jobert per Kissinger: che Kissinger si servisse di Montbrial per far giungere a Jobert comunicazioni riservate (ciò può anche essere frutto di una ispirazione privata); che Kissinger riflettesse su come offrire al Governo francese la possibilità di modificare il proprio atteggiamento nei confronti della *querelle* con gli Stati Uniti, senza perdere la faccia. Non credo che sia prova di spirito maligno il supporre che questo passo di Jobert, come molte altre iniziative da lui prese in queste ultime settimane, rientri nello sforzo che egli sta compiendo per rimanere Ministro degli Esteri.

Montbrial mi ha ripetuto il suo desiderio di essere invitato a Roma per avere contatti col Capo del Servizio di Pianificazione del Ministero degli Affari Esteri italiano; domanda che mi aveva già fatto pervenire attraverso l'Ambasciatore Lucet.

5. - La discussione sulle relazioni inter-atlantiche non poteva non risentire dello stato di crisi in cui versano le relazioni intereuropee. I primi fra gli americani a prendere la parola sull'argomento, nel clima piuttosto *desabusé* dell'ultima giornata di lavori, sono stati alcuni analisti la cui constatazione unanime era che fosse ormai difficilmente prevedibile un radicale sviluppo dell'Unione europea.

Un tocco diverso ha invece dato al suo intervento il tedesco Theo Sommer, giovane e intelligentissimo Direttore del *Die Zeit*, che con eleganza e cortesia ha rievocato le responsabilità dell'una e dell'altra parte. Sommer concludeva il suo disegno su una nota ottimistica. L'Europa non è morta e le stelle non sono tutte nemiche. E' probabile — egli ha detto — che il futuro Presidente della Repubblica Francese sia ancor meglio disposto del suo predecessore così in materia di sviluppo istituzionale dell'Europa come di relazioni con gli Stati Uniti. Wilson e Callaghan — ha rilevato sorridendo Sommer — cercheranno di assicurare al loro partito una confortevole maggioranza parlamentare presentandosi alle urne come coloro che vogliono insufflare un nuovo spirito al Mercato Comune e contemporaneamente salvaguardare la bilancia dei pagamenti britannica. Dopo di che essi faranno insieme ad Healey uno di quegli eleganti volteggi dal trapezio per cui i laburisti si sono resi famosi negli ultimi anni. Dal canto suo — ha continuato Sommer — Brandt andrà avanti da una sconfitta regionale elettorale all'altra: finché si accorgerà che la Ostpolitik ha raggiunto per il momento i suoi limiti e cercherà di risolvere le eterne contraddizioni della Germania (nonché di assicurare il futuro elettorale del

proprio partito) facendo di essa la guida morale dell'Unificazione europea. Il ritrovarsi dei tre grandi Paesi europei su una base unitaria (facilitata, ha detto un maligno, dall'eventuale vittoria di Mitterrand) avrà effetti stabilizzatori in Europa, e permetterà di risolvere su una base di dignitosa eguaglianza i problemi fondamentali che si sono aperti fra Europa e Stati Uniti.

E' stata questa la migliore voce europea, simbolo della maturità politica cui è giunta la generazione post-bellica tedesca. Ad una posizione tutto sommata aperta si è invece risposto da parte dell'analoga generazione post-bellica americana con accenti da cui non era assente la tracotanza e talvolta una cruda brutalità, riflettenti una concezione tutto sommato imperiale del destino americano e dei rapporti interalleati.

Avevo la sera prima preso da parte il nuovo astro sorgente del Gruppo Kissinger, il trentasettenne Winston Lord, che accompagnò il suo capo al negoziato sul Vietnam, poi a Pechino, e che lo segue ora nelle spedizioni medio-orientali. A lui ho cercato di spiegare a lungo come l'impostazione americana del rapporto con l'Europa fosse senza altra via di uscita che la degradazione dell'Europa ad un coacervo di Stati legati bilateralmente oggi agli Stati Uniti, domani forse ad un sistema panauropeo. Gli avevo illustrato l'idea di cui mi ero fatto personalmente portavoce nel Comitato Politico dei Nove il 18 aprile a Bonn. Tale idea è quella di una consultazione, non già *organica* come la definiva Sonnenfeldt, ma *costante*: affidata al Governo che ha la presidenza di turno della Comunità, senza escludere i normali contatti fra Stati Uniti e gli altri otto Governi. Contatti informativi, questi ultimi, mentre quelli decisionali sarebbero stati compito degli incontri fra Presidenza e rappresentanti americani. Ho sottolineato che ciò non escludeva un paio di riunioni all'anno sia a livello Ministri che a livello Direttori Politici, come si addice fra Stati alleati e fra Paesi amici.

Lord mi aveva ascoltato con molta attenzione; ma se anche le mie osservazioni gli avevano fatto una qualche impressione, nessuna traccia di esse si ritrovava il mattino seguente nel durissimo intervento pronunziato da Sonnenfeldt subito dopo quello di Sommer. Mentre Nelson Rockefeller e Winston Lord avevano difeso lo stile diplomatico del Segretario di Stato Kissinger dagli attacchi che gli aveva portato il vecchio kennediano pro-europeo George Ball, Sonnenfeldt entrava nel cuore della polemica, rifacendo a modo suo la storia dell'« anno dell'Europa ». Due punti di questa cronistoria meritano di essere rilevati con un certo stupore: l'accusa agli europei di avere improvvisamente cambiato il loro stile di trattative con Washington sulle proposte di Kissinger da quello bilaterale a quello

collettivo (episodio dell'incontro di settembre a New York fra il Ministro degli Esteri danese e Kissinger); l'accusa che il 4 marzo gli otto Ministri della Comunità membri della NATO si fossero rifiutati di incontrarsi con Kissinger che era venuto a fare rapporto al Consiglio Atlantico sulle sue trattative in Medio Oriente. (Questa ultima accusa mi sembra svelare per la prima volta i veri motivi dell'ira manifestata da Kissinger ai giornalisti nell'aereo che li ritrasportava da Bruxelles a Washington).

Collazionando episodi del genere — tutti certo spiacevoli: da i tira-e-molla di Jobert in dicembre a Bruxelles per salire all'ultimo piano dell'Hilton ad incontrarvi Kissinger, alla difficoltà di organizzare la riunione fra Kissinger, e i Nove Ministri dopo il Consiglio Atlantico di dicembre — Sonnenfeldt elaborava la dottrina americana press'a poco nei termini seguenti.

« Non siamo più interessati a dichiarazioni solenni, firmate da qualsivoglia numero di Stati. Siamo interessati a una consultazione *istituzionale e organica* con i Governi europei, che parta dai contatti bilaterali. Siamo lieti di vedere che questa idea sta facendo progressi. Abbiamo smesso di credere alla virtù di parole come *interdipendenze o partnership*. Quello che vogliamo è di poter giustificare il contributo americano alla difesa dell'Europa assicurandoci che la posizione politica europea non sia avversa agli interessi americani ».

La conclusione di Sonnenfeldt era particolarmente dura. « Mi si è chiesto da molti, in questi due giorni, se gli Stati Uniti abbiano cessato di appoggiare il disegno dell'Unificazione europea. La risposta che posso darvi è la seguente. L'opinione pubblica americana non potrà mai appoggiare nessuna Amministrazione che intenda aiutare l'unificazione europea senza essere ben sicura previamente dei fini politici che l'Unione europea si propone di conseguire. Il solo fine che noi riteniamo compatibile con la politica americana è che l'unità europea si iscriva nella struttura internazionale che sola è adeguata all'attuale momento storico ». (In un precedente intervento, sullo stato della distensione Est-Ovest, Sonnenfeldt si era dato la pena di smentire che la politica americana verso l'Unione Sovietica sia in contraddizione con gli interessi dell'Europa Occidentale e miri ad un condominio. Aveva tuttavia ammesso che lo spettro sempre più largo dei contatti URSS-USA non poteva non avere riflessi sulla politica dei due Paesi, e persino sulle relazioni personali fra i loro dirigenti).

La bordata di Sonnenfeldt, soprattutto perché veniva dopo le parole moderate e intelligenti di Sommer, lasciava l'assemblea interdetta come accade in questi casi. Nei pochi interventi coi quali giungeva alla fine la riunione Bilderberg non mancavano sussurri critici in tono

minore. Da parte mia, essendo uno degli ultimi ad intervenire (Davignon era partito la sera prima), ritenevo utile fare brevissime osservazioni su due ordini di questioni. La storia degli ultimi dodici mesi di relazioni euro-americane poteva scriversi in più di una maniera; e non era del tutto certo che la maniera di Sonnenfeldt fosse quella corretta. Era mia convinzione in ogni caso che gli europei volessero uscire da questa crisi non appena avessero messo a posto le loro crisi individuali. Era il mio augurio che anche gli Stati Uniti volessero uscirne, senza umiliare l'Europa e senza contribuire a spegnere quello che Ball aveva definito l'avvenimento più *inspiring* del XX secolo. Si potevano o dovevano cercare nuovi metodi; si potevano ancora trovare parole acconce. Una di queste avrebbe potuto essere la parola « coordinazione »: fra gli Stati Uniti da una parte e una Comunità Europea in marcia più o meno lenta verso l'Unione europea dall'altra. Mi permettevo di dire al Signor Sonnenfeldt che *coordinazione* era una parola che chi credeva nell'Europa poteva accettare: *subordinazione* no.

Con questo *mot de la fin*, cui Sonnenfeldt non ha contraddetto e cui molti astanti hanno applaudito, si è chiusa la riunione Bilderberg che ha lasciato scorati i più dei presenti. Mai negli ultimi anni ci era capitato di assistere a tanta incertezza di propositi del lato europeo, e tanta orgogliosa certezza da parte di taluni americani. Lo stile, che è quello che fa l'uomo e quindi la sua politica, è radicalmente cambiato negli ultimi due anni. L'obiettivo che tale politica persegue sembra disegnarsi più chiaramente; e tanto più in quanto i pochi battaglioni che tengono la linea europea sono disuniti e consunti. Gioco facile il puntare come un cuneo romano entro quelle sparute falangi: gioco che potrebbe corrispondere alla fatalità della Storia, facilitato come è dall'era di penuria cui stiamo andando incontro e dal conseguente scatenarsi degli egoismi individuali. Gioco però che non è detto debba, in terra europea, risolversi sempre e ovunque a vantaggio del colosso americano, e non, prima o dopo, del colosso sovietico.

## UNIONE SOVIETICA, CINA ED EUROPA

Roma, 5 maggio 1975

Carissimi Amici,

riceverete a parte una sintesi sulle consultazioni sull'Estremo Oriente che ho avuto il 23 e 24 aprile a Roma con l'Ambasciatore Kapitsa (1) membro del Collegium del Ministero degli Affari Esteri sovietico.

Dette conversazioni sono apparse a me ed ai miei collaboratori estremamente interessanti. L'Ambasciatore Kapitsa soprintende al Minindiel ai tre Dipartimenti competenti per l'Estremo Oriente, l'Asia del Sud Est e l'Asia Meridionale, ma è in primo luogo l'alto funzionario responsabile per le questioni cinesi. Di tali questioni egli si occupa da almeno un ventennio; egli conosce la lingua cinese, a quanto mi ha detto, meglio dell'inglese, che pure egli controlla assai bene. Oltre ad essere perfettamente informato, il mio interlocutore è anche persona gradevole, e sia nelle conversazioni private che in quelle normali ha dato prova di grande franchezza e di desiderio di dialogo. Fatto riconfortante, anche se è comprensibile che in materia cinese i responsabili sovietici siano più aperti che in altri argomenti: prova ne sia che era loro l'iniziativa di inviare a Roma l'Ambasciatore Kapitsa a parlarcene.

2. - Kapitsa ha iniziato il suo primo intervento in riunione plenaria con le parole: « Russia already once saved Europe from an onslaught from the East »; osservazione che vi dà il senso della missione che egli era incaricato di svolgere a Roma, diretta a convincerci che la Cina è pericolosa, che solo la Russia può salvarcene, e che quindi faremmo bene a non lasciarci incantare dal suo canto da sirena.

Kapitsa ha ricordato che la crisi nei rapporti cino-sovietici cominciò nel 1958, ed ha chiarito (cosa, almeno per me, nuova) che il motivo ne fu la richiesta cinese di ottenere dalla Russia la fornitura di un impianto di arricchimento dell'uranio con il sistema della diffusione gassosa, fornitura che Krusciov rifiutò essendo

---

(1) Mikhail Stepanovich Kapitsa, diplomatico sovietico. Dal 1956 al 1960 responsabile del dipartimento Estremo-Oriente al Ministero degli Esteri; Ambasciatore in Pakistan dal 1960 al 1961; Capo del dipartimento del Sud-est asiatico e dell'estremo-oriente 1970-1982; membro del Collegium del Ministero degli Affari esteri dal 1970.

chiaro che la Cina voleva servirsene per ottenere uranio arricchito di qualità militare.

Più grave ancora fu il tentativo che la Cina esperì nel settembre 1958 iniziando i bombardamenti di Quemoy e Matsu senza previamente consultare l'alleato sovietico. Quando apparve chiaro a Mosca che tale iniziativa mirava a coinvolgere la Russia in un conflitto con gli Stati Uniti, Gromyko fu inviato a Pechino. Kapitsa lo accompagnò e partecipò con lui a due riunioni notturne del Politburo del PCC. Furono le famose riunioni nel corso delle quali Mao espone la nota teoria che il trionfo del socialismo si poteva ottenere grazie a una guerra nucleare, che avrebbe certo distrutto l'URSS e gli Stati Uniti nonché trecento milioni di cinesi, ma che avrebbe lasciato in piedi un sufficiente numero di milioni di questi ultimi per fondare il socialismo in tutta la terra « con i bastoni ».

Un ulteriore tentativo espansionistico cinese, su cui Kapitsa si è soffermato, fu quello del 1965 in Indonesia, quando Pechino spinse i comunisti locali alla conquista violenta del potere, conquista che terminò con la loro disfatta e con i successivi massacri. La strategia cinese mirava in quel caso a prendere l'Asia del Sud Est in una morsa. Il disegno di espandersi in tale Regione si è poi attuato, almeno per metà, con la vittoria in Vietnam e con l'assoggettamento della Cambogia e del Laos. Alla pericolosa penetrazione cinese verso il Golfo del Siam i sovietici vogliono presumibilmente opporsi rafforzando il Vietnam del Nord e promuovendo una sua unificazione con il Vietnam del Sud, anche se a non breve scadenza. A Mosca si segue tuttavia con preoccupazione il mutamento dell'equilibrio del potere nell'Asia del Sud Est; Kapitsa ci ha parlato dei guerriglieri thailandesi e malesi sovvenzionati da Pechino, delle infiltrazioni cinesi in Birmania e in India, nonché dell'alleanza con il Pakistan. Appaiono dunque delle convergenze di interessi sovietico-americani, anche se difficilmente essi sarebbero confessati da Mosca e da Washington.

La grande strategia sovietica, che consiste nel sistemare anzitutto il retroterra europeo attraverso la CSCE, poi il Medio Oriente con una formula condominiale o alla Yalta, non perde di vista l'Asia. Kapitsa me la ha descritta come il Continente più inquieto, nel quale si sono potuti annoverare quaranta conflitti dal 1945 ad oggi. Egli ci ha nuovamente esposto il progetto sovietico di un sistema di sicurezza asiatica, descrivendocelo nelle sue grandi linee (rispetto dell'integrità territoriale di tutti gli Stati, inviolabilità delle frontiere, non-uso della forza, non-interferenza, ecc.). L'affermazione più importante che Kapitsa ha fatto a questo riguardo è

che a tale sistema di sicurezza in Asia dovrebbero contribuire gli Stati Uniti e le Grandi Potenze europee.

3. - Nelle conversazioni private ciò che più interessava Kapitsa era che gli spiegassimo perché la Cina goda di tanta popolarità in Europa occidentale. Gli abbiamo elencato alcune delle ragioni tacendone alcune altre quali il differente grado di finezza — diplomatica, oltre che artigiana — che passa tra cinesi e russi. Portando il dibattito a un livello più alto, ho fatto osservare al mio interlocutore che i cinesi si rendevano fra l'altro popolari in Europa appoggiando (a parole) la Comunità Economica Europea e gli ulteriori sviluppi unionistici. Mi pareva che a Mosca si dovessero trarre alcune conclusioni da questo atteggiamento, evitando che la politica sovietica verso la Comunità Europea sia ispirata sempre e soltanto al desiderio di mantenerne divisi gli Stati membri.

Le conclusioni che sarei tentato di trarre da queste conversazioni sono sommariamente le seguenti.

La prima è che l'Occidente deve tenere continuamente presente, nella valutazione della politica sovietica, la componente asiatica e soprattutto cinese. Vari atti dell'URSS appaiono allora più comprensibili: tuttora l'Unione Sovietica si sente, nonostante la sua potenza militare, accerchiata da ogni parte: dal liberalismo occidentale e dal maoismo. È possibile che il Cremlino accetterebbe alla CSCE una liberalizzazione qualche poco maggiore delle sue relazioni con l'Occidente, se non temesse un indebolimento dell'assetto sociale sovietico, gravido di pericoli sotto la crescente spinta cinese.

In secondo luogo, direi che c'è un certo margine di manovra che gli europei possono trovare in Cina per sistemare le loro relazioni con l'Unione Sovietica. Questo margine non è grande, perché la risposta sovietica a un'apertura europea alla Cina non potrebbe non essere quella del paragrafo precedente. Esso tuttavia esiste, e andrà ingrandendosi con il passare degli anni. Per il momento si potrebbe tuttavia sfruttarlo limitandosi a lasciar agire i partiti comunisti europei contrari alla scomunica del PCC.

L'ossessione sovietica della Cina, la quale sembra precludere un ritorno all'allineamento pre-1959, permette agli europei di dialogare con i sovietici più liberamente su questo argomento che su altri. Inoltre, è da pensare che a Mosca si sappiano sui fatti interni della Cina più cose che a Washington e nelle capitali europee. Dato che i russi in materia di Asia sono *demandeurs*, non deve essere impossibile una consultazione abbastanza seguita con loro sulla situazione in Asia e in Estremo Oriente.



LONDRA  
(1975-1980)

L'ambasciata di Londra fu forse la più congeniale al carattere di Roberto Ducci: una spiegazione se si vuole del grande successo che l'Ambasciatore ebbe in tutti gli ambienti della capitale londinese.

La sua intelligenza e la sua capacità dialettica lo portarono tra l'altro ad occuparsi di due settori importanti: il primo fu un raffronto continuo tra quanto accadeva nel Regno Unito e quanto avveniva o non avveniva nel nostro Paese. Il secondo fu un dibattito tenace con gli interlocutori inglesi, dagli alti funzionari, alla stampa, alle istituzioni culturali, ecc., per cercare di sfatare luoghi comuni, distorsioni e di raddrizzare incomprensioni circa la politica ed il futuro del nostro paese.

Se Belgrado e Vienna permisero al Ducci di gettare uno sguardo attento sulla evoluzione politica dell'Europa centrale e danubiana, Londra fu per lui un osservatorio privilegiato, da cui spaziare su tutto il mondo. Spesso i suoi rapporti hanno questa visione globale: all'interno della quale prendono consistenza la « relazione speciale » anglo-americana, i rapporti tra la Gran Bretagna e la Comunità europea, che allora attraversavano momenti difficili.

Poco prima di lasciare Londra per un più che meritato riposo, Roberto Ducci scrisse un rapporto di fine missione che può considerarsi esemplare, forse impareggiabile nel suo genere.

*Documenti pubblicati*

Maggio 1976 - LA STAMPA BRITANNICA SULLA CAMPAGNA  
ELETTORALE ITALIANA

- Dicembre 1976 - IL PETROLIO, IL REGNO UNITO E L'ITALIA
- Settembre 1977 - VISITA A ROMA DEL PRIMO MINISTRO BRITANNICO
- Marzo 1978 - IL PRESIDENTE CARTER VISTO DA LONDRA
- Ottobre 1978 - VISITA A LONDRA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO ON. ANDREOTTI
- Dicembre 1979 - IL POSTO DELL'ITALIA NEL MONDO DEGLI ANNI OTTANTA
- Dicembre 1979 - UN'AMBASCIATA A LONDRA (luglio 1975 - gennaio 1980)

LA STAMPA BRITANNICA  
SULLA CAMPAGNA ELETTORALE ITALIANA

*L'Ambasciatore d'Italia  
al Ministero degli Esteri*

TE Ris.

Londra, 25 maggio 1976

Non credo sia prematuro cercare di tracciare un bilancio complessivo sul modo con cui questa stampa ha impostato la cronaca ed i commenti sulla situazione politica italiana ancor prima delle dimissioni del governo e dello scioglimento del Parlamento e, successivamente, sulla campagna elettorale (1). Infatti è da circa un semestre, o forse addirittura dall'estate dello scorso anno, che i giornali britannici focalizzano le vicende della politica interna italiana in direzione di futuri sviluppi elettorali.

2. - Il bilancio nel complesso non è brillante. Tralasciando i giornali di maggiore tiratura ma di ben povero contenuto (quella che un tempo si chiamava stampa «boulevardiana») che si sono limitati a produrre titoli a sensazione per lo più immotivati, anche i giornali più seri, i ben noti autorevoli organi di opinione, hanno dimostrato di indulgere alla tentazione di dare ormai per scontati mutamenti radicali negli equilibri del futuro Parlamento italiano e nell'individuazione dei partiti che assumeranno «la guida» di futuri governi. Ne è risultato un quadro distorto, pessimistico e a volte drammatico del futuro del nostro Paese e della sua collocazione nel consorzio europeo e occidentale.

Dai frequenti contatti con i giornalisti, in ispecie con i redattori specializzati sull'Italia e l'Europa, che si è cercato di sensibilizzare all'esigenza di evitare semplificazioni eccessive sulla società italiana e le sue complesse componenti politiche, economiche e sociali, si è ricavata la netta impressione che all'origine della distorta presentazione della nostra situazione politica siano in gran parte fattori psicologici e, sia pure in misura minore, motivazioni da ricollegare a particolari tecniche che il mestiere giornalistico è venuto assumendo, che tendono a far preferire notizie superficiali e di immediata presa sul pubblico a più complesse e articolate riflessioni.

---

(1) Il quinto governo Moro aveva rassegnato le dimissioni il 30 aprile. Le elezioni politiche erano state fissate per il 20 giugno.

Tra i fattori psicologici mi sembra vada ascritta non solo la ben nota difficoltà dei Britannici di distanziarsi dagli schemi caratteristici della propria società e vita politica per cercare di comprendere realtà ed esperienze diverse, ma anche la tentazione, forse inconscia, di trovare evasione dalle difficoltà che questo paese incontra nell'attuale congiuntura, consolandosi sui mali altrui: una « Schadenfreude » del tutto illogica sul piano politico, se non altro tenendo presenti gli equilibri su cui si fonda attualmente l'integrazione europea.

3. - Un discorso a parte meriterebbero le corrispondenze dall'Italia dei giornali britannici, spesso caratterizzate — a parte qualche lodevole eccezione come le corrispondenze di Dominick Coyle per il *Financial Times* ed i servizi speciali scritti da Roma da Peter Jenkins — da astio, parzialità e predilezione per i soli aspetti negativi della vita italiana. A volte accade che qualche corrispondente in diverso paese europeo venga inviato in Italia per servizi speciali sulle elezioni, senza alcuna preparazione sul nostro paese (esemplare di servizi di questo genere è l'articolo sconclusionato di Alan Osborne, corrispondente presso la CEE, pubblicato dal *Daily Telegraph* del 24 maggio).

4. - Di fronte a questo stato di cose, che, a parte ogni altra considerazione, può essere controproducente in quanto crea l'impressione che in Gran Bretagna si sia certi di un decisivo sconvolgimento degli equilibri politici in Italia e quindi rassegnati a tale sviluppo (si pensi fra l'altro all'impressione che ciò potrebbe produrre sui nostri connazionali qui residenti) ho ritenuto di rendere partecipe nel modo più discreto possibile di queste mie impressioni il Sottosegretario Permanente al Foreign Office Palliser, con la lettera che invio in copia (1). Provvederò inoltre a rafforzare a tutti i livelli i contatti con i servizi stampa del *Foreign Office*. Questo ha la consuetudine di curare i rapporti con i giornalisti dei maggiori quotidiani britannici con riunioni informali che si svolgono in un ambito ristretto e confidenziale.

Avrò infine modo, spero, di chiarire molti equivoci in occasione di una colazione offertami dallo staff editoriale del *Times* il prossimo 3 giugno.

---

(1) Non pubblicata.

## IL PETROLIO, IL REGNO UNITO E L'ITALIA

*L'Ambasciatore italiano,  
al Ministro degli Esteri, on. Forlani*

Londra, 2 dicembre 1976

Signor Ministro,

un autorevole interlocutore britannico, richiesto alcuni giorni or sono di indicarci la posizione del Regno Unito nel contesto della Conferenza Nord-Sud, rispondeva che il suo Paese si colloca « per tre quarti a Nord ».

Il restante quarto « a Sud » costituisce un aspetto peculiare del Regno Unito che assume un significato rilevante in rapporto al problema del prezzo del petrolio e sul quale reputo opportuno fornire a V. E. alcune considerazioni.

2. - L'economia britannica si avvantaggia oggi delle risorse petrolifere del Mare del Nord e tale vantaggio è destinato ad accrescersi rapidamente nei prossimi anni. Attualmente, le estrazioni dai giacimenti « of-shore » hanno raggiunto i 30 milioni di tonnellate; per il 1980, se non prima, è previsto che tale produzione raggiungerà i 100 milioni di tonnellate, sufficienti a garantire la copertura del fabbisogno nazionale; non si esclude anzi che negli anni successivi tale quantitativo possa raggiungere i 150 milioni di tonnellate, stabilizzandosi su tale livello per almeno un decennio.

Giova ricordare che a queste risorse proprie vanno aggiunti importanti quantitativi di greggio controllati in Paesi terzi da imprese petrolifere britanniche. Una volta raggiunto il traguardo dell'autosufficienza e attingendo anche a dette disponibilità, il Regno Unito potrà approvvigionare i mercati europei.

3. - A breve termine tuttavia, e nonostante tali favorevoli circostanze e prospettive, le incognite di un ulteriore aumento del prezzo del greggio, che potrebbe essere deciso dalla prossima Conferenza OPEC, gravano sull'economia del Regno Unito non meno che su quelle degli altri Paesi industrializzati e sono motivo di viva preoccupazione in questi ambienti responsabili.

4. - Di fatto, nonostante il rinvio della Conferenza OPEC, un aumento del prezzo del greggio viene qui considerato come certo ed inevitabile. L'interrogativo, semmai, si riferisce alla misura di tale aumento, potendo questo oscillare tra il 25 % richiesto da Paesi oltranzisti quali l'Iraq, e il 10 % accettato invece dai moderati, come ha dichiarato nella sua recente visita a Londra il Presidente del Venezuela, Perez.

Sia pure attenendosi alla massima cautela nelle loro previsioni, questi osservatori economici reputano probabile il prevalere delle tesi moderate, dato che i Paesi OPEC sembrano ormai consapevoli degli effetti negativi che l'aumento del prezzo del petrolio avrebbe sul processo di ripresa dell'economia mondiale, giunta attualmente ad una svolta delicata e vulnerabile.

D'altra parte, i Paesi produttori non ignorano che i Governi dell'Occidente stanno entrando nell'ordine di idee di sacrificare, se necessario, i loro obiettivi di sviluppo, pur di contenere le spinte inflazionistiche, sì che un aumento rilevante del prezzo del greggio potrebbe dar avvio ad una strategia di deflazione e sfociare quindi in una nuova recessione, analoga a quella verificatasi nel 1973.

5. - Quali che siano le decisioni dell'OPEC, si calcola qui che ogni punto percentuale di aumento nel prezzo del petrolio comporterà un deterioramento dello 0,03 % nei conti con l'estero dei Paesi consumatori. Se si tiene conto dell'effetto moltiplicatore sulle altre fonti energetiche, tale percentuale salirebbe allo 0,3 %. Nell'ipotesi quindi di un aumento del prezzo del greggio pari al 10 % si avrebbe un impulso inflazionistico del 3 %.

6. - A questo punto giova tracciare un raffronto tra la posizione britannica e quella italiana in rapporto al problema dell'aumento del prezzo del petrolio.

*A breve termine*, entrambi i Paesi, data la pesante situazione della bilancia dei pagamenti e le persistenti tensioni inflazionistiche, sarebbero pressoché egualmente danneggiati da un ulteriore incremento del prezzo del greggio.

Un problema che riguarda in modo particolare le finanze del Regno Unito e che desta qui molte apprensioni è costituito dalla tendenza, delineatasi chiaramente nell'ultimo anno, ad un progressivo smobilizzo dei fondi petroliferi detenuti in sterline dai Paesi produttori (particolarmente dalla Nigeria), con conseguente reinvestimento in altre valute più forti, in primo luogo in dollari. Tale tendenza sta alla base del problema dei saldi in sterline, di cui ho avuto occasione di riferire.

Peraltro occorre rilevare che le aumentate disponibilità valutarie dei Paesi OPEC dovrebbero contribuire a ridurre le pressioni sui citati saldi.

7. - *A medio termine*, un elemento positivo tanto per l'Italia che per il Regno Unito e sul quale qui si fa un certo affidamento, è costituito dalla tendenza dei Paesi OPEC a rimpiazzare l'investimento a breve con quello a lungo termine in azioni e obbligazioni. Tale tendenza, del resto confermata dall'operazione FIAT, sembra indicare una certa disponibilità dell'OPEC a puntare sulle prospettive a lungo periodo dei Paesi industrializzati.

8. - Se fin qui le posizioni dei due Paesi si svolgono su linee sostanzialmente simili, sarà invece in una prospettiva più *a lungo termine* che esse tenderanno a divergere, nella misura in cui la produzione petrolifera del Mare del Nord coprirà aliquote sempre maggiori del fabbisogno britannico.

9. - Le condizioni ambientali e le difficoltà intrinseche della estrazione del petrolio dai fondali del Mare del Nord, che richiedono tecnologie estremamente complesse e in molti casi inedite, fanno sì che i relativi costi di produzione risultino particolarmente elevati. A lungo termine pertanto è evidente l'interesse britannico a preconstituirsì una garanzia contro il rischio della mancata remunerazione degli investimenti in atto: garanzia che viene assicurata dall'attuale tendenza al rialzo delle quotazioni internazionali del greggio. Giova anche ricordare a questo riguardo che il Regno Unito si avvia a divenire, come più sopra accennato, esportatore netto di greggio.

10. - Su queste premesse e tenendo conto della comune appartenenza alla CEE, un campo di convergenze di interessi tra il Regno Unito e il nostro Paese può essere individuato in una più stretta collaborazione anche tecnologica nello sfruttamento delle risorse del Mare del Nord.

Non è un segreto che gli inglesi vedono con una certa preoccupazione la posizione dominante assunta dalle Compagnie petrolifere americane nel Mare del Nord, ed è quindi da attendersi che iniziative suscettibili di alleggerire tale asservimento, soprattutto attraverso una collaborazione con i « partners » europei, troverebbero qui un atteggiamento favorevole.

Mentre su alcune prospettive di una tale collaborazione ho avuto occasione di riferire a V.E. con la mia lettera del 13 ottobre

u.s. (1), si può forse rilevare che una nostra volontà politica di incoraggiare gli investimenti nel Mare del Nord e di potenziare le iniziative già in atto potrebbe — se tempestivamente attuata — permetterci di ottenere nuove concessioni di sfruttamento e forniture di greggio, anziché di prodotti raffinati, come sarebbe invece preferito dalle Autorità inglesi, e ciò facendo leva sulle nostre prestazioni di carattere economico e tecnologico.

Voglia gradire, Signor Ministro, i sensi del mio deferente ossequio.

(1) Non pubblicata.

VISITA A ROMA  
DEL PRIMO MINISTRO BRITANNICO

*L'Ambasciatore d'Italia  
al Ministro degli Esteri, on. Forlani*

2 settembre 1977

Signor Ministro,

nell'imminenza della visita del Primo Ministro Callaghan a Roma (1) e in previsione dei colloqui che il Presidente del Consiglio e V. E. avranno con lui, ritengo non inutile sottoporre alcune considerazioni d'assieme sulle prospettive che si profilano al presente Governo britannico.

L'eredità che Callaghan ha ricevuto da Wilson un anno e mezzo fa era già particolarmente pesante, tanto da far pensare ancor oggi che la motivazione principale delle repentine dimissioni di Sir Harold sia stato il desiderio di non assumerne la responsabilità storica.

La situazione parlamentare del Gabinetto laburista era già allora precaria, ma oggi lo è certo di più. L'esigua maggioranza di cui il Governo era originariamente dotato (frutto del sistema uninominale, perché il *Labour* aveva raccolto nel 1974 solo il 40% dei suffragi) si è andata progressivamente erodendo in una successione di elezioni suppletive, che hanno dimostrato la crescente disaffezione dell'elettorato per il Governo in carica.

Callaghan, ovviamente restio a indire elezioni anticipate fino a quando l'economia non avrà mostrato chiari segni di inversione di tendenza (in virtù soprattutto delle crescenti risorse fornite dallo sfruttamento petrolifero del Mare del Nord), si avvale per la sua sopravvivenza del sostegno parlamentare dei tredici deputati liberali (sulla base del patto di governo stipulato in marzo, frutto del mutuo istinto di sopravvivenza) e dell'appoggio che nei momen-

---

(1) Sir (Leonard) James Callaghan, laburista. Primo Ministro dal 1976 al 1979. In visita ufficiale in Italia dal 21 al 25 settembre 1977 ha incontrato il ministro degli Esteri on. Forlani, il Presidente del Consiglio on. Andreotti, il Presidente della Repubblica Giovanni Leone e il Presidente del Parlamento europeo on. Colombo.

ti più critici non gli viene negato in variabili forme dai dieci unionisti nordirlandesi e dai quattordici nazionalisti scozzesi e gallesi (nei confronti dei quali si moltiplicano le promesse di autonomia regionale, forse sincere ma difficili da mantenere).

2. - Il partito laburista stesso è, al suo interno, incerto e diviso, e non offre quella chiarezza e quella continuità di intenti su cui il Governo dovrebbe poter contare in attesa che i tempi siano più propizi per intraprendere le necessarie trasformazioni economiche e sociali. L'ala moderata è stata progressivamente depauperata o dalla morte (come nel caso di Crosland) o dalla tentazione di altre responsabilità, come è accaduto a Jenkins. L'ala massimalista, che in Anthony Benn ha il suo alfiere, difende i postulati di un socialismo intransigente che mal si adegua ai condizionamenti economici del momento (e alla mentalità alquanto piccolo-borghese del popolo britannico). Mentre il capofila storico della sinistra, Michael Foot, appoggia l'opera di Callaghan, Benn si candida sotto bandiere ideologiche per la leadership del partito, in una prospettiva a lungo termine che, scontando la sconfitta elettorale e di conseguenza una radicalizzazione temporanea del movimento, dovrebbe togliere ai riformisti, a beneficio dei massimalisti, il potere nel gruppo parlamentare, e quindi in un futuro Governo.

Così Callaghan, dovendo mediare fra le esigenze di moderazione propostegli, oltre che dalle sue convinzioni, dagli impegni contratti con il Fondo Monetario Internazionale nonché dagli indispensabili alleati parlamentari, e le insistenze della sinistra, adotta atteggiamenti temporeggiatori rinviando gli impegni di più vasto respiro che difficilmente troverebbero una maggioranza al Parlamento. Così è accaduto col bill per l'autonomia della Scozia e del Galles, e così col progetto di legge elettorale per il Parlamento Europeo (su quest'ultimo Le riferisco a parte).

Nella tollerante nazione britannica ha fatto la sua apparizione (anche se con caratteristiche ben localizzate in settori particolari) la violenza urbana organizzata, con connotazioni razziali o più indiscriminatamente sovversive. Assieme a una generica diffidenza dell'elettore rispetto all'autorità costituita (considerata eccessivamente accentratrice e distante) stanno anche emergendo delle forze centrifughe, di cui le istanze autonomistiche scozzesi (e, in misura minore, gallesi) sono la manifestazione più evidente. Persiste intanto il dramma nordirlandese, rispetto al quale il Governo Callaghan va adottando con qualche maggior risultato una politica fatta di fermezza e di costante stimolo delle iniziative di pacificazione da parte degli stessi schieramenti finora contrapposti.

3. - Un elemento consolante è fornito dalle prime manifestazioni di ripresa economica. La bilancia dei pagamenti sta tornando in attivo, le riserve monetarie sono a livelli record, il tasso di sconto è stato dimezzato in un anno, le quotazioni di borsa sono al punto più elevato dell'ultimo quadriennio. Ma a tali sintomi monetari positivi, dovuti a fattori contingenti, fa riscontro una produzione tuttora stagnante di beni e servizi. La disoccupazione ha superato il milione e mezzo di unità, l'inflazione (sul 15 %) stenta a decrescere, il tasso di aumento della produttività è dello 0,5 %, gli investimenti sono del 25 % inferiori a quelli del 1970, e i sindacati non sono più disposti a rinnovare le limitazioni salariali su cui per oltre due anni si è imperniata la politica dei redditi.

Il « patto sociale », gloria dell'Amministrazione di Wilson, non ha risposto alla lunga alle aspettative in esso riposte: non si è verificato l'atteso contenimento dei prezzi (nell'ultimo anno i salari sono aumentati mediamente del 9,7 %, il costo della vita del 17,7 %), e si sono progressivamente erose le differenze retributive fra operai specializzati e non. Né si è potuta varare quella legislazione sociale che i sindacati si attendevano come corrispettivo. Il sistema industriale si era comunque dimostrato incapace di approfittare della tregua salariale. Come ha scritto il noto columnist Peter Jay prima di andare Ambasciatore a Washington, « i sindacati, gli imprenditori e i finanziari sono bloccati in un triangolo di reciproca vituperazione e incomprensione ». E con la disoccupazione, nella patria della tolleranza, sono cresciute le tensioni sociali.

Mentre la sinistra laburista insiste per l'instaurazione di una « economia di assedio », tendenzialmente autarchica e protezionista, sempre più intense si vanno facendo le pressioni sindacali per un adeguamento dei salari, uno sgravio della fiscalità, e una ripresa degli investimenti statali destinati a creare nuovi posti di lavoro.

Forte è ormai nel Governo la tentazione di accedere almeno in parte a tali richieste, con l'adozione di misure deflazionistiche destinate a sviluppare la domanda interna e l'offerta di beni di consumo, il cui effetto indotto sarebbe quello di mitigare la disoccupazione. Una lieve deflazione (di cui la Francia sta dando l'esempio) non urterebbe subito contro la strozzatura della bilancia dei pagamenti. Essa farebbe però arricciare il naso al FMI, e checché ne dica il Governo non faciliterebbe certo la lotta di inflazione.

Non escluderei da parte mia (e molti osservatori sono di analogo avviso) che Callaghan conti di recuperare in tal modo i favori di parte dell'elettorato, il che gli permetterebbe di andare a elezioni anticipate col cuore più leggero.

Mi pare dunque che il futuro del Gabinetto Callaghan possa atteggiarsi secondo uno dei tre seguenti scenari, in ordine di probabilità decrescente: elezioni politiche nell'autunno 1978; elezioni politiche in tarda primavera 1978; caduta del Governo prima di allora a causa di un subitaneo incidente di percorso.

A Callaghan tuttavia non mancano la chiarezza di idee, il pragmatismo, la fermezza, né l'abilità mediatrice che gli conferiscono un notevole prestigio personale nel Paese. Dietro l'apparente reticenza a sciogliere i principali nodi nazionali (ed internazionali) del Paese, vi è la ferma volontà del Primo Ministro di prolungare la vita del suo Governo fino al momento in cui egli penserà di poter affrontare la fortuna elettorale con sufficienti carte nella sua mano.

Voglia gradire, Signor Ministro, i sensi del mio deferente ossequio.

## IL PRESIDENTE CARTER VISTO DA LONDRA

*L'Ambasciatore d'Italia  
al Ministro degli Esteri on. Forlani*

Londra, 28 marzo 1978

Signor Ministro,

ho letto con attenzione la parte di politica estera del rapporto di fine missione dell'Ambasciatore Gaja (1). Alla sua diffusa e stimolante valutazione della visione internazionale della nuova Amministrazione americana vorrei aggiungere, grazie agli elementi che ho potuto raccogliere nei contatti con il *Foreign Office*, alcune osservazioni su come gli inglesi vedono Carter (2).

Anzitutto c'è qui la sicurezza, o la presunzione, di capire Carter meglio degli altri europei. Una sensazione che non esisteva all'epoca Nixon, figura non inquadrabile in questa tradizione politica, e di Kissinger, personaggio di mentalità centro-europea. La sicurezza di capire Carter meglio degli altri europei deriva da diversi dati: in primo luogo il presidente americano è un uomo del Sud e i britannici hanno fin dalla guerra di secessione guardato al Sud degli Stati Uniti con maggior simpatia che al Nord. Hanno ravvisato riflessi più affini nel Sud rurale, populista, romantico che nel Nord che con il suo slancio industriale e dinamico ha sempre contrapposto alla società britannica una punta di competitività, di emulazione e alla fine di superiorità. Anche il Sud modernizzante di cui è espressione Carter non dispiace ai britannici che confidano nel petrolio del Mare del Nord per invertire anch'essi la traiettoria della decadenza e per rilanciare il ciclo della modernizzazione.

In secondo luogo a questa simpatia istintiva verso il Sud si sovrappone nel caso di Carter una comune componente confessionale: la classe dirigente inglese è ora di estrazione piccolo borghese e pertanto si rispecchia più nella religiosità dei culti protestanti dissidenti che nella solennità esteriore della Chiesa Alta, anglicana, qui, episcopale negli Stati Uniti, che è il culto rappresentativo

---

(1) Roberto Gaja, già segretario generale del Ministero degli Esteri, aveva lasciato dopo tre anni l'Ambasciata di Washington per andare a riposo.

(2) James E.J. Carter, Presidente degli Stati Uniti dal 1977 al 1981.

degli ottimati. Il « non conformismo » propone una mescolanza costante tra vita privata e vita pubblica. L'uomo politico « non conformista » è contemporaneamente statista e profeta. E il meto-  
dista Callaghan che, come ha testimoniato il genero Peter Jay, ora  
ambasciatore a Washington, si considera un Mosè che vuole portare  
il suo popolo verso la terra promessa di una rinnovata prosperità,  
ha, al di là dei suoi moduli operativi pragmatici, un senso di mis-  
sione al pari del battista Carter, che si sente investito del compito  
di restaurare i valori della tradizione « fondamentalista » americana  
e di propagare i diritti umani nel mondo.

L'elemento religioso-puritano offre dunque un cemento al rap-  
porto anglo-americano, facilitando il rapporto tra i leaders dei due  
paesi anglo-sassoni. Del resto nell'alleanza di guerra Roosevelt-  
Churchill il dato etico-politico non risaltava solo come motivo di  
facciata ma ne era la formula giustificativa.

Per i britannici, dunque, Carter non è una figura nuova ed  
eccentrica. E anche se inizialmente hanno guardato con sospetto  
alle sue iniziative, hanno poi visto nella presidenza Carter riform-  
marsi le condizioni ideologiche ed etico-politiche per una ripresa  
della « relazione speciale » anglo-americana. Il momento magico è  
proprio sopraggiunto quando Carter ha ripescato l'espressione  
« special relationship », da tempo caduta in desuetudine e da  
Kissinger quasi rovesciata.

I britannici si rendono conto che la « special relationship » non  
è dettata agli americani da motivazioni sentimentali o da affinità  
ideologiche bensì da circostanze congiunturali che hanno visto  
appannarsi per la scarsa flessibilità di Schmidt (1) la connessione  
di Bonn privilegiata da Kissinger, affievolirsi il ruolo della Francia  
di Giscard su cui pendeva la spada di Damocle della vittoria delle  
sinistre e la temporanea eclisse della Italia sotto il peso della crisi.  
Fin dai vertici di Londra la presidenza Carter ha offerto a Callaghan  
l'occasione di divenire l'interprete autorizzato della politica ame-  
ricana in Europa e di assecondare e quindi influenzare la politica  
americana in altri scacchieri in modo da rimettere la Gran Bre-  
tagna nel grande circuito diplomatico, di far passare anche da  
Londra i fili delle decisioni fondamentali.

Certamente, la « relazione speciale » riconosce oggi un rapporto  
di forze diverso, un rapporto quantitativo diverso da quello esi-  
stente negli anni '40 (sia all'epoca di Roosevelt-Churchill sia all'epo-  
ca di Truman-Attlee). Ma è possibile nell'ottica britannica se non

(1) Helmut Schmidt, Cancelliere della RFG dal 1974 al 1982.

una divisione del lavoro tra le due potenze una stretta sincronizzazione.

In concreto, a parte i vertici di Londra che in qualche modo hanno fatto transitoriamente della capitale britannica il quartier generale europeo degli Stati Uniti, non è difficile scorgere in una serie di iniziative britanniche i singoli aspetti del ruolo di « brillante secondo » assunto dalla dirigenza britannica nei confronti di Carter. C'è il caso vistoso dell'iniziativa anglo-americana in Africa Australe in cui si è visto impegnato in prima persona il Ministro degli Esteri britannico Owen (1) insieme a un personaggio come Andy Young che incarna nelle virtù e nei difetti lo spirito del carterismo. Ma c'è altresì l'inserimento discreto di Londra nell'ordito diplomatico del Medio Oriente, c'è una politica parallela verso certe potenze regionali come l'India e la Nigeria, c'è la diplomazia della navetta di Callaghan tra Bonn e Washington polarizzata nel tentativo di varare una strategia economica occidentale.

Prevale nella configurazione britannica della « special relationship » con gli Stati Uniti il riflesso planetario « trilaterale » e non il riflesso europeo (non a caso qui si parla molto di più del Vertice Economico di Bonn che del prossimo Consiglio Europeo). La Gran Bretagna non aspira a sostituire la Germania Federale in un ruolo europeo che essa non è in grado di sostenere non avendone i mezzi e cerca di far pesare la sua influenza negli Stati Uniti più in una dimensione globale che in una dimensione regionale. Semmai (e questo spiega la simultanea ibernazione della diplomazia europeista di Callaghan) qui si punta sui futuri sviluppi della « special relationship » con Washington per farli valere nell'elaborazione alle migliori condizioni possibili per Londra di una relazione privilegiata con Bonn.

L'accettazione del carterismo nelle sue premesse e nelle opportunità che esso offre alla Gran Bretagna non esclude naturalmente delle linee critiche e delle perplessità verso l'ultimissima evoluzione o involuzione della politica estera americana. Ma prima di esaminare questi aspetti critici è bene precisare qual è, secondo Londra, il tipico modello operativo di Carter in politica estera.

Secondo i britannici, Carter trascurerà deliberatamente gli obiettivi parziali e intermedi (i « piccoli passi ») per mirare direttamente a raggiungere obiettivi globali. A questo mutamento radicale rispetto alla linea precedente corrisponde anche una nuova metodologia diplomatica. Al gradualismo, all'impegno sui punti deboli dello

---

(1) David A. L. Owen, ministro degli Esteri dal 1977 al 1979.

schieramento avversario, si sostituisce l'offensiva generale su tutto il fronte, senza preoccuparsi del successo immediato, del successo delle singole azioni. All'offensiva può seguire, se la resistenza è troppo forte, la ritirata sulle posizioni di partenza ma alla ritirata deve seguire la preparazione di una nuova offensiva generale più forte della precedente. Gli obiettivi insomma devono essere raggiunti attraverso delle ondate successive fino alla vittoria totale, fino all'ondata che sommergerà l'avversario. Questa metodologia è stata applicata con vari risultati al problema dei diritti umani e dei SALT, al problema di Panama, al problema del Medio Oriente, al problema dell'Africa Australe. La diplomazia americana è stata indirizzata dappertutto alla ricerca della soluzione globale.

Sempre secondo i britannici, Carter ha volutamente scelto un'équipe diplomatica eterogenea in cui i discepoli della navetta kissingeriana si alternano al « carismatico » Young, al sosia-nemico di Kissinger Brzezinski, agli esperti della Brookings Institution e di « Foreign Policy », ai compassati e un poco appassiti rappresentanti dell'Eastern establishment, agli estemporanei esemplari della « mafia georgiana » perché vede nelle contraddizioni e nei contrasti inevitabili in un simile aggregato non un dato negativo ma un dato dialettico e dinamico che deve stimolare il processo di decisione presidenziale con un'inesauribile creatività. Carter insomma ritiene di poter ottenere in tale modo un ventaglio di opzioni estremamente ampio e immaginativo (tra l'altro in questo processo, secondo i nostri interlocutori, una funzione privilegiata è attribuita a Mondale come termometro della situazione interna).

Ebbene anche queste caratteristiche si amalgamano al modo di essere britannico. La ricerca della soluzione globale è più morale, meno machiavellica, delle soluzioni parziali, allargando democraticamente l'ambito dei partecipanti alle intese a tutti gli interessati possibili. Quanto all'eterogeneità dell'équipe la sua trasformazione in struttura funzionale presuppone quello spirito sportivo e di emulazione che è proprio di un gioco di squadra congeniale alle regole sociali britanniche.

Questa visione ottimista della politica di Carter ha accompagnato a Londra le vicende della prima annata presidenziale. Solo recentemente si è affacciato qualche dubbio e qualche perplessità che vale la pena registrare.

Premetto che le origini di questi dubbi e di queste perplessità derivano dal fatto che a Londra, una volta constatata con soddisfazione la compatibilità delle linee di fondo e della metodologia, si faceva credito a Carter di un'altra qualità anglo-sassone: il pragmatismo inteso nella sua accezione più mondana, come capa

cità di prendere atto della realtà, dei fatti della vita e possibilmente di approfittarne, senza per questo rinunciare ai principi ideali e morali ma anzi continuando a enunciarli vigorosamente.

Il che significa che se i britannici accettano il principio della globalità come soluzione ideale delle crisi non lo assumono per questo come una categoria di giudizio kantiana. Nella questione dell'Africa Australe, ad esempio, i britannici mirano alla soluzione globale, hanno ricercato e ricercano lealmente la soluzione globale ma se emerge, non voluta e non cercata né da loro né dagli americani, una soluzione interna, di essa va tenuto conto come di un fenomeno reale. Viceversa l'estremismo globalista americano, o meglio, di Young può portare alla sottovalutazione dei dati reali, una sottovalutazione che irrita il pragmatismo britannico. C'è il timore qui che nell'ottica di un globalismo assoluto si vedano delle creature di fantasia e non la realtà: Young pensa all'Africa nel suo insieme, Owen pensa alla Rhodesia, al Sud Africa, al Kenya, alla Nigeria. Non per questo Owen è un gradualista ma è chiaro che se ci si ostina a vedere solo la foresta e non gli alberi, si rischia di sbattere di albero in albero.

Per quanto riguarda il principio dell'eterogeneità della compagine carteriana si è stati qui lusingati quest'autunno dal fatto che Goldberg a Belgrado si sarebbe rivolto ai delegati britannici per lumi e consigli: ma si è stati assai meno soddisfatti dalla fine della conferenza a coda di pesce, in uno scenario opaco e fuliginoso.

Soprattutto nella stampa, poi, la politica americana nel Medio Oriente (nonostante questa volta l'ostentata fedeltà del Foreign Office al principio della soluzione globale) e nel Corno d'Africa comincia a far trapelare qualche nota di allarme. Si è preoccupati del fatto che la metodologia delle ondate rischia di diventare una metodologia dei riflussi.

Ma le note critiche sono ancora al di fuori del girone ufficiale diplomatico e governativo. Per adesso la politica di Carter può piacere di meno sul piano generale, ma sul piano nazionale continua a far comodo a Londra.

Voglia gradire, Signor Ministro, i sensi del mio deferente ossequio.



VISITA A LONDRA  
DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO ON. ANDREOTTI

*L'Ambasciatore d'Italia  
al Ministro degli Esteri on. Forlani*

Signor Ministro,

la prossima visita a Londra del Presidente del Consiglio che spero da Lei accompagnato, mi induce a fare il punto su un argomento ambiguo e psicologicamente tortuoso: il rapporto tra la Gran Bretagna e l'Europa (1).

Si tratta di un tema perennemente d'attualità: non passa giorno, si può dire, che non si ascoltino e non si leggano qui dichiarazioni astiosamente antieuropee, dei tentativi scoperti di rimettere in discussione un tema che sembrava definitivamente risolto dal referendum del 1975.

Nel nuovo antieuropeismo britannico si mescolano motivazioni varie e spesso eterogenee. A sinistra si teme che la presunta ispirazione liberalcapitalista e le propensioni privatiste della Comunità coartino la via britannica verso il socialismo; a destra si teme la rivincita del 1815 o del 1945, la sottomissione della Gran Bretagna alle Potenze continentali. Ogni occasione è buona per rivedere con pignoleria contabile, la partita del dare ed avere con le finanze di Bruxelles. Vi è poi una generale diffidenza, nell'attaccamento alla legge non scritta britannica, al primato dell'esperienza pratica, verso la metafisica regolamentare di Bruxelles, verso l'inevitabile codificazione comportata dall'impianto istituzionale comunitario. Ed anche la linea europeista ufficiale non è affatto incline a rinunciare all'autonomia del Parlamento nazionale, che rimane nonostante tutto il centro pulsante del sistema politico britannico, per accettare l'imperio della costituente di Strasburgo.

Al di là di questi spunti negativi quel che più impressiona è il modo in cui la questione europea è qui posta. Si parla di *noi* inglesi e di *loro* europei, difficilmente, raramente, di *noi europei*. Non ci si sente partecipi attivi, protagonisti dell'avventura comunitaria, ma piuttosto degli *utenti* che hanno diritto, secondo il corso delle azioni della Borsa europea, secondo i dividendi riscossi

---

(1) Il quarto Governo dell'on. Andreotti aveva prestato giuramento il 13 marzo.

o le perdite subite, di dichiararsi soddisfatti o insoddisfatti. In fondo il rapporto Gran Bretagna-Comunità è visto nei termini calcistici di una partita Gran Bretagna-resto d'Europa.

Tuttavia il panorama non è del tutto oscuro. La Gran Bretagna può essere per l'Europa un peso morto, un freno, ma *rimarrà in Europa*. Potrà fare di tutto per diluire e annacquare la Comunità ma *rimarrà in Europa*.

Rimarrà oggi con gli Otto e domani con gli Undici perché non ha alternative. Questi mesi, ad esempio, hanno dimostrato che la *special relationship* con gli Stati Uniti può essere utile ed efficace nelle esercitazioni diplomatiche africane a due. Può dare a Callaghan qualche soddisfazione protocollare di principio, ma non significa il ritorno all'epoca dorata e gloriosa dell'alleanza di guerra Roosevelt-Churchill. La sterlina non può legarsi al dollaro né per il peggio né per il meglio. L'America non è così vicina come a Londra si sperava. Il problema inglese è un problema europeo. E Washington oggi non aiuta Londra a fare i conti con Bonn.

L'assenza di un solido ancoraggio americano significa che la Gran Bretagna, staccandosi dall'Europa comunitaria, può andare alla deriva in un isolamento non splendido. Ma c'è anche un'altra ragione a convincere la Gran Bretagna a rimanere afferrata all'Europa. L'egemonia tedesca o il condominio tedesco-francese sono delle potenzialità reali e certo sgradevoli per una Gran Bretagna socia della Comunità, ma sono delle eventualità ancora più sgradevoli e certamente più avverabili per una Gran Bretagna fuori dalla Comunità o con un piede dentro e un piede fuori. Per non sottomettersi all'ipotesi di un'egemonia continentale, l'Inghilterra, contro tutta la propria storia, finirebbe per contribuire ad incederla. Se una zona marco ha da essere, meglio correggerla o contrattarla che abbandonarla alla generazione spontanea. Aggiungo un altro dato: i britannici non sono dogmatici, il chiasso anti-europeista, per quanto incessante, non fa dogma. Come non esiste un dogma europeista, non esiste un dogma anti-europeista. *La Gran Bretagna dunque non farà da sé.*

Possiamo dunque assumere, nel definire il ruolo dell'Inghilterra nel dramma europeo e nel delinearne le prospettive che ne derivano per la politica estera italiana, un punto di partenza: l'irreversibilità per la Gran Bretagna della scelta europea. E su questo punto di partenza che possiamo articolare la nostra azione, un'azione che può essere tanto più rilevante in quanto, per una curiosa concatenazione di circostanze oggettive, l'Italia con il suo massimalismo europeista e la Gran Bretagna con il suo minimalismo europeista si trovano in questo momento di fronte alle nuove iniziative intra-

europee, e cioè di fronte al sistema monetario, nella stessa area difensiva.

A questo punto torno indietro e mi domando cosa può fare l'Inghilterra per ritardare il processo europeo. Probabilmente può, favorendo l'accesso incondizionato dei tre Paesi euromeridionali, confidare nell'inceppamento definitivo dei meccanismi decisionali di Bruxelles. Probabilmente può, assecondando e mortificando lo slancio del Parlamento europeo di Strasburgo, ridurne al minimo l'implicita portata costituente. Ma sono calcoli che possono anche non riuscire. I tre Paesi dell'Europa meridionale sono massimalisti sul piano europeo, vedono anzi nell'Europa la garanzia del loro futuro politico interno, ed inoltre l'ampliamento dell'Europa nel Mediterraneo è un'operazione assai più complessa dell'allargamento nel Mare del Nord. Il Mediterraneo non è un mare interno della Comunità: estendere l'Europa nel Mediterraneo, significherà per Bruxelles assumere collegialmente responsabilità politiche nell'intero bacino. In secondo luogo, se le forze politiche continentali, soprattutto quelle tedesche e italiane, giocheranno bene le loro carte a Strasburgo, è indubbio che il Parlamento europeo diventerà un centro di gravitazione per le forze politiche britanniche (si pensi già all'affannosa ricerca da parte dei conservatori di partners continentali) con un salto di qualità decisivo nell'omogeneizzazione tra il quadro politico interno britannico e il quadro politico europeo. In entrambi i casi (allargamento ed elezioni) si innescherà un processo dinamico che i britannici, nelle loro conformità alla ragion pratica, non potranno rifiutare.

A parte questi fattori destinati ad agire nel medio e nel lungo termine, mi domando se non convenga all'Italia sondare i britannici su qualche aspetto ora stagnante della costruzione europea (per esempio gli aspetti militari, e l'avvio di una programmazione industriale comune, di un piano di sviluppo europeo) che serva a togliere entrambi i Paesi da una posizione arretrata e difensiva che non è piacevole né per l'uno né per l'altro. Occorrerebbe far capire ai britannici che possono salvaguardare meglio i loro interessi andando avanti anziché procedendo faticosamente nei vagoni di coda. E non sarebbe questo il modo meno onorevole per salvare la nostra non più candida anima europeista.

Certo, dopo quanto ho detto sugli umori antieuropeisti di tanti settori politici e d'opinione, dopo quanto ho avuto occasione di riferire sulla propensione britannica a vedere l'Europa come un'entità labilmente confederale, può sembrare paradossale proporre a Londra il rilancio di qualche idea comunitaria. Ma

se si può presentare questa idea come uno strumento pratico per strappare l'iniziativa a Bonn o all'asse Parigi-Bonn, può darsi che qualcosa germini, anche se non subito, a Londra.

Voglia gradire, Signor Ministro, i sensi del mio deferente ossequio.

## IL POSTO DELL'ITALIA NEL MONDO DEGLI ANNI OTTANTA

*L'Ambasciatore d'Italia  
al Ministero degli Esteri*

TE. Ris.

Londra 27 dicembre 1979

E' stato negli ultimi trent'anni relativamente agevole per l'Italia avere una politica estera: facilissimo dal 1950 al 1965, facile dal 1966 al 1979. C'è purtroppo da temere che fare politica estera diverrà ora alquanto più complicato.

La politica estera dell'Italia democratica dal '50 ad oggi è stata una politica coerente, ed è stata sostanzialmente popolare. L'elezione del 1948 aveva dato la vittoria alla democrazia, e quindi a un sistema politico-economico di tipo occidentale. Al prevalere di questa concezione, e non senza momenti di aspra lotta politica, seguì lo schieramento dell'Italia all'interno del campo occidentale. Fra il 1949 ed il '50 tutto fu deciso per i 30 anni successivi: l'Italia fu ancorata all'alleanza atlantica e alla costruzione europea, il che reciprocamente servì a rafforzare il modello politico democratico. Niente è mutato da allora, salvo nel senso dell'allargamento del consenso a tale schieramento: estesosi ai socialisti prima, e da un paio d'anni anche ai comunisti (con qualche riserva). Nel trentennio è capitato varie volte che venissero gettate avanti altre idee: riassicurazione con l'URSS (Gronchi, a tratti Fanfani, la sinistra socialista, l'industria di stato), abbraccio con i mediterranei (Dossetti, La Pira, l'ENI), dialogo Nord-Sud (la sinistra cattolico-socialista, gli ecumenisti, gli ecologi, i radical-chic). Questi « lanci » servivano ai Capi-sul-cavallo per distinguersi e contrapporsi: salito poi o tornato il Capo al potere, gli slanci rientravano immediatamente. Se venivano da scudieri costituivano appena il riemergere di polle sotterranee di scarsa acqua, presto inaridite.

Fra i motivi della lunga coerenza atlantica ed europea metterei in testa a tutti l'averlo lo schieramento prescelto nel '49-'50 il favore della maggioranza. Gli italiani amano le cose semplici: una politica estera fatta di continui e sottili aggiustamenti, di duplici e triplici giochi, può piacere ai sofisticati Francesi, non a loro. L'Italiano è d'altronde un popolo che ha scelto cento anni fa il suo schieramento politico con i piedi o con i bastimenti. Ha figli nipoti e pronipoti in

Occidente e Oltreoceano: per lo meno dal Garigliano in giù è naturalmente filoamericano, così che uno schieramento diverso costringerebbe prima o poi il Nord a sottomettere il Sud con la forza. Infine centoventi anni di storia unitaria mostrano che la classe politica italiana ha paura a star sola, e vuole sempre collegarsi a qualcosa e qualcuno. Pur di non doversi far coraggio fischiando al buio, e sempre nella speranza di mangiare qualche foglia di carciofo, l'*establishment* liberale così come quello fascista si cacciarono in inspiegabili alleanze come la Triplice e l'Asse, da cui l'Italia dovette ritirarsi con poco onore o non si ritirasse senza grande rovina. Per la prima volta dal 1882, l'Italia della seconda metà del XX secolo sta in un'alleanza (dato che in una deve stare) che piace o che non dispiace alla enorme maggioranza del popolo. Il nostro schieramento internazionale non è imposto questa volta dagli agenti del monarca o del capitale. Esso è (dopo trent'anni!) tuttora incontestato: un cambio totale di campo, anche dopo un ipotetico rovesciamento dei risultati elettorali del 1948, sarebbe un affare lungo e penoso. Perfino una scelta di non-allineamento sarebbe da farsi con morotea cautela (cfr. sopra, paura della solitudine).

Ci sono stati dunque due mestieri facili nell'Italia del Trentennio: quello di ministro degli Affari Esteri e quello di ambasciatore degli Stati Uniti. I nostri guai esteriori sono sempre stati minori e lontani, avvenendo nel Cile o in Vietnam o in Angola; oppure sono stati litigi in famiglia che la saggezza dei Paesi responsabili non ha mai lasciato incancrenire (Cuba 1962, guerra del Kippur, sabotaggio gaullista e talvolta britannico della costruzione europea, doglie della decolonizzazione). Se bisognava navigare in acque un po' turbolente (turbolente per la maggioranza governativa di centrosinistra o di emergenza) ci si «consultava» e «coordinava» in sede atlantica od europea. In realtà, la decisione più coraggiosa che un governo italiano abbia preso in trent'anni è stata quella — non obbligata — del Governo Cossiga di dire sì all'installazione di missili modernizzati in Italia. In questa occasione il cattivo esempio degli alleati minori avrebbe potuto infettare anche noi: che ciò non sia accaduto è la prova di quanto naturale sia tuttora l'atlantismo del popolo italiano.

2. — La facilità del mestiere di ministro degli Esteri o di ambasciatore americano non è dipesa però soltanto dalla sostanziale adesione di quasi tutte le classi popolari e di quasi tutti i partiti all'atlantismo e all'europeismo. Essa è dipesa in altrettanta misura dall'ordine mondiale instaurato e mantenuto fin qui. Superata la guerra fredda, trascorsero venti anni che abbiamo il diritto di rimpiangere. Sotto la benevola egemonia americana l'Europa passava dalla rico-

struzione allo sviluppo, con un tasso di crescita annuale elevato e costante. Il ritiro delle legioni europee dal Mondo d'Oltremare non sembrò aprire un vuoto politico, dato che gli oceani erano presidiati da Flotte americane che non avevano concorrenti. La supremazia strategica degli Stati Uniti veniva riducendosi, ma il loro impegno alla difesa occidentale rimaneva credibile. E nella grande pianura fra il Reno e l'Elba truppe americane e britanniche continuavano a essere spiegate, così da permettere senza rottura della pace il riarmo della Germania. Se questo affresco politico dimostra quanto poca indipendenza fosse rimasta all'Europa, non dobbiamo dimenticare che alla di lei trasformazione in *junior partner* veniva dato un contrappeso psicologico con la promozione della fede nell'ideale europeo, fede che fiammeggiò robustamente fino al 1965, e poi si riaccese fra il '70 e il '73. Speranza contro speranza, questo fuoco poteva riscaldare i cuori, e il rinvio della realizzazione del sogno avere per qualche tempo gli effetti terapeutici che tutte le fedi escatologiche procurano.

Questo bel panorama prese a cambiare nel 1968, e si è ulteriormente illividito nel 1973. In Indocina e in Medio Oriente gli Stati Uniti avevano gestito la successione della Francia e della Gran Bretagna senza beneficio d'inventario. Lyndon Johnson svendeva l'Unione europea, all'Unione Sovietica pur di aver la pace in Vietnam: è questo il principale motivo della dura pressione esercitata su Germania e Italia perché si evirassero di buona grazia rinunciando ad avere una propria difesa nucleare. Il risultato della politica di Johnson fu che Gerald Ford dovette assumersi la vergogna di ammainare le Stelle e Strisce a Saigon, mentre un colpo mortale era stato recato al progetto di un'Unione politica europea.

Poi venne Kissinger ossessionato, più ancora degli altri iniziati, dall'era nucleare in cui viviamo. La soluzione che egli cercò fu del tipo Yalta, parola che nel linguaggio storico non significa nulla, ma che nel linguaggio mitologico e metodologico significa la divisione del mondo in zone di mutuo rispetto. La Seconda Yalta (documenti del 1972 firmati da Nixon e Brezhnev) è stata a mio parere ancora peggiore della prima; il che è tutto dire, visto che le concessioni a Stalin furono fatte dal Paese che stava per fruire di alcuni anni di monopolio nucleare. Nell'una come nell'altra Yalta la precipua preoccupazione americana fu quella della stabilità, e neanche sancita da trattati in debita forma ma da pezzi di carta riflettenti l'ingenua superstizione del pubblico occidentale che la stretta di mano, la comprensione personale e magari

un abbraccio siano la controprova di quanto buono è il mondo. Da quel momento qualsiasi atto che destabilizzasse la Russia divenne provocatorio, irresponsabile e perfino criminale. Così Kissinger buttò via, senza giocarla sul terreno dell'apertura del lager sovietico alla libertà d'opinione, di comunicazione e di circolazione, la carta che si era trovata in mano quando il Cesare bizantino di Mosca cominciò a domandare che le linee di occupazione tracciate dall'Armata Rossa nel 1945 venissero legittimate per generale consenso. Richieste troppo liberali da parte dell'Occidente, Kissinger sostenne, potevano destabilizzare l'Impero sovietico, con catastrofiche conseguenze.

Il quale Impero destabilizzato non fu, bastandogli costringere i pochi coraggiosi dissidenti alla Siberia o all'esilio. Ma, in compenso, a quale destabilizzazione delle zone d'influenza occidentale non si impegnarono i Russi! L'era Kissinger è tramontata sull'installazione in Africa della falange macedone di Castro; l'era Carter ha perso il Vietnam una seconda volta, e una prima volta l'Afghanistan; ha assistito impotente alla rivolta antiamericana in Iran, e puntella con le unghie quanto resta delle posizioni americane fra il Golfo Persico e il Mediterraneo. Nel frattempo il motore dell'Europa si è ingrippato, e i carri-attrezzi del soccorso stradale non sono ancora in vista. Anche appellandosi all'ottimismo della volontà, giocoforza è riconoscere che la vernice europea copre oggi una lotta sfrenata di interessi nazionali e poco altro. Lo spirito «comunitario» è evaporato sotto l'attacco dell'opposizione chirachiana e laburista. I nazionalismi, non più tenuti a bada da una superiore ispirazione politica, ottengono sul terreno delle contraddizioni economiche la rivincita delle sconfitte subite nel 1950 e nel 1957, e perfino nel 1972. Rifuggiamo dal drammatizzare: ma riconosciamo che, se il progetto europeo non è ancora morto, esso ha bisogno di un periodo in stanza di rianimazione.

Infine la NATO, ultima spiaggia. Decidere in dicembre di modernizzare i missili è stata prova di robustezza. Ma il chiamarsi fuori del Belgio e dell'Olanda (oltre che degli Scandinavi) fa tornare alla memoria una reazione molto simile che quei Paesi ebbero nel 1937, cercando rifugio nella neutralità. La storia non si ripete (altro che talvolta in farsa); ma l'episodio dimostra che le tensioni all'interno della NATO sono cresciute e provocano prese di posizione antitetiche. Sopperirà l'Alleanza questa visibile incrinatura come il Patto di Varsavia sopporta l'indisciplina romena? E intanto la piaga di Cipro non guarisce; Grecia e Turchia restano attaccate all'Alleanza con lo sputo (come si dice con scarsa ele-

ganza ma con efficacia); la Jugoslavia attende trepida la scomparsa di Tito; Libia e Algeria rinnovano il ricatto barbaresco, e sulla stabilità del resto del Mashrek val meglio non puntare che soldi bucati del papa. Le increspature del mare che precludono all'acqua alta si avvicinano all'Italia. Checché stiano per essere gli Anni Ottanta si può scommettere che non saranno un periodo di stabilità simile a quello degli Anni Cinquanta e Sessanta. L'assalto alla sacra moschea della Mecca ventila minacce ben gravi, di fronte alle quali impicciolisce l'aumento del prezzo del greggio, compensato d'altronde da quello dell'oro, che giace in massima parte nelle sacrestie delle Banche centrali dell'Occidente.

3. - Difficile non è discernere una tendenza generale, ma il dosaggio delle sue componenti. La destabilizzazione non colpisce solo l'Occidente: vi sono e saranno ondate di ritorno e larghe ricadute ionizzanti. Certo, se vi è al Cremlino una *master-mina* (ma probabilmente non ve n'è una unica: il reggimento politico dell'URSS rassomiglia piuttosto a quello della Repubblica di Venezia, con la memoria collettiva e la continuità di un Consiglio dei Dieci e di un Senato; e Brezhnev non è molto diverso da un doge), questo Ente che osserva esamina analizza, che prevede e veglia, che esorta aiuta e in ultima istanza interviene, questo Progettatore di Impero non può non esultare: poco a poco, e soprattutto senza gravi scosse, la bilancia delle forze comincia a pendere dal lato sovietico. Ma il fenomeno potrebbe non durare a lungo. Non riporto dal canto mio troppe speranze nella legge politica che i lunghissimi regni incamminano un Paese e un regime al disastro. La cooptazione che rinnova il volto se non l'età media del Politbjuro esclude il rischio che salgano al trono un Luigi XVI o un Nicola II.

M'immagino piuttosto il giro d'orizzonte che alla gerontocrazia moscovita può tornare di fare guardando dall'alto del Cremlino. All'interno dell'Impero moltissimo è stato pretermesso alla raccolta di una forza bellica mai vista nella storia: sacrificando non solo i beni che fanno la qualità della vita, ma forse il grano, forse il petrolio, forse i trasporti; e la macroeconomia guidata dallo Stato può commettere macroscopici errori. Naturalmente la temperatura di ebollizione è molto più alta che in Occidente; ma non è la stessa in ogni parte dell'Unione Sovietica e soprattutto nelle regioni abitate da etnie non russe. Il dissenso degli intellettuali crea al più dei martiri, e cioè dei testimoni individuali della Nuova Via: lo scontento delle etnie è di più difficile controllo. Il Risorgimento dell'Islam, lo si è già scritto, può varcare il filo spinato delle frontiere meridionali sovietiche.

Né al di là dei confini dell'Unione la prospettiva è del tutto rassicurante. Visti dagli uffici del CC del PCUS i regimi satelliti devono sembrare ben più deboli — salvo forse, per opposte ragioni, quello tedesco e quello ungherese — di quanto sembrano a noi. I PC occidentali sono o inesistenti o infidi. Nel Terzo Mondo la politica dei mercenari cubani, dei consiglieri tedeschi e cecoslovacchi, degli aiuti in materiale militare ha pagato ottimi dividendi: ma non si può non essere consci dei suoi limiti, psicologici e finanziari. In Estremo Oriente il drago cinese si profila sempre più alto sulla Grande Muraglia: che cosa accadrà quando i suoi denti di carta saranno rimpiazzati?

Infine non è da escludere che l'Occidente, ora autodisarmatosi moralmente, ritrovi entro alcuni anni nuove energie spirituali per far fronte alla sfida. Che ciò accada dipenderà dalla soluzione del problema della leadership americana e di quello della coesione dell'Europa occidentale. Avremo le prime indicazioni entro il 1980. Se esse saranno positive è probabile che l'URSS avrà raggiunto l'acme della sua potenza fra l'80 e l'83, per poi cominciare un declino relativo (come accadde agli Stati Uniti dopo la presidenza Kennedy venti anni fa); il tempo lavorerà contro di lei a partire dalla metà del decennio. Se invece l'America non ritrovasse il gusto e la pratica delle sue responsabilità mondiali, e se un vuoto si aprisse sul suo fianco destro con il decadimento della Comunità Europea, allora il 1984-85 potrebbe veramente segnare un tornante della Storia, anche se di tracciato diverso da quello profetizzato da Orwell.

Andiamo in un caso e nell'altro verso una Terza Yalta, intesa come un tentativo di sistemazione concordata o forzata dell'ordine mondiale? Molte cose lasciano pensare di sì. Ma in quali condizioni? È evidente che le cose andranno diversamente se l'Occidente si presenterà alla trattativa unito o allo sbando. Non si tratta di negoziare da « posizioni di forza » (se queste esistono il negoziato si risolve da solo) ma con un negoziatore da un lato (Unione Sovietica) e uno dall'altro. Da quando Eisenhower rifiutò la proposta gaullista di costituire un direttorio dell'Occidente, vi sono stati sempre nei rapporti Est-Ovest almeno due negoziatori occidentali, gli Stati Uniti e la Francia. Se non si trova un modo di metterli insieme, negli Anni Ottanta potrebbero esservene tre, aggiungendosi agli altri la Germania. È confortante però che, con la decisione sulle armi eurostrategiche, siano state poste le premesse per l'istituzione di un gruppo negoziale a quattro o a cinque, tratto dall'interno dell'Alleanza Atlantica. Se sarà questo gruppo a prepa-

rare e gestire la Terza Yalta vi saranno almeno le condizioni iniziali per arrivare a un equilibrio mutualmente accettabile, che duri oltre la fine del secolo e che permetta di affrontare la crisi dell'energia e di facilitare l'inserimento della Cina e dell'India nel concerto mondiale. Un negoziato invece strettamente sovietico-americano, come quello dei SALT I e dei SALT II e di tutto ciò che queste sigle hanno ricoperto, rischia di buttar per aria quel poco che rimane dell'unità europea, di ridare alla Gran Bretagna il ruolo di secondo violino, e di spingere gli altri grandi Paesi a cercare da soli la propria salvezza: la Germania nella neutralizzazione, la Francia nella santuarizzazione, l'Italia nella maltesizzazione.

4. - Alla soglia della nona decade, l'Italia si trova dunque dinanzi a un bivio. Grazie alla sua partecipazione al programma di modernizzazione dell'armamento nucleare atlantico, nonché alla degradazione di fatto degli alleati minori, l'Italia ha ora la possibilità *per la prima volta nel dopoguerra* di entrare a far parte del Gruppo Negoziale Occidentale che dirigerà di fatto la trattativa globale con l'Unione Sovietica, la quale si svolgerà in varie istanze, in vari tempi, e che in qualche caso nessuno confesserà che esiste.

Non mi pare dubbio che questa possibilità, per ora teorica, possa divenire concreta, sempre che il governo del nostro Paese abbia la volontà politica, e che la diplomazia italiana abbia successo in quella che sarebbe la sua più grande missione nella seconda metà del secolo: trovar posto, in una posizione di eguaglianza coi Grandi e quindi di piena dignità, nel negoziato per l'equilibrio e la stabilità, e cioè per la tregua dapprima, per la pace poi. L'Italia potrebbe naturalmente sempre contentarsi di essere « un'ombra vana fuor che nell'aspetto »: non le mancherà una sedia sull'East River, a Madrid, a Bruxelles, dalla quale dire la sua nella generale disattenzione. Ma la differenza sarà fra il non essere assente e l'essere presente.

Questa « scelta di posto » detterà il tipo di politica estera che l'Italia potrà fare nei prossimi anni. Essa sarà naturalmente in gran parte comandata dalla « scelta di politica interna » che avverrà nei prossimi mesi. Al bivio cui siamo giunti, sarebbe ancor più funambulesco di quanto il carattere italiano lo consenta pretendere di percorrere una strada per risolvere certi problemi interni, e un'altra, non poco divergente, per contribuire efficacemente a stabilire un ordine mondiale dal quale i 57 milioni di Italiani non potrebbero venire che benefici. Trarre fuori il Paese dal vortice entro il quale si avvita è certamente prioritario. Ma se ci viene gettata una corda dall'esterno non dovremmo afferrarla? Ce la

faremmo a vagare da soli in un oceano tempestoso che richiede per l'Occidente la strategia del convoglio, senza una mano troppo ferma al timone di direzione? Non sarà forse una cattiva cosa che coloro che hanno responsabilità politica sostino a riflettere qualche tempo sulle conseguenze a medio termine che potrebbero avere le ripercussioni internazionali dell'una o dell'altra scelta interna.

UN'AMBASCIATA A LONDRA  
(luglio 1975-gennaio 1980)

*L'Ambasciatore d'Italia  
al Ministero degli Esteri*

Londra, 27 dicembre 1979

Credo non aggiungerebbe gran che a quello che V.E. e l'Amministrazione degli Affari Esteri già conoscono se io dedicassi uno degli ultimi miei rapporti da Londra a sunteggiare la storia politica — interna ed esterna — del Regno Unito come mi è apparsa negli anni in cui ho avuto l'onore di rappresentare l'Italia a Londra (luglio 1975-gennaio 1980). Più utile, anche ai miei successori, mi sembra dare un resoconto di come si è svolta la mia missione qui: di quello che ho potuto fare nelle particolari circostanze di tempo e di luogo; e di quegli eventuali risultati della mia missione che sono stati negativi, incerti o incompiuti.

Esaminerò questi risultati sotto due angoli visuali: i rapporti bilaterali fra Italia e Gran Bretagna; l'evoluzione dei rapporti fra la Gran Bretagna e la Comunità Europea, gli sviluppi di quest'ultima essendo tuttora una delle finalità principali della politica estera del nostro Paese. Ma prima vorrei soffermarmi su quale possa essere ora il vero peso della Rappresentanza italiana nella capitale britannica, domandandomi fra l'altro se essa sia ancora quella «prestigiosa Sede presso la Corte di San Giacomo», cui l'Onorevole Rumor (1) fece riferimento nell'informarmi a Mosca che il Consiglio dei Ministri mi aveva designato a ricoprirla.

I. - *L'Ambasciata a Londra fra gli anni '70 e '80.*

In uno dei più deliziosi romanzi di Vita SackvilleWest, *The Edwardians*, scritto al girare degli anni Venti nei Trenta, appare un paio di volte nei saloni del Castello di Chevron (che è in realtà quello di Knole) e di una grande casa in Grosvenor Square la figura dell'Ambasciatore d'Italia dell'epoca. Il cognome fittizio che gli viene attribuito dall'autrice è quello di Potini, cognome le cui assonanze francesi suonano un pochino spregiative. Tuttavia quel-

(1) On. Mariano Rumor, ministro degli Esteri dal novembre 1974 al luglio 1976.

l'Ambasciatore d'Italia è descritto affettuosamente come uomo dotato di intelligenza, spirito, perfetta conoscenza del mondo inglese e di una certa tendenza all'eccentricità. Giustamente, in grazia di tali qualità, il vecchio Ambasciatore è di casa nelle magioni della grande aristocrazia, e cioè della classe che all'epoca di Edoardo VII controllava ancora *de facto* l'Inghilterra. (Secondo che si prenda l'uno o l'altro degli Ambasciatori italiani che furono a Londra durante il Regno di Edoardo VII dovrebbe trattarsi di Alberto Pansa, 1901-06; o di Antonino di San Giuliano, 1906-10; o di Guglielmo Imperiali, 1910-20. Escluso Tommaso Tittoni che di tutti i miei predecessori ebbe la vita più breve a Londra, essendovi egli rimasto un po' meno di cinque mesi. Propendo quindi a pensare che Potini sia derivato da Pansa o da San Giuliano. La « Nota dell'Autore » all'inizio del libro d'altronde afferma: « nessun personaggio di questo libro è totalmente inventato »).

Faccio questa premessa non perché sia possibile che tutti gli Ambasciatori d'Italia a Londra passino alla storia letteraria, se non a quella diplomatica, e sia pur con un nome fittizio. La faccio perché l'influenza che il rappresentante dell'Italia può esercitare in questa grande capitale è in buona parte, e magari in gran parte, dovuta alla sua personalità e al modo in cui sa « prendere » gli inglesi. All'epoca del Cavaliere Pansa o del Marchese Imperiali il Regno d'Italia contava forse un poco di più (ma non molto) che l'attuale Repubblica Italiana. L'Italia aveva perso molte battaglie ma vinto molte guerre al tavolo verde della pace; nessuno avrebbe potuto ancora definirla, come poi fece Churchill, « il ventre molle dell'Europa »; nel concerto delle grandi potenze europee era senza dubbio l'ultima, e ne faceva parte non tanto per forza propria quanto perché veniva considerata — con un certo ottimismo — come un possibile ago dell'equilibrio europeo. Né la situazione migliorò molto dopo la prima guerra mondiale; anzi peggiorò a causa di Caporetto, e degli urti che sostenemmo con Lloyd George e con Wilson per la spartizione del bottino di guerra. Certo, all'epoca fascista, l'Italia ebbe a Londra un ruolo di primissimo, anche se non di primo piano: legandosi, scontrandosi e riamicandosi con l'Inghilterra a seconda della mutevole politica mussoliniana.

Fu quella l'epoca aurea dell'Ambasciata di Grosvenor Square: epoca in cui Dino Grandi non solo era ricevuto quanto Potini nei grandi salotti inglesi, ma aveva un filo diretto con Re Adoardo VIII, e un altro con Neville Chamberlain. Fu allora, credo, l'ultima volta che l'Italia fece politica a Londra.

Non voglio sminuire l'opera piena di fervore patriottico svolta dai miei predecessori nel secondo dopoguerra. Ad essi spettò di

restaurare il volto — se non il peso e il prestigio — dell'Italia rifatta democratica. Ma passando gli anni, le occasioni di fare politica in Gran Bretagna dipesero piuttosto dagli eventi internazionali che trovavano a Londra il loro *habitat*, come la Conferenza di Lancaster House per il riarmo della Germania, o dai tentativi della Gran Bretagna prima di sovvertire la CEE e poi di congiungersi ad essa; o dal negoziare in un'atmosfera di riservatezza certi nostri arrangiamenti con la Jugoslavia o con l'Austria. Pèrsasi in brevi anni dalla Gran Bretagna la qualità di Superpotenza, le Sedi operative della nostra diplomazia furono sempre più Washington, Parigi e Bruxelles (come capitale europea), così come nel prossimo futuro lo diverranno sempre più Mosca, Tokyo, Pechino e magari Lagos o Brasilia.

Al diminuire del peso politico del Regno Unito si è accompagnato negli ultimi anni il fatto che quest'ultimo è entrato a far parte della Comunità Europea. La prassi che sempre più si afferma vuole che si incontrino a intervalli ravvicinati i Capi di Governo dei Nove, i loro Ministri degli Esteri, dell'Agricoltura, del Tesoro eccetera, i loro Direttori Politici, Economici eccetera, i loro Consiglieri Diplomatici e Capi di Gabinetto. Le funzioni degli Ambasciatori dei Paesi CEE a Londra continueranno a ridursi, a meno che la Gran Bretagna non esca dalla Comunità. *L'establishment* inglese è sempre molto cortese con le LLEE: ma sospetto che molti uomini politici pensino quello che il Foreign Secretary laburista David Owen diceva a voce alta, e cioè che egli non vedeva la necessità di ricevere gli Ambasciatori comunitari (e infatti non li riceveva). Né si può cercare salute in quelle teorie populiste care ai sindacati, ma anche a talune nostre Direzioni Generali, secondo le quali la diplomazia consiste nella promozione del commercio e della cultura e nella progressiva *diminutio* dei consoli a favore dei cancellieri e degli insegnanti elementari. Fra le fortune di un Ambasciatore a Londra vi è quella che il commercio e la cultura sono totalmente liberi, e che i nostri cosiddetti emigranti sono duecentocinquantomila (a voler esser larghi) e non danno alcun fastidio, essendo benestanti e quanto prima perfettamente integrati.

Non vorrei scoraggiare i miei venturi successori, giustamente lieti di avercela fatta a giungere a una Ambasciata tradizionalmente di prima classe. La storia attuale ha dei sussulti in su e in giù; e anche per questo non mi attento a far mia la teoria secondo la quale per le relazioni bilaterali fra due Paesi comunitari basterebbe un Ambasciatore in una delle due capitali. Londra, se non

vale più una Messa, vale ancora qualche Ave Maria. E che dire poi del vivere in un Paese che si addobba ancora dell'oro e della porpora della sua lenta decadenza autunnale, e che — quanto meno nella crosta superiore — sfugge ancora alla massificazione della nostra epoca? Né ho scritto quanto precede per giustificare i risultati della mia missione qui, risultati che passo ora a esaminare, e ai quali — diversamente da quelli delle mie missioni a Belgrado e a Vienna, che furono vere e proprie missioni, e cioè operative e rischiose — guardo con sentimenti misti.

## II. - *Avvenimenti pubblici e soddisfazioni personali.*

Nel corso della mia missione a Londra gli avvenimenti politici non hanno certo mancato di interesse. L'imprevisto diventa ormai la regola negli anni che corrono. Così, anche in un Paese in cui l'immutabile calendario delle ricorrenze annuali (dall'apertura solenne del Parlamento a quella della caccia alle *grouse*) dà l'impressione che tutto sia puntualmente previsto, si sono verificati fatti ai quali nessuno poteva attendersi: le dimissioni di un Primo Ministro, un governo di minoranza che si è retto sull'alleanza informale con alcuni piccoli partiti, la caduta di tale governo per un solo voto di differenza, la fine della sterlina come moneta internazionale di riserva, l'affermarsi del potere sindacale poi bloccato dalla crisi economica, la conclusione di un sistema economico ispirato a Keynes e l'inizio di un sistema ispirato a Friedman; il progressivo distacco dallo spirito della Comunità Europea; e infine l'ultimo atto di decolonizzazione in Africa, con l'avvio all'indipendenza del nuovo Stato negro dello Zimbabwe. Immutati sono rimasti in questo periodo soltanto i termini dei due problemi dai quali la Gran Bretagna non sembra riuscire a liberarsi: la guerra civile in Irlanda del Nord, e la presenza di alcuni milioni di residenti non-bianchi.

C'è stato dunque di che occupare l'attenzione anche del diplomatico più esigente: vigile non tanto ai fatti di cronaca quanto agli indirizzi a medio termine, e alle loro ripercussioni sul mondo occidentale.

Né sono mancate a chi scrive le soddisfazioni personali. La Regina è venuta a pranzare in Ambasciata all'inizio della sua missione, il Principe di Galles a ballare alla conclusione di essa. Cito questi due fatti, non solo perché significativi in quanto rari, ma perché il sigillo della Monarchia (anche se priva ormai di potere effettivo) è pur sempre in questo Paese e in tutti i campi l'indicazione necessaria e sufficiente del successo di un'iniziativa.

### III. - *I risultati della missione nel campo delle relazioni bilaterali.*

Per analizzare i risultati di una missione il primo saggio va fatto nel settore delle relazioni bilaterali. Nell'attuale periodo, che dura almeno da una ventina d'anni, tali relazioni sono state formalmente le migliori e tali sono rimaste nell'ultimo lustro. Naturalmente non si raccomanderà mai abbastanza di prendere con un grano di sale certe effusioni governative. L'Inghilterra, proclamò Palmerston, non ha amicizie ma interessi. Male farebbe l'Ambasciatore che dimenticasse la validità immutata di questo principio in un sistema politico che di principi ha soltanto questo. Il che in pratica vuol dire che possiamo spesso e volentieri godere dell'appoggio britannico per far avanzare qualche nostro interesse; ma che l'appoggio ci sarà negato o dilazionato in tutti i casi in cui il nostro interesse disturbi un gioco più largo della diplomazia britannica. Di qui la sostanziale implausibilità di certi assi Roma-Londra vagheggiati in un passato alquanto prossimo da uomini politici italiani non privi di ingegno, come contrappeso all'asse Parigi-Bonn. L'interesse britannico è piuttosto quello di trasformare quest'ultimo in un triangolo del quale Londra entri a far parte: e la giusta risposta da parte nostra è quella di aggiungervi un lato, trasformandolo a quadrilatero.

Naturalmente ciò presume che l'Italia ritrovi una sua stabilità politica. Quel tanto di influenza che l'Italia può esercitare a Londra è venuta degradandosi in questi anni a causa della crescente crisi sociale del nostro Paese. Anche l'Inghilterra è in preda a una crisi dello stesso carattere: ma la sua storia, il suo temperamento, la sua cultura, il suo senso civico rallentano il progressivo prevalere dell'egoismo di gruppo sul senso dello Stato. Come diceva il poeta Yeats, « finché il centro tiene, tutto può ancora tenere ». Qui, sotto l'ombrello della Monarchia, che ha risalito la china discendente da Edoardo VII a Edoardo VIII (in gran parte per merito della Regina Madre), il Primo Ministro è ancora colui che controlla gli altri Ministri mantenendo severamente la disciplina fra di essi; la Magistratura non viene contrastata; il Parlamento è tuttora depositario della sovranità popolare malgrado le incursioni delle mafie sindacali; le forze armate professionali fanno il loro dovere nonostante lo stillicidio di perdite nella guerriglia nord-irlandese; la polizia non è priva di casi di corruzione, ma è abile e spiccia nel mantenimento dell'ordine pubblico e nella lotta anti-terrorista.

Questo quadro, non privo di ombre, di una nazione che perde costantemente terreno rispetto alla Germania e alla Francia, mette

tuttavia in risalto quanto più travagliate siano le condizioni dell'Italia. Descritte senza pietà e anzi con esagerazione dai mass-media, esse rendono necessario uno sforzo maggiore da parte di tutti coloro che, in una veste o nell'altra, difendono qui con la loro opera e con la loro presenza il buon nome dell'Italia. Dai banchieri ai direttori d'orchestra, e dai creatori di stile ai diplomatici abbiamo tutti fatto del nostro meglio per dare un'immagine onorevole del nostro Paese. C'è il rischio di accontentarsi di una stima che l'inglese medio riserva piuttosto all'individuo che alla nazione, come accadde frequentemente nel '700 e nell'800. L'apprezzamento per taluni individui non distrugge nell'animo popolare il senso ancora presente di disprezzo per un popolo privo di qualità combattive: ed è perciò che chi vuol fare rispettare l'Italia deve in primo luogo far rispettare se stesso, anche rispondendo a muso duro e appioppando qualche pedata negli stinchi.

Il mio predecessore Quaroni soleva dire che gli Ambasciatori d'Italia sono pagati troppo poco per il piacere di rappresentare un governo come quello italiano. Pur sottolineando il fatto che gli Ambasciatori a Londra sono pagati peggio di tutti gli altri, la realtà è che se l'Italia conta ancora qualcosa all'estero ciò è dovuto anche all'opera costante, al lavoro senza risparmio di tempo, alla continua devozione di una gran parte del corpo diplomatico italiano.

#### IV. - Risultati della missione: posto dell'Italia nel mondo.

Durante gli anni da me trascorsi a Londra un problema si è posto con un'intensità forse superiore a quella con cui si poneva in altri periodi storici: come mantenere all'Italia lo *status* che una volta veniva chiamato di « Grande Potenza ». Questa è sempre stata una costante della storia diplomatica dell'Italia unita: e parlo di storia diplomatica perché se l'aspirazione è rimasta costante nei centoventi anni di unità italiana ciò fu dovuto in massima parte all'impulso datole dalla nostra diplomazia. Il Potere — fosse esso quello monarchico o quello fascista, e qua e là dopo la seconda guerra mondiale quello democratico — ha di volta in volta accentuato o frenato l'azione che in questo senso svolsero la Consulta, Palazzo Chigi e la Farnesina.

Non si è trattato di un'ambizione spregevole e neanche di un'ambizione del tutto sbagliata. La definisco appunto un'ambizione.

Qui voglio limitarmi a ricordare che in un periodo in cui — anche per il deterioramento del contesto politico-economico

sociale dell'Italia — si trovava più facile da parte dei responsabili politici di taluni grandi paesi promuovere senza di noi l'instaurazione di direttorii di fatto o di diritto, europei atlantici o trilaterali, Londra è stato un punto in cui si è esercitata da parte nostra una resistenza determinata, efficace e spesso con esito favorevole. Così è accaduto sia quando si pensava a un direttorio economico del mondo industrializzato composto da cinque paesi (riunione di Rambouillet), sia al momento della riunione di Guadalupa, sia nei tentativi non tanto sotterranei di avocare alle tre Grandi Potenze tradizionali dell'Europa la direzione degli affari della Comunità.

E se questa Rappresentanza intervenne con energia e successo al momento di Rambouillet, aprendo il primo varco nello schieramento che ci negava la partecipazione, e se ancora una volta fu la prima ad apprendere della riunione di Guadalupa e a dare il più severo ammonimento al Governo britannico perché esperimenti del genere non si ripetessero, sembra ormai plausibile che sul piano atlantico e su quello europeo non si oserà più riproporre scherzi del genere. Più ancora che la coraggiosa accettazione da parte nostra della responsabilità nucleare, la semi-defezione dei paesi beneluxiani e nordici ha di fatto formalizzato l'esistenza di un sistema a due piani nell'Alleanza Atlantica. È sull'onda di questa trasformazione che noi dobbiamo ottenere di spezzare il tripartito militare anglo-franco-tedesco, e una costante vigilanza così come un'azione coerente restano necessarie. Se questo rimarrà uno degli obiettivi della nostra azione politica all'estero, troveremo a Londra un appoggio leggermente maggiore che nelle altre capitali. È uno dei casi in cui la Gran Bretagna, per quanto spicciola sia la sua valutazione dell'Italia, preferisce alla lunga non trovarsi sola di fronte al binomio franco-tedesco: sempre che, beninteso, non vi siano mutamenti di fondo nel suo schieramento internazionale, come riflesso di mutamenti interni.

V. - *Il crescente disamore britannico per la Comunità e il rischio di una crisi.*

La mia missione a Londra iniziò poco dopo il risultato egregiamente positivo del referendum popolare che il Primo Ministro Wilson indisse sull'appartenenza o meno alla CEE, barattando l'unità del partito laburista contro la rinuncia a un'assunzione di responsabilità politico-parlamentare. Dichiaratisi i due terzi del popolo britannico favorevoli alla permanenza nella Comunità, era lecito sperare che la mutazione delle piume della Gran Bretagna

sarebbe andata progredendo facilmente e costantemente. Non era irrealistico che un Capo missione italiano a Londra si desse il compito di rafforzare nella psiche britannica la convinzione, tuttora tangibile, della necessità per l'Inghilterra di divenire europea, e per l'Europa di progredire con l'Inghilterra.

Alle aspettative e quindi all'azione da me svolta, non hanno purtroppo corrisposto i fatti; si è assistito invece a un'involuzione che, nello spazio di pochi anni, ha aumentato il distacco prima di tutto psicologico fra Gran Bretagna e CEE.

Ciò è stato dovuto, nel campo politico, al fatto che il Centro che aveva vinto il referendum non è riuscito a mantenersi compatto per assicurarne il seguito. Per motivi di lotte politiche all'interno di ciascun partito, gli autori del successo del referendum (Heath, i liberali, Jenkins) sono stati respinti poco alla volta ai margini della vita politica o si sono auto-estromessi. Così Heath, l'unico uomo di vera visione europea fra quelli di grande statura, veniva sconfitto dalla Thatcher che verso il Continente ha nelle ossa la sfiducia che a esso hanno sempre riservato le classi medie e medio-basse. Nella successione a Wilson, l'indifferente Callaghan trionfava sull'impegnato Jenkins, allontanava poi questi dalla scena inglese, favorendone la nomina a Presidente della Commissione. Il risultato in termini politici è stato che i due partiti maggiori hanno preso nei confronti dell'Europa una posizione a dir poco ambigua, e in realtà negativa: sia perché hanno preferito correr dietro ai sentimenti e risentimenti dei loro rispettivi elettori, sia per indebolire la statura dei possibili rivali dei rispettivi leaders.

Inoltre, nello scorso lustro, è iniziata una polarizzazione dei partiti verso le estreme, accompagnata come sempre nella storia politica da rigurgiti di nazionalismo e di sciovinismo. In questo clima si è innestata facilmente la ripulsione per taluni deteriori aspetti della vita comunitaria: gli altissimi e anormali compensi ai membri della Commissione e ai burocrati della Comunità; l'exasperante stillicidio di misure comunitarie che, sotto specie di armonizzazione delle legislazioni, toccano la sensibile epidermide di un popolo che — per quanto spesso a torto — è convinto che ciò che si fa in Gran Bretagna è quanto di meglio vi sia al mondo e che caso mai è il Continente che deve cambiare. Fatti, questi, di scarsa portata, ma invece di notevole rilevanza psicologica: e tanto più gravi in quanto l'aristocratica pigrizia di Roy Jenkins li ha lasciati crescere e moltiplicare sotto il suo regno.

Guardando al fondo delle cose, tuttavia, è giusto riconoscere che sono in pochi quelli che hanno diritto di lamentarsi dell'atteg-

giamento non-europeo del Governo britannico. Se la domanda di adesione presentata da MacMillan-Heath nel 1961 non fosse stata bloccata nel 1963 dal *niet* di de Gaulle in un'epoca cioè in cui nonostante l'Europa delle Patrie fruttificava ancora l'ispirazione originale di Jean Monnet, la classe politica inglese avrebbe meglio appreso che le cessioni di sovranità nazionale erano in realtà limitate, ma tutte necessarie se si voleva che la Grande Opera progredisse. L'Inghilterra invece è entrata nella CEE dopo che la concezione egemonica gaullista, il tecnicismo professionale di Erhard, il 1968, il venir meno dell'appoggio degli Stati Uniti di Johnson e poi di Kissinger avevano arrecato piaghe difficilmente guaribili. L'instabilità politica degli Stati europei, lo scivolo di Brandt su una buccia di banana, la sua sostituzione con l'anseatico Schmidt, quattro anni di governo laburista senza maggioranza e quindi senza vera capacità di iniziativa hanno poi fatto il resto.

Fino al 1977 io ho tentato, nei limiti delle mie possibilità, una certa azione a Londra: sia incoraggiando taluni responsabili governativi filo-europei; sia convincendo il nostro Governo a offrire al capo dell'opposizione tory, Signora Thatcher, l'occasione di fare a Roma una dichiarazione di principio in favore dell'Europa; sia collegandomi con alti funzionari spogli ormai di ogni nostalgia nazionalistica; sia infine scrivendo sulla stampa britannica (dal *Times* allo *Spectator*) o polemizzando con esponenti dell'anti-europeismo sulle colonne delle Lettere al Direttore. Ognuno ha il dovere di coltivare il proprio giardino.

Se si osasse all'inizio del 1980 di chiamare nuovamente il popolo britannico a una consultazione referendaria, esso si dichiarerebbe in maggioranza favorevole a chiudere l'operazione « Europa ». Ciò per fortuna non avverrà, ma a due condizioni: che il partito conservatore resti al potere, e che una soluzione sopportabile sia data al problema dell'« iniquo » contributo britannico al bilancio della Comunità. Sono convinto anche che è inutile sperare, ora o nel prossimo futuro, che dalla Gran Bretagna possa venire un'iniziativa in favore dell'Europa, se per Europa si intende quella grande potenza a vocazione anche mondiale che taluni di noi hanno sognato in anni più giovani e che era — lo si riconosce ora — il vero motivo politico e l'unica efficace spinta psicologica al trionfo delle idee dei Padri Fondatori. Si trattava di una scommessa azzardata, della quale — col senno di poi — è ora facile dire essere stata plausibile solo negli anni della ricostruzione del Vecchio Continente. Se avessimo avuto coscienza della realtà, nonché il coraggio delle opinioni, si sarebbe forse potuto anche

accettare una fase di egemonia francese sull'Europa (cui in ogni caso la Germania, da Adenauer a Schmidt, è stata in vario grado sempre disposta). Si sarebbe cioè dovuto accettare il Piano Fouchet nella convinzione che il progresso dell'Europa verso l'unione poteva venire solo dalle successive iniziative concordate di volta in volta da Francia e Germania, mentre totalmente assente era e sarebbe stato lo stimolo proveniente dall'Inghilterra, Paese che comunque avrebbe seguito e chiesto di aderire a quanto l'unione continentale faceva. L'ultimo tentativo infatti di applicare i tradizionali precetti della diplomazia britannica di lotta a oltranza contro l'unione continentale erano stati sconfitti dalla Francia sul campo di battaglia dello Château de la Muette nel 1957. Strano che Spaak, tanto sinceramente europeo, non abbia poi previsto le conseguenze dell'aver offerto, respingendo il Piano Fouchet, al governo britannico l'occasione di una piccola Waterloo.

Siamo dunque ora a un bivio tra l'olandesizzazione dell'Europa Occidentale e una soluzione del tipo Patto a Quattro, con buona pace della triste memoria dei firmatari di esso. Meglio in ogni caso quest'ultima, e poi si vedrà.

E con queste parole di razionale e realistico non pessimismo che mi pare opportuno concludere questo rapporto sulla mia missione a Londra, missione che conclude anche quella — che mi ero data fin dal 1944 — intesa a promuovere l'unione politica europea, e che ho costantemente svolto, sentendomi con ciò coerente con la volontà politica dei successivi governi italiani nei trentacinque anni del dopoguerra.

## PUBBLICAZIONI DI ROBERTO DUCCI

- Un conflitto tra Francia e Corsica nella Roma del secolo XVIII*, Livorno, Giusti, 1931 (con lo pseudonimo di « Boninsegna »).
- Prima età di Napoleone*, Firenze, Vallecchi, 1933, pp. 194.
- Il territorio del Bacino della Saar*, Roma, Sansoni, 1934.
- Questa Italia*, Milano, Mondadori, 1948, pp. 232.
- La lotta delle potenze per lo status nucleare*, Roma, 1966.
- L'Europa incompiuta* di Ducci e Olivi, Padova, Cedam, 1970, pp. 697.
- D'Annunzio vivente*, Mondadori, 1973, pp. 257.
- I contemporanei*, Torino, Ed. Editip, 1976.
- 24 Hours at n. 4 Grosvenor Square*, London, Sdgwik e Jackson, 1978.
- L'innocenza* (Poesie), Rebellato, 1978.
- Libro di musica* (Poesie), Rebellato, 1980 (Premio B. Cattafi).
- La posizione degli organi costituzionali britannici nella dottrina e nella prassi*, Roma, Poligrafico, 1981.
- Candidato a morte*, Bologna, Li Causi, 1981.
- I capintesta*, Milano, Rusconi, 1982.
- Quattro tesi per la legislatura*, Ducci e altri, Napoli, Ed. scientifiche it., 1984, p. 102.

### *Attività pubblicistica*

- Fondatore e direttore della rivista « *Politica Estera* » Salerno - Roma, 1944-45.
- Condirettore di « *Tempo presente* », 1984-85.
- Euratom e sviluppo nucleare* di Albonetti A., con introduzione di R. Ducci, Milano, Ed. Comunità, 1958, p. XI.
- Saggi su Nuova Antologia*, Rivista di Studi di Politica Internazionale.
- Articoli*: *Corriere della Sera*, *La Nazione*, *Il Messaggero*, *La Repubblica*.

### *Alcuni scritti su Roberto Ducci*

- Domenico Bartoli, *Ricordo di Ducci, un europeista* ne « *Il Giornale* », 11 marzo 1985.
- Dino Frescobaldi, *Ambasciatore di politica e di cultura*, in « *Corriere della Sera* » 11 marzo 1985.
- Roberto Gaja, *Ricordo di R. Ducci*, in « *Affari Esteri* », aprile 1985, n. 66.
- Enrico Terracini, *Lettere di un Ambasciatore*, in « *Tempo Presente* » gennaio-febbraio 1986 (con lettere di Ducci).





