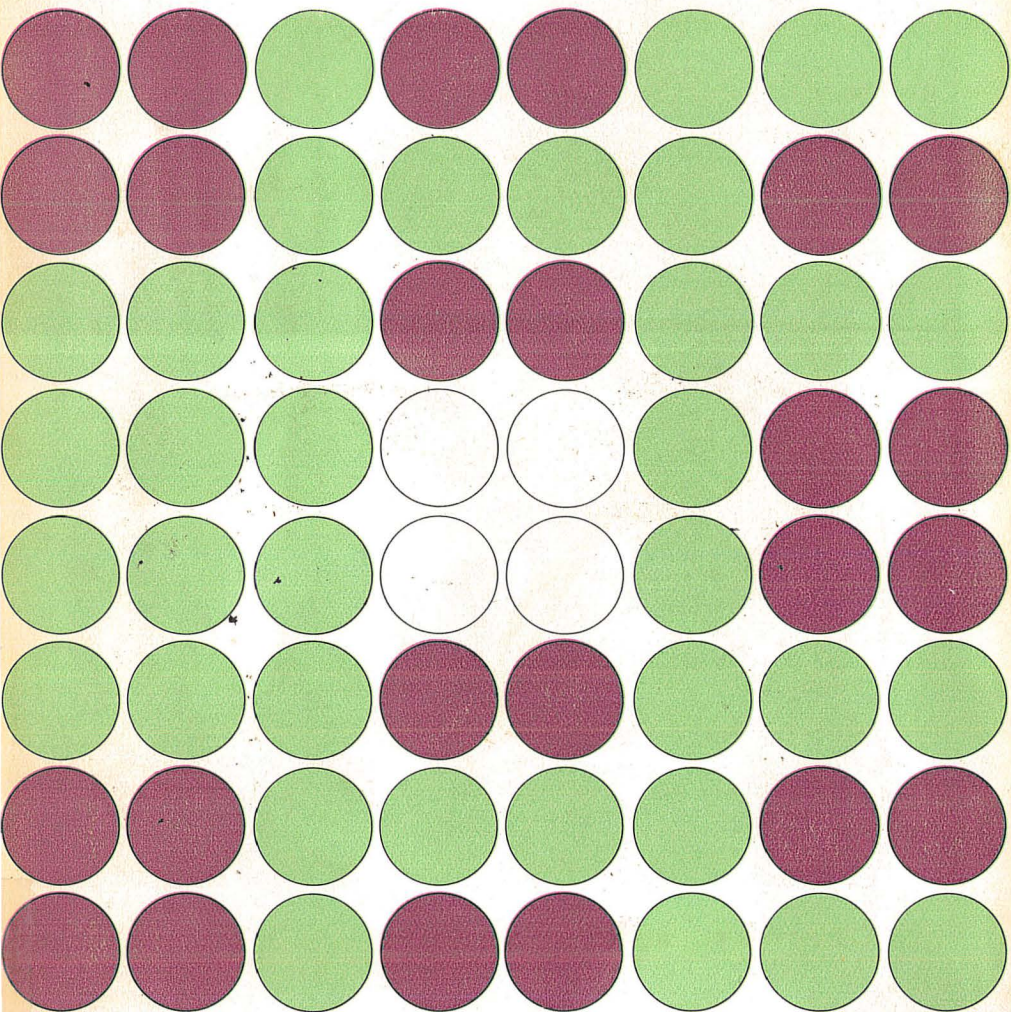


La politica estera della Repubblica italiana

Istituto Affari Internazionali

studi e ricerche di scienze sociali **33** Edizioni di Comunità

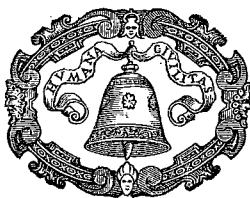


ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

LA POLITICA ESTERA DELLA REPUBBLICA ITALIANA

a cura di Massimo Bonanni

Volume secondo



EDIZIONI DI COMUNITA

1967

INDICE DEL SECONDO VOLUME

PARTE TERZA: VENT'ANNI DI POLITICA ESTERA 155

Relazione

ALFONSO STERPELLONE: Vent'anni di politica estera	159
Introduzione	159
1. Da Brindisi a Roma	160
2. Dal ritorno a Roma al trattato di pace	171
3. La ripresa e le scelte: Oece, Patto atlantico, europeismo	205
4. Dalla firma del Patto atlantico all'accordo per il TLT e all'ammissione all'Onu. I territori italiani in Africa. La revisione del trattato di pace	248
5. L'azione per l'unità europea	317
6. Negli anni recenti	333

Comunicazioni

BASILIO CIALDEA: L'Italia e il trattato di pace	349
1. La resa incondizionata dell'Italia	349
2. Gli armistizi con gli ex satelliti dell'Asse. Preliminari di pace e gli accordi anglo-sovietici di spartizione in zone di influenza	351
3. La Dichiarazione di Hyde Park ed i contrasti anglo-americani sullo <i>status</i> dell'Italia	358
4. Inizio della politica del « containment » nella crisi giuliana: i progetti americani per il riconoscimento di uno <i>status</i> di pace provvisoria e per l'ammissione dell'Italia nelle Nazioni Unite nella Conferenza di Potsdam	364
5. Elaborazione della procedura per le Conferenze della pace a Potsdam: successo sovietico nel creare interdipendenza tra la situazione dell'Italia e quella degli ex satelliti dell'Asse	369
6. La pace con l'Italia nelle sessioni di Parigi del Consiglio dei ministri degli Esteri (aprile-luglio 1946): dissensi giuliani e progetto francese del Territorio libero di Trieste	373
7. Fallimento dei tentativi italiani di negoziato bilaterale con la Jugoslavia e con la Francia	378
8. Accordo De Gasperi-Gruber per l'Alto Adige	382
9. La Conferenza del Lussemburgo	387
10. Orientamenti italiani durante la Conferenza: proposta di plebiscito nella Venezia Giulia. Divergenze interalleate sullo statuto del Territorio libero di Trieste	393
11. Completamento del trattato di pace nella sessione di New York del Consiglio dei ministri degli Esteri: interpretazioni revisionistiche italiane; proposta jugoslava di baratto tra Gorizia e Trieste	404
12. Firma e ratifica del trattato di pace	411

FRANCO CATALANO: La politica estera del CLN	419
ELIO ROGATI: L'influenza dei federalisti sulla politica europea dell'Italia	455
1. L'opera di Coudenhove-Kalergi e di Churchill per l'unificazione dell'Europa	455
2. La nascita dei movimenti europeistici e le forze che premevano nel senso dell'unità	457
3. Azione del MFE in Italia	459
4. Il Congresso dell'Aja del maggio 1948	461
5. Nascita del Consiglio d'Europa: l'atteggiamento dei federalisti e quello del governo italiano	464
6. 1950: i Piani Schuman e Pleven provocano una svolta nel processo di unificazione	468
7. La petizione per il Patto di unione federale e la tardiva adesione di De Gasperi	469
8. 1951 e 1952: due anni cruciali. L'azione federalista per la Costituente, l'articolo 38 del trattato Ced e l'« Assemblée ad hoc »	472
9. Campagna per la ratifica del trattato istitutivo della Ced. Il voto di Palazzo Borbone e l'inizio di una nuova era nella storia d'Europa	477
10. La Ueo	479
11. La Cee e l'Euratom. Declino dei movimenti europeistici	480
12. Nascita del Congresso del popolo europeo: illusioni e amarezze	482
13. Fusione dei movimenti federalisti e loro declino	483
BINO OLIVI: L'Italia e il Mercato europeo	485
Limiti del presente rapporto	485
I. Dalle elezioni del 1948 alla caduta della Ced (1954)	486
II. Dal fallimento della Ced all'entrata in vigore dei trattati di Roma	496
III. La politica italiana nella Comunità economica europea	503
Conclusioni	535
ALDO GAROSCI: L'Italia e il Patto atlantico	538
UMBERTO SEGRE: Atlantismo e neutralismo nella politica estera italiana	559
1. Situazione mondiale e sicurezza sociale	559
2. Componenti neutraliste nella politica estera italiana	570
3. Prospettiva atlantica e prospettiva neutralista	575
4. Conclusioni	585
GIANNI FINOCCHIARO: L'Italia, la Jugoslavia e la questione di Trieste	590
1. Gli accordi di Londra	590
2. Il Patto di Londra e l'opposizione degli iugoslavi dell'impero	592

3. I contrasti italo-iugoslavi del primo dopoguerra	595
4. La politica del governo fascista	596
5. Dalla guerra partigiana all'occupazione iugoslava di Trieste	598
6. Il problema delle frontiere italo-iugoslave	600
7. Le vicende del problema di Trieste	602
8. Dal Memorandum di Londra alla normalizzazione dei rapporti italo-iugoslavi	605
9. L'amicizia italo-iugoslava	608
10. Le prospettive dell'amicizia italo-iugoslava	611

DOMENICO BARTOLI: La crisi dell'Alto Adige (1956-1966)

	613
1. Un rudere	613
2. L'annessione	615
3. L'accordo di Parigi	619
4. Nuovo conflitto	625
5. Davanti all'Onu	632
6. Le rivendicazioni	638
7. Il terrorismo	644
8. Verso la soluzione	647
9. Il compromesso	655
10. Conclusioni	660

Resoconto sommario del dibattito

665

PARTE TERZA

VENT'ANNI DI POLITICA ESTERA

RELAZIONE

VENT'ANNI DI POLITICA ESTERA

Introduzione

L'esame della politica estera della Repubblica italiana non è mosso dal giugno 1946, sibbene dal settembre 1943. Si è ritenuto giusto includere in tale esame l'intero periodo successivo all'armistizio, perché esso significa la separazione netta tra due periodi storici distinti, e, al suo avvento, la Repubblica deve affrontare problemi posti proprio dall'armistizio, che fa — tra l'altro — precipitare la crisi della dinastia dei Savoia. L'armistizio di Cassibile « segnò veramente la fine di una politica estera e la nascita di un'altra affatto nuova e diversa, quella appunto che doveva poi diventare la politica estera della Repubblica »; essa « prese inizio il 2 giugno 1946 soltanto nel senso che quel giorno caddero, in modo irrevocabile e definitivo, le pregiudiziali istituzionali e gli interessi dinastici dai quali la politica estera italiana non aveva mai potuto completamente affrancarsi dalla nascita alla morte del Regno »¹.

Si è ritenuto necessario rievocare specialmente gli atti, che, in qualche modo, hanno caratterizzato lo svolgimento dell'azione di politica estera: superamento delle condizioni d'armistizio, negoziato per il trattato di pace, inserimento nel sistema euro-occidentale di difesa, partecipazione ai tentativi europeistici, risoluzione del problema triestino e giuliano, ammissione all'Onu. Si è ritenuto anche di accennare soltanto ad altri problemi, come quello alto-atesino, che pure hanno formato e formano parte rilevante nell'attività politico-diplomatica: non soltanto tenendo conto delle altre relazioni elaborate per il nostro convegno, ma anche perché la loro trattazione — come s'annota nel cap. 6 — non ha influenzato che in misura limitata l'azione italiana in altri settori internazionali, a differenza di quel che è accaduto per il problema (ad esempio) triestino e giuliano.

L'esame dell'azione di politica estera negli ultimi anni non è possibile che sul piano della cronaca: tutti gli avvenimenti « aperti » nella seconda metà del ventennio considerato sono, effettivamente,

¹ Rodolfo MOSCA, « La politica estera », dal vol. *Aspetti di vita italiana contemporanea*, Arti Grafiche A. Cappelli, Rocca San Casciano.

ancora in fase di sviluppo; e, pertanto, essi non avrebbero potuto esser valutati opportunamente.

1. *Da Brindisi a Roma*

I compiti del governo italiano sul piano internazionale, subito dopo l'annuncio dell'armistizio, furono indicati l'11 settembre 1943 nel messaggio inviato al maresciallo Pietro Badoglio dal presidente degli Stati Uniti, Roosevelt, e dal primo ministro di Gran Bretagna, Churchill: « Maresciallo! È toccato a Voi, nell'ora dell'agonia del Vostro Paese, di compiere i primi passi decisivi per il raggiungimento della pace e della libertà per il popolo italiano, e per dare all'Italia, nella civiltà dell'Europa, un posto onorevole. Voi avete già liberato il vostro Paese dall'oppressione fascista. Ciò rende più urgente il sempre più importante compito di liberare il territorio italiano dall'invasore tedesco ». Dieci giorni dopo, 21 settembre, in un suo discorso alla Camera dei Comuni, Churchill ribadiva che, con il progredire dell'avanzata alleata in Italia, « il popolo italiano sarà liberato da una condizione di servitù, ed avrà la possibilità, al momento opportuno, di riguadagnare il posto al quale ha diritto fra le libere democrazie del mondo contemporaneo ».

Indicazioni generiche, auspici formulati in termini non impegnativi. Il compito urgente consisteva nel contributo alla guerra antitedesca, che i dirigenti italiani tentarono di valorizzare, nell'intento di poterne trarre vantaggi per un'attenuazione dei rigorosi vincoli imposti dall'armistizio. Può dirsi che il primo tema di politica internazionale fu imposto ai dirigenti di Brindisi dalla necessità inderogabile d'ottenere migliori condizioni per lo svolgimento d'una politica nazionale autonoma, per concertare e attuare un efficace contributo alla lotta comune (contingenti regolari delle Forze Armate, mentre sul territorio occupato dai nazisti s'organizzavano le formazioni partigiane). Le 44 clausole del « long armistice », firmate da Badoglio il 29 settembre a bordo della corazzata britannica « Nelson », nel porto di Malta, non indicavano alcun progresso nel senso desiderato dai dirigenti di Brindisi.

Un *Servizio affari esteri* era stato costituito come sezione dall'Ufficio affari civili: lo componevano alcuni funzionari del ministero degli Affari esteri, che fortunatamente avevano raggiunto Brindisi dopo l'annuncio dell'armistizio. I suoi primi atti furono caratterizzati da tentativi di trattative con i rappresentanti delle potenze

alleate per il passaggio all'amministrazione italiana dei territori nazionali liberati dai tedeschi e governati dall'AMG (Allied Military Government). Le comunicazioni di Brindisi con le rappresentanze diplomatiche e consolari italiane all'estero avvenivano per il tramite degli uffici alleati.

L'elaborazione del primo atto di politica internazionale fu rapida, benché non senza contrasti nel ristretto gruppo dirigente italiano: il 10 ottobre, infatti, Badoglio trasmetteva all'ambasciatore d'Italia in Spagna il seguente telegramma: « Vostra Eccellenza è incaricato da Sua Maestà il Re di comunicare all'Ambasciatore di Germania a Madrid, affinché lo partecipi al suo governo, che di fronte ai continui e intensificati atti di guerra compiuti contro gli italiani dalle forze armate tedesche, l'Italia si considera dalle ore 15 (ora di Greenwich) del giorno 13 ottobre in stato di guerra con la Germania ».

S'era compiuto, così, l'ultimo episodio della tradizionale politica savoiarda, impostata sul « gioco delle alleanze »; s'esauriva un metodo di condotta, che i Savoia avevano costantemente praticato, per consolidare e accrescere il loro potere locale, e che avevano fatto adottare dalla diplomazia nazionale, dopo la costituzione dello stato unitario. Durante il regno in effetti la politica internazionale dell'Italia era svolta per conto e in nome del sovrano.

Con la dichiarazione di guerra alla Germania s'alteravano formalmente i rapporti con le potenze alleate. Il gen. Maxwell Taylor, vicepresidente della missione militare alleata in Italia, comunicava il 13 ottobre al maresciallo Badoglio la « dichiarazione tripartita » con la quale i governi degli Stati Uniti, dell'Unione Sovietica e della Gran Bretagna riconoscevano lo stato di « cobelligeranza », affermando: « i rapporti di cobelligeranza fra i governi d'Italia e delle Nazioni Unite non possono, da soli, influire sulle clausole recentemente firmate, che mantengono la loro piena efficacia, e potranno essere modificate soltanto da un accordo fra i governi alleati, tenendo conto dell'assistenza, che il governo italiano sarà capace di dare alla causa delle Nazioni Unite ». Le clausole — alle quali ci si riferiva — erano quelle del « long armistice ».

Deve notarsi che Badoglio, nel messaggio agli italiani per l'annuncio della dichiarazione di guerra alla Germania, non accennava a prospettive internazionali derivanti da tale atto. Esso era la condizione insostituibile, peraltro, perché il contributo alla causa delle potenze alleate si concretizzasse, anche formalmente; e l'accettazione tripartita della « cobelligeranza » testimoniava della vali-

dità dell'iniziativa. Sarebbero, comunque, trascorsi quasi due mesi, prima che s'annunciasse (10 dicembre) l'entrata in azione di contingenti delle nostre Forze Armate.

Di politica internazionale dell'Italia non si trattava. Il « regio governo » era riconosciuto da Argentina, Turchia, Svizzera, Irlanda, Spagna, Portogallo, Svezia, Afganistan. Due casi di « doppio riconoscimento » (Salò e Brindisi) caratterizzarono quel confuso periodo: Romania e Ungheria avevano accettato che nelle rispettive capitali funzionassero due rappresentanze diplomatiche italiane; erano nate dalla scissione dei nostri funzionari in due gruppi (uno aderente al regime fascista, l'altro seguace della « continuità » dello stato monarchico). Tale anormale stato di cose durò fino al marzo del 1944, quando la situazione militare romana s'aggravò, in conseguenza dell'avanzata sovietica, e quando i nazisti occuparono militarmente l'Ungheria.

Con gli anglo-americani i rapporti erano mantenuti per il tramite d'uno speciale Comitato consultivo per gli affari italiani dell'Allied Military Government: comprendeva anche rappresentanti della Jugoslavia e della Grecia. La Dichiarazione di Mosca, enunciata il 1° novembre del 1943 al termine delle riunioni tra Molotov, Eden e Cordell Hull, accennava ad auspici d'una « evoluzione in senso democratico » della situazione italiana, ma non ne considerava le prospettive di sviluppo sul piano internazionale.

La diplomazia italiana — come s'è accennato dianzi — si riorganizzava. Da Lisbona era stato chiamato il ministro plenipotenziario Renato Prunas; egli giunse a Brindisi il 2 novembre. Nove giorni dopo, Filippo Caracciolo di Castagneto osservava ²: « Un embrione di Palazzo Chigi germina sulle rive dell'Adriatico. Lo dirige Renato Prunas che è stato richiamato dalla legazione di Lisbona e che avrebbe esercitato una notevole influenza in senso dinastico presso Caccia ³ ed il suo collega americano ». Il 2 dicembre, lo stesso Caracciolo annotava: « lunga conversazione con Renato Prunas. Lo trovo scettico e caustico come sempre ma anche molto amaro. Mi narra le condizioni umilianti in cui è costretto a svolgersi il lavoro del nostro ministero ». Prunas assolse compiti complessi in condizioni molto difficili; la sua attività di consigliere del governo e, in molti casi, di dirigente e protagonista delle iniziative diplomatiche fu di notevole valore, benché la sua scelta all'incarico di segretario generale del ministero degli Affari esteri fosse stata determinata precipuamente da considerazioni di natura politica: da quelle — ad

² Filippo CARACCILO, *Diario di Napoli*, Vallecchi, Firenze 1964.

³ Sir Harold Caccia, diplomatico in servizio presso la missione britannica.

esempio — che Caracciolo attribuisce alla sua « influenza in senso dinastico » presso sir Harold Caccia: re Vittorio Emanuele, i suoi consiglieri e — benché con altri fini — il primo ministro Badoglio, tentavano il salvataggio della Corona. L'azione di Prunas si dimostrò ben presto superiore alle « grandi manovre dinastiche »⁴.

Il primo discorso, benché generico, dedicato alla politica internazionale dell'Italia fu pronunciato da Carlo Sforza il 28 gennaio del 1944 davanti al congresso antifascista dell'Italia liberata (Bari, 28-29 gennaio). « Noi, egli disse, con la nostra dedizione all'Italia, sorgeremo al tavolo della pace per difendere i confini sacri della nostra Patria, per difendere le nostre antiche ed onorate colonie (da non confondersi con le pazzesche e anti-italiane avventure in Etiopia e in Albania) ». In termini attuali Sforza diceva: « Noi abbiamo delle ragioni di sperare, a patto che siamo puliti, a patto che siamo rinnovati, a patto che non abbiamo traditori e rinnegati nelle nostre file, beninteso, e spergiuri; noi potremo riuscire a salvare il salvabile dell'Italia perché per necessità, se non per generosità, il

⁴ Prunas, a quanto risulta, fu protagonista d'un interessante episodio. Narra Oreste Lizzadri nel suo volume *Il Regno di Badoglio* (Edizioni « Avanti! », 1963): il 17 marzo del '44 « un incaricato del ministero degli Esteri italiano (forse, lo stesso Prunas, *N.d.R.*) mi chiede un colloquio per mostrarmi in tutta segretezza, dice lui, la copia di una lettera inviata a Badoglio da MacFarlane. Si tratta di una nota con la quale "per ordine del comando supremo alleato il governo italiano non può comunicare direttamente con nessuna potenza alleata, né neutrale, se non per il tramite della Commissione di controllo e ciò anche per la tutela della sicurezza delle operazioni militari". L'interlocutore aggiunge, ed è questo il vero scopo della sua missione, che Badoglio intende respingere fermamente la pretesa anglo-americana con una lettera che sottolinei: a) l'indipendenza dell'Italia; b) l'amichevole atteggiamento dell'URSS realizzatrice di un accordo da essa non sottoscritto; c) l'inadempimento degli anglo-americani di fronte ad impegni liberamente contratti ». Lizzadri, inviato dalla direzione del partito socialista e suo rappresentante nei territori liberati, respinse il tentativo di svincolare il PSI dalla solidarietà degli altri partiti del CLN, ribadendo che esso « considera il governo Badoglio non rappresentativo della volontà del paese »; peraltro, il PSI aveva espresso « parere favorevole alla ripresa dei rapporti con l'URSS per i benefici che certamente ne sarebbero derivati al nostro paese ». Soggiunse Lizzadri (pp. 158-9 del suo volume): « coerente con tale atteggiamento il PSI approva qualsiasi iniziativa che, senza pregiudizio per la battaglia che conduce, tenda a rafforzare la posizione presente e futura dell'Italia in campo internazionale ».

Era evidente nell'iniziativa — che difficilmente Prunas avrebbe assunto, se non nel quadro d'un disegno politico più vasto e sulla base di direttive — un fattore tipico della politica sabauda: il tentativo di dividere il fronte delle opposizioni, associando al destino della Corona un partito di massa, destinato a influire sulle future vicende politiche del paese (un ritorno, quasi, a un motivo caratteristico della politica giolittiana). E, contemporaneamente, il gioco della « carta sovietica », da contrapporsi alle azioni anglo-americane, tendeva anch'esso a svolgersi secondo linee tradizionali (non a caso, nel momento delle scelte di politica internazionale dell'Italia, dopo il Piano Marshall e in vista dell'adesione al Patto atlantico, proprio da elementi monarchici e conservatori — come il marchese Della Torretta — furono esposte le tesi del neutralismo garantito da Mosca).

mondo ha capito che non si avrà pace e collaborazione internazionale, se si crea il pericolo di futuri nuclei di popoli imbevuti di odio e di rancore. Bisogna rendere impossibile in eterno una nuova unione dell'Italia ai tedeschi ». Era il tempo in cui — mentre Sforza enunciava così veementemente un principio programmatico, riferendosi, in tutta evidenza, all'alleanza di guerra con « tedeschi degenerati », com'erano i nazisti — il segretario al Tesoro degli Stati Uniti, Morgenthau, esponeva il suo piano di « ridurre la Germania a terra da pascolo », priva d'industrie e di capacità di guerreggiare, o semplicemente di pensare alla guerra. Anche per la Germania — per una Germania democratica ed europeistica — sarebbe presto trascorso il tempo della punizione solenne; resta l'ancora irrevocata divisione del territorio nazionale in due stati, in due regimi politici, in due sistemi economici, fra loro contrari.

Un programma d'azione per i prossimi mesi era così delineato da Sforza:

« noi italiani coopereremo potentemente a questa nuova mentalità internazionale, se prenderemo a guida della nostra politica la seguente formula che io proposi al congresso italo-americano di Montevideo del 1940: " il popolo italiano è pronto ad ogni collaborazione ed anche a giusti sacrifici, ma ad una sola condizione: che si decida non su problemi italiani propriamente detti, ma su lati italiani dei problemi europei ". Non è del nazionalismo, è dell'internazionalismo; non è nello stretto patriottismo locale, ma in un patriottismo italiano riscaldato dal pensiero che al di sopra della Patria vi è una super-Patria che sta l'avvenire dell'Italia. E se noi andiamo alla pace con questo pensiero, noi non solamente potremo uscirne onorevolmente, ma potremo forse (non crediate che io sia un utopista) uscirne i veri vincitori morali. È sotto l'usbergo della solidarietà internazionale che noi ci salveremo, ma ci salveremo se saremo creduti, ed è per essere creduti, e per poter meglio servire l'Italia che... ».

Qui Sforza esponeva il proprio punto di vista sulla situazione interna, definendone elemento principale e insostituibile l'abbattimento della monarchia sabauda, l'avvento d'una repubblica democratica; occorreva eliminare ogni ostacolo sulla via d'una effettiva democratizzazione, spezzare tutti i legami con il recente passato fascista.

I concetti esposti da Sforza sarebbero stati ripresi quasi tre mesi dopo dalla direzione del PSIUP (6 aprile 1944), che, in un documento dedicato ad esprimere l'esigenza d'un governo più rappresentativo di quello presieduto dal maresciallo Badoglio, esprimeva l'avviso che « la formazione d'un tale governo democratico e

antifascista debba essere contrassegnata da una revisione della posizione internazionale fatta all'Italia da parte delle potenze alleate »; « più precisamente — specificava il documento socialista — da un abbandono da parte di esse delle rigide posizioni d'armistizio, per forme che sanzionino, in modo effettivo e concreto, almeno quelli che sono gli effettivi rapporti di fatto esistenti tra l'Italia e le Nazioni Unite, dopo cinque mesi di guerra in comune. La direzione del PS pensa che tale revisione e la concessione della *legge prestito e affitti* da parte degli Stati Uniti dovrebbe essere considerata come una prima tappa verso l'ultima meta dell'alleanza, cui il rinnovato e rigenerato popolo italiano ardentemente aspira ».

Sarebbe trascorso ancora più d'un mese, prima che il principio d'un governo più rappresentativo fosse accettato dalla Corona, dopo che erano state superate complesse e diffuse diffidenze anche degli anglo-americani. Il ripudio delle concezioni politiche prevalenti nel periodo fascista era esplicitamente enunciato nel documento programmatico del 23 maggio del 1944, elaborato nella prima riunione dei ministri, a Salerno. Eccone il testo:

« Il Consiglio dei ministri, completando per la politica estera la sua prima dichiarazione di governo, certo di interpretare il pensiero di tutto il popolo italiano, proclama solennemente quanto segue:

1) tutta la politica estera del governo fascista fu contraria alla volontà e agli interessi del popolo italiano, incatenato e tradito, sia quando il fascismo scalzò, d'accordo con la Germania hitleriana, gli ideali e gli organi di solidarietà internazionale, sia quando spinse la nazione alla più anti-italiana delle guerre, quella contro la Francia e la Gran Bretagna, e più tardi contro l'Unione Sovietica, gli Stati Uniti, la Grecia e la Jugoslavia, tutti popoli con i quali aveva un interesse d'intesa;

2) fiera di combattere contro il suo vero nemico, l'Italia intende proseguire la guerra, fino alla disfatta completa della Germania hitleriana, perché la scomparsa della tirannide nazista e militarista tedesca è supremo interesse anche italiano;

3) condannando le invasioni avvenute in Francia, Grecia, Jugoslavia, Russia e Albania, la quale ultima nazione noi desideriamo vedere al più presto indipendente, il nuovo Governo democratico italiano intende adottare una politica di amichevole cooperazione, per riparare le distruzioni della guerra ed eseguire accurate e rigorose indagini, per precisare torti e violenze fasciste, ed adottare le più severe sanzioni per i colpevoli;

4) la politica estera dell'Italia libera e democratica avrà questi scopi supremi: contribuire a creare una nuova legge internazionale che assicuri libertà e prosperità a tutti i popoli secondo i principi della Carta atlantica, e che attraverso l'indipendenza delle nazioni e la loro

collaborazione, su basi esclusivamente democratiche, allontanano ogni nuovo pericolo di guerra.

Solo seguendo questi principi l'Italia e gli altri popoli avranno sicura pace con onore in una Europa in cui la prosperità di ognuno sarà indissolubilmente legata alla prosperità e alla libertà dei vicini ».

Era una dichiarazione programmatica redatta in termini generici, mentre appariva esplicita la condanna della politica internazionale del fascismo: il tema sarebbe stato ribadito un mese dopo dal primo governo presieduto da Ivanoe Bonomi, in Roma liberata (riunione consiliare del 22 giugno; vedi nel cap. 2). Un commento ufficioso sui motivi della dichiarazione governativa era diffuso dall'Ufficio stampa del Consiglio dei ministri e pubblicato dai quotidiani di Napoli, Bari e degli altri centri dell'Italia meridionale e insulare il 23 maggio.

« Non era possibile per il nostro paese, si affermava, rimettersi sul cammino che esso deve percorrere per riguadagnare il suo posto di responsabilità, in condizioni di eguaglianza, tra le altre nazioni libere del mondo, senza prima aver troncato, con un taglio netto e coraggioso, i legami che ancora sembrassero avvincerlo alla triste eredità del passato. Il nuovo governo democratico italiano ha perciò voluto riconfermare, in modo inequivocabile, che il popolo italiano "incatenato e tradito" dal fascismo non è mai stato partecipe e consenziente a quella politica estera che, iniziata con il tentativo di scalzare gli ideali e gli organi della solidarietà internazionale, affermati nel 1919, ha infine precipitato il paese nella guerra, da esso non voluta e contraria ai suoi supremi interessi, contro l'impero britannico, gli Stati Uniti, l'URSS e le altre Nazioni Unite ».

Da ciò la condanna delle « aggressioni fasciste » ai popoli con i quali gli italiani non hanno « conflitti d'interesse, ma anzi perenni e insopprimibili esigenze d'intesa ». La promessa della condanna dei responsabili di eventuali torti e l'impegno a collaborare « in tutta la misura delle possibilità ai grandi compiti di ricostruzione europea » s'accompagnavano all'espressione della fiducia che « le popolazioni stesse francesi, serbe, greche, albanesi, russe ed ebrei potranno dare ampia testimonianza che lo spirito di umanità e di civiltà degli ufficiali e soldati italiani ha loro inibito, per quanto possibile, di macchiarsi di misfatti ».

Questa premessa era ritenuta indispensabile perché il governo assumesse il solenne impegno « ad una nuova politica estera che ha il suo immediato presupposto nella ferma decisione del popolo italiano di proseguire la guerra a fianco delle Nazioni Unite, non solo

fino alla liberazione del territorio italiano dall'oppressione nazista, ma fino alla completa distruzione della tirannide hitleriana »; e infatti « senza la piena disfatta del militarismo tedesco non sarebbe possibile la costruzione di quel mondo futuro che l'Italia auspica di veder sorgere e per il quale darà la sua intera collaborazione ». La previsione italiana era così enunciata:

« sarà questo un mondo in cui una nuova legge delle genti, che tenga conto delle esperienze e delle manchevolezze dei precedenti tentativi di costituzione di un ordine internazionale, valga ad assicurare a tutti i popoli la possibilità di ottenere la libertà e la prosperità promesse dalla Carta atlantica e dalle successive dichiarazioni dei capi delle Nazioni Unite. Un mondo in cui il ricorrente pericolo della guerra, flagello che potrebbe rapidamente distruggere la nostra civiltà, sia allontanato mediante la collaborazione di tutti i popoli su basi democratiche di parità e corresponsabilità, formato dall'universale convincimento che le nazioni sono interdipendenti e che il benessere e la libertà dell'una sono indissolubilmente legate al benessere e alla libertà di tutte le altre ».

Si partiva da zero. Badoglio sapeva di poter contare, per una revisione dello *status* italiano, soltanto su un passo del cosiddetto Documento di Quebec, annesso all'armistizio firmato a Cassibile dal gen. Castellano. Premesso che « le condizioni di armistizio non contemplano l'assistenza attiva dell'Italia nel combattere i tedeschi », il documento ammetteva che « la misura nella quale le condizioni saranno modificate in favore dell'Italia dipenderà dall'apporto dato dal governo e dal popolo italiano alle Nazioni Unite contro la Germania durante il resto della guerra ». Peraltro, con la dichiarazione di guerra dell'Italia alla Germania non si mutavano sostanzialmente, se non con l'accettazione della cobelligeranza, i nostri rapporti con gli anglo-americani. Re Giorgio d'Inghilterra, rispondendo a una lettera inviatagli da Vittorio Emanuele III il 23 settembre, rifiutava di considerare come « alleato » il governo presieduto da Badoglio, pur ammettendo l'esistenza di « rapporti di fatto » con esso nella trattazione dei problemi connessi con l'esecuzione dell'armistizio e con il proseguimento delle operazioni militari. Eguale atteggiamento di « non impegno » era osservato dal presidente Roosevelt, al quale Vittorio Emanuele III s'era rivolto nello stesso giorno.

Le condizioni imposte dagli accordi armistiziali erano particolarmente gravose, né l'entrata in azione dei contingenti italiani era valsa ad attenuarle. Uno spiraglio di luce fu evidente dopo l'accordo, faticosamente raggiunto, per l'impiego della flotta italiana. Ne è testimonianza una dichiarazione (10 marzo 1944) dell'Ufficio stampa

del governo italiano. Essa esprimeva gratitudine a Roosevelt e a Churchill « per l'appello alla giustizia dopo la vittoria, che è così efficace strumento per conseguirla »; « le assicurazioni alleate, si annotava, rafforzeranno e rinsalderanno la fermissima volontà nostra di fiduciosa e feconda collaborazione con le Nazioni Unite e il nostro fermo proposito di batterci contro l'oppressore tedesco, proposito e volontà di cui le cento navi italiane al servizio della causa nostra e comune sono l'espressione più animosa e più cara al cuore di tutta la Nazione ».

Gli « appelli alla giustizia » erano, in realtà, generici, tutt'altro che impegnativi, e Badoglio insisteva, senza essere assecondato, nella richiesta d'un mutamento dello *status* italiano. Si leggeva, ad esempio, il 25 febbraio del 1944 nel quotidiano napoletano « Risorgimento » (edito sotto il controllo delle autorità d'occupazione): « nel corso di recenti interviste con corrispondenti di guerra il maresciallo Badoglio ha espresso la speranza che il suo governo divenga alleato delle Nazioni Unite e che gli sia consentito di nominare rappresentanti diplomatici nei paesi alleati e neutrali, e anche che l'Italia sia autorizzata a mandare rappresentanti alla conferenza della pace ». Si sarebbe giunti alla formulazione del trattato di pace senza un'alterazione dello *status* dell'Italia. Le sole trattative con gli anglo-americani, in quella fase, riguardavano, oltre che i problemi derivanti dall'occupazione militare, la possibilità d'ottenere la restituzione delle navi, da guerra e mercantili, ancorate nei porti spagnoli, e ivi poste sotto sequestro dal governo di Madrid.

In tale quadro si colloca il ripristino delle relazioni diplomatiche normali e dirette tra l'Italia e l'Unione Sovietica⁵. L'annuncio formale fu pubblicato il 14 marzo del 1944, e, in un commento ufficioso italiano, s'affermava che l'evento « chiude un capitolo ed apre una nuova fase della vita internazionale italiana ». Riconosciuto all'URSS un « posto prevalente oggi in guerra, domani nella pace », si affermava: « la nuova Italia, in quasi mezzo anno di co-belligeranza, ha dato e dà prove che dovrebbero essere assolutamente probanti del suo buon volere, della sua lealtà, del suo deciso e fermo proposito di totale collaborazione con le Nazioni Unite. Italia e Russia registrano realisticamente tali circostanze e, altrettanto realisticamente, ne traggono quelle conseguenze che sono del resto condizione necessaria di ogni politica veramente ricostruttrice ». La reazione anglo-americana fu caratterizzata da riserbo, da

⁵ Per un'esauriente e completa documentazione dell'episodio vedi: Mario TOSCANO, « La ripresa delle relazioni con l'URSS », in *Pagine di storia diplomatica contemporanea*, Giuffrè, Milano 1963.

un malcelato imbarazzo per lo « scavalcamento » sovietico. In una conferenza-stampa del 18 marzo, il segretario di stato americano, Cordell Hull, ammetteva che il governo di Washington non era stato informato preventivamente dei propositi italiani e sovietici; affermava che l'evento non alterava la posizione degli Stati Uniti nei confronti del problema italiano. Nella seduta del 21 marzo della Camera dei Comuni il ministro degli Esteri, Eden, affermava che « non esistono progetti di modifica della situazione » e che i rapporti con il governo italiano avrebbero continuato ad essere mantenuti per il tramite dell'Allied Control Commission.

La trattativa era stata impostata durante una visita compiuta in Italia, durante il mese di febbraio, da Andrej Vyšinskij, vicecommissario per gli Affari esteri dell'URSS e membro del Comitato consultivo alleato per l'Italia: un annuncio-stampa del 6 febbraio si limitava ad accennare alla sua visita nei territori liberati e ai suoi « frequenti contatti » con Renato Prunas, segretario generale del nostro ministero degli Esteri. Vyšinskij aveva conosciuto, mentre soggiornava nel nostro paese, i principali esponenti politici, e ne aveva raccolto giudizi sulla situazione attuale, progetti e previsioni sugli sviluppi della situazione italiana. Il gesto sovietico valse, indubbiamente, a favorire l'azione, che il *leader* comunista Palmiro Togliatti — rientrando in Italia dopo l'esilio moscovita — avrebbe svolto, specialmente nel senso del capovolgimento dell'opposizione intransigente, in favore d'una collaborazione al governo Badoglio⁶, che, al di là del suo significato strumentale, consentì la formazione del primo organismo rappresentativo politico post-fascista. Sarebbe, peraltro, ingiusto considerare l'iniziativa sovietica esclusivamente, o anche prevalentemente, in vista di tale disegno. In effetti, già dopo l'incontro anglo-americano di Quebec, che precedette la nostra richiesta d'armistizio, Stalin aveva deplorato che i suoi alleati non l'informassero con sufficiente esattezza sui loro programmi nei confronti dell'Italia; ribadì tale impostazione durante la conferenza moscovita dei ministri degli Esteri; agì nel tentativo d'ottenere il superamento di quella che l'organo del governo sovietico, « Izvestija », avrebbe definito la « posizione preponderante » degli anglo-americani nell'Allied Military Government in Italia, soggiungendo (era il 30 marzo del 1944): « questa disparità sta in qualche modo liquidandosi, perché l'Unione Sovietica ha la possibilità d'essere in contatto diretto con il governo italiano, come da tempo potevano

⁶ Toscano riferisce che tale eventualità fu considerata nel secondo colloquio fra Prunas e Vyšinskij.

fare i nostri alleati. È chiaro che questo contatto diplomatico rappresenta soltanto un inizio ».

La ripresa dei rapporti diplomatici non attenuava, certamente, il rigore del comportamento dell'URSS nei confronti dell'Italia: in quel tempo si svolgeva tra sovietici e anglo-americani una disputa, rifiutando questi di soddisfare la richiesta del Cremlino che un terzo dell'intera flotta italiana fosse immediatamente trasferita in URSS o posta a disposizione della marina sovietica, allo scopo d'assistere nelle operazioni contro la Germania. E tale rigore non sarebbe stato attenuato nei mesi successivi, né in fase di preparazione del trattato di pace. Peraltro, la decisione sovietica valeva a riproporre agli anglo-americani il problema dello *status* italiano, dei loro rapporti con il nostro governo. Nel citato volume, il prof. Toscano riferisce — evidentemente dagli appunti redatti dallo stesso segretario generale — un colloquio del 20 marzo di Renato Prunas con i rappresentanti anglo-americani. Egli spiegò il gesto con il desiderio « naturale » di Badoglio di « riportare al più presto le relazioni con ciascuna delle 44 Nazioni Unite su di un piano di amicizia e di collaborazione »; « come sarebbe stato possibile da parte di Badoglio rispondere altrimenti all'umano e generoso gesto sovietico? Non certamente declinando di riallacciare i rapporti con l'URSS e riaffermando un pazzesco proposito di rimanere inchiodati alle catene dell'armistizio ». « Del resto, aggiungeva Prunas, agli alleati era stata subito richiesta dall'Italia l'alleanza, il che era evidentemente cosa più grossa che non la ripresa di contatti diretti ».

Come avrebbero potuto i governi britannico e americano rispondere in concreto alla mossa sovietica? Prunas indicò abilmente — seguiamo ancora il resoconto accettato da Toscano — alcuni possibili temi, e in primo luogo quello della revisione dell'armistizio, facendo notare che « le 10 clausole dell'armistizio del 3 settembre 1943 erano pressoché tutte decadute (nove su dieci) per avvenuta esecuzione, che fra le 48 clausole dell'armistizio del 29 settembre almeno 24 erano decadute per la stessa ragione, sia perché sostituite da altri accordi (Cunningham-De Courten sulla cooperazione navale, passaggio delle province all'amministrazione italiana, ecc.), sia per la materiale impossibilità di eseguirle ». E dunque « bastava lacerare quei due documenti — a suo avviso neanche onorevoli per gli anglo-americani — e sostituirli con un nuovo documento più liberale ed umano, che, pur salvaguardando in pieno le superiori ragioni militari degli eserciti alleati, definisse la cobelligeranza appunto in termini di cobelligeranza e non di resa ed in modo più adeguato

alla posizione assunta dalla nuova Italia dopo sei mesi di leale e totale collaborazione ».

In realtà, gli anglo-americani non erano disposti a seguire l'esempio del governo sovietico: lo fece intendere chiaramente a Prunas il comandante Stone, vicepresidente (in quel tempo) dell'Allied Control Commission, in un colloquio del 24 marzo. L'indomani, il capo della commissione stessa, gen. MacFarlane, ricordò a Badoglio, in una comunicazione ufficiale, che qualsiasi intesa italiana con potenze straniere avrebbe dovuto essere convalidata dal Comando supremo alleato e che le relazioni fra l'Italia e tutti gli altri paesi avrebbero dovuto essere controllate dal comandante in capo delle forze d'occupazione. La replica di Badoglio (29 marzo) fu una secca protesta; Prunas, in un colloquio dello stesso giorno con il rappresentante sovietico Bogomolov, definì la comunicazione di MacFarlane come « un arbitrio ». Peraltro, al termine di laboriose consultazioni, nella seconda metà d'aprile i governi di Washington e di Londra inviarono in Italia due propri rappresentanti con rango d'ambasciatore: rispettivamente, Alexander Kirck e sir Noel Charles.

L'anomalia della situazione fu evidente nell'episodio della comunicazione a Pietro Quaroni, in quel tempo ministro d'Italia a Kabul, del suo nuovo incarico. La comunicazione dovette avvenire per mezzo dei sovietici. Soltanto il 29 maggio egli poté ricevere, a Mosca, istruzioni dirette da Badoglio sullo svolgimento della sua missione.

Il ristabilimento delle relazioni diplomatiche con l'URSS fu, senza dubbio, il più importante atto di politica internazionale, che sia stato compiuto dai dirigenti italiani nel periodo precedente il ritorno a Roma. Il 6 giugno del 1944, in un messaggio radiofonico, Roosevelt, due giorni dopo l'ingresso delle truppe anglo-franco-americane e italiane nella capitale, diceva: « noi desideriamo e attendiamo il contributo della futura Italia a una pace durevole ». Gli eventi e i fatti avrebbero dimostrato, almeno nei mesi successivi, l'inattuabilità di tale previsione.

2. *Dal ritorno a Roma al trattato di pace*

Liberata Roma (4 giugno 1944) il Comitato nazionale di liberazione (CNL) costituì un governo composto da rappresentanti dei sei partiti politici aderenti: democrazia cristiana, partito comunista

italiano, partito socialista italiano d'unità proletaria, partito liberale italiano, partito d'azione, democrazia del lavoro. Il partito repubblicano italiano aveva rifiutato d'aderire al CNL; il suo atteggiamento era condiviso, su posizioni diverse, dai monarchici, i quali stavano organizzandosi come partito politico. La nascita del nuovo governo significò la prevalenza della volontà dei partiti politici su quella del luogotenente, l'affermazione d'una tendenza autonoma italiana, benché limitata dai vincoli armistiziali e forzata dalle ambizioni interventistiche delle potenze vincitrici.

Riunito in consiglio, il 5 giugno, il governo presieduto dal maresciallo Pietro Badoglio aveva compiuto l'ultimo suo atto di politica estera, deliberando di proclamare nullo l'armistizio concluso nel 1940 tra Italia e Francia. Nella « dichiarazione » ufficiale, quasi a commento dell'atto, si affermava che il Consiglio dei ministri « ha inteso sottolineare attraverso un gesto particolarmente significativo nel giorno stesso della liberazione di Roma e nell'imminenza dell'attacco contro la fortezza europea la solidarietà della nazione italiana con la nazione francese, sicuro di interpretare i sentimenti di tutti gli italiani che rendono omaggio al valore dei figli della Francia combattenti sul fronte italiano ».

Il nuovo governo aveva dovuto ottenere l'approvazione del Comitato consultivo alleato per l'Italia, prima che, il 19 giugno, il luogotenente potesse firmare i decreti di nomina dei ministri. Nella sua prima riunione — 22 giugno — il governo elaborava un documento programmatico di politica internazionale, dopo aver approvato un decreto di legge per la convocazione dell'Assemblea costituente (fissandone le elezioni per il tempo in cui l'intero territorio nazionale fosse stato restituito alla sovranità dello stato italiano). Il documento, proclamando la formale dissociazione del governo dagli atti diplomatici, politici e militari compiuti dal regime fascista, così indicava i propositi concordati dai ministri:

« 1) continuare, fino alla sconfitta definitiva della Germania hitleriana, la guerra accanto alle Nazioni Unite, verso le quali si eleva un sentimento di gratitudine per il sangue che esse hanno versato nella vittoriosa campagna d'Italia;

2) intensificare la partecipazione dell'Italia al combattimento e alla vittoria, e quindi mirare ad un intervento sempre più largo, diretto ed effettivo;

3) richiedere alla Nazione italiana uno sforzo sempre maggiore, introducendo nelle Forze Armate anche l'elemento volontaristico, che ha in Italia una così gloriosa tradizione;

4) sviluppare, coordinare ed aiutare il movimento dei patrioti, che,

nelle terre occupate dai tedeschi, ha già dato prova di eroismo, impegnando notevoli forze nemiche e molestandone i movimenti;

5) svolgere all'interno, con una penetrazione schiettamente democratica, un'azione diretta a sorreggere e rinvigorire le energie morali, materiali ed economiche, distruggendo, con la punizione dei delitti fascisti e l'epurazione degli istituti inquinati, i residui di una dominazione nefasta, e ciò in modo da rendere il paese sempre più atto alla grande prova che gli darà titolo di riprendere con dignità il suo posto e la sua missione nel libero, pacificato, solidale mondo di domani ».

Era, evidentemente, una proclamazione d'intenti immediati, centrata sulla sola prospettiva consentita perché l'Italia potesse aspirare ad assolvere un ruolo attivo negli affari internazionali, e, prima di ciò, adoperarsi perché il trattato di pace non fosse concepito e attuato in termini esclusivamente punitivi. Più in concreto, i concetti ispiratori della nostra azione di politica estera erano esposti dal primo ministro, Ivanoe Bonomi, nel discorso pronunciato il 26 luglio del 1944 davanti ai funzionari del ministero degli Affari esteri:

« Guardiamo in faccia la realtà senza vani infingimenti: l'Italia, in conseguenza della guerra perduta, è temporaneamente sottoposta allo statuto armistiziale di popolo sconfitto ». A questa premessa l'on. Bonomi aggiungeva alcune considerazioni essenziali: in applicazione delle « durissime norme » armistiziali, che sono state imposte dai vincitori, « tutta la nostra vita interna ed esterna, tutta la nostra attività economica e finanziaria, tutti gli indirizzi dell'amministrazione civile e militare sono sottoposti all'attività vigilante delle Nazioni Unite ». Un'altra premessa era nel riaffermato « impegno di rispettare i patti » firmati da « chi rappresentava l'Italia », « come è obbligo dei popoli che vogliono avere continuità di vita ». La terza premessa era nell'osservanza della Dichiarazione di Quebec, già ricordata nel precedente capitolo, allegato alle condizioni d'armistizio; essa affermava che « la misura nella quale le condizioni (d'armistizio, *N.d.R.*) saranno modificate in favore dell'Italia dipenderà dall'entità dell'apporto dato dal governo e dal popolo italiano alle Nazioni Unite contro la Germania durante il resto della guerra ». L'on. Bonomi, rilevando l'importanza di tale contributo italiano, affermava: « ho prove sicure e sintomi incoraggianti per ritenere che l'Italia possa partecipare, con sempre maggiore ampiezza, alla liberazione del proprio territorio e a quella più vasta per affrancare il mondo dalle minacce di nazionalismi esasperati e di militarismi aggressori ».

Ma, soggiungeva, « perché questa nostra cobelligeranza possa dare tutti i suoi frutti occorre che la nostra politica estera la sor-

regga e la illumini »; e a tal fine era indispensabile « ricondurre la nostra politica estera nel solco antico e nella tradizione del nostro passato ». Una rapida escursione nella storia della politica estera dalla formazione dello stato unitario fino al crollo del fascismo induceva l'on. Bonomi a ribadire la necessità dell'amicizia con l'Inghilterra, l'URSS, la Francia e gli Stati Uniti: « ma, diceva, non basta ritornare agli indirizzi della politica antica, occorre anche rimarginare le orribili ferite che la follia imperialistica ha inferto a quella politica e al sentimento che l'inspirava ». Deplorate le aggressioni fasciste a Francia, Grecia, Jugoslavia e Russia, « dopo il fatale 10 giugno 1940 », e notando che « quelle colpe altrui ricadono ancora (e questo è ciò che più ci addolora) sull'incolpevole popolo italiano », l'on. Bonomi osservava:

« noi abbiamo già provveduto a cancellare e restaurare. Non solo noi abbiamo solennemente sconfessato quelle cosiddette rivendicazioni italiane che già Francesco Crispi — e il nome e l'autorità non sono sospetti in questa materia — riteneva, nel discorso di Firenze del 1890, pericolose follie e fomite di guerra disastrosa; ma abbiamo dichiarato nullo l'armistizio con la Francia e abbiamo affermata la nostra fervida amicizia a tutti i popoli che il fascismo ha aggredito e della cui libertà e integrità ci facciamo garanti. E qui desidero aggiungere che alla Jugoslavia, aggredita dal fascismo, noi abbiamo dato non solo espressioni di amicizia ma aiuto di armi e armati. Sangue italiano si è mescolato a sangue slavo perché i popoli di oltre Adriatico siano — come esigono i grandi principi della Carta atlantica — messi in condizione di vivere in sincera concordia ».

« Con tali principi e con così salutari ritorni alla nostra migliore tradizione, affermava l'on. Bonomi, io spero che l'Italia possa confidare nella promessa delle Nazioni Unite e uscire, gradualmente, dalla situazione attuale. Lo spero, perché la speranza trae alimento dall'equità. Sarebbe ingiusto che la stessa sorte di popolo vinto dovesse accomunare gli stati che ancora oggi sono alleati della Germania e ancora oggi si battono al suo fianco, e l'Italia che da quasi undici mesi è passata nel campo delle Nazioni Unite. Ricordiamo a noi stessi e ricordiamolo ai nostri cobelligeranti che noi abbiamo l'8 settembre aperto il nostro territorio alla già vittoriosa avanzata degli anglo-americani e ordinato alla flotta di salpare per i porti che fino allora essa aveva considerato nemici. Questo solo gesto — compiuto con una obbedienza di cui la patria sarà sempre grata alla sua Marina — ha valso alle Nazioni Unite il pieno dominio del Mediterraneo. Io ho fede nella forza vittoriosa dell'equità. Ho fede che questa forza possa lavorare per il risorgimento dell'Italia. Mi conforta a sperarlo il vivo spirito di comprensione degli uomini che reggono i destini delle Nazioni Unite e la potenza delle loro opinioni

pubbliche le quali certo sono sensibili a ogni appello della giustizia. Lavoriamo, dunque, con tenacia paziente. Ciò che abbiamo accettato lo abbiamo accettato lealmente; ciò che speriamo lo desideriamo apertamente e con fervore. Entro questi termini dovrà svolgersi l'opera nostra, per la quale invoco la vostra intelligente collaborazione e la vostra maturata esperienza. L'Italia ci guarda e ci assiste con uno spirito rinnovato e purificato ».

L'attuazione di tale indirizzo politico presupponeva la cancellazione anche formale degli atti compiuti durante il conflitto a danno di altre nazioni. Così, il 26 settembre del 1944 era annunciata la deliberazione del Consiglio dei ministri di considerare « nulli e non avvenuti » gli accordi di Monaco del 29 settembre del 1938, nonché « la sedicente decisione arbitrare Ciano-Ribbentrop formulata a Vienna il 2 novembre 1938 e con essi qualsiasi altro atto che, come conseguenza di tali accordi e di tale decisione, abbia mirato a nuocere all'indipendenza della Repubblica cecoslovacca ». Nello stesso giorno, durante un convegno tra il presidente degli Stati Uniti, Franklin D. Roosevelt, e il primo ministro di Gran Bretagna, Winston S. Churchill, era resa nota la Dichiarazione di Hyde Park, nella quale si riconosceva che « il popolo italiano, liberato dalla tirannia fascista e nazista, ha dimostrato durante questi ultimi dodici mesi la sua volontà di essere libero e combattere a fianco delle democrazie e di prendere posto fra le Nazioni Unite, fedeli ai principi della pace e della giustizia ». In conseguenza di ciò, si adottavano norme per concedere maggiori poteri di autogoverno, si impegnavano le organizzazioni competenti a concedere assistenza per il superamento delle difficili condizioni del paese (alimentazione, ricostruzione delle strade ferrate e delle altre vie di comunicazione, edilizia, ecc.), si annunciava che « l'applicazione di regolamenti per il commercio con il nemico sarà modificata nei riguardi dell'Italia, in modo da permettere i contatti commerciali dell'Italia con l'estero, così da apportare benefici al popolo italiano ».

Quest'ultima deliberazione era interessante anche sul piano giuridico, perché tendeva ad abrogare uno dei principali elementi distintivi dell'Italia come « paese nemico ». Vi aggiungeva efficacia l'annuncio che l'Allied Control Commission avrebbe mutato il suo nome in quello di Allied Commission (significando, almeno in teoria, la rinuncia a funzioni di controllo: si potranno valutare casi d'intervento nell'impostazione e nell'esecuzione della politica italiana, che dimostrano quanto fosse precario il valore di quell'abolizione, che, peraltro, era già un progresso notevole, almeno sul piano della dignità). In particolar modo sembrava, ed era, importante il se-

guente annuncio: « L'alto commissario britannico in Italia assumerà il titolo addizionale di ambasciatore; il rappresentante degli Stati Uniti in Roma già ha assunto tale carica. Il governo italiano sarà invitato a nominare rappresentanti diretti a Washington e a Londra ». Era la ripresa formale delle relazioni diplomatiche, implicanti il riconoscimento completo, o quasi completo, della sovranità italiana.

La Dichiarazione di Hyde Park era giudicata da Roma — così s'esprime, parlando in nome del presidente del Consiglio, il sottosegretario agli Affari esteri, Giovanni Visconti Venosta, il 27 settembre, in una conferenza-stampa — come « un atto di suprema giustizia ». Ma, egli aggiungeva, pur non considerando di « aver raggiunto la meta, siamo certi che un gran passo è stato compiuto », perché « siamo usciti da una situazione statica, che da tempo, forse da troppo tempo, si prolungava, per entrare in un periodo di sviluppo e di progresso che potrà raggiungere il punto fermo di una totale normalizzazione dei nostri rapporti internazionali ». Il sottosegretario sviluppava ulteriormente tale concetto: « la dichiarazione Roosevelt-Churchill è un punto di partenza, non un'enunciazione di risultati tecnici raggiunti, è la constatazione della nuova e ben diversa atmosfera in cui si svolgerà nelle settimane e nei mesi futuri la cooperazione italiana con gli alleati ». Precisava, su richiesta d'un giornalista, che « noi partecipiamo allo sforzo delle Nazioni Unite senza aver mai posto alcun limite a tale partecipazione, che è totale e completa », specificando: « l'Italia può considerarsi in guerra con il Giappone, pur non essendoci stata una formale dichiarazione; nessuna nazione ha trattato la nostra rappresentanza diplomatica in un modo così duro, crudele e spietato come il governo giapponese ». Quanto al mutamento di nome dell'Allied Control Commission, il sottosegretario dichiarava di ritenere che a ciò « dovrebbero logicamente seguire ulteriori sviluppi verso un'opera di collaborazione ai fini della ricostruzione del paese ».

Va detto che la Dichiarazione di Hyde Park era stata preceduta da un giudizio positivo espresso da Winston Churchill, al termine d'una visita compiuta in Italia (messaggio del 28 agosto 1944 « al popolo italiano », contenente una lunga spiegazione del significato di « democrazia » e della cattiva sorte dei popoli vittime della tirannide): « in complesso, parlando per conto degli inglesi — perché gli altri alleati vincitori devono ancora esprimere il proprio giudizio — io credo che la nazione britannica sarà felice di vedere il giorno in cui l'Italia, nuovamente libera e intenta al progresso, prenderà posto fra le nazioni amanti della pace ».

Il rigore dei controlli alleati sulle attività politiche italiane, anche dopo la Dichiarazione di Hyde Park, fu concretamente testimoniato dal « caso Sforza ». Carlo Sforza, ex ministro degli Affari esteri nel periodo prefascista, era stato scelto; durante la crisi del primo governo Bonomi, come ministro degli Esteri; non mancarono accenni alla possibilità che egli fosse chiamato dal luogotenente a presiedere il nuovo governo. Diretti interventi britannici impedirono che le due possibilità, o una sola, s'attuassero. È significativo che la polemica si sia sviluppata prima che la crisi governativa fosse stata risolta: infatti, il nuovo governo fu composto dall'on. Bonomi l'8 dicembre (le sue dimissioni erano state deliberate il 26 novembre).

Come disse Anthony Eden, ministro degli Esteri britannico, alla Camera dei Comuni, il 2 dicembre, rispondendo ad alcune interpellanze, « noi abbiamo pieno diritto d'esprimere il nostro parere sulla nomina di qualsiasi uomo di stato in un paese, che è una base di operazioni per le nostre truppe »; « noi, aggiunse, abbiamo il diritto d'osservare ciò che è avvenuto in Italia »; « abbiamo espresso il nostro punto di vista, nel senso che saremmo stati più contenti se si fosse comunque potuto evitare quella particolare nomina. Non vedo perché non avremmo il diritto di dirlo ». Il segretario di stato degli Stati Uniti, Edward R. Stettinius, dissociò nettamente l'atteggiamento del governo di Washington da quello britannico: « questo governo — disse ai giornalisti, il 3 dicembre — non ha in alcun modo intimato al governo italiano che vi sarebbe stata da parte sua qualsiasi opposizione al conte Sforza. Poiché l'Italia è una zona di responsabilità comune, noi abbiamo riaffermato a entrambi i governi — britannico e italiano — che noi ci attendiamo che gli italiani trattino i problemi di governo su basi democratiche, senza influenza dall'esterno ».

(Non è questa la sede per un esame dettagliato della vicenda. Qui interessa porre in evidenza il condizionamento delle attività politiche italiane nonostante la Dichiarazione di Hyde Park. Dagli interventi del primo ministro Churchill e del ministro degli Affari esteri Eden alla Camera dei Comuni risulta che la loro opposizione all'affidamento di incarichi ministeriali al conte Sforza era motivata dalla constatazione che egli aveva mostrato di non condividere la linea politica del maresciallo Badoglio, giudicata positivamente da Londra; i due statisti britannici tentarono d'attenuare la sensazione — peraltro diffusa — che il « veto » a Sforza fosse stato determinato dalla campagna dell'uomo politico italiano contro Vittorio

Emanuele III: una conferma di ciò avrebbe significato l'ammissione esplicita dell'intervento britannico negli affari interni italiani).

L'azione italiana di politica estera si svolgeva tra diffidenze e ostilità, sebbene progredisse verso la normalizzazione dei rapporti con le altre potenze (il 18 gennaio del 1945 fu annunciato l'invio d'un ambasciatore in Cina) e verso la reiezione degli atti più nocivi del regime fascista (il 18 gennaio del 1945 fu anche dichiarato « nullo e inefficiente » il Lodo arbitrale stipulato da Ciano e von Ribbentrop il 30 agosto del 1940 sulla sorte della Transilvania: la decisione era intesa ad avviare un nuovo corso politico nei confronti del settore balcanico-danubiano). Nel messaggio ai tre Grandi (Roosevelt, Stalin, Churchill), riuniti in conferenza a Jalta (4 febbraio), il primo ministro Bonomi esortava a « voler riesaminare la durissima situazione imposta all'Italia nel settembre del 1943 ». In particolare, l'on. Bonomi affermava che « l'equivoca situazione della cobelligeranza impedisce al governo di suscitare e alimentare nella nazione quelle energie di alta tempra morale, che derivano dalla coscienza d'un sacrificio dignitosamente e liberamente compiuto »; e chiedeva, « anche nell'interesse della causa comune », che « si sostituiscano alle soluzioni autoritarie e alle formule di tutela e di controllo previste dall'armistizio soluzioni nuove di fiduciosa e dignitosa associazione con le potenze alleate ». Due richieste erano formulate con particolare urgenza: la soppressione degli oneri finanziari che « un'interpretazione troppo lata dell'armistizio fa gravare da 15 mesi su risorse già stremate e su un paese sconvolto »; la partecipazione di mezzo milione di soldati italiani in mano alleata « non più come prigionieri di guerra, ma come uomini liberi » alla lotta comune.

Al messaggio non fu risposto; la Conferenza di Jalta, impegnata nell'assetto postbellico dell'Europa, non s'interessò specificamente alle questioni italiane⁷. Il 25 febbraio, comunque, in un memorandum erano contenute nuove norme per regolare i rapporti fra l'Allied Commission e il governo italiano. La premessa era nell'allentamento del « controllo armistiziale », e di ciò era testimonianza particolare l'abolizione della « sezione politica » della stessa Com-

⁷ Nella sua dichiarazione alla Camera dei Comuni sulla Conferenza di Jalta il primo ministro britannico Churchill affermò (28 febbraio 1945) che s'era parlato dell'Italia « nelle riunioni seguite alla conferenza di Crimea »: cioè, nei suoi colloqui con il presidente Roosevelt. Il suo intervento fu dedicato esclusivamente a smentire le ipotesi americane di un'intenzione britannica d'attuare una « politica di forza nella sfera italiana »: ipotesi che era stata formulata a Washington dopo il « caso Sforza ».

missione. Nel terzo punto si affermava: « La Commissione alleata dovrà continuare a essere informata in termini generali dei negoziati politici o economico-finanziari tra il governo italiano e altri governi, ma d'ora in avanti il governo italiano potrà ottenere facilitazioni per comunicare a mezzo di proprie valigie diplomatiche con i suoi rappresentanti all'estero ». Si annunciavano provvedimenti per l'amministrazione italiana del territorio nazionale, per i rifornimenti alimentari, per l'assistenza alla ricostruzione; si prometteva il rimpatrio dei prigionieri di guerra, compatibilmente con le esigenze della condotta delle operazioni militari degli alleati. Nello stesso giorno, Harold Macmillan, presidente dell'Allied Commission, illustrava ai giornalisti il contenuto del memorandum: « abbiamo informato il governo italiano che d'ora innanzi esso condurrà le proprie relazioni con gli altri governi direttamente, e non più indirettamente, attraverso l'Allied Commission. Esso ha ora diritto libero e assoluto di scambiare ambasciatori con tutti gli stati alleati e neutrali. Tratterà direttamente con i suoi ambasciatori nei paesi stranieri ed avrà propri mezzi segreti di comunicazione, attraverso la valigia diplomatica ». C'era ancora un aspetto negativo: « è bensì vero, afferma Macmillan, che abbiamo chiesto d'essere informati di tutti i negoziati importanti, che intervengano fra il governo italiano e i governi stranieri ». Ma, spiegava, « questa è una richiesta naturale nella presente situazione, ed è atta a giovare, piuttosto che a nuocere, a tali negoziati. E tuttavia, nei rapporti con l'estero il governo italiano riassumerà una condizione di normalità, come dev'essere d'uno stato sovrano con i paesi con i quali è in pace ».

Immediatamente dopo questo annuncio, si compiva un nuovo atto (1° marzo 1945) destinato a restaurare la normalità dei rapporti dell'Italia con gli stati ex nemici: il ristabilimento di relazioni diplomatiche e consolari dirette con la Francia. Erano nominati ambasciatori Maurice Couve de Murville a Roma e Giuseppe Saragat a Parigi. Il ristabilimento delle relazioni diplomatiche era stato preceduto da uno scambio di lettere (28 febbraio), con le quali il governo italiano riconosceva la caducità delle tre convenzioni del 28 settembre 1896 riguardanti il regime dei cittadini italiani residenti in Tunisia e il governo provvisorio francese si dichiarava pronto a negoziare una nuova *convenzione di stabilimento* « basata sui principi generali del diritto internazionale, allo scopo di stabilire e definire le condizioni di soggiorno e di lavoro dei cittadini italiani in Tunisia ».

Il 7 marzo, nello stesso giorno in cui l'ambasciatore d'Italia a Washington, Alberto Tarchiani, presentava le lettere credenziali al

presidente Roosevelt, era annunciato il ristabilimento dei rapporti diplomatici fra Roma e Praga. La liberazione dell'intero territorio nazionale dagli occupanti nazisti e il crollo del regime fascista erano conseguenza dell'avanzata alleata verso l'Italia settentrionale e della contemporanea insurrezione partigiana, sostenuta dal quasi unanime consenso delle popolazioni locali. Quasi significativamente, nello stesso giorno della cattura di Benito Mussolini e degli altri gerarchi fascisti il primo ambasciatore dell'URSS a Roma presentava al luogotenente le lettere credenziali: era la testimonianza della ripristinata sovranità italiana, era manifesto consenso per la politica di collaborazione con la Corona, che il PCI aveva iniziato subito dopo il ritorno di Palmiro Togliatti nell'Italia meridionale, in armonia con un disegno di *Realpolitik* concepito dallo stato sovietico. Per i dirigenti italiani insorgevano problemi nuovi — particolarmente grave quello di Trieste e della Venezia Giulia — che s'aggiungevano a quelli, già complessi, della sorte delle nostre colonie e delle dispute di frontiera con la Francia e con l'Austria.

Prima di considerare tali elementi, può essere non inutile un accenno agli orientamenti palesatisi nell'opinione pubblica e nei gruppi politici sui temi di politica internazionale. È giusto tener conto dell'immediata difficoltà d'intendere i termini della situazione italiana, essendo segrete le clausole armistiziali, essendo difficili le comunicazioni con l'estero; i giornali, editi in pochissime pagine e prevalentemente impegnati nella polemica politica interna, oltre che nell'esame dei problemi dell'alimentazione, dell'ordine pubblico e della ricostruzione, potevano dedicare scarsa attenzione ai temi internazionali.

Si deve a Pietro Nenni — e non è un fatto casuale, se si considera l'interesse specifico dimostrato dal partito socialista (vedi nel precedente capitolo) alle questioni internazionali già nel periodo precedente la liberazione di Roma e il trasferimento del governo nella capitale — un'impostazione chiara dei termini dell'intero problema. « La nostra politica estera, egli scriveva in "Politica Estera" (nn. 7-8, agosto-settembre 1944), si risolve sul piano della politica interna, cioè conteremo sul piano internazionale nella misura in cui dimostreremo, coi fatti, che in Italia non c'è soltanto un cambiamento di facciata, ma una rottura definitiva con la vecchia politica nazionalista ed imperialista che da Crispi a Mussolini ci ha dato reazione, miseria, disfatte ». Il *leader* socialista notava « indici e sintomi di un reale progresso dei rapporti di comprensione e di amicizia fra l'Italia e i paesi dai quali fummo fino ad un anno fa divisi dalla insanguinata frontiera della guerra », soggiungendo:

« restano zone d'ombra, d'incomprensione e di rancore, ma malgrado tutto si fa strada nel mondo il convincimento che l'Italia di Mussolini è morta e che l'Italia che risorge sarà in Europa un fattore positivo di pace e di ordine ».

« Non è improbabile, scriveva ancora Pietro Nenni, che nei prossimi mesi si tenti di fissare l'attenzione dell'opinione pubblica esclusivamente sulla questione della frontiera orientale (dove sono inevitabili dei sacrifici, come conseguenza non soltanto della guerra che abbiamo perso, ma della politica bestiale del fascismo contro le popolazioni slovene comprese nei confini del 1919). Naturalmente noi dovremo difendere ciò che è incontestabilmente italiano e il criterio a cui dovremo attenerci dovrà essere quello dell'autodecisione popolare. Ma guai a noi se, sentimentalmente protesi verso un distretto di frontiera, dimenticassimo che il nostro destino si gioca altrove, sul piano dell'organizzazione dei rapporti economici e degli scambi internazionali ». Nenni si richiamava alla Carta atlantica, per rilevare che « la soluzione del problema italiano sta tutta nelle misure concrete che saranno adottate per applicare questi principi », e avvertiva: « la nuova diplomazia italiana deve prepararsi a studiare i problemi della pace in rapporto ai principi emanati dalla Carta atlantica. Il par. 4 comporta *in nuce* la soluzione del nostro problema, laddove pone il principio della libertà del commercio e del lavoro e del libero accesso alle fonti di materie prime ». Nenni commentava, pessimisticamente: « non sarà facile... né è detto che nell'atmosfera creata dalla guerra troveremo, malgrado la Carta atlantica, una grande corresponsione di sentimenti ».

Pessimismo, del quale il corso degli eventi avrebbe confermato la ragione. Non sarebbe stato possibile, in termini generali, un discorso diverso. Sui temi particolari, peraltro, già le divergenze fra partiti si manifestavano concretamente. La premessa d'un atteggiamento logicamente differenziato era nei rapporti con l'Allied Commission. I sei partiti del CNL erano convinti della necessità d'accettare il controllo alleato (il più severamente critico di alcuni atti dell'Allied Commission fu Pietro Nenni; gli altri esponenti politici mantennero posizioni più riservate, anche se non mancarono di palesare il proprio dissenso in molte occasioni); fuori del CNL, il PRI osteggiava aspramente l'azione dell'Allied Commission, mentre i monarchici, anch'essi contrari alla « tutela », s'esprimevano più cautamente, nell'intento di non compromettere le prospettive — peraltro labili — d'un appoggio anglo-americano alla causa della Corona. Il « caso Sforza » suscitò risentimenti antibritannici, che valsero ad alimentare una polemica aperta nel periodo fascista

(quasi nel perpetuarsi di un'ostilità preconcepita, che gli impegni di Churchill in favore dell'alleggerimento delle imposizioni armistiziali non bastavano a far superare).

I liberali e, in modo più cauto, i democristiani si pronunciavano in favore del diritto italiano a mantenere le colonie; comunisti, socialisti e partito d'azione dimostravano disinteresse, mentre i democratici del lavoro (comunemente indicati come « demolaburisti ») rivelavano l'eterogeneità della provenienza dei propri soci; consentendo a ciascuno di loro d'esprimersi e d'agire tenendo conto dei convincimenti personali. Sul problema dell'intervento armato contro il Giappone il partito d'azione assunse un atteggiamento di fervido impegno; egualmente favorevoli, pur esprimendosi con minore entusiasmo, erano gli altri partiti del centro e della destra, valutando realisticamente l'eventuale influenza favorevole alla soluzione di alcuni nostri problemi (confini, colonie, riparazioni di guerra, ecc.), che avrebbe potuto essere esercitata dalla partecipazione di nostri contingenti al conflitto in Estremo Oriente. Recisamente contrari a un'altra « avventura » si dichiaravano comunisti e socialisti, entrambi convinti e dell'inutilità d'un tale impegno e della necessità di concentrare le poche forze disponibili nelle operazioni militari in Italia.

S'incominciavano a notare orientamenti, che sarebbero stati caratteristici della polemica negli anni seguenti: decisione comunista nel sostegno integrale delle tesi di politica internazionale dell'URSS; inizio dello spostamento dei socialisti, legati al PCI dal patto d'unità d'azione, verso una posizione sostanzialmente identica, anche se più coerentemente ancorata ad atteggiamenti neutralistici; ripresa repubblicana — specialmente con Randolfo Pacciardi — della polemica irredentistica, a proposito del problema giuliano; su posizioni temperatamente nazionalistiche erano i liberali, mentre i democristiani esitavano tra l'accettazione dell'utopistico universalismo cattolico e l'esigenza d'una scelta politica tra Est ed Ovest. Deve notarsi che la politica d'aiuti, praticata dagli Stati Uniti direttamente e per il tramite di agenzie specializzate, stava già orientando la maggioranza degli italiani verso atteggiamenti di favore per i dirigenti nordamericani, i quali — oltre tutto — si dimostravano più dei loro alleati disposti ad attenuare i rigori delle imposizioni armistiziali.

Il primo episodio di contrasto fra cattolici e comunisti sui grossi problemi politici fu originato da una polemica della « Pravda » (organo del PC dell'URSS) contro Pio XII, accusato d'aver omesso dal proprio messaggio natalizio del 1944 qualsiasi accenno ai crimini

perpetrati dai nazisti e dai fascisti. La replica del giornale della Santa Sede, « L'Osservatore Romano », fu dura e immediata; il giornale cattolico ritenne di scorgere nell'atteggiamento sovietico il segno di un'irritazione, che sarebbe stata provocata non già dalla denunciata omissione, sibbene dal « distinguo », indicato da Pio XII, tra i concetti di « massa » (moltitudine amorfa) e « popolo » (moltitudine cosciente, pienamente autrice del proprio destino politico). Un altro caso fu suscitato dall'atteggiamento dei democristiani sulla « questione polacca ». L'Ufficio informazioni dell'URSS in Italia sostenne le tesi sovietiche sull'organizzazione del governo polacco contro quelle anglo-americane, che erano state difese dal giornale della DC: « Il Popolo ». La polemica si svolse anche fra il suddetto Ufficio e lo stesso giornale a proposito dei rapporti diplomatici italiani con la Spagna. Sul problema spagnolo un serio contrasto aveva nettamente diviso i tre partiti di sinistra (comunista, socialista, d'azione), ai quali s'era aggiunto il PRI, e gli altri gruppi dello schieramento politico. La scelta del nuovo ambasciatore d'Italia nella persona del duca Tommaso Gallarati Scotti, un « liberal-cattolico », aveva assunto il significato di un'affermazione degli antifascisti moderati: indicava già il modello, che sarebbe stato seguito negli anni successivi nella concezione e nella condotta della nostra politica internazionale. Gallarati Scotti fu, poi, ambasciatore in Gran Bretagna.

Un altro tema incominciava a interessare l'opinione pubblica, per il tramite dei partiti politici: la tendenza all'internazionalismo. Nel 1944 si era in presenza d'ancor timidi accenni, ma già si distinguevano due formazioni: la federalista europea, su base interpartitica, e la socialista. L'aspirazione all'unità europea si diffuse con sorprendente rapidità fra gli italiani: venti anni d'exasperazione dei miti nazionalistici, preceduti dalle polemiche sull'intervento nella prima guerra mondiale del nostro secolo (quando prevalsero i motivi dell'irredentismo e del nazionalismo), non erano bastati a sopire una vocazione tramandata dall'età risorgimentale; il Manifesto federalista di Ventotene del 1942, redatto da antifascisti democratici costretti al confino di polizia, fu accettato all'interno di uno schieramento politico, che può essere indicato dai socialisti ai liberali, attraverso i democristiani e i gruppi laici di sinistra; ne erano escluse frange socialiste, attratte dal già insistente richiamo dei comunisti (sul piano dell'azione internazionale), e liberali, ancorate alle posizioni d'un anacronistico nazionalismo. Appariva interessata al Manifesto federalista anche l'opinione pubblica non qualificata politicamente, sebbene in termini e a fini diversi

da quelli preconizzati dal Movimento federalista, che s'organizzava in quel tempo: basti accennare, non come esempio-limite, alla propaganda europeistica svolta dal gruppo detto dell'Uomo Qualunque. In pratica, la capacità d'influenza dimostrata da tale gruppo può esser definita imprecisa, e forse anche negativa; il fatto resta, comunque, a testimoniare il diffuso sentimento europeistico: le vicende successive ne avrebbero dimostrato i limiti, e anche le carenze. L'internazionalismo socialista s'affermò nell'ambito del PSIUP: può dirsi che le vicende interne del partito socialista italiano non furono influenzate dagli atteggiamenti dell'Internazionale: essa, per contro, fu costretta a tener conto del travaglio organizzativo e politico dei socialisti italiani.

Dal 12 dicembre del 1944, quando fu costituito il secondo governo presieduto da Ivanoe Bonomi, la direzione della politica estera italiana fu affidata ad Alcide De Gasperi. Il *leader* cattolico, che avrebbe guidato l'opera di ricostruzione del paese, assumeva l'incarico in un tempo dominato dalla polemica italo-britannica (alla quale s'aggiungeva quella anglo-americana) sul « caso Sforza ». Renato Prunas, che dal settembre del '43 aveva riorganizzato, con i modestissimi mezzi disponibili, il ministero degli Affari esteri, fu mantenuto nel ruolo di segretario generale dello stesso dicastero: si distinse per acutezza dei giudizi, per efficace operosità, per aver saputo scegliere un gruppo di collaboratori, che attivamente influirono sul superamento delle difficili condizioni imposte dall'armistizio. Quando, con il memorandum del 25 febbraio, il governo italiano fu autorizzato a stabilire e mantenere rapporti diplomatici normali con gli stati alleati o neutrali, la situazione dei contatti con l'estero era stata quasi normalizzata, sul piano formale, dalla silenziosa e attenta opera di Renato Prunas. Nove stati (Afganistan, Argentina, Irlanda, Portogallo, Santa Sede, Spagna, Svezia, Svizzera e Turchia) non avevano mai interrotto i rapporti con l'Italia; avevano ristabilito tali relazioni: URSS, Stati Uniti, Gran Bretagna, Messico, Polonia, Romania, Cecoslovacchia, Francia, tutti gli stati latino-americani; erano in corso negoziati per il ristabilimento delle relazioni con Belgio, Danimarca, Olanda e Cina.

Quando l'Italia settentrionale fu liberata dai nazisti e dai fascisti, il nostro contributo alla causa degli alleati poteva già essere qualificato concretamente. Quasi un milione di italiani erano impegnati, direttamente o indirettamente, nello sforzo bellico contro la Germania, dei quali: 400 mila nelle Forze Armate, 150 mila combattenti nel settore balcanico (già appartenenti a reparti ivi dislocati, aderenti alle formazioni partigiane locali, specialmente in Iugo-

slavia), altri 150 mila partigiani in Italia settentrionale, quasi 380 mila prigionieri di guerra degli anglo-americani impiegati come « cooperatori ». L'influenza di tale contributo non può, né deve, essere trascurata o sottovalutata, in un'analisi della situazione generale.

Fra i problemi sul tappeto quello dei territori coloniali impegnava già da tempo la nostra attività diplomatica. Il 4 ottobre del 1944, rispondendo a un'interpellanza alla Camera dei Comuni, il ministro degli Esteri, Eden, affermava che « il governo britannico è contrario alla restituzione delle colonie » all'Italia, confermando altresì la validità d'una precedente dichiarazione di Churchill alla stessa Camera dei Comuni (1° settembre 1943), secondo cui l'impero italiano « è andato perduto, irrimediabilmente perduto ». Il 10 ottobre del '44, in risposta a un formale quesito postogli dall'on. Bonomi, nella sua qualità di presidente del Consiglio dei ministri italiano, l'ambasciatore di Gran Bretagna a Roma, sir Noel Charles, tendeva a non attribuire valore definitivo alla posizione enunciata da Anthony Eden. Un portavoce del governo italiano, in aggiunta, specificava che « si ha ragione di ritenere che la definizione conclusiva della questione delle colonie, come in generale di tutte le questioni territoriali, avrà luogo soltanto alla fine delle ostilità, quando vi sarà in proposito una decisione congiunta e concordata tra le potenze ». Il 17 gennaio del 1945, in risposta ad altra interpellanza parlamentare, il ministro Eden affermava: « il governo italiano non ha diritto alla restituzione di alcuna delle sue colonie. Ciò che sarà fatto per le colonie sarà per una certa parte oggetto di discussione in futuro ». Considerato « definitivamente perduto » l'impero etiopico, il problema era aperto specialmente nei seguenti termini: tentato mantenimento delle colonie appartenenti all'Italia prima dell'istituzione del regime fascista pur essendo in dubbio il problema della Libia, « riconquistata » al termine della prima guerra mondiale, dopo l'avvento del fascismo.

L'altro grave problema era quello giuliano-triestino. È giusto ricordare che la sorte della regione appariva già compromessa nel periodo della dominazione nazista: la denominazione di *Adriatische Küstenland* aveva sostituito quella di Venezia Giulia. In un rapporto del novembre 1944 l'ambasciatore a Berlino della sedicente « repubblica sociale », Filippo Anfuso, confermava a Mussolini la « estromissione delle autorità italiane dalle province alpine e adriatiche », dopo che il ministro degli Esteri, von Ribbentrop, aveva posto in questione l'intero problema delle frontiere italiane (« la questione delle province di frontiera, gli aveva detto, sarà cer-

tamente esaminata dal Führer e dal Duce in spirito di comprensione e di amicizia »). Non diversa — si noti — era la situazione in Alto Adige. Gli occupanti nazisti, sostituendosi alle autorità italiane, stavano praticando un piano di « disitalianizzazione », incoraggiando gli elementi tedeschi in Alto Adige e slavi nella Venezia Giulia.

Una rievocazione precisa dell'azione nazista in Venezia Giulia è così sintetizzabile ⁸:

« Si snazionalizzava la vita militare, economica, scolastica, sociale e perfino giudiziaria: venne trasformato l'ordinamento giudiziario con decreto del Supremo commissario del litorale adriatico, e creato un sistema giudiziario nuovo, completamente staccato dall'ordinamento italiano... fu disposto il passaggio del distretto giudiziario dalla provincia di Gorizia a quella di Lubiana; praticamente fu licenziata la lingua italiana dai tribunali. Tanto che il commissario federale fascista di Trieste poteva scrivere in data 21 marzo 1944 che " la sovranità italiana esiste ormai solo di nome, mentre di fatto esiste un vero e proprio protettorato germanico esercitante nella regione i poteri sovrani. Tali provvedimenti accentuano il distacco della Venezia Giulia dall'Italia " ».

Già negli ultimi giorni precedenti il crollo dei nazisti e dei fascisti i nuovi dirigenti iugoslavi rivendicarono — con la dichiarazione del maresciallo Tito del 16 aprile — l'annessione di tutta l'Istria e di Trieste (città e porto). Dalla Jugoslavia si violava l'accordo Tito-Alexander del luglio 1944 (confermato nel successivo febbraio), che fissava su una linea a ovest di Fiume la « demarcazione » fra i contingenti anglo-americani e iugoslavi e che attribuiva agli stessi anglo-americani il compito di presiedere l'Istria. Reparti militari iugoslavi entravano in Trieste combattendo agli ordini del generale australiano Freyberg, e De Gasperi protestava energicamente a Londra e Washington, sostenendo che tale atto non era giustificato « da ragioni militari, politiche, morali ». Era il 1° maggio del 1945, e incominciava la lunga discussione sul problema triestino-giuliano, che sarebbe durata fino al 1954; nel memorandum di De Gasperi, trasmesso in nome del governo, si affermava il nostro punto di vista, « fermo sulla necessità che questioni controverse tra Italia e Jugoslavia siano rimandate a tempi più propizi... e che nel frattempo amministrazione zone frontiera orientale resti affidata ad anglo-americani, che soli possono dare affidamento, obiettività, ponderazione, giustizia ». Il 3 maggio, il Consiglio dei ministri inviava un « particolare saluto

⁸ ADSTANS, *Alcide De Gasperi nella politica estera italiana (1944-1953)*, Mondadori, Milano 1953.

alla città indiscutibilmente italiana verso la quale in questi ultimi giorni di guerra volgeva l'animo tutta la nazione », trasmettendo anche un « plauso riconoscente alle truppe e alle formazioni partigiane che hanno contribuito alla sua liberazione ».

Il documento italiano del 3 maggio è importante, perché definisce l'atteggiamento del nostro governo nella fase iniziale della vertenza: il Consiglio dei ministri « riafferma che ogni questione territoriale riguardante la frontiera orientale deve rimanere impregiudicata fino alla pace, e fino a che i supremi organi costituzionali elettivi dei due popoli confinanti potranno decidere nel rispetto reciproco dei propri diritti, e nello spirito del rinnovamento democratico dei rapporti internazionali; chiede che l'amministrazione provvisoria militare della Venezia Giulia che si costituisce nel regime armistiziale concluso fra l'Italia e le potenze alleate sia tale da garantire neutralità e imparzialità e da assicurare la libera cooperazione popolare locale ». Un altro documento importante è dell'11 maggio 1945: l'*istruzione* di De Gasperi al nostro ambasciatore a Londra, Niccolò Carandini, perché protesti presso il Foreign Office contro la « violenta, preordinata, arbitraria azione iugoslava », perché esprima le « più ampie ed esplicite riserve su eventuali decisioni in materia di assegnazione definitiva di territori sino a quando non intervengano vere e proprie trattative di pace e su eventuali accordi in materia di amministrazione che ledano i principi dell'ordinata convivenza fra le popolazioni ».

Due giorni dopo (13 maggio), in una nuova *istruzione* all'ambasciatore Carandini tali concetti erano ribaditi, anche in presenza d'una situazione d'estrema gravità: « il regime di terrore, telegrafava Alcide De Gasperi, si appesantisce. 4 mila persone sono scomparse da Gorizia; 700 sarebbero state fucilate a Trieste. Partigiani iugoslavi, cui difficilmente si può attribuire il carattere di truppe organizzate, hanno varcato anche la linea dell'Isonzo. Le truppe anglo-americane assistono per ora passivamente. Ripeto che questione Venezia Giulia e avvenimenti in corso incidono profondamente sulla situazione interna italiana che attraversa oggi una fase particolarmente delicata, e la turbano e complicano in modo grave ». L'azione proseguì insistente e valida, benché le condizioni di lavoro dei dirigenti italiani fossero obiettivamente disagiati. Il 17 maggio, il maresciallo Tito ordinava il ritiro delle proprie truppe dai territori occupati, mantenendo un presidio in Trieste. L'atto era stato preceduto da una secca « dichiarazione » britannica, con la quale il governo affermava di considerare Trieste come « una città nemica conquistata e non una città iugoslava liberata »;

navi da guerra britanniche erano inviate nel porto di Trieste. Gli Stati Uniti sostennero l'azione di Londra. Le rinnovate pressioni italiane indussero gli anglo-americani a ulteriori negoziati con Tito (svoltisi tra il 23 maggio e il 9 giugno nella sede del comando alleato di Caserta), il quale accettava di far ritirare le truppe iugoslave a est dell'Isonzo (Linea Morgan).

L'accordo del 9 giugno (firmato in Belgrado) non valse a risolvere la situazione, perché Tito vi reagì con la proposta d'un « condominio » iugoslavo-anglo-americano sull'Istria: tale tentativo era già palese da alcuni giorni, e De Gasperi vi reagiva, con una comunicazione inviata il 6 giugno ai rappresentanti diplomatici degli Stati Uniti e della Gran Bretagna a Roma, per segnalare l'evidente violazione del principio dell'amministrazione anglo-americana dei territori occupati, che sarebbe stata implicita nell'affidamento alla Jugoslavia d'una responsabilità in tal senso in Istria. « Io sono veramente e profondamente convinto, egli scriveva, che il rinvio delle questioni territoriali alla pace e l'energica soppressione dei metodi di violenza siano veramente principi cardinali che debbono essere salvaguardati con ogni nostro potere ». Il ministro degli Esteri chiedeva anche garanzie per i territori a est della Linea Wilson (la delimitazione della frontiera, proposta nel 1919: avrebbe significato, in pratica, la divisione dell'Istria), pur consentendo « una qualche ben definita partecipazione alla Jugoslavia », che, tuttavia, desse all'Italia « garanzia di giustizia e di equità » e a tutti il senso che i principi fondamentali dianzi indicati fossero « effettivamente e validamente salvaguardati ».

Accettato dagli anglo-americani il principio del rinvio alla conferenza della pace delle decisioni sulla sorte dei territori alla nostra frontiera orientale, restava aperto il problema dell'eventuale ritiro degli anglo-americani dalle zone a est dell'Isonzo, che avrebbe compromesso non soltanto il futuro della regione, ma anche la sorte già drammatica delle popolazioni locali, sottoposte a violenze individuali, a repressioni di massa. Non senza motivo, il 12 giugno De Gasperi si rivolgeva agli alleati, per chiedere la concessione ai cittadini italiani di quei territori, « libertà di trasferimento al di là della linea », nonché la « organizzazione di una commissione o alleata o italiana di osservatori, che abbia compiti di vigilanza nella zona orientale, come è parallelamente previsto per quella occidentale ».

Così, in una situazione grave, si svolse la prima fase della « questione giuliana », mentre altri problemi territoriali insorgevano, specialmente da parte francese: richiesta di rettifica della

frontiera alpina nei settori di Briga e Tenda; in alcune dichiarazioni non ufficiali, ma non per ciò meno importanti, s'accennava alla possibilità d'una rivendicazione dell'intera Valle d'Aosta. Il problema dell'Alto Adige si presentava in termini tendenzialmente minacciosi per noi, dopo che la sovranità italiana era stata gravemente compromessa (com'era avvenuto nella Venezia Giulia) durante il periodo della sedicente repubblica fascista, passando all'amministrazione nazista, che vi istituì un proprio *Gauleiter* e « tedeschizzò » la regione. Si temeva, in particolar modo, un interessamento inglese nella zona alto-atesina in favore del risorgente stato sovrano austriaco.

Al complesso di tali problemi territoriali s'aggiungevano questioni non meno gravi: basti accennare alle richieste di riparazioni, allo smembramento delle flotte militare e mercantile, al congelamento o sequestro dei beni italiani in numerosi stati ex nemici. L'inquietudine dell'opinione pubblica per motivi interni (diffusa disoccupazione, difficoltà alimentari, precarietà delle vie e dei mezzi di comunicazione, inadeguatezza dei compensi di lavoro, confusione politica, espansione della criminalità, ecc.) era accresciuta dal timore che le conseguenze d'una guerra sbagliata e conclusasi con la resa potessero risultare in eccessivi sacrifici d'ordine territoriale. La tensione internazionale stava già palesandosi concretamente, e i primi atti della vertenza per Trieste e per la Venezia Giulia avevano indicato l'esistenza d'un contrasto — destinato a precisarsi, svilupparsi e durare — tra i sovietici e gli alleati occidentali.

In questo quadro generale si svolgeva l'azione politico-diplomatica di Alcide De Gasperi, il quale aveva mantenuto l'incarico di ministro degli Affari esteri nel nuovo governo, presieduto da Ferruccio Parri, che s'era formato dopo la liberazione dell'Italia settentrionale dalla dominazione fascista e nazista.

La prima enunciazione del punto di vista italiano sul trattato di pace è nelle lettere trasmesse, il 22 agosto del 1945, dal presidente del Consiglio, Ferruccio Parri, al presidente degli Stati Uniti, Harry S. Truman, e dal ministro degli Esteri, Alcide De Gasperi, al segretario di stato, James F. Byrnes. Nel primo documento si rappresentava il problema italiano nei suoi termini generali. La lettera di De Gasperi esplorava la questione nei suoi elementi particolari, a livello tecnico-politico, muovendo dalla premessa che era intendimento del governo italiano di non seguire « la tattica tradizionale di creare delle tesi massime, dalle quali poi arretrare su altre tesi possibili », ma di « ammettere senz'altro i sacrifici che il dovere ci detta di fare, e accennare alle condizioni che ci sembrano

necessarie, per rendere possibile al popolo italiano di divenire un efficace collaboratore del nuovo assetto mondiale secondo giustizia ».

Le lettere dei due statisti indicavano che il governo italiano s'attendeva dagli Stati Uniti una comprensione dei nostri problemi più favorevole che altrove. Già in un colloquio del 6 marzo 1944 con Alberto Tarchiani ⁹ l'assistente segretario di stato per gli affari europei, James C. Dunn (presto sarebbe stato nominato ambasciatore a Roma), assicurò il primo ambasciatore inviato nel dopoguerra a Washington che « il presidente aveva dato istruzioni di massima perché le questioni riguardanti l'Italia fossero prese in particolare considerazione e risolte nel modo più favorevole quando non ostassero insormontabili barriere materiali e giuridiche ». La presenza negli Stati Uniti d'una « colonia » italiana, o d'origine italiana, già numerosa e sempre più influente sul piano politico induceva i dirigenti di Washington a valutare le questioni italiane in termini un po' meno aspri di quanto non avvenisse in altre cancellerie. La « mobilitazione » degli italiani all'estero è stata una delle più interessanti iniziative del nostro governo nel periodo preparatorio del trattato di pace: specialmente negli stati latino-americani (Carlo Sforza vi svolse una fruttuosa missione), dove gli italiani e gli oriundi italiani avevano conquistato posizioni preminenti nella vita politica.

Convieni, prima d'esporre l'azione italiana nella preparazione del trattato di pace, accennare al metodo procedurale prescelto dai tre Grandi nell'incontro di Potsdam (17 luglio-2 agosto 1945); esso fu ulteriormente elaborato nella Conferenza di Mosca dei ministri degli Esteri (16-26 dicembre 1945); nella fase iniziale dei suoi lavori il Consiglio dei ministri degli Esteri deliberava (tra il 29 luglio e il 15 ottobre del 1945) su alcune modificazioni procedurali. Il Consiglio degli Affari esteri era formato dai ministri di Stati Uniti, Unione Sovietica, Gran Bretagna, Francia e Cina (delle potenze, cioè, costituenti il direttorio dell'Onu, nel cui Consiglio di sicurezza godevano, e tuttora godono, del diritto di « veto »). Esso aveva il compito di elaborare, prima di sottoporli all'esame delle Nazioni Unite, i testi dei trattati di pace con l'Italia, la Bulgaria, la Finlandia, la Romania e l'Ungheria (le cinque nazioni alleate della Germania nella seconda guerra mondiale). Nella Conferenza di Potsdam, Truman, Stalin, Churchill (sostituito da Attlee nella fase finale, dopo la vittoria laburista nelle elezioni parlamentari britanniche) avevano istruito il Consiglio a predisporre anzitutto

⁹ Alberto TARCHIANI, *Dieci anni tra Roma e Washington*, Mondadori, Milano 1955.

il trattato con l'Italia, che « è stata la prima, fra le potenze dell'Asse, a rompere con la Germania, alla cui sconfitta ha dato un contributo sostanziale; si è posta a fianco degli alleati nella lotta contro il Giappone; si è liberata dal regime fascista, sta compiendo buoni progressi verso il ristabilimento d'un governo e di istituti democratici ». Il trattato avrebbe dovuto essere preparato da USA, URSS, Gran Bretagna e Francia. La Conferenza dei ventuno, formata dai rappresentanti di tutte le nazioni in guerra contro l'Asse, avrebbe esaminato il testo elaborato dai Quattro (quasi in seconda istanza): dai Ventuno era esclusa la Norvegia, che non aveva partecipato efficacemente alla guerra contro l'Italia, neanche dopo la rottura delle relazioni diplomatiche. L'approvazione definitiva del documento sarebbe stata affidata al Consiglio dei ministri degli Esteri.

I lavori per il trattato di pace con l'Italia furono iniziati l'11 settembre del 1945 nella Lancaster House di Londra e furono conclusi il 12 dicembre del 1946 a New York; la firma del documento avvenne il 10 febbraio del 1947 a Parigi. In questo periodo Alcide De Gasperi assunse la direzione del governo (dicembre 1945), il referendum istituzionale provocò la fine della monarchia e la nascita della Repubblica (2 giugno 1946), le prime elezioni politiche del dopoguerra (2 giugno 1946) portarono alla formazione dell'Assemblea costituente, con poteri sovrani; essa sostituì la Consulta nazionale, che nel periodo tra la completa liberazione del territorio nazionale e l'elezione dell'Assemblea costituente era stata composta da rappresentanti designati dai partiti politici per assistere — sotto la presidenza di Carlo Sforza — il governo nella condotta della sua azione politica. Sul piano internazionale s'accentuava il dissenso tra sovietici e occidentali mentre s'iniziava il processo di « decolonizzazione » e nascevano nuovi stati indipendenti e sovrani.

Il documento italiano del 22 agosto 1945 così, sommariamente, definiva le nostre posizioni sui problemi territoriali:

1. L'adozione della Linea Wilson del 1919 avrebbe potuto essere assunta a base di trattative per una rettifica della frontiera con la Jugoslavia; in tal caso le « città italiane » di Fiume e Zara, « dolorosamente sacrificate », avrebbero dovuto essere salvaguardate nella loro autonomia con speciali statuti; impegni italo-jugoslavi, opportunamente concordati, avrebbero dovuto garantire il rispetto delle autonomie locali e dei diritti culturali delle minoranze etniche negli altri territori; il porto di Trieste, per la sua funzione essenziale nell'interesse dell'economia degli stati vicini,

avrebbe dovuto essere collegato con le zone prossime in modi da definirsi, mentre speciali agevolazioni avrebbero potuto essere concesse; Pola avrebbe potuto essere demilitarizzata, su richiesta di Belgrado, alle condizioni che eguale misura fosse adottata nella base navale iugoslava di Cattaro e che fosse internazionalmente garantita l'indipendenza dell'Albania, come essenziale fattore di pace equilibrata in Adriatico.

2. In Alto Adige — che tra il 1919 e il 1922 aveva goduto di adeguate misure per consentire alla sua popolazione di lingua tedesca rappresentanza in parlamento e completo esercizio dei diritti culturali — si sarebbe garantito dal governo italiano un sistema di effettivo sviluppo, nel quadro delle autonomie locali, delle caratteristiche etniche e linguistiche, con provvedimenti atti ad assicurare la rappresentanza in sede amministrativa e politica dei cittadini di lingua tedesca (già per la Valle d'Aosta erano state adottate decisioni in tal senso, sì che i responsabili della preparazione del trattato di pace disponevano d'un utile e probante elemento di giudizio).

3. Dopo l'accordo del febbraio 1945, con il quale il nostro governo accettava il principio della riforma delle convenzioni del 1896 sullo stato degli italiani residenti in Tunisia, era da ritenersi che la Francia non avrebbe avanzato rivendicazioni oltre quelle, già note, nella zona del Fezzan; si manifestava sorpresa per le richieste di rettifica del confine alpino, alcune delle quali, comunque, avrebbero potuto essere direttamente negoziate tra Francia e Italia.

4. Il problema coloniale era considerato dall'Italia esclusivamente in termini d'assorbimento della manodopera, e il governo non avrebbe ostato a modificare il sistema di governo dei territori coloniali, applicando il metodo dell'amministrazione fiduciaria, che l'Onu aveva ribadito; il mantenimento di terre d'impiego per il lavoro italiano non avrebbe ostacolato le esigenze, già manifeste, d'ordine strategico per garantire la sicurezza di rotte marittime internazionali, e l'Italia si dichiarava disposta a consentire la costruzione di basi militari nella Marmarica e nella zona di Tobruk; in pari tempo, per quanto concerneva l'Eritrea, ci si dichiarava d'accordo con la richiesta delle autorità etiopiche d'ottenere sbocchi al mare; il governo si dichiarava disposto ad affidare alla Grecia le isole dell'Egeo, e tale disponibilità avrebbe dovuto essere compensata, si auspicava, con la garanzia agli italiani residenti in quelle isole, e specialmente in quella di Rodi, per la continuazione del loro lavoro.

Il 20 settembre del 1945 De Gasperi esponeva queste tesi

davanti al Consiglio dei ministri degli Esteri, riunito nella Lancaster House di Londra. Ribadì, come premessa, il concetto già espresso nella lettera a Byrnes, dicendo: « eviterò la tattica tradizionale di proporre tesi massime per arretrare poi su quelle possibili; ma indicherò chiaramente quali sono i sacrifici che possiamo e dobbiamo fare in nome della solidarietà europea e della ricostruzione di un mondo più giusto, onde risulti, d'altra parte, quali sono le soluzioni che nessun governo democratico in Italia potrebbe far proprie ». L'impostazione del discorso di De Gasperi non fu esclusivamente difensiva; egli rivendicò agli italiani il merito d'essersi ribellati al fascismo, ammonì schiettamente i dirigenti jugoslavi contro una concezione punitiva dei loro presunti diritti (la Jugoslavia era rappresentata a Londra da Edvard Kardelj), esortandoli a non dimenticare gli effetti negativi d'un sistema come il fascista: « anch'essi, disse, sotto Nedic e Pavelic hanno provato che cosa significhi un'implacabile dittatura ».

Il negoziato fu impostato da De Gasperi, durante quel soggiorno londinese, in colloqui con il segretario di stato degli USA, Byrnes, e con i ministri degli Esteri di Gran Bretagna, Bevin, dell'URSS, Molotov, e di Francia, Bidault; nel viaggio di ritorno a Roma, egli s'incontrò con il gen. de Gaulle, a Parigi, per trattare sui temi d'esclusivo interesse franco-italiano (con specifico riferimento alle richieste francesi di rettifiche della linea di confine). Poi il rapporto alla Consulta nazionale, che approvò — a grandissima maggioranza — l'azione svolta dal ministro degli Esteri.

Si era all'inizio d'un negoziato complesso; per l'esito del quale la capacità d'azione del nostro governo era quasi nulla. Peraltro, furono cospicui e insistenti i tentativi per ottenere almeno un'attenuazione delle prevedibili « punizioni », che avrebbero caratterizzato il documento di pace. Il Consiglio dei ministri degli Esteri aveva, già nella sua riunione londinese del settembre 1945, dimostrato particolare interesse alla questione giuliana: l'accoglimento, in principio, della tesi degasperiana (assunzione della Linea Wilson come base di trattativa) fu presto superato dalle discordie fra le quattro delegazioni principali, che avevano appositamente inviata sul luogo una « commissione d'esperti » per accertarne l'effettiva composizione etnica e le altre caratteristiche. Nel suo intervento davanti ai ministri (maggio 1946, a Parigi), De Gasperi aderiva, sostanzialmente, alla nuova tesi americana, in base alla quale l'Italia avrebbe mantenuto la costa dell'Istria fino a Pola e una parte della zona di Albona; egli suggeriva la necessità e opportunità di alcune modificazioni. Byrnes proponeva un plebiscito negli

altri territori non assegnati all'Italia. Per contro, Molotov intendeva che il plebiscito fosse indetto in tutta la Venezia Giulia; Bidault presentava ai suoi colleghi un piano d'internazionalizzazione di Trieste; Bevin considerava l'internazionalizzazione di Trieste come il solo mezzo per evitarne la cessione alla Jugoslavia, alla quale si dichiarava contrario. Il dibattito fu serrato, assunse toni d'apparente inconciliabilità, specialmente quando Molotov propose che l'intero territorio a est del Natisone fosse ceduto alla Jugoslavia e che la zona da Trieste a Muggia fosse sottoposta a regime speciale, basato su un'assemblea rappresentativa, retto da un governatore nominato da Belgrado (più tardi, elaborò il progetto d'istituire tre governatori: uno jugoslavo, un italiano e un alleato).

La tesi del Territorio libero di Trieste (TLT) fu enunciata dai francesi; Byrnes l'accettò a condizione che il suo statuto fosse provvisorio, che esso fosse retto da un governatore nominato dal Consiglio di sicurezza dell'Onu. All'aspra reazione italiana, mentre ancora i « sostituti » dei ministri degli Esteri preparavano il progetto di documento istitutivo del TLT, il segretario di stato Byrnes disse il 18 luglio 1945 all'ambasciatore Tarchiani — com'egli riferisce nel già citato libro — che « gli americani non avrebbero potuto tenere Trieste, se gli jugoslavi l'avessero attaccata », che essi « ci avevano già salvato l'Alto Adige alla Conferenza di Londra », che « Tenda, Briga, ecc. furono cedute alla Francia perché tutti erano d'accordo su quel punto », che « i Ventuno non potrebbero mutare a fondo le decisioni prese, essendo i Quattro impegnati a difenderle solidalmente », che egli « avrebbe cercato di sostenere ancora l'impossibilità italiana di subire certe riparazioni », che egli « opinava che la Conferenza dei ventuno avrebbe avuto modo di far accettare il trattato da un " governo italiano " ».

Le rivendicazioni austriache (annessione dell'Alto Adige fino alla chiusa di Salerno) furono respinte dal Consiglio dei ministri degli Esteri nel giugno del 1946; nello stesso tempo erano integralmente accolte le richieste francesi di cessione di Briga e Tenda e di altre rettifiche di confine. Il primo progetto di trattato fu redatto il 7 luglio del 1946 da un'apposita commissione di « sostituti »: consisteva di 78 articoli e di 4 allegati. Era, evidentemente, un testo di compromesso. La Conferenza dei ventuno si riunì il successivo 7 agosto. In applicazione del suo statuto e delle norme procedurali adottate, essa avrebbe avuto compiti non deliberativi, ma soltanto consultivi, aveva diritto di proporre « raccomandazioni » al Consiglio dei ministri degli Esteri su eventuali emendamenti ai progetti di trattati di pace con gli stati ex alleati della Germania. Le racco-

mandazioni della Conferenza, per poter essere esaminate dal Consiglio dei ministri, avrebbero dovuto essere deliberate con maggioranza di due terzi: in pratica, risultava essenziale — tenendo conto della composizione politica dell'Assemblea — il concorso di almeno uno dei quattro Grandi, i quali s'erano impegnati (lo si è accennato dianzi) a difendere solidalmente i progetti concordati. Nel corso dei lavori della conferenza fu deciso che la richiesta maggioranza fosse semplice, non qualificata: sul piano pratico questo mutamento procedurale non influì sul corso dei fatti. Agli stati già nemici non era consentito il diritto di proporre emendamenti dei progetti presentati; si ammetteva, peraltro, la presentazione di punti di vista e osservazioni. In pratica, si escludeva qualsiasi discussione su basi di parità. L'on. prof. Giuseppe Vedovato¹⁰ ha così commentato la situazione:

« La forma consentita agli interventi italiani, senza possibilità di discussione e tanto meno di trattative, mentre da un lato porta a porre in dubbio che si sia avuta una effettiva partecipazione italiana all'elaborazione del trattato di pace e quindi ad escludere che si possa parlare di vera negoziazione convenzionale, mette in rilievo, dall'altro, la difficile posizione in cui si è trovato il governo italiano di fronte alla Conferenza dei ventuno ed anche al Consiglio dei ministri degli Esteri. Ad esso è mancata in gran parte l'arma duttile ed efficace della trattativa diretta: ammesso dinanzi ai due consessi a far conoscere la propria opinione su determinati argomenti una volta — ed una volta sola e definitiva — non ha potuto presentare tesi massime, avendo in riserva tesi medie oppure minime su cui ripiegare al momento opportuno ».

Gli interventi formali italiani, in quel periodo decisivo, furono quelli di Alcide De Gasperi (10 agosto 1946) alla Conferenza dei ventuno, e, in sede di commissioni, di Ivanoe Bonomi sui problemi della frontiera orientale e dei territori italiani in Africa, di Giuseppe Saragat sul confine occidentale, di Alberto Tarchiani sulle riparazioni richieste all'Italia, sulle clausole economiche e finanziarie, sulle relazioni economiche con l'Albania e con l'Etiopia, dei capi di stato maggiore (gen. Trezzani per l'esercito, amm. Giuriati in rappresentanza dell'amm. De Courten per la marina, gen. Ajmone Cat per l'aeronautica) sui problemi militari. Evidentemente, un'intensa azione diplomatica era svolta a Roma, nelle capitali degli stati membri della conferenza, e a Parigi, dove si svolgevano le adunanze.

Un importante atto politico fu compiuto, mentre la Conferenza dei ventuno era in corso, da Alcide De Gasperi: l'accordo per l'Alto

¹⁰ Giuseppe VEDOVATO, *Il trattato di pace con l'Italia*, Leonardo, Firenze 1947.

Adige. Il governo italiano era allarmato dall'atteggiamento britannico: nella Camera dei Comuni erano state raccolte le firme di 150 deputati per una petizione in favore della concessione all'Austria dell'intera provincia di Bolzano fino alla chiusa di Salorno; il governo di Vienna era stato autorizzato a esporre le proprie tesi — peraltro già respinte (come s'è dianzi accennato) dal Consiglio dei ministri degli Esteri — davanti alla conferenza. Il 5 settembre del 1946, rientrato a Parigi da Roma, dove s'era recato per fronteggiare la minaccia d'una crisi politica interna, De Gasperi ebbe un lungo colloquio con il ministro degli Esteri austriaco, Karl Gruber; l'indomani, i due statisti firmarono l'accordo, che convenzionalmente s'intitola ai loro cognomi. Con l'accordo si manteneva la frontiera al Brennero; alla popolazione di lingua tedesca, nel quadro della regione Trentino-Alto Adige, sarebbe stata concessa una sostanziale autonomia, con garanzie per il rispetto della lingua e della cultura; sarebbero state riesaminate le opzioni di cittadinanza imposte nel 1939 dall'accordo Mussolini-Hitler. Commentò Byrnes, in una lettera a De Gasperi: « saluto con viva soddisfazione questo sviluppo delle relazioni tra due stati, i quali danno la prova rassicurante che due nazioni, animate da principi democratici e dal rispetto del diritto dei popoli di decidere da soli sulle loro questioni, possono raggiungere una soluzione soddisfacente per entrambe su un vecchio dissenso ». Il segretario di stato americano osservava che l'accordo « dovrebbe servire d'esempio per le delegazioni riunite a Parigi ».

L'accordo è ancor oggi discusso; lo si esalta come contributo alla pace europea, come esempio d'una convivenza leale tra popoli confinanti; gli si attribuisce le responsabilità di risentimenti nazionalistici, lo si deplora per aver impostato su basi internazionali una questione esclusivamente interna (quella del trattamento del gruppo alto-atesino di lingua tedesca). In effetti, esso valse a impedire lo svolgimento d'una manovra britannica, che avrebbe potuto sortire conseguenze gravi per i nostri territori alto-atesini. Con la sua stipulazione, De Gasperi volle anche offrire agli iugoslavi e alle altre potenze interessate un esempio di comportamento democratico, perché le norme previste nell'accordo con l'Austria avrebbero potuto essere assunte a base d'una sistemazione del problema giuliano.

Il discorso pronunciato il 10 agosto del 1946 da Alcide De Gasperi davanti alla Conferenza dei ventuno, nel Palazzo del Lussemburgo, resta un documento memorabile di quella vicenda, ap-

partiene alla storia della nostra ripresa come stato, del nostro reinserimento nell'attività internazionale. Fu una testimonianza di realismo (« sento che tutto, tranne la vostra personale cortesia, è contro di me »), di fierezza (« sento la responsabilità e il diritto di parlare anche come democratico antifascista, come rappresentante della nuova Repubblica »), di denuncia priva d'ambiguità (« questo trattato è estremamente duro »), di seria analisi della situazione (nella vasta parte dedicata a confutare con dati e fatti le clausole punitive, specialmente sui temi dei territori nazionali e africani, delle riparazioni di guerra, delle limitazioni severissime ai nostri apprestamenti difensivi), d'ammonimento sereno (« non sostate sui labili espedienti, non illudetevi con una tregua momentanea o con compromessi instabili »), d'impegno solenne (« è nel quadro d'una pace generale stabile che vi chiedo di dare respiro e credito alla Repubblica d'Italia: un popolo lavoratore di 47 milioni è pronto ad associare la sua opera alla vostra per creare un mondo più giusto e più umano »). Soltanto Byrnes, tra i delegati, strinse la mano di Alcide De Gasperi, il quale, concluso il discorso, lasciava l'aula del Palazzo del Lussemburgo.

L'iter della formazione del trattato si concluse nell'ottobre in sede di Conferenza dei ventuno; il 4 novembre, riunito in New York, dove s'era adunata l'Assemblea generale dell'Onu, il Consiglio dei ministri degli Esteri riprese l'esame del documento, soffermandosi, tra vivaci e insanabili contrasti, sullo statuto del TLT e su alcune clausole economiche. In una nota del 3 novembre al Consiglio dei ministri degli Esteri il governo italiano ribadiva che:

1) « il progetto di trattato nel suo insieme non è in armonia con i principi della Carta atlantica », « ignora di fatto la cobelligeranza italiana »;

2) sulle questioni delle frontiere con la Jugoslavia e con la Francia il trattato « segue criteri strategici e politici che sono in aperto contrasto con le aspirazioni nazionali delle popolazioni interessate e non offrono garanzia per la protezione delle minoranze »; nella delimitazione della frontiera orientale il Consiglio avrebbe almeno dovuto procedere « secondo il criterio della linea etnica » fissato a Londra nel settembre del 1945, « ricorrendo al plebiscito nelle zone contestate », e tale principio avrebbe dovuto essere accolto e praticato anche nell'eventualità di costituzione del TLT, « le cui frontiere dovrebbero almeno essere estese alle zone incontestabilmente italiane di Parenzo e di Pola »;

3) « la preventiva rinuncia alla sovranità italiana sulle colonie, in mancanza di ogni indicazione sullo statuto giuridico che

ad esse sarà dato e sulla situazione che sarà fatta all'Italia, contrasta con ogni obiettiva valutazione del contributo del lavoro italiano alla loro valorizzazione e al loro sviluppo futuro »;

4) « la smilitarizzazione delle frontiere e le clausole militari lasciano l'Italia indifesa e in uno stato di soggezione che incide sulla sua stessa indipendenza »; « sanzione ingiustificabile » era definita la « mutilazione della Marina »;

5) « l'insieme di oneri economico-finanziari per quanto riguarda le riparazioni, il diritto di confisca dei beni italiani all'estero, lasciato alla discrezione di ogni singolo stato, la gratuita confisca degli investimenti statali e parastatali a favore di taluni paesi, supera ogni ragionevole limite dell'effettiva capacità di pagamento dell'Italia e minaccia l'indipendenza economica del paese »; si elencavano tutti gli altri elementi di punizione economica e finanziaria, per chiedere sostanziali alleggerimenti capaci di « evitare il collasso dell'economia italiana e l'abbassamento della condizione di esistenza dei lavoratori ad un livello intollerabile ».

La conclusione del documento era nell'affermazione dei « diritti sovrani dell'Assemblea costituente circa l'accettazione del trattato », nella conferma delle « più espresse riserve contro un giudizio unilaterale e ingiusto ». Due interventi dell'ambasciatore Tarchiani in questa fase finale della preparazione (sul TLT e sulle clausole economiche) non valsero ad attenuare l'asprezza del documento. Il testo definitivo del trattato fu approvato dal Consiglio dei ministri degli Esteri il 12 dicembre del 1946; il suo testo ufficiale fu trasmesso al governo italiano il 16 gennaio 1947, per il tramite dell'ambasciata a Washington. Il nuovo ministro degli Esteri, Pietro Nenni, succeduto a De Gasperi dopo la conclusione delle trattative, in data 20 gennaio, nell'annunciare ai suoi quattro colleghi americano, sovietico, britannico e francese la ricezione del documento, così scriveva:

« Il ministro degli Esteri constata che non è stata accolta nessuna delle richieste di modifica delle primitive clausole del trattato presentate dal governo italiano alla Conferenza di Parigi. Il trattato urta la coscienza nazionale specie per le clausole territoriali. In queste condizioni il ministro degli Esteri si trova nella necessità di formulare le più espresse riserve e di chiedere che sia riconosciuto il principio della revisione del trattato sulla base di accordi bilaterali con gli stati interessati sotto il controllo e nell'ambito dell'Onu ».

Si impostava immediatamente, dunque, il problema della revisione del trattato, che presto sarebbe stata formalmente richiesta

ai governi interessati. Intanto, la diplomazia italiana fu impegnata in una disputa, soltanto in apparenza giuridica, sull'entrata in vigore del trattato di pace (sarebbe bastata la « ratifica » da parte dei quattro governi, o sarebbe stata indispensabile anche la « ratifica » italiana?). Il già citato prof. Vedovato ha così riassunto i termini della questione:

« Movendo da una esatta valutazione della portata giuridica della ratifica italiana, quale era quella data dai nostri esperti giuridici e fatta conoscere dal ministro degli Esteri italiano ai quattro Grandi, ancor prima della firma — e cioè che la ratifica italiana fosse condizione di esistenza del trattato e che le ratifiche americana, francese, inglese e sovietica fossero, oltre che condizione di esistenza, anche condizione di efficacia del trattato nei confronti di tutte le potenze ratificanti — si arrivava alla conclusione che il rifiuto di ratifica avrebbe significato permanenza della condizione armistiziale, alea di intimazioni perentorie, probabile adozione di misure economiche di rappresaglia, rischio di aggravata rimessa in discussione della pace; mentre la concessione della ratifica avrebbe posto il problema — essenzialmente politico — della ratifica immediata o della ratifica ritardata ad un momento successivo al deposito della ratifica sovietica ».

La concessione immediata della ratifica fu deliberata dalla maggioranza (13 voti contro 10) della Commissione per i trattati internazionali dell'Assemblea costituente, nel luglio del 1947. Il trattato era stato firmato il 10 febbraio a Parigi dal nostro plenipotenziario, ambasciatore Antonio Meli Lupi di Soragna, il quale aveva formalmente dichiarato al segretario generale della conferenza: « il governo italiano appone la sua firma al trattato, subordinandola alla ratifica che spetta alla sovrana decisione dell'Assemblea costituente, alla quale è attribuita dalla legislazione italiana l'approvazione dei trattati internazionali ». Nel telegramma inviato a Parigi in data 8 febbraio, il ministro degli Esteri, Carlo Sforza, intimava: « se segretario generale rifiutasse prendere atto di tale dichiarazione Soragna non (dico non) dovrà firmare ».

L'11 febbraio, il giorno seguente la firma del documento, il governo italiano trasmetteva agli altri governi firmatari una nota, con la quale richiedeva la revisione del trattato: « i trattati di pace non sono eseguibili che se sostenuti dalla coscienza morale dei popoli ». Il governo italiano ribadiva che « il trattato peggiora ancora, nelle sue clausole territoriali, economiche, coloniali e militari, quell'atmosfera di soffocazione demografica che pesava tragicamente sul popolo italiano e che fu in parte all'origine di tanti mali per noi e per gli altri ». Il governo italiano « stima che è

interesse diretto delle grandi democrazie rivedere, per il bene generale, le loro relazioni col problema italiano, che è un aspetto essenziale del problema del riassetto mondiale ». Si concludeva con l'affermazione del « diritto di contare su una revisione radicale di quanto può paralizzare o avvelenare la vita di una nazione ». Gli appelli erano confortati da analoghi atti deliberati unanimemente dall'Assemblea costituente, e concretati in messaggi trasmessi dal suo presidente, Umberto Terracini, ai presidenti delle assemblee legislative di Parigi, Londra, Washington e Mosca.

Le repliche furono sostanzialmente in linea con l'atteggiamento dei delegati delle singole potenze durante la lunga fase di preparazione del trattato di pace. Il 19 febbraio, con una nota verbale, il ministro degli Esteri dell'URSS, per incarico del governo, dichiarava che esso « non può essere d'accordo con la valutazione del trattato di pace con l'Italia data dal governo italiano e deve respingere l'accusa di iniquità per l'Italia ». In una lettera all'ambasciatore d'Italia a Washington, il segretario di stato, George Marshall, negava la possibilità attuale di prendere in esame una possibile revisione, assicurando, peraltro, che « nelle sue relazioni con il governo italiano il governo degli Stati Uniti sarà guidato in futuro come in passato dai principi della giustizia e della pace internazionali ». Simpatia con le tesi italiane era esposta nelle repliche britannica, francese, cinese e di altri stati. La via della revisione sarebbe stata lunga e ardua.

Il progetto di legge sull'approvazione del trattato fu presentato dal ministro degli Esteri, Carlo Sforza, il 27 giugno 1945 all'Assemblea costituente. Nella relazione allegata al documento, il ministro esponeva i modi in cui si era giunti alla definizione del trattato:

« è innegabile, rilevava, che la posizione italiana ha potuto essere precisata solo con notevoli limitazioni, soprattutto *che non vi fu mai negoziato* ¹¹, e che pertanto non si può parlare di partecipazione italiana alla elaborazione del trattato... Ciò rilevo per stabilire il carattere essenzialmente unilaterale dello strumento che il governo italiano è stato chiamato a firmare e sul quale voi oggi siete chiamati a dare il vostro voto; ma anche per dare atto ai miei predecessori dello sforzo tenace da essi compiuto attraverso durissime difficoltà, per salvare quanto era salvabile ».

Egli elogiò gli « uomini responsabili del governo italiano, i quali non mancarono di profittare di ogni utile occasione, e quando

¹¹ In corsivo nel testo.

possibile di provocarla, per prospettare ai governi degli stati vincitori il punto di vista italiano su tutti i problemi in discussione »; « tale azione fu condotta a Roma e all'estero dai nostri agenti diplomatici e integrata anche da visite di personalità politiche italiane in varie capitali ». Ricordando, tra l'altro, la sua missione nelle repubbliche sudamericane, mise in rilievo « il mandato conferito al Brasile di perorare la causa dell'Italia in sede di conferenza ».

La relazione Sforza era conclusa dalle seguenti osservazioni:

« Se, malgrado tante clausole che noi sentiamo ingiuste, il governo si è prima deciso a firmare il trattato e raccomanda oggi all'Assemblea di sanzionarlo, si è perché esso stima che per un popolo sano e laborioso come l'italiano la riconquista della pace e della libertà economica e politica vale qualsiasi sacrificio. È solo a questo prezzo che l'Italia potrà guardare avanti e procedere alla propria ricostruzione. Il coraggio e la lealtà con i quali sapremo assumere oggi il peso del trattato ci conferiranno anche il diritto di chiedere che le ingiustizie siano riconosciute e le storture rettificate. Ponendo la parola fino ad un tragico capitolo che si spiega e si identifica con la perdita della nostra libertà, rientreremo nella strada maestra della pacifica convivenza tra i popoli e torneremo alla nostra missione di civiltà, di lavoro e di progresso umano ».

Le relazioni di maggioranza e di minoranza della Commissione per i trattati internazionali dell'Assemblea costituente furono rispettivamente presentate da Giovanni Gronchi e da Francesco Saverio Nitti. Il 24 luglio del 1947 Carlo Sforza pronunciò in aula un discorso in favore della ratifica del trattato: ne ripeté la storia dell'elaborazione, ne rilevò le ingiustizie e il carattere punitivo. Osservò che la ratifica « diviene la sola via per far valere il nostro diritto a progressivi superamenti di situazione »; o — così espose l'alternativa — « noi rifiutiamo la ratifica, e allora ciò significa che noi affidiamo la nostra sorte a una crisi internazionale, che noi contiamo — anche senza confessarcelo — su nuove conflagrazioni. Ma, in questa ipotesi, chi dunque non vede che rischieremo di pagare la distruzione del trattato con la distruzione dell'Italia? ».

« Del resto, annotò Sforza, questo trattato è così poco un organismo sicuro e stabile che già gli Stati Uniti da un lato e la Gran Bretagna dall'altro hanno aderito da tempo a intese che hanno significato di veri e propri inizi di revisione ». Egli rese omaggio a un'iniziativa latino-americana in seno all'Onu per la revisione delle più severe clausole del trattato; espose le conseguenze che la mancata ratifica del documento avrebbe sortito sul-

l'esecuzione del Piano Marshall di aiuti americani all'Europa, che in quel tempo si stava negoziando; osservò che « solo la ratifica è l'argomento di cui potremmo incessantemente servirci per chiedere il ritiro delle truppe e la cessazione di ogni controllo ». Esclamò: « io credo con tutta l'anima che sarebbe dannoso per noi l'arrestarci oggi sul cammino dell'intesa europea... Condannando con una solenne protesta morale il trattato e mostrando insieme la nostra stabilità interna e con la nostra ripresa in ogni campo che noi stiamo già marciando molto più in là della miope atmosfera del trattato stesso, noi affermeremo di fronte al mondo la vitalità della nazione italiana. Il resto verrà ».

« Il dolore e la protesta dell'Italia » per il carattere punitivo del trattato di pace era espresso in un ordine del giorno presentato all'Assemblea costituente, che l'approvò, dai deputati Francesco Saverio Nitti e Meuccio Ruini; il documento esplicitamente affermava che « l'Italia rivendica il suo incancellabile diritto alla revisione delle condizioni di pace ». La legge n. 811 del 2 agosto 1947, pubblicata sulla « Gazzetta Ufficiale » del 2 settembre 1947, autorizzava il governo a ratificare il trattato. La legge era stata approvata il 31 luglio con 262 voti favorevoli, 68 contrari, 80 astenuti dall'Assemblea costituente; i votanti erano stati 330 su 410 deputati presenti in aula. Avevano votato in favore democristiani, socialisti del PSLI, parte dei repubblicani; l'opposizione era stata composta dai deputati del partito d'azione, del partito democratico del lavoro, dell'Uomo Qualunque, di parte del partito liberale italiano; s'erano astenuti i comunisti; erano assenti — in segno di protesta — i socialisti d'unità proletaria. Lo strumento di ratifica fu depositato il 15 settembre dall'ambasciatore d'Italia in Francia nella sede del ministero degli Esteri francese, al Quai d'Orsay, dov'era custodita la copia originale del trattato.

Il dibattito nell'aula dell'Assemblea costituente aveva seguito le linee dei diversi indirizzi, che anche in tema di politica internazionale si precisavano nei singoli settori dello schieramento politico italiano. Peraltro, soltanto un partito si distinse nella scelta precisa e inequivoca: il partito comunista italiano. La sua fedeltà alla ragion di stato dell'URSS fu testimoniata dal consenso costantemente espresso dai dirigenti del PCI alle impostazioni sovietiche nei riguardi del nostro trattato di pace. Potrà essere interessante conoscere lo scopo effettivo della missione svolta a Parigi dall'on. Togliatti nel periodo più delicato e impegnativo della nostra azione politico-diplomatica, durante la Conferenza dei ventuno. Mancano, in proposito, documenti probanti; ma le corrispondenze

inviare in quel tempo da Parigi all'« Unità » dal giornalista Ottavio Pastore contro le « speculazioni » di De Gasperi; le successive accuse rivolte dall'on. Togliatti al presidente del Consiglio d'aver seguito una politica di « calci nel sedere » indicano un dissenso di fondo, che invano era smentito dagli ordini del giorno di solidarietà presentati in Consiglio dei ministri anche dai rappresentanti comunisti.

C'era un precedente: nel novembre del '46 l'on. Togliatti aveva negoziato a Belgrado con il presidente Tito un accordo, da presentarsi eventualmente alla Conferenza di Parigi, basato sul « baratto di Trieste con Gorizia ». Racconta Adstans nel suo già citato volume:

« La proposta partiva dal presupposto che Gorizia fosse non già italiana, ma prevalentemente slava. Caduta la presupposizione, era chiaro che la città di Gorizia non poteva essere negoziabile. La reazione dell'opinione pubblica fu vivace e il Consiglio dei ministri, pur lasciando aperta la porta ad ulteriori negoziati con gli slavi, chiari che non era possibile perdere ciò che era stato acquisito a Parigi. A distanza di anni si seppe, da una rivelazione di Molotov, che la Russia aveva promesso alla Jugoslavia, in ricompensa della sua partecipazione nella lotta di liberazione, il possesso di tutta la Venezia Giulia ».

Leggiamo ancora nel libro di Adstans:

« De Gasperi denunciò la campagna della stampa comunista contro l'azione del governo a Parigi, mentre i comunisti al governo approvavano e sostenevano la linea di politica estera decisa e adottata. Condannò l'atteggiamento, nocivo agli interessi del paese, dei comunisti italiani, i quali avevano criticato la sua proposta di rinvio del problema di Trieste, poiché, come essi dicevano, "era vano sperare una modificazione sostanziale; e cioè Trieste non verrà data né allo stato italiano né a quello jugoslavo". All'accusa di Togliatti di avere egli fatto una politica di "speculazioni elettorali anticomuniste clamorose" rispose ricordando che il modo spettacolare con cui Togliatti aveva cercato di sfruttare il suo viaggio a Belgrado, quasi fosse un'operazione di politica interna e di vigilia elettorale, "gli toglie qualsiasi diritto di accusare me, contro ogni verità e giustizia, di avere agito, difendendo Trieste, Gorizia e l'Istria, per scopi partigiani" ».

Deve notarsi che le reazioni comuniste sono deboli, non consentono d'accertare il vero motivo dell'azione del PCI, se non nel quadro — come s'accennava — dell'adesione all'indirizzo di politica internazionale dell'URSS.

Su una posizione diversa erano i socialisti, il cui *leader*, Pietro Nenni, aveva ereditato da De Gasperi l'incarico di ministro degli Esteri il 18 ottobre (in base all'accordo stipulato all'atto della formazione del governo, il 13 luglio, De Gasperi avrebbe mantenuto l'*interim* del dicastero degli Esteri fino al termine della Conferenza dei ventuno; poi, l'on. Nenni avrebbe assunto la direzione della politica estera italiana). Tarchiani, nel citato libro, definì Nenni « costante alleato dei comunisti e campione della politica di equidistanza e neutralità apparenti tra Oriente e Occidente, tra Russia e Stati Uniti; una politica che, perfino considerandola eticamente ammissibile e conveniente, si rivelava inattuabile per le condizioni geografiche, giuridiche, economiche, e nel complesso determinante dei fatti nudi e crudi, in cui l'Italia si trovava e da cui non poteva uscire ». Un giudizio severo, temperato da osservazioni espresse al termine d'un colloquio con il ministro:

« Nenni fondò tutta la sua speranza e la sua attività sulle possibilità di revisione giuridica del trattato, non ancora esistente anche se virtualmente delineato, ma che — come poi avvenne — poteva essere riveduto solamente per vie realistiche e non bloccabili, sia dallo svolgersi di avvenimenti da cui noi potevamo trarre forza e vantaggio, sia appoggiandoci fortemente al mondo occidentale, il solo in grado di affiancarci, e rispetto al quale Nenni voleva rimanere in un limbo di beata neutralità sempre vivendo di socialistiche astrazioni... Nenni dichiarò che noi, pur con riserve e proteste, non potevamo esimerci dall'accettarlo e firmarlo, per poi metterci subito all'opera ed ottenere crediti e favorevoli trattati di commercio. Aggiunse che non era il caso di legarsi a nessuno dei due blocchi, pur apparentogli difficile quella politica d'equilibrio ».

Gli altri gruppi dello schieramento politico italiano avevano assunto un atteggiamento filo-occidentale, con diverse sfumature, e in modo ancora — talvolta — non ben precisato. In alcuni ambienti tale posizione era attenuata, od ostacolata, da presupposti nazionalistici. Se ne ebbero indicazioni concrete nel dibattito sulla ratifica del trattato di pace: come nel caso del veemente discorso di Vittorio Emanuele Orlando (« questi sono voti di cui si risponde dinanzi alle generazioni future; si risponde nei secoli di queste abiezioni fatte per cupidigia di servilità »: dal discorso del 30 luglio 1947 sulla ratifica del trattato di pace; e nel resoconto ufficiale¹² si legge: « vivissimi applausi a sinistra e a destra... nuovi prolungati applausi

¹² Vedi in *Discorsi parlamentari di Vittorio Emanuele Orlando*, vol. IV, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma 1965.

a sinistra e a destra — proteste e rumori vivissimi al centro »). Nelle sue memorie di ministro degli Esteri, Carlo Sforza (che il 2 febbraio aveva assunto l'incarico di ministro degli Esteri, sostituendovi Pietro Nenni, nel nuovo governo presieduto da Alcide De Gasperi), così riassume¹³ questo aspetto del problema:

« Senza la firma [del trattato] le truppe anglo-americane sarebbero rimaste a occupare l'Italia, e chi sa per quanto tempo ancora. "È questo che voi volete?" domandai più d'una volta — ma, per carità di patria, in privato — a dei solenni politici che si erano fatti specialisti in patriottismo nazionalistico. Sì, era questo che in fondo volevano, anche se non lo ammettevano apertamente. Nell'occupazione straniera vedevano una garanzia contro dei movimenti di massa — senza capire che solo una politica lungimirante di rinnovamento economico avrebbe reso vane le campagne totalitarie di ispirazione moscovita ».

Conservatorismo e nazionalismo coincidevano in una visione non attuale dei problemi italiani, la cui soluzione si prospettava sempre più chiaramente in termini europeistici, in un quadro di democrazia internazionale. Alcune tendenze conservatrici e nazionalistiche s'erano manifestate anche fra i componenti del quarto governo presieduto da De Gasperi: essi erano favorevoli, se non a un rifiuto della ratifica del trattato di pace, almeno a un suo rinvio; ma — li ammoniva Sforza — « se un cavallo non salta la prima volta non salta più ». Il processo di rinnovamento era, in effetti, già incominciato, e De Gasperi, in un commosso messaggio agli italiani, rivolto per radio, il 31 luglio del 1947, dopo il voto dell'Assemblea costituente, esortava a raccogliersi « in senso di fierezza, di dignità e di fiducia nella sicura rinascita del nostro paese ».

3. *La ripresa e le scelte: Oece, Patto atlantico, europeismo*

La situazione imposta all'Italia dal trattato di pace può essere così sommariamente esposta, tenendo conto del documento:

PREAMBOLO: s'articola nelle seguenti quattro premesse: responsabilità italiana nella guerra; rovesciamento del regime fascista e capitolazione militare incondizionata; partecipazione italiana alla guerra contro la Germania e cobelligeranza; desiderio di regolare le questioni sospese a causa della guerra e di costituire una base di

¹³ Carlo SFORZA, *Cinque anni a Palazzo Chigi*, Ed. Atlante, Roma 1952.

amichevoli relazioni, sì che sia possibile alle potenze alleate e associate d'appoggiare la richiesta italiana d'ingresso all'Onu.

CLAUSOLE TERRITORIALI: frontiera italo-francese rettificata in alcune zone in favore della Francia (del Piccolo San Bernardo, dell'Altopiano del Moncenisio, del monte Thabor, del monte Chaberton, delle Alte Valli della Tinea, della Vesubia e della Roja), per complessivi 693,5 km² di territorio con una popolazione permanente di 5.526 anime¹⁴; frontiera settentrionale immutata in conseguenza dell'accettazione dell'accordo De Gasperi-Gruber sulla conferma del confine al Brennero; frontiera orientale gravemente mutilata per la cessione di 8.212 km² di territorio, con una popolazione totale di 836.129 abitanti, dei quali — in base al censimento del 1921 — 446.941 di lingua italiana e 352.196 di lingua slovena o serbo-croata: di tale territorio assegnati alla Jugoslavia 7.429 km² con una popolazione di 502.124 abitanti (180.630 di lingua italiana e 302.695 di lingua slovena o serbo-croata); il restante territorio (superficie di 783 km², popolazione di 334.000 abitanti, dei quali 266.311 di lingua italiana e 49.501 di lingua slovena o serbo-croata) costituito in Territorio libero di Trieste le cui indipendenza e integrità sono affidate alla garanzia del Consiglio di sicurezza dell'Onu, in attesa che ne sia definita la sorte.

CLAUSOLE POLITICHE: impongono all'Italia di garantire i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali; di non perseguire i cittadini italiani che abbiano svolto attività in favore della causa alleata, di riconoscere come validi gli altri trattati di pace; dettano norme sull'assunzione della cittadinanza jugoslava e sulla facoltà d'opzione da parte dei cittadini italiani nei territori orientali ceduti; aboliscono la sovranità nel Territorio libero di Trieste (TLT), dopo l'entrata in vigore del trattato di pace (nel TLT è creato un « porto franco »; la vita del TLT è regolata da uno speciale « statuto permanente » elaborato dal Consiglio di sicurezza); l'Italia rinuncia a « tutti i diritti e titoli » sui suoi territori in Africa, la cui sorte sarà definita entro un anno sulla base di un accordo diretto fra i quattro Grandi¹⁵; rinuncia italiana ai privilegi extra-territoriali in Cina; rinuncia al dominio dell'Albania e ristabilimento dell'indi-

¹⁴ Nella relazione del ministro Sforza all'Assemblea costituente si rilevava che il trasferimento era stato deciso senza tener conto della volontà della popolazione locale, che, particolarmente a Tenda e Briga, aveva inequivocabilmente dimostrato il desiderio di restare italiana nelle elezioni politiche e nel referendum istituzionale del 2 giugno 1946.

¹⁵ Tutti i territori coloniali italiani ottennero l'indipendenza, della quale l'Eritrea si valse per unirsi all'Etiopia. All'Italia fu concessa l'amministrazione fiduciaria, in nome dell'Onu e su suo mandato, della Somalia, che sarebbe divenuta indipendente dopo 10 anni.

pendenza albanese (il governo di Tirana è autorizzato ad annullare i diritti particolari eventualmente concessi ai cittadini italiani anche prima dell'annessione); riconoscimento dell'indipendenza e integrità dell'Etiopia e norme contro i beni e interessi italiani in Etiopia; imposizione di rinunce a diritti derivati all'Italia da atti internazionali o regimi speciali e accettazione *a priori* di accordi per la liquidazione o la modifica di convenzioni internazionali delle quali l'Italia è firmataria.

CLAUSOLE MILITARI: alle conseguenze sfavorevoli provocate dalle dianzi indicate rettifiche dei confini (che — secondo il giudizio ufficiale — spalancano le porte occidentali e orientali del paese rispettivamente verso il triangolo Torino-Genova-Milano e verso la pianura veneto-padana) s'aggiungono il gravoso obbligo di smantellare le opere difensive o di apprestarne nuove in una fascia profonda 20 km lungo le frontiere stesse e il divieto di fortificare vaste zone costiere e insulari; l'entità e l'armamento delle forze armate terrestri sono assolutamente inadeguati alle responsabilità di difesa (tale carenza è aggravata da limitazioni imposte alla dislocazione dei reparti); l'efficienza della marina è compromessa dalla rinuncia ai sommergibili (che esclude anche l'addestramento dei mezzi anti-sommergibili) e alle unità siluranti (giudicate essenziali, in conseguenza delle caratteristiche dei nostri confini marittimi e dell'estensione delle nostre coste); la limitazione del tipo e del numero di aerei (non più di 200) non consente d'attuare un benché minimo apparato difensivo; l'obbligo di consegna della flotta è ritenuto — in sede ufficiale — grave anche sul piano morale, e non corrisponde all'entità del contributo dato dalla marina militare italiana alla guerra contro la Germania.

CLAUSOLE ECONOMICHE: sono articolate in « riparazioni », « restituzioni », « rinuncia ai reclami », « indennizzo », « confisca ». Già le mutilazioni territoriali avevano provocato, tra l'altro, la perdita degli impianti idroelettrici dell'Alta Val Roja (produceva il 42,60% dell'energia della Liguria) e del controllo della diga del lago del Moncenisio, dal quale dipende il rifornimento di acqua per un complesso di impianti idroelettrici la cui produzione è il 64,8% di quella del Piemonte; la perdita dei giacimenti carboniferi dell'Arsa (30% della produzione italiana), dei giacimenti di bauxite dell'Istria (73% della produzione nazionale), delle miniere di mercurio dell'Istria (12% della produzione nazionale), del complesso industriale (il 50% del quale costituito dall'industria conserviera e il 30% dai cantieri navali) e del centro commerciale di Trieste, delle centrali elettriche del medio Isonzo e delle considerevoli ri-

sorse idriche del bacino isontino. Altri articoli del trattato autorizzavano l'Albania e l'Etiopia ad annullare o modificare particolari concessioni ai cittadini italiani; ciascuna delle Nazioni Unite era autorizzata a indennizzarsi direttamente dei danni ricevuti dall'Italia valendosi dei beni italiani esistenti sul suo territorio, e valutandone l'entità a proprio giudizio. Le riparazioni di guerra all'URSS, alla Jugoslavia, alla Grecia, all'Etiopia e all'Albania erano fissate in complessivi 360 milioni di dollari in oro; le riparazioni alla Francia erano stabilite nei beni italiani esistenti nei territori metropolitani e coloniali francesi, nonché nei beni di proprietà delle società italiane, esercenti determinati servizi pubblici, trovantisi nei territori italiani passati alla Francia.

CLAUSOLE CONCLUSIVE E ALLEGATI: tali clausole riguardano norme per la risoluzione di controversie, mentre i 17 allegati ai 90 articoli del trattato sono destinati, in maggior parte, a integrare con norme di dettaglio la materia precedentemente regolata.

Questa era, in breve, la situazione dell'Italia di fronte alle nazioni vincitrici. Gli sforzi compiuti dai nostri dirigenti politici e dai diplomatici non erano valsi ad attenuare in modo apprezzabile il carattere punitivo del trattato. In uno dei momenti più difficili del negoziato parigino, Alcide De Gasperi aveva detto¹⁶: « Ogni giorno che stiamo qui si guadagna una posizione che può anche non venire scontata nel trattato, ma che serve e servirà alla difesa della posizione dell'Italia nei rapporti internazionali ». Era un giudizio esatto.

Nell'ottobre del 1945, durante la 27^a Conferenza internazionale del lavoro, indetta in Parigi dal Bureau International du Travail, l'Italia era stata riammessa nel Bit, e il delegato italiano, Oreste Lizzadri, era stato chiamato a far parte del suo comitato direttivo. Le principali potenze avevano respinto la nostra richiesta d'inviare « osservatori » alla prima Assemblea generale dell'Onu, che s'era adunata subito dopo il ristabilimento dei rapporti diplomatici con gli Stati Uniti e con la Gran Bretagna.

Nel suo discorso all'Assemblea costituente sulla ratifica del trattato di pace, il ministro Sforza rilevò che « nostro primo interesse è creare un'atmosfera di fiducia all'estero », osservando: « in gran parte ci siamo già riusciti ». In effetti, il 4 luglio 1947 i governi di Washington e di Londra avevano invitato il nostro governo a partecipare alla conferenza destinata a elaborare il programma di ricostruzione europea, che era stato enunciato il 5 giugno

¹⁶ Vedi Giulio ANDREOTTI, *De Gasperi e il suo tempo*, Mondadori, Milano 1956.

dal segretario di stato americano, George C. Marshall, e che da lui assunse nome. L'indomani fu comunicata ai due governi l'accettazione italiana: « fu quella, commentò Sforza ¹⁷, la prima occasione favorevole che si presentò all'Italia fin allora isolata; fu quella la prima occasione offertasi a noi per risollevarci con dignità e riprendere il nostro posto tra le nazioni d'Europa, e per far sentire al mondo che volevamo farci di nuovo valere usando le nostre stesse risorse, accomunandole a quelle degli altri, negoziandole in sede di convegni cui ero certo che saremmo entrati con piena parità di diritti ».

L'invito all'Italia di partecipare alla conferenza preparatoria era stato sollecitato dal nostro governo, che all'uopo aveva inviato (16 giugno) « istruzioni » agli ambasciatori nelle principali capitali interessate. Le premesse dell'impegno italiano erano definite nella messa a disposizione di altri stati di « riserve idriche nelle regioni alpine e ampie possibilità di mano d'opera dei nostri lavoratori », come già si stava convenendo di fare in accordi bilaterali europei (con il Belgio e con la Francia); si considerava « di evidente assoluto interesse per le finalità perseguite che l'Italia partecipi all'organismo promotore e coordinatore dei piani di ricostruzione europea ». Nel breve tempo di due settimane fu capovolta l'originaria impostazione franco-britannica d'una conferenza tripartita, che avrebbe perpetuato il dissidio tra grandi e piccole potenze, tra nazioni vincitrici e vinte; e da parte italiana si agì in favore di tale revisione, che fu facilitata, peraltro, dall'atteggiamento dell'URSS, la quale respinse l'invito di partecipazione alla conferenza (5 luglio), scorgendo nella sua preparazione un tentativo d'accordo anglo-franco-americano ai danni dell'URSS e giudicando il progettato sistema d'aiuti come « desiderio di ingerenza negli affari interni degli stati europei ». L'intervento del Cremlino fu decisivo nell'imposizione al governo cecoslovacco di ritirare l'adesione alla conferenza, che era stata già resa ufficialmente nota.

Questo episodio, che segnò la svolta decisiva nei rapporti tra Mosca e Praga, avviando più concretamente la Cecoslovacchia nel « campo socialista », contribuisce a qualificare il carattere di « scelta politica », che l'atteggiamento italiano assunse. Deve osservarsi che nella fase di preparazione del trattato di pace l'attività politico-diplomatica s'era svolta in tentativi (specialmente dopo il ristabilimento, primo fra tutti gli altri, dei rapporti diplomatici con l'URSS) di mantenere una posizione d'equilibrio fra i due blocchi, che si stavano inesorabilmente formando. Era un indirizzo d'azione

¹⁷ Vedi Carlo SFORZA, *Cinque anni a Palazzo Chigi*, cit.

suscitato, o, almeno, favorito, dalla situazione interna: fino al maggio del '47, infatti, il governo era stato basato sulla coalizione dei diversi partiti politici, inclusi i comunisti, i quali già ostentavano la propria disposizione favorevole alle tesi sovietiche. Il discorso pronunciato da Winston Churchill il 5 marzo del 1946 nell'aula magna dell'Università di Fulton, nel Missouri, aveva drammatizzato i termini della situazione internazionale, con la denuncia del « sipario di ferro » calato dai comunisti nel centro dell'Europa. E già in Italia s'avvertivano — anche in termini d'atteggiamento dell'opinione pubblica — le conseguenze della lacerazione fra Est e Ovest. Un viaggio di Alcide De Gasperi negli Stati Uniti, nel gennaio del 1947, proprio alla vigilia della firma del trattato di pace, era valso a suscitare nei circoli dirigenti e nel pubblico degli Stati Uniti diffusi orientamenti in favore delle nostre ragioni ed esigenze, e nei mesi immediatamente successivi se ne sarebbero avute conferme concrete. La scissione nel PSIUP, con la formazione del partito socialista democratico (inizialmente denominato PSLI), alterò il quadro dell'equilibrio fino a quel tempo — gennaio del 1947 — mantenuto tra i gruppi sostenitori d'un indirizzo filo-occidentale e quelli orientati verso la collaborazione con l'URSS e con il sistema est-europeo. Fra questi due gruppi nasceva e si collocava, senza, peraltro, definirsi concretamente sul piano ideologico e politico, una tendenza neutralistica, nella quale confluivano, da diverse ragioni spiegandone i perché, forze eterogenee. All'interno dello schieramento occidentalista si scontravano i fautori d'un atteggiamento filo-americano e i sostenitori d'una politica più favorevole alle tesi britanniche e francesi: già la divergenza s'era manifestata nella fase preparatoria del trattato di pace, quando più difficile si presentava la prospettiva d'una « scelta di paladini », e qualsiasi tentativo d'intervento, in ogni senso, s'infrangeva contro le coincidenti, benché diverse, intenzioni delle potenze rappresentate al tavolo della conferenza.

L'adesione al Piano Marshall fu concepita e realizzata in tale quadro generale; sarebbe, peraltro, ingiusto considerarne il significato esclusivamente in termini di scelta d'un « campo ». Di ciò potrà parlarsi a proposito dell'ingresso nel Patto atlantico, quando il gruppo dirigente occidentalista era sostenuto da una maggioranza parlamentare qualificata, espressione del prevalente orientamento del corpo elettorale. L'adesione al Piano Marshall soddisfaceva due esigenze fondamentali: di riportare l'Italia in un consesso internazionale con uno *status* di parità con le altre nazioni; di tentare una soluzione europeistica di alcuni complessi e annosi problemi

(come quelli dello sviluppo economico, ostacolato dall'eccedenza di mano d'opera).

Il nostro interesse al Piano Marshall non fu, dunque, un'*operazione occidentalista*, nel senso rigoroso del termine. Nel già citato volume di memorie, Carlo Sforza ha ricordato che « l'Italia continuò ad auspicare un progressivo allargamento della conferenza e a volere la porta aperta — anche a conferenza finita — verso tutti gli stati orientali che avessero in seguito voluto aderire »; lo stesso ministro degli Esteri dichiarò formalmente che « gli impegni che avremmo preso alla conferenza non invaliderebbero gli accordi che avevamo assunti o speravamo assumere con l'Unione Sovietica e con altri stati, primo fra essi la vicina Jugoslavia ». L'insistenza italiana era, piuttosto, sulle prospettive europeistiche aperte dall'evento: « noi — disse Sforza il 12 luglio, portando alla conferenza di Parigi il saluto di 45 milioni di italiani, che " hanno conosciuto i disastri, le follie del nazionalismo economico e dei sistemi di autarchia " — ci troviamo alla svolta più pregena di conseguenze della storia del mondo... Occorre che noi abbiamo l'egoismo di sopprimere i nostri vecchi egoismi... L'Europa è là, pronta a risorgere ». Soggiunse: « noi dobbiamo sormontare non solo gli egoismi, ma anche i più giustificati timori nazionali, ed augurarci che i tedeschi moralmente guariti rientrino nella nostra comunità di produzione e di lavoro. Noi dobbiamo tentare ancora di ricondurre al nostro fianco i grandi paesi assenti; e forse non dovremmo neppure dimenticare che non si potrebbe concepire una vera completa Europa senza i paesi che gravitano attorno al Mediterraneo. Noi dobbiamo riuscire! Se noi non riusciamo, potrebbe darsi che questa gloriosa Europa, che ha guidato il mondo con la forza dello spirito, ridivenga ciò che ella fu seimila anni fa: una povera, piccola, insignificante penisola dell'Asia ».

Tre stati d'Europa avevano già offerto esempio di volontà e necessità d'unione: il Belgio, l'Olanda e il Lussemburgo, la cui unione doganale era stata decisa con un accordo sottoscritto nel 1944 a Londra (sarebbe divenuto operante nel 1948, con l'impegno di ampliare e approfondire la cooperazione, fino a realizzare una vera unità economica). Durante la Conferenza di Bruxelles il ministro degli Esteri del Belgio, Paul Henri Spaak, parlò in nome del Benelux. Sforza accolse positivamente la formula, ne trasse motivo per formulare un auspicio: « dobbiamo andar tutti molto più in là dei semplici progressi tecnici; dobbiamo volere la caduta dei miti nazionalistici... Al dogma di indipendenza bisogna associare il dogma di interdipendenza... Se questa conferenza riuscirà a limi-

tare le sovranità nazionali, essa avrà reso un gran servizio al mondo ». Si stavano concludendo (15 luglio) i lavori della conferenza, e Sforza informava i suoi colleghi che fra Italia e Francia erano state avviate trattative per un'unione doganale, da interpretarsi come primo passo sulla via dell'integrazione economica. Il progetto sarebbe caduto, ma anche la sua impostazione e il suo esame valsero a preparare, in concreto, altri atti di più vasto interesse per le sorti dell'Europa, a dimostrare — proprio per l'impraticabilità di accordi parziali — la necessità di più vaste intese su base regionale o, auspicabilmente, continentale.

« Per la prima volta in Italia siamo chiamati a votare su un dilemma internazionale: cioè votare pro o contro il Piano Marshall. E, in fondo, non è un male. Gli italiani hanno tutto da guadagnare se di più in più si abitueranno a riconoscere che in questo mondo che sempre più si impiccolisce non vi son più problemi esclusivamente nazionali; ma che quasi tutti i nostri problemi sono aspetti italiani di problemi europei o mondiali »: così Sforza impostava, parlando l'11 aprile del 1948 nel teatro Lirico di Milano, una delle principali questioni sul tappeto nella campagna elettorale per la prima legislatura della Camera dei deputati e del Senato nella Repubblica italiana. In quel discorso Sforza poteva affermare che, « grazie alla nostra politica di collaborazione europea, le discriminazioni sancite in quell'aborto che fu il trattato di pace si stanno tutte a poco a poco perdendo nelle nebbie del passato ».

Ciò era vero per molte clausole. E su un aspetto — per noi di fondamentale importanza — s'era constatata l'impossibilità di attuare ciò che il trattato prevedeva: nel caso della nomina del governatore del TLT, e non soltanto per il mancato accordo fra sovietici, americani, britannici e francesi. Il 15 gennaio 1948, il nostro ambasciatore a Washington, Alberto Tarchiani, scriveva all'on. De Gasperi: « qui si è sempre più scettici sulla vitalità e il reale assetto pacifico e durevole del Territorio libero ». Lo stesso Tarchiani afferma nel suo volume di memorie¹⁸ che

« il colpo di stato in Cecoslovacchia mostrò agli occidentali come occorresse impedire che Trieste divenisse una base comunista, cosa a cui conduceva fatalmente l'applicazione del trattato di pace. D'altronde, l'avvicinarsi delle elezioni del 18 aprile rendeva necessario un gesto di amicizia da parte dell'Occidente, mentre si temeva ve ne fosse uno in maturazione da parte orientale, che invece non venne, perché i russi,

¹⁸ Alberto TARCHIANI, *Dieci anni tra Roma e Washington*, cit.

anche comunisti, sono sempre più lenti e indecisi delle pur macchinose democrazie di Occidente ».

Da ciò maturarono i negoziati, protrattisi per quasi due mesi, per l'enunciazione da parte occidentale d'un nuovo indirizzo politico nei confronti del TLT; il 4 marzo Tarchiani comunicava a Sforza che si era concordata una « dichiarazione » anglo-franco-americana (da parte nostra s'era insistito per ottenere il consenso francese), nella quale « si affermava che tutto il Territorio libero — quindi anche la zona B — doveva tornare all'Italia ». Tarchiani riferisce, nelle sue memorie, un episodio, che può essere interpretato come indicazione delle incertezze della nostra posizione, di molti non superati sospetti: nella sera del 12 marzo, egli scrive, « arrivarono da Roma al governo americano notizie che ebbero l'effetto di una doccia fredda », e quasi interruppero il negoziato per la Dichiarazione tripartita. Scrive l'ambasciatore: « si dava l'impressione — sebbene errata, come fu poi chiarito — di un agnostico atteggiamento italiano nei confronti dell'ormai realizzata Unione occidentale a cinque (Inghilterra, Francia, Benelux) e quindi di un nostro perseverare nel barcamenarci tra l'Oriente e l'Occidente. Si sospettò che i nostri partiti democratici potessero indulgere ad accettare compromessi con l'estrema sinistra e fors'anche a desiderarli; o che comunque volessero lasciarsi cullare da miraggi di sviluppi normali e pacifici della nostra situazione interna e internazionale ». Non fu agevole il superamento di tale « piccola crisi ».

La Dichiarazione tripartita fu resa pubblica il 20 marzo del 1948; le reazioni sovietica e iugoslava furono negative. A questa difficoltà, obiettivamente prevedibile (e, infatti, era stata prevista), s'aggiunse presto quella suscitata dal distacco del regime di Belgrado dal blocco est-europeo (giugno 1948); e l'interesse occidentale a sostenere il presidente Tito in una posizione distinta da quella sovietica fece, tra l'altro, attenuare l'impegno a sostenere la validità della Dichiarazione tripartita, benché esso fosse confermato in molte occasioni. La « questione del TLT » ha dominato il corso della politica internazionale dell'Italia fino al 1954.

Le esitazioni avvertite dall'ambasciata degli Stati Uniti in Roma, e segnalate a Washington il 12 marzo, nel comportamento del governo italiano di fronte all'accordo di Unione occidentale non erano infondate. Prevalsa un senso di prudenza, che sconsigliava dal sollecitare inviti a far parte dell'Unione (che nasceva dal Patto di Bruxelles) per due motivi fondamentali: la consapevolezza del persistere di molte diffidenze (in Inghilterra, in Belgio,

nella stessa Francia), che avrebbero potuto indurre a un rifiuto d'accettarlo; la constatazione dell'inadeguatezza del nostro apparato militare, per causa dei limiti imposti dal trattato di pace. I socialdemocratici, nella coalizione di governo, erano i più decisamente ostili al Patto di Bruxelles, rilevandone l'inefficacia per l'attuazione dei compiti statutari, se non con il concorso degli stati scandinavi. Più generalmente, le esitazioni erano motivate dal convincimento che il Patto di Bruxelles tendesse non tanto a formare — al di là dei suoi obiettivi militari, dichiarati come esigenza di difesa permanente da eventuali minacce tedesche — un primo nucleo d'unità europea, quanto a vincolare in un accordo le nazioni politicamente più efficienti (o ritenute tali) del nostro continente.

La nostra principale « carta europeistica », nel 1947-48, era l'Oece, come si denominò l'organismo che avrebbe dovuto applicare il Piano Marshall ¹⁹. Era il primo tentativo concreto d'instaurare un sistema di cooperazione economica fra le nazioni aderenti, oltre il suo immediato programma, consistente nella ripartizione degli aiuti economici e finanziari degli Stati Uniti sulla base dei bisogni dei singoli, collettivamente armonizzati. Il principio dell'unità politica dell'Europa avrebbe potuto essere giudicato non più come utopistico, se per la sua realizzazione si muovesse dall'unità economica. Era la nuova strada, che s'apriva a confortare le attese e le speranze dei politici più illuminati, i quali preconizzavano una federazione europea, un super-stato continentale. Anche gli inglesi, dopo l'esperienza della seconda guerra mondiale, s'erano convinti della necessità che l'Europa s'organizzasse unitariamente: « noi — dichiarò Winston Churchill il 19 settembre del 1946, parlando nell'aula magna dell'Università di Zurigo — dobbiamo costruire una specie di Stati Uniti d'Europa ». Era un atteggiamento nuovo, che incoraggiava gli statisti del continente a superare esitazioni e remore.

L'opinione pubblica incominciava ad assumere coscienza del problema. Già nel primo dopoguerra Luigi Einaudi aveva sottoposto a serrata e convincente critica il « dogma funesto della sovranità assoluta »: un concetto elaborato praticamente da Carlo Sforza nei suoi primi interventi — come s'è accennato in questo stesso capitolo — alla conferenza organizzativa del Piano Marshall. Il programma unitario era stato originariamente proposto in Italia dall'iniziativa di Altiero Spinelli e di Ernesto Rossi, che redassero

¹⁹ Oece significa « organizzazione europea di cooperazione internazionale »; ne sono stati membri fin dalla costituzione: Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania Federale, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Olanda, Portogallo, Svezia, Svizzera, Turchia; vi erano associati gli Stati Uniti e il Canada; la Spagna aderì all'Oece nel 1959.

il Manifesto federalista nel 1941, mentre erano costretti nell'isola di Ventotene, sottoposti al « confino di polizia » dopo la condanna come antifascisti. L'obiettivo del Manifesto di Ventotene — come esso è generalmente ricordato, in omaggio al luogo in cui fu concepito e redatto — proponeva « la creazione più grandiosa e più innovatrice da secoli in Europa: un saldo stato federale ». A tal fine avrebbe dovuto agire un « movimento federalista », la cui organizzazione fu iniziata da esponenti di « Giustizia e Libertà » (il raggruppamento politico d'ispirazione liberalsocialista, che era a base del partito d'azione) già nel periodo cospirativo precedente la caduta del fascismo. Piace ricordare, insieme con l'iniziativa italiana, il documento elaborato durante una riunione in Ginevra di rappresentanti dei partigiani e resistenti di nove stati d'Europa²⁰ pochi mesi prima del crollo della Germania nazista. Essi avvertivano che nessun obiettivo di pace avrebbe potuto essere conseguito, se i singoli paesi « non accetteranno di rinnegare il dogma della sovranità assoluta degli stati, integrandosi in una sola organizzazione federale ».

Non a caso, Alcide De Gasperi, che fu uno dei più convinti europeisti e che concretamente agì in favore dell'unità dell'Europa (il suo ultimo documento politico, scritto alla vigilia della morte, nell'agosto del 1954, esprime ancora drammaticamente la preoccupazione per la sorte del continente e dell'unione degli stati), rilevò le difficoltà anzitutto d'ordine ideologico e psicologico, che avrebbero ostacolato il cammino per la realizzazione dell'ideale unitario: « per unire l'Europa, disse in un discorso, è forse più necessario distruggere che costruire: disfare un mondo di pregiudizi, di pusillanimità e di alterigia, un mondo di rancori. Che cosa ci volle per fare un'Italia dove ogni città, nei lunghi secoli di servaggio, aveva appreso a detestare la città vicina? Altrettanto si dovrà fare per l'Europa: si parli, si scriva, si insista, non ci si dia tregua: che l'Europa resti all'ordine del giorno! ». « L'Europa — diceva il 18 luglio del '48 Carlo Sforza, inaugurando i corsi per stranieri nell'Università di Perugia — è già oggi molto più un tutto che essa non paia ».

Nello stesso discorso il ministro Sforza valutò positivamente i risultati della riunione, svoltasi all'Aja nel maggio del medesimo anno, dei movimenti federalisti dei singoli stati europei: il convegno era stato indetto per iniziativa di Winston Churchill. Vi fu decisa la fusione dei singoli raggruppamenti in un unico Movimento europeo, e vi furono studiate molte proposte intese a realizzare

²⁰ Vedi in *L'Europe de demain*, Ed. de la Baconnière, Neuchâtel 1945.

l'unità del continente; fra le proposte era quella — che fu accettata dai governi — d'istituire un Consiglio d'Europa. Il progetto fu realizzato compiutamente con la firma, il 5 maggio del 1949 in Londra, dell'accordo istitutivo del Consiglio. Ne facevano parte i cinque stati aderenti al Patto di Bruxelles, l'Italia, la Danimarca, l'Irlanda, la Norvegia, la Svezia. Altri stati entrarono, in successivi tempi, nel Consiglio d'Europa: Austria, Cipro, Germania Federale, Grecia, Islanda, Svizzera, Turchia.

Compongono il Consiglio d'Europa il Consiglio dei ministri — le cui decisioni, per essere valide, devono essere adottate all'unanimità; esse devono, quindi, essere sottoposte all'approvazione dei singoli governi — e l'Assemblea parlamentare, formata da rappresentanti eletti dai parlamenti degli stati membri. Il Consiglio d'Europa (art. 1 del suo statuto) ha il compito di « raggiungere la più grande unità fra gli stati membri al fine di salvaguardare e di attuare gli ideali ed i principi che fanno parte del loro patrimonio comune e facilitare il progresso economico e sociale ». Sono obiettivi genericamente definiti. In realtà, il Consiglio d'Europa ha assolto una funzione di stimolo, d'incitamento, ma non ha saputo — né avrebbe troppo potuto, in conseguenza dei suoi limitati poteri — influire concretamente per lo sviluppo dell'unità operativa e organizzativa nei diversi settori politici ed economici.

Un altro problema era divenuto attuale, impegnando il governo italiano. Con la formazione del Patto di Bruxelles era stata posta sul tappeto la questione della sicurezza collettiva. S'è già accennato ai principali motivi, che erano a fondamento delle esitazioni italiane: in particolar modo, ostavano a una « politica più attiva » nel continente — lo disse Alcide De Gasperi in un'intervista²¹ — le gravi limitazioni imposte dal trattato di pace, specialmente in campo militare. Il prof. Toscano²² riferisce che, intrattenendosi con il nuovo segretario del ministero degli Esteri, Vittorio Zoppi, Alcide De Gasperi gli disse che, riguardo al Patto di Bruxelles, « era stato casomai il conte Sforza a spingersi un po' troppo innanzi mentre egli aveva piuttosto agito da remora ». Questa notizia è almeno parzialmente confermata dal già citato discorso di Sforza nell'aula magna dell'Università di Perugia. Egli accennò, infatti, al Patto di Bruxelles per augurargli « ben altro e più fecondo avvenire che non quello politico e militare che per ora ha »; osser-

²¹ Vedi in « Il Popolo », 27 aprile 1948.

²² Mario TOSCANO, « I negoziati per la partecipazione al Patto Atlantico », in *Pagine di storia diplomatica contemporanea*, cit.

vando, poi, la possibilità della adesione ad esso da parte di « altri paesi europei, che dovendo decidersi per un'alleanza, è naturale pensino a stringerla con paesi occidentali », soggiungeva: « ma in quel caso l'Unione occidentale, anche allargata, non costituirà una permanente forza di attrazione; sarà, al meglio, un buon affare temporaneo, un buon contratto di assicurazione ». Nel suo già citato volume di memorie Sforza si limita ad annotare: « noi del governo fummo dell'opinione di non fare alcun passo per poter eventualmente aggregare il nostro paese a quella alleanza ». E poi, soggiunge Sforza, « noi pensavamo che soltanto una garanzia efficace e sicura degli Stati Uniti avrebbe potuto dar corpo a una alleanza militare difensiva tra i paesi europei, anch'essa efficace e sicura ».

L'accordo per il Patto di Bruxelles fu firmato il 17 marzo 1948. In un discorso del 2 luglio alla Camera dei deputati il ministro Sforza assicurò che « nessuna correlazione era intercorsa fra la convenzione di collaborazione economica europea (Oece) e il Patto militare di Bruxelles o altri in formazione ». Soltanto il 6 luglio Tarchiani informava Roma che²³ « in quel giorno, sotto la presidenza di Lovett, si era tenuta una riunione degli ambasciatori dell'Unione europea di Bruxelles, insieme a quello canadese e ad alti funzionari del Dipartimento di stato... Si decideva di discutere dell'assistenza militare che l'America doveva fornire; di determinare il tipo e la qualità degli armamenti ed equipaggiamenti; e perfino della "standardizzazione" del materiale bellico ». Il 10 luglio, Tarchiani annunciava a Roma « che le trattative per l'intesa euro-americana sarebbero durate almeno sei mesi; che saremmo stati tenuti confidenzialmente al corrente; che il governo americano si aspettava, al momento opportuno, che l'Italia "facesse parte di quello schieramento, come era già membro dell'Oece e godeva dei benefici del Piano Marshall" ».

Era l'avvio del grande dibattito, che si sarebbe svolto nel nostro paese: il più importante dibattito — forse il solo vero dibattito in questo dopoguerra — sulla scelta di un indirizzo di politica internazionale. Il voto del 18 aprile aveva portato a escludere, con la sconfitta del « blocco popolare », un allineamento dell'Italia sulle posizioni sovietiche, l'inserimento nel sistema delle « democrazie popolari ». Al governo e all'opinione pubblica si presentava il dilemma fra neutralità (neutralità armata o disarmata?) e partecipazione attiva al sistema politico-militare, oltre che economico (Oece), dell'Occidente.

Già il 27 aprile, in un colloquio con l'ambasciatore d'Italia a

²³ Nel già citato volume.

Washington, Tarchiani, il capo dell'Ufficio affari europei del Dipartimento di stato, John Hickerson, aveva detto²⁴: « È ormai acquisito l'intervento americano con tutte le forze in sostegno e difesa del gruppo occidentale... (egli intendeva evidentemente riferirsi al Patto di Bruxelles, *N.d.R.*). ...Non sono autorizzato a rivelarlo ufficialmente, ma posso dire a titolo personale che la presenza dell'Italia nel gruppo occidentale è vivamente desiderata (dagli Stati Uniti, *N.d.R.*) a parità di condizioni, di protezione e di vantaggi ». Lo stesso Tarchiani afferma che contemporaneamente il governo americano faceva comunicare a Roma dall'ambasciatore presso il Quirinale, Dunn, che gli Stati Uniti erano « pronti a difendere i confini italiani con la stessa decisione ed energia promessa per quelli francesi ». Gli orientamenti all'interno della coalizione di governo erano sostanzialmente favorevoli, ma non mancavano esortazioni alla prudenza: De Gasperi temeva che l'opposizione scatenasse con ogni mezzo e forza « una campagna a fondo per la neutralità, mettendo in serio imbarazzo il governo »; per Sforza « dovevamo non affrettarci troppo, ché il momento sarebbe venuto ». Così Tarchiani, che, come ambasciatore a Washington, ebbe un compito di rilevante responsabilità nella fase preparatoria del negoziato. Egli riferisce anche il giudizio espresso da alcuni nostri rappresentanti nelle principali capitali, che rispondevano a un'esplicita richiesta di Sforza. Da Parigi Pietro Quaroni stimava che nell'eventualità d'un conflitto « la proporzione di forza tra noi e i due contendenti maggiori sarebbe tale che non potremmo per nostra volontà restare neutrali », soggiungendo: « comunque non si può fare politica italiana sul concetto di una neutralità che non siamo in grado di far rispettare » (2 giugno 1948). Da Londra Tommaso Gallarati Scotti fu egualmente esplicito nell'affermare l'opportunità dell'adesione italiana, anche nel convincimento che convenisse uscire dall'equivoco d'una doppia professione di fede: occidentalistica e neutralistica, insieme, che i suoi interlocutori inglesi tendevano a sottolineare. Da Mosca Manlio Brosio (28 aprile) « sosteneva che l'Italia dovesse rimanere in una posizione di "neutralità disarmata" contentandosi di dare al Piano Marshall una "solidarietà spirituale ed economica" »: così riferisce Tarchiani. Il prof. Toscano²⁵ afferma che « questa versione è considerata imprecisa ed incompleta da parte dell'ambasciatore Brosio »; peraltro, lo stesso prof. Toscano prudentemente soggiunge che « effet-

²⁴ Vedi nella citata opera di Alberto Tarchiani.

²⁵ Vedi il suo già citato studio dedicato ai negoziati per l'ingresso dell'Italia nel Patto atlantico.

tivamente Brosio, nel considerare dall'osservatorio sovietico il problema dell'Occidente, assunse una posizione alquanto meno categorica di quella dei suoi colleghi a Washington, Londra e Parigi ».

In una serie di colloqui a Roma nell'estate del '48, l'ambasciatore Tarchiani poté accertare l'esistenza di un orientamento sostanzialmente favorevole alla tesi dell'adesione in tutti gli ambienti della maggioranza. Riferisce pure che gli era stato detto a Palazzo Chigi, sede del nostro ministero degli Affari esteri, che « una delle ragioni di titubanza governativa era il parere del Vaticano, contrario alla nostra entrata nel Blocco atlantico ». Dopo un colloquio con Pio XII, che l'8 settembre lo ricevette nella sua residenza estiva di Castel Gandolfo, Tarchiani scrisse nelle sue già citate memorie:

« posso attestare che il Santo Padre, pur interamente fedele alla dottrina della fratellanza e della pace nel mondo, era assolutamente avverso all'idea che l'Italia, in caso di una guerra, dovesse passare, per incapacità a difendersi, " sotto la cortina di ferro ". La ripeto perché era un'aspirazione ovvia, del resto risultante da tanti atti pubblici e messaggi ufficiali ed ufficiosi del Pontefice e della Santa Sede. Quando riferii a De Gasperi dello stato d'animo del Papa, mi disse di non dubitarne, giacché sapeva quanto nutrisse opinioni nette e risolte. Cadde pertanto così l'abusiva leggenda che il Santo Padre si opponesse alle forme più adeguate ed efficaci per la difesa del paese, ed anche, implicitamente, della Chiesa ».

È vero, peraltro, che durante il « grande dibattito », che si svolse a proposito dell'adesione italiana al Patto atlantico, numerosi politici cattolici assunsero un atteggiamento neutralista (in particolar modo, fu attivo in tal senso il gruppo dell'on. Giuseppe Dossetti, che pubblicava la rivista « Cronache Sociali »).

Sul piano politico-diplomatico il tema dell'eventuale adesione a un sistema difensivo occidentale era stato preparato da un sondaggio fatto compiere a Washington nei primi giorni del maggio 1948. Si chiedeva agli Stati Uniti una testimonianza di solidarietà in alcune questioni d'indubbio interesse per l'Italia, allo scopo di confermare che i precedenti atti erano stati compiuti non per fini grettamente elettoralistici (elezioni politiche del 18 aprile), bensì nel quadro d'un indirizzo d'azione concordemente elaborato, fruttuoso. In particolare, la solidarietà di Washington era richiesta in quattro questioni:

1) *rapporti con la Francia*: dopo le rinunce americana del 7 ottobre 1947 e britannica del 31 ottobre 1947 alla consegna

della parte di flotta italiana assegnata alle due potenze dal trattato di pace, e mentre si confidava (i fatti avrebbero deluso tale fiducia) che anche l'URSS vi avrebbe rinunciato, l'insistenza francese suscitava reazioni negative nell'opinione pubblica; tale insistenza contrastava, inoltre, il proclamato desiderio di Parigi di aver l'Italia associata all'Unione occidentale (le si imponeva la consegna di navi della marina militare, proprio mentre se ne chiedeva il riarmo). Per il resto, da Roma si registrava un sostanziale miglioramento nei rapporti con la Francia, specialmente per lo sviluppo della cooperazione economica, per l'appoggio di Parigi alle nostre tesi sui possedimenti territoriali in Africa, e in vista dell'accordo — sarebbe stato firmato l'8 luglio, ma esso non entrò in vigore, in conseguenza della mancata autorizzazione alla ratifica da parte del parlamento francese — per la modificazione di alcune clausole del trattato di pace riguardanti la frontiera;

2) *rapporti italo-britannici*: al miglioramento determinatosi con la visita del ministro Sforza a Londra nell'ottobre del 1947 era succeduta una fase di crisi, suscitata specialmente dal problema delle colonie, sul quale il governo britannico manteneva una posizione recisamente ostile alle nostre richieste. L'intervento americano era richiesto contro un deferimento della questione all'Onu e in favore della soluzione del problema stesso per gradi; si confermava che l'auspicata restituzione delle colonie sarebbe dovuta avvenire in un quadro nuovo: quello indicato dai principi sanciti dalla Carta dell'Onu;

3) *problema tedesco*: le più recenti riunioni internazionali avevano fatto dell'Italia il solo stato europeo — non facente parte del sistema comunista — escluso dalla trattazione del problema della Germania. Era logico, pertanto, auspicare il superamento di tale condizione di disagio, di disparità;

4) *problema militare*: la precaria situazione sulla nostra frontiera orientale e lo sviluppo dei patti politico-militari stipulati dall'URSS con gli stati dell'Europa centrale e orientale imponevano una revisione completa delle clausole del trattato di pace riguardanti l'entità degli organici e dell'armamento delle Forze Armate italiane, nonché lo smantellamento di basi e fortificazioni e la smilitarizzazione di alcune zone del territorio nazionale.

Il memoriale di Palazzo Chigi fu giudicato negativamente dai nostri ambasciatori in Gran Bretagna e in Francia. Il segretario generale del ministero degli Esteri, Vittorio Zoppi, in una lettera del giugno, precisò che il memoriale conteneva non condizioni, ma proposte, che, specialmente nella nuova situazione suscitata dal ri-

sultato elettorale del 18 aprile, avrebbero potuto (e dovuto) essere considerate nel quadro d'una politica internazionale d'intonazione occidentalista. I due ambasciatori insistevano per un'immediata e incondizionata adesione al patto militare, ma avvertivano che soltanto alcune delle nazioni partecipanti all'Unione occidentale (Francia e Belgio) erano parzialmente favorevoli; esortavano a non illudersi sulla prontezza della disposizione ad accoglierci nell'alleanza. In luglio, una più dettagliata « memoria » del ministro Sforza agli ambasciatori nelle quattro principali capitali (Washington, Londra, Parigi, Mosca) conteneva un'approfondita analisi degli argomenti in favore della nostra adesione al patto occidentale, badando a porre in luce l'esigenza di chiarire esaurientemente all'opinione pubblica italiana i motivi di tale indirizzo; poneva in guardia contro il « semplicistico ed errato apprezzamento » della preoccupazione di salvaguardare il paese da nuove calamità, che induceva alcuni governi occidentali a considerarla « non già come una prova di sincerità, ma come un atteggiamento equivoco mirante a riservarsi libertà d'azione per una possibile politica di altalena fra i due sistemi contrapposti »²⁶; rifiutava e confutava la tesi d'un atteggiamento neutrale in caso di conflitto²⁷.

L'invito a far parte del costituendo blocco occidentale fu formulato il 3 settembre 1948 dal vicecapo dell'Ufficio affari europei del Dipartimento di stato, Samuel Riber, in un colloquio con l'incaricato d'affari italiano, Mario Di Stefano. Nel suo citato libro di memorie Alberto Tarchiani, che in quel giorno era ancora in Italia, riferisce che il funzionario americano aveva affermato, con un discorso « un po' involuto », che « gli americani si aspettavano da noi una rapida decisione », e che Di Stefano chiese a Walter Dowling, capo dell'Ufficio per gli affari italiani dello stesso Dipartimento di stato, quale valore dovesse attribuire alla richiesta; la risposta fu: « il valore di un desiderio ufficiale ». Aggiunge Tarchiani: « ma data la sua indole prudente, la forma incerta della comunicazione e la conoscenza della riluttanza di Roma a prendere partito su tale soggetto, Di Stefano inviò un telegramma da cui non risultava abbastanza evidente la portata di quanto gli avevano dichiarato Riber e

²⁶ Così il prof. Toscano, nel già citato studio.

²⁷ Sugli aspetti militari del problema, il prof. Toscano osserva che le considerazioni « risultavano ancora ispirate alla ipotesi di un conflitto che si fosse svolto secondo il tipo classico delle guerre condotte esclusivamente con armamenti convenzionali »; aggiunge: « è probabile che su tale valutazione abbia influito non solo una certa lentezza nel cogliere tutti gli aspetti dell'avvento dell'era atomica, ma altresì la constatazione che, proprio durante il periodo del monopolio degli Stati Uniti, l'Unione Sovietica registrasse tanto clamorosi progressi in Europa e in Asia ».

Dowling. Più tardi venne in luce che, sebbene non perfettamente espresso, e fu un peccato, era quello un invito a noi degli Stati Uniti ad aderire al Patto atlantico; ed anche un avvertimento che più avremmo aspettato e sempre maggiori difficoltà avremmo incontrato da parte di chi intendeva fare a meno della nostra compagnia ».

L'equivoco fu chiarito al ritorno di Tarchiani in sede. Dal Dipartimento di stato fu chiesto che il governo italiano adottasse una decisione, comunicandone confidenzialmente il contenuto a Washington, Londra e Parigi, e che fornisse assicurazioni sull'accettazione d'un invito ufficiale; l'adesione avrebbe dovuto essere condizionata soltanto dall'impegno del « comune sforzo per la comune salvaguardia »; e « tutti gli altri problemi saranno trattati nella nuova atmosfera che risulterà dallo stato di alleanza ». Il 15 settembre, l'ambasciatore a Londra, dopo un colloquio con un alto funzionario americano ivi in temporanea missione, riferiva a Roma della « stupefazione » degli Stati Uniti per il nostro atteggiamento, aggiungendo che la nostra adesione al blocco occidentale era « del resto non ritenuta essenziale per il funzionamento del sistema » (così Tarchiani nelle sue memorie).

Questi richiami alla realtà della situazione non alteravano l'atteggiamento prudentiale assunto dal governo. Se ne ebbe testimonianza durante la visita a Roma (18-19 ottobre) del segretario di stato Marshall. Tarchiani scrive che Marshall, De Gasperi e Sforza, dopo un pranzo in Villa Taverna (residenza dell'ambasciatore degli Stati Uniti), « si appartarono ed ebbero una conversazione di due ore, parlando d'ogni sorta di cose e di ricordi, meno che della adesione al Blocco atlantico », e spiega: « i nostri due ministri aspettavano un accenno da Marshall per entrare in argomento; questi si attendeva che gli altri attaccassero quel soggetto, poiché li stimava i maggiori interessati, e non voleva imbarazzarli ». Secondo Tarchiani, l'indomani, salutando Marshall alla sua partenza da Roma, Sforza « ebbe la sensazione netta che occorreva rompere il ghiaccio », e gli espose il nostro proposito di aderire « senza porre alcuna condizione », insistendo, nello stesso tempo, sulle « difficoltà di politica interna che consigliavano di esercitare pazienza ».

Sforza — nelle sue memorie — riporta il seguente « appunto » sul colloquio con Marshall:

« ...gli dissi che volevo ripetergli chiaro quanto gli avevo dichiarato esplicitamente e implicitamente la sera avanti, e cioè che sapendo quanto la neutralità fosse ormai formula vana, noi eravamo *toto corde* cogli S.U. per la tutela della civiltà occidentale, e che quindi ci rendevamo conto che di fronte ai supremi interessi in causa non ci con-

veniva porre condizioni (tanto più che in una nuova atmosfera molto si sarebbe chiarito e risolto) ».

Egli aggiunse:

« ma visto che l'Italia è molto più esposta degli altri paesi, anzi lo è due volte perché, disarmata com'è, può essere oggetto di due diverse aggressioni, interna ed esterna, dovevamo avvertirlo che su un sol punto non potevamo transigere: *nessuno iato fra eventuali nostri impegni da un lato e garanzie a aiuto per riarmo dall'altro*. Ciò ci occorreva non solo per la nostra coscienza, ma anche per costituire una necessaria unanimità italiana. Con riarmo a garanzia — gli aggiunsi — noi potevamo affrontare qualsiasi pericolo. E la nostra decisione sarebbe preziosa perché annullerebbe il rischio di un governo totalitario imposto attraverso un'infima minoranza in caso di inizio di invasione straniera. Ricordatevi — gli dissi infine — che *what happens in Italy can happen in France* ».

Nell'« appunto » compilato da Sforza non è contenuta la parte, alla quale si riferisce Tarchiani, di spiegazione dei motivi di « pazienza », che sarebbero stati imposti dalla situazione interna. È sintomatico, peraltro, l'accenno alla situazione interna francese, caratterizzata da instabilità politica, benché il rischio d'un intervento risolutivo dei comunisti fosse meno concreto di quello d'una soluzione autoritaria di destra. Per il resto — specialmente in tema di « nuova atmosfera » nella quale i problemi italiani avrebbero potuto essere valutati in modo più favorevole alle nostre richieste — la dichiarazione di Sforza a Marshall sembrava tener conto delle indicazioni offerte in tal senso dal Dipartimento di stato dopo il ritorno in sede dell'ambasciatore Tarchiani.

L'incontro di Roma non aveva chiarito, se non parzialmente, l'atteggiamento italiano: determinato da una valutazione drammatica dei pericoli insiti nel nostro stato di carenza dell'apparato difensivo di fronte a un sistema comunista obiettivamente in fase d'espansione²⁸ e dal convincimento dell'opportunità di aderire al nuovo sistema politico euro-americano, anche al fine d'agevolare il ritorno a una parità effettiva di *status* politico, alla revisione del trattato di pace e alla risoluzione in nostro favore delle questioni ancora in fase di negoziazione. Le perplessità erano suscitate, più che dal proposito di « trattare » l'adesione, dalla consapevolezza degli in-

²⁸ Nell'ottobre del '48 Mao Tse-tung era impegnato nella cacciata dei nazionalisti dalla Cina; l'URSS aveva imposto governi comunisti negli stati dell'Europa centrale e orientale occupati, e si temeva che intendesse estendere la propria « zona d'influenza » nel nostro continente.

certi orientamenti del pubblico, anche nell'ambito della maggioranza parlamentare (e ne sarebbe stata confermata lo svolgimento del dibattito parlamentare, preceduto e accompagnato da un non meno ampio dibattito di stampa). Un altro motivo d'incertezza era suscitato dal comportamento dei governi aderenti al Patto di Bruxelles: in maggioranza, come s'è già accennato, contrari a una nostra adesione. Le manifestazioni italiane di perplessità alimentavano la loro posizione. Soltanto gli americani apparivano sicuramente decisi ad averci nell'alleanza.

La conferma di Harry S. Truman alla presidenza degli Stati Uniti, nel novembre del 1948, garantì il proseguimento d'un indirizzo di politica internazionale, che il governo di Washington aveva impostato su un più stretto rapporto con l'Europa. Di ciò era testimonianza concreta la Mozione Vandenberg, che è a base della partecipazione più attiva degli Stati Uniti nella politica internazionale, dopo la seconda guerra mondiale, segnando la fine dell'*isolazionismo*. Il sen. Arthur H. Vandenberg, presidente della Commissione del Senato per gli affari esteri (soltanto il Senato, negli Stati Uniti, ha poteri d'intervento negli affari esteri), aveva proposto d'adottare un documento, che precisasse gli scopi degli Stati Uniti nel senso di incoraggiare, sulla base dei principi della Carta dell'Onu, lo sviluppo di accordi di sicurezza collettiva; di partecipare a tali accordi, se ispirati al criterio dell'assistenza reciproca e se riguardanti la sicurezza degli Stati Uniti; di promulgare esplicitamente che, nell'esercizio del diritto di autodifesa, quando fosse implicata la propria sicurezza, gli Stati Uniti interverrebbero in appoggio di qualsiasi paese amante della pace attaccato da un aggressore. La Mozione Vandenberg fu approvata dal Senato l'11 giugno 1948 (la Commissione l'aveva convalidata il 19 maggio), e fu trasmessa alla Casa Bianca come « consiglio » per il presidente.

Sulla base di tali enunciazioni erano stati intrapresi i negoziati di Washington tra Stati Uniti, Canada e nazioni del Patto di Bruxelles; i cinque europei, già il 26 ottobre dell'anno precedente, s'erano accordati sui « principi di un patto difensivo dell'Atlantico settentrionale e sui passi da compiere in tale direzione ». Conviene ricordare che un'altra forma di « garanzia » degli Stati Uniti era già stata resa nota il 12 marzo 1947: la *dottrina Truman*, che assicurava l'integrità territoriale della Grecia e della Turchia, mentre i guerriglieri comunisti tentavano di rovesciare con la forza il governo di Atene e l'istituto monarchico (restaurato in virtù dell'esito d'un referendum popolare) e mentre il Cremlino esponeva ad Ankara

rivendicazioni territoriali (Kars e Adanan) e sollecitava una revisione, in proprio favore, della Convenzione di Montreux sugli Stretti. La possibilità che gli Stati Uniti concedessero all'Italia le garanzie previste dalla *dottrina Truman* fu considerata nell'aprile del 1948, quando, riferendo sul desiderio di Washington d'avere l'Italia associata in un'organizzazione difensiva occidentale (come Tarchiani riferiva), l'ambasciatore americano Dunn affermava a Roma che i confini italiani sarebbero stati difesi « con la stessa decisione ed energia promessa per quelli greci ». Commenta Tarchiani: « un tale annuncio, che voleva essere un incentivo, diveniva, per la perplessità romana di quel periodo, piuttosto un sedativo, ed un invito graditissimo a dar tempo al tempo, e lasciare che le cose maturassero spontaneamente, più all'interno che all'estero ».

In effetti, la posizione italiana non era ancora stata definita. La tendenza favorevole all'inserimento dell'Italia nel nuovo sistema occidentale — ha scritto uno dei più qualificati collaboratori di Alcide De Gasperi²⁹ — « era rappresentata dai ministri direttamente interessati ai rapporti con l'estero, dagli osservatori della politica estera e dalla diplomazia ». Ma, egli soggiunge, « sorgevano in altri riluttanze e obiezioni, pareri ed esigenze; si manifestavano anch'esse nel Gabinetto e negli ambienti politici, e bisognava tenerne conto. De Gasperi, che gli avversari amavano ancora rappresentare come il servo dell'America, dovette prendersi la responsabilità, per soddisfare la somma delle esigenze che rappresentavano gli interessi del paese, di frenare un processo che appariva a lui come la migliore garanzia di perfezionamento della nostra posizione internazionale ».

Un ruolo più deciso affida a De Gasperi un altro autorevole esponente politico (poi ritiratosi ad attività privata) e suo biografo³⁰, osservando: « Se la separazione dei due blocchi raggiungeva la frattura, De Gasperi deplorava questo destino di opposizione, però non esitava ad assegnare all'Italia un posto nel blocco occidentale... Non vedeva altra difesa del suo paese che nella solidarietà con altri paesi liberi, solidarietà nei sacrifici (riarmo) e nei benefici (collaborazione anche economica), sopra tutto ora che l'Onu era paralizzato dall'azione sovietica e l'Italia ne era esclusa per il reiterato veto russo ». Un altro collaboratore³¹ rivela che « De Gasperi lavorava a un obiettivo interno che considerava preliminare ad ogni intesa sopranazionale: convincere i socialdemocratici della bontà di una

²⁹ ADSTANS, *De Gasperi nella politica estera italiana*, cit.

³⁰ Igino GIORDANI, *Alcide De Gasperi*, Mondadori, Milano 1955.

³¹ Giulio ANDREOTTI, *op. cit.*

strada che ad una parte di essi — la “sinistra” del partito, non del tutto slegata dagli influssi dell'estrema — appariva ostica e non immune da pericoli. Va ricordato che l'adesione ad un blocco difensivo antirusso era considerata da alcuni socialisti democratici come un elemento di difficoltà per quella espansione verso zone di socialismo “unitario” che potevano essere dannosamente sensibilizzate dai comunisti sui grandi problemi dell'organizzazione internazionale». Anche Andreotti, peraltro, dà atto dell'esistenza in seno alla DC di « qualche nucleo di meno entusiasti del cosiddetto atlantismo »: non ne valuta, tuttavia, l'ispirazione neutralistica, limitandosi a ritenere che essi « cadessero nella diffusa erronea convinzione che l'ingresso dell'Italia nel Patto fosse un dono ambito che noi dovessimo decidere di concedere o meno alla comunità difensiva nascente ». E aggiunge: « In realtà — pur non dissimulando le conseguenze militari di qualche fastidio che l'assenza dell'Italia avrebbe arrecato — è chiaro che avevamo molto più interesse noi ad entrare che gli altri ad invitarci. Ma, d'altro canto, la nostra dignità imponeva di non muoverci affatto per postulare l'invito e di creare le condizioni perché questo atto si verificasse ».

« Ammesso che a una neutralità in senso stretto non fosse da pensare, osserva Adstans nel già ricordato volume, rimanevano sempre, specialmente tra i socialisti saragattiani, sincere perplessità, alimentate da un'avversione naturale a impegni di carattere militare. Vi confluivano una sensibilità diffusa in tutta l'opinione pubblica memore della guerra, il sentimento di masse influenzate dalla propaganda pseudoneutralista dei comunisti, e, per un riflesso molto vivo, l'atteggiamento dei laburisti inglesi, poco favorevoli in quel momento all'inclusione dell'Italia nel Patto. I laburisti inglesi erano d'opinione che a includere una Italia debole nel Patto si sottraevano preziose energie alla comune difesa, indebolendo tutti ».

Queste testimonianze di uomini, che furono molto vicini ad Alcide De Gasperi anche nel periodo preparatorio del nostro ingresso nel Patto atlantico, contribuiscono parzialmente a chiarire i motivi delle sue esitazioni. Nel tentar di valutarle, si potrebbe essere indotti a tener conto della formazione cattolica di De Gasperi e delle rilevanti riserve vaticane (o, almeno, di influenti ambienti vaticani) per un impegno italiano (l'incoraggiamento delle tendenze neutralistiche avrebbe potuto favorire uno stato di « convivenza pacifica », se non lo stabilimento d'un regime concordatario, nell'eventualità dell'allora prevedibile ulteriore sviluppo dell'espansionismo sovietico? E non mancavano diffidenze verso stati nei quali la maggioranza della popolazione era protestante. In quel tempo gli

accenni a progetti di « unioni latine » fra i popoli cattolici non erano infrequenti). Ma è giusto apprezzare l'atteggiamento di serena ed equilibrata, ma anche ferma difesa delle ragioni dello stato assunto in molti casi dal presidente del Consiglio di fronte ai tentativi d'ingerenza della Santa Sede in settori estranei alla sua giurisdizione. E tuttavia, non è possibile negare che una visione dei problemi mondiali dal punto di vista cattolico abbia influenzato il comportamento di De Gasperi; essa si sommava a una tendenza, maturata negli anni giovanili, a intendere i problemi politici in termini di necessaria composizione dei contrasti, di compromesso valido (perché accettabile da tutte le parti interessate), che era tipica della politica plurinazionale dell'impero austro-ungarico, nel cui ambito si svolsero le prime esperienze politiche di De Gasperi. Si potrebbe, forse, andar più indietro nel tempo: fino a individuare nel temperamento di uomo d'una terra di confine, caratterizzata dalla convivenza di gruppi etnici diversi e dall'indispensabile (benché non facile) necessità di conciliarne abitudini, tradizioni, aspirazioni in contrasto, la costante ricerca della via dell'accordo, prima d'operare una scelta. E questa può esser stata la concezione degasperiana dei rapporti Est-Ovest, fino al momento d'una decisione, che, proprio perché tormentosamente adottata, egli sapeva spiegare con chiarezza, e inequivocabilmente sostenere, difendere.

Le esitazioni di Alcide De Gasperi erano state fugate da una serie di colloqui, che egli ebbe con i dirigenti euro-occidentali nel novembre del '48. Egli così annotava ³² un giudizio dell'allora ministro degli Esteri belga: « Spaak mi ha detto di non credere a un conflitto prossimo, ma di ritenere che convenga essere riarmati per il momento in cui la soluzione della questione germanica non potesse più essere differita ». Pochi giorni prima, in una lettura sulle *basi morali della democrazia* — era stata organizzata dalle Grandes Conférences Catholiques nella capitale del Belgio — De Gasperi aveva detto: « il binomio libertà politica e giustizia sociale non è più sufficiente. È più esatto parlare di un trinomio: libertà, giustizia, pace. Questi tre fattori sono interdipendenti. Per salvare la libertà occorre salvare la pace, ma il regime di libertà non si salva senza effettuare la ricostruzione economica che è premessa di giustizia sociale. Il cerchio viene così serrato, il che dimostra che ogni azione democratica deve tendere, se vuole esistere, verso la pace ». Commenta Adstans: « di lì a pochi mesi, il programma dietro a quel trinomio veniva

³² Maria Romana CATTI DE GASPERI, *De Gasperi uomo solo*, Mondadori, Milano 1964.

attuato sul piano internazionale: la libertà, con il consolidamento delle istituzioni democratiche; la giustizia sociale, cioè la ricostruzione economica, con il Piano Marshall; infine, l'esigenza della pace e della sicurezza, con il Trattato nord-atlantico ».

In questo quadro generale si colloca un tentativo italiano di risolvere il problema della sicurezza in un accordo più propriamente europeo; esso sarebbe potuto derivare da un sistema politico istituzionalizzato. Le tesi italiane furono esposte dal ministro Sforza in due memoranda: del 24 agosto 1948 al governo francese e del 27 ottobre a tutti i governi degli stati membri dell'Oece³³.

Il documento indirizzato al governo francese — che in quel periodo stava discutendo su un progetto di federazione continentale preparato dal Comitato internazionale per l'unità europea — esprimeva soddisfazione per l'impegno dimostrato da Parigi in favore della « realizzazione di quegli ideali di organica intesa e di interdipendenza europea che soli possono salvare la pace del mondo e la democrazia ». La concordanza dei governi di Parigi e Roma in tale questione rendeva possibile — si auspicava — un'azione comune. « Il governo italiano, annunciava il memorandum di Palazzo Chigi, è convinto che alla realtà di una unione o federazione europea deve giungersi procedendo per gradi successivi, partendo da premesse di ordine economico (in parte già in atto e che non chiedono se non di essere perfezionate), per arrivare gradualmente a forme di collaborazione politica, economica e sociale che avvicinino sempre più i paesi europei gli uni agli altri, dimostrando quella interdipendenza che ormai esiste di fatto e che solo per ignavia di taluni non è ancora riconosciuta in ogni campo ». Si proponeva da Roma « un procedere empirico e graduale », nella fiducia che esso potesse esser meglio inteso da alcuni stati, come la Gran Bretagna, « la cui partecipazione alla unione europea è tanto necessaria ». Si suggeriva, per motivi pratici (« dal punto di vista dei contatti con Londra »), che « una iniziativa sia presa dai governi già legati dal Patto di Bruxelles »: « non sono le vie che si prendono che contano; è il punto di arrivo ».

Il governo italiano si chiedeva, e chiedeva a Parigi, « se un'azione svolta sulle basi delle esperienze che si stanno facendo all'Oece non avrebbe anche altri vantaggi »: ad esempio, « le maggiori possibilità di adesione da parte dei paesi dell'Europa del nord i quali forse avrebbero delle esitazioni di fronte ad iniziative provenienti da un raggruppamento che una certa propaganda dipinge a torto come avente un carattere militare offensivo, per quanto sia chiaro a tutti

³³ Il testo della documentazione è pubblicato nel volume di memorie di Sforza.

che esso è esclusivamente difensivo ». Era convincimento del governo italiano che « presto si dovrà riconoscere che la via più sicura e più storicamente evidente è quella che porrà la definitiva iniziativa dell'unione europea nelle mani dei sedici stati che ora collaborano all'Oece sul piano economico per la ricostruzione europea »; tale iniziativa avrebbe certamente suscitato positive reazioni negli Stati Uniti. Inoltre, un'unione iniziata all'Oece « non esclude affatto l'esistenza nel suo quadro di un'unione militare come quella di Bruxelles cui è anzi augurabile che altri paesi possano aggiungersi, fino al giorno in cui la generale unione europea conglobi e riunisca tutti gli sforzi consacrati alla difesa della pace e della democrazia ».

Ed ecco le proposte formulate dal documento italiano. Sulla premessa d'una dichiarazione di volontà concorde di « promuovere una federazione europea » (« dichiarazione aperta a successive adesioni »), i 16 stati dell'Oece dovrebbero proclamare:

a) la decisione di dare carattere permanente all'Oece facendone così un organismo di permanente cooperazione fra le varie economie dei paesi aderenti, anche indipendentemente dagli aiuti Marshall, allargandone l'attività nel campo delle unioni doganali e di altre iniziative economiche;

b) la decisione di dar rapida vita a forme attive di collaborazioni sociali, demografiche, culturali che in parte furono già utilmente previste nel Patto di Bruxelles;

c) la decisione di creare un comitato politico composto di rappresentanti dei Paesi aderenti all'unione europea, per l'esame in comune delle questioni politiche internazionali e per la possibile adesione su tali questioni di punti di vista comuni rispondenti agli interessi generali della comunità europea;

d) la decisione (ferma restando la competenza della Corte dell'Aja), di creare una Corte di giustizia europea cui sottoporre tutte quelle questioni che dovessero essere risolte per via di diretti contatti fra le cancellerie ».

L'esame di tali proposte era sollecitato da Sforza in una lettera personale al suo collega francese Robert Schuman. La lettera conteneva anche il suggerimento d'un incontro bilaterale fra i due ministri³⁴. Le proposte erano ribadite nel secondo memorandum italiano ai singoli governi dell'Oece, nella cui attività Sforza rilevava due limitazioni: di tempo (se ne auspicava la trasformazione in organismo permanente, anche dopo la fine dell'assistenza USA prevista con

³⁴ L'incontro, che si svolse a Cannes, valse a porre le basi per un'intesa italo-francese, e contribuì alla formazione del nostro atteggiamento di fronte al Patto atlantico.

il Piano Marshall, sì da render possibile l'armonizzazione dello sviluppo dei singoli sistemi economici nazionali in programmi pluriennali di cooperazione e aiuto reciproco), di funzionamento (l'attuale « base tecnica » avrebbe dovuto essere mantenuta, istituendo contemporaneamente organi direttivi a livello dei ministri, allo scopo di garantire una direzione politica dell'organismo, specialmente importante per l'esecuzione dei compiti nuovi, quando l'Oece divenisse permanente).

Dalle proposte di Carlo Sforza derivarono le intese del 7 maggio 1949 sull'istituzione del Consiglio d'Europa, del quale l'Italia fu uno degli stati fondatori (come s'è già accennato, il Consiglio non nacque come organismo politico, e le sue competenze furono sostanzialmente limitate). Il memorandum italiano del 24 agosto fu rievocato da Sforza nel suo discorso del 28 settembre alla Camera dei deputati, concludendo il dibattito sul bilancio del ministero degli Affari esteri; egli individuò i motivi dell'opposizione manifestata dai comunisti nella loro convinzione di servire una « potenza egemonica » (l'URSS) « lasciando l'Europa in pillole, impotente, disarticolata ». La questione era, dunque, aperta in parlamento, ma il cauto sondaggio preliminare dimostrò soltanto che sui problemi internazionali i gruppi politici si stavano cristallizzando in posizioni di principio. Se ne sarebbero avute conferme concrete quando, dopo alcuni mesi, precisandosi la decisione del nostro governo di aderire al Patto atlantico, il parlamento sarebbe stato chiamato a esprimere — con un voto di fiducia — il preliminare consenso all'iniziativa.

Intanto, negli Stati Uniti il memorandum italiano a Parigi era giudicato come un « diversivo », pur nell'ammissione della sua importanza, obiettivamente, ai fini dello sviluppo d'una cooperazione europea, che potesse esser concretata in istituti permanenti, ponendo termine alle classiche lacerazioni nazionali, politiche, economiche, del vecchio continente. Come scriveva Tarchiani a Palazzo Chigi (17 novembre), la situazione « rendeva necessario prospettare al più presto il nostro atteggiamento ». La visita compiuta nella prima metà di dicembre (era stata più volte rinviata, suscitando perplessi giudizi e malumori) negli Stati Uniti dal capo di stato maggiore delle Forze Armate italiane, gen. Efsio Marras, dimostrò ai dirigenti di Washington « come si fosse arrivati un po' più innanzi sulla via di una decisione »³⁵. L'8 dicembre Tarchiani esortava Sforza: « occorre essere tempisti »; il 10 dicembre l'ambasciatore insisteva con De Gasperi: « si tratta di non rimanere fuori da questa specie di Piano Marshall degli armamenti, che diverrà operante entro il 1949,

³⁵ Vedi il citato volume di memorie di Tarchiani.

ma si dovrà precisare ora nelle linee fondamentali e nelle sue conseguenze ».

Il 21 dicembre — nello stesso giorno in cui si concludeva il convegno italo-francese di Cannes — Tarchiani riassume alcune notizie riguardanti la nostra posizione: « il programma per la difesa del nostro territorio è previsto dopo l'ingresso dell'Italia nel patto occidentale;... sensazioni dal complesso dei contatti confermano che lo stato maggiore americano è ben disposto, ma subordina le decisioni a garanzie di sicurezza interna e ad accordi politici generali ». Deve notarsi che già dal 10 dicembre erano riuniti in Washington i consiglieri delle ambasciate o legazioni negli Stati Uniti delle nazioni del Patto di Bruxelles e del Canada, oltre che esperti del Dipartimento di stato, per la redazione d'un progetto di trattato. Da qui le rinnovate insistenze di Tarchiani, il quale — come ha scritto nelle sue memorie — segnalava « l'opposizione inglese e l'estrema tepidezza del Benelux », aggiungendo che « i francesi stessi si trovano in posizione di disagio ed erano indeboliti dall'assenza di una adeguata nostra dichiarazione confidenziale ».

L'atteggiamento italiano risultava già evidente nel discorso pronunciato il 3 dicembre da Sforza alla Camera dei deputati. La sua premessa era nella constatazione di un « isolamento che sarebbe non solo privo di ogni garanzia, ma anche capace di escluderci dalla grande corrente di produzione e di scambio »; un'altra premessa era nel giudizio che « sarebbe un profondo errore valutare il formidabile problema di sicurezza solo nel suo significato politico e militare », perché « vi è una sicurezza che viene ancor prima, ed è la sicurezza di sopravvivere »; una terza premessa era nella consapevolezza che « nessun paese è oggi in condizione di raggiungere tale sicurezza da solo, fuori del corso di quella collaborazione internazionale alla quale è legato il successo di ogni iniziativa interna ». La prima parte del discorso era dedicata da Sforza a spiegare le ragioni e la necessità inderogabile dell'unità europea; a coloro che sollecitavano un nostro consenso condizionato dalla revisione del trattato di pace Sforza replicava:

« questa sarebbe null'altro che la politica del piccolo ricatto in un momento e in una questione che è di nostro interesse... È verissimo che la revisione del trattato — o meglio ancora l'oblio completo del trattato — rimane uno dei principi supremi della nostra politica estera. Ma la revisione non è cosa che si "negozi" contro una nostra partecipazione ai consessi europei di domani, sibbene — al contrario — è problema che si risolve con l'unione europea in quanto fare l'Europa è l'unico modo di ottenere, quasi tacitamente e per consenso naturale,

la revisione e cancellazione di quanto di miope, meschino, ingiusto rimane ancora nel trattato ».

Se l'argomentazione fosse stata ritenuta valida a proposito dell'unità europea, per maggior motivo sarebbe stata accettabile tenendo conto del più ampio, articolato e impegnativo sistema politico-militare-economico euro-americano. Così pensava Sforza (ed ebbe ragione in ciò, com'è dimostrato dai successivi eventi del settembre 1951: se ne tratterà nel prossimo capitolo), mentre esaminava davanti ai deputati italiani il problema della neutralità: era stato suscitato « con forme e ombre differenti » da Pietro Nenni e da Palmiro Togliatti, i quali — nota il ministro degli Esteri — « come una teologica verità indiscutibile » avevano proclamato che « chi vuole la neutralità vuole la pace, chi non la vuole vuole la guerra ». Invece, affermava Sforza, « l'opposizione comunista e cripto-comunista vuole un'altra cosa che non è la pace, vuole l'acquiescenza alle direttive ed iniziative di coloro che dal di fuori tendono a precipitare i paesi dell'Occidente europeo in uno stato di marasma e di caos, in uno stato di ribellione a tutti i costi, una specie di grande manovra di guerra civile ». Si rivolgeva anche ad alcuni gruppi d'estrema destra, dicendo: « vogliono un'altra cosa e non la pace coloro che identificano la neutralità con il restarsene chiusi dentro i nostri confini troppo poveri, ad imprecare contro quanti vogliono il progresso del popolo, ma in un quadro di libertà, a disprezzare l'aiuto che un paese democratico come l'America ci offre, a fomentare le peggiori discordie a costo delle più luride invenzioni ».

Un rapido esame delle situazioni di neutralità violate durante le due guerre mondiali del nostro secolo induceva Sforza ad affermare che « non vi sono più oggi, nel diritto delle nazioni e dei popoli, belligeranti da un lato e neutrali dall'altro, ma vi sono solo aggressori da un lato e paesi che cercano e sperano di resistere all'aggressione dall'altro »; ammoniva anche: « è assurdo oggi, anzi è ancor peggio, è antinazionale e antitaliano contrapporre, come nel lontano 1915, neutralisti e interventisti. Oggi si tratta non di scendere in campo per preparare una guerra, ma di lavorare per la pace, per consolidare la presente situazione di non-guerra, e di farla divenire, a poco a poco, vera pace. Oggi si tratta di scegliere come e con chi si debba lavorare per la pace e pel consolidamento delle libertà democratiche che il popolo italiano vuole tanto quanto la pace. Il governo italiano... non può che seguire la via additatagli dal voto popolare. Senza esclusivismi, senza rancori, il governo italiano segue

l'unica possibile via per consolidare gli istituti democratici, per allargare attraverso una collaborazione sempre più ampia la cerchia delle nazioni pacifiche; infine, per garantire la sicurezza del territorio e delle frontiere ».

Era un discorso che non lasciava dubbi sui propositi italiani. E tuttavia, l'adesione al costituendo Patto atlantico non era ancora formalizzata. Pochi giorni prima di recarsi a Cannes per l'incontro con Schuman, Sforza aveva indirizzato ai nostri ambasciatori in Washington, Londra, Parigi e Mosca una nota per affermare che gli sviluppi della situazione « consentivano all'Italia una certa libertà di movimento e le offrivano la possibilità di tener conto, nelle sue iniziative, delle esigenze di ordine interno e di quelle della propria sicurezza »³⁶. Da Palazzo Chigi si dava atto dell'esistenza d'un atteggiamento di sfavore britannico alla nostra inclusione nel progettato sistema militare, mentre « la Francia — seguiamo l'esposizione del prof. Toscano — considerava non essere possibile una difesa dell'Europa occidentale che non comprendesse l'Italia e non facesse assegnamento anche sulle basi, sul territorio e sull'apporto italiano », essendo convinta che « non bastava difendere l'Europa nord-occidentale, ma che occorreva coprire anche quella sud-occidentale e portare lo schieramento difensivo il più avanti possibile in Germania, in Austria ed in Italia ».

La nostra posizione era così riassunta nella nota di metà dicembre: esclusione di qualsiasi possibilità d'un suo inserimento nel blocco comunista-orientale; il Patto di Bruxelles era considerato senza troppo favore dall'opinione pubblica italiana, che dimostrava preferenza per « un'unione europea che non avesse carattere militare o per lo meno esclusivamente o prevalentemente militare »; nella particolare situazione geografica e militare dell'Italia, infine, « l'esame dei problemi relativi alla sua sicurezza avrebbe dovuto precedere quello della eventuale adesione formale a patti che avessero anche carattere militare »³⁷. Le direttive di Sforza possono essere così riassunte:

- 1) atteggiamento non aprioristicamente negativo nei confronti del Patto di Bruxelles, senza sollecitarne l'adesione italiana;
- 2) favore per il Patto atlantico e disposizione ad aderirvi;
- 3) sviluppo con i francesi e gli americani, eventualmente con altri, dell'esame dei problemi interessanti la difesa dell'Europa occidentale e del settore mediterraneo;

³⁶ Vedi nel già citato studio di Mario Toscano.

³⁷ Questa affermazione è riferita dal prof. Toscano, il quale dà anche notizia delle direttive qui appresso da noi riassunte.

4) insistenza nel settore della cooperazione europea sui piani politico ed economico.

Alcuni degli interrogativi e delle riserve di Roma avevano fondamento anche nella realtà dei fatti. Nell'incontro di Cannes ³⁸, l'ambasciatore Jean Chauvel, su richiesta di Sforza e di Schuman, illustrò lo stato di preparazione del Patto atlantico ³⁹, affermando esplicitamente:

« per quanto riguarda la partecipazione italiana si devono registrare certe riserve da parte dei nostri *partners* del Patto di Bruxelles e anche da parte del Canada che vuole impegnarsi per l'Atlantico ma non vuole andare più in là. Vi è invece un caldo interessamento degli Stati Uniti ⁴⁰. L'intervento degli altri paesi avverrebbe su una formula "degrossie" del patto. A tale proposito è bene tener presente che potrebbe essere utile che il testo desse la possibilità di graduazioni nella associazione al patto, adottando una formula simile a quella che abbiamo impiegato per il Patto di Bruxelles ».

Interpellato sull'atteggiamento italiano, Sforza rispose: « ritengo che per la partecipazione dell'Italia la massa italiana sia d'accordo e che il patto potrà essere accettato anche dai socialisti saragatiani ». Commentò, poi, Sforza nelle sue memorie: « anche questo uscì dalle nostre conversazioni di Cannes: che se l'Italia avesse deciso in seguito, mediante una deliberazione del governo e con l'assenso del parlamento e dell'opinione pubblica di inserirsi nell'organizzazione difensiva occidentale, togliendosi in modo definitivo dall'isolamento in cui la guerra l'aveva posta, ecco che la Francia sarebbe stata la sua garante e la sua avvocata, soprattutto presso la recalcitrante Inghilterra ». In effetti, nell'*istruzione* inviata il 23 dicembre a Tarchiani, Sforza affermava d'essere restato « d'accordo con i francesi di mantenerci in stretto contatto per seguire gli sviluppi dei negoziati, onde trarne norma per la nostra linea di condotta, d'intesa con Parigi ».

Era ancora una posizione interlocutoria? Tarchiani replicava immediatamente (24 dicembre) avvertendo della possibilità che il

³⁸ Si svolse il 20-21 dicembre. Nelle sue memorie Sforza ha riferito estratti d'un « verbale » redatto dal diplomatico Francesco Cavalletti.

³⁹ Sforza scrive: « si passò a discutere del Patto atlantico circa il quale Zoppi osservò che avevamo delle informazioni non del tutto complete e precise ». Lo scambio di comunicazioni con Tarchiani indurrebbe a ritenere che il governo italiano fosse al corrente d'ogni elemento della trattativa.

⁴⁰ Nella nota di metà dicembre ai nostri ambasciatori Sforza affermava che gli Stati Uniti « avrebbero visto con favore l'inclusione dell'Italia nel Patto di Bruxelles », ma « non intendevano esercitare pressioni a tal fine ». Per contro, aggiungeva, « essi consideravano che l'inclusione dell'Italia nel Patto atlantico costituiva una questione che concerneva direttamente gli Stati Uniti e l'Italia ».

patto fosse concluso sulle linee anglo-canadesi, secondo cui « la partecipazione al Patto atlantico sarà riservata ai paesi che si affacciano su quell'oceano, oltre a quelli del Patto di Brusselle »⁴¹; consigliava che il governo, « anziché specificare troppo, manifestasse il desiderio di partecipare all'organizzazione della difesa occidentale », e ciò anche considerando che « il ritmo delle trattative era divenuto rapido ». Come riferisce Tarchiani, da Parigi Quaroni aveva comunicato a Roma che « il Quai d'Orsay temeva che si finisse con la nostra esclusione dal Patto atlantico, se la posizione americana non si mostrava più decisa ». Ma, commenta Tarchiani, « come poteva esserlo, se non ci decidevamo noi »? Quattro giorni dopo (28 dicembre), l'ambasciatore a Washington inviava l'ultima esortazione:

« In assenza di ogni indicazione circa i nostri propositi, il Dipartimento si limita a constatare che la nostra opinione pubblica è contraria e che il nostro governo non sembra molto deciso... Acciocché esso possa assumere un atteggiamento diverso, occorrerebbe una decisa, tempestiva, diretta definizione della posizione nostra, sia pure in via confidenziale ».

Fu la spinta decisiva. Il 29 dicembre, infatti, Sforza telegrafava a Tarchiani:

« Fin d'ora può far sentire al Dipartimento di stato che sono convinto della necessità dell'adesione dell'Italia al Patto atlantico secondo le linee da me già dette a Marshall. Dunque è esatta l'informazione di Schuman⁴². V. E. comprende però che per una formulazione ufficiale del nostro pensiero desidero attendere che il presidente del Consiglio ritorni dalla Sicilia ».

Nelle sue memorie, Tarchiani commenta il messaggio di Sforza, osservando che « eravamo ormai molto innanzi », benché egli non potesse ancora annunciare un'adesione completa e « mentre si intensificavano le opposizioni dell'Inghilterra e del Benelux, che gli americani peraltro consideravano superabili ». Il 30 dicembre, egli comunicava a Roma che, restando in attesa d'una formulazione ufficiale del nostro atteggiamento, il Dipartimento di stato aveva accolto « con vivo compiacimento » la sua comunicazione.

⁴¹ Vedi nel citato volume di Tarchiani.

⁴² Tarchiani aveva telegrafato, il 28 dicembre, che l'ambasciatore francese a Washington, Bonnet, aveva ricevuto da Schuman notizia che Sforza, durante il convegno di Cannes, gli aveva detto che « l'Italia non aveva nessuna esitazione circa il Patto atlantico »; e ciò risulta anche dal verbale dell'incontro, del quale si è, d'anzì, riferito.

Il 4 gennaio del 1949, infine, Sforza telegrafò a Tarchiani:

« dopo conferito col presidente del Consiglio autorizzo Vostra Eccellenza confermare la nostra decisione di intenderci cogli S.U. per la difesa dell'Europa occidentale nell'interesse dell'indipendenza italiana e dell'Unione Europa. Occorrendo che Vostra Eccellenza conosca tutti i nostri pensieri di fronte alla situazione interna e tutti i nostri doveri verso la Nazione, Le invio d'urgenza un breve memorandum in cui tutto è chiarito con la franchezza più assoluta. Ella vedrà che non si tratta affatto di condizioni nel senso che da vari lati si insinuò ma di necessità di cui tener conto nell'interesse della nostra solidarietà comune ».

Prima di considerare il testo del memorandum conviene — sembra — riferire il pensiero di Sforza sull'inserimento italiano nel sistema euro-americano. Nelle sue memorie⁴³ egli afferma che nel periodo di preparazione dell'alleanza atlantica noi « impiegammo tutte le nostre forze ad eliminare la pericolosa illusione che l'Italia potesse utilmente estraniarsi dalla gran contesa, sia economica che politica, lasciata in eredità dai vincitori della guerra antinazista quando divisero il mondo in due immense sfere di influenza »; inoltre, « noi sottolineammo che la migliore via per far risorgere l'Italia prospera e libera e diplomaticamente forte fra la famiglia delle nazioni sarebbe stata quella di una sempre maggiore nostra partecipazione alle iniziative economiche e politiche che si venivano prendendo da parte delle nazioni occidentali ». E poi, « circa eventuali intese militari, la nostra posizione si venne mano a mano precisando in questi termini: *che noi pensavamo che soltanto una garanzia efficace e sicura degli Stati Uniti avrebbe potuto dar corpo a una alleanza militare difensiva tra i paesi europei, anch'essa efficace e sicura* »⁴⁴.

Respingendo la tesi, secondo la quale l'Italia avrebbe potuto e dovuto « negoziare » la partecipazione al patto, Sforza sostiene che « il governo italiano intese favorire il sorgere di condizioni adatte affinché la partecipazione italiana all'alleanza e la funzione che l'Italia avrebbe avuto nel suo seno fosse in avvenire la più utile possibile a noi stessi e ai nostri alleati ». La verità — contro le altre accuse di « cedimento a pressioni americane » o di « piatimento » — è così spiegata da Sforza:

« il governo italiano meditò a lungo sulle vie da seguire in rapporto alle intese militari che venivano delineandosi: naturalmente, si

⁴³ Vedi *Cinque anni a Palazzo Chigi*, già citato.

⁴⁴ In corsivo nel testo di Sforza.

volle prima informare di tutto; ha chiesto consigli e suggerimenti sulle modalità e la via da seguire nel caso che in seguito avesse deciso la sua adesione; ha poi valutato obiettivamente gli appoggi che avrebbe trovati a favore del suo ingresso e le resistenze che avrebbe incontrate perché la partecipazione del nostro paese fosse piena e pari a quella di tutti gli altri. Infine, quando tutto fu chiaro e gli interessi dell'Italia apparvero perfettamente tutelati dallo schema di accordo in preparazione che ci venne sottoposto, noi non esitammo un sol momento a chiedere di poter firmare con tutti gli altri l'alleanza, confortati come eravamo dall'approvazione del parlamento e della maggioranza del paese ».

Nelle sue memorie Sforza riporta anche il testo di due lettere indirizzate ai nostri ambasciatori in Londra e Parigi. Il primo documento è del 4 agosto 1948, e così riferisce d'un colloquio con l'ambasciatore britannico, sir Victor Mallet, che era stato chiamato dal ministro Bevin per consultazioni:

« niente era più insensato che di supporte che noi tenessimo in serbo qualche contatto con Mosca... era chiaro che anche senza patti la nostra posizione era, in caso di guerra, accanto a Londra, perché non solo una posizione di "equidistanza" era impossibile, ma anche una posizione di neutralità... era, tuttavia, vero questo: che mentre in Italia nessuno pensava alla "equidistanza" (salvo i *fellow-travellers*), invece molti si dicevano, sia pure con tristezza e disperazione che, maltrattati come si credevano, forse nella neutralità ci era una lontana speranza di salvare la pace italiana... però io ero pienamente convinto che gli eventi e la saggezza degli alleati potevano molto facilitare una evoluzione del sentimento italiano: specie quando il Patto fosse animato da una garanzia americana che sola gli può dare vita... quel giorno io ero quasi certo che l'immensa maggioranza degli italiani sentirebbe il vantaggio morale di assidersi pari fra pari fra gli altri occidentali... ».

Nella stessa giornata del 4 agosto, Sforza rispondeva a una « lettera personale » inviatagli dal nostro ambasciatore in Parigi, Pietro Quaroni, dicendo, tra l'altro:

« ... non ho mai esaminato il Patto occidentale in sé, non un sol momento, ma sempre ed esclusivamente dal punto di vista del contributo americano, sia alla collettività-patto, sia ai singoli membri di esso; feci a Washington delle aperture che parvero un momento promettenti, ma senza ulteriore seguito; ... lungi dal gettar inutili ponti "anche se solo simbolici e sentimentali alla parte avversa", ho, per esempio, alla vigilia dell'incontro di Mosca⁴⁵, espresso all'ambasciatore britannico e

⁴⁵ Si riferisce, evidentemente, ai colloqui in atto a livello diplomatico nella capitale dell'URSS, sollecitati dagli occidentali nel tentativo di superare la crisi aperta dal *blocco* sovietico di Berlino.

due giorni dopo all'incaricato d'affari americano la mia ferma e attristata opinione che il gioco e il rischio erano solo pericolosi per gli occidentali; che Mosca, essendo una dittatura, poteva giocare al poker fino all'ultimo istante mentre le Potenze democratiche, dovendo tener conto dell'amor di pace dei popoli, rischiavano di parer timide e pavidie, ciò che avrebbe accresciuto il valore delle carte in mano a Stalin. Tenessero conto nelle due capitali — aggiunti ai due diplomatici — che qui a Roma si constatava come i comunisti, abbattuti dopo il 18 aprile, abbattutissimi dopo il folle sciopero mancato ⁴⁶ del 14-15 luglio, già rialzavano la testa al pensiero che a Mosca si delineerebbe una nuova Monaco... V.E. ha quindi ragione di osservare che inglesi e francesi fanno opera di sterile *appeasement* a Washington; ma è in errore quando suppone che, in misura sia pur minima, ciò facciamo anche noi. È il contrario che accade; e ciò facendo so di servire la causa della pace più che con qualsiasi gesto di *appeasement*... ».

Da queste osservazioni di Carlo Sforza può risultare evidente la fermezza del suo atteggiamento occidentalista. Incertezze persistevano nel ministro degli Esteri a proposito del tipo d'organizzazione del sistema euro-americano. Le tendenze sembrano essere state due: a un accordo bilaterale, che definisse la garanzia militare degli Stati Uniti per l'integrità territoriale e per l'indipendenza dell'Italia; a una garanzia degli Stati Uniti per un Patto occidentale allargato: cioè, per il Patto di Bruxelles esteso ad altri stati europei. La seconda tendenza prevaleva, anche se si manifestavano esitazioni nella scelta dei modi, che avrebbero dovuto essere indicati per la pratica articolazione d'un sistema affatto nuovo nella storia dei rapporti internazionali. Nel suo libro, Adstans riferisce alcune delle « preoccupazioni più obiettive e reali », che erano manifestate in quel tempo, e scrive:

« anzitutto l'Italia, trovandosi in prima linea, restava la più esposta in caso di attacco dall'Oriente. Aggravavano questa circostanza le limitazioni sul riarmo, imposte dal trattato di pace. Avevamo, quindi, bisogno dagli americani di una garanzia di assistenza, per la nostra sicurezza; ma, data la nostra vulnerabilità, era necessario che tale garanzia dovesse aumentare la probabilità di pace. Veniva poi la questione di Trieste: doveva anche Trieste essere compresa, insieme col Territorio libero, nella zona di difesa prevista? Infine: esisteva la possibilità di essere poi trascinati automaticamente in un conflitto contrario agli interessi del paese? Non dovevano piuttosto, per noi come per gli altri, rimanere salve le prerogative del parlamento, sovrano nel decidere una

⁴⁶ Intende le manifestazioni dopo l'attentato alla vita del *leader* comunista Palmiro Togliatti.

guerra anche difensiva? Erano disposti gli americani a rassicurarci su questi punti? Occorreva chiedere; ma urgeva una decisione, perché le potenze stavano per concludere gli accordi di massima. Premevano i fautori della nostra adesione e, a dire di molti di essi, attendere dell'altro significava rischiare di perdere la posizione di membri originari e, con la posizione, i vantaggi e il conseguente prestigio. Molti e lunghi incontri ebbero luogo al Viminale, tra De Gasperi e Sforza; ma il presidente pregò Sforza di attendere ancora e di sollecitare le garanzie necessarie. Senza le quali non si poteva aderire. L'attesa nonché le assicurazioni dei futuri alleati avrebbero anche dato modo ai perplessi, dopo più completa e matura riflessione, di superare dubbi ed esitazioni ».

Sforza, dunque, secondo Adstans, sarebbe stato su una posizione più avanzata di De Gasperi. Ciò può esser vero, ma soltanto se si tenga conto delle responsabilità politiche del presidente del Consiglio, più globali e ampie di quelle del ministro degli Esteri, e nell'impostazione e condotta dell'attività internazionale, e nel soddisfacimento dell'esigenza d'interpretare compiutamente i sentimenti, le posizioni e le tendenze della società nazionale. Nota Mario Toscano, nel già citato studio, a proposito della riserva esposta da Sforza a Tarchiani nel messaggio del 29 dicembre 1948 (l'attesa, cioè, per l'annuncio formale dell'adesione di principio che il presidente del Consiglio rientrasse in sede): « come conciliare la conferma dell'interpretazione di Schuman con l'attesa di un'autorizzazione da parte di De Gasperi? Forse che Sforza a Cannes aveva parlato a titolo privato? Le esitazioni del governo di Roma erano dunque ancora lungi dall'essere totalmente dissipate ». Sembra doversi scorgere in ciò non una divergenza di opinioni tra De Gasperi e Sforza, ma, piuttosto, una diversità di atteggiamenti formali, da spiegarsi tenendo conto dei ruoli a ciascuno di loro spettanti nei rispettivi incarichi.

Il memorandum annunciato a Tarchiani da Sforza il 4 gennaio fu inviato a Washington due giorni dopo. Esso era destinato a far conoscere al governo degli Stati Uniti « i nostri pensieri più intimi e l'autentico stato d'animo della opinione pubblica italiana »; il documento era articolato nei seguenti punti:

1) di fronte a impegni di carattere militare « il primo pensiero del popolo italiano è la constatazione che questo paese è il più esposto a un attacco del blocco orientale (e non solo del blocco, ma anche, non è da escludersi, di un paese slavo ⁴⁷ che vedesse nell'at-

⁴⁷ Pochi mesi dopo il distacco della Jugoslavia dal sistema sovietico (annunciato nel giugno 1948) esistevano dubbi non soltanto sulle vere intenzioni del pre-

tacco contro di noi il modo di riconciliarsi con il Cremlino) ». Inoltre, « le limitazioni imposteci dal trattato di pace rendono più amara, nel popolo, questa constatazione ». È quindi « naturale che due siano le supreme preoccupazioni degli italiani: la pace e la sicurezza »;

2) tutto ciò può spiegare dubbi ed esitazioni, e anche, in alcuni ambienti, l'aspirazione a una neutralità, che in recenti discorsi in parlamento (4 dicembre; nel memorandum è erroneamente indicata la data del 3 dicembre) De Gasperi e Sforza hanno definito « vana anzi pericolosa illusione ». Di fronte a tali « ombre e dubbiezze » è il *fatto* che tra i paesi prostrati dalla guerra l'Italia è quello « che più energicamente si è ripreso, affermando il suo attaccamento alle libertà democratiche e alla propria indipendenza, e affrontando con coraggio e successo il pericolo bolscevico ». Il rilievo del significato del voto del 18 aprile s'accompagnava all'esaltazione del rinnovato « senso della nostra civiltà nazionale e universale » e della « fede profonda nella democrazia americana », originata anche dall'apprezzamento della « generosa assistenza » degli Stati Uniti. Questi due sentimenti, insieme con la tendenza all'unità europea, erano considerati dal nostro governo come « essenziali per la sua opera di ricostruzione italiana », proclamando di « poter affermare che questo *fatto* non è semplicemente italiano, ma costituisce anche un notevole contributo alla difesa dell'Occidente », di cui « è premessa indispensabile il rinsaldamento delle forze democratiche ». Donde l'affermazione di principio: « occorre che le intese da noi desiderate con gli Stati Uniti portino nel tempo stesso a garantire la sicurezza delle frontiere e a consolidare all'interno un regime democratico libero ».

Da tale premessa era spiegata, nello stesso secondo punto del documento, la situazione italiana in atto. La collaborazione della DC con i tre partiti alleati — PSDI, PRI, PLI — era interpretata come mezzo per dare al governo « l'impronta e l'efficacia di una democrazia su larga base ». Tenendo conto della necessaria azione contro « i partiti che tendono alla dittatura bolscevica », si riteneva « opportuno che un'ala socialista rappresenti in seno al governo possibilità di sviluppo anche in senso socialista, purché subordinato ai metodi della democrazia ». Durante il dibattito parlamentare svoltosi nei primi giorni di dicembre « sorsero differenze che il presidente De Gasperi dové con tatto comporre e dominare »; infatti,

sidente Tito, ma anche sulla sua capacità di fronteggiare un'opposizione interna di partito, che fosse sostenuta da Mosca.

« di fronte al problema della sicurezza il gruppo Saragat apparve discorde. Saragat, convinto della necessità della sicurezza per l'Italia, si limitò a negare il suo assenso ad una nostra eventuale adesione al Patto di Bruxelles; ma altri oratori del suo gruppo si dichiararono contro qualsiasi impegno militare ». La linea d'azione del governo fu così sintetizzata da De Gasperi, nel suo discorso del 4 dicembre: « amicizia, fiducia, gratitudine per gli Stati Uniti; rifiuto di ogni politica di isolamento, qualsiasi forma di neutralità essendo ormai impossibile; necessità della cooperazione europea osservando che tutte le proposte Sforza tendono a questo scopo, prima fra esse l'Unione doganale italo-francese, solo esempio pratico di fattiva collaborazione europea proposto dopo la proclamazione del Piano Marshall »;

3) a proposito del Patto di Bruxelles il presidente del Consiglio spiegò, nello stesso discorso parlamentare del 4 dicembre, che « esso non appariva lo strumento più adatto per accentrare tutte le forze occidentali, essendo esso stato lanciato come un patto di difesa contro un eventuale nuovo pericolo germanico, e avendo l'Italia una posizione più mediatrice in confronto della Germania ». De Gasperi — si spiegava nel memorandum — aveva dovuto tener conto della posizione di Saragat, mentre la situazione non era chiarita nel PSDI, in attesa del congresso nazionale del partito, convocato a Milano per il successivo 23 gennaio. Il travaglio « è in rapporto coi contatti fra i socialisti democratici italiani e i laburisti inglesi »; si notava che « se questi agissero per una migliore intesa fra Inghilterra e Italia, ne risulterebbe più facile il consolidamento della pace sociale in Italia e la soluzione dei problemi di sicurezza ». Nel memorandum si rilevava anche un diffuso « malumore anti-inglese per i mandati in Africa e per l'impressione diffusa in certi circoli — a torto, siamo convinti — che l'Inghilterra osteggiasse l'entrata dell'Italia nel Patto di Bruxelles, sia per interessi suoi, sia perché dubitasse ancora della vitalità e resistenza dell'Italia »;

4) questa chiara esposizione dovrebbe valere a dimostrare l'infondatezza di apprezzamenti esteri, « che prendevano il silenzio di Roma per una prova di dubbio circa la questione di massima ». Si rappresentava — riprendendo un concetto già esposto da Sforza a Marshall — « la seguente necessità suprema per un paese che come il nostro è più esposto di ogni altro (tenendo conto che la sicurezza dell'Italia del nord significa anche la sicurezza strategica della Francia, ed è cioè un interesse super-nazionale): tale necessità suprema è che non vi sia iato fra i nostri impegni da un lato e garanzie di aiuto e riarmo dall'altro ». E pertanto — continuava il memorandum — « dovrebbero dunque prevedere fin d'ora:

— che tutto il territorio italiano, fino al TLT incluso, sia compreso nella zona di difesa prevista;

— che l'entrata dell'Italia nel Consiglio europeo (sul che si è a Roma nel più cordiale contatto con Bevin) possa fornire una ragione sufficiente per la sua appartenenza alla zona di sicurezza, senza ferire altri paesi mediterranei ».

Nel contempo l'Italia « compirebbe uno sforzo definitivo per risolvere con la Gran Bretagna nel modo più conciliativo e pratico il problema dei mandati italiani in Africa »;

5) « Impegno di sicurezza e contemporanea partecipazione al Consiglio europeo costituirebbero una graduazione e articolazione di obblighi e di prestazioni che sembrano altamente augurabili, anche dal punto di vista della propaganda ». A tal fine si sottolineava che « il blocco orientale è bensì un blocco, ma consiste in una serie di patti bilaterali »⁴⁸. In conclusione, « ci occorrerebbe sapere al più presto se gli Stati Uniti assumerebbero di fronte all'Italia un impegno di assistenza per la sicurezza delle nostre frontiere e (nei limiti del trattato di pace) pel riarmo »; « appena in possesso di tutti gli elementi che ci pervengano da Washington — così terminava il memorandum — noi saremo pronti per una formulazione di proposte concrete su cui chiedere un voto del parlamento ».

Questo, in breve, il memorandum del 6 gennaio: « un personaggio importante e *prince-sans-rire* mi fece sapere⁴⁹ che quel documento era una specie di paracadute richiesto dalle esigenze del regime democratico-parlamentare », e d'altronde il ministro Sforza, « d'accordo col presidente del Consiglio », annunciava a Tarchiani che si lasciava a lui il compito di « decidere se darne integralmente o no il testo » al Dipartimento di stato. Secondo Adstans, « le istruzioni a Tarchiani furono precise: “ il problema della sicurezza, e degli impegni che per noi comporterebbe, costituisce un fattore pregiudiziale. *Non possiamo assumere nessuna corresponsabilità se questi punti non ci vengono chiariti e precisati* »⁵⁰. Occorre che su questo noi agiamo con la massima franchezza ” ».

Il 9 gennaio 1949 Tarchiani telegrafava a Roma « un testo interpretativo del memorandum, togliendone ogni spunto polemico e dandogli, invece, il carattere d'una esposizione di stati di fatto e d'interessi che consigliavano all'Italia l'adesione, additando altresì

⁴⁸ Il sistema era formato da una fitta rete di patti, leganti ciascuno stato comunista all'URSS e i singoli stati fra loro. Il 25 gennaio 1949 è stata formalmente costituita la Sev (o Comecon), accordo collettivo per la cooperazione economica; il 14 maggio 1955 è stata stipulata l'alleanza militare detta Patto di Varsavia.

⁴⁹ Vedi nel libro di Tarchiani.

⁵⁰ In corsivo nel testo.

quali erano gli obiettivi, dettati da necessità e dal dovere verso il paese, che ci proponevamo ». Il documento fu consegnato al Dipartimento di stato, nella versione di Tarchiani, il 13 gennaio. Proprio in quegli stessi giorni, Dean Acheson assumeva la direzione della politica estera degli Stati Uniti, sostituendo il gen. Marshall; come *acting Secretary* Acheson aveva avuto conoscenza diretta delle origini e degli sviluppi delle trattative, sì che, pur se in mancanza dell'esauriente e pronta replica richiesta da Roma, dopo un colloquio con lui Tarchiani poteva telegrafare a Palazzo Chigi (15 gennaio 1949):

« Il Patto atlantico è un trattato di mutua assistenza e garanzia, tale da far sì che l'eventuale attacco contro uno dei suoi membri sia considerato come rivolto contro tutti. Con ciò l'Italia, se vi aderirà, entrerà automaticamente a far parte della zona che gli Stati Uniti intendono difendere in caso di conflitto. Con l'adesione a siffatto accordo, l'Italia avrà, a mio avviso, raggiunto il primo obiettivo fondamentale della sua politica estera postbellica: diventare, su un piede di dignità e di parità, parte integrante del sistema politico mediante il quale le maggiori potenze dell'Occidente intendono realizzare la massima reciproca solidarietà, al fine di difendere la pace ».

Nello stesso giorno, su proposta del Dipartimento di stato (fatta propria dall'ambasciatore Tarchiani), Palazzo Chigi partecipava ai nostri rappresentanti nelle altre capitali interessate, perché ne informassero i governi, l'avvenuta presentazione del memorandum: ciò che — si specificava⁵¹ — costituiva praticamente l'inizio dei negoziati con gli Stati Uniti. Tre giorni dopo (18 gennaio), l'ambasciatore del Lussemburgo a Washington, Hughues Le Gallais, chiese a Hickerson, il quale presiedeva la riunione dei rappresentanti diplomatici degli stati aderenti all'istituenda alleanza, se potesse essere formulata definitivamente la posizione degli Stati Uniti a proposito dell'eventuale accessione italiana. E John Hickerson rispose: « salvo diverso parere e intervento del nuovo segretario di stato Acheson, e riteneva di poterlo escludere, gli Stati Uniti intendevano vedere l'Italia ammessa nel Patto atlantico in condizioni di *full membership*, di piena partecipazione ».

Questa chiara presa di posizione di Washington non valse ad attenuare le riserve britanniche; da Londra si insisté nel tentativo di ottenere almeno che la nostra adesione fosse differita. In tal senso si espresse il ministro degli Esteri, Bevin, in un colloquio del

⁵¹ Vedi nel citato studio di Mario Toscano.

20 gennaio con il nostro ambasciatore a Londra, Tommaso Gallarati Scotti, affermando che il suo governo, pur essendo favorevole al nostro ingresso nell'alleanza, riteneva che non fosse ancora chiaro « se gli Stati Uniti intendessero effettivamente patrocinare l'immediata partecipazione »; egli manifestò l'avviso che « poteva essere preferibile, anche nel nostro interesse, differire il nostro ingresso », specialmente perché — almeno nella prima fase della sua esistenza — il Patto atlantico non avrebbe potuto offrire un efficace aiuto. Le tesi britanniche, esposte nelle riunioni di Washington dall'ambasciatore sir Oliver Franks, furono sostenute dal Canada (pur se con una motivazione diversa: sarebbe bastata una garanzia degli Stati Uniti all'Italia, su base bilaterale, che non impegnasse il Patto atlantico come tale), dall'Olanda, dalla Norvegia (Oskar Lange, ministro degli Esteri norvegese, fondò l'opposizione su due motivi: l'Italia è fuori dell'area atlantica settentrionale, l'Italia è un paese ancora debole; pertanto, saremmo obbligati ad assumere impegni militari più gravosi e in conseguenza delle nostre condizioni attuali e per l'ampliamento del « fronte »).

Tarchiani riferì a Roma che, nella riunione degli ambasciatori del 19 gennaio, era risultato che soltanto la Francia aveva sostenuto la nostra adesione all'Unione occidentale (Patto di Bruxelles), il cui Consiglio s'era recentemente riunito nella capitale britannica. Anche a Washington la Francia, per il tramite dell'ambasciatore Henri Bonnet, « sosteneva con fervore più che ufficiale la necessità e la giusta ragione della nostra entrata nel Patto »⁵². Peraltro, i rappresentanti delle altre nazioni del Patto di Bruxelles avevano annunciato che non si sarebbero opposti « ad una espressa volontà degli Stati Uniti in favore nostro ». E tale atteggiamento fu confermato — come riferisce il prof. Toscano — nel Convegno dei cinque ministri degli Affari esteri del Patto di Bruxelles, che si svolse il 25 gennaio, dedicando la propria attenzione prevalentemente al « problema italiano ». La situazione, peraltro, non era chiarita, perché l'8 febbraio, durante la riunione degli ambasciatori a Washington, il rappresentante britannico sostenne in senso restrittivo il significato di quell'atteggiamento delle cinque nazioni, subordinandone la validità ad un'esplicita dichiarazione ufficiale di intenzioni da parte del governo degli Stati Uniti.

Le obiezioni britanniche, appoggiate da altri stati, avevano suscitato perplessità anche nel Senato di Washington, e Acheson — nota Tarchiani — « era assai perplesso e nervoso tra le rivalità europee da un lato ed i severi controlli senatoriali dall'altro ». Lo

⁵² Vedi le memorie di Tarchiani.

stesso Acheson, in un colloquio del 17 febbraio con Tarchiani, così riassunse (il nostro ambasciatore ha « ricostruito » quell'incontro nelle sue memorie) la situazione: « era personalmente dell'opinione che l'Italia dovesse entrare nel Patto, ma date le opposizioni in seno ai Cinque e al Senato, non voleva che gli Stati Uniti si assumessero da soli l'iniziativa di imporre l'Italia agli altri; i quali intendevano addossargliene la responsabilità. Toccava a tutti decidere, e a ciascuno per suo conto ». Acheson, rispondendo a un'obiezione di Tarchiani, respinse la tesi che dovesse essere ritenuta valida la dichiarazione fatta il 18 gennaio da John Hickerson alla riunione degli ambasciatori (non poteva essere assunta come prova, disse, perché resa durante una sessione segreta), e sostenne che « non v'era un mutamento della posizione degli Stati Uniti », aggiungendo, peraltro, che « la questione merita ancora attento esame ». Tarchiani osservò « quanto assurdo sarebbe stato » che l'Italia — beneficiaria degli aiuti americani e membro dell'Oece — dovesse restar fuori delle comuni difese, « preda dell'avversario », e Acheson affermò che « simile esclusione non era nelle intenzioni degli Stati Uniti ». Hickerson, che Tarchiani visitò nel pomeriggio dello stesso giorno, convinse il nostro ambasciatore che non esisteva « ragione di allarme ».

Le preoccupazioni di Acheson per l'atteggiamento del Senato erano fondate: anche il sen. Arthur Vandenberg, il quale, come presidente della commissione senatoriale per gli affari internazionali, aveva proposto e fatta approvare la mozione, che è alla base dell'intera svolta della politica estera degli Stati Uniti in questo dopoguerra, e che ha dato l'avvio alla trattativa per il Patto atlantico, esprimeva dubbi sull'opportunità di un'estensione dell'alleanza oltre i settori euro-occidentale e nord-atlantico. Atteggiamento simile era manifestato dai senatori Walter F. George e Thomas Connally, influenti membri della stessa commissione per gli affari internazionali. Tarchiani, in un colloquio della sera del 1° marzo, tentò di convincere il sen. Connally sull'opportunità dell'ingresso immediato dell'Italia nel Patto: il Mediterraneo — gli disse, in un'improvvisata lezione di geografia — è un golfo dell'Atlantico, come il golfo del Messico, come la baia dell'Hudson, come il golfo del San Lorenzo. Racconta Tarchiani nel suo libro di memorie:

« Storicamente aveva ben altro valore, ma geograficamente la tesi estensiva poteva difendersi. Connally, un brav'uomo con buone intenzioni, finse almeno di lasciarsi convincere e, per confortarmi a sperar

bene, mi disse: " ora tutto è in mano del Presidente ". Fu davvero una buona notizia, giacché mai avrei dubitato del giusto giudizio e della equa simpatia di Truman ».

Si era alla vigilia d'una decisione definitiva, e ancora molti problemi dovevano essere risolti sul piano diplomatico e politico. Il 25 febbraio, durante la riunione degli ambasciatori, il segretario di stato Acheson aveva richiesto che fosse ammessa subito nell'alleanza la Norvegia. L'iniziativa era motivata dalla tensione insorta nei rapporti tra Oslo e Mosca, in conseguenza della nota sovietica alla Norvegia (29 gennaio) contenente l'accusa di propositi aggressivi (impliciti, secondo l'URSS, nel dichiarato intento d'aderire all'istituendo Patto atlantico). Alla replica norvegese, che smentiva qualsiasi intenzione aggressiva, si replicava dal Cremlino (5 febbraio) con la proposta d'un patto di non aggressione fra URSS e Norvegia. La « questione norvegese » avrebbe dovuto essere esaminata prima di quella italiana. Replicò energicamente l'ambasciatore francese Bonnet, sostenendo la tesi della contemporaneità delle ammissioni al Patto della Norvegia (e anche della Danimarca, che in quel tempo aveva accentuato la propria politica interventista⁵³, abbandonando la posizione tradizionale di neutralità) e dell'Italia.

La posizione francese fu ribadita nella successiva riunione del Comitato degli ambasciatori (1° marzo), e si decise che la « questione italiana » sarebbe stata risolta nella seduta dell'indomani; intanto, si decideva d'ammettere la Norvegia. I cinque governi del Patto di Bruxelles avevano concordato di riunirsi a Londra il 3 marzo per deliberare definitivamente: il loro atteggiamento sarebbe stato favorito da una presa di posizione degli Stati Uniti. Essa fu esplicita il 2 marzo, dopo che Acheson aveva presentato al presidente Truman un « appunto » sull'evoluzione dei negoziati. Gli si chiedeva di decidere sul tempo della nostra ammissione. Truman sostenne che dovessimo essere ammessi immediatamente. L'indomani, i governi del Patto di Bruxelles, riuniti in Londra, accettarono la decisione, che fu comunicata formalmente dai loro ambasciatori nella seduta del 4 marzo, in Washington. L'adesione definitiva del governo degli Stati Uniti fu annunciata l'8 marzo da John Hickerson.

Nello stesso giorno il Dipartimento di stato rispondeva con un « appunto » al memorandum italiano del 6 gennaio⁵⁴. Premesso che

⁵³ L'atteggiamento danese può essere spiegato con l'interesse per il comportamento della Norvegia e anche con la crisi del negoziato per un patto scandinavo.

⁵⁴ Un ampio riassunto del documento è pubblicato nel già citato studio di Mario Toscano.

l'alleanza era stata concepita ed elaborata « nel quadro delle Nazioni Unite » allo scopo di assicurare gli stati partecipanti e d'accrescere la sicurezza nella zona atlantica settentrionale, i compiti del Patto atlantico erano definiti in 5 punti:

— rendere meno probabile la guerra, dimostrando la ferma volontà di resistenza collettiva e concorde a un eventuale aggressore;

— garantire l'assistenza reciproca;

— istituire un sistema di consultazione su richiesta d'uno stato aderente, nell'eventualità d'un attacco o della minaccia d'attacco;

— impegno, in caso di aggressione armata contro uno degli stati membri, ad adottare singolarmente e collettivamente le misure ritenute capaci di ristabilire la situazione;

— istituire gli organismi di reciproca consultazione politico-militare.

In risposta alla richiesta italiana, si affermava che gli stati aderenti avrebbero assunto l'obbligo di contribuire, prima e dopo un eventuale attacco, alla difesa comune; peraltro, il progettato Patto non avrebbe previsto l'automaticità della dichiarazione di guerra, per due motivi principali: l'eventuale convenienza che una parte restasse neutrale nell'interesse della collettività; il riconoscimento delle prerogative del parlamento in tema di dichiarazione di guerra, in applicazione delle norme costituzionali di alcuni stati aderenti.

Nelle sue memorie, Sforza riferisce un altro elemento della risposta americana alle nostre richieste: « finché fosse durata l'occupazione alleata un eventuale attacco contro Trieste sarebbe stato considerato come rivolto a Gran Bretagna e Stati Uniti; dopo il ritiro delle truppe alleate l'inclusione o esclusione di Trieste dal territorio italiano sarebbe dipesa dalla attribuzione della sovranità del territorio » (il Dipartimento di stato — nota ancora Sforza — confermava la validità della Dichiarazione tripartita del 20 marzo 1948 sul problema triestino). Questa parte del documento non è riferita nel riassunto, che il prof. Toscano ha curato nel suo studio. Il giudizio di Adstans è positivo: « il governo americano rispose soddisfacentemente a tutte le richieste italiane ».

Sì che, nella seduta dell'8 marzo, il Consiglio dei ministri italiani deliberava d'accettare l'invito d'entrare nel Patto atlantico. Il documento fu firmato il 4 aprile 1949.

4. *Dalla firma del Patto atlantico all'accordo per il TLT e all'ammissione all'Onu. I territori italiani in Africa. La revisione del trattato di pace*

Nella formazione del Patto atlantico l'attività della diplomazia italiana fu in misura notevole influenzata (e anche condizionata) dalle incertezze palesatesi nel gruppo dirigente, le cui esitazioni favorirono il gioco degli avversari della nostra adesione, non giovarono al soddisfacimento di richieste, che eventualmente fossero state presentate (Sforza — come s'è riferito nel precedente capitolo — insisté nell'affermare che da Roma non furono poste condizioni per l'ingresso nell'alleanza). È una peculiarità, che s'è verificata quasi puntualmente in ogni nostra trattativa diplomatica: la concorde valutazione generale d'un problema internazionale, da parte dei gruppi di maggioranza, non s'è mai concretata, né si concreta, in un indirizzo egualmente concorde.

Sulla questione dell'alleanza atlantica si manifestarono dissensi nel partito democratico-cristiano, specialmente per opera dei « dossettiani », aderenti al movimento di « Cronache Sociali » (così detto dal titolo della rivista, che ne esprimeva le tesi): essi condussero una vivace quanto imprecisa « campagna » in favore del neutralismo e contro l'assunzione di impegni militari. Erano sostenuti da alcuni gruppi della Santa Sede, i quali, peraltro, badarono a non esporsi direttamente⁵⁵. Tra i socialdemocratici si determinarono fratture, che soltanto il deciso intervento di Giuseppe Saragat riuscì a superare (ma non a sanare). Se ne ebbe notizia alla vigilia delle decisioni governative, quando la direzione del PSLI approvò (4 marzo 1949) con esigua maggioranza (8 voti favorevoli e 7 contrari) una mozione presentata dall'on. Mondolfo, con la quale il partito si pronunciava contro l'ingresso nel Patto atlantico. Ma soltanto quattro giorni dopo, Saragat poteva affermare in Consiglio dei ministri (8 marzo), che « era dovere dell'Italia di stare accanto all'America, essendo questo il solo modo sicuro di garantire la pace »⁵⁶. Liberali⁵⁷ e repubblicani erano uniti nella decisione favorevole all'ingresso del-

⁵⁵ Sulle opposizioni democristiane a De Gasperi e sull'atteggiamento della Santa Sede vedi anche nel precedente capitolo. L'argomento meriterebbe d'essere trattato in modo ben più ampio, ma ciò è reso impossibile dall'indisponibilità dei documenti e dalla scarsità del materiale memorialistico.

⁵⁶ La frase è riferita da Alberto Tarchiani nel suo volume di memorie.

⁵⁷ In *De Gasperi e il suo tempo*, Andreotti riferisce che fra i liberali « soltanto il ministro Grassi chiese senza perifrasi che dal Patto dovessero venire benefici all'Italia, per non fare una ripetizione storica del Patto di Londra ».

l'Italia nell'alleanza. Per i rappresentanti della destra non liberale (monarchici e neofascisti del MSI) l'adesione al Patto — che essi, in maggioranza, auspicavano come strumento di resistenza al movimento comunista internazionale — avrebbe dovuto essere subordinata al conseguimento di soddisfazioni nell'assetto delle nostre colonie in Africa e nel superamento delle clausole punitive del trattato di pace. Comunisti e socialisti erano schierati all'opposizione, che espressero in modi d'intransigenza: i due partiti, legati dal « patto d'unità d'azione » e dalla campagna elettorale svolta nel 1948 con liste unitarie (il « fronte democratico popolare »), avevano costituito gruppi parlamentari differenziati. Più cauti dei comunisti, che erano schierati senza riserve in appoggio dell'indirizzo di politica internazionale dell'URSS, i socialisti sostenevano che il governo dovesse rifiutare l'invito a far parte dell'alleanza e adottare un atteggiamento di neutralità fra i due blocchi.

I partiti politici manifestarono i propri atteggiamenti in due successivi tempi: nel dibattito sulla richiesta governativa d'autorizzazione ad aderire al Patto, nel dibattito sulla ratifica di tale adesione. Il primo dibattito era stato voluto da De Gasperi in considerazione dell'« importanza » del Patto: così Andreotti spiega l'iniziativa del presidente del Consiglio e il ricorso — com'egli scrive nel volume già citato — a « una procedura parlamentare inconsueta ». La figlia dello statista, Maria Romana Catti De Gasperi⁵⁸, ne motiva la scelta: « presentarsi all'invito di discutere le clausole di un patto con un voto preliminare di fiducia delle Camere dava indubbiamente maggior forza alle richieste italiane, molto di più che se il nostro ministro degli Esteri si fosse presentato quale interprete del solo governo con l'incognita di una ratifica del parlamento ». Comunque, nota Andreotti, restavano « ferme le normali prerogative delle due Camere in sede di ratifica ».

Il dibattito alla Camera dei deputati, aperto l'11 marzo con un discorso di Alcide De Gasperi, si concluse il 18 marzo. Era stata respinta una proposta socialista di rinvio della discussione (311 voti contro 165, 6 astensioni). L'ultima seduta, precedente il voto, durò ininterrottamente per tre giorni e per tre notti. Si dichiararono favorevoli al patto 342 deputati, contrari 170, astenuti 19 (11 socialdemocratici: Mondolfo, Arata, Belliardi, Bonfantini, Cavinato, Grassi, Lopardi, Matteo Matteotti, Vigorelli, Zagari, Zanfagnini, 6 neofascisti del MSI: Almirante, Filosa, Michelini, Mieville, Roberti, Russo Perez, l'indipendente di sinistra Giuseppe Nitti, il democratico-cristiano Rapelli). Fu, logicamente, inascoltata la

⁵⁸ Maria Romana CATTI DE GASPERI, *De Gasperi uomo solo*, cit.

proposta del deputato socialista Sansone: che in ogni comune della Repubblica s'esponesse l'elenco dei deputati favorevoli all'ingresso nel Patto atlantico: « per esporre la maggioranza — nota Andreotti — ad una pretesa reazione popolare ». Era la conclusione d'un dibattito svoltosi in tono aspro, nello scontro implacabile delle tesi, in un clima di rissa ideologica. Più serenamente si svolse il dibattito nell'aula del Senato, tra il 21 e il 27 marzo, per concludersi con un voto favorevole: 188 sì contro 112 no e 8 astenuti (gli indipendenti V. E. Orlando, F. S. Nitti, Alberto Bergamini, i socialdemocratici Buoncore, Carmagnola, Gonzales, Zanardi, il neofascista del MSI Franza).

Gli schieramenti politici furono definiti nettamente nel corso del dibattito del marzo 1949 sul tema del Patto atlantico. Da allora non sono stati sensibili gli spostamenti, se s'ecceppa quello — rilevante — del PSI dalle posizioni favorevoli alle tesi dell'URSS, ma temperate dal neutralismo (mai formalmente teorizzato, a differenza di quel che avvenne durante la lotta politica nel periodo precedente la prima guerra mondiale), a un atteggiamento d'accettazione del Patto atlantico come quadro insostituibile per l'impostazione e lo sviluppo d'una politica concorde dell'Occidente, in favore della distensione internazionale. Le lacerazioni all'interno del blocco comunista hanno suscitato una conferma dell'adesione del PCI alle tesi dell'URSS, ritenute le più moderate e realistiche nell'ambito della polemica intercomunista; sul problema dell'unità europea il PCI ha influito sull'inizio della revisione dell'atteggiamento sovietico: se ne ebbe interessante indicazione nell'estate del 1962, durante un convegno dedicato all'esame dei problemi economici internazionali, che era stato indetto dal PCUS e al quale parteciparono molti PC. Sulla destra dello schieramento politico italiano è stata mantenuta una posizione d'incertezza: l'indirizzo occidentalista è generalmente accentuato mentre la mutata realtà dei rapporti Est-Ovest impegna le cancellerie nella ricerca dei mezzi e dei modi per comporre situazioni di crisi; talvolta, il dichiarato sospetto dei partiti di destra per le « avventure distensive » — così s'esprimono — è temperato dall'esaltazione delle iniziative stesse come espressioni d'una « politica di prestigio ». Ne deriva un rapporto unitario, occasionale e impreciso, su alcuni temi internazionali tra le destre e i gruppi neutralistici (specialmente cattolici). Quanto agli sviluppi nella democrazia cristiana basterà accennare al suo passaggio dalla visione organicamente occidentalistica e democratica di Alcide De Gasperi, attraverso la tentata esperienza neonazionalistica (benché limitata al problema triestino e giuliano) di Giuseppe Pella, ad atteggiamenti

velleitaristici, che sono stati e sono tuttora manifesti specialmente nelle iniziative di Amintore Fanfani. Può essere interessante il notare che tale evoluzione (o involuzione) si realizza mentre più decisivi divengono gli interventi di gruppi economici per la determinazione degli indirizzi della nostra politica internazionale.

L'ingresso dell'Italia nell'alleanza atlantica aveva significato una scelta politica ben precisa, la cui attuazione era dipesa soltanto in non rilevante misura dalla volontà e dalla capacità d'intervento del nostro apparato politico-diplomatico. Nota Mario Toscano, nel suo già citato studio: « una volta adottata a Roma la decisione di entrare a fare parte del sistema politico-militare dell'Occidente, l'esito di essa dipese esplicitamente dalla volontà di Washington senza la quale tutto, allora, sarebbe rimasto allo stato velleitario »; « l'Italia, al pari degli altri stati invitati (Danimarca, Islanda, Norvegia e Portogallo) non ebbe alcuna parte nell'elaborazione del testo dell'alleanza il quale fu definito prima ancora dell'invito ad aderirvi ». È un'osservazione esatta, la cui validità, peraltro, dev'essere accertata tenendo conto di due fattori:

1) l'accettazione italiana dell'invito fu comunicata dopo che erano state ottenute notizie e garanzie (specialmente in tema di non automaticità dell'intervento, in caso di conflitto);

2) mentre si svolgevano i negoziati per la preparazione del Patto atlantico, la nostra diplomazia era impegnata nelle trattative per la definizione della sorte dei territori italiani in Africa e per l'assetto del TLT.

Il trattato di pace aveva lasciati irrisolti entrambi i problemi, e i dirigenti governativi italiani erano convinti che nel quadro dell'organizzazione politica e militare del Patto atlantico sarebbe stato possibile ottenere qualificati interventi in favore delle nostre tesi. Erano in gioco anche i problemi generali della revisione del trattato di pace e dell'ammissione all'Onu. La trattazione di tali argomenti avrebbe impegnato l'attività politico-diplomatica dell'Italia tra il 1949 e il 1955.

a) *Territori italiani in Africa.* - Con deliberazione adottata il 21 novembre 1949 l'Assemblea generale dell'Onu, nella sua quarta sessione, sancì che la Libia (composta da tre regioni: Tripolitania, Cirenaica, Fezzan) sarebbe divenuta entro il 1° gennaio 1952 stato indipendente e sovrano; un'assemblea costituente libica ne avrebbe redatto la Costituzione. Per assistere la Libia nel periodo di transizione, l'Assemblea (10 dicembre 1949) nominò l'olandese Adrian

Pelt commissario delle Nazioni Unite; egli sarebbe stato assistito da un « consiglio » formato da Egitto, Francia, Gran Bretagna, Italia, Pakistan, Stati Uniti, e da quattro delegati libici (uno per ciascuna delle tre regioni, uno per le minoranze).

Con deliberazione adottata il 21 novembre 1949 l'Assemblea generale dell'Onu decise che all'Eritrea sarebbe stato concesso un regime autonomo; la regione sarebbe stata unita all'Etiopia, mediante una federazione sotto la sovranità dell'imperatore d'Etiopia. Il 14 dicembre dell'anno successivo l'Assemblea nominò il boliviano Eduardo Anze Matienzo commissario delle Nazioni Unite in Eritrea, con il compito di redigere un progetto di Costituzione.

Con deliberazione del 21 novembre 1949 l'Assemblea generale dell'Onu decise che la Somalia italiana sarebbe divenuta stato indipendente e sovrano dopo dieci anni di amministrazione fiduciaria affidata all'Italia in nome delle Nazioni Unite; l'Italia sarebbe stata assistita da un « consiglio », del quale avrebbero fatto parte Colombia, Egitto e Filippine.

Con le tre deliberazioni, che sarebbero state nell'anno successivo perfezionate dai competenti organismi dell'Onu, si concludeva la trattativa per la definizione dei nostri territori in Africa. Era stata impostata e condotta, da parte italiana, con molta energia; il problema coloniale era considerato specialmente in termini di « sbocco », di « possibilità di collocamento » dell'eccedente popolazione. In un suo discorso al Comitato politico dell'Onu ⁵⁹, Sforza affermava:

« L'Italia democratica ha sempre considerato le sue colonie non tanto come interessi italiani, quanto come aspetti italiani di comuni interessi mondiali. È per questo che l'Italia riuscì a fondere il suo apporto col patrimonio storico economico culturale e morale delle popolazioni originarie, delle quali non una sola guarda con occhio malevolo a quella parte di popolazione italiana che attraverso le generazioni ha trovato fra loro una seconda patria. È perciò che sostenendo i diritti dei libici, degli eritrei e dei somali noi sappiamo di sostenere i diritti dei nostri connazionali ».

Impostazione convenzionale, che non si dissociava da quella tradizionalmente tipica dei gruppi dirigenti da Crispi ai nostri giorni, con accentuazioni diverse. Commenterà un critico straniero della politica estera italiana ⁶⁰:

⁵⁹ È del 1° ottobre 1949; riprodotto nella già citata rievocazione di Sforza: *Cinque anni a Palazzo Chigi*.

⁶⁰ Norman KOGAN, *Politica estera italiana*, Lerici, Milano 1963.

« ... dopo il secondo conflitto mondiale gli italiani ritennero inevitabile la tendenza al disfacimento degli imperi coloniali europei e assistettero con amaro compiacimento ai guai della Francia e della Gran Bretagna nei loro territori d'oltremare. Il conte Carlo Sforza, allora ministro degli Esteri, affermò alla Camera, nel 1949, che l'Italia approvava l'indipendenza della Libia e dell'Eritrea perché era nel suo interesse " non andare contro la corrente ". Naturalmente il governo italiano aveva combattuto vigorosamente dal 1945 in poi per conservare le colonie, e aveva scoperto questa nuova corrente solo dopo aver perso la battaglia. L'opposizione comunista attaccò Sforza per non aver preso la stessa posizione tre anni prima, e Sforza poté soltanto replicare che allora i tempi non erano ancora politicamente maturi e che il popolo italiano non era ancora pronto ».

In effetti, nel discorso pronunciato il 25 ottobre 1949 alla Camera dei deputati, Sforza disse:

« si è detto dai comunisti che noi avremmo dovuto assumere questa posizione tre anni fa. Potrei osservare che tre anni fa ministro degli Esteri era Nenni; ma io non gli faccio il minimo rimprovero di non aver agito in quel senso; fece bene anzi a non agire, perché in politica ogni cosa deve avvenire a suo tempo; ed è inutile illudersi sul valore di decisioni per le quali un popolo non è ancora maturo ».

In realtà, come annotò nel 1949 un osservatore della nostra vita politica ⁶¹:

« L'opinione pubblica italiana è stata abbandonata completamente alla propaganda dei nazionalisti e colonialisti di professione. Non solo i fogli neofascisti ma anche molti giornali " indipendenti " sono andati proclamando, con quotidiana insistenza, i " diritti " dell'Italia alle sue antiche colonie in termini esagitati ed escludenti ogni compromesso. Al governo sono state rivolte intimazioni secondo le quali " la nazione " non avrebbe tollerato ulteriori sacrifici; e chiunque accennasse anche a soluzioni di compromesso è stato bollato come traditore. Infine, è stato compiuto ogni sforzo per creare l'impressione che, malgrado le " macchinazioni " di alcune Potenze desiderose di umiliare l'Italia, vi fosse tuttora la possibilità di riportare sotto il controllo italiano quasi tutte, se non proprio tutte, le colonie pre-fasciste. È abbastanza naturale, perciò, che, quando poche settimane fa la questione è stata nuovamente dibattuta alle Nazioni Unite e la situazione effettiva è divenuta di dominio pubblico, la reazione di molti italiani sia stata improntata a sorpresa e a vivo risentimento contro il governo, che apparentemente non era riuscito a tutelare gli interessi nazionali, e contro i paesi stranieri

⁶¹ Leo J. WOLLEMBORG, *Italia al rallentatore*, Il Mulino, Bologna 1966.

che apparentemente avevano “ defraudato ” ancora una volta l'Italia. E i comunisti si sono prontamente uniti ai neofascisti e ai nazionalisti nell'attaccare le potenze occidentali e l'attuale governo italiano ».

Il problema, apparentemente, era stato impostato anche in modi semplicistici; ne riassume il senso l'on. Andreotti⁶², affermando: « L'Italia cercava affannosamente una soluzione giusta e serena per l'Africa. Poteva anche essere valida la tesi che l'epoca dei colonialismi era finita, ma nessuno poteva accettare che questo dovesse valere solo per una nazione, la nostra ». Racconta la figlia di De Gasperi⁶³:

« i comunisti incollarono sui muri un manifesto con l'effigie di mio padre e con la scritta: “ De Gasperi ha giocato le colonie a Parigi ”. “ Non è vero ” rispondeva Sforza, levandosi a sua difesa di fronte al parlamento⁶⁴: “ l'Africa non si è perduta né all'Onu né alla Conferenza di Parigi, né all'atto dell'armistizio: l'Africa si è perduta nel 1943 e l'ha perduta il fascismo ed esso solo, facendo cancellare dal punto di vista giuridico qualsiasi nostro diritto e titolo sui territori coloniali che l'Italia democratica aveva acquistato e sviluppato ” ».

La stessa testimone riferisce che De Gasperi ebbe dallo statista belga Paul Henri Spaak, in un colloquio del 20 novembre 1948, notizia che « l'Inghilterra non avrebbe ceduto la Cirenaica ».

« De Gasperi, narra la sua biografa, rispose che ci si chiedeva la rinuncia più dolorosa poiché era questo il nostro territorio che si poteva maggiormente sfruttare a scopo agricolo e demografico. Aggiunse che l'Italia, se avesse ottenuto gli altri territori coloniali, avrebbe permesso all'Inghilterra di rimanere con le sue forze militari in Cirenaica per completare gli apprestamenti strategici necessari... Era evidente che De Gasperi non vedeva nessuna rivendicazione possibile senza un accordo preventivo con gli inglesi i quali consideravano instabile la nostra posizione politica e temevano che le basi italiane potessero cadere in mano russa o funzionare in loro favore. Ma egli vedeva la questione anche dal lato puramente umano: “ seimila bambini, figli di coloni, sono trattenuti negli accampamenti in Italia e il manicomio di Tripoli è pieno di mamme impazzite perché i loro figlioli non ritornano ”. Questa nota manoscritta esce dal pacco degli incartamenti delle colonie italiane e rivela il vero problema dell'Italia, che era soprattutto a sfondo sociale ».

⁶² Nel citato libro, dedicato a *De Gasperi e il suo tempo*.

⁶³ Maria Romana CATTI DE GASPERI, *De Gasperi uomo solo*, cit.

⁶⁴ Nella seduta del 20 luglio 1949.

Sullo svolgimento delle trattative il punto di vista italiano influi scarsamente, se non nell'atto del « compromesso Sforza-Bevin », che fu respinto dalla maggioranza delle Nazioni Unite, anche in conseguenza d'un ripensamento britannico. Nel suo già ricordato libro, Alberto Tarchiani, che ebbe parte rilevante nella vicenda, afferma che « le innumerevoli discussioni, proposte, offerte, prove per eventuali compromessi... non dettero mai frutto alcuno; parvero sempre esercitazioni accademiche senza contenuto e senza avvenire ». Il nostro ambasciatore a Washington attribuisce all'URSS una responsabilità rilevante: « alle riunioni per la pace, l'elemento disastroso, che impedì ogni soluzione anche lontanamente favorevole a noi, fu la presenza della Russia, la quale chiese per sé *trusteeships* africani, con scopi evidenti, e rese necessario il rinvio di tutta la questione alle Nazioni Unite ». In effetti, premesso che nessuna prospettiva di soluzioni in nostro favore avrebbe potuto essere considerata senza l'accordo britannico (ciò che imponeva d'agire specialmente in direzione di Londra: come avvenne), era soltanto in un dibattito presso l'Onu che le speranze italiane avrebbero potuto essere riposte: nell'Onu il numero degli stati favorevoli alle tesi di Roma era — o poteva essere — ben più rilevante di quello dei nostri sostenitori nella Conferenza dei ventuno. Ma era una battaglia perduta ancor prima che la si iniziasse.

L'impero inglese vacillava, e soltanto l'abilità e il realismo dei dirigenti di Londra poterono evitare che si verificassero situazioni di grave crisi, come quelle che hanno caratterizzato la fine di altri imperi coloniali: Francia, Olanda, Belgio. Le nazioni afro-asiatiche svolgevano un ruolo di protagoniste, anche nella consapevolezza che presto, con l'emancipazione di molti territori coloniali, il loro numero sarebbe aumentato, la loro influenza nell'Onu sarebbe divenuta determinante. Nella fase conclusiva del negoziato — riferisce Tarchiani — « l'azione metodica più abilmente sabotatrice fu quella dell'Inghilterra »; « ci avversarono duramente gli stati arabo-asiatici, e in parte notevole gli Stati Uniti, con le loro note e manifeste pregiudiziali anticolonialistiche »; « sole a sostenerci furono sempre le Repubbliche dell'America Latina, meno un paio di esse dominate da interessi particolari »; « la Francia ci sostenne spesso... anche perché vide — con facile profezia — nella nostra perdita del controllo in Libia una seria minaccia per la quiete del suo impero nord-africano »; « il Sud-Africa e il Belgio ci fiancheggiarono sovente »; « il gruppo dei russi e satelliti capeggiò invece costantemente, o sostenne, l'azione violenta anticoloniale, in odio all'Inghilterra e agli Stati Uniti ed a tutti gli altri paesi che avessero territori, in pos-

sesso o in amministrazione, con popolazioni impreparate all'auto-governo ».

Il negoziato, nella fase conclusiva, s'aprì nella primavera del 1949 presso il Comitato politico dell'Onu. Nel periodo precedente (quello delle trattative nel Consiglio dei ministri degli Esteri e nella Conferenza dei ventuno) la posizione italiana era stata impostata sulla richiesta di un'amministrazione fiduciaria in tutti i territori coloniali, dopo un tentativo, dimostratosi inattuabile, d'ottenere il mantenimento del possesso della Libia (con concessioni strategiche in alcune zone della Marmarica e nella piazzaforte di Tobruk alla Gran Bretagna) e in Eritrea (con concessione all'Etiopia d'uno sbocco al mare), mentre si sarebbe accettata l'amministrazione fiduciaria della Somalia. All'interesse britannico per lo smembramento dei possedimenti coloniali italiani s'opponavano le incertezze degli Stati Uniti (che giunsero anche a considerare la possibilità di *trusteeships* plurimi) e della Francia, il proposito sovietico d'ottenere in amministrazione fiduciaria l'Eritrea e la Tripolitania (in un secondo tempo, Molotov annunciò che il governo dell'URSS avrebbe limitato le proprie richieste alla sola Tripolitania). Il 20 ottobre del 1947, dimostratasi l'impossibilità d'un accordo, la Conferenza dei sostituti dei ministri degli Esteri costituì una commissione quadripartita d'indagine sulla situazione dei nostri territori in Africa. Le risultanze dell'inchiesta, svolta *in loco*, non furono concordi se non nel rilievo dell'impreparazione dei locali all'autogoverno. Gli interventi italiani erano stati caratterizzati da tre memoranda (5 novembre 1947, 12 gennaio 1948, 19 marzo 1948) sulle situazioni particolari rispettivamente in Eritrea, in Somalia, in Libia. Dopo che il rapporto della commissione quadripartita d'indagine era stato comunicato al nostro governo, all'inizio dell'estate del 1948, i supplementi dei ministri si riunirono nella Lancaster House di Londra, dove (30 luglio 1948) ascoltarono dall'ambasciatore d'Italia, Tommaso Gallarati Scotti, una nuova richiesta di amministrazione fiduciaria italiana dei tre territori africani per conto dell'Onu.

In una lettera del 5 febbraio 1948 all'ambasciatore in Gran Bretagna⁶⁵, Sforza denunciava l'atteggiamento inglese come « completamente negativo »: « non si potrebbe altrimenti spiegare, scriveva, come mai le Amministrazioni Militari dei quattro territori⁶⁶ seguano concordemente una identica linea, identica perfino negli

⁶⁵ È riprodotta in *Cinque anni a Palazzo Chigi*.

⁶⁶ I quattro territori erano la Tripolitania, la Cirenaica, l'Eritrea e la Somalia. Infatti, prevalevano le tesi della divisione della Libia in due zone distinte (Tripolitania e Cirenaica), mentre persistevano dubbi sulla sorte del Fezzan, occupato dai francesi e poi inserito nel nuovo stato libico.

errori più grossolani »; e aggiungeva: « i pochi raddrizzamenti morali ottenuti, li ha decisi Bevin dopo i suoi colloqui meco ». Sforza valorizzava le nuove posizioni nel mondo arabo, affermando che « un punto fermo della nostra politica sin dall'inizio dei contatti per la pace fu la ripetuta richiesta che per la questione della Libia potessimo condurre delle conversazioni a tre, insieme con gli Inglesi e con gli Arabi ». Sforza si riferiva a una lettera inviatagli il 27 gennaio dall'ambasciatore, il quale gli comunicava che « a Londra si è ansiosi di vedere “ quale Italia emergerà dalle elezioni del 18 aprile ” »: e il ministro degli Esteri aveva un facile gioco nel ribattere che pure in considerazione di quel voto si sarebbe dovuto agire con maggiore perspicacia:

« è follia guardare le elezioni italiane dalla finestra, quasi che il risultato di esse non fosse per loro, per la loro sicurezza, per la pace del mondo, un elemento tanto vitale quanto per l'Italia... la nostra situazione politica interna è influenzata — come mai accadde finora — dalla sua posizione internazionale... Lo vogliono o non lo vogliono capire che è degno delle esitazioni del 1914 e del 1938 pensare: “ guarderemo come andranno le elezioni italiane del 18 aprile ”? Queste sono attitudini suicide. Non è più tempo di *wait and see*. È tempo di agire, di agire in ogni campo; di non ripetere anche qui il fatale *too little and too late*. Fa' loro sentire, ti scongiuro, che non si facciano orgogliose illusioni: che siamo *all of us in the same boat*... Un'attitudine così *superior*, così falsamente puritana come quella che sento a Mogadiscio⁶⁷, può voler dire la elezione di parecchi deputati comunisti più dell'inevitabile... ».

Da questa lettera risulta in tutta evidenza un'impostazione del problema coloniale italiano, da parte delle quattro potenze direttamente interessate al trattato di pace, o almeno da alcune di esse, in termini di attesa prudente: si voleva conoscere quale regime sarebbe stato scelto dagli italiani nelle più importanti elezioni di quel tempo in uno stato europeo. Il risultato, peraltro, non influì sulle decisioni dei Quattro. Da parte nostra si insisteva nella trattazione del problema su una base prevalentemente di politica interna: tenendo conto, in effetti, non soltanto dell'esigenza di collocamento dell'eccedente manodopera, sibbene anche delle opinioni molto diffuse nel pubblico; e gli stessi comunisti dimostravano di preoccuparsi di tali opinioni, impostando la loro polemica antigovernativa su un

⁶⁷ L'11 gennaio del 1948, in conseguenza specialmente dei molti errori compiuti dalle autorità britanniche d'occupazione in Somalia, s'erano verificati moti popolari, che portarono a un massacro di italiani residenti nella capitale e in altre zone.

motivo nettamente nazionalistico, che superava — è giusto notarlo — i limiti d'una logica trattazione partitica.

« Perché, scriveva Sforza a Bevin⁶⁸, gli italiani vogliono ritornare in Africa, sebbene privi di denari, d'esercito? Personalmente, io preferirei una gigantesca ricostruzione nel Meridione e in Sicilia, piuttosto che spendere un solo centesimo in Africa. Ma Ella sa troppo bene che certe tradizioni costituiscono una forza che non è possibile ignorare; non si può andare "contro corrente". E, comunque, io L'assicuro che siamo pronti, siamo ansiosi di creare una nuova forma di vita nei territori nei quali ritorneremo... Io non chiedo che voi ci aiutiate. Vi chiedo soltanto di difendere voi stessi. Ogni settimana perduta oggi su vecchie considerazioni diplomatiche potrebbe determinare la storia — una gran brutta storia — per un'intera generazione ».

Nella lettera a Bevin, per la massima parte dedicata — traendo motivi dai gravi incidenti in Somalia — a denunciare i metodi della politica britannica nei nostri territori africani, si riconosceva pure che soltanto da un'intesa anglo-italiana avrebbe potuto scaturire una prospettiva di sistemazione delle colonie. In questo ambiente si formò il « compromesso Sforza-Bevin ». Le sue premesse immediate erano nella dimostrata incapacità dell'Onu di trattare adeguatamente il problema. Sforza aveva rappresentato il punto di vista italiano in un discorso (11 aprile 1949) davanti al Comitato politico dell'Assemblea generale. In sintesi, l'Italia chiedeva:

- l'amministrazione fiduciaria della Somalia;
- l'amministrazione fiduciaria della Tripolitania (da accompagnarsi a quella britannica della Cirenaica e francese del Fezzan);
- l'amministrazione fiduciaria dell'Eritrea con l'impegno di concedere l'autogoverno alle sue popolazioni e uno sbocco al mare (nella zona di Assab) all'Etiopia.

Il Comitato politico dell'Assemblea aveva ricevuto già due proposte. La prima (5 aprile) era stata elaborata dalle nazioni latino-americane, e prevedeva: l'amministrazione fiduciaria italiana della Somalia, l'amministrazione italiana della Tripolitania, l'amministrazione britannica della Cirenaica (il territorio libico, cioè, avrebbe dovuto esser diviso in due possedimenti), una nuova indagine sulla situazione in Eritrea (i risultati dell'inchiesta compiuta dalla commissione quadripartita erano generalmente ritenuti insoddisfacenti e non obiettivi). La seconda proposta (7 aprile) era stata presentata

⁶⁸ E pubblicata in *Cinque anni a Palazzo Chigi*.

dal delegato inglese McNeil, e prevedeva: l'assegnazione del Fezzan, alla tutela della Francia, della Cirenaica alla tutela della Gran Bretagna, la cessione dell'Eritrea all'Etiopia con l'eccezione delle province occidentali, che sarebbero passate al Sudan, l'attribuzione all'Italia dell'amministrazione fiduciaria della Somalia; nessuna proposta riguardante la Tripolitania⁶⁹ era contenuta nel progetto britannico.

Un solo elemento era acquisito: la disposizione quasi concorde di concedere all'Italia la responsabilità dell'amministrazione fiduciaria in Somalia. Un altro elemento certo era l'assegnazione della Cirenaica alla Gran Bretagna. Sugli altri problemi le opinioni erano diverse, imprecise. Il dibattito nel Comitato politico dell'Assemblea generale dell'Onu — integrato da numerosi colloqui, da trattative dette « di corridoio » — non portava a un accordo. Il delegato degli Stati Uniti, John Foster Dulles, che sarebbe divenuto segretario di stato nel gennaio del '53, tentò di indurre gli inglesi (con una « nota » del 27 aprile 1949) ad accordarsi con gli italiani per una regolamentazione del problema su tali basi:

- amministrazione fiduciaria italiana della Somalia;
- annessione dell'Eritrea all'Etiopia, eccezion fatta per le province occidentali (da « passare » al Sudan) e con speciali garanzie per le comunità italiane;

- studio d'uno speciale progetto d'amministrazione fiduciaria della Libia da parte d'una commissione *ad hoc* (Stati Uniti, Gran Bretagna, Italia, Francia, Egitto): essa avrebbe dovuto riferire all'Onu entro un anno, quando si sarebbe riunita l'Assemblea generale per la sua prossima sessione, e nello studio del progetto avrebbe dovuto tener conto e della divisione amministrativa della Libia (nelle sue diverse componenti) e della necessità di promuovere l'indipendenza.

Il « progetto Dulles » fu immediatamente respinto da Londra, perché non prevedeva l'amministrazione fiduciaria britannica della Cirenaica. L'indomani (28 aprile) i delegati latino-americani comunicavano a Dulles che avrebbero votato contro l'amministrazione fiduciaria britannica in Cirenaica, se non fosse stato contemporaneamente risolto in favore dell'Italia il problema della Tripolitania. Il 29 aprile il governo di Londra, per il tramite del delegato all'Onu, McNeil, proponeva una soluzione di compromesso, limitata alla Libia: affidare subito l'amministrazione fiduciaria della Cirenaica alla Gran Bretagna; rinviare le decisioni per le restanti regioni

⁶⁹ Nelle sue memorie, Tarchiani afferma che l'Inghilterra « voleva abbandonare la pesante amministrazione » della Tripolitania.

libiche alla stessa commissione *ad hoc* prevista dal « progetto Dulles ». L'iniziativa di McNeil fu accolta negativamente dai latino-americani, i quali controproposero (30 aprile) una nuova formula per la Libia: proclamazione contemporanea delle amministrazioni fiduciarie italiana in Tripolitania, britannica in Cirenaica, francese nel Fezzan; l'Italia avrebbe dovuto essere assistita da un consiglio, composto da Stati Uniti, Italia, Gran Bretagna, Francia e uno stato arabo. I brasiliani proponevano anche una soluzione alternativa: istituzione d'un comitato — composto come quello suggerito da Dulles — per lo studio dei problemi delle tre amministrazioni fiduciarie, con previsione di concedere l'indipendenza alla Libia entro 10 anni e in un tempo imprecisato alla Somalia e all'Eritrea (nel caso di questi due territori, l'Egitto avrebbe dovuto essere sostituito nel comitato dall'Etiopia).

Era tale la situazione, quando Sforza e Bevin realizzarono l'accordo di compromesso. In un telegramma all'ambasciatore Gallarati Scotti, Sforza affermava: « di fronte al costante ondeggiamento da parte inglese — basato forse su un'antica sfiducia che sentiamo non meritare e che dopo la firma del Patto atlantico ci pare offensiva — non ci sembra il caso di formulare proposte che sarebbero prese in considerazione un momento e subito dopo rigettate ». Comunque, egli ribadiva il proposito di realizzare « intese permanenti ed attive », « più necessarie che mai dopo il Patto atlantico ». Sforza era convinto, specialmente tenendo conto dello svolgimento del dibattito in seno al Comitato politico dell'Onu, che ⁷⁰ « solo una via d'uscita era possibile: un accordo diretto con l'Inghilterra »; scrisse nelle sue memorie: « fui perciò lieto che la firma dello Statuto del Consiglio europeo, fissato per quei giorni a Londra, mi offrisse il destro di incontrarmi nuovamente con Bevin. Il 5 e 6 maggio ebbi non so quante ore di drammatiche discussioni con Bevin al Foreign Office ». Alla mezzanotte del 6 maggio, egli telegrafava a De Gasperi i termini dell'intesa:

« *Libia*: a) la Cirenaica sarà posta in regime di *trusteeship* internazionale e la Gran Bretagna ne sarà la Potenza amministratrice; b) il Fezzan sarà posto sotto *trusteeship* internazionale e la Francia ne sarà la Potenza amministratrice; c) la Tripolitania sarà posta sotto *trusteeship* internazionale alla fine del 1951 e l'Italia ne sarà la Potenza amministratrice. Nel periodo interinale continuerà l'amministrazione britannica, ma questa sarà assistita da un Consiglio consultivo composto da Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia, Italia, Egitto (o altro stato arabo) e da un rap-

⁷⁰ Vedi *Cinque anni a Palazzo Chigi*.

presentante della popolazione locale. La competenza e i doveri del Consiglio consultivo, come pure la sua sede nonché la procedura per il trapasso all'Italia dell'amministrazione, saranno definiti dai membri del Consiglio stesso in consultazione con l'autorità amministratrice.

Eritrea: con l'eccezione delle province occidentali, l'Eritrea sarà ceduta all'Etiopia, ma questa, mediante un trattato con le Nazioni Unite, darà garanzia di uno speciale Statuto per le città di Asmara e Massaua. I termini di tale garanzia saranno stabiliti dalle Nazioni Unite in consultazione con l'Italia. Le province occidentali saranno incorporate nel vicino Sudan.

Somalia: sarà posta sotto *trusteeship* internazionale e l'Italia ne sarà la Potenza amministratrice ».

Questo è il testo ⁷¹ della mozione britannica, che McNeil, su istruzione di Bevin, avrebbe proposto all'Onu. Prima di rilevare alcuni commenti al « compromesso », sembra interessante riferire che così Sforza iniziò il telegramma a De Gasperi: « Oggi lunga conversazione con Bevin che si lagnò vivamente della nostra opposizione per la Cirenaica e di aver fatto intervenire il Papa in America latina. Gli mostrai il ridicolo del primo lagno e gli dichiarai che per la solidarietà sudamericana con noi non avevamo bisogno dell'intervento del Papa, ma che se il Pontefice era veramente intervenuto ⁷² ciò doveva insegnare a lui che almeno al Vaticano si interessavano del prestigio di un governo che aveva reso qualche servizio all'Europa ». Un'altra premessa di Sforza dev'essere menzionata. Nello stesso telegramma a De Gasperi, egli, infatti, osservò: « La sola cosa che mi colpì fu la minaccia che sentii sincera di far evacuare le truppe inglesi dalla Tripolitania, ciò che creerebbe dei disordini che ce la farebbero perdere per sempre. Dopo lungo dibattere e dopo studio di un breve mio promemoria, in cui asserivo non solo necessità per noi della Tripolitania ma anche che Massaua e Asmara non fossero date in mano all'Etiopia, finimmo dopo tre ore per accordarci sulla formula... »: quella indicata nel messaggio di Bevin a McNeil.

« Ritengo in coscienza, commentava Sforza nel telegramma a De Gasperi, che questo è solo modo salvare per noi Tripolitania e le due città eritree. Ritengo che è solo modo andare pacificamente in Tripolitania perché senza questo accordo romperemmo forse per lungo tempo con l'Inghilterra che ci creerebbe in Africa ogni sorta di difficoltà. Eviteremo le rivolte e due anni di spese militari avendo

⁷¹ Riprodotto nel citato volume di memorie di Sforza.

⁷² Sull'episodio non è stato possibile ottenere informazioni: potrebbero risultarne elementi interessanti sui rapporti fra Italia e Santa Sede.

invece tempo di prepararci. Se si spiega agli italiani a qual passato e a quali pericoli sfuggiamo sarà un successo ». Spiegare agli italiani... « Sforza, scrive Tarchiani nelle sue memorie, era sicuro di aver ottenuto un notevole successo a Londra, e si meravigliava con De Gasperi che i "giornali amici" non lo mettessero sufficientemente in luce. Fece anche dichiarazioni in tal senso ai giornalisti al suo ritorno a Roma ». Anche nel governo le reazioni non erano positive, e Andreotti (nel citato volume) racconta:

« il 10 maggio Sforza riferì ad uno sbigottito Consiglio dei ministri le linee di quello che era stato il compromesso Sforza-Bevin... Il brusco ed impreveduto passaggio dalla tesi del rinvio a quella ora accennata non era fatto per accendere di entusiasmo i membri del nostro governo... Diranno gli storici nel futuro se sarebbe stato utile all'Italia accedere al compromesso e cercare di condurlo in porto ⁷³... Purtroppo le esigenze psicologiche di un popolo non consentono gesti di obiettiva lungimiranza, e non mancò anche tra le persone più responsabili chi disse che era meglio perdere tutto che accettare una soluzione di compromesso... All'opposizione di sinistra fu di facile gioco l'ironizzare sulla scarsa efficacia del Patto atlantico... Bene disse un nostro ministro, che cioè l'Inghilterra rischiava di farsi odiare in Italia, il che non era avvenuto nella grande massa del nostro popolo né durante le sanzioni economiche del 1935 né a causa dei terribili bombardamenti dell'ultima guerra ».

Bastano questi accenni a indicare quanto fosse diffuso un atteggiamento, forse anche comprensibile nell'opinione pubblica turbata dalle vicende belliche e dal carattere costantemente punitivo delle decisioni dei vincitori, ma difficilmente giustificato in coloro — come i ministri ai quali ha accennato Andreotti — i quali avrebbero dovuto ben conoscere i veri termini del nostro rapporto con le Nazioni Unite. Nella fase immediatamente successiva al « compromesso Sforza-Bevin » il gruppo dirigente e la diplomazia agirono in modi imprecisi, quasi disordinati. La riunione del Consiglio dei ministri si svolse il 10 maggio mentre già il 6 maggio il nostro ambasciatore a Washington e i diplomatici italiani impegnati nel negoziato all'Onu avevano appreso dagli inglesi (in una conversazione del delegato Clutton con Gastone Guidotti) e non da Roma della conseguita intesa. Nello stesso giorno del 6 maggio ne avevano avuta notizia le delegazioni latino-americane, che erano impegnate nella difesa del progetto brasiliano, formalmente presen-

⁷³ Qui Andreotti è in errore, perché la reiezione dell'accordo Bevin-Sforza non fu causata da noi, bensì da un voto delle Nazioni Unite.

tato il 4 maggio dai rappresentanti di 18 delle 20 repubbliche. « Sentimmo, racconta Tarchiani, che tra i nostri amici serpeggiava un po' di freddo, sia perché non erano stati avvertiti di nulla (dopo essere stati tanto sollecitati e spinti ad agire in nostro favore), sia perché immaginavano che un accordo a due, estraneo alle Nazioni Unite e ad ogni procedura societaria, avrebbe trovato seri ostacoli e sarebbe stato molto probabilmente votato al fallimento ».

Istruzioni a Tarchiani — che dirigeva a New York un complesso e delicato lavoro, reso ingrato e difficile anche dall'impreciso atteggiamento di Roma — furono trasmesse il 7 maggio, ed erano centrate soltanto sulla preoccupazione d'evitare che, essendo stato realizzato l'accordo fuori del quadro della trattativa in seno all'Onu, si proponessero e approvassero emendamenti peggiorativi. Secondo Tarchiani, « il presidente De Gasperi rimase molto perplesso, soprattutto per essere stato messo in condizioni di dover accettare un fatto compiuto »; tuttavia, egli lo sostenne e respinse le dimissioni di Sforza, « giacché, scrive il nostro ambasciatore a Washington, per quanto irrealista e urtante per un'opinione pubblica mantenuta erroneamente in un vano mondo d'illusioni, questo risultato era ancora gran parte di quello che si poteva ottenere in quei giorni, e più di quanto non si ottenesse poi in seguito ». Il governo appariva prevalentemente preoccupato per le reazioni suscitate dall'accordo Bevin-Sforza nel paese; avrebbe subito all'Onu una seria sconfitta politico-diplomatica.

L'annuncio dell'accordo di Londra aveva provocato uno sbandamento tra i sostenitori delle tesi italiane: sostenitori, giova dirlo, in linea di principio, e non su tutti i particolari aspetti della linea d'azione. Qui fu uno dei nostri errori più gravi, perché soltanto i 18 latino-americani furono costantemente e senza riserve al nostro fianco, mentre si esitò nella ricerca di solidarietà in altri settori dello schieramento internazionale (specialmente in quello asiatico), dove la delegazione britannica, per contro, agiva con successo. Gli inglesi riuscirono a ottenere un voto in loro favore per la soluzione del problema cirenaico, mentre le nostre richieste in Tripolitania furono respinte per un solo voto⁷⁴. In pratica, l'accordo di Londra

⁷⁴ Fu determinante il voto del delegato di Haiti. Nelle sue memorie, Sforza racconta: « tragicomico apparve ciò che si seppe negli Stati Uniti e qualche ora dopo in Europa: cioè che il sol voto contrario... fu dato dal rappresentante di Haiti, un tipo di cui le personalità più serie di Haiti — e ce ne sono — ammisero, quasi scusandosi, che quella sera era ubriaco e comunque non sapeva nulla della Somalia ». In termini più spregiudicati, Tarchiani afferma che « quel rappresentante, ottenuto un relativamente lauto compenso per cambiar parere all'ultima ora, bevve un doppio whisky ed entrò nell'aula per votare contro ». Inoltre, il delegato etiopico

non resse alla prova dell'Onu, e il 19 maggio fu deciso che la questione fosse discussa durante la sessione autunnale.

Il « compromesso Sforza-Bevin » era l'ultima trincea della difesa dei nostri territori in Africa, ma non fu inteso come tale dall'opinione pubblica. Lo constatava Sforza nella sua lettera di dimissioni a De Gasperi:

« lo sviluppo delle decisioni britanniche che da tempo andavano maturando per la Cirenaica ha provato che vedemmo chiaro quando col compromesso di Londra cercammo, anche a costo di sacrifici dolorosi, di salvaguardare nuovi modi di nostra presenza in Africa. Il governo non ha quindi niente da rimproverarsi, al contrario. Né io mi pento di aver cercato di tutelare i nostri interessi supremi ben sapendo che sarei stato attaccato... Gli ultimi a poter criticare sono coloro che, difensori vergognosi del regime che rovinò ogni nostra diretta influenza in Africa, osano ora alzar la testa e condannare un compromesso che, se ebbe un difetto, fu di non innovare abbastanza di fronte alla nuova atmosfera che si forma nel vicino continente ».

Era qui il preannuncio d'un nuovo indirizzo, del quale il presidente del Consiglio — respinte « con cordiale affetto » le dimissioni di Sforza — dava notizia il 31 maggio ai delegati della Somalia, dell'Eritrea e della Libia, che avevano sostato a Roma nel viaggio di ritorno in patria da New York, dove avevano partecipato alle trattative sulla sorte dei loro territori nazionali. Si legge nel documento:

« Il governo italiano, convinto di interpretare il pensiero di tutti gli stati facenti parte dell'Onu e di realizzare appieno le crescenti aspirazioni dei popoli africani interessati, è venuto nella determinazione di dichiararsi favorevole alla piena e completa indipendenza delle sue antiche colonie; indipendenza che, a suo avviso, può realizzarsi per l'Eritrea e per la Libia immediatamente, salvaguardando il principio dell'unità e integrità dei due territori, e per la Somalia a breve scadenza dopo un regime transitorio la cui durata e natura dovrebbero essere decisi dall'Onu... Il governo italiano fa pieno affidamento su tutte le popolazioni dei territori suddetti, autoctone e italiane immigrate, perché continuino, come hanno fatto con benefici risultati nel lungo periodo di amministrazione italiana, a collaborare lealmente e fraternamente al progresso dei loro paesi. In quest'opera esse potranno fare sempre assegnamento sull'appoggio dell'Italia »⁷⁵.

si astenne, ma « dopo la votazione dichiarò, in privato, che avrebbe votato a favore se avesse supposto che il suo voto sarebbe bastato a salvare tutta la risoluzione ».

⁷⁵ In *Cinque anni a Palazzo Chigi*.

Così era tentato il superamento della posizione britannica, prevenendo d'un solo giorno la proclamazione unilaterale dell'indipendenza della Cirenaica (1° giugno, con l'annuncio dell'emiro Idris el Senussi e del rappresentante inglese De Candole davanti al Congresso nazionale della Cirenaica). La nuova tesi italiana era esposta da Sforza nel discorso pronunciato il 1° ottobre al Comitato politico dell'Assemblea generale dell'Onu. Egli prometteva, in particolare: « il popolo italiano... si è convinto che deve perseguire sempre più attivamente l'amicizia di quegli stati che sicuramente sorgeranno sui territori cui esso ha recato, con tanta abnegazione, i benefici della civiltà... Né il tempo, né gli eventi, né le influenze estranee potranno mai cancellare questa amicizia ». Il 5 ottobre, parlando alla Camera dei deputati, Sforza affermava che, dopo la rielezione del compromesso di Londra, « divenne nostro dovere morale e nostro interesse politico propugnare per i primi la tesi dell'indipendenza »; « era interesse dell'Italia e del suo avvenire non andare contro corrente ». In tale occasione, rispondendo alle critiche rivolte dall'on. Pietro Nenni, Sforza disse:

« sarà bene ricordare che la Russia in un primo tempo chiese l'amministrazione diretta di una delle colonie italiane, preferibilmente la Tripolitania; poi si orientò verso una forma di amministrazione congiunta italo-sovietica per la Tripolitania e anglo-sovietica per la Cirenaica. Resasi conto che le sarebbe stato impossibile raggiungere tali obiettivi, chiese che l'amministrazione delle nostre ex colonie ci venisse affidata. Ma tale suo atteggiamento non poteva avere nessun pratico risultato, visto che quei territori erano saldamente occupati da altri e fortemente presidati. Non si trattò che di una osservazione teorica, priva di ogni utilità pratica. Quando si venne ai fatti e si passò dalle parole alla realtà, le cose cambiarono radicalmente. Ciò accadde per la prima volta quando, durante la sessione dell'Onu del '48, sorse per noi la possibilità di vederci assegnato il *trusteeship* per la Somalia. Fu il primo spiraglio pratico in favore della tesi italiana di allora. Che accadde? Questo accordo fu sabotato dalla Russia con una inaspettata presa di posizione. La Russia richiese infatti che l'intero problema degli ex territori italiani d'Africa venisse contemporaneamente risolto dal Comitato delle quattro grandi potenze, ciò che voleva dire praticamente rinviare *sine die* l'assegnazione all'Italia del *trusteeship* sulla Somalia... L'assegnazione è tuttora all'esame della commissione politica dell'attuale Assemblea dell'Onu. Proprio l'altro giorno la Russia ha votato ancora una volta contro l'assegnazione di quel territorio all'Italia, sostenendo l'opportunità di un *trusteeship* collettivo... ».

La nuova posizione italiana, osserva Tarchiani, « era un grosso salto dall'accordo di Londra del 6 maggio; ma era anche, per forza

di cose, un adeguamento ad una realtà che avevamo stentato a riconoscere, e tuttavia si era imposta a noi che avevamo perduto la guerra, come s'imponeva con più severe conseguenze in altre regioni, più vaste e ricche delle nostre, a danno di potenti paesi anche vincitori ». L'Assemblea generale dell'Onu decise la sostanziale accettazione del programma italiano del 31 maggio.

Si può concludere questa breve narrazione della battaglia perduta con alcune osservazioni di Alberto Tarchiani:

« il problema delle nostre colonie — che ci costavano tanti sacrifici, sciupati dalla sovrapposizione di noti abusi ed errori — costituiva soprattutto una delicata questione politica. L'opinione pubblica — che sentiva il peso dei sacrifici subiti, e che stentava a valutare negativamente gli abusi e gli errori — non voleva intendere perché l'Italia dovesse essere spogliata dei suoi possedimenti oltremare, anche di quelli più poveri ed onerosi. Fu così che uomini non attaccabili per spiriti colonialistici dovettero — e lo fecero con ogni cura ed impegno — adoperarsi a salvare il possibile; mentre l'immediato abbandono e l'inizio di una nuova politica di cooperazione con le popolazioni, su altre basi, avrebbe potuto essere una tesi difendibile e forse anche più conveniente per noi in campo pratico »⁷⁶.

Si concludeva una fase difficile del nostro periodo postbellico. L'Italia otteneva soltanto l'amministrazione fiduciaria della Somalia, che avrebbe guidato all'indipendenza regolarmente, al termine dei dieci anni previsti dall'accordo.

b) *Revisione del trattato di pace.* - Una dichiarazione congiunta fu pubblicata il 26 settembre 1951 dai governi degli Stati Uniti, della Gran Bretagna e della Francia per affermare che essi « hanno esaminato da qualche tempo quali siano i mezzi migliori per risolvere nell'interesse dello sviluppo armonico della collaborazione tra le nazioni libere i problemi posti dal trattato di pace con l'Italia ». Si riconosceva che l'Italia, dopo aver « lealmente collaborato con gli alleati durante l'ultima parte della guerra come cobelligerante, ha ristabilito le istituzioni democratiche »,

⁷⁶ Lo stesso Tarchiani ricorda che « fin dall'inizio del 1944 Sforza, a Napoli, aveva lanciato l'idea di un consorzio internazionale di tutte le colonie africane, con un'amministrazione che desse precedenza e prevalenza alle questioni economiche e si occupasse soprattutto dello sviluppo sociale e civile delle popolazioni ». Le sue tesi furono contrastate dagli stati in possesso di colonie, e non incontrarono l'accoglienza favorevole degli africani e degli asiatici, « che aspiravano all'indipendenza e all'autogoverno »: « così, commenta Tarchiani, anche questo modernistico sogno si perse nel nulla ».

e « nello spirito della Carta delle Nazioni Unite non ha mai cessato di apportare agli altri governi pacifici e democratici tutto il concorso che esige la solidarietà dei popoli liberi ». Si riconosceva pure che « ciononostante, sebbene l'Italia abbia avuto a varie riprese l'appoggio della maggioranza degli stati membri votanti all'Assemblea generale, essa è ancora impedita da un veto ingiustificabile ad ottenere l'ammissione alle Nazioni Unite, malgrado le disposizioni del trattato e della Carta ». Si ammetteva che « inoltre, l'Italia si trova ancora soggetta, in base al trattato di pace, ad alcune restrizioni e incapacità », che « non corrispondono più alla situazione attuale né allo *status* dell'Italia, come membro attivo ed uguale della comunità delle nazioni democratiche e pacifiche ». Donde « ognuno dei tre governi perciò dichiara di essere pronto a considerare favorevolmente una richiesta del governo italiano tendente a rimuovere, per quanto concerne le sue relazioni individuali con l'Italia, le restrizioni e discriminazioni permanenti attualmente in atto, che sono superate dagli eventi o ingiustificate nelle circostanze attuali o incidono sulla capacità dell'Italia di assicurare la propria difesa ». Inoltre, « ognuno dei tre governi riafferma la propria decisione di compiere ogni sforzo per assicurare l'ingresso dell'Italia nell'Onu ». I tre governi concludevano esprimendo la fiducia che anche gli altri firmatari del trattato di pace agissero nello stesso senso ⁷⁷.

Con tale dichiarazione tripartita s'iniziò la fase esecutiva della revisione del trattato di pace; la revisione sarebbe stata giudicata definitiva il 10 maggio del 1955, quando, durante una riunione del Consiglio della Nato, il segretario di stato americano, John Foster Dulles, disse: « il mio governo ritiene opportuno ricordare quanto attiva e importante sia stata la parte svolta dall'Italia per realizzare i progressi compiuti verso una crescente solidarietà europea e atlantica. Il mio governo ha ripetutamente dichiarato che considera i diversi aspetti discriminatori del trattato di pace con l'Italia come superati, e non corrispondenti alla posizione della nuova Italia. Il mio governo considera l'Italia una preziosa alleata e un membro libero ed uguale nel consesso delle nazioni democratiche e amanti della libertà ». S'associarono a Dulles i ministri degli Esteri di Gran Bretagna, Francia, Canada, Belgio, Olanda, Grecia: dei governi aderenti al Patto atlantico, cioè, che avevano firmato il trattato di pace con l'Italia.

In effetti, la dichiarazione di Dulles (inserita, sostanzialmente,

⁷⁷ Per il testo integrale vedi in « Relazioni Internazionali », 29 settembre 1951, n. 39, p. 755.

nel comunicato conclusivo della riunione del Consiglio ministeriale della Nato) non aggiungeva molto al decadimento delle clausole militari e discriminatorie, che era stato annunciato nel settembre del 1951. Alle specifiche richieste formulate da parte dell'Italia avevano aderito 14 dei 21 firmatari del trattato. Il significato della « dichiarazione di Parigi » consisteva specialmente nella conferma d'un atteggiamento di stima nei confronti dell'Italia da parte dei suoi alleati nella Nato: e ciò assumeva particolare interesse per la parte che, nell'imminente Conferenza di Messina, sarebbe stata svolta dal nostro governo in favore dell'unità europea.

Come s'è già detto, il problema della revisione del trattato di pace era stato impostato già prima della sua ratifica da parte dell'Italia e degli altri stati firmatari ⁷⁸. La questione consisteva — per Sforza ⁷⁹ — nello « smantellamento politico », nella « estinzione morale » del trattato, poiché non era possibile « eliminare tutto intero il trattato nelle sue clausole più dure, che erano e sono quelle territoriali ». « Se, annotò Sforza, la tensione tra Occidente e Russia impedì il logico e legittimo nostro ricorso al Consiglio ambasciatoriale dei quattro Grandi prima, e dopo all'autorità ben maggiore dell'Onu — da cui il persistente veto sovietico ci escluse — per ottenere una revisione graduale del trattato in quelle sedi naturali, fu giocoforza agire per altra via, sia per le clausole politiche e territoriali (Trieste e il TLT), sia per quelle economiche (beni italiani e riparazioni), sia infine per quelle militari ».

Quando si ottenne la dichiarazione anglo-franco-americana del settembre 1951, già una revisione del trattato era stata *de facto* parzialmente compiuta. Infatti:

— la dichiarazione tripartita del 1948 aveva posto in discussione le clausole del trattato riguardanti Trieste, riconoscendo il diritto italiano;

— l'ottenimento dell'amministrazione fiduciaria della Somalia aveva fatto superare l'art. 23 del trattato, in base al quale « l'Italia rinuncia a tutti i diritti e titoli sui possedimenti italiani in Africa »;

— dopo il 1947 erano stati stipulati numerosi accordi, che portarono alla « liberazione » di beni italiani all'estero, a intese nel campo navale (specialmente — scrisse Sforza nelle sue memorie — « con gli S.U. e con l'Inghilterra, che generosamente rinunciarono alla quota loro dovuta » della nostra flotta; e altri accordi navali furono realizzati con la Francia, con la Grecia e, in diversi modi, con l'URSS e con la Jugoslavia); fu possibile ottenere la resti-

⁷⁸ Vedi, in proposito, il cap. 2.

⁷⁹ In *Cinque anni a Palazzo Chigi*.

tuzione di unità della nostra flotta mercantile; gli italiani residenti in Albania poterono rimpatriare, dopo molti anni di costrizione;

— furono concluse intese per il pagamento delle « riparazioni di guerra », sì che non se ne nuocesse la ripresa economica interna, mentre alcuni stati firmatari del trattato di pace — come Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia — rinunciarono ad esigere tali « riparazioni »; si recuperò l'oro, che i tedeschi avevano asportato dalla Banca d'Italia; fu possibile rintracciare e riportare in patria non soltanto i macchinari immobilizzati all'estero, ma anche molte delle opere d'arte trafugate dai tedeschi e dai vincitori.

Già nel maggio del 1949, in un discorso alla Camera dei deputati, il ministro Sforza aveva affermato che era in corso « di fatto, lenta, costante » una revisione del trattato. Fu nei primi mesi del 1951 — proprio nell'ultimo periodo della permanenza di Sforza a Palazzo Chigi — che la revisione fu impostata dal nostro governo in un vero e proprio negoziato. A incoraggiarlo su tale via erano stati alcuni evidenti segni che una nostra iniziativa avrebbe potuto essere accolta favorevolmente: ne era indicazione, tra l'altro, una « lettera aperta » indirizzata dal sen. Henry Cabot Lodge, influente membro della Commissione affari esteri del Senato americano, al segretario di stato, Dean Acheson, nel gennaio del 1951. In una lettera al ministro degli Esteri francese Robert Schuman, alla vigilia degli incontri di Santa Margherita Ligure, Sforza affermava che nella mutata situazione internazionale « sembra che bisognerebbe considerare senza indugio una trasformazione formale e sostanziale della posizione internazionale dell'Italia — ciò che del resto è parzialmente compiuto con l'ingresso dell'Italia nell'alleanza atlantica »⁸⁰. Il ministro degli Esteri affermava anche: « il popolo italiano sente profondamente le sue responsabilità in questi tempi così agitati ed è pronto a fare tutto il suo dovere; ma noi sentiamo che esso si aspetta qualche testimonianza positiva da parte degli alleati: una testimonianza che consacrì la morte morale del trattato di pace ».

Nella stessa lettera, le « proposte pratiche » erano enunciate nella seguente richiesta: « se non si possa arrivare finalmente a dichiarare che i rapporti tra l'Italia e gli alleati (intendo dire i tre Grandi) sono ormai dettati dallo spirito dell'alleanza atlantica e che lo spirito che animava il trattato di pace è considerato dagli alleati come per sempre sorpassato. Si avrebbe così, continuava Sforza, la migliore delle premesse, secondo De Gasperi e me, per un'azione successiva, che esaminerebbe con un nuovo spirito tutte

⁸⁰ Il testo della lettera è nel già citato libro di memorie di Sforza.

le questioni lasciate aperte dal trattato di pace ». Una Carta d'intesa e di collaborazione tra Italia e alleati avrebbe dovuto esser redatta sulla base di alcuni principi, che Sforza enunciava nella sua lettera a Schuman:

a) *clausole territoriali*: le attuali frontiere dell'Italia « sono riconosciute e garantite in nome degli impegni reciproci derivanti dal Patto atlantico ». Per Trieste e il TLT, essendosi dimostrate irrealizzabili le previsioni del trattato, « gli alleati si impegneranno a favorire la soluzione già accettata con la dichiarazione tripartita del 20 marzo 1948, tenendo conto dell'opportunità di un accordo tra Italia e Jugoslavia ». Sforza commentava queste proposte confermando il desiderio di conseguire un accordo con Belgrado e, nello stesso tempo, ribadendo che, « per quanto riguarda le frontiere, non possiamo rischiare di distruggere tutte le possibilità d'intesa (che riteniamo preziose in certe eventualità) lasciandoci andare al di là di quanto la coscienza nazionale accetterebbe, dopo tante perdite che essa ritiene ingiuste nel settore orientale, perdite di fronte alle quali essa può ormai sottoporsi ma a condizione che non le vengano inflitte delle nuove ferite »;

b) *clausole coloniali*: dopo il verdetto dell'Onu, che « sostituisce tutto quello che è stato detto nel trattato », l'Italia mantiene in Africa « interessi importanti, che sono soltanto di carattere e di tutela dei suoi dipendenti in Tripolitania e in Eritrea »; essa, nondimeno, garantisce « piena solidarietà con quella fra gli alleati che hanno conservato in Africa interessi territoriali e strategici: ma non sarebbe utile armonizzare questi comuni interessi per il bene dell'Europa e per la pace dei territori africani strettamente legati all'influenza dell'Europa? »;

c) *clausole militari*: premesso che « stiamo sviluppando le nostre forze difensive nei limiti previsti dal trattato di pace, secondo un programma che dovrebbe essere concluso verso la metà del 1952 », « sembra che gli alleati non possano non concordare con noi sul fatto che, se i paesi dell'Europa orientale vicini all'Italia e alla Jugoslavia continuano ad armarsi molto al di là dei limiti imposti dai loro rispettivi trattati di pace, un problema urgente può sorgere per l'Italia, problema che De Gasperi ed io non possiamo ignorare a meno di non mettere in pericolo la sicurezza del nostro paese »;

d) *clausole economiche*: « esse sono state tutte assolte o sono in corso d'esecuzione sulla base di accordi posteriori al trattato, accordi dai quali non vogliamo né possiamo svincolarci. Ci

sembra dunque altrettanto categorico quanto utile che scompaiano clausole basate su imposizioni del vincitore al vinto »;

e) *ammissione all'Onu*: « si dovrebbe affermare in maniera assai più solenne che per il passato che gli alleati si impegnano a fare tutti gli sforzi necessari affinché l'Italia non sia privata per molto tempo del suo diritto di assistersi alla suprema organizzazione, dalla quale fin qui è stata esclusa proprio in violazione della lettera e dello spirito dello stesso trattato di pace ».

La scelta di Schuman era stata determinata dalla fiducia che il ministro degli Esteri francese, già autorevolmente impegnato nella sollecitazione di progetti per l'unità europea, fosse l'elemento più qualificato per presentare in sede internazionale le richieste italiane. Sforza rilevava nella sua lettera che anche Schuman, come lui, sentiva « la necessità di un'Europa organizzata ». « Quanti vani sforzi fino ad oggi! Prima il progetto di un'unione doganale franco-italiana; poi l'Oece, alla quale, per parte mia, mi sforzai invano di dare un carattere ancora più europeo; poi Strasburgo ⁸¹ che si dibatte contro timori ingiustificati... Bisognerebbe quasi domandarsi, continuava Sforza, se le intese diplomatiche del XIX secolo non siano state più feconde. Se si potesse tornare agli ultimi anni del secolo e rivedere un'intesa anglo-francese integrata da un'intesa italo-francese, non saremmo noi arrivati a risolvere, senza che apparisse, il problema tedesco, il quale getta un'ombra così terribile sull'avvenire? ».

Non era il ritorno a una concezione, che Sforza non soltanto nel secondo dopoguerra aveva dichiarato di ritenere superata. L'accento al classico gioco degli equilibri e delle alleanze rilevava, piuttosto, il tono confidenziale della lettera, nella quale egli giungeva perfino a considerazioni come la seguente: « Poiché — checché ne dicano i marxisti — gli uomini contano, e come! vorrei farLe un'ultima osservazione personale, tanto meno inutile in quanto noi siamo alla vigilia di un incontro a quattro, non a due ⁸². De Gasperi non ha avuto nel corso della sua vita occasioni di stringere legami con uomini e con le varie correnti di opinione in Francia, come invece accadde a me quando scelsi il vostro paese come il più generoso degli asili del mio volontario esilio. Purtuttavia — e quante volte me l'ha provato in questi quattro anni! — De Gasperi sente tanto profondamente quanto me il valore incomparabile, anche per l'Europa, di una feconda intesa tra i nostri due paesi. Ma è

⁸¹ Dove risiedeva il Consiglio d'Europa, istituito nel maggio del 1949.

⁸² All'incontro di Santa Margherita Ligure parteciparono i primi ministri Pleven e De Gasperi, oltre che Schuman e Sforza.

precisamente per dei paesi come i nostri che gli imponderabili hanno un valore che si può ben qualificare incalcolabile »⁸³.

« Questa follia del trattato di pace è un intralcio per noi e per l'intesa europea. Sta in voi agire »: così Sforza si rivolgeva a Schuman. E impostava su un piano di trattativa diretta, dunque, il problema della revisione del trattato di pace in comunicazioni a Acheson e a Bevin; non esistevano « note ufficiali da governo a governo », bensì « scambi di idee sotto forma sia di lettere che di conversazioni sull'esistenza del problema che riflette il sentimento degli italiani »⁸⁴. « Sforza ha fatto presente che le vigenti condizioni del trattato impediscono all'Italia di assolvere la sua funzione in seno al mondo occidentale », e⁸⁵ ha dichiarato d'aver rappresentato « in modo non ufficiale alle potenze amiche » il suo pensiero « su quello che è il sentimento dell'Italia ». Il 16 aprile, si annunciava⁸⁶ che « Sforza ha sempre detto chiaramente che per la questione specifica delle clausole militari l'Italia concorda con gli alleati che una loro revisione, o l'annullamento, saranno legati a un eventuale deprecabile fallimento delle conversazioni di Parigi circa il riarmo dei satelliti della Russia », mentre « l'Italia tiene a non differire di un sol giorno il momento di sollevare il problema della revisione del trattato di pace nel suo complesso, denunciandone l'integrale absurdità e ingiustizia ». Sono esempi, benché frammentari, del modo in cui si svolgeva l'azione politico-diplomatica per tentar di ottenere la revisione del trattato.

Alla fine d'aprile del 1951 il punto di vista italiano era ufficiosamente espresso in un editoriale della rivista « Esteri »⁸⁷. Il problema era impostato in termini di « superamento » del trattato « per non confondere questa iniziativa, che riflette l'unanime sentimento di quella parte del popolo italiano che non si sente subordinata a interessi stranieri, con il rumoroso e irrequieto revisionismo della Germania tra le due guerre, che era sì un atteggiamento di rivolta contro le absurdità di Versaglia, ma aveva anche in sé i germi sovvertitori della volontà di espansione e dominio del nazismo ». De Gasperi — proseguiva l'editoriale — « ha perciò giustamente definito, nel recente discorso di Trento, l'iniziativa italiana come un "atto di distensione e di pace" »: infatti l'Italia, chiedendo il superamento del trattato « come strumento politico e

⁸³ In effetti, dopo l'incontro di Santa Margherita l'intesa di De Gasperi con Schuman fu notevole specialmente nel settore europeo.

⁸⁴ Nota dell'Ansa del 14 aprile 1951.

⁸⁵ Dichiarazione di Sforza all'Associated Press, 14 aprile 1951.

⁸⁶ Nota dell'agenzia Italia da Parigi, 16 aprile 1951.

⁸⁷ Vedi « Esteri », 30 aprile 1951.

morale », « non nasconde secondi fini di perturbamento dell'ordine internazionale e non persegue assurde rivendicazioni, ma, al contrario, aspira a poter più pienamente contribuire a quella riconciliazione degli spiriti che è premessa indispensabile di una pace duratura ». Ricordate le testimonianze offerte dall'Italia negli ultimi quattro anni, nell'editoriale si affermava che oltre alle « esigenze morali e politiche » alcune principali « circostanze obiettive militano in favore di un superamento del trattato »:

— le potenze firmatarie non hanno potuto, « per via dell'opposizione sovietica, mantenere l'impegno di ammetterci nell'Onu »;

— tale esclusione, « oltre al danno politico e morale che ci reca, rende praticamente impossibile il funzionamento del meccanismo di revisione consensuale del trattato »;

— « il trattato s'è dimostrato non solo inoperante ma superato in una delle sue parti più importanti: la questione del TLT, talché le stesse grandi potenze occidentali ne hanno sollecitata la revisione »;

— « tutte le clausole limitatrici della sovranità nel campo militare sono ovviamente strettamente collegate con il rispetto delle analoghe clausole da parte dei paesi satelliti (ciò che non sembra avverarsi). Esse devono altresì considerarsi collegate — da una specie di "clausola della nazione più favorita" — al regolamento delle analoghe questioni con la Germania ed il Giappone, poiché è evidente che gli autori del nostro trattato non vollero dare all'Italia una situazione d'inferiorità rispetto a tali nazioni ».

Nella fase conclusiva — tarda primavera ed estate del 1951 — l'azione per il superamento del trattato di pace fu diretta da Alcide De Gasperi, che aveva assunto l'incarico di ministro degli Esteri, dopo le dimissioni di Sforza⁸⁸. La messa a punto della Dichiarazione tripartita era stata preceduta, oltre che dall'incontro italo-francese di Santa Margherita Ligure, anche dai colloqui italo-britannici, che si svolsero in Londra nel marzo (con De Gasperi e Sforza protagonisti). Come s'è detto, l'accettazione tripartita del principio della revisione fu annunciata durante il soggiorno di De Gasperi in Washington, nel settembre del 1951. Il presidente del Consiglio, riferendo alla Camera dei deputati (5 ottobre) sullo svolgimento e sull'esito della sua missione in Canada (dove aveva

⁸⁸ Offerte a De Gasperi il 21 luglio 1951 (vedi il testo della lettera in *Cinque anni a Palazzo Chigi*), in conseguenza d'un male, che l'avrebbe costretto a una lunga degenza, e l'avrebbe, poi, condotto a morte.

partecipato ai lavori del Consiglio della Nato) e negli Stati Uniti, disse ⁸⁹:

« che cosa potevamo sperare quando abbiamo parlato di revisione del trattato? C'è davvero qualcuno che poteva pensare di rifare il corso delle cose, di proporre l'annullamento delle clausole territoriali, delle quali si era eseguita o subita l'esecuzione ed in confronto ai partecipanti al trattato rimettere in non cale i diritti di terzi o le riparazioni sulle quali accordi esecutivi bilaterali costituivano già un impegno contrattuale? L'impostazione per raggiungere almeno lo scopo non della rivendicazione del passato, ma della totale, sostanziale e formale indipendenza ed eguaglianza del presente doveva essere formulata in modo diverso ».

La Dichiarazione tripartita, affermava De Gasperi, era stata concepita in modo da non provocare risposte negative da parte degli altri firmatari, toccando pregiudizialmente i loro diritti; e aggiungeva: « la ricostituzione dell'indipendenza nazionale è il principio che va riguadagnando terreno ». Diceva, quasi a conclusione: « a chi ha sofferto moralmente, direi fisicamente, le umiliazioni della conferenza della pace sarà pur lecito compiacersi anche di questa rapida vendetta della storia, che rende giustizia alla nostra ripresa nazionale ».

Il processo di revisione, di superamento del trattato sarebbe stato avviato in trattative bilaterali, e ciò allo scopo principale di evitare una trattativa globale, che non sarebbe stata accettata dall'URSS, dalla Polonia e dalla Cecoslovacchia. L'Italia era, ormai, inserita in alcuni dei principali organismi di collaborazione internazionale e partecipava attivamente alle iniziative europeistiche.

c) *Trieste e il TLT*. - Pochi minuti prima che — alle ore 13 del 5 ottobre 1954 — il nostro ambasciatore a Londra, Manlio Brosio, apponesse la sua firma al testo degli accordi per la sistemazione provvisoria del Territorio libero di Trieste, il presidente della Repubblica, Luigi Einaudi, riceveva nel palazzo del Quirinale l'on. Mario Scelba e tutti gli altri ministri. L'on. Scelba consegnava a Luigi Einaudi copie dell'accordo, dicendo ⁹⁰:

⁸⁹ Per il testo, vedi, oltre che i resoconti parlamentari, in « Relazioni Internazionali », 13 ottobre 1951, n. 41, pp. 792-4.

⁹⁰ Vedi in Luigi EINAUDI, *Lo scrittoio del Presidente*, Einaudi, Torino 1956.

« ho l'onore di rimetterLe i testi degli accordi che sono stati raggiunti al termine dei negoziati svoltisi a Londra fra i rappresentanti dell'Italia, della Gran Bretagna, degli Stati Uniti e della Jugoslavia per ricercare una soluzione di fatto della questione di Trieste. Il Consiglio dei ministri ha approvato all'unanimità i testi che Le sottopongo. Ella, signor Presidente, ha costantemente seguito con il Suo vigile interesse e con il Suo illuminato consiglio la nostra azione. Confidiamo che vorrà confortare col Suo alto consenso le decisioni da noi raggiunte che consacrano il ritorno di Trieste alla patria ».

Il presidente della Repubblica, il quale, ricevuta richiesta dell'udienza, « aveva redatta una minuta di risposta, la leggeva nel manoscritto originale, che poscia, a sua richiesta, consegnava al presidente del Consiglio »⁹¹.

« In ragione del mio presente ufficio — egli diceva, tra l'altro — sono stato testimone degli sforzi assidui che i governi i quali si sono succeduti nel tempo hanno ogni giorno, senza tregua, compiuto, in circostanze propizie ed avverse, per tener vivo, nella coscienza universale, il problema di Trieste e volgerne la soluzione a pro dei diritti nostri. Ella, signor presidente del Consiglio, — insieme con i Suoi collaboratori più diretti al ministero degli Esteri, con i rappresentanti italiani nelle capitali straniere ed in particolare col nostro ambasciatore a Londra, confortato dal consenso dei suoi colleghi — ha ripreso la fiaccola mai spenta ed oggi ha l'orgoglio di consegnarla, viva di fiamma ardente, all'Italia e a Trieste. Voi avete, per giungere alla meta, discusso clausola per clausola, parola per parola, per lunghi mesi, l'accordo che oggi viene firmato; avete difeso metro per metro quel territorio che nella vostra convinzione doveva rimanere unito a Trieste. Alla fine avete sentito che era giunta l'ora della decisione. Consentitemi di congratularmi con voi per avere — dando prova di coraggio, del non facile coraggio di risolvervi per un compromesso — lavorato efficacemente per la pace e per la prosperità dei popoli. Operando così in silenzio voi vi siete resi benemeriti della patria italiana ».

Gli accordi di Londra — firmati dall'ambasciatore italiano, Brosio, dall'ambasciatore jugoslavo, Velebit, dal rappresentante speciale degli Stati Uniti, ambasciatore Thompson, dal sottosegretario aggiunto al ministero degli Esteri britannico, Harrison — erano fondati sul riconoscimento della situazione di fatto: constatata impossibilità di tradurre in atto le clausole del trattato di pace con l'Italia riguardanti il TLT; mantenimento dalla fine della guerra dell'occupazione della zona A del TLT da parte di Stati

⁹¹ Così lo stesso Einaudi, nel suo libro, racconta.

Uniti e Gran Bretagna, della zona B da parte della Jugoslavia; gli accordi sono stati concepiti allo scopo di « metter fine all'attuale insoddisfacente situazione », nel modo che può essere così sommariamente esposto ⁹²:

— fine dei governi militari delle tre nazioni nelle due zone del TLT, dopo l'esecuzione delle rettifiche alla linea di demarcazione previste nel memorandum d'intesa: « i governi del Regno Unito e degli Stati Uniti ritireranno le proprie forze armate dalla zona a nord della nuova linea di demarcazione e cederanno l'amministrazione di tale zona al governo italiano. I governi italiano e jugoslavo estenderanno immediatamente la loro amministrazione civile sulla zona per la quale avranno la responsabilità »;

— i governi di Roma e Belgrado istituiranno una « commissione di demarcazione » incaricata di stabilire in dettaglio la linea di demarcazione indicata nell'allegato n. 1 al memorandum d'intesa, mentre, entro tre settimane dalla firma del memorandum, una demarcazione provvisoria sarà eseguita dai rappresentanti dei tre governi finora responsabili del TLT;

— impegno di Roma e Belgrado al rispetto dello statuto speciale per le minoranze, allegato, con il n. 2, al memorandum. Lo statuto speciale garantiva alle minoranze l'esercizio d'ogni diritto e l'eguaglianza di trattamento, l'istituzione e il funzionamento di scuole, propri organi di stampa, libertà dell'uso della lingua materna anche nei rapporti con gli uffici statali e amministrativi, opportunità di sviluppo economico e sociale senza discriminazioni;

— in base alle disposizioni previste dal trattato di pace, il governo italiano assumeva l'impegno di mantenere a Trieste il porto franco;

— i governi di Roma e Belgrado s'impegnavano a « non intraprendere alcuna azione giudiziaria o amministrativa diretta a sottoporre a procedimenti o discriminazioni la persona o i beni di qualsiasi residente nelle zone che sono sottoposte alla loro amministrazione civile per passate attività politiche connesse con la soluzione del problema del TLT »;

— i due governi s'impegnavano a concordare, entro due mesi, misure atte a facilitare i traffici e i movimenti fra le due zone;

— era garantita nel periodo di un anno dopo la parafatura del memorandum la libertà dei residenti di scegliere la propria zona, in modo che non fossero posti ostacoli al trasferimento loro e dei loro beni.

⁹² Vedi il testo integrale dei documenti del 5 ottobre in « Relazioni Internazionali », 9 ottobre 1954, n. 41.

Uno scambio di lettere per l'esecuzione degli accordi avveniva nella stessa giornata del 5 ottobre. Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite riceveva completa notizia del memorandum.

Nell'annunciare al Senato della Repubblica l'avvenuta para-fatura del memorandum il presidente del Consiglio, nello stesso pomeriggio del 5 ottobre, si soffermava particolarmente sulle clausole territoriali, il dibattimento sulle quali aveva impegnato a lungo i negoziatori. Esse, disse, « prevedono una modifica di un tratto della linea di demarcazione fra le due zone, compreso tra il litorale e la valle dell'Ospo, dell'ampiezza media di circa un chilometro e per una superficie totale di circa nove chilometri quadrati; in base a tale modifica alcune frazioni di due comuni della zona A, popolate quasi esclusivamente da sloveni, passano sotto l'amministrazione iugoslava ». Questa rettifica, osservò l'on. Scelba, « ci ha profondamente addolorati ». Egli ricordò che « ad un certo punto della trattativa era anche stata avanzata la proposta della permuta di un modesto tratto di terreno carsico in zona B contro concessioni in zona A che avrebbero posto il Lazzaretto e una parte di Punta Sottile sotto l'amministrazione iugoslava ».

« Ma, continuava Scelba, abbiamo ritenuto che si dovesse tener conto della sostanza e non dell'apparenza, e che la formula di un preteso scambio non compensasse la rinuncia, sia pure nel quadro di una sistemazione provvisoria, ad un tratto di costa quasi all'imbocco del porto di Trieste. Secondo il nostro convincimento, l'accoglimento di tale rettifica trova nelle altre parti dell'accordo sufficienti compensi, resi possibili dal carattere pacifico e consensuale dell'attuale "modus vivendi". Ridotte quindi le richieste territoriali iugoslave e ottenuto in altri campi un complesso di misure atte a tutelare importanti interessi italiani, il governo non si è sentito di assumersi la responsabilità di rompere il negoziato e di lasciare che l'attuale situazione si prolungasse ulteriormente con grave e forse irreparabile pregiudizio di Trieste e del suo territorio. Il perdurare della situazione avrebbe infatti significato: il mantenimento a tempo indefinito dell'occupazione straniera, il progressivo aggravarsi delle condizioni degli italiani della zona B, il costante aumento dell'inquietante disagio economico di Trieste e un crescente pericolo per la sua stessa italianità... Il tempo non ha mai giovato, in questo problema, a nostro favore... Questi accordi ci rendono Trieste e la sua zona ed assicurano agli italiani della zona B la tutela dei loro fondamentali diritti. Questo era il nostro primo e sacrosanto obiettivo. Gli accordi odierni spianano anche la via a quella collaborazione con la Jugoslavia che è nell'ordine naturale delle cose e nelle linee dei governi che ci hanno preceduto... La collaborazione economica e politica è suggerita dalla stessa complementarietà di struttura dei due paesi e dalla loro posizione geografica. Siamo sempre persuasi che un'intesa fra i

nostri due paesi sia necessaria e utile non solo per il consolidamento della pace nell'Adriatico, ma anche nell'interesse di tutto l'Occidente... Siamo altresì persuasi che gli accordi odierni e il conseguente auspicato miglioramento delle relazioni con Belgrado rafforzeranno la nostra posizione internazionale, aprendoci la possibilità di una più efficace difesa dei nostri vitali interessi ».

Sulla « comunicazione » del presidente del Consiglio si svolse nell'aula del Senato un dibattito, su richiesta del sen. Emilio Lussu (PSI). Rifiutando l'accusa d'aver tentato di sottrarsi al giudizio del parlamento, l'on. Scelba, nella sua replica ai senatori intervenuti nella discussione, affermava che un procedimento di ratifica avrebbe tolto agli accordi il significato di sistemazione *de facto*, che « nessuno ha interesse a modificare ». Nel suo svolgimento, il dibattito confermava gli orientamenti dei singoli partiti: i gruppi di sinistra (PCI e PSI) impostavano le critiche sulla denuncia dell'incapacità del Patto atlantico di garantire in senso a noi favorevole la soluzione dei nostri problemi; l'estrema destra (MSI) ribadiva generiche e anacronistiche imputazioni di « rinunciarismo governativo » e di « tradimento » da parte degli alleati, mentre i monarchici genericamente deploravano la « politica completamente errata » del governo in carica e di quelli precedenti.

« La maggioranza e il paese non hanno accettato il compromesso con incondizionato entusiasmo. Neppure l'opinione jugoslava ha manifestato piena soddisfazione. Ma la ragione ha prevalso nel dare concretezza e lealtà all'accettazione dell'accordo da ambo i lati della frontiera ». Queste osservazioni⁹³ d'un serio e accreditato commentatore della politica estera italiana erano confermate dalle dichiarazioni del presidente Tito e di altri dirigenti jugoslavi. Nel suo discorso del 7 ottobre davanti al Consiglio esecutivo federale jugoslavo, il presidente Tito⁹⁴ esprimeva « compiacimento » per l'accordo, « indipendentemente dai sacrifici compiuti », che il paese accettava « per dare il proprio apporto al consolidamento della pace e alla stabilità in Europa »: « perché, soggiungeva, pur trattandosi di una piccola questione, questa era, per il suo carattere, una questione importantissima, una questione europea, ed ora, con l'accordo raggiunto, è stata tolta dall'ordine del giorno ». Diceva anche: « noi accetteremo molto volentieri ogni suggerimento, e non solo l'accetteremo, ma saremo noi stessi ad assumere l'iniziativa onde, sia dal punto di vista economico sia da ogni altro, si addivenga

⁹³ In « Relazioni Internazionali », 16 ottobre 1954, n. 42: B.C. (Basilio Cialdea), *Il dibattito al Senato sulla soluzione triestina*, p. 1190.

⁹⁴ Vedi il testo in « Relazioni Internazionali », 16 ottobre 1954, n. 42.

alla collaborazione tra Jugoslavia e Italia, che sono economicamente orientate in modo notevole l'una verso l'altra e in una situazione geografica eccezionalmente favorevole ». Il sottosegretario agli Esteri jugoslavo, Bebler, illustrando gli accordi di Londra, dichiarava:

« forse non definitivo " de jure ", il nuovo confine tra Jugoslavia e Italia può essere, tuttavia, stabile e duraturo e consentire un normale sviluppo dei rapporti di buon vicinato tra i due paesi limitrofi. Tale convinzione è, in noi, tanto più profonda in quanto, come in precedenza concordato, i governi degli Stati Uniti, del Regno Unito di Gran Bretagna e della Francia hanno dichiarato, dopo la siglatura dell'accordo, che non appoggeranno pretese territoriali dell'Italia nei confronti della Jugoslavia e viceversa ».

Gli accordi di Londra concludevano *de facto* una disputa protrattasi per più di dieci anni, alla cui soluzione era subordinato, praticamente, ogni atto della nostra politica estera. « Dopo l'accordo per Trieste, scriveva un osservatore della politica italiana⁹⁵, l'Italia è come un uomo all'indomani di un'operazione che gli ha finalmente asportato le tonsille cronicamente infiammate: il paziente ha ancora la gola dolente, ma può almeno respirare e parlare liberamente. Inoltre, non esiste più il pericolo che l'infiammazione si estenda all'intero organismo ». Il paragone gli era stato scherzosamente spiegato dall'on. Gaetano Martino, ministro degli Esteri nel periodo in cui fu negoziato e concluso l'accordo di Londra per il TLT.

S'è già accennato all'impossibilità che la questione triestina-giuliana fosse risolta con il trattato di pace. Il TLT era diviso in due « zone », i cui confini erano stati definiti nell'accordo del 20 giugno 1944 tra i capi di stato maggiore britannico, Morgan, e jugoslavo, Jovanovic. La « zona » anglo-americana d'occupazione s'estendeva su una superficie di 222 km² e comprendeva 309.500 abitanti, dei quali 246.500 italiani e 63 mila sloveni; la « zona » jugoslava s'estendeva su una superficie di 516 km² e comprendeva 73.500 abitanti, in grande maggioranza sloveni. La suddivisione seguiva, sostanzialmente, i vecchi limiti delle province di Trieste e Pola.

I contrasti, che avevano caratterizzato la trattativa nella conferenza della pace, si manifestarono anche nella fase successiva, e all'accordo sull'istituzione del TLT non seguì la necessaria intesa per la nomina del suo governatore. In pratica, le due zone del TLT

⁹⁵ Leo J. WOLLEMBORG, *Italia al rallentatore*, cit.

vissero in modi corrispondenti rispettivamente a quelli della Jugoslavia e dell'Italia, benché nella zona A il rapporto non fosse diretto, ma avvenisse per il tramite delle autorità e delle truppe anglo-americane d'occupazione. Nella zona B, ad esempio, il governo di Belgrado sostitutiva (luglio 1949) la *jugolira* (la moneta « creata » nell'ottobre del 1945) con il dinaro; con la decisione del 12 maggio 1950 di abolire le barriere doganali tra la zona B e il territorio iugoslavo si completava il processo di parificazione dell'intero apparato economico, fiscale, giudiziario e amministrativo della stessa zona con quello nazionale. La zona era stata divisa dagli iugoslavi in due distretti amministrativi: lo sloveno e il croato, aventi come capoluoghi rispettivamente Capodistria e Buie. Nella zona A, dopo la conclusione di sostanziali accordi economici e finanziari con Roma, nel giugno del 1948 si uniformava l'amministrazione locale a quella italiana; quattro mesi dopo, gli aiuti Erp erano estesi alla stessa zona A. Con gli accordi del maggio 1952 era nominato un « consigliere » italiano del governatore della zona, la cui amministrazione era caratterizzata da un maggior numero di funzionari e impiegati italiani.

In un discorso pronunciato l'8 aprile 1950 nella sede dell'Ispi⁹⁶, il ministro Sforza propose che il problema del TLT fosse risolto sulla base del principio etnico.

« Nessuno, egli disse, può negare che mentre per l'assegnazione dei territori all'Italia si considerò esclusivamente il criterio etnico, si adottò invece, per la Jugoslavia, il criterio etnico con altre combinazioni che portarono all'inclusione nella vicina Repubblica federale di città italiane... Esistevano forse dubbi nel mondo sul complessivo carattere etnico di Trieste e del TLT e sulla volontà della gran maggioranza dei suoi abitanti? Affatto... Quando cessò il vincolo protettivo dell'Unione Sovietica verso la Jugoslavia fu chiaro a tutti che il TLT era divenuto un aborto, che rimaneva in piedi per forza d'inerzia, e che sarebbe stato desiderabile tornare ai criteri che non si sarebbero mai dovuti abbandonare prima: il carattere etnico e la volontà delle popolazioni. Questa, in realtà, a parte le mie troppo giuste pressioni, fu l'origine della dichiarazione tripartita... stimo dover mio affermare che se anche la dichiarazione tripartita si mutasse in quadripartita (eventualità che gli iugoslavi farebbero bene a non escludere a priori), anche in quel caso noi preferiremmo sempre un accordo diretto con la Jugoslavia, accordo che lascerebbe la porta aperta ad un largo regolamento d'insieme fra le due Repubbliche e i due popoli. Il che non può significare che questo: a) che noi non prendiamo la dichiarazione tripartita come un *diktat* cui la

⁹⁶ È pubblicato in « Relazioni Internazionali », 15 aprile 1950, n. 15.

Iugoslavia debba passivamente sottomettersi; *b*) ma che l'accordo dovrebbe avere come punto di partenza l'accoglimento sostanziale della dichiarazione tripartita ».

La tesi di Sforza fu nettamente respinta dagli iugoslavi, mediante una nota dell'agenzia ufficiale di stampa Tanjug (9 aprile). L'iniziativa del nostro ministro degli Esteri non era stata casuale. Il 29 dicembre dell'anno precedente, in una lettera a Tarchiani, che gli aveva riferito sui termini d'un colloquio fra il segretario di stato Acheson e il viceministro degli Esteri iugoslavo Bebler, Sforza aveva scritto:

« sol che dal lato iugoslavo si riscontri appena un inizio di mentalità progressiva, immune dai vecchi e sterili nazionalismi, noi dovremmo tentare di persuadere quel governo e i nostri alleati, garanti del ritorno a noi di tutto il TLT, che siamo pronti a far bene altre concessioni che non quelle della sovranità iugoslava su qualche oasi slovena o croata nel Territorio libero; e cioè che siamo pronti a concretare con Belgrado una vasta serie di intese economiche e sociali che quasi sovrastino la frontiera politica e permettano agli interessi slavi di sentirsi a casa loro quanto a uso del porto, a transiti ferroviari, a facilità doganali, di navigazione, ecc. ».

L'11 febbraio del 1950, il ministro di Iugoslavia a Roma, Ivekovic, aveva esposto a Sforza le tesi del suo governo, basate sui seguenti punti: « noi acquisteremo prestigio, noi e voi, se risolviamo direttamente; non si può tardar molto perché la Russia può far qualche tiro: per esempio, risuscitare la formula del governatore⁹⁷; (ma questo con più esitazione): non credete che come base iniziale c'era qualcosa di pratico nella formula Tito-Togliatti? »⁹⁸. Sforza rispose: « d'accordo pel punto 1 e 2; nettamente no pel punto 3. E badate, su quanto sto per dirvi dobbiamo essere chiarissimi: se cominciamo a parlare dobbiamo riuscire; uno scacco peggiorerebbe la situazione; è mio dovere dirvi con tutta franchezza che la formula Tito-Togliatti non è neppure concepibile per noi ». Sforza smentiva, poi, recisamente l'accusa d'aver propugnato e ottenuto la dichiarazione tripartita del marzo 1948 « per ragioni elettorali ». Era, questa, una ricorrente imputazione, tendente a svalutarne il senso e la portata in sede di trattativa: « questa stolta

⁹⁷ Si alludeva alla nomina del governatore del TLT, finora impossibile in conseguenza del disaccordo tra i quattro Grandi.

⁹⁸ È la formula escogitata mentre si svolgeva in Parigi la Conferenza dei ventuno per il trattato di pace, nel 1946. Il testo del colloquio Sforza-Ivekovic è in *Cinque anni a Palazzo Chigi*.

accusa, egli soggiungeva, mi obbliga a esser ancor più fermo circa il ritorno all'Italia di tutto il Territorio »; e così chiariva il suo pensiero: « certo, se responsabili spiriti giuliani ammetteranno che vi sono nella zona B località quasi esclusivamente slave si potrà addivenire a un'intesa; ma la parte della zona B verso il mare è intangibile per noi; cederla sarebbe tradire Trieste e l'Italia ». « Anche nella zona A vi son terre esclusivamente slave », disse il diplomatico iugoslavo, e Sforza replicò: « là trattasi non di problemi geografici, ma topografici e, se v'è una vera volontà di intesa, facili a risolversi, purché non un metro danneggi Gorizia ». Il nostro ministro degli Esteri avvertì l'interlocutore che « ogni discussione di nuova frontiera era prematura », e lo esortò ad avvertire Belgrado che « la via dell'intesa e di un aumentato prestigio del suo paese nel mondo consisteva nel mostrare all'Europa una nuova concezione italo-iugoslava ponente l'accento non su nuovi confini sui quali pochissimo potremmo cedere, ma su una pratica messa in valore, a vantaggio dei nostri vicini, del porto, delle ferrovie, delle tariffe, delle scuole, insomma di un " invisibile " che conta tanto più di poche vallate ».

Per ammissione dello stesso Sforza, il discorso pronunciato nella sede dell'Ispi derivò, d'accordo con De Gasperi, da un nuovo attento esame del problema dopo l'incontro con Ivekovic. Nei discorsi del 22 aprile alla Camera dei deputati e del 26 maggio al Senato, egli affermò d'aver volutamente prospettato i termini d'una possibile intesa con la Jugoslavia sulla base della dichiarazione tripartita e del principio etnico, non soltanto perché la validità di quella dichiarazione era stata confermata formalmente dai governi di Washington, Londra e Parigi (contro ogni proclamata ipotesi del suo decadimento; il sen. Lussu l'aveva definita « carta stracciata e inutilizzata »), ma anche perché temeva che un risultato « manipolato » delle elezioni del 16 aprile nella zona B, oltre che a episodi di intimidazione da parte degli occupanti (fatti, che lo stesso Sforza severamente stigmatizzò), potesse portare a un provvedimento d'annessione.

Prima della dichiarazione tripartita furono esperiti da Roma e da Belgrado pochi tentativi per il superamento della crisi. Durante i negoziati per la stipulazione d'un accordo economico sembrò che un inizio di trattativa politica potesse essere previsto. Ma non s'andò oltre una generica enunciazione di buoni propositi. Più concreto fu un negoziato aperto il 23 dicembre del 1947, quando pervenne a Roma notizia ufficiale della proposta del Consiglio di sicurezza dell'Onu, perché Italia e Jugoslavia scegliessero, entro

dodici giorni, di comune accordo un governatore del TLT. Per la prima volta le grandi potenze affidavano una trattativa, benché limitata nei suoi obiettivi, alla responsabilità diretta delle due nazioni. Si svolsero quattro colloqui tra il segretario generale del ministero degli Esteri italiano e il ministro di Jugoslavia a Roma.

Nel primo incontro — 26 dicembre — gli iugoslavi proposero che la scelta del governatore fosse operata tra il norvegese Stang, lo svedese Branting e il cecoslovacco Eccer. Il 31 dicembre, nel secondo incontro, fu proposto da noi che fosse invece prescelto uno svizzero — Guisan o Stucki — per l'esperienza che gli sarebbe derivata dall'appartenere a uno stato plurinazionale e seguace d'un indirizzo politico tradizionalmente neutralistico; non si opponeva, peraltro, un rifiuto formale dei candidati della Jugoslavia. Il 3 gennaio, il ministro iugoslavo aggiungeva alla propria lista il francese Dejean e lo spagnolo Azoarate. Il 5 gennaio il segretario generale di Palazzo Chigi suggeriva i nomi dello svizzero Ruegger e del sudafricano Egeland. Era un « dialogo tra sordi »: « nella scelta dei candidati ognuno ha creduto di preferire i propri », commentò Sforza, nelle sue memorie, dopo aver annotato: « evidentemente, senza aver prima fissati in qualche modo dei rapporti di buon vicinato tra noi, sarebbe stato ben difficile scegliere insieme la persona che, appunto attraverso la nostra investitura, avrebbe giuridicamente dato vita al Territorio libero, scontentando, sotto ogni rispetto, sia noi che gli iugoslavi ». E telegrafò ai nostri ambasciatori nelle principali capitali: « Il migliore dei governatori potrebbe diventare un pericolo, se creasse un miglioramento della situazione che fosse solo fittizio ».

La situazione era inasprita dalla richiesta iugoslava che fossero consegnati alcuni militari e civili italiani come « criminali di guerra ». Il rifiuto di Sforza, attestato — tra l'altro — in un discorso del 17 gennaio 1948 in occasione del ventesimo congresso nazionale del partito repubblicano italiano (svoltosi in Napoli), valse a evitare un ulteriore approfondimento del solco scavato tra i due popoli, al quale aveva notevolmente contribuito la testimonianza degli eccidi di massa perpetrati dagli iugoslavi nella prima tumultuosa fase della loro occupazione dell'Istria, di Trieste e delle zone circostanti⁹⁹. Il fallimento del tentativo di scegliere concordemente

⁹⁹ In quel discorso di Napoli Sforza disse, tra l'altro: « C'è più oggi qualcuno che osi sostenere che un processo ove i giudici furono tutti onestissimi e ove gli imputati furono quasi tutti dei criminali — il processo di Norimberga — abbia giovato alla causa della pace tra i giovani tedeschi? Gli anni non sono passati invano: è impossibile che non si comprenda ovunque questa verità: che la vittoria può forse dare il diritto di uccidere, ma non può certo dare il diritto augusto di giudicare ».

un governatore¹⁰⁰ dischiuse un nuovo tempo della nostra attività diplomatica. Essa era stata favorita, in qualche modo, dalla denuncia, il 16 gennaio, dell'amministrazione iugoslava della zona B da parte del governo anglo-americano della zona A. In un rapporto al Consiglio di sicurezza dell'Onu si documentavano episodi di sconfimenti, di violenze, di sopraffazioni delle libertà.

Il governo italiano ne trasse motivo per affermare l'impossibilità che la situazione fosse lasciata deteriorare, per prospettare la necessità che si adottassero soluzioni diverse da quelle previste nel trattato di pace: « noi — scrisse Sforza nelle sue memorie — provammo ai tre governi quanto fosse pericoloso per la pace il far di Trieste una seconda Danzica ».

« Sta di fatto, egli commentò, che la dichiarazione tripartita ha rappresentato non solo la rinnovata speranza per noi di una soluzione giusta del problema, ma soprattutto il baluardo per evitare qualsiasi nuovo e pericoloso passo, che compromettesse una soluzione accettabile. Subito dopo che la dichiarazione fu pubblica non si pensò che la Russia avrebbe accolto l'invito occidentale, ma era già moltissimo per noi che tre dei quattro responsabili dello Statuto del TLT si fossero ricreduti, ascoltando i nostri pressanti suggerimenti. Si pensò che qualcosa di buono sarebbe stato senz'altro raggiunto anche senza il consenso sovietico, magari portando di fronte all'Onu la questione, giacché in tal modo si sarebbero ottenuti tre scopi: di riaffermare l'unità inscindibile del TLT; di trasferire nelle mani dell'Onu la responsabilità ultima della questione, togliendola alle quattro Potenze, e magari suggerendo l'instaurazione di una vera e propria *sovranità* dell'Onu nelle sue due zone (si sarebbe potuto cominciare dalla nomina di una commissione d'inchiesta); di sottolineare di fronte al mondo le gravissime irregolarità dell'amministrazione iugoslava nella zona B, rivelatasi lesiva "dei fondamentali diritti e interessi" degli amministrati (in altri termini, facendo conoscere le continue persecuzioni e vessazioni iugoslave dei nostri connazionali della zona B). Dopo la rottura fra Tito e il Cominform, tali progetti e tali procedure non poterono essere mantenuti per ragioni evidenti. Qualcuno pensò in quel momento che forse la Russia avrebbe mutato il suo atteggiamento rispetto alla dichiarazione tripartita, aderendo alla tesi degli occidentali per mortificare ancora di più l'eretico di Belgrado; ma questo non avvenne, e non poteva avvenire perché il Cremlino ha continuato a sperare in una clamorosa riconversione di Tito,

¹⁰⁰ In *Cinque anni a Palazzo Chigi*, Sforza scrisse: « io temetti a un certo punto che Belgrado accettasse un nostro candidato, pur di realizzare il TLT e iniziarne la slavizzazione con manovre interne e pressioni esterne. L'evacuazione delle truppe americane e britanniche sarebbe stata a quell'epoca pericolosissima, data l'incertezza della demarcazione tra la zona d'influenza occidentale e quella orientale cui la nascita del Territorio libero avrebbe dato luogo ».

o per lo meno a sperare in un mutamento della situazione interna iugoslava che riportasse le cose allo *status quo ante* ».

Dimostratasi impraticabile nella realtà dei fatti, la dichiarazione tripartita doveva restar valida a ogni fine, mentre si tentava la via di negoziati diretti fra Roma e Belgrado. Tale fu l'impostazione italiana del problema. Un « appunto » redatto da Sforza nel settembre del 1948¹⁰¹ spiega molti elementi della situazione, e chiarisce i motivi dell'azione italiana. Le premesse erano individuate nelle difficilmente interpretabili intenzioni sovietiche nei confronti della Jugoslavia e nel contemporaneo proposito occidentale — specialmente anglo-americano — d'incoraggiare l'autonomismo di Belgrado di fronte al Cremlino. Nell'ultima settimana di luglio erano state concluse le trattative commerciali, dopo un periodo di difficoltà provocato dalla riforma monetaria iugoslava (abolizione della *jugolira* e adozione del dinaro) nella zona B. In un colloquio con il nostro rappresentante diplomatico in Belgrado, il presidente Tito aveva dichiarato che il cambio della moneta non aveva significato politico, essendo stato motivato dall'unico proposito di « risolvere il problema economico » della stessa zona B. Durante l'incontro con il ministro plenipotenziario Enrico Martino il presidente Tito « accennò anche — senza tuttavia dir molto — a prospettive di " accordi politici ", e promise di adoperarsi per sgomberare il terreno dalle questioni tuttora aperte fra i due paesi (opzioni, liberazione dei deportati e scambio dei condonati, consolati italiani in Jugoslavia, ecc.) »; ma « nessuna di tali questioni ha segnato un sensibile progresso nel mese intercorso dopo il colloquio Martino-Tito »: per contro, nella trattazione del caso dei marittimi del « Tergeste »¹⁰² « il governo iugoslavo ha dato prova di meschino irrigidimento »; esso, inoltre, « non ha esitato a suscitare uno stupido incidente chiedendo il richiamo del terzo segretario della nostra legazione a Belgrado ». Preoccupava in particolar modo il nostro ministro degli Esteri il comportamento iugoslavo nella zona B, nei confronti della cui popolazione « viene fatta sentire la durezza di misure poliziesche e jugulatorie per le quali abbiamo protestato ».

In tale situazione non chiara pervenne a Sforza, il 31 agosto, notizia dal ministro degli Esteri britannico, Bevin, che probabilmente il governo di Belgrado avrebbe compiuto « presto un approccio per una soluzione di compromesso sulla questione di Trie-

¹⁰¹ Pubblicato integralmente in *Cinque anni a Palazzo Chigi*.

¹⁰² Uno dei tanti episodi di sequestro dei nostri pescherecci in Adriatico, che violavano — o erano accusati ingiustamente di violare — le acque territoriali iugoslave.

ste ». Sforza replicò d'essere disposto ad ascoltare « con interesse, anche se con poca speranza », e osservò che « il problema ancora più urgente » era costituito « dalle persecuzioni degli italiani nella zona B, che rappresentavano uno scandalo intollerabile per noi ». Va tenuto presente, osservava Sforza, che i governi di Washington e di Londra, pur mantenendosi fedeli alla dichiarazione tripartita del 20 marzo 1948, « ci incoraggiano a ricercare con la Jugoslavia una soluzione diretta nella questione di Trieste »; il ministro avvertiva anche: « in tutto l'atteggiamento del Dipartimento di stato e del Foreign Office è chiara la preoccupazione di evitare al maresciallo Tito — specie dopo le rinunzie in Carinzia — altri scacchi che potrebbero indebolire la sua posizione. Tito ha ben compreso ciò, e naturalmente cerca di trarne il migliore profitto. Non è forse azzardata l'ipotesi che egli, con le vecchie e nuove misure nella zona B, miri a creare un fatto compiuto che gli consenta di trattare in migliori condizioni una soluzione definitiva della questione di Trieste ».

Sforza era, dunque, preoccupato specialmente per la situazione nella zona B: « non potevo ammettere », scriveva, che Tito « continuasse a infierire sulle popolazioni italiane, giacché quegli episodi di violenza non avevano alcun senso, tranne quello di dimostrare al mondo l'umanità del governo di Belgrado e la sua malafede nel proporre aperture per compromessi politici ». In un'istruzione del 31 agosto al ministro Enrico Martino, perché esponesse il punto di vista italiano al presidente Tito, Sforza affermava che « le persecuzioni... costituiscono un'offesa intollerabile alla coscienza nazionale », aggiungendo che « nessun governo italiano può ignorarle » e che « è anzi un impegno di onore per noi dimostrare che non tralascieremo nulla di intentato per alleviare la loro situazione ». I nostri ambasciatori nelle principali capitali interessate ricevettero dallo stesso ministro degli Esteri informazioni dettagliate sulla situazione nella zona B, che « ha subito negli ultimi tempi un allarmante peggioramento », sul quale il governo italiano « ha il penoso dovere di richiamare l'attenzione »¹⁰³.

Durante l'intero corso del 1949 non s'erano verificate novità degne di particolare rilievo, mentre i due stati rafforzavano le proprie posizioni: l'Italia, aderendo al Patto atlantico; la Jugoslavia, resistendo alle pressioni dell'URSS e del Cominform e consolidando il regime interno. Il colloquio Sforza-Ivekovic e il discorso di Sforza a Milano furono, nella prima metà del 1950, gli eventi più interessanti. Una nota dell'URSS (20 aprile) era interpretata due giorni

¹⁰³ Il testo è in *Cinque anni a Palazzo Chigi*.

dopo da Sforza — nell'intervento conclusivo del dibattito alla Camera dei deputati sulla politica estera — nel senso che « l'URSS non accetterebbe un atto unilaterale della Jugoslavia sulla zona B, e questo è tanto di guadagnato », che « l'URSS ritiene il TLT un tutto inscindibile », e pertanto « questo " tutto inscindibile " del TLT sarà la base della nostra azione politica ».

Nessun fatto nuovo interveniva, e Sforza, negli ultimi mesi del '50, preparava un progetto, fondato sulla premessa che, dimostratasi impossibile l'attuazione di intese nel quadro del trattato di pace, occorresse agire « al di fuori del trattato o anche contro il trattato », ma al fine d'un accordo fra Italia e Jugoslavia « che dovrebbe maturare attraverso fasi successive ». Ciò avrebbe consentito di non affrontare subito la questione territoriale, « che rappresenta tuttora il punto di maggiore irrigidimento delle due parti »; il ministro notava pure che la posizione italiana « mentre è *teoricamente* più forte (avendo all'attivo la dichiarazione tripartita del 20 marzo 1948) è *in pratica* più debole (occupazione jugoslava della zona B) », mentre gli alleati, « per interessi di carattere generale che superano i diretti rapporti italo-jugoslavi, hanno la tendenza a favorire un accordo che non diminuisca la posizione di Tito e che lo vincoli più saldamente all'Occidente ».

Da questa realistica valutazione del quadro internazionale Sforza derivava il convincimento che si dovesse creare nella zona di Trieste « una situazione di fatto migliorata, che possa in seguito, attraverso successivi adattamenti, condurre a una sistemazione definitiva ». Si doveva, in primo luogo, chiedere al governo jugoslavo: « se è disposto ad iniziare conversazioni con noi allo scopo di stabilire quali sono i punti... nei quali i due governi possono trovarsi d'accordo fra loro, essendo essi invece ugualmente contrari, sugli stessi punti, alla soluzione prospettata dal trattato di pace ». Sulla base delle dichiarazioni ufficiali dei dirigenti jugoslavi e italiani sarebbe stato possibile raggiungere un'intesa sui seguenti giudizi:

— richiami alla Carta atlantica (« non... mutamenti territoriali che non siano conformi ai voti liberamente espressi dai popoli interessati ») e allo statuto dell'Onu (« sviluppare rapporti amichevoli fra le nazioni, fondati sul rispetto del principio dell'uguaglianza dei diritti e dell'autodecisione dei popoli »);

— riconoscimento che tre delle principali potenze firmatarie hanno ammesso ufficialmente l'inattuabilità della parte del trattato di pace con l'Italia riguardante il TLT ed hanno perciò praticamente affermato, « in applicazione del noto principio di

diritto internazionale della clausola *rebus sic stantibus*, la decadenza anche giuridica di tale parte del trattato »;

— annotazione che anche il governo dell'URSS s'è dichiarato favorevole a negoziati diretti italo-iugoslavi sulla questione di Trieste ¹⁰⁴.

I due governi, dunque, rileverebbero che l'istituzione del TLT violerebbe i principi della Carta atlantica e lo statuto dell'Onu e si dichiarerebbero d'accordo nell'opporli alla costituzione effettiva e definitiva del TLT, deciderebbero di risolvere direttamente la questione (l'accordo dovrebbe essere approvato dall'Onu), attuerebbero subito nel TLT « un regime provvisorio concordato, che faciliti la successiva evoluzione — attraverso intese economiche, politiche, sociali e culturali tra i due stati — verso la sistemazione definitiva, anche territoriale, della zona di Trieste ».

Nel pensiero di Sforza, in caso di rifiuto iugoslavo, ci saremmo sottratti alle pressioni alleate per trattative dirette, mentre nell'eventualità d'un consenso iugoslavo avremmo conseguito i seguenti vantaggi principali: mantenere in essere la validità della dichiarazione tripartita, non pregiudicare l'eventuale sistemazione definitiva del TLT, « seppellire » la parte del trattato di pace riguardante il TLT, evitare il verificarsi d'un accordo a nostro danno fra le potenze firmatarie del trattato di pace, neutralizzare l'azione delle correnti indipendentistiche locali, preparare l'opinione pubblica dell'Italia e della Jugoslavia alla necessità di pervenire a una soluzione concordata, spianare concretamente la via a un accordo definitivo. Sforza proponeva una formula per dare subito un contenuto concreto all'accordo di principio sul regime provvisorio.

Secondo tale formula, un commissario nominato dall'Onu dovrebbe amministrare tutto il territorio, assistito da un Consiglio centrale composto dai comandanti delle truppe delle diverse nazioni stanziate nel TLT, da un rappresentante italiano, da un rappresentante iugoslavo, da un rappresentante per ciascuno dei gruppi nazionali residenti nel TLT. Per le esigenze di difesa e di tutela dell'ordine pubblico il commissario dovrebbe avere alle proprie dipendenze un contingente di « truppe internazionali dell'Onu », formato dai contingenti attualmente stanziati nel TLT (americani, britannici e iugoslavi) e da un equivalente contingente italiano (5 mila uomini); i comandanti militari delle singole località rappresenterebbero *in loco* il commissario dell'Onu; resterebbero in funzione le esistenti amministrazioni locali. Il commissario dovrebbe garantire l'esercizio indiscriminato di tutti i diritti fon-

¹⁰⁴ Sforza si riferiva a una lettera, del 18 novembre 1946, di Molotov a Quaroni.

damentali, favorire la pacifica convivenza, stimolare lo sviluppo economico della zona, costituire il porto franco di Trieste (con zone franche riservate ai paesi dell'*hinterland*), collaborare con Roma e Belgrado per il raggiungimento d'una intesa definitiva. Le trattative per l'accordo conclusivo dovrebbero essere avviate entro sei mesi dall'istituzione del regime provvisorio; i due governi potrebbero chiedere i buoni uffici d'una commissione internazionale (Grecia, Svezia, Svizzera).

Già nell'eventualità che fosse istituito il regime provvisorio, secondo Sforza, sarebbero derivati all'Italia alcuni vantaggi sostanziali: protezione anche degli italiani residenti nella zona B, temperamento e controllo della presenza iugoslava nella stessa zona B, fine del regime d'occupazione militare, partecipazione di truppe italiane al presidio del TLT ed eventuale revisione della dislocazione dei contingenti ivi già stanziati, possibilità che « se anche in futuro non si riuscisse a raggiungere un formale accordo definitivo, si creerebbe una situazione di fatto per cui, col ritiro delle truppe anglo-americane, le truppe italiane occuperebbero una parte del TLT e quelle iugoslave un'altra ».

« Purtroppo, riferisce Sforza, l'occasione non venne affinché le proposte contenute in quell'appunto potessero essere avanzate e discusse. E passò un altro anno, durante il quale le vessazioni iugoslave contro gli italiani della zona B si alternarono con le nostre violente proteste sia presso il governo di Belgrado sia presso le nazioni alleate dell'Occidente. Gli alleati fecero i loro passi (noi avremmo preferito che fossero più pressanti e risolutivi), ribadendo a più riprese l'attualità della dichiarazione tripartita ». Un altro tentativo fu compiuto da Sforza, prima che lasciasse il ministero degli Esteri: fu esperito a livello diplomatico con « carattere informativo, non impegnativo e riservatissimo ». Non è ancora noto il nome dei due interlocutori, che s'incontrarono quattro volte (18, 19, 25, 30 luglio 1951). Nel riferire sui verbali di tali colloqui¹⁰⁵, Sforza ricorda che le aperture confidenziali « furono destinate a non avere un seguito pratico », anche in conseguenza delle tensioni, che in quel tempo erano notevolissime. De Gasperi, assumendo la direzione della politica estera, « preferì lavorar subito efficacemente per ristabilire e migliorare la situazione degli italiani a Trieste e nella zona A nei confronti dell'amministrazione anglo-americana piuttosto che insistere nei tentativi, poco persuasivi ancora e immaturi, di accordi diretti italo-iugoslavi ». E, commenta Sforza, « fu opera grandemente lodevole e brava ».

¹⁰⁵ I testi dei verbali sono pubblicati in *Cinque anni a Palazzo Chigi*.

Uno dei primi atti di Alcide De Gasperi, per la questione triestina, fu compiuto in un colloquio con i ministri degli Esteri britannico e francese e con il segretario di stato americano, durante la riunione del Consiglio atlantico, nella capitale canadese: ne ottenne la conferma della dichiarazione tripartita del 20 marzo 1948; nello stesso settembre del 1951 De Gasperi esaminava il problema con il presidente Truman e con il segretario di stato Acheson, nei colloqui di Washington: « ci furono date le assicurazioni più ferme — scrive Tarchiani nelle sue memorie — di voler fare sforzi per ottenere da Tito quanto chiedevamo, e che era considerato, nello spirito e nella sostanza, geograficamente, storicamente e umanamente onesto e politicamente sano ». Il nostro ambasciatore a Washington era convinto che, pur riconoscendo le difficoltà del problema, « un po' più di decisione non avrebbe nociuto anche nei confronti di Belgrado, che evidentemente era rafforzata nella sua passività sabotatrice da questa semiparalisi alleata, interrotta di tanto in tanto da passi, segreti o palesi, che non erano abbastanza pesanti e sonori da produrre l'impressione voluta ». Lo stesso De Gasperi, due mesi dopo i colloqui di Washington, scriveva in una lettera a Tarchiani:

« La durezza, l'iniquità degli avversari, la debolezza dei sostenitori mi rendono il travaglio più penoso del necessario. Aggiungerei che la incapacità propagandistica dei nostri atlantici talvolta mi disarmava... Nessun risultato per Trieste; minacciata anzi dagli iugoslavi una nuova elezione in zona B, con evidente infrazione del trattato... Mi batto con coraggio, ma se non avrò aiuto in qualche maniera, non riuscirò... ».

Una « iniezione di fiducia » parve a De Gasperi l'affermazione del ministro degli Esteri britannico Eden, il quale aveva proposto agli americani di « agire insieme per parlar francamente con Tito »; e Acheson — durante la riunione del Consiglio atlantico, nel febbraio del 1952 in Lisbona — aveva parlato al nostro presidente « con più ferma decisione ». Un mese dopo, la polizia alleata a Trieste provocò, con un comportamento illogicamente incerto e timoroso, gravi incidenti, durante una manifestazione nell'anniversario della dichiarazione tripartita; alle energiche proteste del nostro governo si reagì con la concessione di partecipare più attivamente all'amministrazione di Trieste, mediante l'immissione di funzionari italiani. Era un passo in avanti, benché insufficiente, verso l'assunzione da parte nostra di più rilevanti responsabilità, anche se ciò non portava a instaurare nella zona A una posizione confrontabile con quella degli iugoslavi nella zona B.

Il 14 maggio, De Gasperi aveva occasione di esprimere, in termini di preoccupato avvertimento, il suo pensiero, a proposito di alcune nuove proposte esplorative, che gli Stati Uniti avrebbero voluto avanzare. Egli escludeva che un governo italiano potesse accettare la separazione delle due zone, notava che il Pentagono, « per difendere l'occupazione militare e il suo prestigio », era intervenuto fortemente nelle trattative per l'amministrazione di Trieste, dichiarava che il governo avrebbe potuto essere indotto a « dimostrazioni di forza », alla « dolorosa necessità di dover reagire », se le misure minacciate da Tito nella zona B « fossero di una certa entità e gli anglo-americani gli lasciassero le redini sul collo ». In un memorandum fatto consegnare il 19 maggio al Dipartimento di stato, tali concetti erano energicamente espressi, insieme con l'esortazione perché Washington desse a Belgrado « fermi consigli ». Tra maggio e luglio si svolsero altri contatti, mentre il diplomatico iugoslavo Bebler, delegato all'Onu, avviava un sondaggio, peraltro privo di sviluppi, con un esponente della collettività italo-americana. Nell'estate non si notarono segni di un mutamento della situazione, nonostante un « passo » compiuto dagli ambasciatori americano, britannico e francese presso il presidente Tito, invitandolo a « un accordo equo con l'Italia ». Sebbene Truman avesse detto a Tarchiani che gli Stati Uniti non ci avrebbero mai abbandonato, l'assistente segretario di stato George Perkins esprimeva esplicitamente allo stesso ambasciatore il convincimento che « più si va avanti e più Tito aumenterà il prezzo di ogni concessione ».

Un altro memorandum italiano (10 ottobre) annunciava ai tre governi alleati l'intenzione di chiedere alla Jugoslavia di sottoporre alla Corte internazionale dell'Aja il problema delle illegalità compiute nella zona B; in caso di rifiuto iugoslavo, la questione sarebbe stata proposta al Consiglio della Nato, all'Onu, al comitato dei quattro ambasciatori delle principali potenze firmatarie del trattato di pace; si chiedeva che gli aiuti economici occidentali alla Jugoslavia fossero « contenuti » in attesa della soluzione del problema triestino.

Intanto, un'iniziativa di Eden presso Tito non era stata coronata da successo, e, attraverso il nostro ambasciatore a Londra, Manlio Brosio, il ministro degli Esteri britannico proponeva che Roma scegliesse fra tre possibili vie: accettazione definitiva della spartizione del TLT lungo la linea di demarcazione esistente; mantenimento dello *status quo*; nuove trattative dirette. Erano proposte che il governo, in un'istruzione a Brosio, definiva « contrarie

alle nostre aspettative ». Negli Stati Uniti, invece, le posizioni governative erano ritenute più favorevoli, e Tarchiani poteva ribadire al sottosegretario di stato David Bruce la nostra posizione in vista d'un negoziato da basarsi sulla proposta di una « linea etnica continua, che sacrifichi il meno possibile la dichiarazione tripartita del 20 marzo 1948 e possa esser presentata al governo italiano come un sacrificio necessario e a Tito come una sufficiente soddisfazione per non avere l'Italia ottenute intere né la zona A né quella B ». Tarchiani riferisce nelle sue memorie che Bruce « accennò alla cessione a noi anche delle cittadine del golfo di Trieste: Capodistria, Isola d'Istria e Pirano », alle quali l'ambasciatore aggiunse Umago. In conseguenza delle « aperture » americane, più positive di quelle britanniche, fu deciso d'annullare l'istruzione, già trasmessa al nostro ambasciatore a Londra, in favore della soluzione provvisoria. Il 28 ottobre, De Gasperi inviava a Eden una lettera, con la quale declinava « tutt'e tre le proposte ». Brosio e Tarchiani erano in disaccordo: il primo manifestava dubbi sulla capacità degli americani di attuare il loro proposito, e riteneva che si dovesse incoraggiare la tesi della soluzione provvisoria. Il nostro ministro in Jugoslavia, Enrico Martino, sosteneva implicitamente l'opinione di Tarchiani, affermando che, a suo giudizio, la disposizione di Tito ad accettare una spartizione provvisoria sulla base della linea di demarcazione non avrebbe dovuto né potuto riferirsi all'ipotesi d'una soluzione definitiva.

In effetti, il progetto americano non fu accettato da noi, prima ancora che fosse presentato agli jugoslavi, perché l'assetto territoriale non era giudicato soddisfacente. L'8 dicembre del 1952 De Gasperi comunicava all'ambasciatore Bunker tale nostro punto di vista. Durante la riunione parigina del Consiglio atlantico, durante lo stesso mese di dicembre, Acheson disse francamente a De Gasperi che, pur intendendo le linee generali della sua politica, « non capiva l'insistenza del nazionalismo italiano nella questione del TLT ». De Gasperi — come scriveva a Tarchiani — se ne sentiva « un po' scoraggiato ». In un incontro con Eden, nella stessa occasione, De Gasperi accennò alla possibilità che noi studiassimo l'eventuale concessione d'uno « sbocco al mare per la Slovenia », se ciò favorisse un accordo; lo sbocco al mare avrebbe dovuto essere tra il Risano e Santa Caterina.

Mentre negli Stati Uniti Eisenhower sostituiva Truman alla Casa Bianca e Dulles sostituiva Acheson al Dipartimento di stato, l'ambasciatore jugoslavo Popovic proponeva a Tarchiani (3 gennaio 1953) un incontro diretto tra Tito e De Gasperi; il 19 gennaio

lo stesso presidente iugoslavo confidava al nostro ministro Enrico Martino che sarebbe stato utile un suo incontro con De Gasperi « per stabilire un'atmosfera di fiducia ». Il 20 gennaio Londra accennava alla possibilità di un ritiro delle truppe alleate da Trieste nella prossima primavera, alla vigilia delle elezioni politiche italiane, e il 31 gennaio il sottosegretario John P. Dixon diceva a Brosio che « il governo britannico non può assumere alcun impegno di fronte all'eventualità che, nel caso di trasferimento all'Italia della zona A, Tito non annetta alla Jugoslavia la zona B ». La situazione restò incerta — anche dopo un colloquio di De Gasperi con John Foster Dulles, il 31 gennaio, durante la visita a Roma del nuovo segretario di stato — fin quando, il 21 febbraio, l'ambasciatore Bunker non espone al nostro presidente del Consiglio le linee generali d'un nuovo progetto americano, che avrebbe dovuto esser da noi accettato come definitivo.

Esso prevedeva, in sintesi, il trasferimento all'Italia della zona A, senza i comuni con popolazione prevalentemente slava, e la fascia costiera fino a Pirano, lasciando alla Jugoslavia un « corridoio » fino a Santa Caterina. De Gasperi ammise che la proposta potesse essere assunta a base di negoziati, ma avvertì che, ottenendo gli iugoslavi molte zone costiere, non sarebbe stato necessario concedere il « corridoio » a Santa Caterina. Cinque giorni dopo, precisandosi il progetto americano, De Gasperi ribadiva, in un colloquio con l'ambasciatore Bunker, che la trattativa avrebbe potuto essere avviata dalla base della cessione a noi del distretto di Capodistria e agli iugoslavi del distretto di Buie, con frontiera alla Dragogna e compensazioni territoriali tenendo conto delle minoranze. In una successiva comunicazione (5 marzo), De Gasperi chiese la restituzione all'Italia, in compenso dei comuni della zona A di popolazione slava, di tutti i comuni costieri della zona B con popolazione prevalentemente italiana; propose, inoltre, che fossero concesse per 99 anni alla Jugoslavia una delle banchine del porto di Trieste e la ferrovia Erpelle-Cosina: queste due proposte di concessioni erano state formulate dal commissario italiano in Trieste, Diego De Castro, e avrebbero dovuto evitare l'istituzione del « corridoio ».

La posizione italiana fu definita nelle riunioni del 16-17 marzo 1953 degli ambasciatori nelle capitali direttamente interessate: Tarchiani (Washington), Brosio (Londra), Quaroni (Parigi), Casardi (« osservatore » all'Onu, dove non eravamo ancora stati ammessi); alla riunione, presieduta da De Gasperi, parteciparono anche i sottosegretari agli Esteri, on. P. E. Taviani e on. F. M. Domi-

nedò, il segretario generale di Palazzo Chigi, Zoppi, e il direttore generale degli affari politici, Del Balzo. In un memoriale redatto dai nostri diplomatici si riconosceva che non convenisse trascurare la proposta americana, pur manifestandosi dubbi sulle possibilità della sua accettazione da parte iugoslava; si sarebbero compiuti sforzi per migliorare la tesi di Washington; nell'eventualità d'un rifiuto iugoslavo, sarebbe rimasta una sola alternativa: l'attuazione del *modus vivendi* proposto da Eden, che comportava la consegna all'Italia della zona A. De Gasperi definì « politicamente inaccettabile » la proposta (« non si può pretendere, disse, il suicidio d'un uomo politico! »); osservò che l'accettazione dipendeva dalla situazione generale ¹⁰⁶:

« se l'integrazione europea non procede, se non si realizza la Ced, se rimane aperta la questione della Saar e quella della Germania Orientale, l'Italia si troverà come il resto dell'Europa in una condizione di debolezza: nessuno potrà quindi rimproverarci se non siamo riusciti a raggiungere un accordo per Trieste. Se invece entreremo in fase di riorganizzazione europea, sarà maggiore il nostro peso e maggiore la nostra responsabilità di fronte alla decisione da prendere. Gli italiani si domanderanno come mai il loro paese, promotore dell'integrazione europea, alleato degli anglo-americani, non sia riuscito ad ottenere una attuazione più positiva della Tripartita. Personalmente ho fiducia nell'integrazione europea, che è una necessità storica; in questo quadro la situazione italiana migliorerà, e dovremo quindi ottenere una soluzione migliore ».

De Gasperi impartì ai diplomatici le direttive d'azione:

« ogni proposta di soluzione definitiva deve basarsi sul criterio etnico, perché possa essere accettabile e perché l'Italia — come sembrano desiderare alcuni suoi alleati ¹⁰⁷ — possa aderire al Patto balcanico; è auspicabile un'intesa, se essa sia premessa d'una collaborazione italo-iugoslava; occorre ottenere che Umago sia inclusa nell'elenco dei comuni della zona B, che devono essere restituiti all'Italia ».

In quello stesso periodo, durante un viaggio ufficiale del presidente Tito a Londra, i dirigenti inglesi (come riferirono all'ambasciatore Brosio) assunsero il convincimento che Belgrado avrebbe

¹⁰⁶ Una ricostruzione ampia ed esauriente delle riunioni è stata compiuta da Alberto TARCHIANI nel suo già citato volume, *Dieci anni tra Roma e Washington*.

¹⁰⁷ Era un'ipotesi dimostratasi infondata; in realtà, esistevano soltanto nella nostra diplomazia, e anche nei gruppi dirigenti politici, ma non fra gli alleati, tendenze a sollecitare una nostra adesione al Patto balcanico, stipulato fra Iugoslavia, Grecia e Turchia.

respinto il loro progetto di *modus vivendi*, perché « darebbe tutto all'Italia e nulla alla Jugoslavia ». Il Dipartimento di stato americano insisteva nel suo tentativo di « varare » il proprio progetto, presentandolo d'intesa con britannici e francesi, e tenendo conto che esso non era ancora stato accettato da noi. Dopo una serie di colloqui a Roma di Homer M. Byington jr., capo dell'Ufficio Europa occidentale del Dipartimento di stato¹⁰⁸, De Gasperi ottenne da Dulles, incontrandolo in occasione della riunione primaverile del Consiglio atlantico, che Umago fosse aggiunta alla lista dei comuni della zona B da restituire all'Italia. Il progetto americano fu presentato il 7 maggio dall'incaricato d'affari americano a Belgrado, Woodruff Wallner, al ministro degli Esteri iugoslavo, Koca Popovic; questi lo respinse, affermando che erano in corso trattative dirette con Roma.

Tali trattative erano state cautamente, e anche confusamente, avviate per il tramite di intermediari, dei quali non fu facile accertare le credenziali e l'attendibilità, almeno all'inizio. In un primo tempo, sembrava che le proposte iugoslave fossero centrate sulle seguenti soluzioni: zona A all'Italia con « porto franco » da concordarsi; regolamentazione dei problemi economici in sospeso; diritto di pesca nelle acque territoriali iugoslave con compensi da definirsi ogni cinque anni; sistemazione della zona B in modo da salvaguardare il prestigio dei due governi. Il 17 maggio, in un discorso pronunciato a Slavonski Brod, Tito dichiarava perentoriamente che « l'Italia non avrà mai Trieste ». In effetti, i due « intermediari » iugoslavi — benché contraddicendosi fra loro — chiedevano per Belgrado ben più della metà della penisola di Muggia e un ampio « corridoio », che praticamente avrebbe separato la zona di Trieste da una striscia di terra, anch'essa a noi consegnata, tra Capodistria e Portorose. S'andò avanti in colloqui, interrotti e ripresi, per l'intero mese di maggio, tra accuse e contro-accuse, dichiarazioni e smentite. Il commissario italiano a Trieste, De Castro, esortava a sviluppare trattative dirette, poiché riteneva pericoloso il mantenimento dello *status quo*, che agevolava il diffondersi di tendenze indipendentistiche.

In questa situazione generale nacque e maturò la crisi di primavera-autunno 1953. Giuseppe Pella aveva assunto la direzione

¹⁰⁸ Byington ebbe colloqui prima con il prof. De Castro e poi con l'on. De Gasperi. De Castro avrebbe dovuto recarsi a Washington per assumere informazioni più dirette sull'atteggiamento degli Stati Uniti, ma il governo americano preferì inviare un proprio rappresentante a Roma (l'episodio è riferito con gustosi commenti da Tarchiani nelle sue memorie).

del governo, succedendo a De Gasperi anche nella direzione di Palazzo Chigi.

La crisi ebbe una premessa — benché con significato soltanto marginale — nella comunicazione da parte degli ambasciatori di Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia a Roma (14 luglio) che sarebbero state svolte in Washington trattative militari con la Jugoslavia. Dopo la costituzione del Patto atlantico (due stati del quale — Grecia e Turchia — erano membri della Nato), la Jugoslavia entrava nell'area d'interesse strategico dell'Occidente. A Roma l'annuncio iniziale delle trattative fu interpretato come un tentativo di pressione ai nostri danni. Un « passo » ufficiale valse a ottenere dal Dipartimento di stato, il 19 luglio, l'assicurazione che « le conversazioni con la Jugoslavia avrebbero avuto carattere esclusivamente tecnico, non avrebbero riguardato in alcun modo problemi di competenza della Nato o riguardanti l'Italia ». « Non era concepibile, affermava il Dipartimento di stato, che gli Stati Uniti, senza la partecipazione italiana, potessero discutere di questioni concernenti gli interessi dell'Italia ». Si confermava anche « l'immutabile politica americana di stretta amicizia e solidarietà con il popolo italiano e con il suo governo ».

Nel suo discorso programmatico, pronunciato il 19 agosto in parlamento, l'on. Pella¹⁰⁹ aveva ribadito la decisione di contribuire al rinsaldamento dell'alleanza atlantica e allo sviluppo della comunità europea, aggiungendo: « ma a questa ferma determinazione corrisponde una determinazione altrettanto ferma nella difesa degli interessi nazionali, i quali, scaturendo da evidenti ed elementari principi di giustizia, oltre che da riconoscimenti solennemente espressi, non solo non contrastano con gli obiettivi della comune politica di solidarietà, ma ne costituiscono, nella profonda convinzione del governo e del popolo italiano, un elemento essenziale e indivisibile ». Il discorso, riferiva l'agenzia ufficiosa iugoslava Jugopress¹¹⁰,

« è stato accolto negli ambienti politici di Belgrado come una dimostrazione che l'atteggiamento conciliante e indulgente della Jugoslavia di fronte alla presa di posizione non costruttiva di Roma non può condurre a una soluzione del problema. Il problema di Trieste è il risultato delle tendenze espansionistiche dell'Italia e dell'acquiescenza, di fronte a tali tendenze, delle grandi potenze, le quali si sono mostrate pronte a sacrificare gli interessi vitali della Jugoslavia in questo problema. Questa

¹⁰⁹ Vedi il testo in « Relazioni Internazionali », 29 agosto 1953, n. 35.

¹¹⁰ Il testo è stato pubblicato in « Relazioni Internazionali », 5 settembre 1953, n. 36.

nuova prova di un immutato atteggiamento negativo dell'Italia di fronte alla soluzione del problema di Trieste, rivelata nel discorso del primo ministro italiano, ha completamente convinto numerose personalità belgradesi della necessità di riprendere seriamente in esame l'atteggiamento iugoslavo di fronte al problema triestino. Si ritiene generalmente che questo riesame è destinato a dare quei risultati che sono imposti dalle circostanze verificatesi nel problema triestino, nonché da quelle create dal processo di fredda annessione di Trieste operata dall'Italia ».

L'indomani, l'agenzia ufficiosa Tanjug¹¹¹ pubblicava la seguente nota:

« si apprende che gli ambienti ufficiali iugoslavi considerano come provocazioni calcolate le notizie e i commenti della stampa italiana circa la pretesa intenzione iugoslava di anettere la zona B del TLT, nonché le dichiarazioni e i passi diplomatici e di altro genere compiuti in relazione a ciò da parte di personalità ufficiali italiane ».

Perché la situazione possa apparire il più esattamente possibile inquadrata, conviene rilevare che, in un'intervista all'agenzia di stampa americana Associated Press (10 agosto), il presidente Tito, rispondendo a una domanda, aveva detto:

« non credo affatto che la caduta di De Gasperi e l'incerta posizione del governo italiano contribuiscano a migliorare le possibilità di una rapida soluzione del problema triestino. Credo, al contrario, che la ostacolino, perché l'instabilità impedisce a qualsiasi governo di adottare una soluzione. A mio parere, questo problema deve essere accantonato per qualche tempo, fino a quando non esisteranno le condizioni favorevoli a una soluzione, benché sarebbe nei nostri desideri risolverlo nel più breve tempo possibile. Ma la situazione è quella che è, e noi non possiamo farci nulla ».

Egli — nella stessa intervista — così rispondeva alla domanda se l'Italia sarebbe invitata a partecipare al Patto balcanico, dopo la soluzione del problema di Trieste: « È naturale che la mia risposta sia positiva. Questo è l'atteggiamento che abbiamo assunto fin dall'inizio delle trattative con la Grecia e con la Turchia ».

Non è possibile individuare e valutare i motivi dell'aspra reazione iugoslava al discorso dell'on. Pella, se non, forse, in due elementi: 1) il progetto di Washington era stato accolto dai dirigenti di Belgrado come l'indicazione concreta del proposito anglo-

¹¹¹ Anche questo testo è pubblicato nello stesso n. 36 di « Relazioni Internazionali ».

americano di rinvenire presto una soluzione del problema, per la quale non si era pronti; 2) Tito e i suoi collaboratori ritenevano di poter trarre vantaggi dalla situazione d'instabilità politica determinatasi dopo le elezioni generali del 7 giugno (diminuzione della rappresentanza dei partiti del « centro », reiezione parlamentare del governo De Gasperi, difficoltà nella formazione d'un nuovo governo, fragilità del sostegno — nonostante ogni apparenza — del gabinetto Pella: un « monocoloro » democratico-cristiano), e a tal fine « forzavano » il gioco. È interessante notare come il presidente della Repubblica, Luigi Einaudi, l'ex primo ministro, Alcide De Gasperi, e Alberto Tarchiani giudicassero la situazione. Essi s'erano incontrati nella villetta abitata dal capo dello stato a Madonna di Campiglio, durante una comune vacanza, il 29 agosto. Racconta nelle sue memorie l'ambasciatore a Washington: « constatammo che la minaccia iugoslava, specie così a ciel sereno, senza la menoma nostra provocazione, era estremamente grave, ma speravamo sinceramente che non fosse poi così tanto seria, come altre volte avevamo constatato in frangenti consimili ».

Nella stessa giornata del 29 agosto Pella aveva telegrafato alle nostre ambasciate a Washington, Londra e Parigi perché esortassero i tre governi a intervenire presso gli iugoslavi, per indurli a evitare « gesti irresponsabili »; contemporaneamente, egli riceveva gli ambasciatori degli stessi stati a Roma, e così precisava le richieste italiane:

— i governi di Washington, Londra e Parigi avrebbero dovuto dichiarare di non riconoscere alcun atto unilaterale compiuto dagli iugoslavi nella zona B del TLT;

— in caso di annessione della zona B da parte iugoslava, l'Italia sarebbe stata costretta a occupare la zona A, con l'auspicabile consenso, implicito o esplicito, degli alleati occidentali;

— qualora si fosse incontrata resistenza a tale occupazione, non avremmo assunto la responsabilità dello spargimento di sangue tra alleati, ma avremmo preso atto dell'accaduto, traendone le logiche conseguenze (incluse le dimissioni del governo, il cui programma di politica estera era fondato sull'alleanza atlantica).

Queste richieste erano state accompagnate da misure per il rafforzamento del dispositivo militare di sicurezza alla frontiera orientale. Il Dipartimento di stato — che aveva comunicato a Roma di non aver notizie dei presunti propositi iugoslavi di annettere la zona B — « era in stato d'allarme per le disposizioni militari, che Pella aveva ordinato, deciso a non subire passivamente ulteriori arbitri iugoslavi », e ordinava all'incaricato d'affari a

Roma, Elbridge Durbrow, di pregare il presidente del Consiglio perché, « in attesa di comunicazioni congiunte dei tre governi, evitasse nuove prese di posizione pubbliche »¹¹². Pella — riferisce Tarchiani — « assicurava, in quanto riteneva che la manovra iugoslava, in seguito alla nostra viva reazione, fosse rientrata », ma « osservava che, nell'imminenza di un discorso di Tito, occorreva rimanere vigilanti ».

Gli ambasciatori americano, britannico e francese a Roma erano ricevuti dall'on. Pella in successive udienze il 31 agosto, e — come informa un comunicato diramato in quel giorno da Palazzo Chigi — « lo hanno messo al corrente dell'azione svolta in relazione al contenuto dei colloqui che lo stesso on. Pella ha avuto con loro il giorno 29 agosto ». « Il presidente del Consiglio — lo stesso comunicato informava¹¹³ — ha preso atto delle amichevoli comunicazioni, che appaiono tali da rassicurare il governo e il paese. I tre governi continueranno tuttavia a tenersi in contatto con quello italiano per seguire gli eventuali sviluppi della situazione ». Le comunicazioni alleate a Roma erano articolate nei seguenti elementi:

— premesso che ai tre governi non risultavano notizie di eventuali propositi annessionistici iugoslavi, essi erano concordi nel valutare la gravità d'un tale atto, che, qualora si verificasse, imporrebbe l'obbligo di immediate e approfondite consultazioni con il nostro governo;

— si auspicava che l'Italia non attuasse « azioni di forza » nella zona A, fin quando essa fosse presidiata dalle truppe alleate; si confidava, altresì, che si evitassero incidenti, mentre si chiedevano notizie sugli apprestamenti militari alle frontiere con la Jugoslavia, che avevano suscitato « impressione »;

— sarebbero stati offerti al presidente Tito « consigli di moderazione », in vista del discorso, che avrebbe pronunciato il 6 settembre a Okrogliza (San Basso), a pochi chilometri dalla linea di demarcazione.

Era evidente l'imbarazzo degli alleati, specialmente di fronte alle misure militari, che avevano provocato un'aspra reazione iugoslava. Da Belgrado erano inviate a Roma due note (1° e 4 settembre) di protesta contro gli apprestamenti militari e due note di protesta (1° e 3 settembre) contro presunti sconfinamenti di nostre truppe; un quinto intervento politico-diplomatico iugoslavo (5 settembre) proclamava l'insoddisfazione di Belgrado per le repliche italiane

¹¹² In *Dieci anni tra Roma e Washington*.

¹¹³ Il testo è in « *Relazioni Internazionali* », 5 settembre 1953, n. 36.

alle quattro note. « Con questo atto, scriveva il corrispondente di "Relazioni Internazionali" ¹¹⁴, la polemica strettamente diplomatica tra Belgrado e Roma si è chiusa, perché il governo italiano non ha inteso continuare all'infinito lo scambio di note ». In effetti, Palazzo Chigi aveva replicato negli stessi giorni di consegna (1° e 4 settembre) alle due note politiche, affermando il diritto di difesa contro una minaccia implicita nell'atteggiamento ufficiale iugoslavo; alle due note sugli sconfinamenti s'era replicato verbalmente, negandone qualsiasi fondamento.

Le perplessità degli alleati erano suscitate dalla constatazione che gli iugoslavi avevano formalmente respinto l'accusa di intendimenti annessionistici nei confronti della zona B del TLT; il 2 settembre il Dipartimento di stato ribadiva le precedenti dichiarazioni, confermando che, secondo il sottosegretario agli Esteri iugoslavo Bebler, « Tito non aveva alcuna nuova politica verso la zona B e non progettava di annetterla ». Delle irritate reazioni alleate — che erano state provocate dall'adozione di misure militari — era testimonianza l'avvertimento di Dulles, in una conferenza-stampa del 3 settembre, che « la dichiarazione tripartita del 20 marzo 1948 non è eterna come le leggi dei Medi e dei Persiani ». I commenti italiani furono particolarmente aspri, in ogni settore d'opinione, benché il nostro incaricato d'affari a Washington, Mario Lucioli, dopo un colloquio con lo stesso Dulles, dichiarasse pubblicamente: « ho ricevuto dal segretario di stato la ferma assicurazione che la politica del governo degli Stati Uniti nei confronti della questione di Trieste non è stata cambiata » ¹¹⁵. Dulles aveva anche detto, nella citata conferenza-stampa: « Il governo americano sta esaminando se l'atteggiamento adottato nei riguardi di Trieste non potrebbe essere eventualmente modificato, ma finora non è stata ancora assunta alcuna decisione. Non affermiamo, tuttavia, che tale posizione non possa essere modificata ». Il 9 settembre, in effetti, l'ambasciatore degli Stati Uniti a Roma, Claire Booth Luce, « comunicava segretamente a Pella che Dulles stava esaminando personalmente il problema di Trieste, e aveva in mente una soluzione che presto ci avrebbe comunicata » ¹¹⁶.

La tesi di Pella era fondata sulla necessità che fosse garantita all'Italia una parità rispetto alla Iugoslavia; e tale parità avrebbe potuto esser conseguita soltanto con l'assunzione da parte nostra

¹¹⁴ B. C. (Basilio Cialdea), *Il discorso di Tito e i rapporti italo-iugoslavi*, nel n. 37 del 12 settembre 1953.

¹¹⁵ Il testo è stato pubblicato in « Relazioni Internazionali », 12 settembre 1953, n. 37.

¹¹⁶ Così Tarchiani nel citato libro di memorie.

dell'amministrazione della zona A. È da notarsi che in quel periodo, motivandola con l'esigenza di economia di bilancio, il sottosegretario britannico Geoffrey W. Harrison aveva formulato la proposta di ritirare le truppe alleate dalla zona A del TLT. Anche perché, evidentemente, era a conoscenza della dichiarazione di Harrison, Pella — nel citato colloquio con l'ambasciatore Luce (com'è riferito da Tarchiani) — riaffermò la necessità dell'occupazione italiana della zona A, « perché Tito occupava e aveva praticamente annessa la zona B » (la signora Luce aveva chiesto al presidente del Consiglio se, per partecipare a una discussione internazionale sul problema di Trieste, avrebbe insistito nel volere l'occupazione italiana della zona A, o se avrebbe accettato una « dichiarazione d'impegno »). Contemporaneamente, gli inglesi ritornavano sul loro progetto di *modus vivendi*, basato sulla spartizione del TLT (zona A all'Italia e zona B alla Jugoslavia, con lievi modificazioni territoriali), formalmente provvisoria, in pratica definitiva.

Il discorso pronunciato dal presidente Tito a Okroglica (6 settembre) rivelò concretamente l'ampiezza del divario tra le posizioni italiana e jugoslava. Il capo dello stato proclamò con energia: « no, la zona A non l'occuperete. Perciò, sarebbe meglio far rientrare le divisioni nelle caserme, dov'erano, e cominciare in qualche modo al tavolo una conversazione, e vedere se esistono punti di contatto, se possiamo metterci d'accordo, in questa situazione, se non su tutto, almeno su qualcosa ». Definiva « aggressione » il rafforzamento dei presidi italiani alla frontiera; così, in breve, esponeva il suo pensiero ¹¹⁷:

— noi « non riconosciamo la dichiarazione tripartita del 1948 e non pensiamo di condurre con i capi italiani alcuna trattativa sulla sua base »;

— quello che « essi vorrebbero eventualmente fare — prendere la zona A e poi parlare della zona B — non avverrà. A noi interessa l'intero Territorio libero di Trieste, e non soltanto la zona B, ma anche la zona A, perché anche lì stanno i nostri compatrioti »;

— Trieste non è isolabile dal suo *hinterland*, e di ciò occorre tener conto nella soluzione del problema;

— politicamente, « Trieste è divenuta qualcosa di completamente diverso da quel che era al tempo del trattato di pace »; « il trattato di pace, così com'è, è oggi per noi quasi impossibile, dovrebbe subire una revisione piuttosto ampia, bisognerebbe rad-

¹¹⁷ I testi integrali dei discorsi di Tito a Okroglica e di Pella a Roma sono in « Relazioni Internazionali », settembre 1953, nn. 37 e 38.

drizzare tutte le ingiustizie che l'amministrazione militare ha compiuto nei nostri confronti »;

— respingeva anche la divisione sulla base della « linea etnica », affermando che non si tratta di un « principio etnico », « ma semplicemente di una maniera impossibile di risolvere la questione, perché in tal modo si strapperebbe alla Jugoslavia gran parte delle nostre terre, e noi non possiamo accettarlo »;

— respingeva la tesi del plebiscito, perché la sua attuazione richiederebbe un impossibile ripristino, in tutto il territorio, della situazione esistente prima del 1920;

— definiva « una cosa disgraziata la spartizione che desse all'Italia la zona A e alla Jugoslavia la zona B »;

— riteneva che non fosse la soluzione migliore quella da lui stessa proposta: che il TLT fosse istituito con l'alternanza di italiani e jugoslavi negli incarichi di governatore e di vice-governatore;

— proponeva, infine, l'internazionalizzazione di Trieste, annettendo il retroterra prevalentemente sloveno alla Jugoslavia: « questa è la soluzione, e nessun'altra ».

Discorso interamente negativo, che escludeva qualsiasi possibilità di soluzione concordata sulla base d'una qualsiasi delle proposte da molte parti presentate negli anni della disputa. A Roma si tendeva a interpretare il comportamento jugoslavo come capace di far cadere alcune illusioni, che gli alleati occidentali avessero, eventualmente, nutrito a proposito degli intendimenti di Tito, notando che il presidente jugoslavo, sicuro nella nuova posizione nei confronti del sistema intercomunista (dopo la ripresa dei rapporti diplomatici con l'URSS) e del sistema occidentale (formazione del Patto balcanico e inizio della cooperazione militare diretta con gli Stati Uniti), tendeva, in realtà, ad acuire i dissensi politici verificatisi nel quadro della Nato in un settore particolarmente delicato dello schieramento: quello di Trieste. E delle difficoltà determinatesi nel quadro della Nato era testimonianza — annotata dal corrispondente diplomatico di « Relazioni Internazionali »¹¹⁸ — che « in piena crisi Roma è stata visitata dal gen. Gruenther, comandante dello Shape », ma che « neppure questa occasione ha dato luogo a rilievi per l'impiego di unità atlantiche a salvaguardia degli interessi nazionali lungo i confini orientali ».

In effetti, una valutazione, benché sommaria, del quadro della situazione consente d'affermare che l'on. Pella aveva interpretato gli sviluppi della vicenda triestina, come si manifestava attualmente,

¹¹⁸ Nel già citato articolo.

in modi sproporzionati all'effettivo stato di minaccia, rischiando di offrire a Tito, nonostante l'aspro discorso di Okrogliza, una carta favorevole al suo spregiudicato e tutt'altro che inabile gioco. Un altro elemento della situazione riguardava il nostro rapporto con gli alleati occidentali: se è vero che essi non s'impegnarono compiutamente per una soluzione a noi propizia (ma deve anche tenersi conto dei limiti obiettivi delle loro possibilità d'azione), è anche vero che si dimostrava impossibile una soluzione unilaterale, che noi avessimo eventualmente tentata senza il loro assenso, o, peggio, contro le loro intenzioni. È probabile che l'iniziativa di Pella sia stata motivata, prevalentemente, da considerazioni di politica interna: il regresso dei partiti del centro nelle elezioni parlamentari del 7 giugno era stato generalmente attribuito in particolar modo alla mancata soluzione del problema triestino, al quale s'accompagnava, ma in minore misura, il rammarico per il ritardo nella nostra ammissione all'Onu. Lo svolgimento del dibattito parlamentare, dopo la prima fase della crisi settembrina per il TLT, indicherà una situazione concorrenziale tra destra e sinistra, su tale argomento.

Pella rispose a Tito il 13 settembre con un discorso pronunciato in Campidoglio, durante la celebrazione del decimo anniversario della difesa di Roma dai nazisti. Egli ritorceva sul presidente iugoslavo l'accusa di « imperialismo », che « è voler negare i principi etnici più elementari, sostituire l'arbitrio alla serena applicazione del diritto, sostituirsi con la forza ai sentimenti profondi dei diretti interessati ». Egli esponeva, quindi, il pensiero del governo (non senza richiamarsi alla sua larga base parlamentare) nei seguenti termini:

— « il problema del TLT è per l'Italia fondamentale, e nella cornice delle nostre alleanze deve trovare la sua soluzione aderente alle attese dell'anima nazionale ». L'on. Pella fondava tale dichiarazione su un ampio richiamo alla linearità dell'azione italiana di politica internazionale, nella duplice qualificazione atlantica ed europeistica;

— la Dichiarazione tripartita « è ancora per noi strumento valido e non rinunciabile, essenziale »; « è un solenne documento che comporta formule e strumenti di attuazione »; non la si può considerare superata « dopo la sconfessione moscovita del governo di Belgrado »;

— nel discorso di San Basso « non si esita a dichiarare che la zona B è ormai definitivamente nelle mani iugoslave »: « affermazione, notava Pella, che non saprei dire se più insultante nei confronti del diritto internazionale o dell'ammirevole soppor-

tazione alleata. Per parte sua l'Italia ancora una volta denuncia gli arbitri dell'amministrazione nella zona B e si riserva di presentare le sue rinnovate proteste nei competenti fori internazionali »;

— « i principi e i riconoscimenti della Dichiarazione tripartita fanno perno sull'esigenza di "andare incontro alle aspirazioni democratiche dei popoli". E in questi giorni ci giunge pressante l'appello degli abitanti delle due zone di demandare la soluzione del problema alle popolazioni interessate »;

— « la formula del plebiscito è nel contempo adesione al desiderio della popolazione interessata e pratica realizzazione della tripartita, la quale troverebbe, nel responso libero degli abitanti del territorio, la riprova della bontà delle sue premesse e dei suoi principi »; significherebbe anche applicazione pratica dei principi della Carta atlantica e dello statuto dell'Onu;

— avanzando « solenne e formale proposta » di plebiscito in tutto il TLT, « in base al principio democratico dell'accertata volontà della maggioranza e per una scelta fra Italia e Jugoslavia, ben s'intende senza la presenza delle truppe delle due parti interessate. Per stabilire le modalità del plebiscito, proponiamo una riunione a brevissima scadenza da tenersi in una località neutrale. A tale riunione dovrebbero partecipare i rappresentanti dei governi americano, britannico e francese, insieme con quelli italiano e jugoslavo »;

— « il governo di Belgrado non può e non deve assumersi la pesante responsabilità di respingere la nostra proposta. Sia però chiaramente inteso che, qualora esso dovesse opporre un rifiuto o adottare una tattica dilatoria, tutti dovranno trarne le debite conseguenze. Primi fra tutti gli Stati Uniti e la Gran Bretagna, entrati e rimasti a Trieste come esecutori di un trattato che l'Italia ha subito protestandone l'ingiustizia, e di cui essi hanno riconosciuto l'ineseguitabilità. Queste due potenze non hanno di fronte — come allora — un'Italia isolata e vinta. Sta oggi al loro fianco un'Italia rinnovata, un'Italia ad essi unita nell'alleanza atlantica. È dunque tempo che essi riconoscano l'anacronismo della loro attuale posizione. E non ci si illuda circa una nostra ipotetica disposizione — e neppure sulla obiettiva possibilità — di lasciare ancora insoluto il problema: sappiamo tutti, alleati e non alleati, che esso non consente ulteriori dilazioni. Tale problema ha ripercussioni su tutta la nostra politica internazionale e costituisce il banco di prova delle nostre amicizie ».

Le tesi esposte da Pella erano giudicate nelle capitali alleate di non facile realizzazione. In un discorso pronunciato a Spalato il

13 settembre (nello stesso giorno in cui il nostro presidente del Consiglio formulava le proposte di plebiscito e di conferenza a cinque) il presidente Tito ribadiva integralmente la posizione jugoslava. È possibile che anche i dirigenti italiani non confidassero molto nelle prospettive d'accoglimento delle proposte; « non ci illudevamo — scriveva Tarchiani nelle sue memorie, riferendo un incontro del 15 settembre con il presidente del Consiglio — che la proposta del plebiscito andasse in porto, ma speravamo che per mezzo di una vigorosa azione nostra per arrivare ad una soluzione si otterrebbe almeno la consegna della zona A, cioè la tante volte richiesta parità con la Jugoslavia ». In un commento di « Relazioni Internazionali »¹¹⁹ si ammetteva che « grandi difficoltà si oppongono all'attuazione del plebiscito », specialmente perché « Tito si è già dichiarato preventivamente contrario e gli alleati occidentali mostrano di volersi muovere con cautela, desiderosi come sono di non alienarsi il maresciallo »; « ma la proposta di una conferenza non dovrebbe essere lasciata cadere », anche « perché significherebbe l'inizio di quelle conversazioni dirette italo-jugoslave che sono state finora impossibili ».

In effetti, il discorso dell'on. Pella, benché moderato di tono, era viziato dalla carenza di preparazione diplomatica. Le proposte dell'on. Pella « hanno colto di sorpresa la diplomazia britannica »: così scriveva il corrispondente da Londra di « Relazioni Internazionali »¹²⁰, analizzando le reazioni inglesi. Ai nostri rappresentanti diplomatici nelle capitali interessate apparve subito evidente che la tesi del plebiscito non avrebbe potuto essere accolta. Da Washington e da Londra si agì, invece, in favore dell'assegnazione *de facto* della zona A all'Italia. In una nota consegnata il 21 settembre ai rappresentanti diplomatici americano, britannico e francese a Belgrado, il governo jugoslavo respingeva le tesi esposte dall'on. Pella, e dichiarava d'essere disposto a trattative per il tramite degli alleati. La nota conteneva aspre accuse ai governi di Washington e di Londra, e i diplomatici occidentali la respinsero; pochi giorni dopo, il sottosegretario Bebler consegnava loro un nuovo testo, redatto in tono meno violento. Il 25 settembre, mentre era in visita ufficiale in Italia il primo ministro ellenico, maresciallo Papagos, Bebler riceveva gli ambasciatori turco e greco, con l'evidente scopo di informarli (essendo i governi di Ankara e Atene membri del Patto balcanico) degli sviluppi della situazione, e forse anche di ottenere consensi all'azione jugoslava; il giorno

¹¹⁹ Numero 38 del 19 settembre 1953.

¹²⁰ E. S. (Enrico Serra) nel n. 39 del 26 settembre 1953.

prima, al termine d'un colloquio del ministro degli Esteri austriaco, Gruber, con il nostro rappresentante diplomatico a Vienna, Anzilotti, un comunicato ufficiale affermava nettamente che « non esiste alcuna intesa segreta fra il governo austriaco e il governo iugoslavo relativa a Trieste ». Con una nota consegnata il 28 settembre alla legazione d'Italia in Belgrado, il governo iugoslavo respingeva le proposte formulate dall'on. Pella.

Il parlamento italiano sosteneva, con sospetta unanimità, le tesi governative sul problema di Trieste, pur mantenendosi diviso sui problemi più generali di politica internazionale. L'esame del bilancio del ministero degli Esteri, svolto dalla Camera dei deputati tra il 30 settembre e il 6 ottobre, era stato concluso con 293 voti favorevoli, 200 contrari e 19 astenuti. Era stato votato all'unanimità, invece, un ordine del giorno, presentato dal deputato liberale Guido Cortese, con il quale la Camera invitava il governo « a persistere tenacemente nell'azione diretta e realizzare le condizioni necessarie per garantire in modo effettivo i diritti dell'Italia sull'intero Territorio libero e ad assicurare il ritorno alla madrepatria di quelle terre e di quelle popolazioni ». I comunisti e i socialisti del PSI s'erano astenuti, invece, dal voto sui primi tre capoversi dello stesso ordine del giorno, contenente le premesse dell'esortazione al governo¹²¹.

Un breve esame delle posizioni dei singoli partiti sul problema triestino può essere non inutile. Le critiche dei comunisti erano esposte dall'on. Togliatti sulla base delle seguenti considerazioni: ignorata e trascurata la necessità di alternative, adesione gratuita alla « politica degli altri », errata prospettiva di una sempre più grave scissione dell'Europa, scarsa possibilità d'attuazione del plebiscito (pur essendo la sua tesi, in linea di principio, accettabile) e timore che la proposta in tal senso possa esser fatta valere da altri per l'Alto Adige; Togliatti concludeva con la conferma della proposta comunista di applicazione integrale del trattato di pace: con l'istituzione definitiva del TLT sarebbero stati garantiti, a suo avviso, i diritti democratici di tutta la popolazione, sottraendo gli

¹²¹ « La Camera, consapevole della necessità di una sollecita e giusta soluzione del problema di Trieste e del suo territorio affinché l'Italia possa dare il suo contributo alla comunità dei popoli che difendono la libertà e la pace; rilevato che i paesi democratici sono impegnati al rispetto della volontà delle popolazioni dai principi sanciti dalla Carta atlantica e dallo statuto dell'Onu; sicura di interpretare i sentimenti e la volontà di tutto il popolo italiano solidale con le popolazioni del territorio di Trieste che chiedono di essere ricongiunte all'Italia e il cui diritto è stato solennemente riconosciuto dalle potenze firmatarie nella nota del 20 marzo 1948, invita... ecc. ».

abitanti della zona B al « regime di terrorismo ». Per il PSI, l'on. Nenni esponeva l'adesione alla tesi del plebiscito, definiva « un assurdo logico e politico » la conferenza a cinque; suggeriva che si chiedesse, con un ricorso al Consiglio di sicurezza, l'intervento dell'Onu per lo stabilimento in entrambe le zone del TLT di condizioni nelle quali sia possibile il plebiscito. I socialdemocratici, con l'on. Saragat, affermavano d'accettare il principio del plebiscito, osservando che, nel contempo, si dovesse agire per ottenere l'amministrazione della zona A, il cui conseguimento non implicherebbe, peraltro, il riconoscimento del criterio della spartizione. Per il PRI, l'on. Pacciardi approvava le tesi del plebiscito, ma ironizzava sul « nuovo linguaggio » dell'on. Pella, che, diceva, « piace tanto ai nostri nazionalisti e che è sempre stato fonte, nella nostra storia, di grandissime delusioni quando si bea di se stesso e non è sostenuto da una forza concreta »; manifestava inquietudine per le incertezze suscitate dalle vaghe e misteriose minacce esposte dall'on. Pella nella parte conclusiva del suo discorso in Campidoglio, nell'eventualità che gli alleati non si dimostrassero pronti a sostenere integralmente le posizioni italiane. Per i democratico-cristiani, l'on. Bettiol si limitava a ribadire le già note tesi. L'atteggiamento dei liberali era spiegato dall'on. Malagodi con l'affermazione che « il problema di Trieste deve finalmente cessare di essere un ingiusto peso per l'azione politica dell'Italia ». In nome dei monarchici, l'on. Cantalupo contestava la validità dell'impostazione politica di De Gasperi e Sforza, affermando che « nel seno del Patto atlantico il problema di Trieste ha perduto »; sosteneva l'opportunità del plebiscito insieme con la conferma dell'irrinunciabilità alla dichiarazione tripartita; auspicava, con una soluzione a noi favorevole del problema triestino, l'accrescimento della nostra libertà d'azione nel Patto atlantico e il « rialzo » del nostro prestigio. L'on. Anfuso, per il MSI, deplorava l'appoggio anglo-americano di Tito « a spese dell'Italia », e insisteva nella richiesta che non si rinunciasse alla zona B.

Le posizioni di principio restavano, dunque, sostanzialmente immutate, anche se considerate dalla particolare angolatura del problema triestino; le scelte effettuate nel dibattito parlamentare sull'adesione al Patto atlantico, nella primavera del 1949, non sembrano suscettibili di modificazioni, se non occasionali, limitate a esigenze tattiche.

Va detto che l'on. Pella, nel suo discorso a conclusione del dibattito, mostrava di ritenere non ancora esaurita, o decaduta, la proposta di plebiscito. Infatti, replicando alle obiezioni iugoslave

sulle alterazioni della composizione etnica del territorio triestino, che sarebbero state conseguenza della politica italiana dopo la prima guerra mondiale, proponeva di limitare il diritto di voto, nel plebiscito, ai nati nel TLT prima del 4 novembre del 1918. Infine, respingendo le accuse di Belgrado d'un preteso maltrattamento delle popolazioni della zona A, l'on. Pella si dichiarava disposto a investire l'Alta corte internazionale di giustizia dell'Aja della questione, affinché giudicasse sulla situazione degli abitanti in entrambe le zone del TLT. Anche perché si era in attesa di decisioni alleate, il discorso conclusivo del dibattito sulla politica estera italiana non si caratterizzava con elementi di novità, se non per le due proposte, alle quali s'è ora accennato. Convieni dire che nel quadro dell'azione diplomatica internazionale s'era inserito un fatto nuovo: in un discorso pronunciato il 4 ottobre a Kocevje, in Slovenia, il vicepresidente del Consiglio esecutivo jugoslavo, Edvard Kardelj, pur confermando le impostazioni titoiste, esponeva la disposizione del governo di Belgrado a nuove trattative dirette con l'Italia. Con tale intervento, gli jugoslavi contavano, evidentemente, di dimostrare agli anglo-americani di esser pronti ad accogliere un loro reiterato suggerimento. La situazione era formalmente mutata, intanto, nel rapporto tra alleati occidentali e italiani in zona A.

Con decisione resa nota l'8 ottobre 1953, infatti, i governi di Washington e Londra dichiaravano di non poter continuare « ad addossarsi la responsabilità dell'amministrazione nella zona A », e di aver pertanto « deciso di porre termine al governo militare alleato, di ritirare le loro truppe e, tenuto conto del preminente carattere italiano della zona A, di rimettere l'amministrazione di quella zona al governo italiano ». Il carattere provvisorio del nuovo *status* era rilevato nella stessa dichiarazione anglo-americana: « i due governi confidano che queste misure condurranno a una pacifica soluzione definitiva », essendo essi « fermamente convinti » che l'iniziativa avrebbe « contribuito a stabilizzare una situazione, che negli ultimi anni ha turbato le relazioni italo-jugoslave », e che l'iniziativa stessa avrebbe offerto « la base per un'amichevole e feconda collaborazione italo-jugoslava, importante e per la sicurezza dell'Europa occidentale e nell'interesse dei due paesi ».

Nell'annunciare in parlamento la decisione anglo-americana, l'on. Pella affermava d'aver messo in rilievo con i due governi che « l'eventuale accettazione da parte italiana della responsabilità e degli oneri dell'amministrazione di Trieste e della zona A non avrebbe potuto in alcun modo significare rinuncia alla rivendicazione dell'italianità di tutto il Territorio libero di Trieste »; aggiungeva:

« sono in grado di assicurare gli onorevoli colleghi che la comunicazione anglo-americana né per la sua forma né per il suo contenuto pregiudica in alcun modo i riconosciuti e legittimi diritti dell'Italia sull'insieme del Territorio, né pregiudica la facoltà del governo italiano di farli valere e di perseguirne la realizzazione nelle forme più idonee. La decisione alleata non è in contraddizione con la dichiarazione tripartita, ma anzi a questa si ispira e si ricollega. Tale decisione dà vita ad una sistemazione *de facto* e provvisoria. Essa costituisce un decisivo passo nella giusta direzione e per lo stesso svolgimento dell'azione indicata dal Parlamento e realizza anzi una delle condizioni indispensabili per lo sviluppo di tale azione... L'offerta rappresenta un contributo veramente notevole, ci pone su base assai più concreta per gli sviluppi successivi della nostra azione ».

Pella affermava anche la decisione del governo di non ritirare la proposta di plebiscito, che « rappresenta pur sempre la strada migliore ».

Le reazioni dei partiti furono in linea con le posizioni enunciate durante il recentissimo dibattito parlamentare. Nessuno, in pratica, considerò la decisione anglo-americana al di là dei termini in cui era stata espressa; l'ottimistica fiducia del presidente del Consiglio fu severamente giudicata da Nenni come « mancanza di lealtà verso la nazione, verso Trieste, verso gli istriani che da Capodistria e Cittanova sono forse al limite della loro eroica pazienza, se non della loro resistenza ». Togliatti, pur non nascondendosi le implicazioni negative della decisione, sottolineava « il risultato positivo » dovuto « al fatto che il discorso dell'onorevole presidente del Consiglio in Campidoglio e le successive manifestazioni che hanno avuto luogo in questo Parlamento hanno potuto essere interpretate come espressione dell'intenzione del governo italiano di scuotere, o per lo meno di allentare i vincoli della servitù alla politica atlantica », e aggiungeva: « io faccio questa osservazione, senza svilupparla a fondo, perché essa contiene un prezioso insegnamento circa il modo come debba essere condotta nel futuro la nostra politica estera ». Nessun mutamento degno di rilievo si constatò negli altri interventi nel breve dibattito seguito alle comunicazioni dell'on. Pella¹²².

Il governo jugoslavo, con una nota del 9 ottobre, definì le decisioni anglo-americane come « una violazione unilaterale del trattato di pace », « un'azione ingiusta e pericolosa », « una concessione e un incoraggiamento alle tendenze italiane di espansione

¹²² I testi completi della dichiarazione anglo-americana, del discorso di Pella e dei principali interventi nel dibattito sono in « Relazioni Internazionali », 17 ottobre 1953, n. 42.

territoriale »; esse, inoltre, « non raggiungono lo scopo enunciato, non servendo a calmare e normalizzare le relazioni tra l'Italia e la Jugoslavia, ma portando probabilmente verso una maggiore tensione tra i due paesi confinanti ». Il governo iugoslavo proclamava « nel modo più energico che non è in alcun modo disposto ad accettare la situazione creata nella zona A, né a rinunciare alle sue giustificate rivendicazioni su tale territorio ». L'indomani, in un discorso pronunciato a Leskovac, il presidente Tito ribadiva con asprezza le critiche alla decisione anglo-americana, e dichiarava di considerare l'ingresso delle truppe italiane nella zona A come « un atto di aggressione contro il nostro paese »; soggiungeva: « la nostra pazienza è giunta agli estremi »; annunciava: « quando nelle strade di Zagabria e di Belgrado il popolo ha dato sfogo alla sua indignazione, abbiamo deciso di inviare le nostre truppe in zona B per rinforzare le unità già dislocatevi. Queste truppe sono già entrate in zona B ». Infine, proponeva: « risolviamo il problema di Trieste in questo modo: si costituiscano due entità autonome: la zona B insieme con tutto il retroterra di Trieste (cioè quella parte della zona A abitata esclusivamente da sloveni) divenga un'entità autonoma sotto la sovranità iugoslava per dieci o più anni; e diventi la sola città di Trieste un'altra entità autonoma sotto la sovranità italiana... Sia questa una via verso la soluzione. Io non ho altre proposte, né posso né voglio farne più ». Tali posizioni erano sostanzialmente confermate — esclusa l'irrealizzabile proposta di Tito — in due documenti iugoslavi del 12 ottobre: proposta di una conferenza a quattro (Italia, Jugoslavia, Stati Uniti e Gran Bretagna) per un riesame esauriente dell'intero problema; memorandum all'Onu con la denuncia della decisione dell'8 ottobre come d'una minaccia per la pace. In una nota del 12 ottobre, il governo dell'URSS s'opponeva alla decisione anglo-americana, definendola « violazione del trattato di pace », e proponeva formalmente che ci si accordasse per l'attuazione del TLT, prevista dallo stesso trattato di pace.

Il punto di vista italiano era ulteriormente elaborato nell'intervista del presidente Pella all'agenzia britannica Reuter (15 ottobre), proprio alla vigilia della già prevista riunione londinese dei ministri degli Esteri delle tre grandi potenze occidentali (Dulles, Eden, Bidault); era anche ribadito nel discorso pronunciato dallo stesso presidente del Consiglio a conclusione del dibattito senatoriale (15-17 ottobre) sulla politica estera¹²³. L'interpretazione italiana degli accordi dell'8 ottobre era estensiva; restava valida, a giudizio dell'on. Pella, la proposta di plebiscito, ma il nostro governo si dichia-

¹²³ Per i testi vedi in « Relazioni Internazionali », 24 ottobre 1953, n. 43.

rava disposto a negoziare, qualora tale proposta non potesse essere immediatamente attuata, un *modus vivendi* fra le due zone, tenendo conto dei particolari interessi economici per Trieste e dell'esigenza di garantire il rispetto dei diritti delle minoranze etniche. In ogni caso — come Pella ribadiva al Senato — il problema del plebiscito manteneva carattere prioritario di fronte a qualsiasi altra soluzione della questione. Nello stesso discorso al Senato, egli rivelava d'aver chiesto agli anglo-americani di precisare una data per il passaggio dei poteri nella zona A; non esitava ad affermare che qualsiasi ripensamento alleato, rispetto alla decisione dell'8 ottobre, avrebbe significato cedimento sotto la pressione delle minacce iugoslave.

Indubbiamente, i governi americano e britannico erano preoccupati per la reazione di Belgrado, che — diceva Dulles a Tarchiani¹²⁴ — « aveva creato una situazione esplosiva ». In alcuni uffici del Dipartimento di stato — riferisce lo stesso nostro ambasciatore a Washington — si pensava di offrire alla Jugoslavia « garanzie di non appoggiare ulteriori aspirazioni italiane » e di attuare « gradualità nel trasferimento dei poteri in zona A ». Al termine della conferenza di Londra, i tre governi confermavano d'aver predisposto le prime misure necessarie per mettere in pratica la decisione dell'8 ottobre, e proponevano la convocazione d'una conferenza per esaminare i problemi pratici dell'uso del porto di Trieste e delle garanzie alle minoranze etniche. L'accettazione italiana era subordinata all'esplicita affermazione che la conferenza non avrebbe posto limiti alla decisione dell'8 ottobre, non avrebbe rappresentato un regresso. Tale assicurazione era evidente in dichiarazioni di Dulles e Eden (20 ottobre). Ma l'insistenza dei dirigenti iugoslavi sul presunto « carattere imperialista » della politica italiana¹²⁵ induceva gli anglo-americani ad agire con particolare prudenza.

Pella dimostrava serie perplessità, accresciute da informazioni ricevute a Parigi, dove aveva partecipato alle riunioni del Consiglio dell'Oce (29-30 ottobre). Dalla stessa capitale francese, egli inviò agli ambasciatori in Washington e Londra un memorandum, nel quale il nostro atteggiamento era così definito:

— il governo italiano, anche in considerazione degli impegni assunti in parlamento, non potrebbe assolutamente partecipare ad alcuna conferenza, che fosse indetta prima dell'attuazione della decisione dell'8 ottobre;

— le pur comprensibili esitazioni dei governi britannico e

¹²⁴ Vedi *Dieci anni tra Roma e Washington*.

¹²⁵ Confermata dal presidente Tito nell'intervista al settimanale britannico « Observer », 18 ottobre 1953.

americano hanno ingenerato nel pubblico una diffusa impressione del non sincero proposito degli alleati d'attuare la decisione dell'8 ottobre: « può, quindi, il popolo italiano continuare ad aver fiducia nella parola dei due governi alleati e può il governo italiano raccomandare al popolo italiano d'aver questa fiducia? »;

— soltanto l'esecuzione della decisione dell'8 ottobre potrebbe « ristabilire la fiducia del popolo italiano nella parola dei governi americano e britannico ».

Tarchiani consegnò il memorandum a Dulles il 3 novembre: com'egli riferisce nelle sue memorie, il segretario di stato lo invitò a ritirare il memorandum, « non potendo accettare per iscritto una tale dichiarazione da parte di un governo amico, mentre cercava di collaborare con esso alla soluzione di un arduo problema nel comune interesse »; Dulles disse pure che, « non avendo il governo italiano fiducia nella parola di quello americano, era inutile ch'egli aggiungesse altro per spiegare la posizione degli Stati Uniti ». Non fu facile superare il fermo atteggiamento del segretario di stato, il quale, peraltro, accettò di continuare il colloquio, affermando che la decisione alleata sarebbe stata eseguita, « ma non a costo di una guerra, che nessuno vuole ».

I gravissimi incidenti del 4, 5, 6 novembre — che ancora una volta insanguinarono Trieste, dimostrando come si facesse sempre più difficile la convivenza tra popolazione e comandi anglo-americani — inasprirono ulteriormente la trattativa diplomatica. E tuttavia si giunse alla decisione del 13 novembre, quando i governi di Washington, Londra e Parigi proposero riservatamente all'Italia e alla Jugoslavia di annunciare nel più breve tempo possibile la data della conferenza; prima e durante la conferenza stessa sarebbe stato sostituito, almeno in parte, il personale del Governo militare alleato di Trieste con personale italiano; le modificazioni di frontiera, eventualmente decise durante la conferenza, sarebbero state garantite dagli alleati con l'intesa che non avrebbero sostenuto altre rivendicazioni di entrambe le parti interessate; sarebbero stati esaminati i problemi riguardanti il porto di Trieste. Le riunioni sarebbero state segrete.

La replica iugoslava (16 novembre) fu positiva, pur nella confermata opposizione all'ingresso dell'Italia nella zona A; Belgrado propose che la conferenza fosse a livello di ambasciatori. Le condizioni italiane, esposte da Pella il 17 novembre ai rappresentanti alleati, furono: resti valida la dichiarazione dell'8 ottobre e se ne garantisca concretamente l'esecuzione; la discussione riguardi l'intero territorio; si dimostrino serie le prospettive di successo. Sostan-

zialmente, la tesi della conferenza a cinque era accettata, ma nella fase successiva a tali comunicazioni insorsero altre difficoltà, e soltanto il 15 gennaio del 1954 si poté concordare una soluzione interlocutoria: un rappresentante jugoslavo sarebbe stato inviato a Londra; il governo italiano (che nel frattempo, aveva suggerito sondaggi separati a Roma e Belgrado degli anglo-franco-americani) sarebbe stato tenuto al corrente del negoziato, e avrebbe avuto il diritto d'esporre il proprio avviso in ogni sua fase, su ogni argomento in discussione.

Gli incontri di Londra incominciarono il 2 febbraio. Proseguirono faticosamente fino al 5 ottobre, concludendosi nel modo indicato all'inizio di queste note¹²⁶. L'inizio dell'ultima fase del negoziato per Trieste coincise con la crisi del governo Pella e con la ricostituzione d'un gabinetto su base centrista, presieduto da Mario Scelba.

d) *Ammissione all'Onu.* - Con voto unanime del Consiglio di sicurezza e dell'Assemblea generale dell'Onu l'Italia fu ammessa nell'organizzazione il 14 dicembre 1955, otto anni dopo la firma del trattato di pace, nel cui preambolo era detto che le potenze alleate e associate intendevano « appoggiare le domande che l'Italia presenterà allo scopo di divenire membro dell'Onu e per aderire a ogni convenzione stipulata sotto gli auspici dell'Onu ». La prima richiesta italiana d'ammissione era stata presentata il 7 maggio del 1947. Il Consiglio di sicurezza, competente a esaminare le domande d'ammissione e a proporre l'accettazione o la reiezione all'Assemblea generale, deliberava (21 agosto) che ogni giudizio avrebbe dovuto essere rinviato a quando fosse completata la procedura della ratifica del trattato di pace; il 1° ottobre 1947, peraltro, pur essendo entrato in vigore il trattato, il Consiglio di sicurezza confermava la propria decisione di respingere la nostra richiesta: l'Italia aveva ottenuto 9 voti favorevoli e 2 contrari (URSS e Polonia); poiché il voto contrario sovietico aveva valore di veto, la nostra domanda fu respinta.

Nella votazione del 1° ottobre del 1947 si manifestava una situazione, che in tutti gli anni successivi si sarebbe costantemente e monotonamente ripetuta. In effetti, i sovietici, considerando l'Italia già legata al blocco occidentale, ritenevano che il suo ingresso

¹²⁶ L'unica ricostruzione disponibile del negoziato con notevole copia di informazioni è nel già citato libro di memorie di Alberto Tarchiani.

nell'Onu senza la contemporanea ammissione d'uno stato comunista avrebbe ulteriormente spostato in favore degli occidentali la maggioranza delle Nazioni Unite. Il delegato sovietico Gromyko aveva esplicitamente affermato, nel discorso del 30 settembre 1947, tale posizione del suo governo, insistendo perché fossero accettati simultaneamente nell'Onu tutti gli stati europei ex nemici: Italia, Finlandia, Bulgaria, Romania, Ungheria. Egli proponeva un voto collettivo per l'ammissione di tali stati. Da parte occidentale — per motivi analoghi e contrari — si insisteva perché i casi fossero considerati singolarmente.

La situazione si riproduceva esattamente (9 voti favorevoli e 2 contrari) nella seduta del Consiglio di sicurezza del 10 aprile 1948: l'ammissione dell'Italia era stata proposta da Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia. L'Alta corte internazionale di giustizia dell'Aja, all'uopo interpellata, esprimeva un avviso (28 maggio 1948), secondo il quale l'ammissione d'uno stato all'Onu non può esser fatta dipendere da quella di altri stati. Confortata dall'autorevole parere dell'Alta corte, l'Argentina tentava di farne valere sul piano politico l'inequivocabile valore giuridico, ma l'Assemblea generale respingeva (8 dicembre 1948) anche una sua proposta, in base alla quale avrebbero dovuto essere ammessi all'Onu gli stati che avessero ricevuto più di 7 voti favorevoli dal Consiglio di sicurezza. Nello stesso giorno, peraltro, l'Assemblea generale esprimeva con 37 voti favorevoli, 6 contrari e una astensione un giudizio favorevole all'ingresso dell'Italia all'Onu.

La stessa votazione (9 contro 2) caratterizzò il verdetto del Consiglio di sicurezza (13 settembre 1949) contro l'ammissione dell'Italia, e nella sessione immediatamente successiva dell'Assemblea generale un'altra iniziativa argentina, intesa a raccomandare l'accoglimento della nostra domanda, fu approvata con 51 voti contro 5 e un'astensione (23 novembre 1949). L'Assemblea generale, dunque, tentava di « forzare » le decisioni del Consiglio di sicurezza, e all'uopo richiese l'intervento della Corte dell'Aja, la quale, interpretando con rigore giuridico lo statuto, deliberò (3 marzo 1950) l'incompetenza dell'Assemblea a decidere sull'ammissione di nuovi membri; quando questa fosse stata negata dal Consiglio di sicurezza. L'Assemblea s'inclinò al parere della Corte dell'Aja, e rinviò al Consiglio di sicurezza (4 dicembre 1950) il problema; volle (1° febbraio 1951) dar vigore alla propria raccomandazione, esortando il Consiglio, su proposta del Perù, a fondare il proprio giudizio esclusivamente sull'esame delle condizioni poste dallo statuto. Nel contempo, l'Assemblea — fedele in maggioranza al principio dell'incondizio-

nabilità delle decisioni in tema d'ammissione di nuovi stati — respingeva una proposta sovietica intesa ad accogliere simultaneamente i seguenti stati: Albania, Mongolia, Bulgaria, Romania, Ungheria, Finlandia, Italia, Portogallo, Irlanda, Giordania, Austria, Ceylon, Nepal. Prima del termine dell'anno (18 dicembre), l'Assemblea respinse una nuova proposta sovietica, perché fossero accolti simultaneamente nell'Onu i 13 stati dianzi elencati, con l'aggiunta del neo-indipendente Regno di Libia. Lo stesso progetto sovietico sarebbe stato respinto dal Consiglio di sicurezza il 18 giugno 1952 (7 voti contrari, uno favorevole, 3 astensioni); nella stessa sede, con eguali risultati, si ripeterono (8 settembre 1952) proposta e votazione. Nel frattempo, l'Assemblea generale aveva agito, senza successo, proponendo (7 dicembre 1951) che l'Italia fosse ammessa all'Onu e che partecipasse, intanto, benché senza diritto di voto, ai lavori del Consiglio di tutela, come amministratrice fiduciaria in Somalia. L'espletamento di tale ruolo fu a base d'una proposta francese (6 febbraio 1952) perché la domanda italiana fosse esaminata con criteri diversi da quelli per gli altri stati.

Un nuovo tentativo di superare l'*impasse* fu compiuto dall'Assemblea generale (21 dicembre 1952), dopo che — con 48 voti favorevoli e 5 contrari — era stata approvata una mozione per raccomandare al Consiglio di sicurezza l'ammissione degli stati richiedenti, i cui requisiti corrispondessero a quelli previsti dallo statuto. L'Assemblea costituì una speciale commissione di studio, che presentò un rapporto contenente la proposta di accogliere la maggior parte delle domande. Ma il giudizio della commissione non poté essere praticato. In effetti, la sua attività era stata resa vana dal rifiuto dell'URSS, dell'India e della Cecoslovacchia di farne parte. Nell'anno successivo (23 ottobre 1953) l'Assemblea deliberava all'unanimità di istituire un « comitato di buoni uffici » composto da 3 membri (Perù, Egitto, Olanda), per facilitare l'esame del problema; un anno dopo (23 novembre 1954) l'esistenza di tale comitato era prorogata, su decisione unanime della stessa Assemblea. Trascorsero altri 11 mesi, impegnati in trattative. L'8 dicembre del 1955 l'Assemblea generale (decima sessione) approvava un progetto canadese (52 voti contro 2, 5 astensioni) per invitare il Consiglio di sicurezza ad accogliere le richieste d'ammissione di 18 dei 22 stati in attesa: Albania, Austria, Bulgaria, Cambogia, Ceylon, Finlandia, Giappone, Giordania, Irlanda, Italia, Laos, Libia, Mongolia, Nepal, Portogallo, Romania, Spagna, Ungheria. Gli stati in attesa di riunificazione (Vietnam e Corea) sarebbero rimasti esclusi, insieme con la Germania, tuttora priva di trattato di pace.

La mozione canadese era intesa a superare il « punto morto », soddisfacendo la reiterata esigenza sovietica di garantire all'Onu, con le nuove immissioni, il mantenimento dell'esistente rapporto di forze; nell'opinione dei canadesi, la loro proposta avrebbe anche dovuto salvaguardare l'intransigente fedeltà degli Stati Uniti all'art. 4 dello statuto, riguardante i requisiti necessari per le ammissioni. Il governo di Ottawa tendeva, sostanzialmente, a valorizzare il concetto di « universalità ». Gli Stati Uniti dimostravano di non essere convinti della validità e dell'opportunità della tesi canadese, e s'astenevano dalla votazione, insieme con Belgio, Francia, Grecia e Israele; i 2 voti contrari erano stati dati dai delegati della Cina nazionalista: in protesta contro l'ammissione della Mongolia (e, poiché il suo voto aveva significato e valore di veto in Consiglio di sicurezza, esso fu decisivo negli sviluppi immediati della vicenda), e Cuba.

Il Consiglio di sicurezza, esaminando il 13 ottobre la proposta canadese, fu impegnato in un equivoco gioco. Il rappresentante cinese condizionò il proprio voto favorevole all'ingresso della Mongolia all'accettazione (evidentemente impossibile) delle candidature degli stati del Vietnam Meridionale e della Corea Meridionale (lasciando fuori dell'Onu i due stati settentrionali). Non soddisfatta tale richiesta, la Cina s'avvalse del diritto di veto contro l'ammissione della Mongolia. L'URSS, per rappresaglia, oppose il proprio veto all'ingresso dei 13 stati non comunisti. S'era determinata una situazione apparentemente priva di sbocco. Ma, nella riunione del giorno successivo del Consiglio di sicurezza, il rappresentante sovietico esponeva una tesi di compromesso: ammissione simultanea di 16 dei 18 stati indicati nella mozione canadese, con esclusione della Mongolia e del Giappone. Gli Stati Uniti proposero un emendamento, che consentisse l'ingresso all'Onu del Giappone, ma i sovietici opposero il veto. Subito dopo, si votò sulla proposta sovietica, che fu approvata.

Fin dall'inizio del faticoso *iter*, i dirigenti della politica estera italiana avevano aderito alla tesi degli Stati Uniti, impostata sull'improponibilità delle ammissioni simultanee; l'atteggiamento italiano era dettato non soltanto da considerazioni generali, nel quadro della solidarietà occidentale, ma anche dal convincimento che la nostra candidatura spiccasse, rispetto a quella degli stati comunisti est-europei, con qualificazioni specifiche, tali da far giudicare ingiusto un loro confronto.

Un mutamento di posizione si verificò soltanto nella tarda primavera del 1955, quando — dopo la conclusione del trattato

di stato — apparve evidente che l'Austria avrebbe potuto essere ammessa all'Onu, mentre sarebbe rimasto irrisolto il problema delle altre candidature; l'Austria, per la sua condizione di « neutralità » istituzionalizzata nel trattato di stato, costituiva un caso particolare, da trattarsi singolarmente. È probabile che il nuovo atteggiamento italiano sia stato suggerito dal timore che, nell'attuarsi di tale eventualità, il governo di Vienna potesse trovarsi in una situazione vantaggiosa, mentre già stava insorgendo la questione altoatesina. È vero, peraltro, che si tendeva a definire la nuova linea di condotta italiana ¹²⁷ nel senso di « una questione di principio, poiché l'eventuale singola ammissione dell'Austria sarebbe avvenuta in virtù di un impegno dei "grandi" assunto con il trattato di stato, del tutto analogo a quello ancora inoperante parimenti assunto con il trattato di pace italiano ».

Nella primavera del '55, quando il governo canadese iniziò l'elaborazione del suo progetto, l'attività della nostra diplomazia fu impegnata in una duplice direzione: indurre gli Stati Uniti a non opporsi alla tesi dell'universalità; armonizzazione delle iniziative con alcuni degli altri stati, che erano in attesa di essere ammessi. Fu il superamento d'una posizione per lunghi anni caratterizzata da attendismo sterile. È peraltro probabile che non fosse altrimenti possibile, o conveniente, agire, tenendo realisticamente conto della complessità della situazione, della fermezza dei principali stati nella difesa degli atteggiamenti assunti; basti accennare al fallimento dell'attività del « comitato dei buoni uffici », per avvertire il senso delle difficoltà obiettivamente esistenti. L'esito della votazione del 13 dicembre aveva indotto i nostri « osservatori » all'Onu a ritenere definitivamente compromessa la prospettiva di successo della candidatura italiana; essi non furono informati, o non assunsero notizie probanti, sull'iniziativa sovietica. Fu un episodio di carenza, o d'allentamento d'attuazione: che rischiò di suscitare un ingiusto giudizio sull'opera, peraltro meritoria, svolta nei mesi precedenti le decisioni del 14 dicembre.

5. *L'azione per l'unità europea*

Il Consiglio d'Europa ¹²⁸ è stato il primo organismo dell'età moderna, nel quale rappresentanti dei parlamenti e dei governi degli

¹²⁷ Vedi B. C., *L'Italia nelle Nazioni Unite*, in « Relazioni Internazionali », 24 dicembre 1955, n. 52.

¹²⁸ Vedi cap. 3, e anche, per l'impostazione generale del federalismo, il cap. 2.

stati europei abbiano tentato d'attuare un indirizzo politico comune, per conseguire un obiettivo dianzi sempre ritenuto ambizioso: l'unità dell'Europa. Quando fu istituito — con il documento del 5 maggio 1949 — già le nazioni europee occidentali erano impegnate, nel quadro dell'Oece, in un concorde sforzo di ricostruzione. Stava concretandosi nella pratica l'unione economica fra Belgio, Olanda e Lussemburgo (Benelux), mentre un progetto di unione doganale italo-francese, intorno al quale avrebbe dovuto organizzarsi un sistema di intese economiche con scopo unitario, stentava a definirsi, ad attuarsi (e il programma non sarebbe mai stato realizzato).

Se nella trattazione dei problemi lasciati insoluti dal trattato di pace la politica estera italiana fu condizionata dalle prevalenti volontà dei vincitori, i quali esercitarono i loro diritti, seppero imporre le loro soluzioni, e anche la nostra ammissione all'Onu fu possibile¹²⁹ soltanto quando un'intesa fra le due massime potenze vincitrici, Stati Uniti e Unione Sovietica, consentì il superamento di un'*impasse*, di fronte alla quale nessuna iniziativa politico-diplomatica poté dimostrarsi efficace, una sostanziale libertà di scelta ha caratterizzato l'azione dei governi italiani sulle questioni europee. È vero che una scelta importante era stata necessaria per l'adesione al Patto atlantico, ma in senso ben limitato dalla determinante decisione degli Stati Uniti che vi fossimo inclusi: sì che al nostro governo spettò il compito di decidere sull'accessione o sul mantenimento d'una posizione neutrale; e¹³⁰ il negoziato preliminare ci consentì soltanto d'accertare l'esistenza di alcune condizioni, che, specialmente in tema di non automaticità dell'intervento in caso di conflitto, erano state da noi ritenute essenziali. Egualmente, il nostro atteggiamento di fronte al primo organismo politico-militare europeo, detto del Patto di Bruxelles, sebbene impreciso, non poté assumere una propria caratterizzazione, perché gli stati aderenti — con l'eccezione della Francia — furono preliminarmente contrari alla nostra adesione.

La base dell'azione europeistica dell'Italia è nell'art. 11 della Costituzione:

« L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limi-

¹²⁹ Vedi l'ultima parte del cap. 4.

¹³⁰ Vedi il cap. 3.

tazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo ».

Nella discussione in Assemblea costituente sul progetto di Costituzione nel suo insieme, il deputato Damiani (gruppo misto) aveva sottolineato l'importanza dell'art. 4 del progetto (poi, nel testo definitivo, divenuto art. 11), rilevandone, peraltro, l'incongruenza con l'art. 75, in cui si parlava indiscriminatamente di guerra, dichiarabile dall'Assemblea nazionale (seduta dell'8 marzo 1947). Il 13 marzo 1947 il deputato Bencivenga (gruppo dell'Uomo Qualunque) espresse riserve sul senso da attribuirsi alla rinuncia alle guerre di conquista e all'accettazione di limitazioni della sovranità nazionale; il 15 marzo, il deputato Pieri (gruppo socialista) espresse compiacimento per l'impegno assunto dall'Italia di cooperare a un'organizzazione internazionale. Il 17 marzo, l'on. Treves (gruppo socialdemocratico) sostenne i principi riguardanti il ripudio della guerra e l'ordine internazionale. Il 18 marzo, l'on. F. S. Nitti (gruppo dell'unione democratica nazionale) definì inopportuna la dichiarazione di rinuncia alla guerra. Il 24 marzo, il deputato Bastianetto (gruppo democratico-cristiano) propose di specificare, ove si parla di « limitazioni di sovranità necessarie »: « all'unità dell'Europa e a un ordinamento che assicuri... »; ritirò la proposta d'emendamento dopo che il presidente della Commissione dei 75¹³¹, Meuccio Ruini, ebbe affermato che « l'aspirazione all'unità europea è un principio italianissimo » e che « è, tuttavia, sembrato agli autori del progetto di Costituzione che, in questo momento storico, un ordinamento internazionale può e deve andare anche oltre i confini dell'Europa, dato che altri continenti, come l'America, desiderano partecipare all'organizzazione internazionale »¹³².

La prima « costruzione » europea fu il Consiglio d'Europa, definito da Sforza¹³³ « frutto di un compromesso fra le più avanzate aspirazioni franco-italiane e quelle assai più caute del governo britannico ». Ma il primo « banco di prova » fu l'Oece, perché — ha osservato un nostro diplomatico, attento studioso dei problemi politici contemporanei¹³⁴ — « l'economia unisce più facilmente che

¹³¹ La Commissione dei 75 era stata eletta dall'Assemblea costituente per l'elaborazione del progetto di Costituzione.

¹³² Vedi: *L'Assemblea Costituente* (« La legislazione italiana dal 25 luglio 1943 al 18 aprile 1948 »), a cura dell'Ufficio studi legislativi del Segretariato generale della Camera dei deputati, Roma 1949.

¹³³ In *Cinque anni a Palazzo Chigi*, già citato.

¹³⁴ Roberto DUCCI, *Preistoria dell'unificazione europea*, in « Nuova Antologia », Roma, marzo 1966, anno XCV, fasc. 1911.

la politica »: fu necessario, in realtà, un programma economico — quello concepito dal francese Robert Schuman per un *pool* europeo del carbone e dell'acciaio — perché si superasse lo schematismo teorico dell'Europa di Strasburgo (« l'Europa di taglio inglese », come l'ha definita Roberto Ducci nel citato saggio, rilevando che « era fatta di delegati governativi privi di poteri e di deputati privi di tutto fuor che della parola »: un giudizio, forse, che non si sottrae a uno schematismo convenzionale, ma che si riscatta nell'obiettivamente motivata constatazione dell'impossibilità di ottenere più dagli inglesi e della sottrazione al Parlamento di Strasburgo del compito fondamentale riservato ai parlamenti fin dal tempo della Magna Charta, che « non risiede già nella facoltà di parlare liberamente contro i re e i governi o in favore di essi, ma in quella di concedere o rifiutare i mezzi finanziari di cui essi hanno bisogno »).

Da parte italiana si aderì prontamente alle due organizzazioni: come s'è già accennato nei precedenti capitoli, l'atteggiamento di De Gasperi e di Sforza era in primo luogo spiegato dall'esigenza inderogabile di far uscire il paese dalla condizione d'isolamento politico e diplomatico; si riconosceva alle due organizzazioni un ruolo decisivo, se non per l'attuazione d'un ideale unitario, almeno per avviare un processo di sviluppo, che portasse a superare le angustie e i pericoli di indirizzi politici derivanti esclusivamente da posizioni individualistiche, nazionalistiche. Si riconosceva — e fu merito precipuo di De Gasperi e Sforza — che l'attività politica degli stati stava assumendo una nuova dimensione, mentre si delineavano, e non soltanto in modi di contrasto e d'urto, le posizioni delle due massime potenze: gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica. In un discorso pronunciato a Taranto il 20 aprile del 1950 Alcide De Gasperi così spiegò la propria « visione europeistica »:

« Si è fatto un Patto atlantico, un'alleanza che i nostri nonni non avrebbero nemmeno pensato possibile guardando il mappamondo, un'alleanza difensiva che stringe una gran parte del mondo. Si sta ora trattando di costruire l'unità europea e, se la si costruisce, si darà vita ad una nuova alleanza a cui parteciperanno tutti i popoli che hanno sofferto delle guerre, che hanno orrore massimo della guerra e tutto l'interesse a mantenere la pace. Questi popoli si metteranno d'accordo, saranno unite soprattutto le grandi masse lavoratrici di una parte e dell'altra, e sarà creato un grande baluardo di tranquillità e di sicurezza, tale che la guerra sarà esclusa per sempre ».

Era una concezione indubbiamente limitativa del problema europeo come d'un fatto, anzitutto, di sicurezza. È vero che nel-

l'aprile del 1950 l'espansionismo comunista s'era espresso nel mutamento dei regimi politici in tutta l'Europa orientale e nella cacciata di Ciang Kai-scek dal territorio continentale della Cina; il « blocco di Berlino » aveva dimostrato la pericolosità della divisione al centro dell'Europa; si era alla vigilia del conflitto coreano; si discuteva non soltanto sulla riammissione della Germania Federale nel consesso internazionale, ma anche sul problema del suo riarmo. Erano, dunque, preminenti le considerazioni di sicurezza, che inducevano a sviluppare più concreti rapporti sul piano della comune difesa.

Ma lo stesso De Gasperi, parlando davanti all'Assemblea di Strasburgo (10 dicembre 1951), avvertiva che « condizione essenziale per una resistenza esterna efficace è in Europa la difesa interna contro una funesta eredità di guerre civili », perché, diceva, « tali bisogna considerare le guerre europee dal punto di vista della storia universale ». E aggiungeva:

« qual è l'alternativa che si pone per noi ora in questo dopoguerra? Noi siamo tutti d'accordo che dobbiamo difendere i nostri focolari, le nostre istituzioni, la nostra civiltà nel momento del pericolo, ma le nuove generazioni, che tendono a una concentrazione integrale e dinamica della vita, esitano di fronte a una scelta che può decidere del loro destino; riprendere la strada seminata di rivendicazioni e di conflitti che si ispirano a una concezione etica assoluta della nazione, oppure andare verso il coordinamento di queste forze, talora ideali e razionali, talaltra ancora istintive e irrazionali, in vista di un'espansione superiore e di più larga e fraterna solidarietà? Quale strada bisogna scegliere per mantenere quello che c'è di umano e di nobile in queste forze nazionali, pur coordinandole, verso uno scopo di civiltà supernazionale, che possa equilibrarle, riassumerle e comporle in una corrente irresistibile di progresso? Ciò non si può fare se non vivificando le forze nazionali con gli ideali comuni della nostra storia e dando loro come campo di azione le distinte e grandiose esperienze della comune civiltà europea ».

Un collaboratore di De Gasperi ¹³⁵ ricorda due dichiarazioni del presidente del Consiglio, al ritorno da una riunione di ministri, a Parigi: nell'unità dell'Europa egli « vede il miglior interesse del paese e la soluzione dei suoi massimi problemi ». Inoltre, si tratta d'assicurare la pace, « che sarà garantita dal fatto che i paesi hanno un esercito in comune; questa meta è tanto alta che merita ogni

¹³⁵ ADSTANS, *De Gasperi nella politica estera italiana*, già citato.

nostro sforzo e il conseguirla potrebbe da solo chiudere la nostra attività come generazione politica. Non si tratta poi di formare una comunità di difesa, che abbia a suo programma qualsiasi attacco dall'esterno in odio a questa formazione dell'Europa unita ». Infatti, « l'altro scopo è di allargare la comunità dei beni, dei mercati, del lavoro, compito gigantesco invero. Non è possibile trovare la soluzione dei nostri problemi nell'ambito nazionale, ed occorre trovare nuovi sbocchi, acquistare uno spazio di vita ». E ancora, nel marzo del 1951, parlando nell'aula della Camera dei Comuni, durante un viaggio ufficiale in Gran Bretagna: « siamo tutti convinti che la guerra non risolve i problemi. Ma il sistema della difesa atlantica è necessario se l'Europa democratica deve sopravvivere. In ordine di importanza la difesa sociale viene prima, ma questa non può essere attuata senza la cooperazione internazionale. Da qui l'enorme importanza della collaborazione europea ».

Per l'intendimento delle opinioni di Alcide De Gasperi sul problema europeo conviene rievocare anche il concetto, da lui espresso nel discorso pronunciato nel settembre del 1951 nell'aula del Congresso degli Stati Uniti, secondo cui la risoluzione dei problemi europei avrebbe dovuto esser premessa di una « terza forza »: « l'Europa, una volta finalmente unita, vi risolleverà dai vostri sacrifici di uomini e di armi, perché potrà pensare da sola alla difesa della pace e della comune libertà. Raccogliendo le inesaurite energie delle sue tradizioni morali e civili essa vorrà allora assumere di nuovo la sua funzione di determinare nel corso del progresso umano l'apporto del suo deciso contributo ». La prospettiva era indicata molto genericamente, anche se De Gasperi presentiva (nel discorso pronunciato nell'aula del Senato della Repubblica, il 15 novembre 1950) il ruolo di un'Europa unita: « la Federazione europea è un mito nel senso soreliano... è il mito di pace: questa è la pace, e questa è la strada che dobbiamo seguire ».

Ha scritto Iginò Giordani, parlando di De Gasperi: « l'ideale d'una Europa unita offriva una delle mete più alte e precise alla sua politica internazionale. Quell'ordine, quella pace, quella libertà nel lavoro e nella democrazia, quella giustizia e carità che sognava nei rapporti delle classi, all'interno, la desiderava anche all'esterno, fra i popoli, sopra tutto nell'ambito europeo, nella convinzione, oltre tutto, che le sorti della pace, del lavoro e della libertà dell'Italia fossero legate alla collaborazione solidale con gli altri paesi »¹³⁶; e ricorda che De Gasperi si mosse « più realisticamente », in tema di politica europea, di quanto non avessero proposto alcuni suoi amici

¹³⁶ Vedi Iginò GIORDANI, *Alcide De Gasperi*, cit.

politici (molti dei quali furono anche suoi collaboratori nel governo, come Gronchi, Jacini, Migliori, Malvestiti), nel Proclama di Milano, redatto da un gruppo di democratico-cristiani durante il periodo della resistenza: « nel primo dei 10 punti si proponeva addirittura Roma, centro del cattolicesimo, come capitale d'una comunità europea »¹³⁷. Forse, è audace affermare — come scrive Giordani — che « De Gasperi raccolse questi valori e li fuse nel crogiuolo della sua esperienza politica », riferendosi ai « valori » europeistici espressi dagli uomini più illuminati del Risorgimento, e in sensi e modi diversi da alcuni papi (universalisticamente) e dai socialisti (internazionalisticamente).

Più in concreto, sarebbe giusto riconoscere a De Gasperi, con lo stesso Giordani, che « da uomo politico avveduto, avvertiva che bisognava procedere dentro i limiti delle possibilità storiche e quindi promuovere la solidarietà progressiva fino alla costituzione di un vincolo federale e tendere ad appianare gli ostacoli, anche attraverso attuazioni parziali, settore per settore, gradualmente ». De Gasperi aveva vissuto l'esperienza della decadenza dell'Impero austro-ungarico, già prima che essa fosse provocata dalla prima guerra mondiale; nato egli stesso in una terra di frontiera, in una « zona contesa », aveva maturato il senso e il significato delle lotte di nazionalità, degli urti fra i contrastanti interessi locali; s'era formato in un parlamento nel quale le convinzioni religiose e politiche dovevano esser costantemente confrontate alla realtà di situazioni composite, alla necessità di conciliare le esigenze delle singole nazionalità e quelle dell'unità plurinazionale, aveva appreso quanto fosse difficile tale conciliazione e per la prevalente pressione dei « fatti nazionalistici », e per la costante impraticabilità dei tentativi d'armonizzare posizioni e tendenze talvolta anche opposte fra loro. Nella lucidità del suo giudizio politico, in un tempo ancora dominato dalle rivalità della seconda guerra mondiale, dall'urto fra vincitori e vinti, dalla vaga ma già pressante consapevolezza dell'abbandono europeo d'un ruolo tradizionalmente svolto nella politica mondiale e dell'assunzione di tale ruolo dalle due « super-potenze » (Stati Uniti e Unione Sovietica), De Gasperi sapeva che l'Europa unita, se e quando la si realizzasse, sarebbe stata, almeno nella sua prima fase, più vicina al modello austro-ungarico che alla costruzione vagheggiata dai precursori: una felice terra senza frontiere, quasi tau-maturgicamente unita negli scopi, nei mezzi per realizzarsi, nei costumi, nella lingua, nella politica.

¹³⁷ Nello stesso volume di Igino Giordani.

Da ciò derivava la sua prudenza. Poteva risulturne, in effetti, sminuito l'ideale europeo, com'era sostenuto e propagandato da chi aveva ripreso i temi del federalismo e ne diffondeva le ragioni e le speranze. Ma, sul piano dell'azione politica concreta, De Gasperi operava tenendo conto di realtà obiettivamente accertate. Dopo il Consiglio d'Europa, del quale s'è dianzi accennato ai limiti nell'istituzione e nel funzionamento, fu l'insorgere del conflitto coreano che indusse gli Stati Uniti a proporre il riarmo della Germania Federale come contributo alla resistenza di fronte alla minacciata, e parzialmente attuata, espansione militare dell'URSS (ritenuta più grave dopo l'avvento, nell'ottobre del precedente anno, del regime comunista in Cina). I primi concreti dibattiti unificatori si svolsero proprio sul tema del riarmo della Germania: gli Stati Uniti lo consideravano nel quadro del Patto atlantico. Il primo ministro francese, René Plevén, considerò preferibile che esso fosse tutelato nell'ambito d'una Comunità europea di difesa (Ced), sì da impedirne esasperazioni in senso nazionalistico. Il Piano Plevén era stato proposto dal primo ministro francese all'Assemblea nazionale il 25 ottobre del 1950; nell'agosto precedente, durante il dibattito nell'Assemblea del Consiglio d'Europa a Strasburgo, era stata sollecitata da Winston Churchill la tesi d'un esercito europeo unificato, controllato democraticamente da un ente europeo, agente in stretta cooperazione con gli Stati Uniti e il Canada (gli alleati americani nel Patto atlantico). La stessa Assemblea di Strasburgo approvò il 24 novembre 1950 il Piano Plevén, che era stato già adottato dal parlamento francese, in termini di massima, con 343 voti contro 225.

Su un altro progetto europeo si stava rapidamente concretando un'intesa dei sei stati principali (Italia, Francia, Germania Federale, Belgio, Olanda e Lussemburgo): il Piano Schuman per la messa in comune dell'« insieme della produzione franco-tedesca del carbone e dell'acciaio, sotto un'alta autorità comune e in un'organizzazione aperta alla partecipazione degli altri Stati europei ». Il progetto era stato formulato dal ministro degli Esteri francese, Robert Schuman, il 9 maggio del 1950, e suscitò immediatamente diffusi consensi. Schuman si proponeva non soltanto di superare lo storico dissidio franco-tedesco, mediante l'unificazione dei processi e degli obiettivi produttivi dei fondamentali settori economici dei due paesi, ma anche di porre le basi per una più ampia organizzazione inter-europea. L'adesione italiana fu pronta. La sola riserva riguardò la dipendenza italiana per i minerali di ferro dall'Algeria (ancora colonia francese), e nell'incontro di Santa Margherita fra i primi ministri e i ministri degli Esteri d'Italia e di Francia (feb-

braio 1951) fu concordato che una speciale clausola del trattato istitutivo della Comunità carbone-acciaio garantisse il proseguimento di tali rifornimenti per cinque anni. Il trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Ceca) fu firmato in Parigi il 18 aprile del 1951. Gli stessi sei stati membri firmarono il trattato istitutivo della Comunità di difesa (Ced) il 17 maggio del 1952. Nel frattempo, s'era svolto un tentativo, originato dall'Assemblea di Strasburgo e fatto proprio dai ministri dell'Agricoltura d'Olanda, Mansholt, e di Francia, Pflimlin, di dar vita a una Comunità europea dell'agricoltura, mediante l'organizzazione progressiva d'un mercato agricolo comune. Ma le condizioni generali erano ritenute premature dalla maggioranza degli stati interessati, e il fallimento del progetto fu ammesso dai ministri dei sei stati, riuniti nel marzo del 1953 a Parigi.

La ratifica del trattato istitutivo della Ceca era stata concessa dai governi senza molto indugio, e gli organi comunitari poterono essere formati. Maggiori difficoltà si palesavano per la Ced, specialmente per causa delle riserve, che erano espresse negli stessi ambienti della maggioranza francese, preoccupati perché la Ced, priva del sostegno britannico, avrebbe potuto divenire lo strumento d'un non facilmente controllabile riarmo tedesco. In attesa che la ratifica del trattato potesse consentire un più armonico e completo sviluppo delle tesi europeistiche, durante la riunione dei ministri degli Esteri dei sei governi, svoltasi nel granducato di Lussemburgo nel settembre del 1952, De Gasperi e Schuman proposero che una speciale Assemblea *ad hoc* elaborasse, entro il 10 marzo dell'anno successivo, un progetto di statuto per una Comunità politica europea. Si tendeva ad attuare immediatamente, cioè, quanto previsto dall'art. 38 del trattato istitutivo della Ced, che era stato adottato su iniziativa italiana allo scopo di conferire alla nascente comunità di difesa un carattere anche politico (l'obiettivo era d'assicurare effettivi controlli politici alle forze armate unite). L'Assemblea *ad hoc* avrebbe dovuto essere costituita dall'Assemblea della Ceca, integrata da 27 parlamentari (9 per ciascuno dei tre principali stati: Italia, Francia, Germania Federale) appositamente scelti dall'Assemblea del Consiglio d'Europa.

Fu il primo serio tentativo di dar vita a un'organizzazione politica continentale, e l'Italia vi partecipò con impegno particolare, e nella fase di proposta (con De Gasperi) e nella preparazione del progetto, che, sotto la presidenza del tedesco Heinrich von Brentano, fu conclusa il 29 marzo del 1953, quando i 26 membri dell'apposita « commissione costituzionale » consegnarono ai sei governi il testo

del documento. In particolar modo, i dirigenti italiani del Movimento federalista europeo avevano saputo convincere De Gasperi e i funzionari del ministero degli Affari esteri della necessità di garantire alle nascenti organizzazioni europee un contenuto politico, che s'esprimesse specialmente sul piano istitutivo.

La Comunità politica europea (Cep) avrebbe avuto competenza nei problemi generali dei rapporti internazionali e della difesa, avrebbe provveduto al coordinamento delle politiche economiche e finanziarie degli stati aderenti; in politica internazionale, il Consiglio esecutivo (vero e proprio governo europeo) avrebbe agito come « mandatario comune degli stati membri ». La Ceca e la Ced sarebbero state progressivamente « assorbite » nella Cep; un Consiglio di ministri nazionali avrebbe assistito il Consiglio esecutivo europeo; la Corte di giustizia avrebbe funzionato per garantire l'esatta interpretazione e la scrupolosa applicazione del trattato; un parlamento europeo sarebbe stato formato da una Camera dei popoli (deputati eletti per cinque anni con suffragio universale diretto) e da un Senato (membri eletti per cinque anni dai parlamenti nazionali); le leggi avrebbero dovuto essere approvate a maggioranza semplice dalle due Camere, e avrebbero dovuto essere promulgate dal presidente del Consiglio esecutivo europeo.

Il progetto non poté essere attuato, per causa della crisi della Ced, che fu provocata specialmente dalle crescenti reticenze francesi, le quali non vennero meno quando, anche su pressione degli Stati Uniti, nell'aprile del 1954 fu concluso un accordo per l'associazione della Gran Bretagna alla stessa Ced, realizzando, in tal modo, quella « garanzia », che molti democratici francesi ritenevano essenziale. In Italia, i governi succedutisi dopo la caduta di De Gasperi (luglio 1953) furono concordi nel rinvio del dibattito parlamentare sul voto autorizzante la ratifica del trattato istitutivo della Ced (che era stato già approvato dai parlamenti della Germania Federale e dei tre paesi del Benelux). C'è da chiedersi se la ratifica italiana avrebbe potuto giovare al superamento di molte esitazioni francesi. La polemica, in proposito, è stata molto vivace, ma non ha investito la sostanza del dibattito politico, non ha condizionato una scelta.

C'era stato un proposito, espresso dal presidente del Consiglio, Mario Scelba, nell'aprile del '54, di proporre il dibattito. Un osservatore dei problemi italiani¹³⁸ l'aveva interpretato come conferma della « volontà delle forze democratiche di riprendere l'iniziativa su tutti i fronti », specialmente perché l'iniziativa seguiva a breve distanza « nuovi provvedimenti per ridurre le attività sovversive al-

¹³⁸ Vedi Leo J. WOLLEMBORG, *Italia al rallentatore*, cit.

l'interno del paese ». I comunisti s'erano impegnati a non far ratificare il trattato « né fra sei mesi, né fra sei anni », avevano promesso un'opposizione « da far impallidire al confronto » i dibattiti sull'accessione al Patto atlantico e sulla legge elettorale maggioritaria. I comunisti eccitavano la « corda nazionalistica »¹³⁹ affermando nel loro quotidiano che « i due aspetti principali e abbinati della politica del governo Scelba sono la ratifica della Ced e la simultanea rinuncia a risolvere il maggior problema italiano, quello di Trieste ». Come nota ancora il Wollemborg, secondo i giornali di destra, « il governo ha rinunciato all'unica carta di cui ancora disponeva per proteggere i diritti e gli interessi italiani a Trieste ». All'opposizione erano i socialisti, tuttora fermi in un atteggiamento d'indiscriminata ostilità verso qualsiasi impegno dell'Italia sul piano militare. Socialdemocratici, liberali e repubblicani concordavano decisamente nel sostegno dell'opportunità della ratifica del trattato; sostanzialmente unita di fronte al problema era la DC, benché si rilevassero già sintomi di posizioni differenziate. In particolare, la « tendenza Pella » continuava a qualificarsi nel senso della subordinazione della ratifica alla risoluzione del problema di Trieste: su tale principio coincidevano gli indirizzi dei gruppi monarchici e del MSI. De Gasperi, assunta la direzione del partito dopo il Congresso di Napoli, avvertiva che l'adesione alla Ced non avrebbe dovuto, né potuto, essere intesa come una concessione a interessi stranieri, sibbene come soddisfacimento d'una precisa esigenza italiana. Dei movimenti e raggruppamenti sindacali, le organizzazioni imprenditoriali erano sostanzialmente favorevoli alla nostra adesione alla Ced, insieme con la maggioranza di due delle centrali dei lavoratori (la Cisl e la Uil); la CGIL era impegnata nell'appoggio delle posizioni comuniste, ma è difficile dire fino a qual punto il PCI avrebbe potuto contare su un suo intervento determinante, se il dibattito parlamentare avesse imposto una trattazione più ampia e decisiva del problema (come nei tempi della polemica contro il Patto atlantico, o del boicottaggio delle visite in Italia dei comandanti della Nato): la CGIL si dimostrava sempre meno disposta a essere strumentalizzata per fini espliciti di politica internazionale.

¹³⁹ Già su altri aspetti della politica europeistica i comunisti avevano assunto un atteggiamento di difesa della « sovranità nazionale ». Ricorda Adstans, nel citato volume, p. 133, una risposta di De Gasperi ai comunisti in Senato: « io " reazionario " apro le porte a tutte le correnti, e voi comunisti le volete chiudere in nome della sovranità nazionale... L'Unione Europea è una comunità; ma i comunisti sono anticomunitari ».

Il fallimento della Ced fu definitivamente constatato nella riunione di Bruxelles dei ministri degli Esteri dei sei paesi membri della Comunità europea: per quattro giorni, dal 19 agosto, essi tentarono invano — anche con l'intervento degli Stati Uniti — d'indurre il presidente del Consiglio e ministro degli Esteri francese, Pierre Mendès-France, a ritirare una serie di proposte d'emendamenti, la cui accettazione avrebbe portato a snaturare la lettera e lo spirito del trattato. Proprio il 19 agosto era morto Alcide De Gasperi, e l'annuncio pesò sui delegati alla conferenza di Bruxelles, come a significare la fine di un'epoca di attese, di speranze, di impulsi. Il 30 agosto, l'Assemblea nazionale francese respingeva il trattato della Ced, approvando una mozione procedurale, che ne rinviava *sine die* il dibattito. Con la decisione del parlamento francese pareva tramontata, forse definitivamente, la fiducia nella possibilità d'organizzare un sistema supernazionale europeo, benché limitato agli stati occidentali del continente, vincolati da comunanza di sistemi politici, di obiettivi internazionali. Se ne aveva quasi immediata conferma, quando, al termine di visite nelle capitali europee interessate, il ministro degli Esteri britannico, Anthony Eden, proponeva la formazione d'una Unione europea occidentale (Ueo), sostitutiva della Ced. Sostanzialmente, la Gran Bretagna accettava di concedere quella stessa garanzia, che pochi giorni prima aveva rifiutato alla Ced; o meglio alle strutture comunitarie della Ced. In pratica, l'Ueo era un'estensione all'Italia e alla Germania Federale del Patto di Bruxelles del 1948, perfezionato dall'ingresso della Germania Federale nella Nato e da una « garanzia » degli Stati Uniti e del Canada all'organizzazione.

Il tentativo di riprendere un'iniziativa europeistica su base comunitaria fu ripreso nell'anno successivo, quando, in giugno, si riunirono in Messina i ministri degli Esteri dei sei paesi allo scopo di esaminare il problema di « estendere i compiti della Ceca nel quadro del progressivo sviluppo dell'integrazione economica europea ». La conferenza si concluse con l'affermazione della volontà dei governi di procedere sulla via della « costruzione di un'Europa unita mediante lo sviluppo di istituzioni comuni »; gli obiettivi erano così indicati: « progressiva fusione delle economie nazionali, costituzione d'un mercato comune europeo, armonizzazione delle singole politiche sociali ». Il governo italiano, rappresentato dal ministro degli Esteri Gaetano Martino, aveva sostenuto la tesi dell'*integrazione orizzontale*, consistente nella fusione delle economie nazionali nel loro insieme, mediante l'istituzione d'un mercato comune, da caratterizzarsi con un sistema di libera circolazione. I fran-

cesi, osteggiati dalle altre delegazioni (benché divise tra loro su questioni metodologiche), si dichiaravano favorevoli a una serie di integrazioni settoriali (trasporti, poste, energia nucleare, ecc.).

La Conferenza di Messina confermava l'esistenza di sostanziali contrasti, che avrebbero potuto paralizzare l'azione dei governi sul piano dell'europeismo. In tal senso s'esprimevano, in maggioranza, le sezioni nazionali del Movimento federalista europeo: un'energica denuncia della debolezza e dell'incapacità dei governi nell'assolvimento dei compiti europeistici era formulata dal Movimento federalista italiano, al termine del Convegno di Ancona (17-19 giugno). Jean Monnet, che aveva svolto un ruolo decisivo nella formulazione dei programmi d'integrazione europea, si dimetteva dall'incarico di presidente dell'Alta Autorità della Ceca, e fondava un Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa (13 ottobre 1955). L'azione di stimolo di queste organizzazioni fu rilevante: vi confluivano, in maggioranza, gli aderenti ai partiti democratici responsabili dei governi, e i dirigenti dei partiti stessi dovevano tener giusto conto dei loro sentimenti, delle loro tendenze; erano specialmente giovani, i cui atteggiamenti non potevano essere ignorati, se non con il rischio di perdere elettori attuali, o potenziali. In particolar modo, il Comitato Monnet agì in favore dell'esecuzione dei progetti elaborati in linea di massima durante la Conferenza di Messina.

Fu a Venezia, 29-30 maggio del 1956, che i sei ministri degli Esteri, dopo un esame esauriente delle possibilità concrete d'azione, deliberarono di istituire una Comunità economica europea (Cee) e una Comunità europea per l'energia atomica (Euratom); un comitato intergovernativo, presieduto dal ministro degli Esteri belga Paul-Henri Spaak, ebbe il compito di elaborare i trattati istitutivi dei due organismi. I trattati furono firmati il 25 marzo del 1957 nel salone degli Orzi e Curiazi del Campidoglio di Roma. Un interprete qualificato della politica estera italiana, anche per esserne stato in diversi momenti influente protagonista¹⁴⁰, ha affermato che i fatti d'Ungheria e d'Egitto, nell'autunno del 1956, « hanno costituito, senza dubbio, una leva importante per vedere intensificato ed affrettato lo sforzo inteso a creare le condizioni e le norme per l'integrazione economica dell'Europa occidentale ». Nello stesso articolo, si rifiutava la concezione di un'Europa come « terza forza estranea ed avulsa » « nello scontro e nell'incontro tra i due maggiori protagonisti del mondo attuale », e si ribadiva la sua funzione

¹⁴⁰ Vedi Massimo MAGISTRATI, *Da Messina al Campidoglio*, in « Rivista di studi politici internazionali », anno XXIV, n. 2, Firenze, aprile-giugno 1957.

di « depositaria di quei maggiori valori che sono destinati alla difesa ed alla protezione della nostra civiltà occidentale ». Interpretazione, dunque, in senso ben precisamente limitativo: tale, quasi, da confermare la sostanza delle obiezioni espresse dai critici di sinistra dell'azione europeistica, intesa (a loro avviso) come protezione dell'ordine politico-sociale esistente, in chiave di « assicurazione anti-comunista ». In ciò è un elemento costante, che caratterizza tutta l'impostazione, ufficiale e ufficioso, del problema delle nostre scelte in politica internazionale; e sembra sollecitato proprio dal tono delle dichiarazioni dei dirigenti responsabili, anche se è innegabile una prevalente « spinta » europeistica motivata dalla consapevolezza della necessità di superare gli schemi ormai inadeguati delle più anguste politiche nazionali (e lo stesso ambasciatore Magistrati, nel dianzi citato articolo, se ne fa interprete).

Può dirsi che con la firma dei trattati di Roma ¹⁴¹ si concluda la fase di più intensa azione europeistica dell'Italia. I successivi sviluppi — e nell'applicazione dei trattati di Roma e nelle iniziative per ulteriori, ma tuttora indefiniti, modi d'unificazione — possono esser valutati soltanto provvisoriamente, tenendo conto del loro svolgimento attuale, non concluso. E pertanto, il 1957, con la firma dei trattati di Roma, dovrebbe esser considerato un abbastanza preciso punto di riferimento.

Nella politica europeistica dell'Italia si nota una linearità concreta, se la si considera — come s'accennava dianzi — nelle sue premesse e nella sua funzione più immediata: di strumento per consolidare sul piano europeo i vincoli sanciti con l'adesione all'alleanza atlantica. In tal senso De Gasperi non dubitò, anche se, specialmente nella seconda parte della sua attività di governo (dopo il 1948, o, piuttosto, dopo aver garantito il reinserimento del paese nel sistema occidentale, fra il 1949 e il 1951), valorizzò in modo precipuo il fine federalistico della sua concezione. Anche Sforza agì valutando concretamente gli strumenti, prima che i fini, dell'europeismo: le sue prospettive, in ogni caso, erano più sicuramente definite, come le premesse erano ideologicamente in modo più coerente teorizzate. Degli altri ministri degli Esteri, che nel periodo considerato furono impegnati nell'azione europeistica, conviene rilevare l'accentuazione dei motivi nazionalistici da parte di Giuseppe Pella, specialmente

¹⁴¹ La ratifica parlamentare fu sufficientemente rapida (30 luglio alla Camera, 9 ottobre al Senato), e lo schieramento politico italiano si confermò nelle sue caratteristiche ormai accertate, senza sorprese; i socialisti — e questa fu la sola positiva novità — accentuarono lo spostamento verso le tesi più europeistiche votando in favore dell'Euratom e astenendosi dal voto sul Mec.

nel tempo in cui (1953) ebbe contemporanea responsabilità della direzione del governo (ché dopo, quando fu soltanto a Palazzo Chigi, come ministro in altri governi, monocolori o di coalizione, attenuò tale accentuazione; affidò, anzi, per qualche tempo al settore europeo la prospettiva d'una sua ulteriore azione politica, durante e dopo il periodo della sua presidenza dell'Assemblea parlamentare di Strasburgo), la prudenza operativa di Attilio Piccioni (derivante, forse, dalla consapevolezza delle incertezze degli orientamenti governativi, per la modificazione dei quali, peraltro, non si adoperò con la necessaria energia, pur proclamando la propria adesione alle tesi europeistiche, in senso generale), l'efficienza dell'iniziativa di Gaetano Martino (al quale l'appartenenza a un partito definito « minore », in quel tempo, nella coalizione di governo non impedì di agire positivamente per garantire impostazioni e iniziative anche importanti, come, ad esempio, nella convocazione della Conferenza di Messina e nell'elaborazione dei trattati di Roma), la cauta azione di Antonio Segni (forse, la lealtà nell'esecuzione dell'indirizzo politico europeistico non poté mai completamente vincere le esitazioni derivantigli dalla preferenza per un adeguamento alle nuove realtà internazionali di sistemi tradizionali di equilibri e contrappesi), l'impulso idealistico di Giuseppe Saragat (che poté esser dimostrato soltanto parzialmente nel breve tempo in cui, prima d'essere eletto alla presidenza della Repubblica, diresse la politica estera italiana; in lui confluivano due tendenze — l'internazionalistica socialista e la democratica federalistica — che tendeva a conciliare nel quadro del mai smentito disegno di valorizzazione della socialdemocrazia), l'eclettismo, talvolta velleitaristico, di Amintore Fanfani (la cui concezione dell'europeismo appare prevalentemente strumentale).

Non si deve prescindere — in una valutazione, pur se rapida e necessariamente incompleta, degli eventi — dal rapporto delle forze politiche e dall'influenza dei singoli gruppi sull'attività di governo. Nel periodo dal 1947 al 1953 può rilevarsi una sostanziale omogeneità nella maggioranza di governo: le divergenze palesatesi di fronte a particolari aspetti di problemi generali non furono presenti nei dibattiti sulle questioni europee. Può notarsi, piuttosto, una diversità di sfumature sui modi d'interpretare e d'intendere l'europeismo: accentuazione del fattore della sicurezza, ad esempio, o rilievo delle finalità ideali. Nella sostanza, prevalsero impostazioni ed esecuzioni concordi. Dopo il 1953, con il venir meno d'una base sufficientemente omogenea per le formazioni governative, l'indirizzo di politica europeistica fu notevolmente condizionato dagli orientamenti dei gruppi, il cui consenso era ritenuto necessario per la

vita dei governi. A tale esigenza va sommato il rilievo degli ondeggiamenti nel carattere delle stesse formazioni governative, perché sia inteso nei suoi termini effettivi il problema del rallentamento dell'attività in tale fondamentale settore della nostra politica estera.

Sulle scelte della politica europeistica italiana hanno influito, identificandosi con i gruppi di maggioranza, in primo luogo gli assertori della necessità che i problemi italiani fossero risolti nel quadro di più vaste intese, possibilmente supernazionali; poi i fattori della sicurezza militare, giudicati in termini di rafforzamento della solidarietà intereuropea nell'ambito insostituibile dell'atlantismo; poi le prospettive di sbocco dell'eccedente manodopera italiana, mentre s'accentuavano le difficoltà per il suo tradizionale esodo verso l'America e l'Africa¹⁴². Le « basi » politiche dell'europeismo¹⁴³ non sono rilevanti, ma si dovrebbe anche contestare l'affermazione, secondo cui « esiste una base tradizionale per una comunità politica supernazionale »¹⁴⁴, fondata sulle « tradizioni cattolica e marxista che erano in passato antinazionalistiche ». Né si dovrebbero accogliere senza riserve le tesi¹⁴⁵ d'una esclusiva origine dalla situazione di « guerra fredda » dell'intero indirizzo della politica estera italiana, anche europeistica, nei primi anni postbellici (anche se, come s'è dianzi detto, i fatti della sicurezza hanno influenzato in modo determinante gli orientamenti dei nostri governi).

Può affermarsi che in nessun altro atto della nostra politica internazionale dopo la seconda guerra mondiale, come nell'europeismo, è stata evidente l'influenza di un'ideologia politica. Anche nelle fondamentali scelte (Patto atlantico, ad esempio) l'interesse politico attuale è prevalso, ma la sola dottrina operante è stata quella europeistica: da interpretarsi come strumento attivo d'una « costruzione », più che come fatto negativo (rifiuto del nazionalismo). L'europeismo, proprio della maggior parte dei sostenitori dei partiti convenzionalmente detti del « centro » (DC, PSDI, PRI, PLI), è diffuso in una zona d'opinione ben più vasta, interessa settori più a sinistra di tale ambiente politico di centro, pur se ivi esistono diverse concezioni, o di tipo più caratteristicamente classista (PSI), o di solidarietà per un sistema politico particolare (PCI); in tutt'e

¹⁴² « In Italia il timore della competizione in un mercato libero fu attenuato dalla speranza di trovare occasioni di lavoro per disoccupati della penisola », in *The Path to European Union*, di Hans A. SCHMITT, Louisiana State University Press, Baton Rouge 1962.

¹⁴³ Vedi il cap. 3.

¹⁴⁴ Vedi *Politica estera italiana* di Norman KOGAN, già citato.

¹⁴⁵ Vedi Umberto SEGRE, *Venti anni di politica estera*, in « Il Ponte », anno XXI, n. 3-4, Firenze, marzo-aprile 1965.

due questi partiti è in atto un processo di revisione. Lo si può identificare, per il PSI, nel processo d'unificazione socialista, che si realizza anche sul piano d'una più vasta interpretazione dei problemi europei: non limitatamente, cioè, alle esigenze della polemica di classe; per il PCI, nel documento presentato al Convegno di Mosca dell'agosto del 1962, con il quale proponeva agli altri partiti comunisti l'assunzione d'un atteggiamento meno aprioristicamente negativo di fronte all'evoluzione del processo unitario nell'occidente europeo, pur mantenendo un giudizio di recisa e intransigente critica nei confronti del presunto fenomeno della « concentrazione monopolistica » e della conseguente « aumentata pressione capitalistica ». Le tesi nazionalistiche restano nel bagaglio politico e ideologico dei due movimenti d'estrema destra (monarchici e neofascisti del MSI), anche se si palesano, occasionalmente, in altri settori.

Il contributo italiano per l'unificazione dell'Europa può esser ritenuto positivo, benché non siano mancate esitazioni di fronte ad alcuni fatti particolari. Generalmente, sono state sostenute le tesi più « avanzate » nella fase di preparazione degli organismi costitutivi dell'apparato comunitario. Un adeguamento alle realtà della situazione, tenendo conto anche dei limiti delle impostazioni dei *partners*, ha caratterizzato la seconda fase della vita comunitaria. Il nostro atteggiamento favorevole all'estensione ad altri stati della Comunità europea s'è qualificato in modo particolare durante il negoziato sull'accesso della Gran Bretagna e nella trattativa sull'associazione di stati africani neo-indipendenti. Ciò non significa, peraltro, che l'opera non sia stata priva d'errori, talvolta di notevole entità, riguardanti il metodo della nostra partecipazione ai negoziati (anche per la non sempre efficiente preparazione tecnica dei delegati) e delle nostre rappresentanze negli organismi parlamentari europei (impostazioni troppo ardite, o troppo anguste; scarsa conoscenza dei problemi in discussione; inadeguatezza, talvolta causata dalla prevalenza di interessi partitici locali, delle prese di posizione su pur fondamentali problemi politici).

6. Negli anni recenti

Superati e risolti i problemi posti dal trattato di pace, inserita l'Italia nello schieramento europeo-occidentale e nel sistema della Nato, restava aperta una sola « questione territoriale »: quella altoatesina. La nascita e la storia di tale vicenda sono egregiamente esposte da Domenico Bartoli in una relazione presentata al nostro

convegno. E qui, pertanto, non se ne tratterà, se non per notare che essa, diversamente per quel che è accaduto con le questioni coloniale e triestina-giuliana, non ha influito, né influisce, sul corso della nostra azione di politica internazionale; ne costituisce un elemento distinto, non può essere assunta a spiegare particolari orientamenti della nostra attività; suggerisce cautela, in pratica, soltanto occasionalmente di fronte a problemi analoghi, nell'assunzione di atteggiamenti sulle richieste di plebisciti.

Dopo la stipulazione degli accordi di Roma¹⁴⁶, l'indirizzo di politica estera italiano può essere spiegato nella valutazione di tendenze generali, più che nell'esame di questioni particolari. La fase più attiva della nostra politica estera si chiudeva mentre i rapporti internazionali, pur nella persistenza di tensioni e urti, tendevano a svilupparsi in altri modi, superando lo schematismo rigoroso dei blocchi contrapposti. Il solidarismo interoccidentale era stato seriamente valorizzato dalla maggioranza governativa italiana anche in momenti di decisiva importanza. Così, ad esempio, in un dibattito parlamentare del gennaio 1951, De Gasperi aveva respinto la tesi d'una « funzione di ponte, nel senso che l'Italia possa presumere di stare come a cavallo dei due mondi »: « non possiamo oscillare », disse lo statista trentino.

Nello stesso anno, Sforza tentò di farsi promotore d'una iniziativa, che era stata argutamente e acutamente escogitata. Il 18 aprile del 1951, infatti, il « New York Times » pubblicò un'importante notizia da Roma: il ministro Sforza aveva proposto al Dipartimento di stato americano un piano ingegnoso, basato sull'offerta all'URSS, da parte degli stati membri dell'alleanza atlantica, d'un « patto di non aggressione », « formulato in maniera tale da coprire anche stati non firmatari, qualora siano aggrediti direttamente o indirettamente da uno degli stati firmatari ». Il patto « dovrebbe risultare come un impegno universale di rinuncia all'aggressione, contrapponendosi, in concorrenza psicologica, con la propaganda pacifista dei " partigiani della pace " di ispirazione comunista ». E, « se la Russia fosse in realtà convinta delle intenzioni aggressive dell'Occidente, accetterebbe l'offerta; se la rifiutasse, il suo rifiuto guadagnerebbe alla causa atlantica le correnti neutraliste europee ». « La pubblicazione del " New York Times " ¹⁴⁷ produce una certa sensazione. Ma interrogato nella stessa giornata il segretario di stato Acheson dichiara di non aver ricevuto né mai sentito parlare della proposta italiana che in conseguenza abortisce completamente. Nes-

¹⁴⁶ Vedi nel cap. 5.

¹⁴⁷ Vedi in *Annuario dell'Ispi: 1951*, Milano 1952.

suna reazione alla notizia della proposta italiana si ha nell'URSS e negli ambienti comunisti occidentali ».

Il progetto, benché tutt'altro che facilmente realizzabile, era stato escogitato da Sforza. Ma il ministro, già sofferente e prossimo a lasciare la direzione della politica estera, non poté indirizzarne e controllarne lo svolgimento. Sì che l'incauta prematura rivelazione del suo congegno e dei suoi fini, prima che i principali alleati interessati potessero averne notizia, ne suscitò il fallimento. De Gasperi, nella riunione di Ottawa del settembre 1951 del Consiglio atlantico, preferì impostare l'intera sua azione sul tema dell'interpretazione estensiva dell'art. 2 del trattato istitutivo della Nato, che ne propugna lo sviluppo in una vera e propria comunità di nazioni, favorendone la collaborazione anche nei settori non esclusivamente militari.

L'ingresso dell'Italia nell'alleanza era valso a « riportarla in Europa a parità di condizioni con Francia e Germania »¹⁴⁸; « in quali inverosimili combinazioni, in quali pericolosi pasticci non avremmo cercato di cacciarci e sempre con l'aria di chi crede di saperla lunga, ma che è invece dimentico delle proprie dimensioni e delle proprie forze; l'esser nel Patto atlantico è per lo meno valso a contenere fino ad oggi la nostra volubilità dei limiti di un vano inconsequente fraseggiare »¹⁴⁹. In effetti, benché convinti della necessità della nostra partecipazione al sistema atlantico-europeistico, molti uomini politici non esitavano a suggerire iniziative autonome, a formulare propositi di mediazione, molto spesso male intesi e da applicarsi a situazioni dalle quali eravamo estranei, nelle quali non potevamo, obiettivamente, intervenire. « L'Italia¹⁵⁰ deve essere presente dappertutto, a qualsiasi costo ». Kogan riferisce da un discorso di Sforza¹⁵¹ del 31 luglio del 1947, mentre annunciava al Senato l'accettazione degli aiuti americani in base al Piano Marshall, l'affermazione che « l'Italia non è allineata ciecamente dietro nessuno », per individuarvi l'inizio d'una tendenza, che è stata caratteristica di molti atti, e specialmente di molti propositi non maturati, della nostra azione diplomatica in questo dopoguerra; ricorda anche:

« quando nel marzo 1958 i francesi bombardarono una città tunisina nei pressi dei confini con l'Algeria, il ministro degli Esteri Pella,

¹⁴⁸ Umberto SEGRE, *Venti anni di politica estera*, cit.

¹⁴⁹ Gian Giacomo BASSANO, *I migliori anni di Palazzo Chigi*, in « Nuova Antologia », fasc. 1922, febbraio 1961.

¹⁵⁰ Norman KOGAN, *Politica estera italiana*, cit.

¹⁵¹ KOGAN, *op. cit.*, p. 202.

basandosi sull'erroneo resoconto dato da un giornale, si dichiarò pronto a far da intermediario tra i due paesi. Ma con suo rammarico apprese che i francesi non volevano interventi esterni e finì pertanto col perdere la faccia davanti ai suoi compatrioti ».

L'episodio è, sostanzialmente, vero. Ma l'esperienza non impedì allo stesso Pella di tentare un intervento, nell'anno successivo, per la soluzione del problema di Berlino, mentre era riunita in Ginevra (primavera-estate del 1959) la Conferenza dei ministri degli Esteri dell'URSS, degli Stati Uniti, della Gran Bretagna e della Francia (in presenza dei loro colleghi dei governi tedeschi di Bonn e di Pankow). In una dichiarazione¹⁵² al termine d'un pranzo con i suoi colleghi occidentali, l'on. Pella così precisava l'atteggiamento italiano:

« desidero sottolineare che, sebbene l'Italia in queste riunioni stia cercando di dare un contributo di idee sostanziali, che non abbiamo la pretesa di definire risolutive, idee che possono tuttavia aiutare nella ricerca di soluzioni, non è esatta la notizia che sia stato presentato un memorandum italiano. In queste ultime settimane è continuato lo scambio di idee, e talune delle nostre idee hanno assunto la forma di annotazioni o appunti scritti: ciò unicamente per lasciar traccia di ciò che abbiamo detto o suggerito. Naturalmente queste idee, trattate anche stesera, non possono essere da me elaborate in dettaglio, per motivi di cortesia e di correttezza, mentre si svolge un negoziato fra i nostri alleati ».

Non diversamente il presidente della Repubblica, Giovanni Gronchi, nei colloqui con il primo ministro sovietico Khruščëv, nel palazzo del Cremlino di Mosca (febbraio 1960), riprese il tema d'un contributo italiano alla soluzione del problema di Berlino, ottenendo risposta causticamente negativa¹⁵³. Un anno dopo, Fanfani andò a Mosca, proprio alla vigilia dell'erezione del muro di Berlino. Tra il 2 e il 5 agosto Fanfani e Khruščëv s'incontrarono per molte ore. Antonio Segni, ministro degli Esteri, assisteva ai collo-

¹⁵² 27 luglio 1959: il testo integrale della dichiarazione fu pubblicato in tale data dall'agenzia Ansa.

¹⁵³ Una narrazione obiettiva della visita del presidente Gronchi nell'URSS dev'essere ancora scritta. Qui si deve osservare che gli interventi del ministro degli Esteri, Pella, valsero a fomentare l'irritazione di Khruščëv. Durante l'intera visita il ministro ostentò di dissociarsi dalle posizioni del presidente. A Gronchi, in verità, possono essere imputati altri errori; non gli si dovrebbe attribuire la responsabilità del fallimento dei colloqui di Mosca.

qui: sembrava che stentasse a intendere il vero significato del dialogo, che spaziava dalla conoscenza e dall'interpretazione dell'Enciclica giovannea « Mater et Magistra » alle minacce kruscioviane di distruggere con i missili sovietici gli aranceti siciliani. Fanfani ritornò a Roma esprimendo fiducia nella possibilità d'un negoziato sui problemi della Germania e di Berlino; se gli si fosse dato ascolto — disse dopo l'erezione del muro — i « fatti compiuti » avrebbero potuto essere evitati; quasi a conferma di ciò, il 28 agosto Fanfani fece sapere, attraverso l'Ansa, che il primo ministro sovietico (in un messaggio a lui diretto il 24 agosto) aveva ribadito di « aver accolto l'invito dell'on. Fanfani di dar corso a trattative sui problemi internazionali dell'attuale momento fra i governi alleati e l'Unione Sovietica ». Non aveva ben valutato che le carte del gioco non erano nelle sue mani, perché già gli occidentali erano impegnati nella ricerca d'un negoziato con Mosca (le più serie premesse erano nell'incontro di Vienna tra Khruščëv e Kennedy), e perché i dirigenti del Cremlino interpretarono l'iniziativa di Fanfani come un nuovo segno della sua scarsa simpatia per le posizioni degli alleati occidentali e ne tentarono la strumentalizzazione.

Fra i dirigenti della politica estera italiana, l'on. Fanfani è stato il più convinto assertore di « azioni d'intervento »; ha ritenuto di poter offrire a Washington, a Londra e a Parigi, oltre che a Mosca, « utili consigli ». « Fummo pellegrini di pace », disse (e sull'iperbole si ironizzò a lungo nelle capitali alleate), rientrando a Roma, nell'agosto del 1958, mentre era in atto una crisi nel Vicino Oriente, da un viaggio a Washington, Londra e Parigi. Nella capitale degli Stati Uniti, dopo colloqui con Eisenhower e Dulles, smentì l'intenzione, attribuitagli, di mediare tra Stati Uniti e paesi arabi. Il gioco diplomatico del parlamentare aretino è stato costantemente caratterizzato da equivoci d'interpretazione dei suoi atti, dei suoi propositi. In ordine di tempo, una delle testimonianze più recenti è stata data nel dicembre del 1965, quando Amintore Fanfani, come presidente dell'Assemblea delle Nazioni Unite, trasmise al presidente degli Stati Uniti un'informazione dell'ex sindaco di Firenze, Giorgio La Pira, sulla « disponibilità » nord-vietnamita per l'apertura di negoziati di pace: giudizio ottimistico, del quale i fatti dimostrano subito l'inconsistenza. Per una serie di complicate e non sempre chiare azioni nacque una vera e propria crisi, che minacciò di implicare anche i rapporti tra Roma e Washington. Aveva agito senza informare il governo italiano, del quale faceva parte come ministro degli Affari esteri. Poche settimane prima, nell'intervista a un settimanale, aveva esplicitamente ammesso la propria diver-

genza dalle direttive di governo sul problema dell'ammissione della Repubblica popolare cinese all'Onu (una sua smentita non apparve convincente).

In realtà, il gioco politico internazionale di Amintore Fanfani è essenzialmente viziato dall'imprecisione nell'esame dei problemi, da fretta nell'esecuzione delle decisioni adottate, da prematuri entusiasmi e da eccessivo ottimismo. Del « senso d'improvvisazione » di Fanfani offre testimonianza il Kogan¹⁵⁴, quando scrive che, subito dopo aver assunto la direzione del ministero degli Esteri, nel luglio del 1958, egli « mandò a Eisenhower e ad Adenauer messaggi che compilò a casa sua con la sua macchina da scrivere personale »; « non li videro né il segretario generale Alessandrini né il direttore generale degli affari politici Magistrati, e per parecchie settimane nessuno riuscì a sapere che cosa contenessero ». Nello stesso periodo, Fanfani fu responsabile del « terremoto di Palazzo Chigi »¹⁵⁵, che sconvolse l'intera amministrazione degli Affari esteri: e le sue conseguenze non sono ancora superate.

Sarebbe ingiusto attribuire soltanto a Fanfani la responsabilità di atti di politica internazionale seriamente viziati da imprecisione e incongruenza. Ad esempio, nella già citata opera Norman Kogan riferisce che nella primavera del 1958 il presidente Gronchi e il sottosegretario agli Esteri, Alberto Folchi, « volevano vendere armi alla Tunisia, ma ne vennero impediti dal ministro degli Esteri Pella e dagli alti funzionari del ministero, che avevano aderito alle obiezioni francesi »: « poco tempo dopo Gran Bretagna e Stati Uniti decidevano di vendere armi alla Tunisia. Quando i due ambasciatori informarono ufficialmente l'Italia della decisione, Pella era fuori sede. Ma essi, dietro istruzioni del segretario generale del ministero degli Esteri, ignorarono Folchi, suo sostituto ufficiale, e inviarono la loro comunicazione al direttore generale per gli affari politici, Massimo Magistrati ». Ancora Kogan, non senza efficacia, rievoca, in sintesi, alcuni controversi interventi del presidente Gronchi: come quando, inviato a Rabat per rappresentare il capo dello stato italiano alla cerimonia dell'incoronazione di re Maometto V, in suo nome « La Pira parlò ai marocchini di concessioni petrolifere all'Eni », e « tutto questo venne fatto senza l'intervento del ministero degli Esteri ».

Tra le « idee più importanti » di Gronchi, ricorda Kogan,

¹⁵⁴ Nell'opera già citata.

¹⁵⁵ L'episodio è anche generalmente noto come la « rivolta dei Mau-Mau ». È uno dei casi più clamorosi di sopraffazione politica dell'Amministrazione dello stato, resa possibile dal consenso di un gruppo di funzionari.

sono « l'approvazione del governo italiano d'una visita del presidente della RAU, Nasser (che poi non si fece) e il cosiddetto Piano Pella per aiutare i paesi del Medio Oriente con il denaro che le nazioni dell'Europa occidentale stavano restituendo agli Stati Uniti a rimborso dei prestiti a suo tempo ottenuti (ma gli Stati Uniti respinsero il piano) ». Egli aggiunge: « Gronchi, irritato da quella che riteneva la posizione inferiore dell'Italia nella comunità atlantica, non esitò a fare pubblica dichiarazione per esaltare blocchi latini, blocchi continentali e blocchi mediterranei, tutti ritenuti ovviamente compatibili con l'alleanza occidentale... Gronchi pensava che davanti alle nazioni del mondo afro-asiatico l'Italia fosse danneggiata da una troppo stretta associazione con la Francia e la Gran Bretagna nel blocco atlantico. E soprattutto attribuiva al paese una funzione mediatrice tra Oriente e Occidente, tra mondo europeo e mondo arabo, una missione di pace e di civiltà ».

Evidentemente, ogni discorso interpretativo degli orientamenti di politica internazionale non può essere tentato senza valutare l'effettiva capacità di realizzarli. Nel decennio postdegasperiano i dirigenti italiani disponevano della « forza politica » necessaria per attuare un disegno di politica internazionale, ma non l'hanno saputa adoperare (come Fanfani e Pella; in misura minore, Piccioni e Segni); o, come Gronchi, hanno presunto di poterlo attuare pur essendo privi degli strumenti all'uopo indispensabili. Specialmente in quest'ultimo caso — e l'episodio, d'ianzi rievocato, della vendita d'armi alla Tunisia è significativo — sono state provocate confusioni di poteri, che hanno nociuto in linea generale al funzionamento delle istituzioni dello stato e, in modo specifico, all'esecuzione degli stessi progetti. Se ne ha esempio anche nell'incidente fra il presidente Gronchi e il ministro degli Esteri Martino, nell'aprile del 1957, quando il segretario generale del ministero degli Esteri, ambasciatore Alberto Rossi-Longhi, « fermò » un dispaccio personale, che il capo dello stato intendeva inviare, per il normale canale diplomatico, al presidente Eisenhower, e del quale il ministro degli Esteri non era a conoscenza.

Si nota anche un'imprecisione di atteggiamenti. Wollemborg¹⁵⁶ ricorda che Giuseppe Pella « aveva coniato il termine " neo-atlantismo " ed era sembrato accostarsi alle idee attribuite a Gronchi e a Fanfani », quando, nel 1957, divenne ministro degli Esteri nel governo presieduto dal sen. Adone Zoli; e aggiunge che subito dopo « molti critici sono stati disarmati dalle dichiarazioni di Pella in parlamento, che in effetti hanno suonato come una sconfessione del

¹⁵⁶ Leo J. WOLLEMBORG, *Italia al rallentatore*, cit.

“ neo-atlantismo ”, in quanto esso è stato presentato esclusivamente come una continuazione e riaffermazione dell’atlantismo. *tout court* ». Anche nella concezione fanfaniana si passa dagli ostentati indirizzi d’autonomia al rilievo della « solidarietà » occidentale. Chiari efficacemente il problema del « ruolo » dell’Italia l’on. Gaetano Martino, già ministro degli Esteri, che, in una dichiarazione del 21 giugno 1958, notò l’incompatibilità tra la partecipazione a un sistema politico-militare e l’assunzione di compiti mediatori tra tale sistema e altri raggruppamenti o singoli stati. In sostanza, qui non è in causa la legittimità d’un indirizzo politico, sibbene il modo impreciso (se non, talvolta, equivoco) d’attuarlo.

L’azione internazionale dell’Italia nel periodo di distensione non si caratterizza, né si qualifica, per una propria interpretazione degli eventi, per un contributo originale alla soluzione dei problemi sul tappeto. La sproporzione tra mezzi e fini della politica estera — un elemento costantemente negativo nella nostra storia del nostro stato unitario, con episodiche eccezioni — è dimostrata specialmente dai tentati interventi nella disputa per Berlino. Nel passaggio dalla « guerra fredda » a una fase di ricerca dei modi per comporre i dissensi, la nostra azione si palesa imprecisamente: c’è, all’inizio, un diffuso senso di diffidenza; poi, ci si muove troppo in fretta, disordinatamente. Sarebbe difficile individuare una linea costante di sviluppo: talvolta — come nelle nostre iniziative verso il sistema afro-asiatico, e in particolar modo verso il Vicino e Medio Oriente — sono preminenti gli interessi economici; talvolta, come nel caso delle « aperture » verso l’URSS, è la diplomazia, che agisce con efficacia, prevenendo la classe politica e i gruppi economici. Di tutto ciò è motivo la disarmonia fra i singoli settori nei quali deve originarsi e formarsi l’azione di politica internazionale.

La direzione e il controllo della politica estera sono, in questo dopoguerra, una « fonte di potere ». Giovanni Giolitti aveva quasi teorizzato l’opportunità — o, meglio, la necessità — che il presidente del Consiglio dirigesse anche il ministero dell’Interno. Ambizione precipua dei presidenti del Consiglio nell’epoca postfascista è stata di dirigere, invece, il ministero degli Esteri: De Gasperi (in condizioni di particolare necessità: nel negoziato per il trattato di pace, durante la malattia di Sforza, nella preparazione dei piani d’unità europea), Pella, Fanfani. Due ministri degli Esteri — Segni e Saragat — sono divenuti presidenti della Repubblica.

L’accresciuto prestigio — rispetto alle precedenti epoche — del ministro degli Esteri è conseguenza non soltanto del nuovo

modo d'assolvere i compiti propri dell'incarico, sibbene anche della prevalente importanza dei fatti di politica internazionale nel dibattito interno. Tale importanza non si rappresenta, effettivamente, sul piano della concretezza, perché nella maggior parte dei casi le discussioni fra i partiti assumono carattere polemico tenendo conto delle singole impostazioni ideologiche: più che per il rigore delle informazioni si dimostra interesse per la loro capacità d'influenzare il pubblico in un determinato modo. Il nostro parlamento si distingue per il numero rilevante di dibattiti su problemi internazionali, anche se essi non implicano una diretta responsabilità o influenza dell'Italia.

La diplomazia è formata di uomini seriamente preparati: il concorso d'ammissione è molto severo e concreto. Si attende che la riforma, in atto, delle carriere diplomatiche consenta una selezione più convincente che in passato anche nei gradi più elevati, nell'attribuzione degli incarichi. Forse, un distacco dallo « stile » tradizionale non nuocerebbe ai fini della più concreta aderenza alle realtà della situazione contemporanea, nel senso della sollecitazione di maggiore interesse dei diplomatici ai fatti non esclusivamente politici dei luoghi ove svolgono la propria missione (in molti casi, l'esame di tali fatti politici è ulteriormente ristretta ai soli problemi internazionali). Le questioni dello sviluppo economico e dei rapporti sociali, ad esempio, sono troppo spesso trascurate, e ciò è nocivo, infine, all'esecuzione dei doveri di migliore conoscenza reciproca, di eventuali intese nei settori extra-politici. La diplomazia non tiene giusto conto dei più moderni mezzi di comunicazione, della rapidità di diffusione delle notizie. I difetti sono tipici non specificamente del nostro sistema diplomatico, perché sono comuni a quelli della maggioranza degli stati: e il confronto, se possibile, non è a nostro svantaggio; sarebbe consigliabile un più elevato grado di specializzazione settoriale (zone geografiche e problemi), come sta avvenendo negli Stati Uniti e, più ancora, nell'URSS.

Alla formazione e all'attuazione della politica internazionale collaborano, in molte occasioni con compiti rilevanti anche in sede decisionale, uffici diversi da quelli del ministero degli Esteri. Con la formazione del Patto atlantico e dell'Ueo, ad esempio, s'è notevolmente accresciuto il ruolo dei militari. I ministeri dell'Industria e Commercio, dell'Agricoltura, delle Partecipazioni statali, del Tesoro, dei Trasporti sono direttamente e attivamente impegnati nelle organizzazioni europeistiche. Il ministero del Commercio con l'Estero ha assunto un ruolo primario nella determinazione e nell'attuazione dei nostri scambi. Esiste un problema di preparazione dei

militari e dei funzionari a tali compiti nuovi; non è stato affrontato, se non occasionalmente, e le conseguenze sono rilevanti sul livello e sull'esito delle nostre rappresentanze nei consessi internazionali.

Una questione non dissimile esiste per le organizzazioni sindacali di categoria, che partecipano, più che in passato, alle attività internazionali: benché in esse la scelta dei funzionari sia meno vincolata dagli obblighi imposti dai regolamenti delle carriere. I grandi complessi economici (qualunque sia la loro forma istitutiva) hanno formato « quadri » competenti per i rapporti con l'estero, superando uno stato di disagio, che ne aveva caratterizzato l'attività fino a tempi recenti; ci si orienta sempre più decisamente verso studi di situazioni politiche e analisi di mercato sulla base dei migliori e più aggiornati metodi.

L'estendersi, in questo dopoguerra, degli uffici statali e dei gruppi economici o sindacali interessati ai problemi di politica internazionale ha suscitato rilevanti complicazioni nei congegni esecutivi, sì che un loro riesame potrebbe risultare tutt'altro che inopportuno.

In una rapida rievocazione dell'azione internazionale dell'Italia non deve trascurarsi un accenno alle Nazioni Unite, nella cui organizzazione è stata svolta molta attività diplomatica e politica. In primo luogo, è da rilevarsi il significato positivo dell'elezione di Amintore Fanfani, con voto quasi unanime, alla presidenza della ventesima sessione dell'Assemblea generale. Il segretario generale è da molti anni rappresentato in Europa dall'ambasciatore Pierpaquale Spinelli, il quale ha svolto anche numerose missioni in Medio Oriente. Nel biennio 1959-60 l'Italia è stata membro del Consiglio di sicurezza. Incarichi di alta responsabilità sono stati e sono svolti da italiani nell'Unesco, nella commissione per i diritti dell'uomo, nella commissione per la protezione dei diritti delle minoranze. L'Italia è membro del Comitato dei 24 per la decolonizzazione. Un italiano presiede lo speciale comitato finanziario dell'Onu; facciamo anche parte della Commissione dei 33, che è interessata al finanziamento delle « operazioni di pace » dell'Organizzazione. Ufficiali delle Forze Armate italiane sono tra gli « osservatori » dell'Onu per il rispetto delle tregue in Kashmir, nella zona di Gaza, nel territorio palestinese; ospedali della CRI, per conto dell'Onu, hanno operato in Corea e in Congo. Di particolare rilievo è la presenza italiana nel comitato delle 18 nazioni per il disarmo.

È un bilancio sostanzialmente positivo, anche se il quadro generale appare inficiato da episodi d'incertezza, d'imprecisione, dalla talvolta inadeguata partecipazione (specialmente per carenza di direttive chiarificatrici) nei dibattiti o nelle decisioni.

La « svolta » del 1963 nella situazione politica italiana, con la nascita della coalizione di centro-sinistra, non ha portato a mutamenti di rilevante interesse nel settore della politica internazionale. Affidata prima a Giuseppe Saragat, poi a Amintore Fanfani, la direzione del ministero degli Esteri, l'indirizzo generale non è stato modificato, rispetto al periodo precedente. Anche in conseguenza dell'evoluzione dei rapporti internazionali s'è determinata la confluenza dei due principali partiti di governo, il democratico-cristiano e il socialista unificato, verso posizioni di reale concordia, pur se sussistono divergenze « di metodo » (non già d'impostazione) su alcuni problemi particolari. Scrive Umberto Segre¹⁵⁷:

« ... almeno per ora non è da attendere che i socialisti abbiano a caratterizzare con una loro propria visione né le soluzioni che l'Italia si provasse a proporre per una revisione delle strutture e delle modalità operative del Patto atlantico, né per una denuclearizzazione al centro Europa, né per la questione della consegna di armi atomiche alla Germania, né per il tipo di europeismo che adotteremo ».

È un giudizio d'implicita severa critica, che può essere soltanto parzialmente accettato. È un fatto che i socialisti, allontanandosi da posizioni di neutralismo in un primo tempo qualificato con implicazioni filosovietiche, hanno accettato, nella sostanza, molte impostazioni occidentalistiche ed europeistiche, senza, tuttavia, arretrarsi un proprio contributo di tesi, di dottrina. Quel distacco, avvenendo contemporaneamente al mutamento anche degli indirizzi di politica interna, è valso a chiarire le posizioni d'un cospicuo settore del pubblico italiano: non limitato agli elettori socialisti. Ed è un elemento positivo, che è ulteriormente valorizzato dall'abbandono d'un tradizionale atteggiamento di pacifismo e neutralismo indiscriminati, fondato sul rispetto di miti — in principio rispettabili — dell'era *protestataria* del movimento socialista italiano. Il PSU — com'è indicato dalla recentissima riunione romana dell'Internazionale socialista — s'avvia ad assumere un ruolo positivo negli affari internazionali, e specialmente sul piano dell'europeismo: è ancora presto per un giudizio. Si deve riconoscere, peraltro, che la presa di coscienza dei problemi contemporanei è avvenuta non facilmente, implicando il superamento di posizioni dottrinarie notevolmente radicate; i socialisti sono, ora, in fase di rielaborazione delle proprie tesi politiche tradizionali. È immaginabile nel prossimo futuro un loro contributo più concreto alla formazione e alla condotta della

¹⁵⁷ Nel citato studio pubblicato da « Il Ponte ».

politica estera, non più in termini di semplice dissenso dalla DC, com'è avvenuto, su problemi particolari, come quelli del Vietnam o della rappresentanza cinese all'Onu.

La DC dimostra d'oscillare, nell'attuale fase, tra gli indirizzi occidentalistici affermati in questo dopoguerra e le tendenze universalistiche evidenti nell'azione diplomatica della Santa Sede. Non è prevedibile l'esito dell'urto tra i fautori dell'una e dell'altra « corrente », anche perché le loro azioni s'intersecano e il gioco potrà essere risolto dalla prevalenza di fattori più tipicamente caratteristici del gioco di politica interna. Può notarsi un equilibrio instabile, accentuato da dissensi sui temi dell'europesismo. Scrive Segre (nello studio citato) che « nel senso di dissoluzione del mito anticomunista ha contribuito più di tutti in Italia la " politica estera " del gruppo Eni negli anni maggiori dell'opera di Mattei, come vi ha contribuito, con una impostazione irenica tra mistica e lievemente provinciale ma di grande slancio, il lapirismo, con i prolungamenti ufficiosi che se ne ravvisano in trasparenza nella politica estera italiana, specie negli anni 1958 e 1962 ». È una verità incontestabile. Il problema è di sapere se e fino a qual punto le tesi lapiriane possano esser concretate sul piano d'una politica di governo; non restino, cioè, come contributo alla formazione di principi, di indirizzi (comunque le si giudichino). È un problema, che parve risolto nel dicembre del '65, dopo che il ministro degli Esteri, Amintore Fanfani, sconfessò alcuni rilevanti quanto assurdi giudizi politici di Giorgio La Pira; ma che è ritornato attuale in conseguenza del suo riaffioramento nei più recenti dibattiti politici.

Deve notarsi — sembra — l'opera equilibratrice e moderatrice svolta concordemente dal presidente del Consiglio, on. Aldo Moro, e dal vicepresidente del Consiglio, on. Pietro Nenni, fra le più radicalizzate posizioni di politica internazionale nel governo e, più diffusamente, nei gruppi della maggioranza che ne è base. È un'opera non facile, anche perché è insidiata dai preminenti interessi dei gruppi più o meno organizzati all'interno della DC e del PSU. A Moro e a Nenni dovrebbe attribuirsi il merito di mantenere la politica estera italiana sulla linea d'una tradizione democratica, nonostante la diversità delle origini dei due governanti, contro ogni tentativo di svolgerla secondo modelli inadattabili alla realtà della situazione dell'Italia, contro visioni utopistiche e ambizioni esagerate. Il rischio opposto consiste nel « non far politica », nell'immobilismo, nel non tener conto dell'effettiva consistenza del paese, in termini di capacità produttiva, di posizione geografica, di ruolo nazionale.

Fra questi due estremi potrebbe e dovrebbe svolgersi un'azione politica internazionale commisurata alle effettive esigenze del paese, meno dipendente dai dibattiti sui « grandi principi », più impegnata nella tutela di intangibili interessi e nel soddisfacimento di improrogabili necessità, tenendo conto della valida massima di Carlo Sforza, secondo cui « non esiste una politica di prestigio, perché il prestigio è conseguenza d'una politica ».

COMUNICAZIONI

L'ITALIA E IL TRATTATO DI PACE

1. *La resa incondizionata dell'Italia*

L'atto di resa dell'Italia alle Nazioni Unite, firmato a Cassibile il 3 settembre (Breve armistizio), e le condizioni aggiuntive di Malta del 29 settembre 1943 (Lungo armistizio) costituirono la prima applicazione integrale della resa incondizionata, decisa nella Conferenza di Casablanca del 14-26 gennaio dal presidente Roosevelt e dal primo ministro Churchill. Il principio della resa incondizionata era stato concertato in previsione di una richiesta di armistizio della Germania, dell'Italia e del Giappone, escludendo quindi i nemici minori, successivamente definiti ex satelliti dell'Asse¹.

Più che di condizioni militari, come osservò Churchill il 21 settembre ai Comuni, si trattava di « direttive che seguivano l'atto di resa ». I negoziatori italiani della resa presero altresì conoscenza a Lisbona del Documento di Quebec, del 18 agosto, con il quale

¹ L'imposizione della resa incondizionata fu annunciata dal presidente Roosevelt nella conferenza stampa del 24 gennaio 1943, dopo la Conferenza di Casablanca. Churchill, presente alle dichiarazioni di Roosevelt, rivela nelle sue memorie di esserne rimasto un po' sorpreso, perché nel comunicato diramato sulla conferenza non si faceva alcuna menzione della resa incondizionata, e reagì affermando di aver sentito per la prima volta le parole « resa incondizionata » dalle labbra di Roosevelt. Pur tuttavia, nelle dichiarazioni fatte successivamente appoggiò la dichiarazione di Roosevelt, confermandola totalmente. In realtà, Churchill, nelle sue memorie, smentisce se stesso, informando che il problema della resa incondizionata era stato esaminato a Casablanca, tanto che ritenne necessario richiedere il parere del Gabinetto di guerra britannico sull'opportunità di escluderne l'Italia, per applicarla soltanto alla Germania ed al Giappone. Il Gabinetto di guerra britannico, all'unanimità, espresse il 21 gennaio l'opinione che la resa incondizionata dovesse essere applicata anche all'Italia. Nel prospettare la dichiarazione di Roosevelt quasi come un colpo di testa personale, Churchill si muove abbastanza imbarazzato, sottovalutando il fatto che Roosevelt parlò ai giornalisti utilizzando molti appunti che, secondo Hopkins, erano stati attentamente preparati. Lo stesso Hopkins svela che Roosevelt e Churchill, dopo un completo giro d'orizzonte mondiale durante la Conferenza, furono più che mai decisi alla totale eliminazione del potere bellico tedesco e giapponese, che comportava « la semplice formula di porre l'obiettivo di questa guerra in termine di resa incondizionata della Germania, dell'Italia e del Giappone ». Il dissenso e la sorpresa di Churchill probabilmente debbono essere limitati alla pubblicità data da Roosevelt ad un sostanziale accordo, raggiunto a Casablanca, circa l'imposizione della resa incondizionata alle tre maggiori potenze nemiche. Si veda W. CHURCHILL, *La seconda guerra mondiale*, parte IV, vol. I, Milano 1951, pp. 310-16; R. SHERWOOD, *Roosevelt and Hopkins. An Intimate Story*, New York 1950, pp. 695-97.

Roosevelt e Churchill prospettavano modifiche in favore dell'Italia delle condizioni di armistizio, a seconda del contributo che il governo ed il popolo italiani avrebbero dato alle Nazioni Unite contro la Germania durante il resto della guerra, pur non contemplando il testo di Cassibile l'assistenza attiva dell'Italia contro i tedeschi.

Il senso della resa incondizionata fu espresso nella sua forma radicale, più che dalle clausole analitiche del Breve e del Lungo armistizio, dall'impegno preventivo, imposto al governo italiano nell'atto del 3 settembre, di eseguire altre condizioni di natura politica, economica e finanziaria, che sarebbero state fatte conoscere in seguito (art. 12 del Breve armistizio): le condizioni cioè che sostanziarono il Lungo armistizio. Fu altresì prevista l'istituzione di un governo militare alleato nelle parti del territorio italiano in cui il comandante supremo lo avesse ritenuto necessario, sottraendo quelle regioni totalmente alla giurisdizione dello stato italiano (art. 10). Il Lungo armistizio privava infine il governo italiano della possibilità di conservare diretti rapporti internazionali, non solo con i paesi nemici e i paesi da loro ancora occupati, con i quali ovviamente dovevano essere rotti i rapporti diplomatici e commerciali, ma anche con gli stati neutrali: alla Commissione alleata di controllo fu affidata infatti l'esecuzione della clausola, che prevedeva il regolamento e la procedura per i metodi di comunicazione del governo italiano con i suoi rappresentanti in stati neutrali e con i rappresentanti neutrali in territorio italiano (art. 25, A e B). I rapporti con i vincitori erano riservati alla Commissione alleata di controllo.

D'altra parte, l'atto di Malta fu molto scrupoloso nel precisare il proprio carattere puramente armistiziale, senza incidenze sulla futura integrità territoriale italiana. L'art. 41, infatti, precisò che il termine « Territorio italiano » comprendeva anche tutte le colonie e i possedimenti italiani; ed ai fini dell'armistizio, « ma senza pregiudizio della questione della sovranità », comprendeva perfino l'Albania. I provvedimenti armistiziali non erano però applicabili ai territori coloniali già occupati dalla Gran Bretagna e dalla Francia².

Resa incondizionata; scomparsa effettiva, quasi totale, almeno all'inizio, dei poteri autonomi di sovranità dello stato italiano; nello stesso tempo, esclusione di ogni misura o decisione che potessero pregiudicare od anticipare l'assetto politico e territoriale, rinviato alla fine della guerra.

² Si veda il Documento di Quebec in CHURCHILL, *op. cit.*, pp. 116-18; il Breve ed il Lungo armistizio in « Politica Estera », Roma, n. 6, luglio 1944, pp. 34-6; 1945, n. 11, pp. 65-81.

Anche l'assetto politico interno dell'Italia era condizionato dalle operazioni militari: la Dichiarazione di Mosca del 1° novembre, elaborata durante la prima Conferenza dei ministri degli Esteri di Gran Bretagna (Eden), degli Stati Uniti (Hull) e dell'URSS (Molotov) del 19-30 ottobre 1943, prevedeva la democratizzazione del governo italiano, la garanzia delle libertà di parola, di culto, di opinione, di stampa e di pubblica riunione, la creazione di organi democratici per l'amministrazione e la defascistizzazione. Ma alla conclusione, riconosceva che fin quando fossero durate le operazioni militari attive, il momento nel quale sarebbe stato possibile dare piena esecuzione ai principi enunciati nella Dichiarazione era determinato dal comandante supremo alleato, sulla base delle istruzioni ricevute tramite i capi di stato maggiore alleati. Restava pur tuttavia inteso che « nulla di questa dichiarazione potrà influire sul diritto del popolo italiano di scegliersi, in ultima analisi, la propria forma di governo ».

2. *Gli armistizi con gli ex satelliti dell'Asse*

Le operazioni militari, che successivamente investirono i piccoli nemici o ex satelliti dell'Asse, furono condotte esclusivamente dalle armate sovietiche. Gli armistizi con la Romania e con la Finlandia (12 e 19 settembre 1944), con la Bulgaria (28 ottobre 1944), con l'Ungheria (20 gennaio 1945) furono quindi sostanzialmente stipulati a Mosca dall'URSS, sia pure anche a nome degli Stati Uniti e della Gran Bretagna. L'URSS ebbe una relativa libertà di manovra nel determinare i termini armistiziali, poiché la Dichiarazione di Casablanca aveva escluso l'applicazione della resa incondizionata ai nemici minori: infatti, gli armistizi romeno e finlandese furono abbastanza moderati; l'armistizio con la Romania prevede addirittura l'immediato impiego di non meno di dodici divisioni romene contro i tedeschi (art. 1), fatto che escludeva il disarmo del paese vinto, riconoscendo che la Romania era già entrata in guerra a fianco degli alleati prima della firma dell'armistizio; più duri furono invece i termini armistiziali con la Bulgaria e con l'Ungheria.

La libertà dal principio della resa incondizionata consentì inoltre all'URSS la trasformazione degli atti di resa in veri e propri preliminari di pace, che anticiparono, nelle linee generali, l'assetto territoriale al momento stesso della resa degli avversari.

L'armistizio con la Romania ristabilì innanzi tutto le frontiere romeno-sovietiche, imposte con l'ultimatum sovietico alla Romania

del 27 giugno 1940: l'URSS recuperava quindi la Bessarabia e la Bucovina settentrionale (art. 4), che la Romania aveva riannesso nel luglio 1941, in seguito al suo immediato intervento nella guerra contro l'Unione Sovietica accanto alla Germania. Il Lodo arbitrale di Vienna Ribbentrop-Ciano del 30 agosto 1940, che impose alla Romania la restituzione all'Ungheria della Transilvania settentrionale, fu dichiarato nullo: la Transilvania, « o la maggior parte di essa », sarebbe stata reintegrata alla Romania, « salvo conferma al trattato di pace » (art. 19). L'URSS restituì l'intera Transilvania settentrionale alla Romania nel marzo 1945, restaurando le frontiere del Trianon: la restituzione fu decisa anche a fini interni, per consolidare il primo governo romeno para-comunista, istituito il mese precedente per imposizione sovietica.

L'armistizio con l'Ungheria sancì la restituzione dei territori annessi durante le drammatiche vicende del 1938-40, poiché l'Ungheria fu obbligata ad evacuare la propria amministrazione civile dai territori esorbitanti le sue frontiere del 31 dicembre 1937 (art. 2).

Anche alla Finlandia furono imposti con l'armistizio veri e propri preliminari di pace, che ne modificarono immediatamente le frontiere: furono infatti restaurate le frontiere sovietico-finlandesi, previste dal trattato di pace di Mosca del 12 marzo 1940, che concluse la guerra d'inverno (art. 6); oltre alla restaurazione di quelle frontiere, la Finlandia dovette cedere all'URSS il territorio di Petsamo (art. 7); ed in cambio della base di Hangö, consentì la cessione in fitto della base navale di Porkkala-Udd (art. 8).

Nessuna modifica territoriale fu imposta alla Bulgaria, che conservava così la Dobrugia meridionale, ceduta con la pace di Bucarest del 1913 e restituita dalla Romania con l'accordo di Craiova del 7 settembre 1940.

I quattro armistizi con gli ex satelliti dell'Asse prevedevano anche il pagamento delle riparazioni: 300 milioni di dollari in merci all'URSS, pagabili in sei anni dalla Romania (art. 11); identica somma fu imposta alla Finlandia (art. 11); 200 milioni di dollari all'URSS e 100 alla Cecoslovacchia ed alla Jugoslavia da parte ungherese (art. 12); riguardo alla Bulgaria, fu infine sancito soltanto il principio delle riparazioni all'URSS, alla Grecia e alla Jugoslavia, senza una precisazione dell'ammontare (art. 9).

Le clausole territoriali degli armistizi con gli ex satelliti dell'Asse delinearono, nel loro complesso, con chiarezza un preordinato orientamento dell'URSS circa l'assetto territoriale postbellico dell'Europa orientale. Esso rispondeva a tre criteri, destinati ad investire in vario modo le modifiche territoriali, attuate nel tormen-

tatissimo Oriente europeo durante i preliminari della seconda guerra mondiale e nel periodo dell'intesa sovieto-tedesca, iniziatosi con la conclusione del Patto di non aggressione del 23 agosto 1939.

In primo luogo, con gli armistizi romeno e finlandese, l'URSS ripristinò tutti i vantaggi territoriali, da essa acquisiti grazie all'appoggio o al disinteresse della Germania nazista, secondo i classici orientamenti della divisione in zone di influenza, adottati in combinazione con la Germania (Bessarabia e Bucovina settentrionale romene, Carelia e territori del lago Ladoga finlandesi).

Gli armistizi romeno e ungherese eliminarono invece i mutamenti territoriali, imposti nello stesso periodo dell'intesa con l'URSS dalla Germania senza il consenso sovietico, per riequilibrare strategicamente (Transilvania settentrionale) le precedenti conquiste sovietiche.

In terzo luogo, gli armistizi romeno e bulgaro lasciarono integri i mutamenti territoriali, attuati a vantaggio della Bulgaria (Dobrugia meridionale) dietro pressione della Germania, ma con il consenso sovietico³.

Al criterio del ripristino dei vantaggi territoriali, acquisiti dall'URSS d'intesa con la Germania, si ispirò altresì la deliberazione della Conferenza di Jalta del febbraio 1945, che riconobbe la nuova frontiera sovietico-polacca lungo la Linea Curzon, promettendo, in

³ Il disinteresse, se non il favore della Germania nazista ebbe notevole influenza sulla conclusione della Pace di Mosca finno-sovietica del 12 marzo 1940. Il disinteresse tedesco nella questione della Bessarabia fu espresso nel protocollo segreto, allegato al Patto di non aggressione, e fu confermato all'inizio della crisi, che portò alla cessione della regione all'URSS: Berlino consigliò quindi Bucarest ad accettare l'ultimatum sovietico del 27 giugno 1940. L'URSS riconobbe infine la legittimità delle rivendicazioni bulgare sulla Dobrugia meridionale durante la crisi bessarabica.

Ben diverso fu il comportamento dell'URSS di fronte al Lodo di Vienna del 30 agosto 1940, che assegnò la Transilvania settentrionale all'Ungheria, con l'evidente intenzione di confidare all'Ungheria la difesa della linea dei Carpazi transilvani, in continuità con l'Ucraina subcarpatica, riacquistata dall'Ungheria dopo la crisi cecoslovacca del marzo 1939. La formazione di una unitaria barriera carpatica allarmò evidentemente Molotov, che fece serie riserve sul Lodo di Vienna, ritenendolo una violazione del Patto di non aggressione perché era mancata una consultazione preliminare tedesco-sovietica. V. DIPARTIMENTO DI STATO, *Nazi-Soviet Relations 1939-1941*, 1948: Protocollo aggiunto al Trattato di non aggressione, p. 78; Trattato sovieto-tedesco del 27 settembre 1939 (spartizione della Polonia), pp. 105-07; Memorandum Ribbentrop 24 giugno 1940, pp. 157-58; Ribbentrop a Schulenburg, 25 giugno, pp. 158-59; telegramma Ribbentrop, 27 giugno, p. 163 (crisi bessarabica); Schulenburg a Molotov, 1° settembre 1940 (protesta per il Lodo di Vienna). La risposta tedesca denunciò a propria volta l'improvvisa aggiunta della Bucovina settentrionale alla richiesta della Bessarabia: memorandum tedesco, 3 settembre, pp. 181-83.

cambio dei territori perduti, notevoli compensi territoriali alla Polonia verso occidente, delimitati successivamente a Potsdam ⁴.

Il trattato sovietico-cecoslovacco di Mosca del 26 giugno 1945, infine, cedette all'URSS la Rutenia subcarpatica, appena recuperata, almeno nominalmente, dalla ricostituita Cecoslovacchia in conseguenza dell'armistizio ungherese: in questo ultimo caso, il trattato fece richiamo al desiderio manifestato dalla popolazione rutena di essere integrata nell'URSS. La cessione all'URSS della maggior parte della Prussia orientale, sancito a Potsdam, completò le revisioni territoriali nell'Europa orientale con effetto immediato.

L'assenza della resa incondizionata parve altresì consentire una maggiore autonomia ai governi degli ex satelliti dell'Asse, nei cui territori non furono istituiti governi militari alleati, ma soltanto commissioni alleate di controllo per l'esecuzione degli armistizi. Il ristabilimento delle autorità civili romena e ungherese fu regolato in termini precisi, poiché i due armistizi lo prevedero nei territori lontani dal fronte non meno di cinquanta chilometri, per la Romania, e non meno di cinquanta-cento chilometri per l'Ungheria (artt. 17 dei due armistizi). Mancano analoghe restrizioni negli altri due armistizi, le autorità civili finlandesi e bulgare conservarono evidentemente la continuità del controllo dei rispettivi territori nazionali.

Ma la formale liberalità verso gli ordinamenti interni di quegli stati fu rapidamente smentita da una sostanziale pressione politico-militare e da palesi interventi dell'URSS, rivolti a determinare la formazione di governi, sulle prime solo in parte controllati dai comunisti locali: anche questo processo di intervento negli affari interni degli ex satelliti danubiani e balcanici ebbe inizio in pieno regime armistiziale, subito dopo la Conferenza di Jalta del febbraio 1945, a partire dalla Romania, primo paese occupato dalle truppe sovietiche, quando erano del resto già in pieno corso la crisi interalleata per la formazione di un governo polacco e i conflitti armati in Grecia tra le truppe britanniche e i partigiani comunisti dell'Elas ⁵.

⁴ La Linea Curzon, cui fece esplicito riferimento il comunicato di Jalta, fu suggerita dal ministro degli Esteri britannico, Lord Curzon, e fatta propria nel dicembre 1919 dal Consiglio supremo interalleato per una delimitazione delle frontiere russo-polacche. Essa fu ignorata nella Pace di Riga russo-polacca del marzo 1821, che tracciò le frontiere orientali della Polonia 200 chilometri ad oriente della Linea Curzon.

⁵ Una dichiarazione di Molotov del giugno 1944, coincidente con l'ingresso delle truppe sovietiche in territorio romeno, impegnò l'URSS a rispettare l'integrità territoriale della Romania ed a non ingerirsi nei suoi affari interni. Subito dopo la pubblicazione del comunicato di Jalta (12 febbraio), con il quale Gran Bretagna, Stati Uniti ed URSS si impegnavano ad assistere collegialmente i popoli liberati, nella soluzione dei loro problemi politici ed economici, con metodo democratico,

L'urgenza di un assetto politico immediato fu manifestata contemporaneamente anche dalla Gran Bretagna e dalla Francia, concorrenti nel cercar di raggiungere accordi con l'URSS.

L'iniziativa britannica fu contemporanea all'ingresso delle truppe sovietiche in Romania e si orientò sostanzialmente — malgrado le ingenuie smentite di Churchill — verso una divisione della Penisola balcanica in zone di influenza tra l'URSS e la Gran Bretagna, per il momento connessa alle operazioni militari, ma di fatto destinata a divenire stabile. Nel maggio 1944, l'accordo proposto da Eden riguardava solo la Romania, che la Gran Bretagna riconosceva all'influenza sovietica, e la Grecia, aggiudicata all'influenza britannica.

Durante la visita a Mosca di Churchill e di Eden del 9 ottobre 1944, la spartizione fu generalizzata ed espressa con un paradossale dosaggio di percentuali: il 90 per cento dell'influenza all'URSS in Romania e alla Gran Bretagna in Grecia (« d'intesa con gli Stati Uniti » in quest'ultimo paese) e il 10 per cento agli « altri in Romania » e all'URSS in Grecia. Il *fifty-fifty* tra l'URSS e la Gran Bretagna per la Jugoslavia e per l'Ungheria; il 75 per cento all'URSS e il 25 agli « altri » in Bulgaria.

Questo era il senso della « politica comune » anglo-sovietica nei Balcani, ritenuta da Churchill necessaria ed importante: essa doveva essere soltanto « accettabile » per gli Stati Uniti, accantonati alla funzione di osservatori di un rapido processo di stabilizzazione imperialistica, a vantaggio delle due massime potenze europee della coalizione delle Nazioni Unite.

Gli Stati Uniti tentarono di reagire, innanzitutto con le riserve espresse da Cordell Hull il 21 settembre sull'armistizio romeno, in virtù del principio che le modifiche territoriali dovessero essere discusse e deliberate dopo la guerra; di fronte alle conferenze anglo-sovietiche di Mosca dell'ottobre, Roosevelt, impegnato nella campagna presidenziale, riaffermò l'interesse degli Stati Uniti in tutte le questioni militari e politiche ed il carattere non impegnativo per gli Stati Uniti di decisioni che Churchill e Stalin avessero preso a Mosca in sua assenza: l'ambasciatore Harriman, semplice osservatore nelle conversazioni franco-sovietiche di Mosca, non avrebbe potuto assumere impegni in nome degli Stati Uniti⁶.

ed i popoli dei paesi già satelliti dell'Asse nello stabilire autorità governative provvisorie, rappresentative di tutti gli elementi democratici ed impegnate a stabilire, quanto prima, attraverso libere elezioni, governi responsabili, l'URSS impose a Bucarest la liquidazione del governo Radescu e la formazione di un gabinetto presieduto dal filocomunista Groza (28 febbraio).

⁶ La proposta della spartizione fu prospettata da Eden il 18 maggio all'ambasciatore sovietico in Londra. L'URSS rispose che avrebbe accettato solo dopo una

Anche de Gaulle tentò di concorrere alla rapida definizione dei problemi francesi nell'ambito dei negoziati per l'alleanza franco-sovietica del dicembre 1944. Prima di recarsi a Mosca, de Gaulle aveva tracciato un quadro della politica generale della Francia nell'Europa postbellica, prospettando la ricostruzione dell'intera politica, sperimentata dalla Francia nei Balcani e nel Mediterraneo prima della guerra: accennò infatti alle « essenziali » amicizie balcaniche, turche, arabe ed egiziane, « inseparabili » dalla storia francese e necessarie nel dopoguerra per servire da tramite per gli scambi con la « grande Russia ». Un programma grande-europeo fondato sul condominio franco-sovietico.

Nelle conversazioni di Mosca, de Gaulle diede altresì la sua approvazione alla Linea Curzon, già accettata da Churchill durante la sua precedente visita a Mosca, prospettando chiaramente l'attesa, come contropartita, del consenso sovietico per la separazione dalla Germania della Renania e della Westfalia ⁷.

consultazione anglo-americana. Informato del progetto riguardante la Romania e la Grecia, il segretario di stato, Cordell Hull, reagì negativamente, perché contrario a qualsiasi spartizione dell'Europa in zone di influenza. L'estensione del progetto alla Bulgaria ed alla Jugoslavia fu comunicato a Washington fin dall'8 giugno. Roosevelt, che sulle prime reagì anch'egli negativamente, in seguito ad insistenti pressioni di Churchill consentì all'accordo anglo-sovietico, purché fosse chiaro che non intendeva cristallizzare zone di influenza dopo la guerra (13 giugno). Cordell Hull fu più allarmato di Roosevelt per le conseguenze dell'accordo balcanico anglo-sovietico, limitato in giugno ad un periodo di prova di tre mesi: espediente per farlo accettare dal reticente Roosevelt. Churchill giustificò l'iniziativa inglese con l'intento di fronteggiare l'invasenza sovietica nei Balcani ed in Italia. Infatti Stalin fu anch'egli reticente durante l'estate nell'accettare le proposte britanniche, trincerandosi, per guadagnare tempo, dietro i dubbi del governo americano. V. CHURCHILL, *op. cit.*, parte VI, vol. I, pp. 98-108, 257-66; C. HULL, *Memorie di pace e di guerra*, trad. it., Milano 1950, vol. II, pp. 300-04; SHERWOOD, *op. cit.*, pp. 832-34.

⁷ V. il discorso di de Gaulle del 22 novembre e del ministro degli Esteri Bidault del successivo 21 dicembre 1944, entrambi all'Assemblea consultiva francese. Il tentativo di accordo sulle frontiere orientali ed occidentali della Germania, attuato da de Gaulle durante la sua visita a Mosca, evocò sostanzialmente l'accordo segreto franco-russo del febbraio 1917, perfezionato il 10 marzo a Parigi: con tale accordo, la Francia riconobbe alla Russia piena libertà di determinare le proprie frontiere occidentali, in cambio del consenso russo per la separazione dalla Germania dei territori alla sinistra del Reno, organizzabili come stati autonomi e neutrali. Si veda P. RENOUVIN, *Les buts de guerre du Gouvernement français (1914-1918)*, « Revue Historique », 1966, I; A. PINGAUD, *Histoire diplomatique de la France pendant la Grande Guerre*, Parigi 1937, III, pp. 296-302.

Stalin, invero, non si impegnò, nelle conversazioni con de Gaulle dei primi di dicembre, riguardo al piano francese di distacco della Renania dalla Germania, sostenendo la necessità del consenso americano e britannico. L'illusione di un'azione diplomatica dell'URSS in favore della mutilazione della Germania sul Reno fu poi sfrondata dagli accordi di Potsdam; infatti, de Gaulle lamentò, in una intervista al « Times » (10 settembre 1945), che a Potsdam la Germania fosse stata mutilata soltanto ad oriente ed insistette sulla formazione di una Renania autonoma, orientata verso la Francia.

Lo spirito di Jalta, interpretato come una consacrazione della spartizione dell'Europa in zone di influenza, era quindi già vigorosamente maturato prima di Jalta, tra il giugno 1944 e il gennaio 1946, per esclusiva iniziativa dei due Grandi europei, URSS e Gran Bretagna, e della Francia, che successivamente tentò di dissociarsene, denunciandolo come una congiura anglosassone-sovietica diretta contro di essa.

In realtà, gli Stati Uniti restarono estranei e diffidenti verso gli orientamenti dei Grandi europei a spartizioni in zone di influenza, precostituite nell'ultima fase della guerra, quasi ad imitazione della strategia diplomatica degli accordi segreti, adottata dalle potenze dell'Intesa prima dell'intervento degli Stati Uniti dell'aprile 1917, per predeterminare in alcuni settori europei ed extraeuropei l'assetto di pace in caso di vittoria contro gli imperi centrali.

La reazione di Wilson contro quella politica fu vigorosa e decisa. Roosevelt fu meno deciso nell'opporsi alla strategia europea della sistemazione territoriale e di influenza precorrente la vittoria contro la Germania: ma in linea di principio, Roosevelt, e con maggiore vigore il successore Truman, tentarono di arginare la predeterminazione dell'assetto europeo e l'irrigidirsi delle spartizioni in zone di influenza, a partire dalla Conferenza di Jalta, nella quale Roosevelt cercò di restituire vitalità alla responsabilità comune dei tre Grandi riguardo all'ordinamento politico dei paesi liberati o ex satelliti dell'Asse.

Il reale spirito di Jalta era così maturato, prima della storica conferenza, esclusivamente da orientamenti continentalistici, euro-monroiani, forse nell'attesa di una ripetizione delle vicende successive alla prima guerra mondiale nell'impegno degli Stati Uniti nell'Europa postbellica. Tale attesa fu più evidente nel pensiero di Churchill e di de Gaulle: il primo ministro britannico, nello scambio di corrispondenza con Roosevelt sul progetto di accordo balcanico anglo-sovietico, tradì questo orientamento, concludendo le sue perorazioni in favore dell'accordo con un cenno sfumato ed equivoco al riconoscimento dell'influenza degli Stati Uniti nell'America Latina, quasi come contropartita di un riconoscimento del predominio britannico e sovietico in Europa ⁸.

⁸ Il dispaccio di Churchill a Roosevelt dell'8 giugno 1944, dopo la negazione che il progettato accordo anglo-russo tendesse alla spartizione dei Balcani in zone di influenza, concludeva: « D'altro canto, noi seguiamo l'iniziativa degli Stati Uniti nell'America meridionale, per quanto possibile, ossia fin che si tratta del nostro bue o del nostro montone. Su tale questione noi assumiamo naturalmente un at-

3. La Dichiarazione di Hyde Park

Il quadro delle vicende, che in buona parte anticiparono l'assetto territoriale dell'Europa orientale quando la guerra era ancora in corso, tentando di precostituire anche disegni di predominio politico e ideologico, in un'Europa ridotta alle condizioni del 1814, rende più evidente la condizione eccezionale in cui l'Italia fu costretta dalla resa incondizionata.

Alla rapidità dell'assetto territoriale nell'Europa orientale, delineato dagli armistizi con gli ex satelliti dell'Asse e dai paralleli accordi anglo-sovietici e franco-sovietici, corrispose la stasi delle condizioni politiche e territoriali dell'Italia, sancite dalla resa.

Il governo Badoglio, dichiarando guerra alla Germania (13 ottobre 1943), aveva ottenuto il riconoscimento della cobelligeranza con la contemporanea dichiarazione anglo-sovieto-americana, che ebbe cura altresì di ribadire la piena efficacia della resa. Soltanto il Congresso degli Stati Uniti, con il messaggio del 21 ottobre, riconobbe al popolo italiano l'ingresso nel consesso delle nazioni liberate.

Una prima dichiarazione programmatica di politica estera fu diramata dal governo Badoglio il 23 maggio 1944, seguita dalla dichiarazione di nullità dell'armistizio di Villa Incisa con la Francia del giugno 1940 (5 giugno), e dopo l'armistizio romeno, dalle dichiarazioni di nullità degli accordi di Monaco del 29 settembre 1938, dell'arbitrato di Vienna del 2 novembre successivo (26 settembre 1944), e del secondo arbitrato di Vienna del 30 agosto 1940 (18 gennaio 1945)⁹. Erano in realtà decisioni di politica estera, che tentavano di soddisfare precise richieste dei vincitori¹⁰, oppure adeguavano l'atteggiamento italiano alle clausole territoriali degli armistizi, conclusi dall'URSS con gli ex satelliti dell'Asse danubiani.

Neppure il riconoscimento sovietico del governo Badoglio e il conseguente allacciamento dei rapporti diplomatici tra l'Italia e l'URSS (14 marzo 1944) ebbero la forza di rendere più flessibili

teggimento molto fermo in considerazione dei pochi vantaggi che ne otteniamo». V. CHURCHILL, *op. cit.*, parte VI, vol. I, pp. 100-01.

⁹ V. la dichiarazione di guerra alla Germania, la dichiarazione sulla cobelligeranza, il comunicato del Consiglio dei ministri del 23 maggio 1944, che ripudiò l'intera politica estera fascista, in « Politica Estera », luglio 1944, pp. 48-9, 99-101; la dichiarazione di nullità dell'armistizio con la Francia, *ibidem*, p. 139; la dichiarazione di nullità degli Atti di Monaco e di Vienna del 1938 e del Lodo di Vienna del 1940, *ibidem*, marzo 1945, pp. 95-6, 108.

¹⁰ La dichiarazione di nullità dell'armistizio con la Francia rispose al discorso del commissario agli Esteri del CLN francese del 12 maggio, che rimproverò al governo italiano di non aver ancora riconosciuto la necessità di una sistemazione definitiva delle questioni italo-francesi e di non aver ripudiato l'armistizio di Villa Incisa. V. « Politica Estera », luglio 1944, p. 138.

gli alleati direttamente responsabili della situazione italiana. Mentre Cordell Hull si limitò ad osservare che gli Stati Uniti non erano stati consultati dall'URSS sul passo deciso nei confronti dell'Italia, Eden si affrettò a dichiarare che la Gran Bretagna non intendeva modificare la situazione, in virtù della quale i rapporti anglo-italiani si svolgevano tramite la Commissione alleata di controllo.

Con quel riconoscimento, l'URSS affermava un proprio interesse diretto alla situazione italiana, rimasta sotto l'usbergo dei soli anglo-americani: le conseguenze per l'Italia furono d'altra parte piuttosto negative, perché il riconoscimento sovietico contribuì ad irrigidire in particolar modo la Gran Bretagna.

Soltanto più di tre mesi dopo la liberazione di Roma, quando la nuova situazione, determinata dalla formazione del gabinetto Bonomi, parve accettata anche dalla Gran Bretagna, e forse in conseguenza del liberale armistizio, concesso dall'URSS alla Romania, un primo indizio di flessibilità nell'atteggiamento anglo-americano verso l'Italia fu manifestato dalla Dichiarazione Roosevelt-Churchill di Hyde Park del 26 settembre 1944. La Dichiarazione rendeva atto della dimostrata volontà del popolo italiano di esser libero e di combattere i nazisti; e per incoraggiarlo, decideva il mutamento della denominazione della Commissione alleata di controllo in Commissione alleata, autorizzando l'Italia a designare propri ambasciatori a Washington e a Londra ed a riprendere parzialmente i rapporti commerciali internazionali ¹¹.

Gli effetti della Dichiarazione di Hyde Park si lasciarono però attendere per alcuni mesi. Nessuna direttiva per la sua attuazione fu inviata alla Commissione alleata di controllo, almeno fino al novembre successivo. L'appello rivolto dal presidente del Consiglio Bonomi, ai tre Grandi, alla vigilia della Conferenza di Jalta, esprimeva l'amarezza italiana per le reticenze anglo-americane nel riesaminare le condizioni armistiziali. Soltanto dopo la Conferenza di Jalta, il Memorandum Macmillan-Stone del 24 febbraio 1945 attenuò il controllo armistiziale sul governo di Roma, che fu liberato dall'obbligo di ottenere l'autorizzazione della Commissione alleata per le sue decisioni e parzialmente recuperò i poteri di negoziabilità internazionale, restando impegnato solo ad informare la

¹¹ V. la dichiarazione e i commenti del sottosegretario agli Esteri, Giovanni Visconti Venosta, in « *Politica Estera* », marzo 1945, pp. 96-7. La Dichiarazione diede all'alto commissario britannico il titolo di ambasciatore, già assunto in precedenza dall'alto commissario americano. Stati Uniti e Gran Bretagna normalizzarono i loro rapporti diplomatici con l'Italia il 24 ottobre. Seguì la ripresa dei rapporti diplomatici con gli stati dell'America Latina (26 ottobre), con la Polonia (8 novembre), con la Romania (15 dicembre 1944), con la Cecoslovacchia e con la Francia subito dopo il Memorandum Macmillan-Stone.

Commissione delle linee generali dei negoziati politici ed economico-finanziari internazionali¹².

Ai margini della Conferenza di Jalta, vi era stata invero una spiegazione circa la politica verso l'Italia tra Roosevelt e Churchill: e di essa diede notizia il primo ministro britannico ai Comuni il 28 febbraio 1945, nell'ambito del resoconto sulla Conferenza. Il Memorandum Macmillan-Stone fu il primo frutto dei chiarimenti di Jalta.

Se teniamo presenti le vivaci polemiche della stampa americana verso il comportamento britannico in Grecia e in Italia, le reazioni altrettanto vivaci di Churchill nel discorso ai Comuni del 18 gennaio 1945 e le precedenti polemiche sul veto britannico per la designazione di Carlo Sforza quale ministro degli Esteri del secondo gabinetto Bonomi (novembre 1944), si comprende nettamente la natura dei dissensi tra Gran Bretagna e Stati Uniti sulla politica da adottare verso l'Italia.

Il sospetto che la Gran Bretagna considerasse l'Italia nell'ambito della propria sfera di influenza era evidente: Churchill lo smentì ai Comuni, confermando però nello stesso tempo il diritto britannico ad avere « una parte dirigente nel Mediterraneo ed in particolare nel Mediterraneo orientale », grazie al maggior impegno militare¹³. Il precedente immediato degli accordi di Mosca anglo-sovietici dell'ottobre 1944, pur essendo essi limitati ai Balcani ed al bacino danubiano, non deponevano a favore degli intendimenti britannici, riguardo all'Italia veri o sospettati, specialmente nel momento in cui l'influenza britannica in Grecia, malgrado l'ancor fresco riconoscimento sovietico, veniva aspramente contestata dalle armi comuniste dell'Elas.

Le priorità vantate dalla Gran Bretagna nella situazione dell'Italia e i contrasti che ne derivarono con gli Stati Uniti furono

¹² V. il Memorandum e la dichiarazione Macmillan di commento in « Politica Estera », marzo 1945, pp. 111-17.

¹³ Il discorso di Churchill del 18 gennaio suscitò polemiche in Italia per la seguente frase: « mi sia consentito dire una volta e per sempre che noi non abbiamo combinazioni politiche in Europa o altrove, per le quali abbiamo bisogno dell'Italia come associata. Non abbiamo bisogno dell'Italia più di quanto non lo abbiamo della Spagna, poiché non abbiamo disegni che richiedano l'appoggio di tali potenze ». In Italia, la frase fu interpretata come un'espressione del totale disinteresse inglese verso il futuro del paese. In realtà, si trattava dei disegni egemonici attribuiti alla Gran Bretagna nel Mediterraneo, disegni che lo stesso Churchill confessava sottolineando, nello stesso discorso, la parte dirigente della Gran Bretagna nella guerra mediterranea e la superiorità delle forze inglesi in Italia in confronto di quelle americane. V. « Politica Estera », febbraio 1945: discorso Churchill 18 gennaio, pp. 57-69; marzo 1945: comunicato di Downing Street del 28 gennaio, pp. 107-08; parte italiana del discorso Churchill del 28 febbraio, pp. 120-21.

quindi il motivo fondamentale della stasi, nella quale fu conservato lo statuto armistiziale italiano fino a Jalta, poiché la tendenza americana verso una maggiore flessibilità restava bloccata nelle maglie della comune responsabilità militare e politica, assunta in Italia.

Alla netta diffidenza ed ostilità britannica corrispondeva, del resto, parallelamente, altrettanta ostilità da parte della Francia.

Anche il disegno mediterraneo della Francia, esposto da de Gaulle all'Assemblea consultiva francese il 22 novembre 1944, pur non intendendosi opporre allo sviluppo pacifico del popolo italiano, aveva considerato l'Italia nel Mediterraneo solo in posizione di totale abdicazione: rinuncia ad assurde rivalità e regolamento dei problemi in contestazione.

La spregiudicatezza sovietica era infine rimasta confinata al riconoscimento diplomatico del governo Badoglio, senza alcun seguito per quel che riguardava gli immediati interessi dell'Italia alla liberazione dalle maglie della resa.

L'Italia giunse quindi alla fine della guerra in una situazione di ghetto politico in Europa, quasi schiacciata tra i disegni delle grandi potenze europee della coalizione, lanciate verso politiche di potenza che almeno in parte la investivano, come oggetto privato di ogni reattività, con i più drammatici contrasti che vi si erano inseriti (guerra civile in Grecia ed espansione iugoslava nei Balcani e in Venezia Giulia).

La maggiore durezza della politica britannica e francese verso l'Italia vinta aveva invero la considerevole giustificazione dell'aggressione del giugno 1940: specialmente la Gran Bretagna risentiva dei gravi rischi corsi nel periodo in cui era rimasta sola a fronteggiare l'Asse, dopo il crollo della Francia e prima dell'aggressione tedesca contro l'URSS. Le opinioni pubbliche dei due paesi, e in special modo quella britannica, a differenza della più distaccata opinione pubblica americana, erano dominate dall'emotività di una guerra combattuta quasi sull'orlo della sconfitta fino al giugno 1941. L'atteggiamento dei due governi esprimeva l'esasperazione dello stato d'animo delle rispettive nazioni.

Ma a quella espressione naturale si era sovrapposta consapevolmente una politica di pace ispirata, più che alla mera vendetta, all'affermazione di disegni egemonici straripanti oltre le frontiere di una ragionevole politica di sicurezza nei confronti dell'Italia.

La Conferenza di Potsdam del 17 luglio-1° agosto 1945 parve destinata a sbloccare la situazione dell'Italia, alleggerita solo parzialmente dal Memorandum Macmillan-Stone. Dai chiarimenti, scambiati tra Roosevelt e Churchill durante la Conferenza di Jalta sulla

situazione italiana, la nuova amministrazione americana di Truman, forse anche perché il successore di Roosevelt era meno impegnato personalmente e psicologicamente nel complesso intrigo dei rapporti tra i tre Grandi, trasse motivi per una maggiore autonomia di iniziativa verso l'Italia.

Le incalzanti vicende europee, sviluppatasi tra la Conferenza di Jalta e la resa della Germania, prospettarono con estrema rapidità il fallimento della politica britannica delle zone di influenza, seriamente compromessa dall'insurrezione comunista in Grecia e dalla corrispondente inapplicabilità del *fifty-fifty* britannico-sovietico in Jugoslavia; falliva nello stesso tempo l'estremo tentativo rooseveltiano di contestazione del consolidamento delle zone d'influenza danubiano-balcaniche, mediante l'affermazione della responsabilità collegiale dei tre Grandi verso l'intera Europa, liberata o vinta.

Tra le rovine delle due politiche britannica ed americana, restava però in piedi soltanto l'edificio della supremazia sovietica nell'Europa orientale, cioè il braccio sovietico della politica delle zone d'influenza, una volta amputato quello britannico: alla diplomazia classica, che aveva ispirato gli accordi anglo-sovietici del 1944, si era sovrapposta dinamicamente l'espansione ideologica, in realtà governata dalla forza militare sovietica, rimasta padrona incontestata dei grandi vuoti politici creati dalla disfatta nazista: la politica delle zone d'influenza funzionò cioè solo a favore dell'URSS, che nello stesso tempo si sottraeva da una parte alle sue regole, incoraggiando l'offensiva ideologica contro la Grecia, e le sosteneva dall'altra a proprio favore, per sottrarsi agli impegni della collegialità, accettati a Jalta.

L'aspirazione britannica alla parte dirigente, o egemonica, nel Mediterraneo era così compromessa. Il breve periodo tra Jalta e Potsdam parve quindi decisivo per il declino del grande disegno mediterraneo della Gran Bretagna; a partire proprio dall'Italia, si profilò di conseguenza il primo oscillamento in favore degli orientamenti americani, nella bilancia che, fino alla vigilia di Jalta, sembrava invece inclinata verso il predominio britannico; quel primo oscillamento riguardante la politica verso l'Italia divenne altresì il preludio della generale successione nel Mediterraneo della direzione americana, maturata nel 1947 con il trasferimento delle responsabilità della lotta contro la guerriglia comunista in Grecia dalla Gran Bretagna agli Stati Uniti.

I drammatici contrasti, scoppiati tra gli anglo-americani e le formazioni partigiane jugoslave per il controllo di Trieste e della Venezia Giulia, negli ultimi giorni della guerra ed all'immediato

indomani della resa della Germania, svelarono la caducità della parziale influenza britannica nella politica iugoslava, assicurata sulla carta delle intese anglo-sovietiche di Mosca dell'ottobre precedente. Se mai, il « cinquanta per cento » britannico favorì la Jugoslavia nei negoziati per la delimitazione delle zone di occupazione militare in Venezia Giulia, conclusi con l'accordo Morgan-Jovanovic di Duino del 20 giugno 1945.

L'ambasciatore americano in Italia, Kirk, protestò infatti due giorni dopo contro la Linea Morgan, che cedendo all'amministrazione militare iugoslava buona parte della Venezia Giulia, ne pregiudicava il futuro assetto territoriale, estendendovi la strategia sovietica degli immediati mutamenti territoriali, realizzata con gli armistizi balcanico-danubiani e finlandese. Ad un messaggio di Stalin in appoggio delle proteste iugoslave contro la restaurazione dell'ordinamento giuridico italiano ad occidente della Linea Morgan, il presidente Truman rispose il 25 giugno ribadendo il principio che la sorte dell'intera Venezia Giulia restava riservata al futuro negoziato di pace: nulla doveva quindi pregiudicarne la definitiva destinazione¹⁴.

Anche verso l'occupazione francese della Val d'Aosta gli anglo-americani reagirono, dopo la soluzione della crisi giuliana, costringendo la Francia nell'autunno successivo a ritirare le proprie truppe: il tentativo del fatto compiuto in Val d'Aosta fallì piena-

¹⁴ Occupata Trieste dalle truppe iugoslave (1° maggio), l'accordo di Belgrado del 9 giugno affidò la città al controllo delle truppe anglo-americane. Prima e dopo l'accordo di Duino, gli iugoslavi insistettero che il Governo militare alleato nei territori giuliani ad occidente della Linea Morgan dovesse utilizzare le autorità civili installate durante l'occupazione partigiana, e bandirvi l'ordinamento giuridico italiano. Nei negoziati di Duino, la delegazione anglo-americana si era opposta all'interpretazione iugoslava di una clausola del precedente accordo di Belgrado, sostenendo che il territorio amministrato dall'AMG apparteneva legalmente all'Italia fin quando non fosse trasferito ad altro stato, « secondo le ordinate procedure del diritto internazionale ». Le perorazioni di Stalin in favore degli iugoslavi furono interpretate dal Dipartimento di stato come un tentativo di precipitare una immediata cessione alla Jugoslavia della regione giuliana. V. *Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. The Conference of Berlin (The Potsdam Conference), 1945*, Washington 1960; I: accordo di Belgrado, p. 840; telegrammi Stalin a Truman e Truman a Stalin, 21 e 25 giugno, pp. 846 e 852-53; Kirk a Dunn, 22 giugno, pp. 849-50.

In seguito a un messaggio di Tito di protesta contro la sostituzione delle autorità partigiane iugoslave ad occidente della Linea Morgan, Stalin tentò di discutere la questione a Potsdam, senza però insistervi. Tito aveva proposto che l'AMG indicasse elezioni per la formazione delle amministrazioni civili e che il territorio giuliano fosse considerato liberato e non occupato: il Dipartimento di stato chiari immediatamente al segretario di stato, Byrnes, che la considerazione della Venezia Giulia come territorio liberato avrebbe pregiudicato la finale questione della sovranità. V. *ibidem*, II: Grew a Byrnes, 29 luglio, p. 1220; sedute del 31 luglio della Conferenza di Potsdam, pp. 1221, 525.

mente, perché diversa era la posizione politica della Francia nell'insieme dei rapporti interalleati, non essendo stata ammessa nel concerto dei Grandi né a Jalta né a Potsdam.

4. *Inizio della politica del « containment » nella crisi giuliana*

I tentativi iugoslavi di applicare anche alla Venezia Giulia il fatto compiuto, per delimitare nella maniera più radicale possibile le nuove frontiere con l'Italia, resero più urgente l'iniziativa americana nella politica per l'Italia. Il Dipartimento di stato, sostenuto dal Comitato dei capi degli stati maggiori combinati, elaborò infatti una nuova politica per l'Italia, destinata a far parte degli obiettivi della diplomazia americana nella Conferenza di Potsdam.

Gli Stati Uniti intendevano realizzare « la rapida indipendenza politica e la ripresa economica dell'Italia », anzitutto mediante la sua immediata ammissione nelle Nazioni Unite (era allora in corso la Conferenza di S. Francisco), e poi con l'immediata revisione dei termini armistiziali e la non lontana conclusione del trattato di pace. Era oltremodo necessario, secondo il Dipartimento di stato, garantire al popolo italiano « una scelta senza ostacoli » della sua forma di governo, rinunciando ad ogni interferenza nella politica interna italiana e riducendo i controlli alleati alle esigenze delle truppe di occupazione ed alla salvaguardia dei territori contestati della Venezia Giulia durante i successivi negoziati di pace. Era urgente rafforzare politicamente ed economicamente l'Italia mediante una « effettiva politica amichevole », per impedire la sua caduta sotto un nuovo totalitarismo, anche a causa delle incertezze britanniche verso l'Italia e verso le tendenze liberaleggianti degli Stati Uniti. Sarebbe stato infine impossibile ridurla a sfera d'influenza britannica, perché l'Italia naturalmente avrebbe teso « verso una bilancia tra Est ed Ovest », dati i suoi tradizionali rapporti con i paesi danubiani.

L'iniziativa americana rivalutava il principio di un vero e proprio negoziato di pace, non soltanto prevenendo l'attuazione di soluzioni di forza, ma altresì cercando di porre l'Italia in condizioni di « prendere parte alle discussioni ad uno stadio iniziale, piuttosto che essere forzata a firmare un trattato già negoziato in ogni dettaglio dalle potenze vincitrici »: occorreva così evitare una pace « dettata » in antitesi ad una pace « negoziata », per ispirarsi, anziché a termini vendicativi e punitivi, « ad una seria valutazione degli interessi della pace futura ».

Nella crisi italiana, gli Stati Uniti svilupparono i preliminari della politica del *containment*, espressa poi in maniera palese dalla dottrina Truman. Una forma flessibile di *containment*, che, pur mirando ad arginare lo straripamento comunista in Italia (territoriale in Venezia Giulia e politico-ideologico nel paese), tendeva a superare il rischio di una frattura dell'Europa in zone d'influenza, rigidamente divise da frontiere ostili, riabilitando i principi classici dell'equilibrio pluralistico di forze: in tal senso appariva la preferenza del Dipartimento di stato per una futura politica italiana di bilancia tra Est ed Ovest, anziché per un abbandono dell'Italia all'influenza britannica¹⁵.

A circa due anni di distanza dalla resa, l'Italia riceveva per la prima volta da parte di uno dei vincitori una collocazione politica internazionale, che ne riabilitava le funzioni nell'Europa postbellica, sottraendola contemporaneamente alle imposizioni di un predominio britannico ed alle suggestioni di uno slittamento ideologico verso l'URSS. Gli Stati Uniti parvero convinti della necessità di fronteggiare nello stesso tempo i due grandi alleati d'Europa sul terreno italiano, l'unico del resto rimasto disponibile, per rendere più flessibili le condizioni politiche postbelliche europee.

Il gabinetto di Londra reagì sulle prime in maniera reticente: non riteneva opportuno portare a Potsdam la questione italiana; ma nello stesso tempo, pensava di esaminarla con i soli Stati Uniti dopo la Conferenza, probabilmente sulla base di un progetto di trattato di pace, già preparato dal Foreign Office e che lo stesso maresciallo Alexander aveva giudicato troppo duro.

La questione italiana, secondo Londra, doveva essere sottratta al concerto dei tre Grandi, per rimanere nell'ambito dei rapporti anglo-americani, nei limiti dei quali — come già sappiamo — la Gran Bretagna vantava una priorità di interessi, quale premessa per la subordinazione dell'Italia alla sua influenza. Forse Londra contava di raggiungere le sue finalità, convincendo gli Stati Uniti, da soli a soli, della necessità della sua influenza in Italia, anche per prevenire il passaggio dell'Italia in campo comunista.

Il contrasto anglo-americano, accentuato dall'iniziativa del-

¹⁵ L'ammiraglio Stone, capo della Commissione alleata, approvò l'iniziativa del Dipartimento di stato, ponendo in rilievo maggiormente gli interessi militari, ritenendo l'Italia importante nella prospettiva di eventuali piani strategici per la sicurezza mediterranea, quale bastione della democrazia nell'Europa meridionale. V. *Potsdam Conference*, cit., I: Memoranda Grew, 14 e 30 giugno, pp. 164-73 e 680-84; Briefing del 6 luglio, p. 297; Stone ad Alexander, 27 giugno, pp. 688-94. Stone ritenne che il controllo militare dovesse essere conservato, oltre che nei territori giuliani ad occidente della Linea Morgan, anche in Alto Adige.

l'amministrazione Truman, varcò subito i limiti della reticenza; allorché gli Stati Uniti ritennero che la dichiarazione di guerra dell'Italia al Giappone (15 luglio) fosse l'occasione propizia per annunciare ufficialmente la loro decisione di appoggiare l'ingresso dell'Italia nelle Nazioni Unite.

La reazione britannica fu aspra e quasi violenta: l'ammissione dell'Italia nelle Nazioni Unite non avrebbe potuto essere disgiunta dalla conclusione del trattato di pace; nessuna concessione poteva frattanto essere concepita: tanto meno si poteva sostituire l'armistizio con un trattato preliminare di pace, come vagheggiavano le proposte americane, senza un precedente accordo interalleato.

Pace « dettata » e non pace « negoziata ».

L'opposizione frontale della Gran Bretagna costrinse gli Stati Uniti a posporre la dichiarazione sull'ammissione italiana nelle Nazioni Unite, per non rendere clamoroso il contrasto anglo-americano prima delle riunioni di Potsdam¹⁶. Gli Stati Uniti non rinunciarono però a portare nella Conferenza la questione italiana, suscitata da Truman fin dalla prima seduta plenaria e successivamente discussa in due riunioni dei ministri degli Esteri e in altre due riunioni plenarie¹⁷.

Le proposte americane, presentate da Byrnes nella riunione del 21 luglio dei ministri degli Esteri, prospettarono l'opportunità di trovare per l'Italia una immediata soluzione intermedia tra i termini di resa ed il trattato di pace, mentre gli alleati avrebbero dovuto pubblicamente impegnarsi a concludere rapidamente il trattato. La soluzione intermedia consisteva nella sostituzione delle clausole della resa ormai superate con un impegno generale dell'Italia di facilitare i movimenti delle truppe alleate nel suo ter-

¹⁶ Gli Stati Uniti ritennero fin dall'inizio necessario il consenso britannico per avanzare la proposta di ammissione dell'Italia alle Nazioni Unite, non presentata durante la Conferenza di S. Francisco per evitare altre difficoltà nel negoziato per l'elaborazione dello statuto societario. Secondo informazioni della stampa italiana, l'URSS, tenuta in disparte nel varo dell'iniziativa americana, svelò interesse ed un favore di principio per l'ammissione italiana, in una conversazione tra il presidente del Consiglio, Parri, e l'ambasciatore sovietico, Kostilev (12 luglio). V. *Potsdam Conference*, cit., I: promemoria britannico, 3 luglio, pp. 208-09; Dunn a Byrnes, 14 luglio, p. 700; l'ambasciatore britannico a Washington reagì definendo al Dipartimento di stato « some unfortunate » l'iniziativa per l'ammissione dell'Italia alle Nazioni Unite: v. *ibidem*, II: dispaccio dell'ambasciatore britannico, 16 luglio, pp. 621-22; scambio di dispacci tra Grew e Byrnes, pp. 622-24.

¹⁷ Prima della pubblicazione dei documenti americani più volte menzionati, la sola fonte ufficiale per i dibattiti sulla questione italiana erano le memorie di Byrnes: J. BYRNES, *Carte in tavola*, trad. it., Milano 1948, pp. 109-10, 120-21, 124-25; Churchill, nelle sue memorie, dedica meno di un rigo ai dibattiti italiani svoltisi durante la sua presenza a Potsdam, prima di essere sostituito da Attlee: V. CHURCHILL, *op. cit.*, parte VI, vol. II, p. 335.

ritorio, con la formulazione di salvaguardie per una equa soluzione dei problemi militari italiani, delle riparazioni, dell'assetto territoriale e di altre materie richiedenti studi tecnici nel negoziato di pace. Gli ambasciatori alleati in Italia avrebbero dovuto presentare, entro il 1° settembre, un rapporto per indicare le clausole armistiziali divenute non operative. Nel programma americano presentato alla Conferenza restò anche l'immediata ammissione nelle Nazioni Unite.

Il duello anglo-americano sul terreno italiano era stato solo procrastinato con il temporaneo ritiro della proposta americana di ammissione dell'Italia nelle Nazioni Unite, e pose l'URSS in una posizione di estremo vantaggio tra i due contendenti. Il duello fu infatti ripreso aspramente fin dalle prime sedute della Conferenza di Potsdam, protagonisti Truman e Churchill. Stalin e Molotov, sulle prime, parvero schierarsi a sostegno del progetto americano di un accordo intermedio riguardante l'Italia contro l'irrigidimento di Churchill. Ma l'obiettivo di tale schieramento fu svelato dalla richiesta sovietica che ad ogni passo compiuto in favore dell'Italia dovesse corrispondere un passo a favore degli ex satelliti dell'Asse: e poiché i piccoli vinti non avevano bisogno di una pace provvisoria, già sancita nei rispettivi armistizi, Stalin e Molotov condizionarono l'alleggerimento dello *status* dell'Italia al riconoscimento americano e britannico dei governi manipolati dall'URSS negli ex satelliti danubiani e balcanici¹⁸.

I rappresentanti sovietici accolsero il progetto americano di

¹⁸ Churchill reagì alla richiesta americana di dare priorità alla questione italiana ancorandosi all'aggressione italiana contro la Gran Bretagna e contro la Grecia, per dichiarare di non essere disposto « ad assolvere il popolo italiano di ogni responsabilità di quanto non lo fosse riguardo al popolo tedesco ». Stalin, nel primo intervento sulla questione italiana, affermò invece che « le questioni della vendetta e delle querele svaniscono al confronto con considerazioni di alta politica »: definì quindi « pratico e giusto » il progetto di Truman, che intendeva spianare la strada verso i trattati di pace e frattanto concludere un « accordo intermedio » per l'Italia. Ma le stesse considerazioni avevano valore anche per gli altri paesi vinti. Nei successivi dibattiti, Stalin sostenne che era stata fatta una distinzione artificiale tra l'Italia e gli ex satelliti dell'Asse, posti nella categoria di stati lebbrosi. Aspra fu quindi la polemica sul carattere rappresentativo dei governi interessati, che per Stalin erano democratici per il sol fatto di non essere fascisti, ed essa si concentrò sulle vicende romene, determinate subito dopo Jalta dagli interventi di Vyšinskij contro il governo Radescu. L'URSS vinse la partita, perché riuscì a far sostituire, nel punto X del documento finale della Conferenza, le qualifiche di « democratici e responsabili », richieste ai governi di tutti gli stati vinti dal documento di Jalta, con quelle di « democratici e riconosciuti ». V. *Potsdam Conference*, cit., I: progetto americano per l'Italia del 17 luglio, pp. 686-88; II: progetto presentato a Potsdam il 21 luglio, p. 1085; II: « Minutes and Other Records of Conference Proceedings », pp. 53-4, 168-75, 207, 147-50, 194-96, 324-28, 357-64, 426-28, 461-64.

pace provvisoria o di *status* intermedio per l'Italia anche con il proposito di garantirsi immediatamente determinati vantaggi sul terreno della pace con l'Italia, sulla falsariga degli armistizi con gli ex satelliti dell'Asse: cioè il pagamento delle riparazioni e la rivendicazione di una colonia italiana. Su quest'ultimo terreno, lo scontro frontale ebbe come protagonisti Churchill e Molotov, con Truman in veste di spettatore¹⁹.

L'intransigenza britannica e l'interdipendenza richiesta dall'URSS tra un mutamento dello *status* italiano ed il riconoscimento americano e britannico dei governi danubiani e balcanici, destinati a divenire satelliti dell'URSS, mutarono rapidamente le prospettive dell'iniziativa italiana degli Stati Uniti.

Con l'intento di costituire una solidarietà anglo-americana verso l'URSS, Byrnes ripiegò il 24 luglio sulla sola priorità della conclusione del trattato di pace con l'Italia, accettando la tesi britannica del rinvio alla conclusione del trattato di pace dell'ammissione nelle Nazioni Unite dell'Italia. A propria volta, Churchill, per sottrarsi alla richiesta sovietica di riconoscimento dei governi danubiani e balcanici, si convertì alla necessità di un trattamento separato dell'Italia perché paese aperto e libero, a differenza dei paesi occupati dall'URSS. Ma la crisi si approfondì in maniera pesante, tanto che Stalin minacciò di opporsi all'inizio della procedura per la conclusione dei trattati di pace, già in buona parte concordata, se non fossero stati riconosciuti i governi degli ex satelliti dell'Asse.

Tale minaccia indusse gli Stati Uniti a ritirare anche il secondo documento riguardante l'Italia, pur di salvare una parvenza di con-

¹⁹ Molotov presentò subito la richiesta delle riparazioni: 600 milioni di dollari, limitati poi a 300, ma solo a beneficio dell'URSS, della Jugoslavia, della Grecia e dell'Albania. L'aspirazione sovietica a territori coloniali italiani era stata manifestata da Gromyko durante la Conferenza di S. Francisco: uno scambio di lettere Gromyko-Stettinius del giugno 1945 parve contenere un consenso americano di principio per le rivendicazioni sovietiche. Durante i lavori preparatori della Conferenza di Potsdam, gli Stati Uniti parvero però orientati verso il ritorno integrale dell'Italia in Libia, o verso l'assegnazione in amministrazione fiduciaria della Tripolitania all'Italia e della Cirenaica alla Gran Bretagna o all'Egitto; era esclusa la cessione all'Etiopia dell'Eritrea, perché avrebbe violato i diritti delle popolazioni italiane che vi risiedevano; la Somalia, unita al Somaliland britannico, sarebbe stata trasformata in amministrazione fiduciaria.

Gli ambienti militari americani sostennero le soluzioni più favorevoli all'Italia per motivi di sicurezza verso l'aspirazione sovietica ad estendersi in Mediterraneo. V. *Potsdam Conference*, cit., II: scambio di lettere Gromyko-Stettinius, pp. 633-34; I: Briefing, 30 giugno, pp. 305-06; Stone ad Alexander, 27 giugno, pp. 688-94. Contemporaneamente alla richiesta di ex colonie italiane, Molotov riaprì il problema degli Stretti, domandandone il controllo congiunto sovietico-turco, con la cessione all'URSS di una base militare ai Dardanelli.

certo tra i tre Grandi ed avviare il negoziato per i trattati di pace, secondo le norme finalmente approvate il 1° agosto ²⁰.

5. *Elaborazione della procedura per le Conferenze della pace a Potsdam*

La Conferenza di Potsdam istituì (punto II del comunicato) il Consiglio dei ministri degli Esteri delle cinque principali potenze (Gran Bretagna, Cina, Francia, Stati Uniti ed URSS) per il lavoro preparatorio dell'assetto di pace generale.

La preparazione del trattato di pace con l'Italia, nel punto X, era collocata al primo posto tra i compiti immediati del Consiglio, perché « l'Italia è stata la prima tra le potenze dell'Asse a rompere con la Germania, alla cui sconfitta essa ha dato un contributo materiale, ed è ora a fianco degli alleati nella lotta contro il Giappone ». Il punto X riconosceva altresì che l'Italia si era liberata dal regime fascista e stava compiendo buoni progressi verso il ristabilimento di un governo e di istituzioni democratiche: la conclusione del trattato di pace con un governo italiano « democratico e riconosciuto » avrebbe reso possibile l'ammissione dell'Italia nelle Nazioni Unite: anche per gli stati minori era prevista l'ammissione nelle Nazioni Unite dopo la conclusione dei loro trattati di pace.

Il riconoscimento della diversa posizione politica e militare dell'Italia e della priorità del suo trattato di pace parvero rendere superflue l'immediata ammissione dell'Italia nelle Nazioni Unite e l'elargizione di uno statuto intermedio, previste nei progetti americani. Ma nella realtà, il riconoscimento del diverso sviluppo politico italiano verso le istituzioni democratiche veniva appiattito con l'estensione all'Italia delle qualifiche necessarie per la conclusione dei trattati di pace, consistenti nell'esistenza di un governo « democratico e riconosciuto » e non « democratico e responsabile » come era stato affermato a Jalta: modifica richiesta da Stalin per gli ex satelliti dell'Asse, ma introdotta anche nel punto di Potsdam riguardante l'Italia.

²⁰ V. *Potsdam Conference*, cit., II: doc. USA del 24 luglio, p. 626; « Minutes » della decima riunione dei ministri degli Esteri, p. 489; comunicato della Conferenza, II, pp. 1499-511. Byrnes fece un tentativo estremo per salvare l'iniziativa per l'Italia, proponendo un non chiaro *package* anglo-sovieto-americano, comprendente il riconoscimento anglo-americano delle frontiere occidentali polacche (la Linea Oder-Neisse), la fissazione delle riparazioni tedesche all'URSS e l'ammissione dell'Italia nelle Nazioni Unite. Molotov vi si oppose, osservando che il riconoscimento della frontiera Oder-Neisse era a vantaggio della Polonia e non dell'URSS.

La stessa priorità del negoziato di pace con l'Italia diveniva alquanto accademica, perché era stata contemporaneamente riconosciuta l'opportunità di iniziare subito i negoziati per i trattati di pace con l'Italia e con gli ex satelliti dell'Asse. La parificazione dell'Italia ai satelliti dell'URSS ex nemici non fu però completa riguardo all'ammissione nelle Nazioni Unite: essa fu contemplata separatamente per l'Italia, ponendo come sola condizione la conclusione del suo trattato di pace, dato che l'URSS aveva già riconosciuto il suo governo; le ammissioni bulgara, finlandese, romena ed ungherese erano anch'esse condizionate alla conclusione dei loro trattati, ma altresì al riconoscimento americano e britannico dei loro governi ²¹.

Questo generale livellamento dell'Italia alla situazione degli ex satelliti dell'Asse finiva quindi con l'aggravare la posizione di partenza dell'Italia nel viaggio verso i trattati di pace, poiché gli ex satelliti avevano già le loro paci provvisorie in termini armistiziali, mentre l'Italia ne restava priva, in principio ancora soggetta alla resa incondizionata e con le contestazioni aperte sulle sue frontiere. Di quel livellamento beneficiava soltanto l'URSS nella sua politica verso i vinti minori, il cui peso condizionava ormai, dopo il successo sovietico di Potsdam, ogni passo dell'Italia verso la libertà dalla resa: l'URSS sbarrava ormai ogni intervento anglo-americano nell'Europa danubiana, decisa però ad utilizzare a fondo la sua presenza nel direttorio tripartito, per far valere i suoi interessi ad occidente, nell'Adriatico e nel Mediterraneo.

Gli americani pagarono in termini pesanti il tentativo, ripetuto a Potsdam, per conservare una parvenza di concerto dei tre Grandi. Gli occidentali vollero evitare la rottura, minacciata da Stalin proprio sul problema dell'interdipendenza delle situazioni italiana e balcano-danubiane. Non seppero, o meglio non vollero rispondere con una minaccia di pace separata con l'Italia, che avrebbe forse indotto ad una maggiore flessibilità Stalin e Molotov, ma che nello stesso tempo comportava il rischio di un conflitto armato con la Jugoslavia, in aggiunta a quello ormai in corso in Grecia.

Gli Stati Uniti perdettero la partita italiana anche perché,

²¹ Il riconoscimento dei governi degli ex satelliti dell'Asse non fu risolto pienamente a Potsdam. Secondo il punto X, infatti, i tre Grandi si impegnarono ad esaminare ognuno per proprio conto nell'immediato futuro il ristabilimento dei rapporti diplomatici con la Finlandia, la Romania, la Bulgaria e l'Ungheria, alla luce delle condizioni allora prevalenti, e nella misura del possibile prima della conclusione dei trattati di pace, anche perché i tre Grandi fossero in grado di appoggiare l'ammissione di quegli stati nelle Nazioni Unite dopo la conclusione dei trattati.

preoccupati di ricostituire una solidarietà con la Gran Bretagna, cedettero terreno verso i suoi orientamenti prima del comune cedimento verso le esigenze sovietiche.

Il lavoro preparatorio dei trattati fu affidato al Consiglio dei ministri degli Esteri, composto dai rappresentanti degli stati vincitori firmatari degli atti di resa, cioè la Gran Bretagna, gli Stati Uniti e l'URSS: per la pace con l'Italia, la Francia fu considerata firmataria della resa; quindi parve fosse stata ammessa nel Consiglio dei ministri degli Esteri.

I Grandi del 1945 non si comportarono diversamente dai Grandi del 1815 e del 1919, poiché aderirono totalmente al principio sancito dal direttorio postnapoleonico nel Congresso di Aquisgrana (1818), in virtù del quale agli stati minori veniva lasciato uno spazio marginale nelle decisioni riservate al concerto delle grandi potenze: gli stati minori potevano essere invitati a partecipare alle discussioni ed allo studio di questioni che li riguardavano direttamente, anche mediante la convocazione di una conferenza formale: restava però fermo il diritto dei Grandi di tenere discussioni preliminari senza la partecipazione degli stati minori direttamente interessati, il cui intervento successivo sarebbe divenuto superfluo, nel caso in cui le discussioni preliminari tra i Grandi fossero sfociate in un accordo.

Gli stati minori erano posti nella situazione del re di Napoli nel Congresso di Lubiana del 1821!

Nessuna menzione particolare veniva fatta a Potsdam alla partecipazione degli stati vinti ai negoziati di pace. Ma era evidente una loro partecipazione alle discussioni sulle questioni di loro interesse, poiché il punto II non si riferiva esplicitamente ai soli stati minori della coalizione delle Nazioni Unite.

La prima sessione del Consiglio dei ministri degli Esteri si tenne a Londra dall'11 settembre al 2 ottobre: si concluse con un quasi totale fallimento e senza un atto di chiusura o di rinvio, a causa dei dissensi, riaccessi in termini aspri, sul carattere dei regimi romeno e bulgaro, e delle difficoltà procedurali, riguardanti l'ammissione della Francia e della Cina nel Consiglio stesso durante la discussione dei trattati di pace europei.

Può oggi sembrare puramente accademica e superflua la resistenza anglo-americana all'evoluzione politica, imposta dall'URSS nei paesi vinti dell'Europa balcano-danubiana. In realtà, Potsdam aveva concluso a vantaggio esclusivo dell'URSS il capitolo degli assetti territoriali nell'Europa orientale, senza nessuna immediata contropartita a vantaggio degli anglo-americani. Gran Bretagna e Stati

Uniti si erano quindi privati di ogni margine di negoziabilità con l'URSS, sul terreno dei negoziati per la pace con gli ex satelliti dell'Asse, prima ancora dell'inizio formale del negoziato.

Il solo margine, in verità molto sottile, rimasto a loro disposizione, sembrava delineato dalla condizione che i trattati di pace dovevano essere conclusi con governi « democratici e riconosciuti ». Negando il loro riconoscimento a governi paracomunisti, Gran Bretagna e Stati Uniti tentavano una difesa di posizioni perdute senza rimedio. I mancati riconoscimenti sarebbero stati meno accademici solo se i due Grandi occidentali si fossero manifestati decisi a trarne le conseguenze logiche, rifiutandosi di negoziare i trattati di pace con gli ex satelliti balcanici, cioè rompendo l'unità formale dei Grandi.

Un'alternativa meno radicale, e forse più realistica, poteva essere offerta dall'utilizzazione della pur debole arma dei riconoscimenti, per ottenere una minore intransigenza dell'URSS nel negoziato per il trattato italiano.

Invece, la battaglia dei riconoscimenti fu impegnata separatamente da quella per l'Italia, e mancò nello stesso tempo all'obiettivo di conservare ancora un filo di presenza occidentale nei paesi vinti dell'Europa orientale. La condanna di ogni atto unilaterale, che potesse decidere la sorte dei popoli senza il loro consenso, pronunciata dal presidente Truman all'indomani del fallimento della prima sessione dei ministri degli Esteri, non ebbe nessuna conseguenza pratica, perché nessuna possibilità restava a disposizione degli Stati Uniti per mutare le condizioni territoriali e politiche nell'Europa orientale, che l'URSS poteva considerare di fatto riconosciute dai suoi alleati occidentali.

I giuochi erano già fatti, prima dell'inizio del vero e proprio negoziato per i trattati di pace, nell'assetto politico-territoriale riguardante i piccoli vinti. Una volta spezzato il filo dei riconoscimenti — ed era prevedibile già a Potsdam che si sarebbe spezzato presto²² — il negoziato di pace riguardava soltanto l'Italia, con o senza il rispetto dell'accademica priorità riconosciutale a Potsdam.

Le condizioni dell'Italia erano votate all'isolamento nel complesso quadro delle paci minori. I problemi italiani divenivano la sola materia di contestazione e di attrito tra i Grandi, in conseguenza

²² Il punto X di Potsdam, di fronte alle « mutate condizioni, risultanti dalla fine della guerra in Europa », si limitò ad affermare: « i tre Grandi non hanno alcun dubbio che i rappresentanti della stampa alleata godranno piena libertà di informare il mondo su quanto avviene in Romania, in Bulgaria, in Ungheria e in Finlandia! ».

del già avvenuto assetto di pace nei Balcani e nella regione danubiana e del rinvio dell'assetto della Germania.

La segmentazione della pace in Europa, rispondente alla politica delle zone d'influenza, che aveva fatto buona parte della sua strada in senso unico nell'ultima fase della guerra, poneva l'assetto di pace italiano in una condizione di estrema difficoltà: un pezzo della pace europea, avulso da una prospettiva di pace per l'intero continente; uno strappo di pace incapace di delineare un orizzonte equilibrato, del dopoguerra europeo, rispondente a determinati principi.

Nel prisma della pace italiana si rifletteva già la natura fondamentale dell'assetto europeo postbellico: nessun principio, al di sopra dei fatti compiuti e dei compromessi improvvisati e provvisori, accettati sull'orlo della guerra fredda, che realizzava la sua prima drammatica esperienza sul terreno italiano.

6. *La pace con l'Italia*

La prima comparsa di un rappresentante italiano di fronte al Consiglio dei ministri degli Esteri, nella sessione londinese, avveniva quando tali condizioni erano già compiutamente operanti. Al ministro degli Esteri, De Gasperi, fu consentito il 18 settembre 1945 di esporre il punto di vista italiano soltanto sul problema giuliano. La localizzazione del negoziato di pace con l'Italia diveniva evidente; e con la localizzazione, risultava ancor più chiara la segmentazione dei problemi italiani, peculiare della politica di potenza già sperimentata nell'Europa danubiana e balcanica.

De Gasperi seppe sfuggire alle suggestioni della guerra fredda in quella sua prima apparizione quale rappresentante dell'Italia vinta. Seppe parlare da democratico, ricordando che la dittatura fascista si era accanita contro le minoranze slave della Venezia Giulia come contro il popolo italiano. Da una lotta comune contro il fascismo avrebbe dovuto nascere l'amicizia tra le democrazie italiana e jugoslava, non la vendetta ed il diritto del primo occupante. De Gasperi non si irrigidì nella difesa del Trattato di Rapallo, ma ritenne che una onesta linea di demarcazione tra l'Italia e la Jugoslavia potesse essere stabilita da una frontiera sulla base della Linea Wilson, con reciproche garanzie per le minoranze, l'autonomia di Fiume ed un regime internazionale per il porto di Trieste²³.

²³ V. *Documenti della pace italiana*, a cura di B. CIALDEA e M. VISMARA, Roma 1947, pp. 28-32.

Rinviando la questione giuliana ai sostituti dei ministri, il Consiglio parve dare ascolto al compromesso prospettato da De Gasperi, poiché decise che lo studio della questione giuliana dovesse essere compiuto sulla base di un esame della configurazione etnica della regione contesa.

Ma la crisi tra i Grandi, che aveva determinato il fallimento della prima sessione del Consiglio dei ministri degli Esteri, oscurava seriamente le prospettive del negoziato. L'imprevedibilità di una sua ripresa contribuì quindi a riproporre l'attualità di una pace provvisoria o di un *modus vivendi* per l'Italia, inutilmente proposta dagli Stati Uniti a Potsdam.

Il governo italiano, che prima di Potsdam aveva concentrato la propria politica su una revisione della resa, dopo il fallimento della Conferenza di Londra si orientò verso la richiesta di uno statuto di pace provvisorio, evidentemente ispirato al precedente dell'iniziativa americana nella Conferenza di Potsdam.

La pubblicazione del Lungo armistizio (6 novembre 1945) ed il commento ufficiale di scorta, che indicava la cessata o modificata applicazione di alcune sue clausole, oltre a nuove revisioni di portata secondaria, parvero andare incontro a metà strada ai desideri italiani. Ma in realtà sembrò il massimo che gli alleati fossero disposti a concedere.

Considerando la decisione alleata del 6 novembre come un punto di partenza e non di arrivo, De Gasperi espresse pubblicamente l'attesa dell'Italia per un *modus vivendi*, destinato a durare fino alla conclusione del trattato di pace. Ma il negoziato anglo-americano, condotto sul progetto già redatto dagli Stati Uniti prima di Potsdam, procedé lentamente durante i primi mesi del 1946: la Gran Bretagna ancora una volta vi si oppose, adottando il pretesto che una pace provvisoria avrebbe contribuito a ritardare ancora la ripresa del negoziato per il trattato di pace. L'URSS rimase invece muta di fronte al nuovo tentativo americano in favore dell'alleggerimento della situazione italiana.

Frattanto, si erano già profilate le rivendicazioni austriache sull'Alto Adige, presentate al Consiglio dei ministri degli Esteri con un memorandum del ministro Gruber dell'11 settembre, mentre nel gennaio 1946 apparivano concrete indiscrezioni sulle rivendicazioni francesi in zone alpine, elaborate dallo stato maggiore francese — secondo « Le Monde » del 13 febbraio 1946 — per raggiungere una linea difensiva più solida, nel caso in cui eserciti stranieri provenienti da oriente (cioè l'esercito sovietico) dovessero invadere la pianura padana!

Le rivendicazioni austriache sull'Alto Adige non erano certo estemporanee, né prive di appoggi. La Gran Bretagna parve favorevole ad una revisione della frontiera del Brennero: ma l'opposizione sovietica e l'incertezza americana contribuirono successivamente ad attenuare l'iniziale atteggiamento britannico.

A favore della cessione dell'Alto Adige era la preoccupazione di render più vitale l'Austria e porla in grado di resistere a nuove suggestioni o pressioni per l'Anschluss con la Germania. Un ingrandimento territoriale dell'Austria entrava probabilmente anche nelle previsioni di una dissoluzione dell'unità tedesca, mediante la creazione di stati tedeschi meridionali, che potessero isolare la Prussia e costituire una barriera contro il suo dinamismo: l'Austria ingrandita dell'Alto Adige — e forse del distretto tedesco di Berchtesgaden, rivendicato anch'esso da Gruber — avrebbe potuto quindi partecipare alla costellazione di una Germania minore in funzione antiprussiana.

Era un ritorno dell'illusione di una Germania minore a sud del Meno, nutrita da Napoleone III dopo Sadowa, nella sua lotta disperata contro l'unificazione tedesca. In quel tentativo di ricostituire schemi ottocenteschi, l'influenza della Francia — presente con le sue truppe nel Voralberg ed in Baviera — forse non fu minore di quella britannica nel favorire il distacco dall'Italia dell'Alto Adige.

La crisi della prima Conferenza londinese parve superata tecnicamente dalla Conferenza tripartita di Mosca del 16-26 dicembre 1945. La vertenza sulla partecipazione francese al negoziato di pace fu superata con la decisione di associare il ministro degli Esteri francese al Consiglio dei ministri degli Esteri, limitatamente al negoziato per la pace con l'Italia. I sostituti erano quindi invitati a riprendere immediatamente l'esame delle questioni discusse nella sessione londinese di settembre.

Un passo innanzi fu altresì compiuto a favore degli stati minori membri della coalizione vincitrice: la Conferenza di Mosca prevede infatti la convocazione di una conferenza comprendente tutti gli alleati che avevano partecipato attivamente alla guerra in Europa, per esaminare gli schemi dei trattati di pace preparati dal Consiglio dei ministri degli Esteri²⁴. Le proposte della Conferenza, che dal

²⁴ La Conferenza sarebbe stata composta dai cinque membri del Consiglio dei ministri degli Esteri (compresa la Cina), e dall'Australia, il Belgio, la Bielorussia, il Brasile, il Canada, la Cecoslovacchia, l'Etiopia (che pur non aveva partecipato alla guerra in Europa), la Grecia, l'India, la Nuova Zelanda, la Norvegia, l'Olanda, la Polonia, l'Unione sudafricana, la Jugoslavia, l'Ucraina. La Conferenza avrebbe dovuto riunirsi non più tardi del 1° maggio 1946. Molotov sostenne sulle

numero dei suoi componenti diverrà la Conferenza dei ventuno, sarebbero state esaminate dal Consiglio dei ministri degli Esteri, al quale infine spettava il compito di preparare i testi definitivi.

Un evidente passo indietro veniva fatto però nello stesso tempo a Mosca riguardo alla posizione degli stati vinti. Se nel Comunicato di Potsdam essi rientravano ovviamente nel novero degli stati direttamente interessati, che il Consiglio dei ministri degli Esteri poteva invitare per « partecipare alle discussioni ed allo studio » dei problemi di loro diretto interesse, nel Comunicato di Mosca essi erano dimenticati: non erano chiamati a partecipare alla conferenza generale, né alcuna procedura era prevista per definire la loro partecipazione alla discussione dei problemi di loro interesse.

Era un ritorno puro e semplice alla procedura del negoziato del 1919, con l'esplicita prospettiva di una pace dettata e non negoziata.

Le decisioni di Mosca costituirono quindi un evidente nuovo declassamento dell'Italia. Parve quindi giustificato il passo italiano presso gli ambasciatori americano, britannico e sovietico in Roma, per ricordare lo statuto della cobelligeranza e l'aspirazione italiana a partecipare al negoziato di pace, per non essere posta dinanzi a « soluzioni autoritarie ». Gli Stati Uniti e la Gran Bretagna assicurarono il 2 gennaio 1946 che le decisioni di Potsdam non erano state superate e che all'Italia sarebbe stata offerta piena opportunità di discutere il trattato di pace e di esporre i propri punti di vista. Non era però chiarito come tali assicurazioni potessero essere conciliate con l'esclusione totale dei vinti, ben chiara nelle decisioni di Mosca²⁵.

Malgrado l'accento dell'urgenza posto sulle decisioni di Mosca, il Consiglio dei ministri degli Esteri tardò a riunirsi per la sua seconda sessione fino all'aprile 1946. La prima sessione delle Nazioni Unite, svoltasi a Londra nel gennaio e febbraio, impegnò a fondo le grandi potenze ed ebbe una funzione catalizzatrice degli antagonismi tra occidentali e sovietici, espressi nei drammatici duelli anglo-sovietici sulla crisi ellenica, sulla presenza di truppe sovietiche

prime a Mosca conferenze separate per ogni vinto, con la partecipazione comune dei tre Grandi ed in aggiunta la Jugoslavia e la Grecia per il trattato bulgaro, la Jugoslavia e la Cecoslovacchia per quello ungherese; il trattato romeno restava riservato ai tre Grandi soltanto e quello finlandese solo all'URSS ed alla Gran Bretagna. La Conferenza per il trattato di pace con l'Italia doveva essere composta da dodici stati (i tre Grandi, la Francia, la Grecia, il Canada, la Jugoslavia, l'Australia, la Nuova Zelanda, l'Unione sudafricana, il Brasile e l'Etiopia). Si veda BYRNES, *op. cit.*, pp. 179-80.

²⁵ V. il discorso di De Gasperi alla Consulta nazionale del 12 gennaio 1946.

nell'Iran settentrionale, per l'occupazione britannica dell'Indonesia ed *in extremis*, tanto per non passare sotto silenzio la situazione italiana, sulla presenza del corpo polacco, inquadrato nelle forze armate britanniche, nelle vicinanze della Linea Morgan.

Quei dibattiti non erano avulsi dai problemi della pace europea, come non lo erano le rivendicazioni sovietiche su territori turchi: l'URSS accentuava il proprio dinamismo proprio contro la Gran Bretagna, con la quale aveva avviato nel 1944 la politica delle zone d'influenza, per costringerla probabilmente a concessioni nel Mediterraneo, ed alla resa in Venezia Giulia: per avere in ogni modo a disposizione le classiche monete di scambio, senza le quali una politica di potenza cade nel vuoto dell'impotenza.

Il governo italiano tentò di utilizzare la pausa tra la pubblicazione dell'armistizio di Malta e la seconda sessione del Consiglio dei ministri degli Esteri per prendere contatti diretti con i pretendenti a territori italiani.

Il primo tentativo fu compiuto con la Jugoslavia, mediante colloqui tra gli ambasciatori a Mosca, Quaroni e Popovic, nel dicembre 1945. La Jugoslavia si sottrasse in quell'occasione e successivamente ad una possibilità di negoziato diretto sulle frontiere giuliane. Secondo Belgrado, i territori occupati erano già acquisiti di diritto. Nell'interessare l'URSS allo schieramento delle truppe polacche del gen. Anders in Italia, questione che l'URSS presentò al Consiglio di sicurezza dell'Onu come possibile minaccia alla pace, la Jugoslavia definì « territorio nazionale iugoslavo della Marca giuliana » quello ad oriente della Linea Morgan²⁶.

Pur essendo state restituite all'amministrazione italiana, con il 1° gennaio 1946, le province settentrionali, compreso l'Alto Adige, l'Austria perseverò nelle sue rivendicazioni alto-atesine, sottraendosi anch'essa ad offerte di contatti, prospettate dall'Italia²⁷.

Anche il tentativo di negoziato con la Francia sulle sue rivendicazioni alpine non ebbe alcun risultato.

Era il muro dell'intransigenza, di medi e minori vicini, fondato sulla consapevolezza che l'Italia sarebbe stata sottoposta ad una pace dura di cui bisogna approfittare.

²⁶ La lettera del sottosegretario Bebler al vicecommissario sovietico Vyšinskij del 14 febbraio 1946, che denunciò lo schieramento delle truppe polacche, definì « territorio nazionale iugoslavo » quello a venti chilometri da Udine, cioè la Linea Morgan. V. il testo della lettera in « Politica Estera », n. 9, 3 marzo 1946, p. 221.

²⁷ V. la documentazione e le informazioni sulla questione alto-atesina nella fase precedente l'accordo De Gasperi-Gruber in: PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *L'accordo De Gasperi-Gruber sull'Alto Adige*, Roma 1958; N. CARANDINI, *La verità sull'Alto Adige*, Roma 1957; M. TOSCANO, *Appunti sulla questione dell'Alto Adige*, Roma 1961 (dispense universitarie).

Le dichiarazioni del ministro degli Esteri britannico, Bevin, secondo le quali non bisognava trattare l'Italia come se Mussolini fosse ancora vivo ed al potere, non ebbero alcun riflesso nella pratica diplomatica corrente dei paesi direttamente interessati ai problemi italiani. Tanto meno riuscì ad attenuare le rivendicazioni alpine della Francia la preveggenza disapprovazione di Léon Blum, che le definì coraggiosamente « una sciocchezza » di cui la Francia ben avrebbe potuto fare a meno, poiché il problema fondamentale consisteva nel decidere se si aveva o no fiducia nel popolo italiano: ed anche se non si avesse avuto fiducia, « tutte le precauzioni possono concepirsi, a rigore, come puerili precauzioni strategiche »²⁸.

7. *Tentativi italiani di negoziato bilaterale*

Il Consiglio dei ministri degli Esteri preparò i progetti dei trattati di pace con l'Italia e con gli ex satelliti dell'Asse nelle due sessioni di Parigi del 25 aprile-17 maggio e del 15 giugno-4 luglio. Nel marzo precedente, una commissione d'inchiesta era stata inviata in Venezia Giulia dai sostituti dei ministri per accertarne la distribuzione etnica. Le visite della commissione furono parziali: rimasero escluse le cittadine della costa occidentale dell'Istria e le zone a nord di Trieste, mentre furono visitati i centri dell'Udinese nord-orientale, rientranti entro i confini italiani del 1866.

La prima sessione parigina dei ministri degli Esteri ebbe quindi sul proprio tavolo quattro progetti di frontiera, uno per ogni Grande: più favorevole all'Italia fu il progetto degli esperti americani, disegnato pressappoco lungo la Linea Wilson, compresa Pola ed Albona e tutta l'Istria occidentale; il progetto britannico lasciava all'Italia l'Istria occidentale, compresa Pola; il progetto francese tracciava la frontiera nelle adiacenze di Trieste; più estremo quello sovietico, che lasciava alla Jugoslavia l'intera Venezia Giulia ed il Friuli nord-orientale, violando anche le frontiere del 1866.

Venivano così svelati gli orientamenti dei Quattro, e con essi la totale discordia, e più preoccupante per l'Italia la discordia tra i Tre occidentali.

Il segretario di stato, Byrnes, suggerì un plebiscito per la zona tra le linee americana e sovietica, consentendo quindi alla cessione immediata dei territori ad est della Linea americana, che avvicini-

²⁸ V. il discorso di Bevin ai Comuni del 22 febbraio e l'articolo di Blum sul « Populaire » del 2 luglio 1946.

nandosi sensibilmente alla Linea Wilson sarebbe stata accettata anche dall'Italia. Ma il ministro degli Esteri sovietico si oppose ad un plebiscito parziale, dichiarandosi disposto ad accettare la consultazione popolare indivisibile nell'intera Venezia Giulia.

Anche sulla sorte delle colonie il contrasto fu totale. Gli Stati Uniti si erano convertiti all'indipendenza entro dieci anni della Libia e dell'Eritrea, ritenendo — non a torto — che l'Italia non avrebbe potuto sopportare gli oneri economici di un'amministrazione fiduciaria. L'URSS insistette sulla richiesta dell'amministrazione fiduciaria in Tripolitania, già avanzata a Potsdam, regredendo su un'amministrazione fiduciaria italo-sovietica ed infine su quella della sola Italia. Anche Bevin parve disposto a lasciare la Tripolitania all'Italia, purché fosse concessa l'amministrazione fiduciaria della Cirenaica alla Gran Bretagna, e così escludere l'URSS dall'Africa settentrionale. Favorevole all'amministrazione dell'Italia in Tripolitania fu infine anche Bidault, per impedire che al margine della Tunisia fosse accesa la miccia dell'indipendenza, qualora fosse prevalso l'orientamento americano.

Perfino la cessione alla Grecia del Dodecanneso, che sembrava pacifica, non poté essere decisa perché contestata da Molotov, per esercitare una pressione ed ottenere soluzioni favorevoli all'URSS ed alla Jugoslavia negli altri problemi territoriali.

Per Trieste l'URSS impegnò del resto una vasta manovra mediterranea, durante le due sessioni del Consiglio dei ministri degli Esteri e durante la Conferenza dei ventuno. Nella prima sessione parigina del Consiglio, Molotov si disse disposto a ritirare le pretese sovietiche sulla Tripolitania, se Bevin avesse consentito all'annessione di Trieste alla Jugoslavia. Il mancato consenso all'annessione del Dodecanneso alla Grecia fece anch'esso parte di questa ampia manovra, che in agosto fu estesa anche agli Stretti, con la nota del 7 agosto alla Turchia, che insisteva nel richiedere la revisione della Convenzione di Montreux ed un accordo sovietico-turco per la difesa congiunta degli Stretti, secondo il progetto che già a Potsdam aveva provocato uno scontro frontale tra Stalin e Churchill.

L'URSS ormai conosceva i punti deboli della Gran Bretagna nel Mediterraneo: ed ancora una volta sulla Gran Bretagna, anziché sugli Stati Uniti, rivolgeva le sue pressioni, forse per costringere Bevin ad accettare una nuova spartizione in zone di influenza, estesa al Mediterraneo ed all'Adriatico.

La seconda sessione di Parigi ebbe la ventura di comporre i dissensi, riuscendo a redigere i progetti dei trattati da sottoporre alla Conferenza dei ventuno.

Dopo aspre battaglie tra Molotov e Byrnes, fu concertata in

principio la questione delle riparazioni da imporre all'Italia. La Francia ebbe soddisfazione per le sue rivendicazioni su Briga e Tenda e per altre rettifiche alpine minori. Il 24 giugno, su proposta di Molotov, il Consiglio respinse tutte le richieste dell'Austria, che interpretando largamente un precedente orientamento del Consiglio in favore di minori rettifiche territoriali, il 10 maggio aveva chiesto la cessione di una metà della provincia di Bolzano (la Val Pusteria e l'alta valle dell'Isarco), come « parziale palliativo »²⁹. La sorte delle colonie italiane fu rinviata di un anno, scaduto il quale senza un accordo tra i Quattro, essa sarebbe stata confidata all'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

Restava il problema delle frontiere italo-iugoslave, concentrato quasi esclusivamente sulla sorte di Trieste. Le pressioni sovietiche erano riuscite a creare una solidarietà tra Byrnes e Bevin sulla questione triestina, evidentemente come riflesso della politica mediterranea, accentuata dall'URSS con dinamismo degno delle più tradizionali diplomazie imperialistiche.

La soluzione del problema delle frontiere italo-iugoslave, suggerito dagli esperti francesi della commissione d'inchiesta in Venezia Giulia, aveva però già prospettato un orientamento che non si esauriva nel mero espediente della ricerca di un mezzo termine, tra le linee americana e britannica e quella sovietica, attestandosi a metà strada senza alcuna giustificazione etnica, economica o strategica. L'iniziale solidarietà anglo-americana, cui si era giunti grazie al deciso rifiuto del governo laburista della politica delle zone di influenza nel Mediterraneo e nei Balcani, adottata da Churchill e da Eden, veniva così indirettamente contestata dalla Francia.

La diplomazia francese intendeva salvare lo spirito dell'alleanza con l'URSS del dicembre 1944, già alquanto compromesso dal silenzio di Potsdam sulle sue rivendicazioni renane. L'opera di salvataggio parve esprimersi mediante una politica di mediazione sulla questione giuliana, più vicina possibile alle posizioni sovietiche, ed in ogni modo ben distinta da quella americana e britannica. Un terreno d'intesa con l'URSS era stato già sperimentato dalla Francia

²⁹ Si veda GRUBER, *Between Liberation and Liberty*, Londra 1955, pp. 53-4; CARANDINI, *op. cit.*, p. 7.

Bevin, in seguito ad una mozione di censura, proposta da un folto gruppo di deputati laburisti, per la conferma della frontiera del Brennero, dichiarò il 25 luglio ai Comuni che troppe persone continuavano a parlare di indipendenza delle nazioni europee: avrebbe invece preferito sentir parlare di interdipendenza. Sul l'Alto Adige, affermò che, secondo il suo punto di vista, « la soluzione è un Anschluss verso il sud e non verso il nord », mediante un'unione doganale tra l'Austria, l'Italia ed i territori del sud (non si comprese a quali territori del sud Bevin avesse pensato).

nei dibattiti sulla sorte della Tripolitania. La crisi giuliana offriva un terreno più consistente e di maggiore interesse per i disegni sovietici. La *Troisième Force* veniva gettata sulla bilancia delle competizioni sovieto-anglosassoni, con un oscillamento sintomatico più favorevole al piatto sovietico.

Questa interpretazione non ci pare arbitraria. La Francia era ben consapevole che gli anglo-americani avrebbero fatto di tutto, per proprio conto, per evitare una rottura con l'URSS: l'intero spirito del negoziato per il trattato di pace con l'Italia era dominato dalla preoccupazione americana e britannica di evitare la rottura, anche a costo di imporre duri sacrifici all'Italia. Bidault pensava quindi più che ad un impegno immediato per evitare una rottura, ad una politica a lungo termine, diretta a conservare lo spirito dell'alleanza franco-russa, al di sopra delle competizioni tra anglosassoni e sovietici, sperando di realizzare con essa un condominio franco-sovietico nell'Europa centrale.

Il passaggio dalla linea francese della commissione d'inchiesta in Venezia Giulia alla proposta di costituire il Territorio libero di Trieste fu quindi logico, poiché con tale suggerimento Bidault dava soddisfazione all'URSS, sottraendo all'Italia Trieste e buona parte del lembo giuliano rimasto ad occidente della Linea Morgan, senza progettare un maggior respiro del costituendo staterello triestino mediante l'inserimento nel progetto di una parte dell'*hinterland* naturale, compreso nella zona istriana occupata dagli iugoslavi.

La questione di Trieste fu con tale spirito risolta da Bidault, in seno alla seconda sessione parigina del Consiglio, il 14 giugno, per suggerire l'istituzione di un regime internazionale temporaneo a Trieste, rapidamente trasformato in un regime internazionale stabile, sotto amministrazione delle Nazioni Unite e con un governatore designato dalle Nazioni Unite.

Molotov sulle prime reagì, interpretando arbitrariamente la proposta Bidault, cioè sostenendo la creazione di uno stato triestino autonomo, sotto la sovranità iugoslava e con uno statuto internazionale: successivamente si avvicinò di più alla proposta Bidault, proponendo però due governatori per Trieste, uno italiano e l'altro iugoslavo, ed il controllo dei quattro Grandi, anziché di quello delle Nazioni Unite, tracciando infine una frontiera assurda, che divideva dalla città i cantieri ed i suoi impianti elettrici.

Nessuno si mostrò entusiasta del progetto Bidault: « l'idea non garbava a nessuno », commentava successivamente Byrnes. Il 2 luglio, malgrado tutto, l'accordo parve raggiunto ³⁰.

³⁰ Si veda BYRNES, *op. cit.*, pp. 216-20.

La più grande lotta era stata impegnata sul trattato italiano, e il problema più grande investito in quel trattato era la sorte di Trieste e del territorio adiacente, dichiarò Byrnes alla conclusione dei lavori dei Quattro. I contrasti con l'URSS sul destino di Trieste fecero temere un considerevole ritardo nell'elaborazione del trattato italiano, tanto che la delegazione americana a Parigi meditò ancora una volta il ripiegamento temporaneo su un *modus vivendi* con l'Italia, per consentire la maggiore libertà possibile ai suoi sforzi di recupero.

Durante la seconda sessione parigina dei Quattro, la delegazione americana esaminò anche la possibilità di una pace separata con l'Italia, che le riconoscesse Trieste: dalla relazione di Byrnes sui risultati dei lavori conclusivi dei Quattro, risultò evidente che gli Stati Uniti si erano proposti anche tale dilemma nei momenti più drammatici del contrasto su Trieste, ma che l'avevano scartato, per un triplice ordine di motivi: innanzitutto, per l'opposizione sovietica, jugoslava e probabilmente di altri, cioè della Gran Bretagna e della Francia; in secondo luogo, perché una pace separata non avrebbe posto a tacere le rivendicazioni dell'URSS e della Jugoslavia, che avrebbero preteso anche loro una pace separata, per imporre la cessione alla Jugoslavia di Trieste; il terzo argomento, forse più persuasivo, consistette nella necessità di una permanente guarnigione americana a Trieste, per difenderla contro la Jugoslavia, altrimenti incoraggiata ad un'azione di forza contro l'Italia disarmata.

Byrnes finì col ritenere ragionevole la soluzione francese riguardante la costituzione del Territorio libero di Trieste, perché avrebbe consentito la riattivazione della storica funzione della città verso il bacino danubiano. Ma finì col confessare che lo staterello triestino sarebbe stato vitale, solo se i popoli interessati al suo destino avessero in futuro lavorato insieme: era in realtà un sentimento che Trieste indipendente avrebbe accentuato, e non dissolto, i contrasti italo-iugoslavi³¹.

8. *Accordo De Gasperi-Gruber per l'Alto Adige*

L'Italia durante le due sessioni parigine dei Quattro non riuscì ad esercitare alcuna influenza sostanziale sulle loro deliberazioni. Il Consiglio dei ministri degli Esteri ascoltò, il 3 maggio, il pre-

³¹ V. le relazioni di Byrnes del 14 maggio e del 15 luglio 1946 in: DEPARTMENT OF STATE, *Making the Peace Treaties, 1941-1947*, Washington 1947, pp. 100-10.

sidente del Consiglio e ministro degli Esteri De Gasperi, limitatamente al problema giuliano. De Gasperi insistette sul principio della Linea Wilson; espose le osservazioni italiane sulle quattro linee presentate dalla commissione d'inchiesta in Venezia Giulia, constatando che quei tracciati dovevano essere riesaminati al lume delle caratteristiche economiche e geografiche delle zone attraversate, e che data l'impossibilità di una frontiera rigorosamente etnica, sarebbero state necessarie larghe e sicure garanzie di autonomia amministrativa, linguistica e scolastica a favore delle rispettive minoranze.

Una visione identica del problema delle minoranze fu manifestata dall'ambasciatore Carandini il 30 maggio, allorché espose il punto di vista italiano sulla questione dell'Alto Adige dinanzi ai sostituti dei ministri, in Londra. L'ambasciatore Lupi di Soragna espose il punto di vista italiano sulle rivendicazioni francesi. Agli intervenuti dei rappresentanti italiani corrisposero le esposizioni delle parti avverse, della Jugoslavia e dell'Austria: la Francia, membro del Consiglio, evidentemente poté sostenere le proprie rivendicazioni in tale veste.

La seconda sessione parigina, che riuscì a varare l'accordo sullo schema di trattato con l'Italia, rimase chiusa nella sua rigorosa segretezza: « un convegno ermetico in cui si giudica senza concedere il contraddittorio », affermò De Gasperi con amarezza nel suo primo discorso di politica estera alla Costituente.

Durante il breve soggiorno in Parigi dei primi di maggio, De Gasperi ebbe l'impressione che Trieste fosse salva e soltanto Pola in contestazione. Dall'accettazione del criterio etnico, per la delimitazione delle nuove frontiere italo-iugoslave, avvenuta il 19 settembre 1945 in seno alla prima riunione londinese del Consiglio dei ministri degli Esteri, si era passati, con la Linea francese, al concetto di una frontiera che bilanciasse proporzionalmente le minoranze. Infine, con l'accettazione del progetto francese del Territorio libero di Trieste anche quest'ultimo criterio era stato completamente ignorato.

L'azione diplomatica dell'Italia, di fronte e fuori il Consiglio dei Quattro, era fortemente condizionata, sul piano giuridico come sul piano psicologico, dalla mancanza di libertà internazionale (la Commissione alleata esercitava ancora un indiretto controllo sulla sua politica estera), dalla procedura del Consiglio dei ministri degli Esteri, che aveva consentito soltanto esposizioni a settore, non tollerando nessun intervento dei paesi vinti durante l'effettiva elaborazione delle sue decisioni, ed infine dal muro dei risentimenti,

impermeabili a qualsiasi opera di persuasione. Nessuno dei Quattro ebbe la preveggenza storica di sostenere con decisione le ragioni dell'Italia: neppure gli Stati Uniti, che pur avevano previsto, prima di Potsdam, un tipo ben diverso di negoziato, soluzioni disimpegnate dalle immediate ragioni di guerra, e che nei problemi italiani avevano sempre assunto inizialmente posizioni moderate favorevoli all'Italia.

Per questi motivi, non fu possibile l'elaborazione e la condotta di una politica italiana autonoma nel negoziato di pace, ma soltanto una politica riflessa, dettata dall'impostazione generale impressa dai Quattro all'intero negoziato, una politica costretta a muoversi sui rigidi binari procedurali e sostanziali tracciati dai vincitori.

Non doveva quindi sorprendere se i responsabili italiani furono costretti a non guardare al di là della immediatezza del negoziato di pace, a recepire quasi passivamente le visioni dei vincitori, segmentate nei diversi problemi della pace italiana, prive di una considerazione d'assieme del problema italiano e di una prospettiva realistica della posizione internazionale dell'Italia all'indomani della conclusione del negoziato di pace.

D'altra parte, anche le condizioni della politica interna costituivano un ostacolo non indifferente allo spiegamento di una vera e propria politica verso il negoziato di pace, qualora le circostanze internazionali lo avessero consentito.

Il partito comunista italiano subordinava la propria politica di solidarietà nazionale, nell'ambito del gabinetto di cui faceva parte, ai superiori interessi dell'URSS, spiegando un'ambiguità che lo rendeva nello stesso tempo compartecipe della maggioranza governativa e di una spregiudicata opposizione. Anche quando fu costretto a rendersi conto delle conseguenze negative, riflesse nella politica interna dagli atteggiamenti dell'URSS e della Jugoslavia, il partito comunista italiano cercò di togliersi d'impaccio, ricorrendo al disinvolto espediente di renderne responsabile lo stesso gabinetto di cui faceva parte, intentando un processo a presunte intenzioni, per accusare De Gasperi di perseguire una politica antisovietica, che la stessa formula della coalizione governativa, prima e dopo le elezioni del 2 giugno 1946; rendeva inattuabile.

Il doppio piano sul quale i comunisti italiani agivano, uno fittizio di ispirazione nazionale, l'altro sostanziale di ispirazione sovietica, fu manifestato in termini palesi durante il dibattito sulla politica estera alla Costituente, concluso dall'intervento del 26 luglio di De Gasperi, che dové difendere l'azione governativa a Parigi

specialmente contro l'accusa di Togliatti di non aver adottato una politica manovrata, naturalmente in direzione sovietica.

All'ambiguità del PCI si aggiungeva il progressivo disorientamento, diffuso entro ed al margine delle risorte forze democratiche del paese, del trionfo della politica di potenza e di forza, che rendeva più vulnerabile e mortificava nel loro slancio ideale le stesse energie ispiratrici della Resistenza.

Una comprensibile atmosfera di eccitazione e di ansia, ed una meno comprensibile tendenza ai facili ottimismo ed alle conseguenti delusioni, caratterizzarono i moti ed i sentimenti dei governi e dell'opinione politica italiana, oscillanti tra i *mea culpa* del penitente e l'orgoglio degli offesi interessi nazionali troppo spesso posti a servizio degli interessi di politica interna, prima e dopo le elezioni del 2 giugno, con provinciali incursioni nel pro-americanismo e nel pro-sovietismo.

Anche la Resistenza correva il rischio di essere considerata non già un movimento di rinascita democratica, ma una moneta di scambio, un passaporto per uscire a buon mercato dalle prigioni della sconfitta, oppure un sacrificio inutile, ed addirittura un ludibrio, quando quel passaporto non pareva sufficiente per entrare addirittura nel rango dei vincitori.

L'equivoco delle illusioni ebbe una notevole parte nel determinare gli orientamenti dell'opinione italiana verso il negoziato di pace. Una diplomazia tradizionale, ancorata al mito provincializzato della grande potenza, parve trovarsi infine a proprio agio in quell'equivoco delle illusioni, contribuendo anch'essa negativamente alla incomprensione dei radicali mutamenti prodotti dalla seconda guerra mondiale.

Quel complesso processo di logoramento rendeva estremamente ardua una politica di vasto respiro, disimpegnata dall'immediata urgente difesa degli interessi nazionali: una politica di denuncia degli errori di fondo e delle deleterie conseguenze, che lo spirito con il quale veniva trattata la pace italiana avrebbe potuto generare nella situazione internazionale posteriore alla conclusione della pace.

L'Italia tentò nello stesso tempo di agire al di fuori del cerchio chiuso dei Quattro, insistendo nei tentativi dei negoziati bilaterali con i diretti pretendenti.

Nel discorso alla Costituente del 26 luglio, De Gasperi ricordò a Togliatti che si era tentato in cento maniere di avvicinare gli slavi, durante le sessioni parigine dei Quattro; era stata richiesta formalmente anche la mediazione sovietica tra italiani e iugoslavi;

e dopo il diniego dell'URSS, era stata sollecitata la mediazione collegiale dei Grandi. L'argomento per persuadere gli iugoslavi a temperare le loro richieste consistette nelle grandi opportunità che una fiduciosa collaborazione nell'Europa postbellica avrebbe potuto offrire ai due popoli: ma ad un'Italia che si ricollegava alle idee di Bissolati e di Sforza, gli iugoslavi ancora preferivano anteporre l'Italia di Mussolini, per negare la loro fiducia ai tentativi compiuti dal governo di Roma.

I negoziati bilaterali fallirono — come già abbiamo accennato — anche con la Francia. L'Italia, nel tentativo di negoziare un compromesso sulle rivendicazioni alpine, aveva prospettato alla Francia il proprio fiancheggiamento nell'assolvimento della sua missione europea. Ma la Francia preferiva ancora nutrire illusioni da grande potenza, tutt'altro che consapevole dei mutamenti prodotti dalla seconda guerra mondiale nelle dimensioni delle grandi potenze tradizionali e nelle condizioni internazionali dell'Europa: tale irrealismo fu manifestato da Bidault durante la Conferenza dei ventuno, allorché il 15 agosto giustificò la presenza francese nel Consiglio dei ministri degli Esteri per la elaborazione dei trattati di pace balcanici e danubiani (presenza accettata dall'URSS di mala voglia e senza diritto di voto), vantando l'interesse diretto della Francia alle decisioni sull'assetto di quella regione, destinate a « divenire parte essenziale della vita europea nel dopoguerra ». Bidault, nel perseguire la chimera euro-monroiana, non si era ancora reso conto che l'URSS aveva già ridotto all'impotenza nel bacino danubiano gli interessi americani e britannici: tanto meno avrebbe ritollerato una presenza francese.

Il solo approccio, diremo così fortunato, fu quello con l'Austria, ma dopo la netta bocciatura da parte dei Quattro delle sue richieste alto-atesine. Era una sorta di premio di consolazione, spuntato dalle pretese di un paese, che un'erronea interpretazione politica dei Quattro aveva giudicato paese liberato, mentre aveva combattuto fedelmente fino all'ultimo quale parte integrante del Grande Reich nazista.

I primi contatti italo-austriaci per concertare i termini delle garanzie per i tedeschi alto-atesini, la cui promessa da parte italiana aveva eliminato le ultime tentazioni britanniche e francesi per una revisione territoriale, iniziarono il 13 luglio: continuati a Parigi durante la Conferenza dei ventuno, i negoziati condussero il 5 settembre all'accordo De Gasperi-Gruber.

Sorte identica ai tentativi bilaterali compiuti con la Jugoslavia e con la Francia ebbero gli appelli ideologici. Non sappiamo se con

ironia, o con amarezza, De Gasperi ricordò alla Costituente il richiamo ai comuni ideali cristiani, rivolto a Bidault. Dopo le elezioni del 2 giugno, che svelarono compiutamente le aspirazioni democratiche del popolo italiano, in nome della solidarietà democratica, De Gasperi rivolse un appello al Consiglio dei ministri degli Esteri (1° luglio), mentre il partito socialista italiano inviò un memorandum al partito laburista, al potere in Gran Bretagna³².

Anche il PCI evocava la solidarietà ideologica con l'URSS nelle sue manifestazioni politiche, ma non precisamente per sostenere le ragioni dell'Italia: la sua era una incondizionata adesione alla politica di potenza dell'URSS, che se avesse trionfato anche a Trieste, avrebbe facilitato considerevolmente la conquista del potere da parte comunista in Italia.

9. La Conferenza del Lussemburgo

La Conferenza dei ventuno si svolse nel Palazzo del Lussemburgo, in Parigi, dal 29 luglio al 15 ottobre 1946.

Secondo il Protocollo di Mosca del 28 dicembre 1945 (punto 2), il Consiglio dei ministri degli Esteri, dopo aver completato la preparazione dei progetti di trattato, avrebbe dovuto convocare la Conferenza, cui spettava il compito di esaminarli. La redazione definitiva dei trattati era riservata in terza istanza al Consiglio dei ministri degli Esteri.

Nei momenti di maggiore contrasto in seno alle due sessioni parigine del Consiglio, Byrnes propose due volte (a metà maggio ed a fine giugno) il passaggio immediato alla Conferenza dei ventuno, per affidarle la soluzione dei gravi dissensi, scoppiati in seno al Consiglio dei Quattro. A Mosca era stato indicato il 1° maggio come data massima per la convocazione della Conferenza; ma era stato altresì stabilito che la Conferenza avrebbe dovuto essere convocata solo dopo il completamento dei progetti di trattato in seno al Consiglio: il termine massimo sembrò dar ragione ai tentativi americani di convocazione immediata della Conferenza, quando era stata già superata la data del 1° maggio; ma l'impegno di completare i progetti in seno al Consiglio legittimò l'opposizione di Molotov alle richieste americane.

³² V. l'intervento De Gasperi in CIALDEA-VISMARA, *op. cit.*, pp. 32-5; intervento Carandini in *Italo-Austrian Frontier*, parte I, Roma 1946; CARANDINI, *op. cit.*, pp. 10-1; dichiarazioni De Gasperi alla Costituente, 28 giugno e 26 luglio, in « *Politica Estera* », 7 luglio 1946, p. 801, 4 agosto 1946, pp. 927-29; Memorandum del partito socialista italiano al partito laburista, *ibidem*, pp. 929-30.

L'antagonismo sulla convocazione della Conferenza e la battaglia procedurale, impegnata in seno al Consiglio e durante le prime due settimane della Conferenza, svelarono più radicalmente le contrastanti interpretazioni delle funzioni della Conferenza: gli Stati Uniti intendevano consentire alla Conferenza « una libera discussione », specialmente sui problemi rimasti insoluti nel lavoro preparatorio del Consiglio; l'URSS invece diffidava della Conferenza, prevedendone con tono di minaccia la frattura in due gruppi antagonisti, ognuno dei quali avrebbe finito addirittura col firmare trattati di pace separati, in ossequio al principio dell'unanimità, che avrebbe dovuto presiedere anche le deliberazioni dei Ventuno.

La divergenza si trasferì anche sul terreno procedurale, poiché Molotov avrebbe voluto imprigionare la Conferenza in un regolamento della sua procedura elaborato dal Consiglio, mentre Byrnes e Bevin tentarono di lasciare alla Conferenza la libertà di deliberare il proprio regolamento³³.

Malgrado tali divergenze di fondo, che si manifestarono anche nel corso della Conferenza, i Quattro si impegnarono a sostenere solidalmente le soluzioni concordate durante la sessione del Consiglio, lasciando alla Conferenza solo la facoltà di deliberare sui punti non concordati: per questi ultimi, gli schemi dei trattati riprodussero le singole proposte di soluzione dei Quattro, sulle quali la Conferenza era chiamata a dire la sua parola.

³³ Le divergenze sull'elaborazione della procedura furono superate con un compromesso, secondo il quale il Consiglio dei ministri preparò un progetto di regolamento, come « consiglio », lasciando alla Conferenza piena libertà di discuterlo e modificarlo, dato che si trattava — come affermò l'australiano Evatt — di precisare « i veri poteri di questa conferenza », che doveva essere « una realtà e non una semplice formalità ». La Conferenza vinse la battaglia procedurale, riuscendo a varare il proprio regolamento, che modificò sensibilmente quello consigliato dai Quattro. Il Consiglio però intervenne nel corso della Conferenza quasi di autorità, per farne accelerare i lavori, stabilendo tra l'altro il termine di chiusura al 15 ottobre.

Anche sul tipo di maggioranza per la validità delle raccomandazioni si svolse una battaglia, superata dal compromesso britannico, che divideva le risoluzioni della Conferenza a seconda se avessero raggiunto la maggioranza di due terzi o quella semplice: tutte dovevano essere presentate al Consiglio, che indubbiamente avrebbe potuto con minore probabilità ignorare le raccomandazioni che avevano raggiunto la maggioranza dei due terzi.

La Jugoslavia tentò di rendere obbligatorio il consenso dello stato interessato per le questioni di frontiera e per « i territori etnici » nell'ambito della maggioranza dei due terzi. L'emendamento non fu però accettato. V. *Recueil des documents de la Conférence de la Paix, Palais du Luxembourg*, I, pp. 24-92; il progetto di regolamento dei Quattro e il testo della Conferenza, pp. 107-10 e 151-58; i dibattiti, pp. 111-48. V. i discorsi di Byrnes del 20, di Molotov del 27 maggio e di Bevin del 4 giugno in « *Politica Estera* », 1946, nn. 22, p. 640, 24, p. 672, 25, p. 699; dichiarazioni Byrnes del 27 luglio, in *Making the Peace Treaties*, cit., pp. 111-13, anche BYRNES, *Carte in tavola*, cit., pp. 210-11 e 216-17.

Considerevoli mutamenti territoriali — affermò Byrnes — non potevano essere deliberati senza il consenso dei maggiori alleati; i piccoli stati, definiti da Castlereagh nel 1814 « sous-Alliés », avevano quindi scarsa probabilità di rivedere le decisioni concordate tra i Grandi; sempre secondo Byrnes, d'altra parte, le raccomandazioni dei Ventuno non potevano essere arbitrariamente ignorate. Il primo ministro britannico, Attlee, a sua volta ritenne che i Quattro non sarebbero potuti restare indifferenti, anche per quel che riguardava i problemi già risolti dall'accordo quadripartito, dinanzi ad eventuali critiche degli alleati minori, delle quali sarebbe stato opportuno tener conto nei testi definitivi dei trattati. Molotov invece sostenne fermamente l'intangibilità degli accordi raggiunti tra i Quattro e dichiarò che avrebbe respinto pregiudizialmente tutte le raccomandazioni votate in conferenza a maggioranza semplice.

Tra i « sous-Alliés », si profilavano due tendenze, rappresentate da Evatt e da Spaak: il rappresentante australiano fu un radicale difensore dei piccoli stati, rivendicando il diritto della Conferenza di migliorare i progetti dei Quattro, indipendentemente dai fatti compiuti, cioè dagli accordi già raggiunti in seno al Consiglio dei ministri degli Esteri; il rappresentante belga fu più realistico, poiché riconobbe che l'uguaglianza completa tra gli stati grandi e piccoli « era una chimera e sarebbe anche una ingiustizia » (a danno dei Grandi); ma i dubbi sorgevano, nell'animo dello statista belga, quanto al rispetto del necessario equilibrio tra diritti e doveri e verso la strada battuta dai Grandi nell'elaborazione dei trattati di pace; i Quattro ponevano quindi i membri della Conferenza « dinanzi al temibile dilemma di accettare, talvolta contro i nostri sentimenti, ciò che hanno elaborato, o di far saltare un accordo difficilmente raggiunto »: quel dilemma imprigionava i medi e piccoli stati, cui si domandava in seno alla Conferenza soltanto di fare ai Grandi alcune raccomandazioni³⁴.

Il dinamismo svelato dalla Conferenza fin dagli inizi e le sue insofferenze verso il *diktat* dei Quattro risparmiarono ai Ventuno del Lussemburgo la sorte della Conferenza di Versailles, ove le timide riserve dei rappresentanti di stati minori furono troncate dalla storica ingiunzione di Clemenceau: « la seduta è tolta! ». La Conferenza di Versailles era stata invero convocata all'inizio del vero e proprio negoziato, mentre quella del Lussemburgo interveniva quando i Grandi avevano già elaborato gran parte dei pro-

³⁴ V. i discorsi di Byrnes, di Attlee, di Evatt e Spaak in seduta plenaria in *Recueil des documents*, cit., I, pp. 30, 33, 41, 88.

getti di trattato. Ma in entrambi i casi, i Grandi si attribuirono il diritto e le responsabilità della pace, sulla quale però i Ventuno ebbero maggiori possibilità di influire, spiegando la loro azione sul terreno rimasto scoperto del disaccordo tra i Quattro.

In ogni modo, le raccomandazioni della Conferenza non erano destinate ad una immediata validità: esse dovevano passare al vaglio del Consiglio dei ministri nella fase finale del negoziato, successivo alla Conferenza dei ventuno: la loro accettazione era lasciata all'arbitrio dei Quattro.

La Conferenza dei ventuno ebbe la ventura, mancata alla Conferenza di Versailles del 1919, di deliberare per due mesi e mezzo, organizzata come un vero e proprio parlamento internazionale in sedute plenarie ed in commissioni: più importanti delle altre furono le cinque commissioni politico-territoriali, una per ogni stato vinto, e le due commissioni economiche e finanziarie, una per l'Italia e l'altra comune ai quattro ex satelliti dell'Asse; la commissione militare fu unica per tutti i trattati. Ma l'illusione della piena libertà e pienezza delle discussioni — nutrita da Byrnes — non ebbe riscontro nella realtà.

I conflitti e le diffidenze tra i Quattro e la Conferenza rimasero integri durante l'intero corso dei lavori. I piccoli vincitori diedero un contributo deleterio all'inasprimento dell'atmosfera, tentando ogni via per aggravare le condizioni di pace dei vinti che li interessavano direttamente. L'antagonismo tra i Grandi divenne scottante nel crogiolo della Conferenza, di modo che ogni sospetto — come confessò Eden il 23 settembre — diveniva « realtà sinistra ».

La diffidenza sovietica verso la formazione di maggioranze tra i membri della Conferenza non controllati dall'URSS si sfogò con violente denunce di pretesi complotti anglo-americani, mediante una politica di blocco, che l'URSS stessa era riuscita ad organizzare anticipatamente con i partecipanti dell'Europa orientale. La politica sovietica di blocco giunse perfino a porre sotto accusa la Grecia, paese vincitore, sostenendo rivendicazioni territoriali bulgare sulla Tracia ellenica e contrastando il diritto greco alle riparazioni della Bulgaria vinta.

In realtà l'URSS, più che ai trattati di pace, pensava allo schieramento internazionale postbellico, che le consentiva di considerare nemiche Italia e Grecia, indipendentemente dal loro schieramento durante la guerra.

La pubblicità delle sedute plenarie, trasformate in rostri propagandistici e polemici, l'adozione del trilinguismo (inglese, russo

e francese), la confusione dei linguaggi, privi sovente di un significato da tutti accettato, ed il ripetersi di interventi o di progetti di emendamenti in commissione ed in seduta plenaria contribuirono a render ancor più pesante e caotico il lavoro della Conferenza, che finì col soffocare materialmente le delegazioni, lasciando scarso margine ai contatti personali, sovente preziosi. Iniziata a passo di lumaca, come scrisse Byrnes, l'acceleratore deciso dai Grandi con le deliberazioni del 26 settembre costrinse la Conferenza ad una corsa frenetica verso il traguardo obbligato del 15 ottobre.

Il regolamento della Conferenza prevede che i paesi vinti potevano essere invitati ad esporre i loro punti di vista nelle sedute plenarie o dinanzi alle commissioni, con il diritto di replica dei paesi interessati. Era una concessione, se si pensa al trattato riservato nel 1919 alla Germania, che non ebbe alcun diritto di intervento durante l'elaborazione del Trattato di Versailles, presentato alla sua delegazione quando era già stato redatto (7 maggio 1919): osservazioni orali dinanzi alla Conferenza furono allora escluse; la Germania dové risponderne con osservazioni scritte entro tre settimane, ed entro una settimana avrebbe potuto presentare nuove obiezioni alla replica alleata; infine, la Germania entro cinque giorni dovette accettare o respingere il trattato.

I vinti ebbero al Lussemburgo anche la facoltà di presentare memoranda alle commissioni entro il 22 agosto, con la possibilità di essere invitati a fare esposizioni orali o scritte sui punti indicati dalle commissioni. Non fu però estesa ai vinti la facoltà, riconosciuta ai paesi non membri della Conferenza che avevano preso parte alla guerra, di assistere alle discussioni in commissione sulle loro esposizioni e di replicare alla chiusura del loro esame³⁵.

L'Italia si sentì indubbiamente incoraggiata dalle previsioni procedurali riguardanti gli stati vinti. Una conferenza aperta e largamente rappresentativa parve prestarsi meglio dei conclavi dei Grandi ad un'opera di persuasione ed alla sollecitazione dell'interesse dell'opinione pubblica mondiale. Ma la stessa speranza era evidentemente nutrita dai suoi più diretti antagonisti, e specialmente dalla Jugoslavia, forte dell'appoggio dei paesi sotto influenza sovietica.

Il trattato di pace italiano restava anche dinanzi ai Ventuno il punto cruciale del negoziato.

³⁵ L'ascoltazione dei rappresentanti dei paesi vinti fu proposta da Byrnes. Nel suo *Carte in tavola*, il segretario di stato confessa di aver creduto che ai paesi vinti fosse data piena facoltà di fare proposte e di esprimere il proprio parere, non solo, ma di avere un peso nelle decisioni finali (pp. 227-28).

Gli argomenti non concordati dai Quattro erano sedici nel progetto di trattato con l'Italia, otto, nove e sei nei rispettivi progetti romeno, bulgaro ed ungherese. La difficoltà maggiore comune ai negoziati per i trattati danubiani e balcanici era rappresentata dal problema del controllo internazionale della navigazione danubiana. Di minore importanza erano le rivendicazioni bulgare su parte della Tracia greca, della Grecia sull'Epiro settentrionale albanese, della Polonia sulla cecoslovacca Teschen: le contestazioni territoriali tra i minori danubiani e balcanici erano d'altra parte in buona parte controllate o manovrate dall'URSS.

Tra gli argomenti italiani non concordati figuravano invece la delimitazione delle frontiere con l'Italia e la Jugoslavia del Territorio libero di Trieste, il suo statuto e le riparazioni da corrispondere ai minori, dato che i Quattro avevano concertato soltanto le riparazioni all'URSS (cento milioni di dollari).

Se si tien presente che la decisione sulla sorte delle colonie prefasciste era stata rinviata di un anno, e solo in questo senso l'accordo dei Quattro era stato registrato nel progetto di trattato, le parti essenziali della pace con l'Italia erano ancora in aria, mentre gli altri trattati potevano ritenersi quasi completamente definiti.

Le esposizioni dei paesi vinti furono aperte da De Gasperi il 10 agosto in seduta plenaria, in un'atmosfera di ostentata freddezza di gusto mediocre, violata soltanto dal saluto di Bidault, presidente della Conferenza, e da una furtiva stretta di mano di Byrnes, che definì la sua esposizione dignitosa e coraggiosa. Neppure membri della Conferenza che conoscevano già personalmente De Gasperi osarono salutarlo, quando dopo aver parlato attraversò la sala per tornare all'ultimo posto assegnatogli. Una ostilità che dové troncare le residue speranze riposte nella Conferenza del Lussemburgo. Successivamente, la Commissione politico-territoriale ascoltò l'esposizione di Saragat sulle frontiere occidentali (28 agosto), di Bonomi sulle frontiere orientali (2 settembre) e sulle clausole riguardanti le colonie prefasciste (23 settembre) e di Tarchiani sulle clausole economiche (16 settembre). Le commissioni non ritennero opportuno consentire repliche italiane alle dichiarazioni di altri stati, alcune delle quali furono particolarmente violente.

La delegazione italiana presentò altresì una serie di memoranda, di scorta alle dichiarazioni orali dei suoi rappresentanti. Ma il tentativo di allegare ai memoranda alcuni emendamenti riuscì solo parzialmente, poiché la Commissione politico-territoriale ritenne che per essere recepiti e discussi, gli emendamenti di stati nemici avrebbero dovuto essere adottati da un membro della commissione.

Soltanto la delegazione brasiliana accettò l'adozione dei più importanti emendamenti italiani, consentendone quindi la discussione.

Successivamente, i Quattro decisero di esaminare preventivamente gli emendamenti nemici per accettarli o respingerli solidalmente: l'impegno di solidarietà in seno alla Conferenza per le clausole dei progetti di trattato concordate in consiglio fu quindi esteso anche alla valutazione degli emendamenti nemici³⁶.

10. *Orientamenti italiani durante la Conferenza: Venezia Giulia e Territorio libero di Trieste*

De Gasperi rappresentò dinanzi ai Ventuno un'Italia « tutta rivolta verso quella pace duratura e ricostruttiva che voi cercate e verso quella cooperazione fra i popoli che avete il compito di stabilire »: un'Italia rassegnata a subire una pace estremamente dura, come quella elaborata, purché vi fosse un compenso al suo sacrificio, che cioè tuttavia quella pace fosse « ricostruttiva », mediante l'ammissione dell'Italia alle Nazioni Unite, ove, una volta subite le sanzioni per il suo passato fascista, si sarebbe ritrovata pari tra pari. Ma più che il testo, era preoccupante — secondo De Gasperi — « lo spirito del trattato », svelato dal suo preambolo, nel quale era misconosciuto il contributo del popolo italiano al rovesciamento del regime fascista e minimizzata la sua cobelligeranza, malgrado precedenti riconoscimenti ben più incoraggianti.

Indubbiamente, alcuni accenti del preambolo del trattato testimoniavano il progressivo logoramento, subito dalla posizione dell'Italia, a causa soprattutto delle competizioni e dei contrasti frontali, che si erano addensati quasi totalmente sull'orizzonte del ne-

³⁶ All'esposizione di De Gasperi rispose violentemente e sarcasticamente il ministro degli Esteri sovietico, Molotov (14 agosto), che spese parole apparentemente favorevoli all'Italia, solo per denunciare un preteso suo asservimento al capitale americano, ritenuto causa fondamentale dell'immiserimento del popolo italiano e del suo ritardo nella ricostruzione economica. Byrnes rispose duramente all'attacco sovietico. Intervenero, nelle sedute plenarie successive all'esposizione di De Gasperi, il britannico Alexander, ed i rappresentanti dell'Albania, di Cuba, del Messico, dell'Egitto, dell'Iran, dell'Iraq e del Brasile. A Saragat replicò il francese Moutet. Bonomi dovette subire il massiccio attacco di Vyšinskij, che provocò violente reazioni nell'opinione italiana con i suoi cenni di dispregio per il valore militare italiano (5 settembre); replicò a Bonomi anche lo jugoslavo Bebler. V. in CIALDEA-VISMARA, *op. cit.*, gli interventi dei rappresentanti italiani a p. 355 ss., i memoranda a p. 235 ss.

L'atmosfera della Conferenza divenne incandescente in seguito all'ultimatum, inviato alla Jugoslavia dal governo di Washington per l'abbattimento di un aereo militare americano in volo da Roma a Klagenfurt (19 agosto): l'incidente era stato preceduto da un primo attacco jugoslavo, che costrinse un altro aereo americano ad un atterraggio di fortuna. Si veda BYRNES, *op. cit.*, pp. 236-40.

goziato italiano tra i Grandi. La ricerca di un precario *modus vivendi* tra Occidente ed Oriente era stata tentata dai Quattro quasi esclusivamente sul terreno della pace italiana, giunta per così dire vergine al traguardo del negoziato tra i Grandi, mentre i giochi erano già fatti nei problemi essenziali delle paci danubiano-balcaniche e finlandese. E poiché l'accordo era stato raggiunto a spese dell'Italia, imprimendo un carattere prevalentemente punitivo al trattato, la durezza delle condizioni di pace, prezzo dell'accordo, doveva essere giustificata attenuando il significato della partecipazione del popolo italiano alla lotta contro il fascismo e contro la Germania nazista.

I Ventuno ebbero la saggezza di modificare il secondo *considerando*, denunciato da De Gasperi il 10 agosto, accogliendo un emendamento olandese, che fu recepito nel testo definitivo. Gli iugoslavi, invece, non parvero soddisfatti neppure del testo elaborato dai Quattro, poiché proposero un aggravamento della denuncia della responsabilità italiana per la guerra, che i Ventuno però respinsero³⁷.

De Gasperi affrontò, dopo le considerazioni generali sul trattato, la questione giuliana, esprimendo lo stupore e l'amarrezza del popolo italiano per le decisioni riguardanti la creazione del Territorio libero di Trieste: « ferita insopportabile alla coscienza nazionale italiana » la perdita di Pola e dell'Istria occidentale, ed ancor più quella di Trieste. Consapevole dell'impossibilità di determinare una revisione dell'accordo quadripartito, De Gasperi propose il rinvio di un anno della questione giuliana, analogamente a quanto già deciso dai Quattro per la sorte delle colonie prefasciste: « il trattato sta in piedi anche se rimangono aperte alcune clausole territoriali, essendoci sempre tempo per commettere un errore irreparabile ».

La pace provvisoria — che suscitò sprezzanti commenti di Molotov — era un'idea che si era profilata prima e dopo Potsdam e durante la crisi del negoziato in seno alla prima sessione parigina del Consiglio dei ministri degli Esteri. Il nuovo orientamento del

³⁷ Il *considerando* secondo del preambolo affermava che il regime fascista era stato abbattuto « sotto la pressione degli eventi militari ». L'emendamento olandese aggiunse il cenno all'« aiuto degli elementi democratici del popolo italiano » per l'abbattimento del fascismo. La delegazione iugoslava propose che al riconoscimento che l'Italia « ha la sua parte di responsabilità nella guerra », — contenuto nel primo *considerando* — fosse aggiunto — « gran parte di... »; inoltre i territori giuliani avrebbero dovuto essere considerati « occupati ed in gran parte annessi dall'Italia », per ottenere una pronuncia di illegittimità delle annessioni, compiute in conseguenza della prima guerra mondiale, sulla base del Patto di Londra e del Trattato di Rapallo del 1920.

governo di Roma provocò critiche anche in alcuni ambienti italiani. In verità, la richiesta di accantonamento provvisorio della questione giuliana ebbe nello stesso intervento di De Gasperi la sua elementare spiegazione: consentire un meno infiammato negoziato italo-iugoslavo, per ricercare « un modo di vita, una collaborazione, perché senza questo spirito le formule del trattato rimangono vuote ».

Un nuovo tentativo di negoziato diretto fu infatti operato a Parigi tra Bonomi e Bebler, con l'assistenza mediatoria del sottosegretario agli Esteri italiano, Reale, appartenente al PCI: ma esso naufragò, dopo tre incontri confidenziali, silurato da una pubblica dichiarazione di Bebler al « Times » di Londra, in cui l'Italia fu accusata di voler domandare di più di quel che il trattato le aveva concesso.

Durante il dibattito sulle frontiere italo-iugoslave e del Territorio libero di Trieste in seno alla commissione politico-territoriale, il brasiliano De Fontoura fece propria la nuova tesi italiana, proponendo il rinvio di un anno della decisione sulla questione giuliana ed una nuova inchiesta per la delimitazione delle frontiere. D'altra parte, come complemento alla proposta di rinvio, Bonomi, sostenuto poi in commissione dal sudafricano Jordan e dal De Fontoura, il 2 settembre richiese l'inclusione nel Territorio libero di Trieste dell'Istria occidentale, Pola compresa, secondo la Linea britannica dell'inchiesta del marzo precedente, non solo per dare allo staterello triestino un minimo di vitalità, ma altresì per ristabilire l'equilibrio etnico ispiratore della Linea francese, sottraendo alla sovranità iugoslava un numero uguale di italiani: soluzione che, secondo Bonomi, avrebbe rispettato il carattere nazionale delle popolazioni e le tradizioni storiche del territorio.

Gli emendamenti brasiliano e sudafricano che adottarono le nuove proposte italiane furono naturalmente respinti, perché proponevano una revisione delle decisioni dei Quattro, che avevano adottato la Linea francese come frontiera italo-iugoslava e tra la Jugoslavia ed il Territorio libero di Trieste.

Le proposte di rinvio o di ampliamento del Territorio libero di Trieste verso il territorio che il progetto di trattato assegnava alla Jugoslavia caddero il 10 settembre con la bocciatura in commissione dell'emendamento brasiliano. La conclusione dell'accordo De Gasperi-Gruber per l'Alto Adige, annunciato il 6, fu quindi il fatto determinante che, a parer nostro, indusse la delegazione italiana ad una ulteriore revisione del suo orientamento nella questione giuliana: tale revisione fu annunciata in una lettera di Bonomi al

presidente della Commissione politico-territoriale italiana dell'11 settembre, con la quale, insistendo sul tracciato di una linea etnica tra Italia e Jugoslavia, l'Italia domandava esplicitamente che tale linea fosse stabilita sulla base della libera consultazione delle popolazioni interessate, mediante plebiscito.

Un plebiscito, come sappiamo, era stato proposto inutilmente da Byrnes i primi di maggio in seno alla prima sessione del Consiglio dei ministri degli Esteri di Parigi. De Gasperi, il 10 agosto, aveva fatto un cenno periferico al diritto di consultazione delle popolazioni sui mutamenti territoriali, ma solo per polemizzare, ricordando che tale diritto era stato riconosciuto dalla Carta atlantica. Erano allora già in corso i negoziati italo-austriaci per l'Alto Adige. L'Austria, prima del rigetto delle sue richieste territoriali, aveva domandato un plebiscito per legittimarle compiutamente. Una richiesta di plebiscito per la Venezia Giulia non poteva quindi essere prospettata dall'Italia, senza compromettere la difesa della frontiera del Brennero, poiché se fosse stato richiesto un plebiscito giuliano, non si sarebbe potuto negarlo per l'Alto Adige.

Poiché Bonomi, tre giorni prima della firma dell'accordo De Gasperi-Gruber, non fece alcun cenno alla richiesta del plebiscito giuliano, pur essendo la sua esposizione alla commissione politico-territoriale l'occasione più adatta per presentarla, l'influenza dell'accordo con l'Austria appare determinante.

Liberata dall'incubo di un plebiscito in Alto Adige, la proposta di plebiscito fu di nuovo avanzata dall'ambasciatore Quaroni, nelle successive conversazioni di New York con gli jugoslavi Simic e Bebler del 26-28 novembre. Durante la lunga crisi del Territorio libero di Trieste, il plebiscito fu di nuovo proposto durante le conversazioni di New York Guidotti-Bebler dell'11 marzo 1952, e pubblicamente da De Gasperi, in una dichiarazione del 16 settembre 1952, in seguito ad un colloquio a Strasburgo con il ministro degli Esteri britannico, Eden, che si accingeva a compiere una visita a Belgrado.

Ma i plebisciti erano ormai fuori moda. Il nuovo assetto territoriale, previsto dai trattati di pace italiano, balcano-danubiano e finlandese, e la situazione di fatto che ha diviso la Germania in due stati ed un terzo (Berlino Ovest) ignorarono e tuttora ignorano il principio dell'autodecisione popolare. Lo stesso plebiscito fatto dalla Francia a Briga e Tenda fu solo un omaggio protocollare alla Costituzione della Quarta Repubblica, che aveva previsto che nessun mutamento territoriale potesse essere attuato senza il consenso delle popolazioni interessate.

La proposta del plebiscito giuliano non tentò l'Austria a ritornare sull'accordo alto-atesino appena concluso. All'art. 10 del progetto di trattato, che impegnava l'Italia alla conclusione di accordi con l'Austria per garantire il libero tránsito tra il Tirolo settentrionale e quello orientale in territorio alto-atesino, fu aggiunto un comma, in virtù del quale le potenze alleate ed associate prendevano nota dell'accordo De Gasperi-Gruber, che figurò nel testo definitivo come allegato IV al trattato.

L'accordo De Gasperi-Gruber fu aspramente criticato dall'URSS, che pur ne accettò la menzione nel trattato. Secondo commenti sovietici, l'accordo svalutava la Conferenza dei ventuno, perché diffondeva l'impressione che fossero più facili degli accordi bilaterali tra paesi antagonisti, anziché tra i paesi che nella Conferenza intendevano edificare una pace con giustizia; essendo stato favorito dagli anglo-americani, l'accordo apriva inoltre maggiormente le porte agli americani per entrare in Europa³⁸. Quest'ultima interpretazione era indubbiamente quella veritiera: essa confermava la tendenza sovietica a voler escludere ogni influenza americana dall'Europa centrale e svelava il timore dell'attuazione di un « Anschluss verso sud », che invece aveva incoraggiato Bevin ad appoggiare l'accordo italo-austriaco.

Anche la Jugoslavia criticò l'accordo, ma per una ragione supplementare a quelle sovietiche: era un esempio che non intendeva imitare, ma che la poneva in un certo imbarazzo in seno alla Conferenza.

La delimitazione delle frontiere italo-iugoslave e del Territorio libero di Trieste con la Jugoslavia subì la pressione di emendamenti iugoslavi e bielorusi, che tentarono di spostare le frontiere italo-iugoslave e quelle tra la Jugoslavia ed il Territorio libero di Trieste ad occidente della Linea francese, comprendendo parte del territorio udinese, reclamato in precedenza dalla Jugoslavia, e rimpicciolendo ancora il territorio destinato a far parte del Territorio libero triestino, a vantaggio della Jugoslavia. Un emendamento americano ed australiano per garantire la minoranza italiana dei territori ceduti alla Jugoslavia ebbe solo 14 voti e l'opposizione sovietica e iugoslava.

La battaglia più impegnativa fu però condotta per l'elaborazione dello statuto del Territorio libero di Trieste, sul quale i Quattro non avevano raggiunto l'accordo.

La relazione dello statuto fu affidata ad una sottocommissione, composta dai Quattro, dalla Jugoslavia, dalla Polonia, dall'Olanda

³⁸ V. il commento a Radio Mosca di A. Vladovic del 14 settembre 1946.

e dall'Australia. Il progetto di trattato con l'Italia si era limitato a riprodurre quattro proposte distinte, per ognuno dei Grandi. Il Consiglio dei ministri degli Esteri aveva raggiunto l'accordo soltanto sulla garanzia del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite dell'integrità e dell'indipendenza del Territorio, sulla nomina del governatore da parte del Consiglio di sicurezza, sulla democraticità dei poteri legislativo ed esecutivo del Territorio e la garanzia delle libertà fondamentali dei suoi abitanti. Alla Conferenza dei ventuno era affidato il compito di raccomandare ai Quattro il regime provvisorio e lo statuto definitivo, la cui approvazione finale era riservata al Consiglio di sicurezza.

Le proposte per lo statuto degli Stati Uniti e dell'URSS erano agli antipodi. La delegazione americana aveva tenuto presente l'infelice esperienza della Città libera di Danzica. Per evitare futuri colpi di mano iugoslavi, i poteri del governatore erano nel progetto americano « quasi dittatoriali » — come confessa Byrnes — mentre il progetto sovietico riduceva il governatore a funzioni pressoché nominali, affidando tutto il potere ad un'assemblea elettiva e ad un consiglio di governo. Il sospetto americano, in gran parte condiviso anche dagli inglesi, si dimostrò fondato durante i lavori della sottocommissione dei Ventuno: la Jugoslavia propose la sostituzione del titolo « Territorio libero » con quella di Città libera ed una sua unione reale con la Jugoslavia, tornando così alla iniziale proposta di Molotov della incorporazione di Trieste alla Jugoslavia con un regime autonomo.

La sottocommissione non fece che raccogliere le aspre divergenze scoppiate nel suo seno in un rapporto del 30 settembre. Soltanto in sede di commissione politico-territoriale fu possibile il raggiungimento di una maggioranza di voti (15 contro i 6 orientali) su un progetto francese, più vicino alle tesi anglo-americane che a quella sovietica.

Il progetto ritenne inevitabile la limitazione dei poteri dell'Assemblea e del Consiglio di governo, in ragione delle responsabilità imposte al Consiglio di sicurezza, mediante concreti poteri affidati al governatore (diritto di iniziativa legislativa e di *veto* delle leggi votate dagli organi locali; partecipazione al Consiglio di governo; nomina dei magistrati, rappresentanza internazionale, assicurazione dell'ordine pubblico ed infine diritto di proclamare lo stato di emergenza).

La restaurazione dell'indipendenza e della integrità dell'Etiopia fu sancita senza difficoltà, e l'Italia fu impegnata a rispettarle (art. 33). Anche per l'Albania fu adottata la stessa formula (art. 27).

Rimase contestata invece la sorte delle colonie prefasciste (Libia, Eritrea e Somalia).

Una nutrita documentazione fu presentata alla Conferenza sulle attività italiane nelle colonie prefasciste. L'intervento di Bonomi del 23 settembre sul problema coloniale sviluppò la parte coloniale del precedente intervento in seduta plenaria (10 agosto) di De Gasperi, che aveva domandato l'affidamento all'Italia in amministrazione fiduciaria dei tre territori africani, senza la rinuncia preventiva alla propria sovranità, prevista nell'accordo dei Quattro.

Le richieste italiane furono giustificate con il dovere di tutelare le popolazioni italiane insediate in quei territori ed il progresso civile e politico delle popolazioni indigene. La tutela dei lavoratori italiani ebbe una priorità nell'esposizione di Bonomi, mentre per quel che riguardava le popolazioni indigene si faceva appello alla autentica tradizione italiana di collaborazione e di comprensione verso i popoli arabi del Vicino Oriente, che un'amministrazione fiduciaria avrebbe contribuito a riprendere: rievocando una vuota frase di Orlando alla Conferenza di Versailles, spesa a proposito della ripartizione dei mandati societari, istituiti per le colonie tedesche d'Africa, Bonomi affermò che l'Italia non domandava la restituzione delle colonie, « ma bensì l'onore e l'onere » di essere essa stessa ad accompagnare le popolazioni di quei territori verso il *self-government* e la completa indipendenza ».

La delegazione brasiliana tradusse in un proprio emendamento l'aspirazione italiana all'amministrazione fiduciaria delle colonie prefasciste, ad eccezione della Cirenaica, per la quale, in omaggio agli interessi strategici britannici, era proposto il rinvio di un anno della decisione sulla sua sorte.

L'orientamento osservato sul problema coloniale confermò una concezione di difesa frontale di ogni punto dei problemi territoriali dischiusi dalla sconfitta, che non si conciliava con una strategia diplomatica flessibile, la sola che avrebbe potuto provvedere alla difesa dell'essenziale.

Evidentemente, gli estensori dei memoranda coloniali e degli interventi dei nostri responsabili non si erano guardati attorno, chiusi nel ricettacolo dei problemi, come se quelli delle nostre colonie fossero a sé stanti. Dall'India al mondo arabo vicino, la fine della guerra aveva accentuato i movimenti d'indipendenza, che ebbero a brevissima scadenza la loro naturale soluzione. Quei movimenti investivano in pieno gli imperi coloniali dei vincitori. Neppure il partito socialista seppe sfuggire alla tentazione di sostenere l'amministrazione fiduciaria italiana in Libia ed in Eritrea, perché vi fosse ripresa la colonizzazione italiana (il mito di Cor-

radini!), come primo passo verso il raggiungimento del pieno impiego in patria!

Contro un nostro ritorno in Africa, sia pure sotto la veste di amministratori in nome delle Nazioni Unite, militavano i risentimenti delle popolazioni locali contro la politica fascista, prevalenti sui ricordi dei metodi prefascisti: in Libia, ad esempio, il breve esperimento di autogoverno, compiuto dopo la prima guerra mondiale, era stato soffocato dalle repressioni di Graziani della rivolta senussita. Ed il mondo arabo ricordava Graziani e non l'effimero parlamento di Tripoli. Vi militava la perdita del prestigio, necessario per amministrare territori coloniali, a causa della sconfitta. Vi militavano gli ingenti oneri finanziari che l'Italia, nelle condizioni in cui versava, non avrebbe certo potuto assumersi per amministrare e valorizzare territori estremamente poveri. Ma anzitutto vi militava il corso indipendentistico, accelerato dalla guerra nel mondo arabo, compartecipe primario nel movimento di liberazione di tutti i popoli coloniali.

L'omaggio reso da Bonomi all'appoggio sovietico e francese per un nostro ritorno in Libia inseriva il problema libico passivamente nella politica di potenza dei vincitori: nella politica sovietica diretta contro gli interessi strategici britannici, cui pur si rendeva omaggio riguardo alla Cirenaica; nella politica imperialistica francese, poiché l'Italia, tornando in Tripolitania, avrebbe difeso dal contagio indipendentistico la Tunisia.

I nostri esperti e responsabili politici mancarono invero di fantasia nell'affrontare il problema coloniale, e di senso delle realtà, oltre che del senso delle proporzioni delle nostre effettive possibilità. La delegazione cinese ci aveva offerto un'arma ed una strategia più adeguate: il riconoscimento dell'indipendenza.

Sarebbe stato un gesto forse ritenuto demagogico. Ma se temperato da una impostazione concreta dei nostri reali interessi, mediante suggerimenti atti a garantire la presenza dei nostri lavoratori, d'accordo con le popolazioni indigene, una dichiarazione italiana di rinuncia alla sovranità a diretto beneficio delle popolazioni interessate, previa loro consultazione, sarebbe stata conseguente alle correnti indipendentistiche, già ben presenti nel mondo coloniale, ed avrebbe nello stesso tempo offerto il più genuino passaporto per quella politica di comprensione e di collaborazione con il mondo arabo, che Bonomi forse distrattamente aveva collocato nel calderone degli argomenti procoloniali del suo intervento³⁹.

³⁹ Sulle richieste dell'amministrazione fiduciaria nelle colonie prefasciste vi fu unanimità nell'opinione politica italiana. In un ampio dibattito sui negoziati di pace

Una corsa frenetica al rialzo tra i piccoli stati caratterizzò i dibattiti sulle clausole economiche e sulle riparazioni. La durezza delle clausole economiche, comprese nella parte del trattato « Beni, diritti ed interessi », era già palese nel progetto dei Quattro. Il Consiglio dei ministri degli Esteri aveva aperto il capitolo delle riparazioni, concertando a favore dell'URSS la cifra di cento milioni di dollari, prelevabili da attrezzature industriali destinate a fabbricazioni belliche, dai beni italiani negli ex satelliti dell'Asse balcanico-danubiani e dalla produzione industriale corrente dell'Italia, previa fornitura delle materie prime da parte sovietica: formula originale, quest'ultima, che almeno evitava una depredazione, utilizzando la produttività del debitore.

Dopo un roteare di cifre iperboliche, il senso delle proporzioni — come afferma Byrnes — fu ristabilito dalla dimostrazione che se avessero voluto, gli Stati Uniti avrebbero potuto pretendere ben venti miliardi di dollari e la Gran Bretagna undici!

Gli Stati Uniti erano stati abbastanza reticenti anche nelle sessioni dei Quattro, nel consentire l'imposizione di riparazioni troppo onerose, per impedire il collasso della fragile economia italiana: fin dalle prime richieste sovietiche, avanzate a Potsdam, Byrnes aveva reagito affermando che gli Stati Uniti intendevano evitare che la loro assistenza economica all'Italia dovesse servire per il pagamento di riparazioni, che sarebbero state così corrisposte dal contribuente americano. Anche Eden riconobbe che l'Italia non era in condizioni di pagare riparazioni. Era una saggezza ispirata dalle disastrose esperienze delle riparazioni tedesche dopo la prima guerra mondiale. Anche la delegazione australiana si adoperò per attenuare l'onere delle riparazioni⁴⁰.

I Ventuno raccomandarono quindi il pagamento di riparazioni anche all'Albania (cinque milioni di dollari), all'Etiopia (venticin-

nella Consulta nazionale, anche Einaudi rivendicò il diritto dell'Italia di partecipare all'attuazione della « nuova formula » delle Nazioni Unite, considerando lo sviluppo coloniale come « crociata della civiltà » (16 gennaio 1946). De Gasperi, allora ministro degli Esteri nel gabinetto Parri, si associò il 21 a nome del governo all'opinione di Einaudi.

L'attuale giudizio critico dell'impostazione del problema coloniale alla Conferenza della pace è ripreso da un mio articolo in « Relazioni Internazionali », Milano 1947, n. 43, p. 676. Ponevo allora in rilievo i dinamici impulsi manifestatisi nel mondo arabo, che non avrebbe mai consentito alla restaurazione di un regime semi-coloniale in Libia. Né ci si doveva far ingannare dalla conservazione del dominio francese in Tunisia, in Algeria e Marocco, poiché anch'esso sembrava già destinato a scomparire in breve volgere di anni. L'iniziativa italiana avrebbe potuto svilupparsi mediante contatti con la Lega araba, per ottenere garanzie dei nostri legittimi interessi in Libia.

⁴⁰ Si veda BYRNES, *op. cit.*, pp. 244-45; *Potsdam Conference*, cit., II, pp. 1092-96; memorandum americano sulle riparazioni, pp. 1090-92.

que), alla Grecia (centocinque) ed alla Jugoslavia (centoventicinque), prelevabili da attrezzature industriali belliche e dalla produzione industriale corrente. Le pretese delle altre potenze sarebbero state soddisfatte con i beni italiani nei loro territori.

Durante l'esame delle clausole militari, si svolse invece un giuoco al ribasso, specialmente condotto dalla Jugoslavia e dalla Grecia. Il tecnicismo del disarmo era altrettanto stupido e forse ancor più anacronistico di quello imposto alla Germania ed agli altri stati vinti nel 1919-1920. Non fu neppure giustificato come premessa teorica del disarmo universale, come era avvenuto nella Pace di Versailles ⁴¹.

Il trattato contemplò però una clausola di revisione del disarmo, prevedendone l'attuazione in futuri accordi tra le potenze vincitrici e l'Italia, oppure dopo l'ammissione dell'Italia nelle Nazioni Unite, mediante accordo con il Consiglio di sicurezza (art. 46). L'Australia suggerì una procedura generale per la revisione del trattato, tramite una conferenza delle potenze alleate ed associate: ma l'emendamento non fu adottato dai Ventuno.

Il trattato italiano fu votato il 9 ottobre.

L'Italia uscì dalla Conferenza vittima in parte della pubblicità dei dibattiti, che incoraggiò le polemiche trasformandole, nei momenti più drammatici, in vere e proprie risse tra gli stessi vincitori e verso l'Italia; della pubblicità fu particolarmente soddisfatto Molotov, che salutò « il modo con il quale i popoli di tutto il mondo hanno avuto la possibilità di seguire tutti i lavori della Conferenza, rimasti sotto il costante controllo dell'opinione pubblica internazionale! ». Dopo la chiusura della Conferenza vi era invero da ricredersi sulla diplomazia pubblica, che aveva irrorato a sazieta il sottobosco della vendetta e dei risentimenti.

In realtà, nel Palazzo del Lussemburgo, le divergenze tra Occidente ed Oriente ebbero un preoccupante incremento, anziché un'attenuazione. Lo attestò pubblicamente Byrnes, allorché commentò i lavori dei Ventuno, confessando di non essere disturbato dalle previsioni dei trattati, ma dalla continua e crescente tensione tra gli Stati Uniti e l'URSS: era la conferma dell'equivoco di fondo di tutto il negoziato. Anche il primo ministro sudafricano, Smuts,

⁴¹ Le clausole militari imposero la smilitarizzazione di zone di frontiera con la Jugoslavia, in Puglia, dell'isola di Pantelleria e delle Pelagie, lungo le coste siciliane e sarde, la proibizione della produzione di armi offensive, forti riduzioni nella flotta e nell'aviazione, la riduzione dell'esercito a 185 mila uomini e 65 mila carabinieri. La Jugoslavia domandò ulteriori riduzioni della flotta e dei carabinieri; la Grecia propose la limitazione degli ufficiali e l'istituzione di una commissione di controllo del disarmo, composta dai Quattro, dalla stessa Grecia e dalla Jugoslavia.

denunciò la corsa fatale verso l'organizzazione in due campi ostili, che trascendeva tutti gli aspetti della Conferenza.

Trieste restava il punto focale di quella divisione. Molotov, infatti, non accettò il compromesso francese per lo statuto del Territorio libero di Trieste, giudicandolo uno strumento per l'instaurazione nella città contesa di un regime coloniale ed in contraddizione con la decisione del Consiglio dei ministri degli Esteri. Byrnes e Bevin non intendevano dar vita ad una nuova Danzica, che invece non impauriva il ministro degli Esteri sovietico: Molotov, infatti, affermò che sarebbe bastato mettersi d'accordo « su una questione semplice e precisamente che Trieste debba essere organizzata press'a poco secondo il sistema di Danzica »: era la migliore garanzia per consentire una successiva occupazione jugoslava della città.

La Jugoslavia, a causa della soluzione triestina, andò oltre l'atteggiamento sovietico, non partecipando alla seduta conclusiva della Conferenza e dichiarando che si sarebbe rifiutata di firmare il trattato con l'Italia. In una intervista del 14 ottobre al « New York Times », il maresciallo Tito confermò che la Jugoslavia non avrebbe firmato il trattato nei termini concertati a Parigi, perché essi costituivano « un'enorme ingiustizia che non possiamo accettare ».

La saggezza fu riabilitata dallo statista belga, Spaak, che non risparmiò critiche alla procedura adottata per l'elaborazione dei trattati di pace: sarebbe stato necessario « un vero spirito internazionale », che potesse consentire di « comprendere il punto di vista dell'avversario e concepire, di là degli interessi particolaristici, l'interesse d'un insieme, di un tutto più importante ». Era un monito che riguardava anche l'atteggiamento dell'Italia, che non seppe adottare quel linguaggio se non perifericamente.

« È cosa difficile fare la pace, difficile essere vincitori con intelligenza e generosità; ogni clausola del trattato — affermò Spaak — isolata si giustifica. Considerate nel loro insieme, esse costituiscono un duro fardello. Non ripetiamo l'errore dell'altra guerra, che ci fece troppo duri verso la Repubblica di Weimar e troppo indulgenti con Hitler alcuni anni dopo ». Le decisioni erano state troppo frammentarie ed affrettate, « senza che fosse abbastanza presente agli spiriti l'idea direttiva di un'Italia che debba pur continuare a vivere ».

La delegazione belga fu conseguente alle idee di Spaak: non aveva votato in favore delle frontiere del Territorio libero di Trieste, perché si era cercato soltanto un compromesso politico, senza tener conto della probabile volontà degli abitanti e delle necessità

del nuovo stato⁴². Spaak, anche come rappresentante di uno stato europeo, sarebbe stato un migliore interlocutore delle esigenze italiane, certamente ispirato alla visione, espressa nel suo discorso conclusivo, in luogo del De Fontoura, che si limitò a fare da generoso, passivo passacarte degli emendamenti italiani.

11. *La sessione di New York del Consiglio dei ministri degli Esteri*

L'elaborazione finale dei cinque trattati di pace spettò al Consiglio dei ministri degli Esteri nella sessione di New York del 4 novembre-12 dicembre, nella quale furono prese in considerazione ben cinquantanove raccomandazioni, votate dai Ventuno a maggioranza di due terzi, e quarantotto a maggioranza semplice. Le più importanti riguardavano ancora l'ordinamento provvisorio e lo statuto definitivo del Territorio libero di Trieste e le garanzie internazionali per la libertà di navigazione del Danubio.

I membri del Consiglio erano impegnati a riservare la più completa considerazione ed a non respingere arbitrariamente le raccomandazioni dei Ventuno, con particolare riguardo a quelle votate a maggioranza di due terzi. La delegazione sovietica pose invece in atto una tattica ostruzionistica verso tutte le raccomandazioni dei Ventuno, non votate dall'URSS, quasi come affermazione di principio, che non intendeva riconoscere altra regola che quella della unanimità.

Le critiche fatte da Molotov alla Conferenza alla fine del suo lavoro avevano già svelato in maniera palese la concezione sovietica dell'unanimità o del tutto daccapo. Non valse a temperare l'opposizione sovietica all'approvazione degli emendamenti dei Ventuno neppure l'accettazione di Bevin di una raccomandazione, che prevedeva l'immediata consegna dei beni destinati al pagamento delle riparazioni italiane, che la Gran Bretagna aveva fortemente osteggiato in seno ai Ventuno, per le grandi difficoltà che avrebbe imposto all'Italia: con quel gesto, Bevin volle fare una manifestazione dimostrativa dell'accettazione di un voto, nel quale la Gran Bretagna era rimasta in minoranza.

Soltanto nella seconda fase, mentre l'Assemblea delle Nazioni Unite, con i dibattiti sul disarmo, aveva richiamato la maggiore

⁴² Le informazioni sulla Conferenza sono desunte dai documenti ufficiali del *Recueil des documents, Luxembourg*, cit. V. i discorsi conclusivi riguardanti il trattato italiano di Bevin e di Spaak, 8 ottobre, e di Molotov, 9 ottobre, anche in CIALDEA-VISMARA, *op. cit.*, p. 433 ss.; rapporto di Byrnes, 18 ottobre, in *Making the Peace Treaties*, cit., pp. 125-33.

attenzione dell'opinione mondiale, Molotov accettò, con lievi modifiche, quasi tutte le raccomandazioni dei Ventuno votate a maggioranza qualificata ed una parte di quelle votate a maggioranza semplice.

Il *leader* socialista, Nenni, alla vigilia di assumere il portafoglio degli Esteri, cedutogli da De Gasperi, in un discorso a Canzo del 13 ottobre, anticipò il proprio orientamento come titolare di Palazzo Chigi.

Denunciò anzitutto il cattivo compromesso tra le tesi anglo-americane e quelle sovietiche, varato con le proposte francesi nella delimitazione del Territorio libero di Trieste, riprovando che la Conferenza dei ventuno avesse respinto gli emendamenti che avrebbero voluto estenderlo all'Istria occidentale. Deplorò inoltre la mancanza di una collaborazione italo-iugoslava: pur riprovando l'intransigenza di Belgrado, Nenni auspicò una futura collaborazione italo-iugoslava. Ebbe parole di duro rammarico anche per le « scorticature », che secondo Bidault la Francia aveva inferto all'Italia, affermando che la collaborazione italo-francese valeva più di Briga e Tenda. Ed in linea con la politica fino allora adottata, giudicò necessaria la presenza italiana in Africa per l'opera di civiltà e di progresso dei nostri coloni, affermando che dall'espulsione dell'Italia dall'Africa non avrebbero avuto nulla da guadagnare né la Gran Bretagna, né la Francia.

Nenni delineò quindi una prospettiva di revisione del trattato, comprese alcune clausole territoriali, che l'Italia avrebbe contestato fin quando non fosse sopravvenuta « una soluzione di giustizia. Niente isterismi, ma neppure niente rinuncia! ». Il trattato, pur valutando le responsabilità fasciste, era andato ben al di là, « come se la rottura nostra col fascismo fosse soltanto un espediente e non invece un evento storico e definitivo ». L'Italia intendeva vivere in pace con i suoi vicini, decisa a collaborare alla comune opera di progresso, non puntando né sugli anglo-americani contro l'Unione Sovietica, né sull'URSS contro gli anglo-americani. Le vie della rinascita, « malgrado il trattato e contro il trattato », si sarebbero aperte dinanzi al popolo italiano, se esso avesse acquistato la coscienza dei suoi reali interessi e dei mezzi per salvaguardarli.

Una nota del governo di Roma del 4 novembre al Consiglio dei ministri degli Esteri rinnovò la protesta contro le disposizioni del trattato « prive di ogni fondamento di giustizia », per invitare il Consiglio a riprendere in considerazione le proposte italiane alla Conferenza dei ventuno; ribadì quindi « le sue più espresse riserve

contro un giudizio unilaterale ed ingiusto », che avrebbe lasciato impregiudicate le rivendicazioni italiane.

La nota rievocava l'impegno dei Quattro a tracciare frontiere etniche tra Italia e Jugoslavia, ricorrendo al plebiscito nelle zone contestate; e nel caso di un'attuazione del Territorio libero di Trieste, domandava la sua estensione all'Istria occidentale, comprese Parenzo e Pola.

Le riserve riguardavano anche le rettifiche di frontiera con la Francia, la rinuncia preventiva alla sovranità italiana sulle colonie, le clausole di smilitarizzazione e quelle economiche. Tarchiani, nella sua esposizione del 6 dinanzi al Consiglio, ribadì i principi della nota ⁴³.

Tre giorni dopo l'inizio della sessione di New York del Consiglio, scoppiò, inavvertitamente almeno per l'opinione pubblica, la bomba dell'intervista di Togliatti al quotidiano « l'Unità ». Il *leader* comunista era reduce da una visita a Belgrado. Il maresciallo Tito si era svelato con lui « pieno di comprensione » per le questioni nazionali italiane, e soprattutto per la lotta del popolo italiano contro chi (gli americani) avrebbe voluto ridurlo « al rango coloniale o giù di lì ». Dopo questa fedele eco delle accuse rivolte da Molotov agli Stati Uniti nella Conferenza dei ventuno, Togliatti rivelò che Tito era disposto alla permuta di Trieste con Gorizia, a condizione che a Trieste italiana fosse garantito un regime di autonomia. Tito aveva altresì consentito al rimpatrio dei prigionieri italiani in Jugoslavia ⁴⁴.

Le reazioni all'intervista di Togliatti furono divergenti; a se-

⁴³ Il discorso fu pronunciato da Nenni in una commemorazione di Turati, V. « Avanti! » del 14 ottobre 1946. La nota del 4 novembre e l'intervento di Tarchiani in CIALDEA-VISMARA, *op. cit.*, pp. 459-66.

⁴⁴ La dichiarazione di Togliatti era del seguente tenore: « Il maresciallo Tito mi ha dichiarato di essere disposto a consentire che Trieste appartenga all'Italia, cioè sotto la sovranità della Repubblica italiana, qualora l'Italia consenta a lasciare alla Jugoslavia Gorizia, città che, anche secondo i dati del nostro ministero degli Esteri, è in prevalenza slava. La sola condizione che il maresciallo Tito pone è che Trieste riceva, in seno alla Repubblica italiana, uno statuto autonomo effettivamente democratico, che permetta ai triestini di governare la loro città ed il loro territorio secondo i principi di democrazia ». Interrogato dall'intervistante sul suo pensiero, Togliatti rispose: « Penso che è ora di smetterla di servirsi della questione triestina per seminare discordia tra i due popoli, i quali sono entrambi popoli di lavoratori. Del resto l'Italia ha concesso un regime autonomo alla Valle d'Aosta; De Gasperi ha promesso all'austriaco Gruber di concedere un analogo regime al Tirolo, e sarebbe strano che chi parla di autonomia ad ogni proposito, volesse proprio negarla in questo caso. Io penso dunque che la proposta del maresciallo Tito può felicemente servire di base per la soluzione definitiva di tutte le questioni controverse tra i due paesi e soprattutto per soffocare per sempre ogni possibile focolaio di discordia tra di loro ». Con la Costituzione alla mano, infine, Tito gli aveva dimostrato che agli italiani delle terre cedute sarebbero stati riconosciuti « tutti i

conda della sua considerazione sul piano della politica interna o su quello esclusivamente diplomatico. La porta che si andava faticosamente dischiudendo tra Italia e Jugoslavia era stata rumorosamente spalancata da Togliatti per motivi elettorali, in vista delle amministrative di novembre. Per ragioni opposte, la democrazia cristiana reagì denunciando gli aspetti negativi o paradossali delle proposte iugoslave: dava così l'impressione di esser contraria a qualsiasi tentativo di negoziato diretto. La questione di Trieste divenne tanto ardente nella campagna elettorale, da sovrapporsi agli altri motivi della propaganda; e da allora tale restò fino alla sua soluzione.

La diplomazia, invece, parve aver compreso che la Jugoslavia stesse rimeditando sull'assoluta intransigenza e sulla radicale ostilità all'Italia, osservate fino allora, per prendere i negoziati diretti in maggiore considerazione. Palazzo Chigi non era stato colto di sorpresa dall'iniziativa di Tito. L'ambasciatore a Mosca, Quaroni, aveva infatti informato Roma, da qualche mese, che l'URSS avrebbe in definitiva preferito lasciare all'Italia Trieste, piuttosto che vederla governata dalle Nazioni Unite, ritenute ormai da Mosca uno strumento anglo-americano.

Quella preferenza evidentemente era affiorata in conseguenza della rigida difesa anglo-americana di uno statuto del Territorio libero di Trieste, che avrebbe dovuto confidare poteri effettivi di controllo al governatore.

La politica triestina dell'URSS e della Jugoslavia si era sviluppata in due fasi degradanti: nella prima fase, aveva teso al traguardo massimo dell'inclusione di Trieste nel sistema politico-economico sovietico, mediante la cessione della città alla Jugoslavia; nella seconda fase, aveva accettato il Territorio libero di Trieste, ma con uno statuto talmente « democratico » da consentire, senza gravi difficoltà internazionali, il rapido assorbimento della città contesa nel sistema iugoslavo.

Ritenendo che la garanzia dello statuto da parte delle Nazioni Unite e l'effettività dei poteri del governatore del Territorio avrebbero costituito un grande ostacolo all'assorbimento di Trieste nel sistema iugoslavo, e probabilmente l'utilizzazione di Trieste quale centro dell'influenza anglo-americana, Mosca si era convertita in quel momento ad un terzo orientamento: alla preferenza per la restituzione di Trieste all'Italia, senza frattanto rinunciare, come dimostravano i paralleli interventi di Molotov in seno alla sessione

loro diritti nazionali ». Essi avrebbero dovuto restare nei loro paesi, per servire da tramite e da legame più stretto tra Italia e Jugoslavia.

newyorkese del Consiglio dei ministri degli Esteri, ad una battaglia finale a favore della « democratizzazione » dello statuto triestino e per il ritiro delle guarnigioni anglo-americane dalla città.

Molotov a New York e Tito con l'apertura ufficiosa a favore di negoziati diretti italo-iugoslavi raffiguravano le due parallele dell'azione diplomatica sovietico-iugoslava. Commenti ufficiosi sovietici non lasciarono dubbi sull'appoggio e sull'incoraggiamento sovietici dell'iniziativa Tito-Togliatti. Non era altresì innaturale che il diniego opposto a tutti gli emendamenti, votati dai Ventuno nella prima fase della Conferenza, fosse un artificio tattico per guadagnare le necessarie battute, in attesa dei risultati dell'iniziativa Tito-Togliatti ⁴⁵.

Le immediate reazioni del governo italiano all'intervista di Togliatti respinsero il baratto Trieste-Gorizia, perché questa seconda città era stata già riconosciuta all'Italia, e si ancorarono ad una soluzione secondo la distribuzione etnica del territorio giuliano, con ricorso al plebiscito nelle zone contestate. L'interpretazione di Nenni fu invero più flessibile, perché il nuovo ministro degli Esteri prendeva atto con viva soddisfazione degli elementi positivi, risultanti dall'intervista di Togliatti, e si dichiarava pronto ad esaminare qualsiasi proposta ufficiale del governo iugoslavo.

Nenni adottava altresì un'idea, che la delegazione italiana aveva già prospettato nelle precedenti conversazioni di Parigi italo-iugoslave: un assetto territoriale netto, con la frontiera etnica (quindi senza il Territorio libero di Trieste) smilitarizzata da entrambi i lati e garantita dall'Italia, dalla Jugoslavia ed eventualmente dalle Nazioni Unite, secondo uno schema definito non proprio esattamente una Locarno orientale: « una Locarno dell'Est — dichiarò Nenni — è fra gli obiettivi della politica estera che il governo si propone di svolgere, ed essa sarebbe, non solo per

⁴⁵ V. « Politica Estera », n. 46, 17 novembre 1946, editoriale *Trieste, Togliatti e Tito*, pp. 1372-73; n. 48, 1° dicembre, editoriale *Trieste, New York e Mosca*, pp. 1436-37. Le reazioni della diplomazia italiana sono desunte dai due articoli, che per essere scritti da persone ben introdotte a Palazzo Chigi diffusero cautamente informazioni di prima mano: nel primo editoriale, si attribuivano ad un ambasciatore presso una grande capitale le informazioni sull'atteggiamento sovietico: quell'ambasciatore non poteva essere se non Quaroni.

L'incoraggiamento sovietico di negoziati italo-iugoslavi fu confermato da una trasmissione di Radio Mosca dell'11 novembre (commento di Ivanov), nella quale si affermava che l'URSS aveva salutato l'incontro Tito-Togliatti, avendo sempre favorito (non era esatto) la soluzione delle divergenze mediante negoziati diretti italo-iugoslavi, possibili se fosse esistito uno spirito di comprensione, facilmente rinvenibile tra i paesi democratici (cioè nella Jugoslavia), ma assente nell'atteggiamento italiano.

l'Italia e per la Jugoslavia, ma per l'Europa e per il mondo, una solida garanzia di pace »⁴⁶.

Nenni prese quindi una prima iniziativa, informando gli ambasciatori dei Quattro in Roma (9 novembre) della disponibilità dell'Italia per l'apertura di negoziati con la Jugoslavia, riguardanti i problemi generali sorti dalla guerra ed il ristabilimento di relazioni normali tra i due paesi. Qualsiasi accordo avrebbe dovuto essere garantito dalle Nazioni Unite. Qualora i negoziati non avessero dato risultati positivi, l'Italia avrebbe considerato acquisite le decisioni dei Quattro e dei Ventuno, oltre al riconoscimento della italianità di Trieste, espresso da Tito nel colloquio con Togliatti.

La linea etnica, con ricorso al plebiscito, restava pur sempre l'orientamento di base dell'Italia per la definizione delle frontiere italo-iugoslave. L'Assemblea costituente votava frattanto all'unanimità un voto di auspicio per i negoziati diretti con la Jugoslavia.

Le risposte dei Quattro furono divergenti. Stati Uniti e Gran Bretagna, per riflesso della grave frattura con l'URSS, di nuovo palesatasi a New York sullo statuto del Territorio libero di Trieste, risposero al passo di Nenni (12 e 15 novembre) che l'Italia e la Jugoslavia erano libere di negoziare direttamente, purché si fossero attenute sostanzialmente alle decisioni dei Quattro; la Francia fu più flessibile, mentre nettamente favorevole ai negoziati italo-iugoslavi fu l'URSS (risposta del 20 novembre), che ritenne possibile recepire in un nuovo accordo dei Quattro i risultati di tali negoziati.

La quarta fase, cui da parte italiana si attribuì la denominazione della Locarno dell'Est, si esaurì negativamente nel tentativo di negoziato, condotto a New York da Quaroni con l'ambasciatore iugoslavo Simic e con Bebler il 26-28 novembre.

La Jugoslavia risultò ancora fortemente impegnata nel tentativo di migliorare il più possibile il tracciato della Linea francese a proprio favore, provando quando fosse arduo il passaggio da un'acuta intransigenza alla flessibilità necessaria per l'elaborazione di un reale compromesso.

Prima delle conversazioni Quaroni-Simic, l'ambasciatore iugoslavo aveva tentato di ottenere il consenso di Byrnes per un miglioramento della frontiera tra la Jugoslavia e il Territorio libero di

⁴⁶ V. il comunicato del Consiglio dei ministri del 7 novembre e contemporanea dichiarazione di Nenni all'Ansa. In un discorso elettorale dell'8 a Firenze, Nenni affermò che non era opportuno ridurre i rapporti italo-iugoslavi alle questioni di Trieste e di Gorizia, perché esse avrebbero dovuto essere esaminate dal punto di vista degli interessi generali italiani e iugoslavi: l'Italia e la Jugoslavia non avevano nulla guadagnato « dall'atteggiamento arcigno » tenuto l'una verso l'altra.

Trieste, offrendo in cambio concessioni all'Italia sul pagamento delle riparazioni, sapendo quanto gli Stati Uniti fossero sensibili a quel problema ⁴⁷. Il tentativo non ebbe successo. Ma esso fu ripreso ed ampliato nelle successive conversazioni italo-iugoslave: soltanto la città di Trieste era offerta in cambio di Gorizia; la Jugoslavia, infatti, richiese l'assegnazione di tutto il territorio libero esterno alla città (oltre a Gorizia), in maniera da creare una discontinuità territoriale tra la città di Trieste ed il territorio italiano. Oltre ad isolare Trieste dal territorio italiano, le richieste iugoslave miravano a conseguire il controllo della città, poiché l'unica linea ferroviaria di collegamento tra Trieste e il territorio italiano passava per Gorizia.

Non era quindi innaturale il sospetto che la Jugoslavia, mediante l'iniziativa di negoziato, tendesse pur sempre ad assorbire Trieste nel proprio sistema economico. La prova posteriore di quella costante politica iugoslava fu offerta dal tentativo di colpo di mano, operato nel settembre 1947, all'entrata in vigore del trattato di pace, per impadronirsi di Trieste e della zona A del Territorio libero. L'Italia insistette invece sul principio della linea etnica, con il ricorso al plebiscito.

Molotov, frattanto, si era impegnato a fondo, in seno al Consiglio dei Quattro, sull'altro piano della strategia sovietica, per ottenere una radicale democratizzazione dello statuto del Territorio libero di Trieste, presentando quattordici emendamenti al progetto di statuto raccomandato dai Ventuno, tutti riguardanti i poteri del governatore, i rapporti economici tra il Territorio libero di Trieste e la Jugoslavia e lo sgombero delle truppe di occupazione. La mediazione del rappresentante francese, Couve de Murville, non ottenne alcun risultato.

Maggiore flessibilità fu manifestata da Molotov solo negli ultimi giorni, consentendo il 27 novembre il raggiungimento dell'accordo sullo strumento per il regime provvisorio e sullo statuto definitivo del Territorio libero di Trieste.

Lo statuto definitivo accolse alcune delle modifiche richieste da Molotov. La battaglia per lo sgombero delle truppe straniere ebbe maggiore successo, poiché lo strumento provvisorio prevede la riduzione a cinquemila uomini di ciascuna delle tre guarnigioni (americana, britannica e iugoslava) non appena fosse entrato in vigore il trattato di pace; installato il governatore, le truppe sarebbero rimaste a sua disposizione per ancora novanta giorni; ma entro

⁴⁷ Si veda BYRNES, *op. cit.*, p. 253.

un termine successivo di quarantacinque giorni avrebbero dovuto essere completamente ritirate⁴⁸.

Il 6 dicembre, il Consiglio dei ministri degli Esteri ultimò le sue fatiche per l'elaborazione dei cinque trattati di pace, per dedicare inutilmente alcuni giorni ad un primo esame del trattato di pace con la Germania.

12. *Firma e ratifica del trattato di pace*

Il 10 febbraio 1947, nel Salone dell'orologio del Quai d'Orsay, furono firmati i cinque trattati di pace, elaborati con tanta difficoltà tra il settembre 1945 ed il novembre 1946: una pagina densa di illusioni inutili per vinti e vincitori; ma anzitutto una vicenda oltremodo drammatica e decisiva per un'Europa più che mai divisa, spaccata in due in conseguenza di un rapido processo di dissolvimento della coalizione vincitrice in schiarimenti ostili, permeati di tutti gli elementi che avrebbero potuto condurre ad un terzo conflitto.

In seguito alla scissione di Palazzo Barberini del partito socialista, Nenni lasciò gli Esteri e a succedergli fu designato Carlo Sforza. Appena insediato a Palazzo Chigi, Sforza dovette sciogliere con De Gasperi, rimasto presidente del Consiglio, il difficile dilemma se l'Italia dovesse o no firmare il trattato: dilemma se vogliamo artificiale, ma che indubbiamente era prospettato in una parte dell'opinione politica italiana, disorientata da tanto turbinio internazionale, che si era succeduto ad ondate sulla sorte del paese.

Vi erano i retori del nazionalismo, che avrebbero preferito un rifiuto sterile e dannoso, e che tra l'altro — come riconobbe Sforza — speravano di perpetuare l'occupazione militare anglo-americana, come garanzia contro il rischio di una rivoluzione comunista. Vi erano i protestatari, che avrebbero preferito il bel gesto, anziché una politica concreta di restaurazione dell'indipendenza nazionale. Secondo la testimonianza di Sforza, anche « certe capitali » straniere — facilmente identificabili — avevano sperato in un rifiuto dell'Italia di firmare il trattato, sperando che « un'Italia scontrosa » avrebbe loro giovato.

L'ambasciatore Meli Lupi di Soragna fu incaricato di firmare

⁴⁸ V. Part. 5 dello statuto provvisorio. I testi dello statuto permanente, dello statuto provvisorio e degli strumenti relativi al porto franco, alle disposizioni tecniche ed economiche relative al Territorio libero di Trieste costituirono gli allegati VI-X del trattato.

il trattato, con la riserva della ratifica da parte della Costituente. Non mancò la protesta formale dell'Assemblea costituente nel giorno stesso della firma. Il giorno successivo, una nota a tutti gli stati firmatari — conseguente all'orientamento già affermato da Nenni — proclamava « il diritto di contare su una revisione radicale di quanto può paralizzare o avvelenare la vita di una nazione... », revisione ritenuta necessaria per il diretto interesse delle grandi democrazie, che avrebbero dovuto « rivedere per il bene generale le loro relazioni col problema italiano, aspetto essenziale del riassetto mondiale »⁴⁹.

L'Italia sfuggì così alle contrastanti tentazioni del rifiuto o della firma con il pugno sul tavolo.

La Jugoslavia firmò con una dichiarazione di riserva, per protestare contro la mancata cessione della cosiddetta Slovenia veneta (Udinese nord-orientale), di Gorizia, Monfalcone e Trieste, ai quali territori non intendeva rinunciare.

Il 23 gennaio, però, era stata annunciata la ripresa delle relazioni diplomatiche italo-iugoslave. In un discorso alle Camere riunite, il maresciallo Tito giustificò il 1° marzo la decisione di firmare il trattato, perché la Jugoslavia intendeva contribuire alla pace e contrastare le speculazioni dei « guerrafondai », che contavano sull'odio tra Italia e Jugoslavia. Firmando il trattato, secondo Tito, venivano create le condizioni per stabilire « normali relazioni » con l'Italia, con la quale la Jugoslavia intendeva vivere « nei migliori rapporti possibili » e collaborare, specialmente nel campo economico.

Le conseguenze internazionali dell'andamento dei negoziati per i cinque trattati di pace non tardarono frattanto a profilarsi. Le divergenze anglo-americane, ancora vive a Potsdam, anche per influenza della politica laburista vennero rapidamente meno, sostituite dalla progressiva formazione di un fronte unico tra i due paesi anglosassoni nel negoziato di pace europeo e nella politica mondiale.

L'allineamento tra Stati Uniti e Gran Bretagna ebbe una manifestazione anche nei riguardi dell'Italia, alla vigilia della firma del trattato, con i paralleli inviti rivolti dagli Stati Uniti a De Gasperi e dal ministro degli Esteri britannico, Bevin, a Nenni: il primo invito consentì a De Gasperi una breve visita negli Stati Uniti i

⁴⁹ V. CARLO SFORZA, *Cinque anni a Palazzo Chigi. La politica estera italiana dal 1947 al 1951*, Roma 1952, pp. 14-8 (anche il testo della nota dell'11). Prima di lasciare il ministero degli Esteri, Nenni, in una nota ai Quattro del 20 gennaio, in risposta all'invito per la firma del trattato, formulò le più espresse riserve e domandò fosse riconosciuto il principio della revisione, sulla base di accordi bilaterali con gli stati interessati e sotto il controllo delle Nazioni Unite.

primi di gennaio; Nenni non poté recarsi a Londra, date le sue successive dimissioni da ministro degli Esteri. De Gasperi concepì il viaggio americano come inizio di una nuova epoca, mentre Londra, Parigi e New York, cioè le tappe del negoziato del trattato, rappresentavano la liquidazione del passato.

La Gran Bretagna fu la prima grande potenza tradizionale che rapidamente prese atto del mutamento prodotto dalla seconda guerra mondiale nelle dimensioni internazionali: il 20 febbraio, il primo ministro Attlee annunciava il ritiro dall'India entro il giugno 1948 (decisione storica che non ebbe alcuna influenza sulle richieste italiane del ritorno in Africa, continuate da Sforza); più importante storicamente per la sorte dei rapporti euro-americani fu la parallela decisione laburista di trasferire agli Stati Uniti l'onere della difesa della Grecia dalla guerriglia comunista. Veniva così meno l'euro-monroismo, comune nell'ultima fase della guerra all'URSS (ed era naturale), alla Gran Bretagna ed alla Francia: la decisione britannica fu recepita dagli Stati Uniti con l'enunciazione della Dottrina Truman (12 marzo), che gettò le fondamenta della continuità e stabilità degli interessi americani in Europa, quale insostituibile forza di equilibrio nei confronti dell'URSS.

Anche la Francia trasse immediatamente le conseguenze dal fallimento della sua illusione che lo statuto della pace fosse pressappoco una restaurazione del sistema europeo precedente il 1938, adattato agli schemi ottocenteschi dell'equilibrio esclusivamente continentale: l'alleanza con la Russia del 1944, tra l'altro, non era riuscita ad ottenere il consenso sovietico alla mutilazione renana della Germania; firmando il 4 marzo l'alleanza di Dunkerque con la Gran Bretagna, la Francia tornava all'*entente cordiale*, partecipando al primo nucleo militare occidentale, quando il tessuto dei trattati militari tra l'URSS e gli stati dell'Europa orientale della coalizione vincitrice (Iugoslavia, Cecoslovacchia e Polonia) era già completo, e dal 10 marzo, con la conclusione dell'alleanza polacco-cecoslovacca, esso veniva rafforzato con un sistema di trattati tra i piccoli stati dell'Europa centro-orientale.

Il fallimento della Conferenza di Mosca dei Quattro (11 marzo-24 aprile) sulle paci austriaca e tedesca, il discorso Marshall di Harvard (5 giugno), la Conferenza di Parigi del 28 giugno-2 luglio tra Bevin, Bidault e Molotov, la secessione sovietica dal delineato Piano Marshall e la Conferenza di Parigi degli stati aderenti all'invito anglo-francese (12-16 luglio) completarono la rapida evoluzione della nuova situazione internazionale, successiva alla firma dei trattati di pace.

Durante la maturazione di tali vicende decisive per la sorte dell'Europa e degli schieramenti internazionali postbellici, l'opinione politica italiana ne subì i contraccolpi progressivi, che sempre più evidentemente si sovrapposero ai problemi aperti dalla firma del trattato di pace, ed in primo luogo a quello della ratifica.

Confuse e talvolta grezze polemiche giuridico-politiche precedettero e seguirono la presentazione alla Costituente da parte del ministro Sforza del disegno di legge autorizzante la ratifica del trattato (27 giugno): la relazione Sforza affermava che il governo riteneva che la ratifica non dovesse essere negata né ritardata, poiché « la riconquista della pace e della libertà economica e politica vale qualsiasi sacrificio » ed essa avrebbe consentito il ritorno dell'Italia « nella strada maestra della pacifica convivenza tra i popoli ».

La presentazione del disegno di legge per la ratifica seguì a brevissima distanza le ratifiche dei cinque trattati da parte degli Stati Uniti e della Francia (15 giugno); la Gran Bretagna era stata la più sollecita, ratificando i trattati il 29 aprile. L'URSS, invece, era rimasta ancora silenziosa.

Le ratifiche dei tre Grandi occidentali avevano indubbiamente indotto il governo a non ritardare la ratifica italiana, che diveniva quindi chiaro indizio di un orientamento occidentalistico, incoraggiato dalle espressioni di amicizia e di fiducia verso la nuova Italia, espresse da Truman, nel porre la propria firma alla ratifica dei trattati, e da Bidault, nel presentarli all'Assemblea francese. Tra il 27 giugno ed il 24 luglio, giorno in cui iniziò il dibattito alla Costituente, l'Italia era stata invitata ed aveva preso parte alla Conferenza di Parigi per il Piano Marshall.

La Commissione dei trattati della Costituente, nell'esaminare in sede referente il disegno di legge, si divise quanto all'opportunità della immediata ratifica, pur essendo risultati d'accordo tutti i partiti sulla necessità che la ratifica in definitiva dovesse essere comunque votata.

La relazione di maggioranza (Gronchi) evocò i motivi politici esposti da Sforza a favore dell'immediata ratifica, corroborandoli con la considerazione che l'Italia, invitata già a partecipare alla Conferenza Marshall di Parigi, riacquistando più rapidamente possibile la pienezza della propria sovranità, avrebbe potuto contribuire efficacemente al successo della ricostruzione europea, ed a riconquistare, « per quanto dipende da noi », la libertà morale e politica nazionale. La relazione Gronchi riconosceva d'altra parte subordinatamente che la ratifica italiana non era di per sé sufficiente per l'entrata in vigore del trattato, e che lo *status* armistiziale non poteva

essere modificato soltanto con la ratifica italiana, mancando ancora quella dell'URSS.

La relazione di minoranza (Nitti) attribuiva invece priorità assoluta alla mancata ratifica sovietica ed al fatto che tale mancanza non avrebbe mutato il regime armistiziale: la relazione negava quindi l'urgenza della ratifica, prevedendo altresì che se tra i quattro Grandi non fosse risultato l'accordo sulla ratifica del trattato, l'Italia sarebbe stata addirittura costretta a concludere una pace separata!

Una terza ipotesi, non rappresentata nelle relazioni, ma successivamente sostenuta in assemblea da Benedetto Croce, riteneva il trattato una mera imposizione unilaterale, che l'Italia non avrebbe dovuto accettare mediante una ratifica inutile, ed addirittura non necessaria per la sua entrata in vigore.

L'art. 90 del trattato, attorno al quale roteavano tutte le tesi giuridiche, invocate per corredare sostanziali orientamenti politici, era invero semplice e rispondente in pieno alle norme elementari del diritto internazionale, riguardanti anche i cosiddetti trattati imposti. Quella clausola finale del trattato prevedeva in primo luogo la ratifica di tutte le potenze alleate ed associate e quella dell'Italia, come condizione di esistenza del trattato. Statuendo in secondo luogo che l'entrata in vigore del trattato sarebbe avvenuta successivamente al deposito delle ratifiche della Francia, della Gran Bretagna, degli Stati Uniti e dell'URSS, l'art. 90 poneva una condizione di efficacia del trattato riguardo a tutte le potenze ratificanti. La ratifica italiana era quindi necessaria per l'esistenza del trattato. Se l'Italia avesse depositato la propria ratifica prima di quella sovietica, il trattato sarebbe divenuto perfetto e valido nei riguardi degli altri stati che già lo avevano ratificato (tra cui già figurava la Jugoslavia) rimanendo sospesa la sua efficacia al deposito della ratifica sovietica⁵⁰.

Nella confusione suscitata anche da artifici, che resero complicato come un rebus un problema giuridico, espresso dall'art. 90 con chiarezza e senza quelle umilianti implicazioni per l'Italia che alcune parti politiche vi vollero indovinare, il governo modificò il disegno di legge, condizionando la ratifica a quella di tutte le potenze menzionate nell'art. 90 del trattato. Era un aborto giuridico

⁵⁰ V. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Progetto di costituzione - Disegni di legge - Relazioni - Documenti*. V. l'analisi giuridica dell'art. 90 in editoriale di T. Perassi in « Voce Repubblicana » del 23 luglio ed articolo di R. Aco in « Relazioni Internazionali », 1947, nn. 32-33, pp. 509-10.

giustificato da esigenze di compromesso politico, onde raccogliere attorno al voto di ratifica più ampi settori possibili della Costituente.

Nessuno si avvide che la Jugoslavia aveva ratificato il trattato prima di noi e quindi quando ancora mancava la ratifica sovietica: in agosto, Romania e Bulgaria ratificarono anche esse i loro trattati di pace.

Il dibattito alla Costituente fu aperto da Sforza il 24 luglio. Rifiutare la firma, e per conseguenza la ratifica, avrebbe significato ribadire l'isolamento dell'Italia, mentre era necessario « creare delle vie libere intorno alla nostra politica » e solidarizzare con gli sforzi iniziali di coordinamento economico e morale in Europa. Una serie di ragioni politiche consigliavano di « reprimere giusti sdegni e santi dolori pur di collaborare a una impostazione non isolazionistica della nostra politica estera ».

Parlando dell'ammissione nelle Nazioni Unite come mezzo per facilitare un processo di revisione del trattato, Sforza si faceva eco di ripetuti auspici americani⁵¹. Due illusioni — quella della rapida ammissione nelle Nazioni Unite e l'altra della revisione del trattato nell'ambito delle Nazioni Unite — furono però da Sforza troppo disinvoltamente accentuate, giungendo ad interpretare la ratifica come condizione di ammissione nelle Nazioni Unite, di modo che se non fosse stata votata entro il 10 agosto, data in cui la commissione per l'esame delle domande di ammissione avrebbe dovuto riferire al Consiglio di sicurezza, addirittura l'Italia avrebbe perduto il primo tempo di una sua ammissione.

Le disquisizioni giuridiche furono aggirate da Sforza con l'affermazione che la ratifica avrebbe mutato il nostro *status* politico-morale, se non ancora quello giuridico. In realtà, le occasioni di inserimento nella politica europea, offerte dal Piano Marshall, costituirono l'argomento essenziale della perorazione di Sforza in favore della immediata ratifica. E poiché l'immediatezza era stata così giustificata, i partiti ostili o reticenti verso l'ondata occidentalista accentuarono il tono delle inopportunità di una ratifica immediata.

Governo ed opposizioni contribuirono così a far perdere il senso delle proporzioni di un atto doloroso ma pur necessario, e ad

⁵¹ La tesi della revisione del trattato tramite le Nazioni Unite fu sostenuta da Byrnes, quale ex segretario di stato, negli *hearings* al Senato USA precedenti la ratifica (5 marzo), da Truman nelle dichiarazioni di commento alla propria ratifica dei trattati (15 giugno), dal senatore Vandenberg e dal segretario di stato, Marshall, con il messaggio del 1° luglio a Sforza.

Una iniziativa latino-americana era stata frattanto presa alle Nazioni Unite, dietro suggerimento italiano, per favorire una revisione del trattato. Sforza accennò anche ad un auspicio revisionistico della Cina nazionalista!

oscurarne il significato autonomo, che nella relazione di maggioranza era pur stato illustrato quale argomento a favore della ratifica immediata.

Non sarebbero stati necessari tanti infingimenti, né la proferta di tentazioni facili a prospettare ma ardue da soddisfare, che Sforza ebbe la debolezza di delineare dinanzi alla Costituente. Il suo ragionamento politico, adottato con maggiore cautela da De Gasperi a conclusione dei dibattiti, era fundamentalmente esatto. Esso fu però deformato a scopo tattico e da un autentico timore di non correre abbastanza in linea con gli avvenimenti internazionali, che si erano rapidamente succeduti tra il 10 febbraio ed i primi di luglio.

Sarebbe stata più opportuna e realistica una fredda, schematica argomentazione, fondata essenzialmente sulla necessità di liberarsi dai fardelli della guerra e della resa e di affrontare una dura realtà che l'Italia non era in condizioni di modificare. L'ammissione alle Nazioni Unite e le illusioni revisionistiche costituivano delle deformazioni pericolose di una elementare necessità politica e giuridica che militava a favore della ratifica.

Il 21 agosto, sopravvenne il primo aspro richiamo alla realtà, con il *veto* sovietico all'ammissione dell'Italia nelle Nazioni Unite, connesso al *veto* anglo-americano all'ammissione degli ex satelliti dell'Asse.

La strumentalizzazione del dibattito sulla ratifica in tono di politica internazionale generale fu ripreso e radicalizzato da Togliatti, che dimenticò quasi del tutto, nel suo intervento del 29 luglio, il problema del trattato di pace, per denunciare il Piano Marshall, la divisione dell'Europa in due blocchi e domandarne con falsa ingenuità spiegazione al governo italiano. Contrari alla ratifica immediata furono anche Nenni (30 luglio) e Nitti (26 luglio): nell'intervento di Nitti echeggiarono molti dei motivi antioccidentali, naturali nell'esposizione di Togliatti.

Croce ed Orlando, invece, raffigurarono con toni drammatici ed apparentemente eloquenti un'Italia che non sapeva distinguere tra motivi morali e ragioni politiche: logicamente coerenti i due insigni oratori nelle loro perorazioni moralistiche di protesta contro il grave fardello imposto al paese dal trattato, ma altrettanto logicamente sterili nel ritenere che il gran gesto del rifiuto potesse contribuire ad ignorare il trattato. Sfuggirono ai due illustri rappresentanti non tanto le conseguenze pratiche di un rifiuto italiano, quanto il significato della ratifica, che non era una convalida morale del trattato, ma solo l'epilogo di un dramma, che l'Italia doveva pur concludere, per non isterilirsi in lamenti e proteste, che avreb-

bero creato una fermentazione pericolosa di odio nazionale, radice di un male che l'Italia aveva già sperimentato — con i risultati ben noti — nel primo dopoguerra.

La Costituente approvò il disegno di legge per la ratifica del trattato il 31 luglio, con 261 voti favorevoli, 68 contrari ed 80 astensioni. L'URSS ratificò i trattati il 29 agosto, sciogliendo così quell'assurda sospensiva della ratifica italiana, che aveva cercato di sciogliere un nodo inesistente, intrecciato soltanto dalla debolezza del senso giuridico e dalle competizioni ormai scoperte circa l'orientamento internazionale dell'Italia.

Il 15 settembre, il trattato entrò in vigore. Un trattato a metà. Restava infatti ancora *sub iudice* la sorte delle colonie prefasciste. Ed ancor più grave, restava l'interrogativo sull'attuabilità dell'assurda soluzione triestina.

LA POLITICA ESTERA DEL CLN

Nei sette punti che costituivano la carta fondamentale approvata dal partito d'azione nel 1943, il settimo punto era dedicato alla sistemazione della nuova Europa uscita dalla guerra. Vi si diceva: « Nel campo internazionale, compatibilmente con la situazione di fatto che si determinerà con la fine della guerra, sarà portato il massimo contributo alla formazione di una coscienza unitaria europea, premessa indispensabile alla realizzazione auspicata di una federazione europea di liberi paesi democratici nel quadro di una più vasta collaborazione mondiale. Imperiosa ed immediata si afferma, perciò, la necessità di una stretta e continua collaborazione con tutte le democrazie, di una revisione dei rapporti e dei valori internazionali che neghi decisamente il principio dell'assoluta sovranità statale e sancisca il ripudio d'ogni questione meramente territoriale, della costituzione di una comunità giuridica di stati, che abbia organi e mezzi adeguati ad attuare un regime di sicurezza collettivamente organizzata e di tutela internazionale delle minoranze, di una applicazione più equa e progressiva del mandato coloniale »¹. E Giussani, in un quaderno dell'« Italia libera »², scriveva che questo punto, in particolare, costituiva la nota differenziale del partito d'azione nei confronti degli altri partiti e ne chiariva la funzione nella vita politica italiana. Se si voleva veramente eliminare la guerra come pericolo sempre imminente sull'umanità e conseguire una pace durevole, si doveva evitare il « ritorno alla politica imperniata sull'esistenza di stati nazionali sovrani e indipendenti da qualsiasi vincolo internazionale », perché una simile politica avrebbe fatto « risorgere antagonismi territoriali, economici, razziali e ideologici » che avrebbero ricondotto presto o tardi alla guerra o comunque avrebbero obbligato « a fare una politica nazionale basata sull'ipotesi di dover essere trascinati nella guerra ». Il che avrebbe anche finito con il ricreare gli stati accentratori, militaristi e totalitari, e sviluppato una eco-

¹ Cfr. *Chi siamo, con chi siamo, contro chi siamo*, in « Italia libera » del 1° gennaio '43; v. pure il quaderno 43 dell'« Italia libera », *Le basi programmatiche del Partito d'Azione*, e C. L. RAGGHIANI, « Il Partito d'Azione, il suo programma, la sua storia », appendice nel vol. *Disegno storico della liberazione italiana*, Pisa 1954, nuova ed. 1962.

² Cfr. E. GIUSSANI, *Gli obiettivi del Partito d'Azione*, quaderno n. 33 dell'« Italia libera », s.l., dicembre 1944.

nomia autarchica facendo destinare parte del denaro pubblico a spese belliche improduttive piuttosto che ad opere di progresso e di civiltà. Il Giussani affermava che il partito d'azione poneva « il massimo interesse nella politica estera che dovrà seguire la nuova Italia perché da essa dipenderà sia la rinascita economica del paese dalle rovine della guerra, sia la possibilità di sviluppare una libera vita democratica, basata non già sullo stato accentratore, ma sull'autogoverno locale, entrambi più facilmente realizzabili e conservabili in una federazione europea ».

Aveva ragione il Giussani nel dire che questo federalismo europeo costituiva la nota differenziale del partito d'azione rispetto agli altri partiti, perché il partito comunista e il partito socialista si mostravano più propensi a bloccare con l'Unione Sovietica, quando affermavano, nel patto d'unità d'azione firmato il 28 settembre '43, di riconoscere in questo paese — pure nel « più vasto campo delle comuni aspirazioni verso una pace che rispetti le condizioni di vita e di sviluppo dei popoli e la loro sovrana autodecisione » — « l'avanguardia del movimento operaio e la più sicura alleata dei popoli nella loro lotta contro le forze reazionarie e imperialistiche, per l'indipendenza e la libertà (...) »³. A sua volta, la democrazia cristiana, nel programma scritto da Demofilo [A. De Gasperi] e pubblicato dal « Popolo » il 12 novembre 1943, mostrava chiaramente l'intenzione di orientarsi verso il blocco anglo-americano: infatti, esprimeva la speranza che il « mondo anglosassone » avrebbe voluto « promuovere anche nella vecchia Europa », come l'aveva promossa nel Commonwealth e nell'Unione Panamericana, « una zona di pacifica solidarietà fra popoli eguali contro la guerra e il diritto del più forte », e sosteneva che gli italiani e gli anglosassoni erano « alleati naturali di una pacifica ricostruzione del mondo »⁴. Perciò, se da un lato, da parte dei socialisti e dei comunisti, si guardava all'Unione Sovietica, dall'altro, da parte della democrazia cristiana, si guardava all'Inghilterra e agli Stati Uniti: era già, si potrebbe dire, tendenzialmente, una situazione da guerra fredda, in quanto se la politica estera dell'Italia fosse stata determinata dai primi, essa sarebbe stata portata nella sfera sovietica, mentre se fosse stata determinata dalla seconda, sarebbe stata condotta nella sfera occidentale ed anglo-americana. Molto più generi-

³ Cfr. il « Patto d'unità d'azione tra PCI e PSI del 28 settembre 1943 », nel II quaderno di « Rinascita », dedicato a *Trent'anni di vita e di lotta del PCI*, Roma, s.d. (ma 1951).

⁴ Cfr. A. DE GASPERI, « Rinascita della Democrazia cristiana », nel vol. *I cattolici dell'opposizione al governo*, Bari 1955, p. 489.

co era, a questo proposito, il programma del partito liberale⁵, poiché vi si parlava soltanto di « organizzazione unitaria dell'Europa » riconosciuta *ineluttabile* e vi si diceva che il posto che avrebbe occupato l'Italia sarebbe dipeso, « innanzi tutto, dalla nostra attitudine a diventare un elemento necessario alla creazione di un nuovo ordine internazionale ». Ma mentre si accennava a questa organizzazione unitaria, sembrava rispuntare il vecchio e mai sopito spirito nazionalistico perché si affermava che « un primo problema di giustizia » da risolvere sarebbe stato quello « di assicurare al nostro paese la solidità interna e l'esteriore prestigio che gli consentiranno di reclamare parità di diritto e equità di trattamento nel consorzio delle nazioni ». Solidità interna e prestigio: erano certo espressioni che dovevano suonare molto false dopo la tragica esperienza del ventennio fascista, che aveva cercato a tutti i costi un prestigio che si era dissolto di fronte alle difficoltà della guerra e che aveva lasciato gli animi vuoti e stanchi e desiderosi di dimenticare quella superiorità sugli altri popoli, che la parola *prestigio* presupponeva. E come i liberali vedessero la ricostruzione democratica del nostro paese non collegata alla ricostruzione democratica dell'Europa era rivelato anche da un altro passo del loro programma, là dove dicevano che « il riordinamento continentale [avrebbe potuto] solo in un secondo tempo diventare premessa e garanzia di quei riordinamenti particolari che, nella prima fase ricostruttiva, ogni popolo [avrebbe dovuto] curare sotto la propria responsabilità e, in massima parte, con le proprie forze ». Non si trattava, pertanto, di una causa comune, alla quale tutti dovevano essere interessati allo stesso modo, bensì di tante cause particolari che riguardavano i singoli popoli, come se questi avessero potuto organizzare una sana e sincera vita democratica in un'Europa autoritaria oppure come se quest'ultima avesse potuto assestarsi su vissuti ordinamenti democratici in presenza di nazioni totalitarie. Era sempre l'espressione di uno spirito nazionalistico, che si dimostrava molto duro a morire e che, ad ogni modo, rappresentava l'ostacolo più grave sulla via della ripresa democratica del vecchio continente.

È per questo motivo che gli accenni agli Stati Uniti d'Europa del partito d'azione, per quanto potessero sembrare, e fossero realmente in gran parte, un ricordo di analoghe posizioni mazziniane del secolo scorso (e sebbene non riuscissero a nascondere quanto di arretrato, appunto ottocentesco, essi avessero, e di non completamente inserito nella situazione attuale) avevano tuttavia, in quei

⁵ Cfr. i *Primi chiarimenti*, a cura del Movimento liberale italiano, fasc. I, agosto 1943.

momenti in cui bisognava tracciare le prospettive per il futuro, una efficacia stimolante per un'opinione pubblica che era stata a lungo martellata dalla propaganda nazionalistica fascista. Durante i quarantacinque giorni, fra il 25 luglio e l'8 settembre, il programma più coerente di politica estera che venisse formulato fu appunto quello federalista, anche perché tutti i partiti furono troppo assorbiti dai problemi di politica immediata e contingente (uscire dalla guerra e sconfessare l'alleanza con la Germania; passare nel campo degli alleati) per prestare la dovuta attenzione a tali questioni. In Italia, fin dal giugno 1941, « un piccolo gruppo di confinati a Ventotene, provenienti da partiti e tendenze diverse », aveva raggiunto « le stesse conclusioni riguardo ai problemi fondamentali della nostra civiltà »⁶, ed aveva elaborato « un progetto di manifesto » federalista secondo cui avrebbe dovuto riorganizzarsi la vita politica italiana ed europea. Il suo « grande obiettivo » era quello di favorire la formazione di una « Italia libera nell'Europa libera e unita », ma, dopo la caduta del fascismo, gli uomini che avevano scritto questo manifesto si trovarono di fronte ad una realtà diversa da quella esistente nel '41, perché « le forze popolari e progressiste » si erano orientate « intorno a determinati partiti che avevano differenti origini e svariate impostazioni politiche ». Perciò, sarebbe stato un errore, come si diceva nella *Introduzione* al manifesto, « proporsi di entrare in concorrenza per costituire ancora un altro partito ». Allora, nel '41, i promotori dell'appello avevano prospettato « la necessità di costituire un partito federalista che si proponesse di mobilitare direttamente le masse popolari propugnando un programma abbastanza completo di riforme sociali in diretta relazione coll'impostazione federalista », ma era chiaro che tale programma cadeva dal momento che esso era accolto e sostenuto da alcuni partiti. Per questo motivo, un convegno di federalisti, tenuto nelle primissime settimane dopo il crollo del fascismo, giunse concordemente alla decisione che occorre costituirne non un partito bensì un movimento. Stabili dunque che tale movimento non dovesse « ancora impegnarsi in formulazioni programmatiche troppo precise riguardo alla futura federazione europea e ai singoli problemi ad essa connessi, poiché — soggiungeva — troppi dati sono ancora fluidi ed incerti sia nel campo nazionale che in quello internazionale ». Partendo da tale premessa il movimento federalista dichiarava di trovarsi d'accordo con tutte quelle forze che si rivelassero favorevoli alla federazione europea, « da quelle comuniste

⁶ Cfr. il *Manifesto del movimento federalista europeo. Elementi di discussione*, quaderno n. 1 del Movimento federalista europeo, 29 agosto 1943.

a quelle strettamente liberali, e non si pronunciava astrattamente per una federazione in cui [fosse] stabilita a priori la dose di collettivismo e di capitalismo, di democrazia e di autorità in essa ammissibili ».

Era forse evidente, in queste parole, un passo indietro rispetto alle formulazioni del manifesto degli opuscoli e delle lettere scritte sempre nel '41, in cui si dichiarava che l'Europa avrebbe potuto diventare libera e unita solo lottando contro « le disuguaglianze e i privilegi sociali » e in cui si prospettava la possibilità di portare a termine il processo di unificazione inserendosi, « con coraggio e decisione », nella crisi che avrebbe colpito « tutte le vecchie istituzioni conservatrici ». Inoltre, si diceva ancora che « la rivoluzione europea, per rispondere alle nostre esigenze, dovrà essere socialista, cioè dovrà proporsi la emancipazione delle classi lavoratrici e la creazione per esse di condizioni più umane di vita »⁷. In un altro scritto⁸ si affermava che il nuovo « partito rivoluzionario » non avrebbe dovuto rappresentare « una coalizione eterogenea di tendenze, riunite solo transitoriamente e negativamente [...] », pronte a disperdersi ciascuna per la sua strada una volta raggiunta « la caduta del fascismo », ma avrebbe dovuto essere formato da uomini « d'accordo sui principali problemi del futuro », da uomini che avessero fatto « della rivoluzione europea lo scopo principale della loro vita ». Una rivoluzione che doveva consistere in un risolutivo superamento sia delle vecchie tendenze democratiche, sostanzialmente conservatrici perché assertrici di una libertà senza sfondo sociale, sia di quelle comuniste che abituavano gli operai a lottare per particolari rivendicazioni di classe o di categoria senza far loro connettere tali rivendicazioni con gli interessi generali della società. Se non si fosse riusciti a vincere queste due opposte tendenze, si sarebbe ricaduti nella vecchia contrapposizione delle classi a tutto vantaggio dei reazionari. Le due tendenze erano opposte solo in apparenza, ché in realtà convergevano nello stesso intento, che era quello di riportare la vita sociale al solito e tradizionale contrasto fra proletariato e capitalismo, instaurando un equilibrio che avrebbe equivalso ad una spartizione in zone di influenza.

Invece, nella mozione approvata nel convegno tenutosi nelle prime settimane dopo il 25 luglio '43, quasi tutti questi accenni ad un regime politico anche socialmente avanzato, quale necessaria premessa di una federazione europea, erano quasi dimenticati e si con-

⁷ Cfr. « I compiti del dopoguerra. La riforma della società », in *Manifesto del movimento federalista europeo*, cit.

⁸ « La situazione rivoluzionaria: vecchie e nuove correnti », *ibidem*.

dannava soltanto « qualsiasi forma di totalitarismo ». Poi, prendendo atto della nuova situazione che vedeva le correnti politiche antifasciste, dai liberali ai comunisti, accomunate nello stesso comitato, si dichiarava che il movimento federalista si trovava d'accordo con tutte le forze, da quelle comuniste a quelle strettamente liberali, e che non si pronunciava « astrattamente per una federazione in cui sia stabilita a priori la dose di collettivismo e di capitalismo, di democrazia e di autorità in essa ammissibile ». E, cosa forse ancor più grave, si lasciava libero ciascun paese di risolvere i « particolari problemi » che si fossero presentati nel suo ambito, poiché queste diverse soluzioni non potevano « costituire un elemento di differenziazione ». Il che voleva dire che si rinunciava a quella stretta somiglianza e interdipendenza di istituzioni e di regimi politici che era sembrata la condizione indispensabile per una Europa federata. Senza dubbio, dal 1941 al 1943 la lezione dell'esperienza doveva avere agito su queste prospettive federalistiche e, in particolare, notevole importanza doveva avere avuto l'intervento dell'Unione Sovietica nella guerra, tant'è vero che nella *Introduzione* all'opuscolo ricordato era esplicitamente detto che, già nel '41, erano state apportate al programma originario delle modifiche dettate dalla necessità di tener conto appunto di tale intervento. Inoltre, alla metà del '43, era abbastanza chiaro che la lotta contro il nazifascismo veniva condotta mediante un grande compromesso fra le potenze democratiche occidentali e il grande stato socialista, ed ecco da ciò l'esigenza di non chiudere troppo precipitosamente le porte all'ingresso nella federazione europea a paesi con sistemi politici diversi.

Ad ogni modo, in Italia, il periodo di più feconda affermazione delle idee federalistiche fu quello tra il 25 luglio e l'8 settembre, quando la caduta del fascismo parve liberare le forze politiche che erano rimaste a lungo compresse e diede loro la speranza di poter costruire una nuova Europa sulle posizioni che erano affiorate con slancio, non solo come reazione all'angusto nazionalismo della dittatura ma anche come ricordo di più lontane elaborazioni ottocentesche, in particolare, come si è detto, di quella mazziniana. Fu anche questo il motivo per cui le tendenze federalistiche rimasero quasi sempre confinate a determinati settori dell'antifascismo, al settore che faceva capo al partito d'azione, che era il partito che con maggior consapevolezza si era inserito nella tradizione democratica del secolo scorso e che, poi, aveva ripreso anche il pensiero dei giovani, come un Gobetti e un Rosselli, che si erano sacrificati nella dura lotta contro il fascismo. Così, si stabiliva una ideale continuità fra coloro che, nell'Ottocento e nel Novecento, erano stati gli sconfitti prima

della pesante conquista regia, e poi del regime delle camicie nere e questa nuova generazione del post-fascismo che si affacciava alla vita politica piena di speranze.

Ma se i quarantacinque giorni furono il momento migliore per queste posizioni, ben presto esse dovettero, per quanto sempre a fatica, rassegnarsi alla realtà internazionale che vedeva l'Italia inserita in un gioco più vasto di potenza e sostanzialmente assegnata alla direzione anglo-americana, e soprattutto inglese. A fatica, tant'è vero che quando il Parri, esponente del partito d'azione, si incontrò, a Lugano, il 3 novembre '43, con i rappresentanti inglese, McCaffery, e americano, A. Dulles, e parlò a questi dell'intenzione italiana di creare un vero esercito partigiano che potesse condurre una *guerra grossa* ed insisté anche con grande franchezza sul carattere repubblicano e antimonarchico della Resistenza nel suo complesso, trovò una adesione molto reticente e perplessa. Il fatto era che il McCaffery e il Dulles, in conformità alle istruzioni dei loro governi, pensavano ad una lotta che si limitasse a sporadiche e poco coordinate azioni di sabotaggio e, per quanto riguarda la pregiudiziale repubblicana, si trincerarono dietro « una pretesa incompetenza in merito » che poteva lasciare comprendere la loro scarsa volontà di seguire su tale terreno il Parri. Questi scrisse, alcuni anni più tardi, di aver tratto dal colloquio un senso di « profonda soddisfazione » perché in esso erano stati fissati « i termini generali di un accordo che rimase, pur attraverso chiarimenti, contestazioni e rinnovi successivi, fondamentale per l'impostazione dei nostri rapporti con gli alleati »⁹. Ma i lanci che vennero concordati a Lugano, alla fine di novembre non erano stati ancora effettuati e da Milano si inviava al CLN di Lugano un messaggio, perché lo trasmettesse a sua volta al McCaffery e al Dulles, in cui si diceva che se non fossero venuti i lanci promessi la resistenza italiana si sarebbe spostata « da un piano organico a una forma puramente endemica »¹⁰. Che era quello che gli alleati forse desideravano perché volevano tenere sotto il loro pieno controllo la lotta partigiana italiana e non potevano consentire che questa assumesse sviluppi soprattutto politici che non gradivano.

⁹ Cfr. MAURIZIO (F. Parri), *Il movimento di liberazione e gli Alleati. I protocolli di Roma*, in « Il movimento di liberazione », luglio 1949; L. VALIANI, *Tutte le strade conducono a Roma. Diario di un uomo nella guerra di un popolo*, Firenze 1947, pp. 113-15 (il Valiani accompagnò il Parri in Svizzera).

¹⁰ Documento nelle carte possedute da A. Damiani, riportato anche in: F. CATALANO, *Storia del CLNAI*, Bari 1956, pp. 86-7.

Un momento importante in questo contrasto fondamentale di prospettive e di interpretazione delle funzioni della Resistenza nel quadro di un più ampio rinnovamento non solo di strutture interne ma anche internazionale, è dato dalla lettera mandata dal McCaffery al Parri verso la metà del '44, in cui era detto con un tono molto risentito: « Molto tempo fa ho detto che il più grande contributo militare che potevate portare alla causa alleata era il sabotaggio continuo, diffuso, su vasta scala. Avete voluto delle bande. Ho appoggiato questo Vostro desiderio perché riconoscevo il valore morale di esse per l'Italia. Le bande hanno lavorato bene. Lo sappiamo. Ma avete voluto fare degli eserciti. Chi vi ha chiesto di fare così? Non noi. L'avete fatto per ragioni politiche, e precisamente per riintegrare l'Italia. Nessuno Vi farà colpa per questa Vostra idea. Ma non date nessun torto ai nostri generali se lavorano almeno essenzialmente con criteri militari. E soprattutto non cercate di indossare (*sic*) a noi degli scopi politici perché questi criteri ufficiali non si conformano in pieno agli scopi politici Vostri »¹¹. Questa lettera cercava di prevenirne un'altra che, come il McCaffery aveva saputo, il Parri aveva intenzione di mandargli per protestare contro « la cattiva volontà da parte alleata in materia di lanci », e il rappresentante inglese cominciava, pertanto, molto seccamente: « Per conto mio, può risparmiarsi la fatica di mandare un documento così concepito perché mi rifiuto assolutamente di accettare una simile accusa ». Ma, come si sarà potuto capire dalle sue parole riferite poco sopra, egli non aveva capito quasi nulla della nostra Resistenza se le attribuiva soltanto l'intenzione di « ri-integrare l'Italia », cioè di reinserire l'Italia nel novero delle potenze vincitrici sì da poter godere, al momento della pace, di particolari condizioni di favore: la politica internazionale, pertanto, continuava ad apparirgli dominata da rapporti di forza, secondo la vecchia e tradizionale concezione, ed il McCaffery, evidentemente, pensava sempre ad una soluzione dei problemi dell'immediato dopoguerra in cui gli stati vincitori avrebbero disposto a loro piacimento di quelli vinti. Questa preoccupazione di evitare, nei limiti del possibile, di essere costretti ad ammettere l'Italia a parità di condizioni nei consessi alleati e nella elaborazione della pace, traspare apertamente anche dai dispetti del primo ministro britannico, Churchill, sia a Roosevelt sia

¹¹ Cfr. F. CATALANO, *op. cit.*, p. 279; Ch. F. DELZELL, *I nemici di Mussolini*, Torino 1966 (riporta parzialmente la lettera e dice che essa, « amichevole ma ingenua », serve tuttavia « bene ad illuminare il pensiero alleato »); P. SECCHIA - F. FRASSATI, *La Resistenza e gli alleati*, Milano 1962, pp. 99-100 (l'originale si trova presso l'Archivio dell'Istituto per la storia del movimento di liberazione in Italia, a Milano).

a Stalin: il 21 settembre, infatti, egli scriveva al presidente americano: « Il problema di dare al governo Badoglio la posizione di alleato non rientra nel nostro immediato programma. Basterà la cobelligeranza. Su questa base noi dovremo lavorare per il graduale passaggio dell'Italia a una effettiva forza nazionale contro la Germania, ma, come abbiamo detto, essa dovrà guadagnarsi il biglietto. Utili servigi contro il nemico verranno da noi riconosciuti nell'applicazione delle condizioni di armistizio. In cambio, noi contiamo su Badoglio perché continui a lavorare per gli alleati sulle basi dell'armistizio. Nostro principio dovrà essere di determinare il compenso solo a risultati acquisiti [...] »¹². Ed al secondo ribadiva quello stesso giorno: « Si dovrà dire che utili servigi resi dal governo, dall'esercito e dal popolo italiano contro il nemico verranno riconosciuti durante l'attuazione dell'armistizio; ma che, sebbene il governo italiano sia libero di dichiarare guerra alla Germania, ciò non farà dell'Italia un'alleata, bensì soltanto una cobelligerante »¹³.

Certo, il Churchill temeva — e quasi certamente era convinto di avere il pieno consenso di Roosevelt e di Stalin — che un'Italia riammessa nel consesso delle libere nazioni potesse avanzare rivendicazioni che forse avrebbero sconvolto la sistemazione del dopoguerra, quale egli la immaginava: con un Mediterraneo completamente sotto il controllo britannico¹⁴. Inoltre, doveva senza dubbio nutrire il timore che una troppo recisa affermazione della volontà politica del popolo italiano potesse rafforzare le correnti repubblicane a danno della monarchia, che egli cercava, invece, di sostenere; ed è molto significativo che nessun accenno si trovi né nelle sue *Memorie* né nei suoi dispacci alla lotta partigiana, in cui evidentemente vedeva il pericolo di un rafforzamento delle correnti di sinistra (tutti aspetti, questi, della sua politica già ampiamente illustrati e noti). Il fatto era che egli considerava, prima ancora

¹² Cfr. W. CHURCHILL, *La seconda guerra mondiale*, vol. V, parte I, « La morsa si stringe », Milano 1951-65, p. 203.

¹³ Cfr. W. CHURCHILL, *op. cit.*, p. 207; *La seconda guerra mondiale nel carteggio di I. V. Stalin con Churchill, Roosevelt, Attlee, Truman*, vol. I, Roma 1957, p. 187; *Carteggio Churchill-Stalin, 1941-1945*, Milano 1965, p. 213.

¹⁴ Il 13 febbraio '44 il Churchill telegrafava a Roosevelt esprimendo la sua viva riluttanza a consentire che, in Italia, un nuovo governo politico sostituisse quello del Badoglio, perché questo, soggiungeva, « dovrà guadagnarsi la stima del popolo italiano, cercando di resistere alle nostre richieste: con ogni probabilità cercherà di sollevare obiezioni circa i termini dell'armistizio » (cfr. *La seconda guerra mondiale*, vol V, parte II, « Da Teheran a Roma », cit., p. 576). L'8 marzo ripeteva, in un altro dispaccio: « Sono certo che sarebbe estremamente spiacevole per i conquistatori vittoriosi trovarsi con le mani legate a opera di una parte della popolazione sconfitta » (*ibidem*, p. 581).

che avvenisse ufficialmente la divisione in zone d'influenza dell'Europa (decisa alla Conferenza di Mosca fra lui stesso e Stalin nell'ottobre '44), l'Italia come rientrante nella zona inglese, dato anche che la direzione della guerra in tale settore era stata riconosciuta dagli alleati al suo paese. Il che avrebbe dovuto, alla fine della guerra, condurre ad una pace in cui, nei riguardi delle singole nazioni, fossero prevalsi gli interessi dello stato egemone. Era la pace contro cui metteva giustamente in guardia A. Omodeo¹⁵: « Neanche il gruppo vincitore, egli scriveva in un opuscolo pubblicato durante i quarantacinque giorni, potrà dare un'impronta nazionalistica alla vittoria. Ripeterebbe quello che fu il vero errore che già si commise a Versailles: di considerare la vittoria conseguita da un gruppo di stati alleati come vittoria di diversi nazionalismi ciascuno individualmente preso. Una vittoria di coalizione è sempre frutto di contingenze complesse irriproducibili. Guai a rivendicarla come propria opera esclusiva (...) ». E, nel luglio-agosto '43, l'Omodeo, riprendendo quanto diceva anche il Croce sul carattere di guerra di religione assunto dal conflitto, affermava che la lotta in corso era una « guerra civile » perché l'Europa era « ormai livellata in una comune civiltà e gli indirizzi rappresentati da questa o da quella potenza [avevano] risonanza e presa in territori lontanissimi ». In Italia doveva ancora cominciare la Resistenza che avrebbe chiarito questo aspetto e che avrebbe reso concreto questo ricongiungimento del popolo italiano alla comune civiltà degli altri popoli europei nel culto degli stessi valori e nella aperta coscienza del crollo delle vecchie strutture politiche e sociali. Crollo che non avveniva soltanto all'interno di tutti gli stati che passavano attraverso l'esperienza della Resistenza, ma che avveniva anche, naturalmente e contemporaneamente, nella politica internazionale, dove, come metteva ancora in rilievo l'Omodeo, si dissolvevano i nazionalismi e si rendeva « possibile un ritorno ai concetti di nazionalità e di patria adattabili ad una soluzione federale d'Europa, come salvaguardia contro il ritorno di nuove guerre mondiali ». Ecco in che modo il desiderio di rinnovamento della propria patria in una democrazia più sincera e schietta di quella che era esistita prima del fascismo si collegava con il desiderio di rinnovamento della vita internazionale in una pacifica convivenza fra i popoli che avesse ripudiato la disumana tendenza « a piegare uomini pari a noi per cultura e vigore alla condizione di servi di un nuovo feudalesimo ».

Secondo l'Omodeo, pertanto, l'ideale di una patria europea

¹⁵ Cfr. A. OMODEO, « La confederazione europea », ora nel vol. *Libertà e storia. Scritti e discorsi politici*, Torino 1960, p. 68 ss.

era diventato attuale ed egli sosteneva che « l'internazionalismo, maturato per vie diverse da quelle profetate da Carlo Marx, s'impone[va] per le vie sognate da Giuseppe Mazzini ». Molto di questo spirito risorgimentale e mazziniano si sente negli accordi che furono stipulati, in due incontri il 12 e il 30 maggio (il primo nella zona di Barcelonnette e il secondo nell'alta Valle Maira), fra il delegato del CLN piemontese, Dante Livio Bianco, e il delegato della 2^{me} région (in Francia il territorio era stato diviso in 12 regioni), Max Juvenal. Nel documento conclusivo si esprimeva la reciproca soddisfazione per « le retrouvement d'une base d'entente commune » e si affermava che « la pleine solidarité et fraternité franco-italienne dans la lutte contre le fascisme et le nazisme et contre toutes les forces de la réaction », rappresentavano « la nécessaire phase préliminaire de l'instauration des libertés démocratiques et de la justice sociale, dans une libre communauté européenne ». Riconoscevano altresì che sia per l'Italia sia per la Francia la miglior forma di governo « pour assurer le maintien des libertés démocratiques et de la justice sociale, est celle républicaine », e ci si accordava « pour engager les forces des respectives organisations dans la poursuite des buts comme ci-dessus définis dans un esprit de pleine entente et sur un plan de reconstruction européenne »¹⁶. Certo, per i partigiani francesi dichiarare la loro fede repubblicana poteva essere una cosa abbastanza semplice e naturale, dato che la loro vita politica avrebbe sicuramente continuato a svolgersi in un quadro repubblicano, ma non altrettanto lo era per i partigiani italiani, che avevano, nell'Italia liberata, una monarchia che attendeva sì di essere sottoposta al giudizio popolare ma che era tuttavia difesa dagli alleati e che proprio da tale difesa traeva la sua maggiore forza nei riguardi delle correnti politiche democratiche. Si verificava, perciò, nelle montagne del Cuneese, in quel maggio del '44, quello che gli anglo-americani, e in particolare gli inglesi, temevano: cioè l'affiorare di tendenze repubblicane nella Resistenza italiana, qualora la si fosse lasciata libera, senza controllo. Ecco perché il McCaffery, sotto lo pseudonimo di Rossi, inviò un biglietto, alquanto duro, all'inizio del luglio '44, al presidente del CLNAI, A. Pizzoni, in cui diceva: « Disgraziatamente vedo apparire sempre più criteri di partito piuttosto che criteri nazionali, ma questo è umano e quasi inevitabile. L'importante è di tenerlo entro certi limiti e di far sì che il lavoro di resistenza e di rinnovazione

¹⁶ Cfr. D. Livio BIANCO, *Venti mesi di guerra partigiana nel Cuneese*, Cuneo 1946, pp. 101-06, ora in *Guerra partigiana*, raccolta di scritti, a cura di G. AGOSTI - F. VENTURI, Torino 1954, pp. 75-7. Cfr. anche F. CATALANO, *op. cit.*, pp. 256-57.

non ne soffra »¹⁷. Risputa, in questa specie di lezione di cui, come si vede, i rappresentanti alleati erano prodighi verso gli italiani, una profonda incomprensione di che cosa fosse, in realtà, la Resistenza, che non poteva ridursi alla lotta armata contro i nazifascisti e che doveva essere, necessariamente, accompagnata dal dibattito politico e dal tentativo di delineare nuove linee di ricostruzione interna e internazionale; altrimenti, avrebbe veramente corso il pericolo di diventare un esercito mercenario al servizio degli anglo-americani e solo pronto ad obbedire ai suoi voleri.

Oltre ai problemi particolari dell'azione contro il nemico comune, il documento approvato il 30 maggio a Barcellona affermava: « D'ores et déjà est prévue une étroite collaboration entre les respectives forces de résistance dans la phase insurrectionnelle qui devra assurer la conquête des libertés démocratiques ». Dante Livio Bianco, che di questo incontro ci ha lasciato una scarna ma non per questo meno partecipe rievocazione, scrive giustamente che i due popoli, che la retorica fascista e soprattutto l'attacco proditorio del giugno 1940 avevano cercato di dividere, « attraverso la comunanza della lotta [...] riaffermavano la loro fraternità, e si trovavano uno a fianco dell'altro, per una medesima causa. Sulle montagne e nelle valli del Cuneese, era un lembo della nuova Europa che emergeva dalle torbide acque dell'oppressione nazista »¹⁸. In verità, come si è visto, l'intesa, scaturita spontanea, non era solo sul programma militare e politico, ma anche sul contenuto ideologico da dare alla lotta partigiana (le libertà democratiche legate alla giustizia sociale; il regime repubblicano; la ricostruzione europea intesa come unione di liberi popoli democratici) e ciò sta a dimostrare come sulle montagne del Cuneese si fossero incontrati uomini che parlavano lo stesso linguaggio e che vivevano degli stessi ideali. Era un accordo in cui traspariva, evidente e sincero, lo spirito mazziniano di una affratellata comunità europea, di una alleanza dei popoli una volta liberati finalmente dai loro tiranni; ed anche la situazione si presentava adesso molto simile a quella entro cui doveva agire il Mazzini dopo il 1850, con grandi difficoltà da parte dei governi assoluti mentre i partigiani italiani e francesi dovevano combattere contro il nazifascismo che opprimeva buona parte dell'Europa. Ma quell'accordo, proprio perché era scaturito dall'incontro di due fedi politiche molto vicine, non poteva essere accolto da altre correnti, ed infatti i partiti moderati del CLN reagirono contro l'esplicita dichiarazione repubblicana, in cui vedevano quasi una

¹⁷ Cfr. *La Resistenza e gli alleati*, cit., p. 94.

¹⁸ Cfr. D. Livio BIANCO, *op. cit.*, pp. 78-9.

violazione della tregua istituzionale accettata da tutti i partiti per la durata della guerra.

Uno spirito simile a questo, sebbene avvolto da maggior cautela, si può ritrovare nelle conversazioni e negli accordi fra il CLNAI e il Comitato interregionale del Fronte di liberazione iugoslavo per il litorale sloveno (Poof) nel luglio '44. Questi colloqui erano stati preceduti da un manifesto scritto, il 10 giugno, dal CLNAI alla presenza dei delegati del movimento di liberazione sloveno, e inviati ai CLN della Venezia Giulia perché provvedessero a renderlo noto alle popolazioni. Bisognava vincere la tradizione fascista di violenza nei confronti degli slavi e bisognava anche vincere il ricordo della recente occupazione italiana della Croazia, e non a caso la Resistenza avviava trattative con i due popoli che maggiormente avevano sofferto per la politica fascista prima e durante la guerra, nel tentativo di dimostrare concretamente come la nuova Italia, che sarebbe uscita dalla Resistenza, avrebbe condotto una politica internazionale ben diversa e lontana da ogni spirito di sopraffazione. Il che era tanto più importante in quanto i governi Badoglio e Bonomi erano stati e continuavano ad essere, su questo punto, piuttosto reticenti e non osavano quasi prendere posizione anche perché più direttamente influenzati dal gioco di potenza che veniva intrecciato dai grandi stati sulla loro testa.

Il Manifesto del 10 giugno, pertanto, cominciava con una condanna esplicita della politica fascista, che aveva rotto con le tradizioni del nostro Risorgimento al quale ancora una volta ci si richiamava come alla più alta espressione di una condotta sinceramente democratica:

« [...] Nel ventennio trascorso, il governo fascista, inasprendo oltre ogni limite le violazioni del diritto di autodecisione dei popoli, contenute nei trattati di pace, e rompendo con le tradizioni del Risorgimento italiano, ha progressivamente aggravato l'errata impostazione già data ai vari problemi risultanti dalla annessione delle nuove province e ha svolto, nei confronti delle popolazioni slave, una politica di oppressione e di snazionalizzazione che suona ingiuria al buon nome d'Italia e che la storia giudicherà delittuosa, a danno del diritto di vita di popolazioni praticamente indifese [...]. Deve essere oggi chiaramente affermato e deve diventare convincimento di ogni italiano che i problemi derivanti dalla vicinanza e dalla convivenza dei due popoli occorre siano affrontati e risolti in uno spirito di mutua fratellanza e fiducia, nel rispetto dei diritti nazionali di ciascuno [...]. Le popolazioni della Venezia Giulia, cui la presente esortazione è diretta, non dimentichino che ogni popolo che si batte per la propria indipendenza e per le libertà democratiche, si batte anche per una causa comune a tutti i popoli ».

Questo appello delineava pure la nuova Europa, quale avrebbe dovuto uscire dalla guerra, un'Europa in cui fosse sempre presente e viva la necessità della collaborazione economica, « efficiente garanzia degli interessi vitali di ogni nazione », e fosse sentita l'esigenza « di una solidarietà nella ricostruzione dei paesi devastati dall'occupazione nazifascista ». Si trattava, peraltro, proseguiva il Manifesto, di soluzioni che dovevano essere tutte « prospettate nel quadro di una più larga e generale sistemazione politica ed economica dell'Europa ». D'altra parte, solo la lotta il più estesa possibile contro i nazifascisti avrebbe potuto, dimostrando che i figli migliori dell'Italia erano insorti « contro gli occupanti nazisti e i loro servi traditori fascisti », creare « le condizioni che permetteranno l'amichevole soluzione dei rapporti fra il popolo italiano e il popolo sloveno » [dalla mozione approvata il 19 luglio dal CLNAI insieme con i delegati del Quartier generale sloveno¹⁹]. E si ribadiva, in questa ultima mozione, che la soluzione definitiva dei problemi nazionali e territoriali sarebbe avvenuta « in armonia coll'autodecisione dei popoli ».

Più cautela, abbiamo detto, rivelavano questi accordi con il movimento di liberazione iugoslavo che non quelli dei giellisti con i partigiani francesi, anzitutto perché non vi si parlava di ordinamento repubblicano quale risultato auspicabile della lotta, e poi anche perché vi si poteva scorgere la preoccupazione del CLNAI di impegnare il popolo iugoslavo al rispetto degli « interessi nazionali italiani », nel timore che il futuro governo di quel paese, il quale, data l'estensione assunta in esso dalla guerriglia partigiana, sarebbe uscito dalla guerra come vincitore, volesse rivendicare territori che erano già stati motivo di dura contesa nel primo dopoguerra. E maggior cautela, infine, perché, come mise in rilievo il partito comunista in una lettera al CLNAI dopo le conversazioni del 19 luglio, si era voluto evitare di condizionare, come chiedevano gli sloveni, « il riconoscimento reciproco dell'unità e dell'indipendenza nazionale all'esistenza in Italia di un governo di democrazia e di libertà »²⁰, il che voleva dire che il Comitato aveva cercato di ottenere un esplicito impegno senza, a sua volta, impegnarsi e senza pregiudicare l'avvenire in nessun senso. Si può notare, in questa posizione, l'influenza delle correnti moderate e di

¹⁹ Il manifesto e la mozione si trovano presso l'Archivio dell'Istituto per la storia del movimento di liberazione in Italia, a Milano, e passi di essa sono stati anche pubblicati da F. CATALANO, *op. cit.*, pp. 195-96, 201-03; cfr. pure: M. PACOR, *Confine orientale. Questione nazionale e Resistenza nel Friuli-Venezia Giulia*, Milano 1964.

²⁰ Documento presso l'Archivio ricordato; cfr. pure F. CATALANO, *op. cit.*

destra, che avevano già protestato dopo il Manifesto del 10 giugno: in particolare, la democrazia cristiana con una sua lettera giunta al CLNAI il 14 luglio, cioè poco prima dei nuovi accordi del 19, aveva fatto osservare che il giudizio sulle « violazioni del diritto di autodeterminazione dei popoli » implicava una valutazione poco obiettiva nei riguardi del popolo italiano (ma quel giudizio non si riferiva al popolo italiano, bensì al governo fascista): infatti, a suo parere, il confine orientale era stato fissato con trattati accettati da legittimi rappresentanti iugoslavi, in condizioni di piena libertà e parità. In quanto, poi, all'autodeterminazione delle popolazioni giuliane la DC la riteneva una condizione poco equa per l'Italia, perché molti dei giuliani mistilingui o alloglotti, che gravitavano verso il nostro paese, dopo vent'anni di regime fascista covavano un così profondo risentimento che l'applicazione del principio di autodeterminazione non avrebbe potuto dare l'esatta espressione della volontà popolare²¹. Su tali concetti insisteva pure il partito d'azione, in alcune proposte di emendamento al manifesto presentate lo stesso giorno, 14 luglio, e concordate con il partito d'azione triestino: « Sembra che il manifesto sia compilato da persone che non hanno esaminato il problema della Venezia Giulia con spirito di equità proprio nei confronti di quella parte della popolazione italiana che dovrebbe, in ogni caso, ottenere una maggiore comprensione da parte del Comitato di liberazione nazionale ». Fra le proposte avanzate la più importante forse era quella di sostituire alle parole « diritto di autodeterminazione dei popoli » le altre « diritti delle minoranze », questo perché la questione della autodeterminazione non andava più posta in discussione, essendo stati i confini territoriali accettati in trattati liberamente conclusi da legittimi rappresentanti iugoslavi, mentre proprio la popolazione italiana della Venezia Giulia aveva dovuto subire le più gravi angherie fasciste ed era stata trattata come una colonia, sicché c'era da dubitare che il principio di autodeterminazione potesse rispecchiare l'anima italiana della regione²².

Rispuntavano, indubbiamente, preoccupazioni nazionalistiche che, in definitiva, minavano alla base il pur proclamato spirito di intesa europea al quale avrebbe dovuto ispirarsi la nuova sistemazione del vecchio continente. In realtà, se era vero che la popolazione italiana aveva dovuto subire le prepotenze e le angherie del fascismo, queste prepotenze erano state molto più gravi nei con-

²¹ Archivio cit.; F. CATALANO, *op. cit.*, pp. 197-98.

²² Archivio cit.; F. CATALANO, *op. cit.*, pp. 198-99. Per tutte queste trattative, cfr. anche: L. VALIANI, *Tutte le strade conducono a Roma*, cit.; G. PALADIN, *La lotta clandestina di Trieste nelle drammatiche vicende del CLN della Venezia Giulia*, Trieste 1954.

fronti della popolazione slava; e, poi, si sarebbe dovuto anche distinguere fra le varie classi della popolazione italiana, alcune delle quali erano state oppresse, come d'altronde in tutto il resto del paese, mentre altre erano state favorite a danno delle prime e soprattutto degli slavi. Pertanto, cercare di evitare le conseguenze politiche e sociali del « diritto di autodeterminazione » e sostituire ad esso, con un gioco di parole che avrebbe voluto diventare anche una precisa linea di condotta, i « diritti delle minoranze », aveva il solo significato di una fuga dinanzi al vero problema. O si accettava il principio dell'autodeterminazione, anche se a nostro svantaggio, o non lo si accettava ed allora era inutile ricercare soluzioni formali più o meno eleganti. Ma queste proteste non riuscivano a negare il fatto che il CLNAI avesse approvato all'unanimità una recisa condanna della politica oppressiva del fascismo e avesse delineato un futuro « di mutua fratellanza e fiducia, nel rispetto dei diritti nazionali » di entrambi i popoli, richiamandosi alla lezione del Risorgimento, un Risorgimento che usciva purificato dalle contaminazioni fascistiche che avevano cercato di presentarlo come una anticipazione delle tendenze totalitarie. Era chiaro, pertanto, che la nuova Europa avrebbe dovuto essere basata sul rispetto di ciascun popolo e sulla fratellanza democratica delle varie nazioni: programma, questo, che corrispondeva ai propositi di profondo rinnovamento interno vivamente sentiti soprattutto da alcuni partiti del CLN, anche perché senza un contemporaneo rinnovamento della politica internazionale ben difficilmente avrebbero potuto sussistere strutture sinceramente democratiche, dato che queste avrebbero sempre corso il pericolo di venire minate dal risorgere del deleterio e mortifero spirito nazionalistico. Era quanto osservava *Libero*, su « Lo Stato moderno » dell'agosto '44, il quale scriveva: « Non è pensabile perseguire un sistema di forme democratiche all'interno degli stati, quando un analogo sistema di forme democratiche non si applichi nell'ambito dei rapporti fra gli stati medesimi »²³. Eppure, il problema della federazione europea appariva ora di difficile realizzazione a questo periodico clandestino che faceva capo al partito d'azione, ed ancora *Libero* affermava, nel precedente numero di luglio²⁴, che bisognava stare attenti a non « creare il mito » della federazione europea, come se essa avesse potuto risolvere di colpo tutti i gravi problemi che continuavano a

²³ Cfr. LIBERO, *I problemi della pace*, in « Lo Stato moderno », agosto 1944, pp. 4-6.

²⁴ *Federazione europea e problemi particolari*, in « Lo Stato moderno », luglio 1944, pp. 10-2.

dividere i popoli del vecchio continente e che avrebbero continuato a dividerli. Anzitutto, l'auspicata federazione non avrebbe dovuto abbracciare, « salvo il caso di rivolgimenti per ora non prevedibili, tutta l'Europa in senso geografico », il che implicava già una rinuncia rispetto al programma originario che si era cercato di salvare durante i quarantacinque giorni. E poi *Liberò* esortava a vedere gli ostacoli che si frapponivano al conseguimento di quell'alto ideale e a non perdere « di vista i molti problemi parziali, per non rischiare di lasciar sfuggire anche quelle realizzazioni che permetterebbero da un canto di risolvere nel modo meno peggiore possibile determinate questioni, dall'altro di preparare concretamente la Federazione, spianandole il terreno ». Insomma, la federazione rimaneva sempre la conclusione ultima del travaglio della guerra e della Resistenza, ma si era acquistata una più precisa consapevolezza delle difficoltà che si sarebbero opposte al suo raggiungimento; la realtà dei due schieramenti diversi, in cui, pur nell'alleanza, era divisa la coalizione antinazista, sembrava influenzare anche questi sostenitori di una unità europea, quando affermavano che essa non avrebbe potuto abbracciare tutta l'Europa. Inoltre, quella preoccupazione di non perdere di vista i « molti problemi particolari », cioè quell'invito, sotto certi aspetti, amaro a tener conto della realtà, implicava già una certa rinuncia a perseguire il programma massimo per accontentarsi di un programma minimo che permettesse di « risolvere nel modo meno peggiore possibile determinate questioni ».

Si poteva concludere, dunque, che proprio nei mesi in cui, fra il giugno e l'agosto del '44, la Resistenza italiana trovava il suo maggior slancio combattivo e creativo, anche in concomitanza con l'avanzata alleata che, dopo la liberazione di Roma e di Firenze, si sperava che potesse essere molto rapida, l'ideale della federazione europea andasse perdendo vigore, battuto dalla complessa situazione internazionale e dal compromesso fra i sovietici e gli anglo-americani che minacciavano di togliere respiro ai paesi del vecchio continente incanalandone la politica nelle vie della lotta di potenza.

Il tentativo di reagire a questa situazione internazionale era stato compiuto, sebbene forse poco coscientemente, da Dante Livio Bianco quando aveva stipulato gli accordi del maggio con i *maquisards* francesi: poco coscientemente, ché egli, molto probabilmente, aveva voluto reagire solo contro l'atteggiamento tenuto da P. Togliatti che, appena giunto in Italia alla fine del marzo '44, si era detto disposto a collaborare con la monarchia e con Badoglio, capo-

volgendo in pieno la condotta dei partiti del CLN i quali fino allora si erano battuti per l'abdicazione di Vittorio Emanuele III e per la sostituzione del governo tecnico ed amministrativo con un governo politico. Questo può spiegare la forte accentuazione, negli accordi delle valli del Cuneese, del problema della repubblica, dichiarato preliminare e indispensabile per l'instaurazione di una vera e sostanziale democrazia in Italia, mentre il gesto del capo del partito comunista era sembrato, a non pochi azionisti, aver riscattato la monarchia e averla rimessa di pieno diritto nel gioco politico democratico²⁵.

In realtà, si erano scontrate le due linee fondamentali che caratterizzarono la Resistenza italiana: da un lato quella che faceva capo al partito d'azione e anche al partito socialista, più intransigente sul problema del sostanziale rinnovamento delle strutture interne e della politica internazionale (per motivi principalmente democratici il partito d'azione e per motivi di classe il partito socialista), e dall'altro quella che faceva capo al partito comunista, più duttile e meno rigida, pronta a collaborare anche con coloro che

²⁵ V. la lettera di L. Valiani a C. L. Ragghianti del 20 aprile '44 da Milano (nel vol. *Una lotta nel suo corso. Lettere e documenti politici e militari della Resistenza e della Liberazione*, a cura di S. CONTINI BONACOSCI - L. RAGGHIANI COLLOBI, con prefaz. di P. Parri, Venezia 1954): « A mio parere personale, a Napoli recitano una indegna commedia. Ha fatto bene Cianca a non voler aderire ad un nuovo governo Badoglio; il maresciallo, rivelatosi al colmo dell'inetitudine l'8 settembre, quando pur disponeva di un esercito e di uno stato, farà figura ancora peggiore se una qualsiasi crisi (non dico necessariamente bellica, anche semplicemente diplomatica, economica, sociale) dovesse sorgere [...]. Questa volta l'antifascismo si renderà, agli occhi del paese e dell'estero, corresponsabile dell'incapacità del maresciallo e della burocrazia [...] » (p. 118). Anche in sede più propriamente storica il giudizio degli ex azionisti è rimasto negativo: cfr. C. L. RAGGHIANI, *Disegno della liberazione italiana*, Pisa, ultima ed., 1962, che parla di « vero e proprio punto di frattura nella storia recente italiana » e che scrive: « Sentii allora profondamente quanto il gesto di Stalin e di Togliatti spostasse le basi della rivoluzione italiana in corso, in quanto lo schieramento su due fronti internazionali dei partiti antifascisti portava con sé, come inesorabile conseguenza, l'indebolimento della capacità autonoma delle forze politiche antifasciste di risolvere la situazione del paese con una politica unitaria di fronte agli alleati [...]. Credetti allora, e credo anche adesso, che il vero punto di crisi della soluzione rivoluzionaria della lotta di liberazione fu determinato dall'accordo Togliatti-Badoglio » (pp. 142-43 e 147). Anche i delegati regionali del p. d'a. dell'Italia settentrionale espressero, il 25 aprile, il loro parere contrario alla mossa del Togliatti, dichiarando di considerare « il nuovo governo legato a circostanze transitorie e di carattere provvisorio », ma, il 22 aprile, il CLNAI aveva approvato all'unanimità una mozione in cui diceva di voler collaborare « pienamente col governo democratico di guerra ora costituitosi a Napoli con la partecipazione di tutti i partiti antifascisti, governo che dovrà condurre la guerra per la liberazione del paese e per l'annientamento dei residui fascisti » (cfr. F. CATALANO, *op. cit.*, pp. 158-59). Tuttavia, anche in queste frasi è possibile sentire almeno l'eco di un giudizio negativo nella voluta limitazione dei compiti del governo a quelli puramente militari per la condotta della guerra contro i nazifascisti.

erano ritenuti i più decisi avversari di un profondo rinnovamento della società italiana. Tale linea comunista era stata, in un certo senso, anticipata dalla posizione assunta dai delegati comunisti nelle riunioni che erano state tenute, nel maggio-giugno '43; a Roma e a Milano fra gli esponenti dei partiti antifascisti, quando avevano affermato di essere disposti a rinviare la questione istituzionale purché il re prendesse l'iniziativa di liquidare il fascismo e il Mussolini, proposta che già allora aveva incontrato l'opposizione degli azionisti e dei socialisti²⁶. Ma dopo l'8 settembre, nel CLN, i comunisti si erano sempre dichiarati d'accordo con le altre correnti nell'atteggiamento contrario alla monarchia e al Badoglio, e l'11 dicembre '43, avevano discusso e approvato, a Roma, con gli altri due partiti di sinistra una lettera che preannunciava l'altra successiva del CLN centrale di Roma del 31 gennaio con cui si investiva il Comitato di Milano dei poteri di « governo straordinario del Nord ». In quella lettera i tre partiti esortavano a continuare, in seno al CLN, la più « ferma e radicale intransigenza nei riguardi della monarchia e di Badoglio », perché il crollo della società monarchico-fascista, avvenuto l'8 settembre, era ormai da ritenersi irrevocabile e definitivo e l'unità nella lotta contro i tedeschi ed i fascisti poteva raggiungersi soltanto con le forze politiche e sociali raccolte nei CLN, ma non mai con Vittorio Emanuele III e con Badoglio: « Unione nazionale — si diceva con forza — sotto l'insegna del CLN, sì, unione nazionale sotto l'insegna della monarchia e di Badoglio, no »²⁷.

²⁶ Cfr. P. MONELLI, *Roma 1943*, Roma 1945, nuova ed., Milano 1963, pp. 125-26; M. ALICATA, « Partiti e movimento popolare intorno al 25 luglio », in *Trent'anni di vita e di lotta del PCI*, cit., pp. 162-67; C. NEGARVILLE, « L'origine del Comitato di Liberazione Nazionale », *ibidem*, p. 161; F. CATALANO, *op. cit.*, pp. 18-9.

²⁷ Archivio del CLNAI presso l'Istituto per la storia del movimento di liberazione in Italia, Milano; F. CATALANO, *op. cit.*, pp. 115-16. V. anche *Il rapporto di Ermete* (A. Novella), 26 marzo 1944, in « Critica marxista », marzo-aprile 1965: in esso era detto che « le responsabilità essenziali di questa situazione [senza vie di uscita per i partiti antifascisti] pesano sulla monarchia e sul governo Badoglio i quali, mettendo interessi di casta e di gruppi reazionari al disopra degli interessi del paese, hanno voluto respingere la soluzione democratica del problema governativo che è stata proposta dal CLN di Ro. [Roma] e negato ai partiti antifascisti la direzione del paese e della guerra », e il Novella si richiamava anche a quanto aveva dichiarato, prima di ritornare in Italia, Ercoli (P. Togliatti): « Noi dobbiamo reagire energicamente contro ogni tendenza al compromesso con gli elementi filo-fascisti-monarchici e fissarci nella richiesta di un governo democratico (direi nazionale e democratico, come ha detto Ercoli, basato sui partiti antifascisti) ». Ma queste posizioni sono rapidamente liquidate, ora, da una nota redazionale della rivista premessa a questi documenti, in cui si sostiene che esse furono « manifestazioni d'infantile estremismo » alimentate dalle *incomprensioni* che non mancarono, anche all'interno del partito, e dalle « resistenze settarie », mentre si

Eppure, subito dopo la mossa del Togliatti, anche il partito comunista nell'Italia occupata approvò senza apparenti riserve il notevole mutamento imposto alla condotta dell'antifascismo, ed il 5 aprile invitava il CLNAI ad accettare le proposte « fatte a Napoli dal compagno Ercoli »: « Noi domandiamo che il Comitato di liberazione nazionale entri a bandiere spiegate nel governo della nazione: non vediamo e non vi è altra via per far uscire il paese dalla tragica situazione nella quale si trova attualmente [...] »²⁸. Senza dubbio, si trattava veramente di un quasi radicale mutamento ed il Togliatti con il suo gesto inseriva direttamente anche l'Italia nella politica di potenza che veniva condotta fra i sovietici e gli anglo-americani pur all'ombra della grande alleanza di guerra. Ancora una volta, il capo del comunismo italiano si dimostrava fedele esecutore delle direttive di Stalin, che cercava, in quel periodo, con una intensa attività, di scalzare le posizioni occidentali nei paesi che avrebbero dovuto rientrare nella loro zona di influenza. Infatti, c'era stato, il 13 marzo '44, il riconoscimento da parte dell'URSS del governo italiano con il quale essa aveva ristabilito le relazioni diplomatiche, annuncio, questo, di una più intensa attività diplomatica sovietica nel settore del Mediterraneo²⁹. Si poté capire che proprio verso tale più diretto intervento era rivolta la politica di Stalin anche dal suo atteggiamento nei riguardi dell'organismo unitario rappresentato dal Comitato nazionale francese di liberazione, la cui unificazione era stata auspicata dagli alleati senza però che questo valesse a mutare la posizione di Roosevelt e del Churchill contraria a concedergli il riconoscimento. Stalin, per-

tenta di avvalorare l'idea che i comunisti si fossero sempre « attenuti coerentemente e costantemente ad una linea unitaria che costituì la premessa alla cosiddetta "svolta di Salerno" ».

²⁸ Archivio del CLNAI, cit.; F. CATALANO, *op. cit.*, p. 159.

²⁹ Poco dopo il riconoscimento, il 26 marzo, « l'Unità » mostrava di voler interpretare il gesto sovietico in senso antimonarchico e, perciò, anche in senso contrario al governo Badoglio e agli alleati, ma solo in quanto questi ultimi avevano reso vani per cinque mesi « i tentativi fatti dagli antifascisti per costituire un governo veramente democratico » (art. di cui sono riferiti alcuni passi da A. LEPRE, *La svolta di Salerno*, Roma 1966, p. 87). Ma L. Valiani, nella lettera citata a C. L. Raghianti, del 20 aprile '44 (nel vol. *Una lotta nel suo corso*, cit.) scriveva giustamente che Mosca aveva cercato di avere nel Mediterraneo una pedina da contrapporre agli anglo-americani (pp. 118-19). Per una storia minuta e precisa delle trattative che condussero al riconoscimento, cfr. M. TOSCANO, « La ripresa delle relazioni diplomatiche fra l'Italia e l'Unione Sovietica nel corso della seconda guerra mondiale », nel vol. *Pagine di storia diplomatica contemporanea*, vol. II, *Origini e vicende della seconda guerra mondiale*, Milano 1963, p. 339 ss.: appunto il Toscano accenna, per quanto riguarda l'Italia, al « malcontento provato [da Mosca] per la parte di spettatrice riservatela da Londra e da Washington nella trattazione della politica italiana e del desiderio di assicurare all'URSS una posizione nella Penisola equivalente a quella goduta dagli anglo-americani » (p. 356).

tanto, scriveva, il 26 giugno '44, al Churchill che, « dopo l'appello ufficiale rivolto agli alleati dal Comitato nazionale francese, rappresentato da Giraud e de Gaulle, in cui si chiedeva di riconoscere questo comitato, [era] sembrato al governo sovietico che il rifiuto di accordare questo riconoscimento sarebbe riuscito incomprensibile all'opinione pubblica francese ». Soggiungeva di non possedere « informazioni che possano giustificare l'odierna posizione del governo britannico », e concludeva ribadendo l'interessamento dell'Unione Sovietica per gli affari francesi ³⁰.

Tale maggiore attività poteva trovare la spiegazione nella mancata e continuamente rinviata apertura del secondo fronte da parte degli anglo-americani ³¹, che poteva far nascere in Stalin il sospetto che questi volessero consentire all'esercito tedesco di opporre la più aspra resistenza all'avanzata delle armate sovietiche, verso occidente; egli, pertanto, avrebbe pensato di uscire, almeno sul piano diplomatico, dall'isolamento al quale cercavano di costringerlo i suoi alleati ³². Ma, così facendo, penetrava nella sfera che il Churchill considerava riservata al proprio paese; d'altra parte, lo stesso *premier* inglese aveva cercato di avviare, prima delle decisioni sovietiche (sicché queste potrebbero sembrare una conseguenza), una politica tendente a penetrare in quella che Stalin riteneva dovesse essere la sua zona, cioè in Polonia, che il Churchill, in conversazioni a Washington verso la fine del maggio '43 sulla « possibile sistemazione postbellica del mondo », aveva affermato che avrebbe dovuto, insieme con la Cecoslovacchia, rimanere alleata e in relazioni amichevoli con la Russia ³³. Ma il 1° febbraio '44 in un messaggio segretissimo e personale al suo « amico e compagno Stalin » mostrava di volere appoggiare il governo polacco in esilio costituito a Londra e metteva in guardia Stalin contro « la costituzione a Var-

³⁰ Cfr. *La seconda guerra mondiale nel carteggio di I. V. Stalin con Churchill, Roosevelt, Attlee, Truman*, vol. I, cit., p. 159.

³¹ I rimproveri, le lamentele di Stalin per la mancata apertura furono continui e insistenti in tutto questo periodo, come risulta dal carteggio da lui scambiato con gli altri capi alleati, e effettivamente c'era in Churchill il desiderio di buttare tutte le forze anglo-americane nel settore del Mediterraneo, che egli considerava più importante per l'impero britannico e quello anche che gli avrebbe potuto consentire, mediante l'invasione dell'Italia, di giungere il più rapidamente possibile ad arrestare l'avanzata sovietica all'Istria e in Austria. Ma, naturalmente, cercava di nascondere questo suo intento a Stalin (cfr. W. CHURCHILL, *La seconda guerra mondiale*, vol. IV, *La svolta fatale*, parte II, « La battaglia d'Africa », Milano 1951-65, p. 875 ss.).

³² Tant'è vero che, come ha messo in rilievo il TOSCANO, *art. cit.*, p. 35, dopo l'apertura del secondo fronte l'interesse di Mosca per il fronte italiano diminuì in misura sensibile.

³³ Cfr. W. CHURCHILL, *La seconda guerra mondiale*, vol. IV, cit., p. 942.

savia di un governo polacco diverso », perché ciò avrebbe fatto nascere « in Gran Bretagna e negli Stati Uniti un fermento pregiudizievole per quello stretto accordo fra le tre Grandi Potenze dal quale dipende il futuro del mondo »³⁴. Il 27 febbraio, poi, in un altro dispaccio si sforzava di impegnare il governo sovietico a « riconoscere e rispettare la sovranità, l'indipendenza e l'integrità della Polonia ricostituita e il suo diritto a risolvere i suoi problemi interni senza interferenze straniere »³⁵. Tutte richieste che provocavano una sdegnosa risposta di Stalin del 3 marzo: « Ora che ho letto il resoconto dettagliato della vostra conversazione con i capi del governo polacco in esilio, sono ancor più convinto che uomini di quel genere non potranno mai stabilire delle normali relazioni con l'URSS »³⁶.

Perciò, sembra quasi di poter dire che la politica russa verso il de Gaulle e verso il Badoglio sia stata determinata dal desiderio di reagire a questa ingerenza britannica che penetrava nei paesi sui confini dell'Unione Sovietica. A confermare tale impressione potrebbe stare l'irritazione che il riconoscimento concesso da Stalin al governo italiano provocò nel Churchill, irritazione che chiaramente traspare dalle sue *Memorie*: « A questo punto [mentre cioè si svolgeva una fitta corrispondenza fra lui e Roosevelt sulla necessità di eliminare Vittorio Emanuele III e il Badoglio: egli si mostrava recisamente contrario, mentre il presidente americano, dietro il parere del comandante in capo e dei suoi consiglieri politici, era molto più favorevole] i russi complicarono la situazione, inviando un loro rappresentante ufficiale presso il governo Badoglio senza consultarci »³⁷. *Senza consultarci*: evidentemente, il Churchill era sempre più convinto che tutto ciò che avveniva nel settore del Mediterraneo dovesse essere sottoposto alla sua approvazione, e in particolare ciò che riguardava l'Italia: questo perché, egli diceva in un dispaccio a Roosevelt del 14 marzo '44, l'impero britannico aveva perduto

³⁴ Cfr. il *Carteggio Churchill-Stalin, 1941-1945*, cit., p. 255.

³⁵ *Ibidem*, p. 266.

³⁶ *Ibidem*, p. 270.

³⁷ Cfr. W. CHURCHILL, *La seconda guerra mondiale*, vol. V, cit., p. 583. Cfr. anche l'art. di M. TOSCANO, cit., il quale parla della « reazione negativa degli anglo-americani » che prese « corpo sotto forma di una comunicazione al maresciallo Badoglio del capo della Commissione di controllo, generale MacFarlane, in cui si dichiarava che il governo italiano non aveva il diritto di entrare in qualsiasi intesa con qualunque potenza straniera, sia alleata che neutrale, senza il consenso del comandante supremo alleato, consenso che avrebbe dovuto essere richiesto per il tramite della Commissione di controllo » (pp. 347-48; cfr. pure P. BADOGLIO, *L'Italia nella seconda guerra mondiale*, Milano 1946, p. 175). Il Toscano, poco più oltre, accenna anche alla *diffidenza* di Londra e Washington per i nuovi rapporti stabiliti fra il governo Badoglio e Mosca (p. 352).

nella lotta contro questo paese 232.000 uomini, senza contare le navi. Pertanto, soggiungeva, « sono certo che il nostro parere in proposito sarà tenuto da voi nella considerazione che merita. Dovremo fare ogni sforzo per agire di pieno accordo »³⁸. Il che equivaleva ad un invito al presidente americano a superare le divergenze sulla politica da seguire verso l'Italia di fronte al nuovo pericolo di una penetrazione dell'Unione Sovietica nel Mediterraneo. In questo stesso dispaccio scriveva: « I russi hanno annunciato di avere inviato un ambasciatore regolarmente accreditato presso il governo italiano, con il quale noi ci troviamo, formalmente, ancora in stato di guerra. Ritengo che non sarebbe saggio, senza ulteriore esame, accettare il programma dei cosiddetti sei partiti e chiedere l'immediata abdicazione del re e la nomina del signor Croce a luogotenente del Regno ».

Come si può capire da queste parole, il Churchill doveva pensare che l'unico modo di controbattere la mossa sovietica fosse quello di sottrarre il governo Badoglio, che la politica di Stalin aveva contribuito a rafforzare contro l'opposizione dei partiti antifascisti, e dare a questi ultimi — che egli, peraltro, considerava, con un certo disprezzo, « gruppi politici privi di reale base nel paese » e diceva costituiti dai « superstiti relitti dei partiti politici »³⁹ —, la responsabilità del potere. Questo perché i russi, come lo stesso *premier* inglese aveva riconosciuto il 13 marzo in una lettera a Roosevelt, da « uomini realistici » quali erano, appoggiavano il re e Badoglio, ritenendo che, tutto sommato, potesse « riuscir loro

³⁸ Cfr. W. CHURCHILL, *La seconda guerra mondiale*, vol. V, cit., p. 583. Fu per questo motivo che il ministro degli Esteri nel governo Badoglio, Prunas, fu avvertito che sarebbero stati fatti passi a Mosca per riportare i sovietici nel quadro armistiziale e, in generale, per reinserirli, anche per quanto concerneva l'Italia e il Mediterraneo, entro limiti di azioni concordate e preventivamente coordinate fra Mosca, Londra e Washington (cfr. M. TOSCANO, *art. cit.*, p. 349. Cfr. inoltre: Cordell HULL, *The Memoirs of Cordell Hull*, New York 1948, vol. II, p. 1449 ss.; H. FEIS, *Churchill, Roosevelt, Stalin. The War they waged and the Peace they sought*, Princeton 1957, pp. 327-28).

³⁹ Questa interpretazione può essere avvalorata dal fatto che, prima, il Churchill respingeva recisamente qualsiasi proposta di formare un nuovo governo con i rappresentanti dei partiti politici, nessuno « dei quali, egli diceva a Roosevelt il 13 febbraio '44, possiede il minimo titolo per governare, né per elezione né per diritto » (cfr. *La seconda guerra mondiale*, vol. V, cit., p. 576), mentre ora ammetteva la possibilità di un « ulteriore esame », cioè riconosceva, in linea di massima, che si sarebbe anche potuto accettare il programma dei sei partiti. Il Croce (cfr. *Quando l'Italia era tagliata in due. Estratto di un diario, luglio 1943-giugno 1944*, Bari 1948, p. 99) scriveva che « la colpa di quanto è accaduto o stava per accadere è tutta degli uomini politici anglo-americani, dei Churchill e degli Eden e dei Roosevelt che hanno per più mesi respinto le ragionevoli e ragionate proposte e le premure dei liberali e democratici italiani, che chiedevano l'allontanamento del re per formare un governo democratico ».

utile servirsi del re e di Badoglio fino al momento in cui tutto sia pronto per una soluzione rivoluzionaria »⁴⁰. Fu probabilmente perché avvertì questo pericolo che Stalin decise la seconda mossa, che consistette nell'invio nell'Italia liberata di P. Togliatti, il quale, dichiarando di voler far partecipare il partito comunista al governo Badoglio, prevenne l'eventuale intenzione degli anglo-americani di lasciar cadere il ministero per sostituirlo con un altro formato dai partiti antifascisti. L'interesse dell'Unione Sovietica a sostenere il Badoglio era tanto più evidente in quanto questi, dopo il riconoscimento del 13 marzo, era legato ad essa dai vincoli della riconoscenza, riconoscenza che molto probabilmente non avrebbero sentito allo stesso modo gli esponenti politici. Così, consolidava, nel tempo stesso, sia il Badoglio sia la monarchia, liberandoli dalla pressione e dagli attacchi dei partiti democratici. Di conseguenza, la mossa del Togliatti⁴¹ conseguiva un risultato che a Stalin doveva sembrare di grande importanza, cioè riusciva ad evitare, anche perché si poteva essere sicuri che le altre correnti politiche sarebbero state costrette a seguire la condotta dei comunisti⁴², che il governo esistente venisse messo in discussione. Ma un altro risultato ancora quella mossa conseguiva, un risultato che, senza dubbio, doveva stare a cuore allo stesso Stalin: infatti, essa dimostrava agli occidentali che l'Unione Sovietica era pur sempre disposta al compromesso, ad un accordo che stabilisse con precisione le rispettive zone di influenza e di espansione e che, perciò, allargasse e rafforzasse, chiarendo anche i punti oscuri, l'alleanza di guerra. Questo perché il Togliatti trasferiva nella politica interna italiana i termini della intesa che vedeva impegnati contro lo stesso nemico gli stati capitalistici e il più grande stato socialista; e se questa intesa funzionava sul piano internazionale, non c'era nessun motivo che essa non funzionasse sul piano interno attraverso la collaborazione dei partiti antifascisti con il governo della monarchia. Né era affatto

⁴⁰ Cfr. W. CHURCHILL, *La seconda guerra mondiale*, vol. V, cit., p. 582.

⁴¹ Cfr. su di essa il recente volumetto di A. LEPRE, *La svolta di Salerno*, cit., in cui, peraltro, è accettata la tradizionale interpretazione comunista della « svolta », celebrata acriticamente come un evidente sintomo della « politica di unità nazionale » del partito comunista e come quella che avrebbe contribuito in maniera decisiva a rimettere in moto la situazione politica, che era andata ristagnando in quei ultimi tempi.

⁴² B. Croce scriveva nel suo *Diario* (cfr. *Quando l'Italia era tagliata in due. Estratto di un diario, luglio 1943-giugno 1944*, cit., sotto la data del 2 aprile), parlando dell'« improvviso cambiamento di scena politica » operato dal Togliatti: « È certamente un abile colpo dalla Repubblica dei Soviet vibrato agli anglo-americani, perché, sotto colore d'intensificare la guerra contro i tedeschi, introduce i comunisti nel governo, facendoli iniziatori di nuova politica sopra o contro gli altri partiti, che si troveranno costretti a seguirli [...] » (p. 98).

vero quanto disse il Togliatti il 3 ottobre '44 a Firenze giustificando la sua iniziativa per la formazione di un governo nazionale democratico: « Alcuni mesi fa si era creata una situazione in cui non esisteva un organismo politico che avesse un minimo di fiducia da parte delle masse popolari e quindi vi era il pericolo che il paese cadesse nello sfacelo, che le sofferenze del popolo italiano aumentassero ancor più, e che, data la presenza in Italia di un organismo di controllo e di governo, instaurato dalle Armate alleate, il governo del paese passasse completamente a questo organismo »⁴³. Non era vero perché, come è documentato dal carteggio fra il Churchill e Roosevelt⁴⁴, quest'ultimo aveva posto, il 13 marzo, prima ancora di essere stato informato del riconoscimento del governo Badoglio da parte dell'Unione Sovietica, una specie di ultimatum al primo ministro britannico: dopo avere accennato al fatto che il comandante in capo nel settore del Mediterraneo e i suoi consiglieri, sia britannici sia americani, avevano raccomandato « di dare immediato appoggio al programma dei sei partiti di opposizione », soggiungeva con un tono quasi seccato per le resistenze che incontrava nel Churchill: « In tal modo, una volta tanto, le condizioni politiche armonizzano felicemente con quelle militari [...]. Non riesco assolutamente a capire perché dovremmo esitare ancora ad appoggiare una politica che si accorda così bene coi nostri obiettivi militari e politici. La pubblica opinione americana non potrebbe mai comprendere la nostra costante tolleranza e il nostro apparente appoggio a Vittorio Emanuele ». Indubbiamente, il *premier* britannico non avrebbe potuto mantenere ancora molto a lungo la sua posizione, dato che anche Roosevelt faceva valere tutto il peso dell'opinione pubblica del suo paese, che bisognava accontentare se si voleva che essa proseguisse nella sua opera di aiuto agli alleati. Ed un abbandono da parte degli anglo-americani — i cui comandanti erano molto più al corrente della reale situazione italiana e potevano anche valutare l'efficacia della partecipazione del popolo italiano (il 13 marzo c'era appena stato il grande sciopero nelle industrie del nord) e della lotta partigiana — avrebbe avuto un ben altro valore per il futuro della posizione del nostro paese nella politica internazionale, in cui esso avrebbe potuto sostenere le tesi di una riorganizzazione democratica dell'Europa.

Invece, la mossa del Togliatti venne ad inserire l'Italia diret-

⁴³ Cfr. P. TOGLIATTI, *I compiti del partito nella situazione attuale*, prima nella collana di opuscoli « Politica comunista », Roma 1945, e poi in « Critica marxista », settembre-dicembre 1963, p. 338.

⁴⁴ Cfr. W. CHURCHILL, *La seconda guerra mondiale*, vol. V, cit., p. 583.

tamente nel gioco di potenza e le successive insistenze del comando alleato presso Vittorio Emanuele perché annunciasse il suo ritiro dalla vita pubblica nominando il figlio Umberto luogotenente generale⁴⁵ — annuncio che fu fatto il 12 aprile — rivelò come il Churchill avesse cercato di correre ai ripari e di riprendere l'iniziativa che la Russia gli aveva in parte tolta facendo vedere che chi era in grado di decidere mutamenti sostanziali nella vita della penisola era soltanto lui. Ma anche questo fu il segno di una evidente « colonizzazione » del nostro paese, al quale in tal modo veniva tolta ogni libertà negli sviluppi della sua politica interna. Ha ragione, pertanto, N. Kogan quando afferma che l'accettazione da parte del Badoglio di tutta la complessa iniziativa sovietica introdusse « una certa freddezza nei rapporti anglo-italiani », in quanto venne « interpretata come un tentativo italiano di raggiungere attraverso manovre nascoste una posizione giuridica e di prestigio tale da permettere all'Italia di far fronte alla pressione britannica. Il governo italiano non era nelle condizioni di poter fare manovre del genere. Gli inglesi rimasero più che mai decisi a mantenere l'Italia in uno stato di debolezza per assicurarsi così che nessun governo, conservatore o progressista che fosse, costituisse una minaccia agli interessi britannici. Le prospettive italiane alla futura conferenza della pace vennero così a subire un peggioramento »⁴⁶. E proprio questo, infatti, accadde, perché, come abbiamo detto, anche l'atto di forza esercitato sul re per deciderlo a rinunciare al trono (che pure parve uno dei risultati più importanti della mossa del Togliatti) derivò dalla decisa volontà degli inglesi di non lasciarsi sfuggire l'influenza che esercitavano sull'Italia e di riprendere quella iniziativa che era sembrata, per un momento, messa in dubbio dalle decisioni sovietiche, soprattutto dal riconoscimento al Badoglio.

Ma, poi, la « svolta » del Togliatti indicò, come abbiamo osservato, la disposizione dei comunisti sul piano interno e dell'Unione Sovietica sul piano internazionale al compromesso, alla divisione netta e precisa delle sfere d'influenza. Il che, fra l'altro, andava incontro alle aspirazioni del capo del comunismo italiano, il quale sia durante la Resistenza sia negli anni successivi si sforzò sempre

⁴⁵ Il che avvenne dopo un estremo e drammatico tentativo da parte del re di resistere alla esplicita volontà degli anglo-americani: cfr. A. DEGLI ESPINOSA, *Il regno del Sud, 8 settembre 1943-4 giugno 1944*, Firenze 1956; B. CROCE, *Quando l'Italia era tagliata in due. Estratto di un diario*, cit., pp. 105-08.

⁴⁶ Cfr. N. KOGAN, *L'Italia e gli alleati*, Milano 1963, pp. 83-4. Per A. Lepre, invece, il « riconoscimento sovietico tolse l'Italia dallo stato di completa subordinazione in cui essa si trovava nei rapporti con gli alleati e segnò l'inizio del dopoguerra, sul piano diplomatico » (*op. cit.*, p. 94 n.).

di giungere ad un grande compromesso con il partito rappresentante della borghesia, la democrazia cristiana, a cui egli lasciava la tutela e la guida della vita politica del paese mentre al suo partito riservava la tutela e la guida del mondo del lavoro: prospettiva, questa, che ebbe una certa possibilità di tradursi nella realtà finché continuò l'alleanza di guerra, e che andò perduta quando cominciò la guerra fredda. Ma, per quanto riguarda il piano internazionale, il Churchill trasse le dovute conseguenze dalla mossa del Togliatti, e quando, nel settembre-ottobre '44, le sue speranze di superare rapidamente lo sbarramento tedesco della linea gotica e sfociare nella valle padana, per dirigersi verso la frontiera orientale dell'Italia dove arrestare le armate sovietiche nella loro avanzata verso occidente, vennero meno, allora pensò di recarsi a Mosca e di avere una franca spiegazione con Stalin parlandogli « da uomo a uomo »⁴⁷. Churchill era molto impressionato dalla pressione esercitata dai russi sul teatro di guerra balcanico, che faceva naturalmente crescere le ambizioni sovietiche: « Il comunismo alzava il capo, riparato dallo strepito delle armi del fronte di battaglia russo. La Russia era la Liberatrice e il comunismo il Vangelo che essa recava »⁴⁸. Così nacque la Conferenza di Mosca del 9-20 ottobre '44, in cui venne decisa sostanzialmente la divisione dell'Europa in due zone d'influenza, una russa ed una anglo-americana. Eppure, il Churchill, quando si era incontrato nel maggio '43 con gli esponenti americani a Washington per discutere sulla sistemazione postbellica del mondo, aveva pensato che si sarebbe potuto riorganizzare l'Europa sulla base di una dozzina di stati o confederazioni, che, poi, in realtà, si sarebbero ridotte a tre o al massimo quattro: una occidentale con una Francia potente, una danubiana con centro Vienna e includente anche la Baviera, una balcanica a cui avrebbero dovuto aggregarsi la Grecia e la Turchia, una scandinava, mentre, come abbiamo visto, la Polonia e la Cecoslovacchia avrebbero dovuto mantenere relazioni amichevoli con l'Unione Sovietica⁴⁹. In definitiva, pertanto, allora assegnava ad una eventuale zona russa solo questi due ultimi paesi, perché tutti gli altri, tranne la federazione guidata dalla Francia, avrebbero dovuto rimanere indipendenti, e, per quanto il Churchill dicesse che ciascuna delle nazioni europee avrebbe dovuto nominare un suo rappresentante in seno al Consiglio regionale europeo, creando in tal modo « una specie

⁴⁷ Cfr. W. CHURCHILL, *La seconda guerra mondiale*, vol. VI, *Trionfo e tragedia*, cit., p. 243.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 236.

⁴⁹ *Ibidem*, vol. IV, p. 942.

di Stati Uniti d'Europa », era chiaro che, in quel momento, egli pensava ancora a tutta una serie di stati gelosi della loro autonomia: la sistemazione dell'Europa, perciò, sarebbe stata fatta in base al principio di nazionalità, che, peraltro, fra le due guerre era degenerato in nazionalismo angusto e sopraffattore.

Ma nell'ottobre '44 tali propositi erano stati scardinati dalle offensive sovietiche che erano ormai penetrate profondamente nei Balcani, ed il *premier* britannico, anche tenendo conto della propensione di Stalin al compromesso, poté con relativa facilità sistemare la spinosa questione: infatti, racconta di aver preso un mezzo foglio di carta e di avervi scritto: in Bulgaria, in Romania e, naturalmente, anche in Cecoslovacchia la preponderanza sarebbe andata all'Unione Sovietica, mentre in Grecia agli anglo-americani e in Jugoslavia, in Ungheria e in Polonia i due potenti alleati si sarebbero accontentati di una perfetta parità. Poi passò il foglietto attraverso il tavolo a Stalin, il quale « prese la sua matita blu e con essa tracciò un grosso segno di "visto" sul foglio, che quindi ci restituì. La faccenda fu così completamente sistemata in men che non si dica ». A dire la verità, parve allo stesso Churchill di avere agito troppo cinicamente decidendo « questioni così gravide di conseguenze per milioni di uomini in maniera così improvvisa », ma la soddisfazione per aver sistemato la faccenda mise a tacere in lui ogni scrupolo⁵⁰.

Da quel momento l'Europa visse nella nuova realtà dei blocchi e delle sfere di influenza, una realtà che rendeva concreta la sua decadenza a favore dei due gruppi molto più forti che si attribuivano il compito di stabilire e di determinare il destino di milioni di uomini. Si poteva dire che il vecchio continente uscisse da quell'incontro colonizzato e privato di ogni indipendenza: il che non era altro che il risultato, triste ma inevitabile, dei suoi laceranti contrasti interni, della incapacità delle classi dirigenti democratiche a governare senza doversi affidare ai fascismi, e dei fascismi stessi che avevano sognato un assurdo e irrealizzabile predominio mondiale. Si poteva rimpiangere che l'Europa fosse ridotta in simile stato, come in effetti fece l'Omodeo in un suo dolente articolo su « L'Acropoli » del 1945⁵¹, quando osservò che ciò avrebbe generato « un infiacchimento ed una corruzione degli ordinamenti interni degli stati » e che la democrazia non sarebbe nata vitale perché i parlamentari sarebbero parsi « una commedia architettata da servi ven-

⁵⁰ *Ibidem*, vol. VI, pp. 257-58.

⁵¹ Cfr. *Le zone di influenza*, ora nel vol. cit. *Libertà e storia. Scritti e discorsi politici*, pp. 283-85.

duti a questa o a quella potenza », ma egli stesso però soggiungeva che abbandonarsi a « pungenti nostalgie » non sarebbe stato virile: « La mozione degli affetti e il *pathos* nostalgico sono forme inferiori di politica, di chi non sa guardare con coraggio le situazioni ». Ed era vero perché bisognava anche osservare che venivano distrutti alla base ed eliminati i nazionalismi esasperati e violenti, che avevano provocato due disastrose guerre mondiali.

Ma, intanto, i risultati della Conferenza di Mosca ebbero quasi subito conseguenze negative sul movimento di liberazione italiana, perché fino a quando, nell'agosto-settembre, il Churchill aveva nutrito la speranza di poter superare la Linea gotica, aveva fatto aiutare con frequenti lanci da parte dei comandi alleati i partigiani dietro le linee tedesche, anche per sopperire ai vuoti creati nelle file anglo-americane dall'invio di reparti nella Francia meridionale (15 agosto). Ma adesso che aveva ottenuto da Stalin la promessa che avrebbe rispettato la spartizione in due zone dell'Europa e che non avrebbe invaso, perciò, la zona occidentale della quale l'Italia faceva parte, il *premier* inglese perdette ogni interesse ad una rapida avanzata nella penisola. Questa nuova atmosfera spiega il Proclama Alexander del 13 novembre, poco dopo cioè la conclusione della Conferenza di Mosca, con cui il comandante alleato dava le istruzioni ai patrioti italiani esortandoli, in sostanza, a desistere dalle azioni in grande stile ed a smobilitare temporaneamente. « La parola d'ordine è: stare in guardia, stare in difesa ». E di nuovo ritornava, dopo la breve parentesi dell'estate, il tentativo di relegare la Resistenza a compiti del tutto secondari e di negarle ogni possibilità di fare « guerra grossa » con l'invito a limitarsi a raccogliere le notizie di carattere militare concernenti il nemico e a comunicarle a chi di dovere⁵².

⁵² Cfr. *Il proclama Alexander e l'atteggiamento della Resistenza all'inizio dell'inverno 1944-1945*, in « Il Movimento di Liberazione in Italia », settembre 1953; R. BATTAGLIA, *Storia della Resistenza italiana*, Torino 1953, p. 455 ss.; F. CATALANO, *Storia del CLNAI*, cit., p. 284 ss.; R. CARLI-BALLOLA, *Storia della Resistenza*, Milano 1957, p. 263 ss.; G. BOCCA, *Storia dell'Italia partigiana*, Bari 1966, pp. 511-12. V. ancora: V. FOA, *La crisi della Resistenza prima della Liberazione*, in « Il Ponte », novembre-dicembre 1947. Per la risposta del CLNAI cfr. l'Archivio ricordato dell'Istituto per la storia del movimento di liberazione in Italia; « l'Unità » dell'Italia settentrionale, 21-25 dicembre 1944; *Il proclama Alexander*, ecc., cit., in « Il Movimento di Liberazione in Italia », pp. 44-6; *Documenti ufficiali del Comitato di Liberazione Nazionale per l'Alta Italia*, Milano 1945, pp. 54-6 (la mozione è del 3 dicembre, non del 3 novembre come è detto in quest'ultima pubblicazione), mentre per quella del CVL cfr. oltre all'art. cit. *Il proclama Alexander*, ecc. (pp. 28-35), gli *Atti del Comando generale del Corpo Volontari della Libertà dalla sua costituzione alla insurrezione nazionale (giugno 1944-aprile 1945)*, Roma 1946, pp. 154-60; L. LONGO (che fu colui che la redasse), *Sulla via dell'insurrezione nazionale*, Roma 1954, pp. 339-49.

Il cambiamento intervenuto nella situazione generale fu quasi subito percepito anche dagli uomini e dai partiti di destra e moderati, tant'è vero che, il 25 novembre, il Bonomi, che presiedeva il governo nominato dal CLN il 9 giugno dopo la liberazione di Roma, rassegnava le dimissioni nelle mani del luogotenente Umberto, ridando, in tal modo, il diritto di iniziativa politica alla monarchia. Aveva allegato come pretesto i dissensi fra le varie correnti politiche che dilaniavano il ministero⁵³, ma in realtà aveva preso quella decisione nel tentativo di evitare la temuta trasformazione del CLN in organismi profondamente innovatori e rivoluzionari, secondo l'esigenza che era stata avanzata, a Milano, dal partito d'azione con una sua lettera agli altri partiti della coalizione del 20 novembre, cioè cinque giorni prima delle dimissioni del Bonomi⁵⁴. E che questo fosse l'intento del primo ministro, il quale doveva sentirsi appoggiato dagli alleati, è dimostrato anche da quanto scrisse il Croce, che condannò la pretesa del Comitato di diventare « una sorta di governo provvisorio, sostituendosi allo stato esistente e legale e lasciando questo come mera parvenza e vuoto nome », e affermò pure che « l'unico frutto buono » della crisi poteva considerarsi il fatto di avere mantenuto « la linea legale dello stato italiano »⁵⁵. Affermazione che era subito ripresa dal quotidiano liberale « Il Risorgimento liberale » e da quello monarchico di Roma che, appoggiandosi fortemente sulla volontà degli alleati, bandivano la formula « salvare la continuità dello stato »⁵⁶. Il che voleva dire porre recisamente termine a quel rinnovamento delle strutture politiche, economiche e sociali dello stato italiano che erano, invece, vagheggiate, seppure in termini diversi, dai partiti di sinistra.

Perciò, queste correnti moderate compresero immediatamente che avrebbero potuto trarre i maggiori vantaggi dalla situazione e dall'assegnazione dell'Italia alla sfera anglo-americana. Ma all'estremo dello schieramento si accorse di questa nuova realtà delle zone d'influenza anche il partito comunista, il cui capo, come si è visto, era stato sempre favorevole al compromesso con i partiti di destra sia sul piano interno sia su quello internazionale. E così, il secondo

⁵³ Cfr. C. L. RAGGHIANI, *Disegno storico della liberazione italiana*, cit., p. 212 ss. (« Dal Terzo ministero Badoglio al governo Parri »).

⁵⁴ Riportata nell'edizione clandestina dell'« Italia libera », 30 novembre 1944, e ora ripubblicata da P. SECCHIA, *I CLN al potere in un dibattito della sinistra*, in « Critica marxista », marzo-aprile 1965; cfr. anche F. CATALANO, *op. cit.*, pp. 300-01.

⁵⁵ Cfr. B. CROCE, *Pagine politiche, luglio-dicembre 1944*, Bari 1945, pp. 80 e 82.

⁵⁶ Cfr. C. L. RAGGHIANI, saggio cit. nel vol. *Disegno storico della liberazione italiana*, cit., p. 218.

ministero Bonomi, costituito il 12 dicembre, si poté formare sulla base della partecipazione del partito liberale, della democrazia cristiana e del partito comunista, rimanendone volontariamente esclusi il partito d'azione e il partito socialista, che si erano rifiutati di accettare questa spartizione di potere e l'implicito spostamento a destra di tutto l'asse governativo. Al Togliatti, peraltro, ciò importava poco perché l'essenziale per lui era di partecipare direttamente al governo in rappresentanza del mondo del lavoro, per cui egli e il suo partito diventavano gli unici validi interlocutori delle forze conservatrici. Forse s'illudeva, il Togliatti stesso, che questa soluzione potesse essere eterna e che ormai i rapporti internazionali sarebbero stati dominati dall'equilibrio fra le due grandi superpotenze — Unione Sovietica da un lato e Inghilterra e Stati Uniti dall'altro —, e che, pertanto, in questo quadro ci si dovesse muovere.

Ma era chiaro che, in tal modo, rimanevano sconfitti tutti i propositi e tutte le prospettive di un radicale rinnovamento democratico o sociale quali erano stati vagheggiati dal partito d'azione e da quello socialista, rinnovamento che doveva estendersi dal piano interno a quello internazionale. Non ne aveva tenuto conto il partito d'azione, il quale, nella sua lettera del 20 novembre (che forse potrebbe essere messa, come abbiamo detto, in diretta connessione con le dimissioni del Bonomi, impressionato dal radicalizzarsi della situazione che essa rivelava), iniziava sostenendo la necessità « di una democrazia progressiva che con i suoi istituti popolari esautori ed elimini il vecchio stato autoritario italiano » e lamentando che nell'Italia liberata l'unico strumento di governo rimasto fosse « l'apparato statale centralizzato ed autoritario ». Concludeva affermando che il CLNAI doveva « raccogliere le esperienze di questo anno di guerra di liberazione » e porre « con la autorità che gli compete la questione del nuovo governo » (cioè del governo da costituirsi alla fine della guerra) facendo, nel frattempo, accettare dal governo di Roma una politica basata su alcuni principi essenziali, il primo dei quali riguardava la nostra politica estera:

« Di fronte alle Nazioni Unite il governo italiano non deve aver in nessuna occasione l'atteggiamento dello scontroso e risentito nazionalismo vinto, né quello della furberia che cerca di approfittare delle discordie altrui per soddisfare il semplice egoismo nazionalistico. Esso deve sotto tutti gli aspetti considerare sua la causa delle Nazioni Unite e comportarsi in modo da far comprendere all'estero in modo inequivocabile che la democrazia italiana sente legate indissolubilmente le sue

sorti a quelle della rinascita democratica di tutti i paesi. È perciò necessario che a ministro degli Esteri sia scelto un uomo capace di vedere e risolvere tutti i problemi della politica estera italiana non dal gretto punto di vista delle manovre diplomatiche, ma da quello della solidarietà profonda di tutti i paesi che lottano per la loro libertà e che soprattutto sappia avviare lo stato italiano ad una collaborazione sempre più stretta e profonda con le democrazie europee sorte dalla guerra di resistenza e di liberazione, in modo da giungere ad una loro unione federale »⁵⁷.

E neppure ne tenne conto il partito socialista nella sua risposta che fu pubblicata nell'edizione clandestina dell'« Avanti! » del 20 gennaio '45, perciò a crisi ormai già avvenuta ed anche conclusa. I socialisti esprimevano apertamente la loro insoddisfazione per il modo come aveva funzionato il CLN, organo di incontro di diverse forze politiche orientate spesso in senso contrastante, e, partendo dalla esperienza della recente crisi di governo, dichiarava che il Comitato avrebbe potuto « fronteggiare validamente la ripresa fascista » e monarchica, in atto a Roma e nel Sud, « legando a sé indissolubilmente le masse popolari » e dimostrando una « intransigente opposizione alla monarchia che si fa centro della reazione capitalistica, e l'assoluta sua indipendenza da ogni interesse e influenza straniera ». In particolare, sembrava loro più grave la reazione monarchica che non quella fascistica, perché era appoggiata dagli anglo-americani e poteva sempre ricorrere a soluzioni di tipo badogliano: « La questione monarchica, diceva con forza la lettera, non è più quella di un istituto conservato sotto condizioni fino alla convocazione della Costituente, dal momento che la monarchia oggi opera di nuovo ed intriga come fattore di reazione nella vita italiana. Mantenersi ancora agnostico di fronte a fatti così manifesti, vorrebbe dire da parte del CLN sottrarsi alle responsabilità che porta, sarebbe confessare la propria impotenza »⁵⁸. Come si vede, il partito socialista distingueva nettamente la sua posizione da quella del partito comunista, che aveva di nuovo accettato di collaborare con i liberali e con i democristiani in un governo nella cui formazione aveva avuto una parte di primo piano il luogotenente.

Ma, per quanto riguarda la politica estera, risalta molto chiaramente la volontà degli azionisti e dei socialisti di non accettare e di non subire la spartizione in due zone dell'Europa (è molto probabile, come abbiamo detto, che non se ne fossero nemmeno accorti, non essendo molto inseriti nel gioco della politica di potenza), i pri-

⁵⁷ Cfr. il fasc. di « Critica marxista » del marzo-aprile 1965, pp. 48-9 e 56-7.

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 70-2.

mi continuando a difendere una loro visione dell'Europa federata, che ormai non aveva più alcuna possibilità di realizzarsi, ed i secondi spronando a respingere ogni influenza straniera, che era ormai inevitabile data l'assegnazione dell'Italia alla sfera occidentale. E durante la stessa crisi di governo si era avuto un episodio che aveva dimostrato come il nostro paese non godesse più di una effettiva indipendenza e come, perciò, esso non potesse più tracciare linee autonome di politica estera: era stato l'episodio del veto da parte dell'Inghilterra alla candidatura Sforza per la presidenza del Consiglio sostenuta dal CLN, veto comunicato dall'ambasciatore britannico, sir Noel Charles, al CLN il 28 novembre. Il divieto naturalmente ridiede forza ai liberali, i quali incominciarono, con questo sostegno, a riaffermare le loro tesi, sostanzialmente avverse al CLN: infatti rivendicarono la necessità di restaurare l'autorità del capo del governo ed espressero l'opinione che non si dovesse esagerare nel richiedere un governo della coalizione dei sei partiti. A nulla era valso che il Dipartimento di stato, per mezzo del ministro degli Esteri, Stettinius, facesse sapere che gli Stati Uniti si aspettavano che gli italiani risolvessero « i loro problemi di governo da soli, secondo direttive democratiche, senza influenze estere » e che nessun veto esso aveva posto alla candidatura Sforza⁵⁹. Sempre più manifestamente l'Italia rientrava, per il momento, nella sfera britannica, così come la Grecia in cui, verso la fine del dicembre '45, si recò lo stesso Churchill per impedire che vi prevalessero « le potenze del male », cioè i partigiani comunisti: se ciò fosse successo, scriveva il primo ministro inglese al feldmaresciallo Smuts con una fantasia un po' eccitata, « dobbiamo prepararci a una penisola balcanica quasi bolscevizzata e dominata dai russi, senza escludere che il contagio possa estendersi all'Italia e all'Ungheria »⁶⁰.

Come si vede, l'Inghilterra era decisa a difendere la propria zona ed a combattere le forze di sinistra che avrebbero potuto minacciarla, tanto che il veto allo Sforza potrebbe essere anche inteso come un tentativo di esautorare il CLN rendendo impossibile una soluzione affacciata da esso. Sotto questo aspetto, il partito comunista, partecipando al secondo ministero Bonomi, si dovrebbe dire che fosse riuscito a rendere vano l'intento del governo britannico di isolare le correnti di sinistra, ma il Togliatti aveva rivelato ancora una volta di essere disposto al grande compromesso con le destre in politica interna così come Stalin rispettò, a proposito della

⁵⁹ Da un documento presso l'Archivio del CLNAI, cit.; cfr. anche F. CATALANO, *op. cit.*, p. 305; C. L. RAGGHIANI, *op. cit.*, p. 220.

⁶⁰ Cfr. *La seconda guerra mondiale*, vol. VI, cit., p. 346.

Grecia, il compromesso stipulato con il Churchill a Mosca, cosa di cui questi gli diede ampio riconoscimento nelle sue memorie: « Stalin si attenne strettamente e fedelmente al nostro accordo dell'ottobre [in base al quale, come si ricorderà, la Grecia rientrava nella zona inglese]: durante tutte le lunghe settimane di combattimenti con i comunisti per le vie di Atene neppure una parola di rimprovero apparve sulla " Pravda " o sulle " Izvestija " »⁶¹.

In verità, anche l'Italia, come del resto ogni nazione europea, era ridotta nelle condizioni della Grecia, cioè di un paese che non poteva decidere con indipendenza le proprie faccende interne, e la condotta del partito comunista veniva a confermarlo senza ombra di dubbio perché il suo accordo diretto con i liberali e con i democristiani nel secondo governo Bonomi, senza voler tenere conto della opposizione degli azionisti e dei socialisti, ne palesava chiaramente la disponibilità per una politica di intesa con il blocco opposto anche al di fuori e al di sopra dei partiti intermedi che erano lasciati liberi di rimanere fedeli a vecchi ideali ora superati, ma, nel tempo stesso, scavalcati. È evidente che qui non vogliamo formulare dei giudizi di valore, non vogliamo giudicare se sia stato un bene o un male questa politica comunista, ma vogliamo soltanto cercare di definirne il più esattamente possibile la natura e il significato. Veramente l'ideale azionista di una federazione europea oppure quello socialista di un paese libero dalle pressioni e dalle influenze straniere dovevano apparire non più rispondenti alla nuova realtà internazionale: il rifiuto dei due partiti di entrare in un ministero nato sotto il segno di quelle pressioni poteva essere nobile ma era anche alquanto sterile, perché non proveniva da una esatta percezione della situazione ed era una ribellione più di ordine morale che strettamente politico. Sarebbe forse stato meglio se essi, prendendo atto di quanto era ormai irrevocabilmente accaduto, avessero cercato di agire dal di dentro del nuovo sistema per modificarlo; se avessero, ad esempio, avviato già da allora una seria ed efficace critica ai blocchi, che liberavano sì l'Europa dal pericolo di una risurrezione dei nazionalismi, ma anche la assoggettavano colonializzandola: « È finita, lamentava l'Omodeo, l'Europa focolare di libera vita, che nei suoi diversi centri è stata maestra di varia civiltà e di grandi esperienze al mondo »⁶²; ma questo articolo era del luglio '45, cioè di un periodo in cui le sfere di influenza, dopo le conferenze di San Francisco e di Potsdam, erano diventate palesi a tutti.

⁶¹ *Ibidem*, p. 326.

⁶² Cfr. A. OMODEO, *Le zone di influenza*, nel vol. cit., p. 283.

Un ultimo sdegnoso moto di rivolta contro l'imposizione da parte dell'Inghilterra della sua volontà si ebbe nel CLNAI alla fine del marzo '45, quando il sottosegretario per le terre occupate nel governo Bonomi, Medici Tornaquinci, fu inviato a Torino e a Milano per far presente, in termini ultimativi, la volontà degli alleati che il CLN si riducesse a funzioni puramente consultive: « Non possono pretendersi modificazioni di atteggiamenti, disse il Medici Tornaquinci. Sono in grado di escluderlo. Sono venuto qui per dirvi quelle che sono le loro ultime definitive intenzioni [...]. Dobbiamo ricordare, aggiunte quasi per dare maggior peso alle sue parole, che siamo una nazione da loro liberata, non alleata, e quindi dobbiamo subire la situazione quale è »⁶³. Ma il CLNAI, pur accettando alcune delle richieste secondarie degli alleati, si mostrò intransigente sulla questione essenziale, dando prova, di fronte al rappresentante del governo e degli alleati, di una confortante unanimità di intenti: infatti, il 29 marzo approvò una mozione in cui affermava alla fine che « i partiti componenti il CLNAI dichiarano che con tale accordo sulla situazione reale che si creerà al momento della liberazione non intendono né rinunciare, né modificare i loro principi relativamente alla posizione politica del CLN nel quadro della rinnovata democrazia italiana »⁶⁴: si rifiutavano, perciò, di lasciar ridurre i Comitati ad organi puramente consultivi ai quali sarebbe spettato soltanto esprimere il loro parere sulle decisioni degli anglo-americani e difendevano la nuova concezione che di essi aveva avuto la Resistenza, come di organismi che avrebbero dovuto attuare, mediante una azione di governo tempestiva e rapida, il rinnovamento in un primo tempo della classe dirigente italiana, premessa indispensabile del successivo rinnovamento delle strutture politiche e sociali del vecchio stato prefascista e fascista. In tal modo, gli esponenti dei vari partiti, concordi e messa da parte ogni divergenza, si battevano implicitamente anche per una vita internazionale più libera e non irretita nelle spire della politica di potenza, data l'intima connessione delle soluzioni tentate all'interno con quelle tentate all'esterno.

E tuttavia, ormai la Resistenza era sulla difensiva, minacciata da forze ben più potenti e ben più risolte e che, soprattutto, avevano per esse la vittoria delle armi su un nemico ostinato e implacabile: ma ogni vittoria sarebbe stata ben misera cosa se non fosse

⁶³ Cfr. *Resistenza e Governo italiano nella missione Medici Tornaquinci*, a cura di A. U. (Amedeo UGOLINI), in « Il Movimento di Liberazione in Italia », luglio 1953, pp. 40-1.

⁶⁴ Cfr. i *Documenti ufficiali del Comitato di Liberazione Nazionale per l'Alta Italia*, cit., p. 43.

stata « il fulcro di una nuova civiltà »⁶⁵, se non avesse contribuito a creare una nuova realtà più alta e più degna per l'uomo. E forse, da tale punto di vista, il sogno di una federazione europea, questo sogno che dal Settecento in poi gli abitanti del vecchio continente vanno perseguendo, avrebbe fermentato sotto la cenere come il ricordo segreto di uno splendido periodo — quello della Resistenza — pieno di dolori e di sacrifici e di lutti ma anche di ardenti speranze.

⁶⁵ Cfr. A. OMODEO, *Le zone di influenza*, cit., p. 288.

L'INFLUENZA DEI FEDERALISTI
SULLA POLITICA EUROPEA DELL'ITALIA

1. *L'opera di Coudenhove-Kalergi e di Churchill per l'unificazione dell'Europa*

L'idea dell'unità europea non è nuova nella lunga storia del vecchio continente. Ma nuovi sono stati in questi ultimi vent'anni l'entusiasmo che essa ha suscitato in larghi strati della pubblica opinione e le realizzazioni che ha ispirato. Negli anni compresi tra il primo ed il secondo conflitto mondiale, la fiaccola dell'unificazione dell'Europa era stata tenuta accesa da pochi idealisti e, in prima fila, dal conte Coudenhove-Kalergi che, nel 1926, tre anni dopo la pubblicazione del suo libro *Pan Europa*, organizzò a Vienna il primo congresso paneuropeo. Churchill, nella prefazione ad un libro del conte¹, aveva scritto: «...la ripresa della idea paneuropea si identifica in gran parte con il conte Coudenhove-Kalergi». Era un doveroso riconoscimento ad un uomo che ha avuto una fede incrollabile (tanto più ammirevole negli anni anteriori al 1939, non certo favorevoli agli ideali democratici) nell'Europa unita, per la quale si è battuto senza lesinare sforzi, prima nel vecchio continente, e, dopo il suo esilio iniziato nel 1940, negli Stati Uniti d'America dove ha suscitato a favore della sua causa entusiasmi ed iniziative concrete che si sarebbero rivelate assai preziose².

¹ *An idea conquers the world*, Hutchinson, Londra 1953, p. IX.

² L'opera svolta da Coudenhove-Kalergi negli USA è stata di grande momento. Prima del suo arrivo non esisteva nella Repubblica stellata alcun movimento per la Europa unita; anzi, i successi di Hitler avevano quasi convinto gli americani che l'unità del vecchio continente si stava realizzando « manu militari » all'insegna della svastica. Coudenhove-Kalergi scrisse in quegli anni: « Molti americani trovano difficile fare una distinzione tra la nozione teorica di una Europa unita e la realtà pratica di una Europa tenuta insieme a forza dagli eserciti di Hitler. Una Europa unita senza Hitler sembrava completamente fuori del regno della politica pratica » (*An idea conquers the world*, cit., p. 233). Per opera del conte, l'idea degli Stati Uniti d'Europa cominciò a diventare popolare soprattutto negli ambienti universitari e in certi circoli politici. A New York nel 1944 un gruppo di studiosi americani, insieme con Coudenhove-Kalergi, pubblicò un « draft Constitution of the United States of Europe » che ebbe un'eco positiva negli USA, malgrado l'ostilità all'idea del presidente Roosevelt. Da quel momento l'ideale dell'unità del vecchio continente trovò in America fautori sempre più numerosi, alcuni dei quali concretizzarono il loro entusiasmo in congrui finanziamenti ed iniziative europeiste di vario

Quasi per uno strano paradosso, la seconda guerra mondiale contribuì grandemente a sviluppare e diffondere l'ideale dell'unificazione europea: infatti, nella misura in cui essa dimostrò il sanguinoso fallimento delle avventure nazionaliste, fece sorgere nei più l'esigenza di prevenire alla radice il ripetersi di simili fenomeni, annegando i sentimenti nazionalisti nel più vasto ambito di una federazione che raggruppasse il maggior numero possibile dei vecchi stati del continente. Così i francesi e i tedeschi, le cui rivalità erano state alla base dei due conflitti mondiali, avrebbero eliminato — si sperava — ogni ragione di contesa se inseriti in una stessa realtà statale e se guidati dal medesimo governo. È significativo a questo proposito che, nel mezzo dell'infuriare della seconda guerra mondiale, numerosi movimenti di resistenza al fascismo e al nazismo sottolineassero nelle loro dichiarazioni questa analoga esigenza: l'unione federale dell'Europa. Nel luglio 1944 delegati di quei movimenti affermarono solennemente in una comune Dichiarazione del movimento europeo di resistenza che « soltanto un'unione federale poteva assicurare la conservazione della libertà e della civiltà sul continente europeo, determinare il ristabilimento economico e mettere il popolo della Germania in grado di svolgere un compito pacifico negli affari europei »³.

Dalla « base » l'ideale europeo cominciava intanto a salire ai vertici. Il primo ministro britannico, Winston Churchill, mentre ancora duravano le ostilità, gettò sulla bilancia della lotta per l'Europa unita il peso del suo prestigio. In un discorso alla radio, il 21 marzo 1943, auspicò la creazione di un Consiglio d'Europa e di altri organismi idonei a prevenire lo scoppio di nuove rivalità tra i popoli del continente, tra cui un unico esercito europeo. In seguito, estromesso dal potere dopo la vittoria laborista, rincarò, in un discorso all'Università di Zurigo del 19 settembre 1946, le sue dichiarazioni in favore di una qualche forma di unione europea che facilitasse la riconciliazione tra Francia e Germania. Quattro mesi più tardi fondò il Movimento per l'Europa unita.

genere. Dopo la fine del secondo conflitto mondiale, anche la politica ufficiale di Washington divenne favorevole all'unificazione dell'Europa; anzi le pressioni in tal senso furono numerose e forti e fecero apparire talvolta gli americani più europeisti degli europei; ciò che non mancò di suscitare in questi ultimi sospetti sulle vere ragioni per le quali la Casa Bianca incoraggiava il movimento di integrazione.

³ V. « Europe today and tomorrow », bollettino internazionale del Movimento Europeo, dicembre 1953, p. 21.

2. *La nascita dei movimenti europeistici e le forze che premevano nel senso dell'unità*

L'Italia, che già in altre epoche aveva udito risuonare sul proprio suolo parole solenni a favore dell'unità del continente, non si sottrasse a quell'ondata nascente di entusiasmi per l'ideale europeo; anzi, a quest'ideale dette assai per tempo un determinante contributo. Risale al giugno 1941 il primo manifesto in cui si proclamava la necessità di unificare gli stati del vecchio continente sulla falsariga di quanto era avvenuto negli USA. Il documento era opera di un piccolo manipolo di confinati politici a Ventotene, tra i quali c'erano E. Rossi e A. Spinelli che ritroviamo in prima fila in tutte le battaglie federaliste del dopoguerra. Questo sparuto gruppo di uomini, pochi giorni dopo la scarcerazione, fondava clandestinamente a Milano, il 27 agosto 1943, insieme con pochi altri reduci dalle carceri, dall'esilio e dalla lotta partigiana, il Movimento federalista europeo in Italia (MFE); quindi si metteva alla ricerca di quanti, nei più disparati angoli del continente, erano disposti a porre ogni energia al servizio di quell'ideale. « Non li conoscevamo ancora, ha scritto Spinelli, ma dovevano ben esistere da qualche parte, poiché il destino e i problemi dei nostri paesi erano diventati ovunque identici. Ed eravamo convinti che li avremmo incontrati »⁴.

Finita la tempesta bellica, i movimenti europeistici spuntarono come funghi sulle macerie ancora calde. Oltre al Movimento per l'Europa unita di Churchill e al MFE italiano, cui già ho accennato, si possono ricordare: il Conseil Français pour l'Europe Unie (cui aderirono soprattutto parlamentari e uomini di governo); le Nouvelles Equipes Internationales (che raggruppavano partiti e movimenti cattolici); il Mouvement Socialiste pour les Etats Unis d'Europe diventato poi la Gauche Européenne; la Union Européenne des Fédéralistes (scissasi nel 1955 in Mouvement Fédéraliste Européen, che ha agito soprattutto in Italia, Francia e Belgio, e in Action Européenne Fédéraliste, che ha agito in Germania e Olanda); il Movimento liberale per l'Europa unita; e numerose altre organizzazioni, settoriali (Lega europea per la cooperazione economica, Consiglio dei Comuni d'Europa, Association Européenne des Enseignants - Aede) e generali. Non tutti questi movimenti nacquero però allo stesso momento, né essi concordarono sulle vie da seguire per raggiungere l'obiettivo, l'unità europea, che, unico nei primi tempi, si differenziò poi a seconda della preferenza accordata dalle varie organizzazioni ad un'Europa federata, confederata o ad

⁴ A. SPINELLI, *L'Europa non cade dal cielo*, Il Mulino, Bologna 1960, p. 19.

una semplice intesa tra stati che finivano per conservare le prerogative della sovranità nazionale.

Questa proliferazione di movimenti europeistici stava ad indicare quanto viva e attuale fosse l'aspirazione degli europei ad unirsi tra loro. Era un'aspirazione diffusa, frutto in alcuni di una scelta meditata e di una visione chiara della realtà politica; frutto in altri di un semplice, vago desiderio di amore e di unione: dopo le discordie e i dolori della guerra gli uomini si riscoprivano fratelli.

C'erano, inoltre, altre solide forze che premevano nel senso dell'unità europea. Innanzitutto una forza negativa: la paura della minaccia sovietica. Trasferendo dalla carta nella realtà (talvolta con interpretazioni estensive) gli accordi di Jalta, l'URSS si annetté uno alla volta i paesi dell'Europa orientale. L'espansionismo comunista fece molta impressione sugli stati dell'Europa occidentale, i quali capirono che fino a che fossero rimasti deboli e divisi, nessun ostacolo avrebbero potuto opporre all'espansionismo sovietico, se gli USA non fossero intervenuti.

Una forza positiva era invece rappresentata dagli aiuti economici americani, cioè dal Piano Marshall in ragione del quale era stata creata l'Oece. Il Piano Marshall costituiva una pressione unificatrice sugli stati europei, la cui ricostruzione — secondo gli americani — sarebbe stata più facile se quegli aiuti fossero stati distribuiti secondo criteri unici e senza dannose concorrenze e diatribe tra i beneficiari. Gli americani erano particolarmente interessati a che l'Europa occidentale diventasse un alleato adulto e per certi aspetti autosufficiente e non un peso morto bisognoso della difesa militare e dell'assistenza economica e tecnica statunitensi. Per raggiungere tale obiettivo, l'unione dei paesi europei sembrava indispensabile. In tal senso si pronunciarono a più riprese Truman, Acheson, Eisenhower, Fulbright ed altri autorevoli esponenti politici; le loro pressioni per una Costituente e una Federazione europee furono così forti da suscitare critiche in America e in Europa, dove alcuni giunsero perfino a sostenere che il movimento europeo era stato promosso in modo artificioso dalla diplomazia e dalla finanza americane!

Un'altra spinta all'unità era costituita dalla certezza di poter risolvere, una volta per tutte, il problema dei rapporti tra la Germania e la Francia solo in un più ampio contesto di una Europa istituzionalmente unita. A queste forze nessun'altra si opponeva: neppure la forza del nazionalismo che negli anni immediatamente successivi alla fine del conflitto era ridotta ad assai poca cosa. È significativo notare che, allorché queste forze sono venute meno per il

mutare della realtà internazionale (ricostruzione dell'Europa occidentale, creazione della Repubblica Federale Tedesca e suo inserimento nella vita internazionale, politica distensiva del Cremlino ecc.), la spinta all'unificazione del vecchio continente è venuta meno per larga parte, il che potrebbe fare sorgere il dubbio che il movimento europeo è stato più una contingente risposta ai problemi del momento che una componente duratura dell'evoluzione storica dell'Europa, più un bel fiore dalla vita breve, simbolo di un ideale, che una solida pianta che affondasse le radici nell'animo di tutti gli europei. Ma su questo tornerò più oltre.

3. *Azione del MFE in Italia*

In ogni caso, nessuno può contestare che il tema dell'europeismo, agitato in un primo tempo solo da pochi individui, fosse diventato molto popolare dopo la fine della seconda guerra mondiale. A ciò contribuirono validamente i vari movimenti europeistici; in Italia, in particolare, il Movimento federalista europeo (MFE). I federalisti rappresentavano un po' l'ala estremista, intransigente dello schieramento pro Europa unita; essi sostenevano che l'unico obiettivo da perseguire era la federazione e che l'unica via era la formazione di una Assemblea costituente del popolo europeo che elaborasse un progetto di patto di unione federale che, una volta ratificato dai singoli paesi, doveva entrare immediatamente in vigore dando vita agli Stati Uniti d'Europa.

In Italia l'azione del MFE fu intensa e per nulla trascurabile; essa si svolse in più direzioni. Innanzitutto sull'opinione pubblica che il MFE sensibilizzò ai più importanti problemi europei, tenendola sempre all'erta contro tutte quelle realizzazioni della politica ufficiale che, a giudizio dei federalisti, venivano contrabbandate per realizzazioni europeiste ma che in realtà erano dirette a spezzare lo slancio verso l'unità e a comprometterne il raggiungimento. Fu un'azione di pungolo, svolta senza cedere a compromessi e senza perdere di vista l'obiettivo finale, che ebbe i suoi riflessi mediati anche sulla politica ufficiale. Era ovvio che parlamento, partiti e governo non potessero ignorare (ancorché lo volessero, ma in genere non lo volevano) i sentimenti europeistici di buona parte degli elettori. Quei sentimenti non furono certo conseguenza della sola predicazione federalista, perché essi in parte già esistevano per le ragioni cui sopra ho accennato. Fu merito del MFE averli rafforzati, dove esistevano; averli portati alla soglia della coscienza, dove esistevano allo stato latente come vaga aspirazione ad una fraterna

unione dei popoli; e di averli generati in molti giovani che, come sempre accade a quell'età, avevano bisogno di una bandiera per cui combattere. Ci fu un periodo, tra il 1950 e il 1954, in cui il MFE ebbe una influenza non trascurabile sull'opinione pubblica e su una parte della classe politica italiana, maggiore di quella che la sua potenzialità organizzativa e finanziaria avrebbe lasciato supporre.

L'azione del MFE si svolse poi in direzione dei partiti, con esclusione di quelli delle due estreme. Questa azione fu duplice: una condotta dall'esterno e l'altra dall'interno. L'azione dall'esterno si svolse attraverso conferenze, dibattiti ai quali furono invitati rappresentanti dei partiti democratici per provocare un confronto con le tesi federaliste, campagne di stampa ecc., tutte cose dirette a spingere i partiti a prendere posizioni sempre più nette sui vari problemi dell'unità europea. L'azione dall'interno fu svolta da quegli uomini di partito (in genere parlamentari) che militavano nelle file stesse del MFE. Questi uomini si erano impegnati a trasferire in seno ai rispettivi gruppi politici le istanze federaliste e a battersi per esse. Che questa battaglia fosse condotta sempre ed in ogni caso con la massima energia e sincerità, ho i miei dubbi. Troppi insuccessi furono da quegli uomini giustificati con le esigenze della politica che imponevano i compromessi, con la « ragion di partito » (anche il partito è un piccolo stato *sui generis* e ha la sua « ragione »).

Nell'estate del 1948 gli esponenti politici dei partiti democratici che militavano anche nel MFE parteciparono alla creazione del Gruppo parlamentare per l'unione europea al quale aderirono all'inizio 106 senatori e 167 deputati. Così tra parlamento e MFE fu creato un ideale cordone ombelicale ⁵.

⁵ L'atto costitutivo del gruppo constava dei seguenti articoli: art. 1. « È costituito nel Parlamento italiano il gruppo parlamentare "per la unione europea" composto di due sezioni (Senato della Repubblica - Camera dei deputati) con unico organo direttivo ». Art. 2. « Possono far parte del gruppo parlamentare i senatori e i deputati i quali concordano sui seguenti punti: a) Riconoscono che è urgente dovere delle nazioni d'Europa creare un'unione economica e politica atta a conseguire la sicurezza ed il progresso sociale; b) Convinti che è venuta l'ora per le nazioni d'Europa di trasferire parte dei loro diritti sovrani per esercitarli in comune al fine di raggiungere gli scopi già riconosciuti, si impegnano a promuovere la convocazione di una Assemblée europea la quale solleci le misure immediate per conseguire, sia sul piano politico che sul piano economico, la necessaria unità dell'Europa nella forma costituzionale che sarà ritenuta più idonea a tale scopo; c) Questa nuova organizzazione dovrà restare aperta a tutte le nazioni che vivono in Europa con regime democratico e che si impegneranno a rispettare una "carta dei diritti dell'uomo"; d) Affermano che essa dovrà essere indipendente da qualsiasi potenza esterna e non dovrà costituire minaccia per nessuna nazione ». All'inizio fu costituito provvisoriamente un comitato direttivo del gruppo al Senato (Pari, presidente; Conti, vicepresidente; Santero, segretario) ed un comitato direttivo alla Camera (Giacchero, presidente; Chiamello, vicepresidente; Camposarculo, segreta-

Il MFE cercò di spiegare la sua influenza anche sul governo italiano. I principali esponenti del Movimento ebbero occasione di incontrarsi e discutere personalmente con vari ministri ed anche con il presidente del Consiglio, il quale talvolta si avvalse della loro opera (naturalmente senza dare ad essa veste alcuna di ufficialità) come ricorderò più oltre. De Gasperi, in particolare, seguì con attenzione l'attività del MFE e anche in quei casi in cui non era d'accordo sui metodi, stava bene attento a non lasciarsi sopravanzare in tema di europeismo dai federalisti italiani. Per esempio, quando nel 1950 il MFE condusse nel paese una intensa campagna per un patto di unione federale che ebbe notevole successo di pubblico, De Gasperi, pur non amando lasciarsi forzare la mano dai federalisti, capì che non gli era possibile restare inerte ed intervenne ad una manifestazione federalista, portandovi la propria adesione. Il Movimento, assai libero nei suoi atteggiamenti, operò in più di una occasione una specie di fuga in avanti, stimolando talvolta il presidente del Consiglio a spingersi con le sue dichiarazioni più in là di quanto forse avrebbe desiderato fare. Questo non costò enorme sacrificio a De Gasperi in quanto egli stesso a poco a poco si era convinto della bontà dell'ideale europeista; solo che, avendo le responsabilità del governo e dovendo pertanto istituzionalmente difendere gli interessi italiani, non poteva sbilanciarsi sulla via del contenimento della sovranità nazionale se anche gli altri paesi non avessero fatto altrettanto⁶.

4. *Il Congresso dell'Aja del maggio 1948*

Il MFE italiano entrò ben presto in contatto con i consimili movimenti di altri paesi europei, movimenti che, come ho ricordato più sopra, si erano moltiplicati nei primi anni del dopoguerra. Anche qui intervenne la preziosa opera di Churchill il quale, nel dicembre 1947, contribuì alla creazione di un Comitato internazionale che raggruppava quasi tutti i movimenti europeisti esistenti⁷. Il Comitato, che fu posto sotto la direzione del genero di Churchill,

rio; Benvenuti, Clerici, Colitto, La Malfa). Il testo dell'atto costitutivo è tratto da « MFE: Bollettino del Movimento Federalista Europeo » del 6 agosto 1948, p. 2.

⁶ Esplicito al riguardo è l'articolo 11 della nostra Costituzione: « L'Italia... consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni... ».

⁷ Ne rimane fuori l'Unione parlamentare europea del conte Coudenhove-Kalergi il quale solo molto tardi entrò a far parte del Movimento europeo di cui divenne uno dei sei presidenti onorari.

Duncan Sandys, organizzò all'Aja dal 7 al 10 maggio 1948 un Congresso d'Europa al quale parteciparono 750 delegati di quasi tutti i paesi europei (non comunisti), alcuni in rappresentanza di parlamenti e governi. Tra le personalità più note che presero parte ai lavori furono, oltre Churchill: P. Reynaud, J. Monnet, G. Bidault, P. Ramadier, R. Schuman, L. Blum, P. H. Spaak, Salvator de Madariaga. Per l'Italia era presente Alcide De Gasperi il quale per la prima volta prendeva contatto con il movimento per l'Europa unita al gran completo. Dal Congresso uscì un Movimento europeo che suscitò nel vecchio continente un'ondata di entusiasmo ed ebbe favorevoli ripercussioni anche in America, dove fu subito fondato un Comitato americano per l'Europa unita.

I risultati del Congresso d'Europa costituirono il primo serio banco di prova per i federalisti, non soltanto italiani. Il Congresso in effetti aveva approvato una risoluzione politica nella quale, riconoscendo che era « compito delle nazioni d'Europa creare una unione economica e politica », auspicava a tal fine la convocazione urgente di un'Assemblea europea

« che eletta nel seno o al di fuori dei parlamenti delle nazioni partecipanti:

- a) contribuisca a creare ed esprimere l'opinione pubblica europea;
- b) indichi le misure atte a stabilire progressivamente, tanto sul piano economico che su quello politico, l'unità dell'Europa;
- c) esamini i problemi giuridici e costituzionali posti dalla creazione di una unione o federazione, nonché le loro conseguenze economiche e sociali;
- d) prepari a questo fine dei piani ».

L'idea di una Assemblea europea era particolarmente feconda, ma anche particolarmente ambigua: soddisfaceva coloro che volevano l'Europa come una unione di stati che conservassero però la piena sovranità, e soddisfaceva i federalisti che pretendevano la federazione e subito. Questi ultimi però ritenevano che l'unità europea non poteva essere realizzata se la sua costruzione fosse stata interamente lasciata nelle mani dei singoli governi, delle singole diplomazie, i quali tutt'al più avrebbero potuto partorire trattati di alleanza o organizzazioni tipo Società delle nazioni. L'allora segretario del MFE italiano scrisse poco dopo il Congresso dell'Aja: « Un ministro, un ambasciatore, una delegazione rappresentano in modo univoco ed unitario il punto di vista del proprio paese e sono tenuti per definizione a tutelarne tutti i diritti sovrani. È chiaro che mai e poi mai essi potranno mettersi d'accordo per creare una supe-

riore sovranità... »⁸. Da queste parole traspariva la più completa sfiducia nella capacità degli uomini investiti di pubbliche funzioni di realizzare l'unità dell'Europa in senso federale. Solo un'Assemblea costituente, rappresentante del popolo europeo (il quale, a mio avviso, contrario s'intende a quello dei federalisti, non è mai esistito e non esiste), eletta da quel popolo, avrebbe potuto rompere il cerchio delle sovranità nazionali e creare lo stato sovranazionale. Una simile sfiducia nei governi e nelle diplomazie non poteva ovviamente essere condivisa dal governo italiano di quel tempo il quale, mentre a parole sembrava camminare sugli stessi binari dei federalisti, in realtà stava bene attento a non lasciarsi sfuggire di mano alcuna prerogativa sua e della nazione. Tuttavia il Congresso dell'Aja ebbe anche da noi ripercussioni favorevoli. Il ministro Sforza a Perugia, l'onorevole Gronchi a Londra, i senatori Parri e Bergmann in Senato espressero la loro adesione alle conclusioni dell'Aja. Il Senato, inoltre, approvò il 31 luglio 1948 un ordine del giorno nel quale, tra l'altro, si invitava il governo a promuovere « la fondazione di un organismo politico europeo, preparatore della Federazione, alla quale i singoli stati possano trasferire una parte della propria sovranità per esercitarla in comune ».

Il ministro degli Esteri Sforza fu esplicito al riguardo e, sia in dichiarazioni in parlamento sia in due articoli apparsi sul « Corriere della Sera » (15 e 29 agosto 1948), ribadì la necessità di dare una sollecita soluzione federalista al problema europeo. Nell'autunno di quello stesso anno i federalisti italiani promossero varie manifestazioni in favore della federazione europea alle quali intervennero quasi tutti i più noti esponenti dei partiti democratici e, tra essi, Giuseppe Saragat.

I federalisti italiani non potevano che rallegrarsi nel vedere le loro idee condivise dai più autorevoli esponenti politici. È difficile dire in quella situazione fino a che punto gli uni avessero influito sugli altri. Forse è più giusto dire che federalisti e uomini politici avessero rafforzato le loro idee in una matrice comune: il calderone dell'europeismo così com'era uscito dal Congresso dell'Aja, nel quale erano confluite forze e aspirazioni eterogenee che solo apparentemente avevano trovato un punto di sutura. Va però dato atto, anche in quella circostanza, al MFE italiano di essere stato particolarmente attivo e di aver pungolato gli esponenti politici affinché prendessero una posizione chiara, inequivoca sul problema dell'unità europea. Per allora ci si poteva contentare: il tempo sembrava volgere al

⁸ V. *Lettera Federalista n. 1* di SPINELLI su « MFE, bollettino del Movimento Federalista Italiano », 6 luglio 1948, p. 1.

bello e ancora non si erano verificati in modo irreparabile i primi contrasti, le prime rotture tra le varie forze europeiste e i governi nazionali.

5. *Nascita del Consiglio d'Europa: l'atteggiamento dei federalisti e quello del governo italiano*

I federalisti europei presero assai sul serio le deliberazioni del Congresso dell'Aja e ben presto si misero all'opera per realizzare la prevista Assemblea costituente. Il primo ministro belga, Spaak, uno dei più convinti assertori dell'unità europea, pensò che il processo di unione poteva poggiare sulle cinque potenze (Belgio, Olanda, Lussemburgo, Francia e Gran Bretagna) che avevano aderito al Patto di Bruxelles del 17 marzo 1948, e ad una riunione di tali potenze presentò e difese un memorandum steso dalle organizzazioni federaliste per la creazione di una Assemblea europea. I quattro paesi continentali si dichiararono d'accordo; la Gran Bretagna si oppose, dimostrando in tal modo che, sebbene fosse stata essa stessa a dare grande impulso al movimento unitario, non era però disposta a cedere un solo pollice della propria sovranità. Il governo di Londra vedeva l'unione europea come un semplice concerto delle singole politiche nazionali, con assoluto rispetto della sovranità di ciascun paese. Inutile dire che ben diverso era l'obiettivo dei federalisti, secondo i quali proprio quelle sovranità bisognava distruggere se si voleva arrivare all'unità e ad una pace duratura. La conclusione che si poteva trarre dall'irrigidimento inglese avrebbe potuto essere quella di proseguire la costruzione dell'Europa senza la Gran Bretagna. Ma pochi in quel momento volevano arrivare a tanto. I più erano convinti che Londra desiderasse sinceramente l'unità europea e che fosse opportuno non dissociarsi da essa, dato anche il notevole contributo che aveva dato alla causa durante la guerra e nei primi anni di pace.

Per raggiungere una intesa si dovette, come è comprensibile, fare larghe concessioni agli inglesi, giungendo ad un compromesso. Questo compromesso fu il Consiglio d'Europa, il cui atto costitutivo fu firmato a Londra al Palazzo di San Giacomo il 5 maggio 1949. Il Consiglio soddisfaceva gli unionisti e i federalisti ma in realtà non servì né agli uni né agli altri. In omaggio agli inglesi fu stabilito che il Consiglio sarebbe stato composto di due organi, Consiglio dei ministri e Assemblea consultiva, il primo dei quali avrebbe avuto in esclusiva il potere di decidere ed anche di fissare l'ordine del

giorno dei lavori dell'Assemblea. Il Consiglio dei ministri teneva le sedute in privato e doveva decidere all'unanimità; così il principio della sovranità nazionale veniva salvaguardato. L'Assemblea era stata prevista per tacitare le richieste federaliste, ma in realtà essa era priva di qualsiasi potere ed era pertanto ben lontana da quella Costituente che era stata auspicata al Congresso dell'Aja. I federalisti lo capirono subito e si posero in contrasto con la posizione ufficiale dei propri governi che avevano aderito al Consiglio d'Europa. I federalisti chiesero che all'Assemblea consultiva fossero mandati rappresentanti, di idee federaliste, liberamente eletti dai parlamenti nazionali e si batterono per ampliare i poteri dell'Assemblea stessa in modo da trasformarla in Costituente e poi in Parlamento federale. In questo stesso senso premevano anche larghi settori dell'Assemblea consultiva.

In Italia l'azione dei federalisti ebbe influenza su molti parlamentari soprattutto nel periodo di tempo in cui si svolgevano i negoziati per la creazione del Consiglio d'Europa. Di tale influenza si ebbe un'eco in un telegramma inviato il 15 gennaio 1949 a Parigi al Comitato permanente per la federazione europea dai presidenti dei due gruppi federalisti del Senato e della Camera dei deputati, Ferruccio Parri e Enzo Giacchero. Nel telegramma si diceva tra l'altro: « Questo gruppo... ha la certezza di interpretare anche le speranze e i desideri del Movimento federalista che si diffonde vigorosamente in tutti gli ambienti del paese... La nuova Italia è profondamente convinta che la via della propria salvezza è quella che in un prossimo futuro dovrà condurre ad una Federazione dell'Europa occidentale ». Si diceva inoltre che l'Italia voleva partecipare subito ai lavori per la creazione di un'Assemblea europea e, a proposito delle funzioni di questa, si affermava che esse non dovevano essere soltanto consultive⁹.

⁹ Ecco il testo integrale del telegramma: « Ai delegati dei governi del Benelux, della Gran Bretagna e della Francia nel Comitato permanente per la Federazione europea, Palais Bourbon, Parigi. Per incarico del gruppo parlamentare italiano per l'unione europea abbiamo l'onore di inviarvi gli auguri più caldi per il successo del vostro lavoro. Questo gruppo, che conta più di 300 parlamentari, rappresenta ormai una delle forze più determinanti della politica italiana e ha la certezza di interpretare anche le speranze ed i desideri del Movimento federalista che si diffonde vigorosamente in tutti gli ambienti del paese. Esso tiene ad assicurarvi che la nuova Italia, respinta ogni illusione e seduzione nazionalistica, è profondamente convinta che la via della propria salvezza e del proprio avvenire è quella medesima della salvezza e dell'avvenire dell'Europa, quella cioè che in un prossimo futuro dovrà condurre ad una federazione dell'Europa occidentale omogenea nei suoi scopi e nei suoi interessi. Noi speriamo che voi poniate la prima pietra di questa costruzione, che voi indichiate il primo tratto della strada da compiere. Ma, come italiani, noi abbiamo il dovere di farvi presente un desiderio particolare ed una pro-

Se le idee del gruppo federalista parlamentare coincidevano in larga parte con quelle del MFE, non altrettanto poteva dirsi nei riguardi del governo il quale, pur essendo convinto della bontà dell'idea unitaria, era meno libero nell'azione a causa delle sue responsabilità e sembrò talvolta insofferente di certe posizioni avanzate dei federalisti ai quali si guardò bene dal dare la sua cauzione. È significativo a questo proposito un episodio avvenuto nello stesso anno della creazione del Consiglio d'Europa: il 1949. Dal 25 al 28 febbraio si tenne a Bruxelles la prima sessione del Consiglio internazionale del movimento europeo¹⁰, nel corso della quale la delegazione italiana¹¹ cercò di forzare la mano ai congressisti perché prendessero più precisi impegni verso la federazione. L'attività della nostra delegazione, malgrado incontrasse le simpatie di delegazioni di altri paesi, non ebbe quella risonanza che avrebbe potuto avere proprio perché tutti sapevano che le sue idee non coincidevano con quelle del governo italiano. E in effetti il ministro Sforza, pochi giorni dopo la conclusione di quel congresso, accusò i federalisti sul « Corriere della Sera » (6 marzo 1949) di danneggiare l'idea europeista proprio per il fatto di voler correre troppo, di volere una federazione perfetta sin dal primo giorno, commettendo così « l'errore di Briand il quale fallì 30 anni fa nel suo piano degli Stati Uniti d'Europa perché pretese che questi Stati Uniti passassero per

posta che ne deriva: che l'Italia venga invitata senz'altro indugio a partecipare ai vostri lavori sin dalla fase iniziale di elaborazione delle vostre decisioni. Non sono gli interessi nazionalistici che ci ispirano: bensì la convinzione che l'apporto dell'Italia è necessario alla costruzione della nuova Europa. Ed è parimenti con spirito democratico che chiediamo che venga resa giustizia all'Italia troppo frequentemente minorata dalla sua ingiusta esclusione dall'Onu. Permetteteci infine di sottolineare, come europei e come parlamentari, l'importanza da noi attribuita ad una più attiva ed efficace partecipazione delle delegazioni parlamentari all'organizzazione dell'unione europea di cui voi state per proporre la creazione. Funzioni esclusivamente consultive non potrebbero essere considerate soddisfacenti in quanto ridurrebbero troppo i compiti e la capacità propulsiva dei rappresentanti democratici della volontà popolare. Una facoltà di iniziativa nello studio e nelle proposte deve, a nostro avviso, essere riservata alle delegazioni parlamentari. Nella speranza che una favorevole accoglienza verrà riservata a queste nostre franche parole, e soprattutto alla volontà di collaborare che esse intendono indicare, vogliate gradire, signori delegati dei cinque governi, l'espressione e la fiducia del nostro gruppo e del parlamento nei fecondi risultati del vostro lavoro. F.to: il presidente del gruppo federalista del Senato, Ferruccio Parri, e del gruppo della Camera, Enzo Giacchero ».

¹⁰ Il Movimento europeo comprendeva in quel momento le seguenti organizzazioni: 1) United Europe Movement, presieduto da Churchill; 2) Conseil Français pour l'Europe Unie, presieduto da Herriot; Ligue pour la Coopération Européenne, presieduto da Van Zeeland; 4) Nouvelles Equipes Internationales, di ispirazione cattolica; 5) Union Européenne des Fédéralistes; 6) Mouvement Fédéraliste pour les Etats Unis d'Europe.

¹¹ La delegazione italiana era composta dagli onorevoli Benvenuti, Calosso, Dominedò, Giacchero, Rubinacci e da Carandini, Milo di Villagrazia e Spinelli.

miracolo alla realtà con niente dietro ad essi fuorché un'incubazione di chiacchiere e di documenti prodotti a macchina dai troppi funzionari della Lega di Ginevra ».

Perché il governo italiano, che negli anni precedenti aveva mostrato la sua simpatia per il Movimento federalista, sembrava ora assumere una posizione apparentemente così rigida? A mio avviso, la ragione principale (trascurandone altre, pur valide, di minor rilievo) è da ricercarsi nell'atteggiamento del governo inglese il quale, quanto più sentiva parlare di federazione, di limitazione di sovranità, tanto più faceva marcia indietro, dando bruschi colpi di freno al processo unificatore. Nel 1949 la maggior parte degli uomini politici era ancora convinta che la partecipazione britannica fosse indispensabile per l'unificazione dell'Europa; pertanto tra la prospettiva di compromettere tutto per volere tutto, e quella di ottenere poco rinunciando al più, ma conservando intatte le possibilità di ulteriori realizzazioni, i governi realisti scelsero la seconda strada. Tra costoro c'era anche il governo italiano il quale, però, sia per scarsa perspicacia, sia per la scarsa autorità di cui godeva e che gli impediva di prendere iniziative determinanti, non sembrò capire che l'Europa poteva farsi anche senza la Gran Bretagna, anzi che poteva farsi solo escludendo questo paese. Lo capì invece il governo di Parigi il quale nel 1950 ruppe il circolo vizioso e si fece promotore di quelle iniziative che portarono alla Ceca e alla Ced. Parigi assumeva così quella posizione di avanguardia nel processo di unificazione del continente che durante la guerra e nei primi anni di pace aveva avuto Londra. Correttamente ha scritto Spinelli: « L'Oece ed il Consiglio d'Europa, con i quali sono state paralizzate rispettivamente la pressione unificatrice americana del Piano Marshall e l'iniziativa unificatrice del governo francese, sono i due principali frutti della politica inglese ostile all'unificazione europea. Poiché per anni nessuno osava pensare ad una unificazione che lasciasse fuori l'Inghilterra, questo atteggiamento è valso a paralizzare a lungo il processo di unificazione europea. Solo con il Piano Schuman l'incantesimo è stato rotto e si è infine tratta la conclusione che, quale che fosse nell'avvenire la posizione dell'Inghilterra rispetto all'Europa, questa doveva cominciare a farsi per ora senza l'Inghilterra »¹².

Insieme al governo di Parigi, questa verità la capirono i federalisti italiani; di qui il loro contrasto con il governo di Roma che assunse, con le parole di Sforza su riferite, quella posizione così

¹² *Europa in cantiere* con scritti di Spinelli, Benvenuti, Bergmann, Garosci e Cifarelli, Ed. MFE, 1952, pp. 8-9.

rigida. Per l'abbandono di questa posizione il MFE svolse un'azione intensa e proficua.

6. *1950: i Piani Schuman e Pleven provocano una svolta nel processo di unificazione*

Intanto la seconda sessione dell'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa (1950) tolse ogni illusione a molti di coloro che ancora credevano nella sincerità e nell'indispensabilità dell'impegno europeista britannico. I delegati britannici si opposero ad ogni sostanziale ampliamento dei poteri assembleari e a nulla valse per restaurare la fiducia nel governo di Londra la proposta di Churchill per la costituzione di un esercito europeo: proposta vaga e per di più presentata da un uomo che non aveva responsabilità di governo. Grande impressione fece invece sull'Assemblea di Strasburgo la proposta del ministro degli Esteri francese, Schuman, per la creazione di un ente sovranazionale per il carbone e l'acciaio (maggio 1950). L'idea fu accolta dai tre paesi del Benelux, dalla Repubblica Federale Tedesca e dall'Italia. Delegati di questi sei paesi iniziarono a Parigi il 6 giugno 1950 i negoziati che sfociarono il 19 marzo 1951 nella sigla del trattato istitutivo della Ceca: Comunità europea del carbone e dell'acciaio. Il trattato venne firmato dai ministri degli Esteri il 18 aprile 1951 e quindi ratificato dai parlamenti nazionali. Il 10 agosto 1952 si insediò a Lussemburgo l'esecutivo della Comunità. Cinque mesi più tardi venne aperto il mercato comune del carbone, del coke e del minerale di ferro; il 1° maggio 1953 quello dell'acciaio; il 1° agosto 1954 quello degli acciai speciali.

La Ceca fu una grossa conquista per il movimento di unificazione europea; è vero che essa riguardava solo un limitato settore dell'economia, ma in questo settore l'Alta Autorità che presiedeva all'ente agiva con poteri reali e sovranazionali. I federalisti l'accolsero di buon grado anche se, nella loro comprensibile incontentabilità, ne sottolinearono l'insufficienza.

Sempre nel 1950, pochi mesi dopo che si erano iniziati a Parigi i negoziati sul Piano Schuman, un altro francese, Pleven, lanciava l'idea di una comunità europea di difesa limitata agli stessi sei paesi che si erano dichiarati favorevoli alla Ceca: Belgio, Olanda, Lussemburgo, Repubblica Federale Tedesca, Italia e Francia.

Nel 1950 dunque il ghiaccio fu rotto: gli europeisti del continente si decisero a marciare verso l'unificazione senza la Gran Bretagna. Il cammino, con le felici iniziative di Schuman e Pleven,

era stato ripreso. Un'ondata di entusiasmo passò sugli europeisti sinceri e dette loro maggior vigore.

7. *La petizione per il Patto di unione federale e la tardiva adesione di De Gasperi*

Sfruttando e nello stesso tempo rafforzando quel clima di entusiasmo, intervenne, sempre nel 1950, la vasta campagna promossa dai federalisti per la sottoscrizione di una petizione in favore di un Patto di unione federale. I movimenti federalisti raccolti nell'Union Européenne des Fédéralistes si assicurarono l'appoggio delle Nouvelles Equipes Internationales e del Mouvement pour les Etats Unis d'Europe; tra queste organizzazioni si formò quindi un comitato promotore europeo che in ciascuno stato venne coadiuvato da un comitato promotore nazionale. La campagna fu preparata nei mesi di febbraio e marzo 1950. In aprile fu iniziata la raccolta delle firme di privati cittadini, di associazioni, di consigli comunali e provinciali. Nel testo della petizione, identico salvo qualche piccola variante, per i diversi stati, si chiedeva all'Assemblea consultiva di Strasburgo e ai parlamenti nazionali di « prendere tutte le misure necessarie affinché le nazioni democratiche d'Europa si vincolino irrevocabilmente tra loro, mediante un Patto federale » che istituisse una autorità politica europea sovranazionale, democraticamente eletta, munita dei poteri necessari; il Patto avrebbe dovuto restare aperto all'adesione di tutti i paesi europei democratici¹³.

¹³ Ecco il testo integrale della petizione sottoscritta in Italia: « All'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa. Al Parlamento della Repubblica italiana: la divisione dell'Europa democratica in stati sovrani ogni giorno di più conduce i popoli verso la miseria, l'asservimento e la guerra. Per questo l'Assemblea europea di Strasburgo, nella sua prima sessione, ha considerato "come suo scopo e suo obiettivo la costituzione di una autorità politica europea, dotata di funzioni limitate, ma di poteri reali". Noi sottoscritti, cittadini della Repubblica italiana — ricordando che la nostra Costituzione, all'art. 11 "consente, in condizioni di parità con gli altri stati, le limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni" — chiediamo che l'Assemblea europea ed il nostro parlamento prendano immediatamente tutte le misure necessarie affinché le nazioni democratiche d'Europa si vincolino irrevocabilmente fra loro, mediante un Patto federale, per esercitare in comune i diritti e le funzioni che non possono essere più svolte nell'ambito delle sovranità nazionali. Questo Patto deve istituire un'autorità politica europea sovranazionale, democraticamente eletta, munita dei poteri necessari per: a) garantire l'eguaglianza dei diritti dei suoi popoli e le libertà fondamentali dei suoi cittadini; b) realizzare una progressiva unificazione economica; c) condurre una politica estera comune; d) organizzare la comune difesa. Noi chiediamo che: 1) questo Patto sia messo in esecuzione non appena sia ratificato da un numero sufficiente di paesi, la cui popolazione rappresenti un minimo che dovrà essere fissato nel Patto stesso; 2) il primo nucleo di Federazione europea, costituito da paesi aderenti al

Scopi dichiarati della campagna per il Patto federale erano i seguenti:

1) richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica sui pericoli cui andava incontro l'Europa se gli stati avessero conservata intatta la loro sovranità nazionale proseguendo nella pericolosa politica degli anni precedenti;

2) dimostrare che in certi paesi europei (soprattutto Italia, Francia e RFT) esisteva una forte opinione pubblica favorevole all'unificazione federale, « anche se questa opinione non riusciva a manifestarsi adeguatamente attraverso i partiti troppo impegnati nella soluzione dei problemi di carattere nazionale »;

3) dare forza e prestigio a quegli uomini di governo e a quei parlamentari che difendevano le tesi federaliste nei rispettivi paesi e al Consiglio d'Europa.

Il quarto scopo era un po' particolare: provare agli americani che vasti strati dell'opinione pubblica europea vedevano la propria salvezza nella stessa direzione segnata nel 1787 dai tredici stati della costa atlantica che formarono la prima unione federale al di là dell'Atlantico e desideravano che gli aiuti Erp fossero diretti con maggiore energia a rompere i gretti egoismi nazionali ed a favorire il processo di unione federale dei paesi aderenti all'Oece¹⁴.

Alla campagna per la petizione per il Patto federale dettero la loro adesione nei sei paesi della Ceca molti tra i più significativi esponenti della cultura e della politica, uomini di tendenze cattoliche, liberali e socialiste. Per l'Italia entrarono a far parte del comitato internazionale più sopra ricordato uomini a tutti noti, tra i quali mi limiterò a ricordare: E. Amaldi, Bresciani Turrone, P. Calamandrei, Campilli, Carandini, B. Croce, Ida Einaudi, E. Giacchero, G. Gonella, U. La Malfa, C. Levi, Ivan M. Lombardo, M. Matteotti, A. Moravia, A. Olivetti, F. Parri, G. Pastore, G. Romita, Ruini, G. Salvemini, Saragat, Silone, Salvatorelli, Spinelli e Sturzo. Nei mesi di aprile, maggio e giugno 1950 non ci fu città d'Italia ove non fossero affissi manifesti in favore della petizione e ove non fossero tenuti conferenze e comizi sull'argomento. Tutti i federalisti, amici e simpatizzanti furono mobilitati per sollecitare le adesioni, proprio nel mentre i comunisti sollecitavano l'opinione pubblica a sottoscrivere un'altra petizione: quella per la pace, contro il Patto atlantico.

Patto, resti aperto all'adesione ulteriore di ogni paese democratico dell'Europa; 3) legami stretti di associazione siano simultaneamente stabiliti fra i paesi federati e gli altri paesi democratici che non possono, fin dal principio, aderire al Patto ».

¹⁴ V. « Europa Federata » del 20 febbraio 1950, p. 5.

La petizione per il Patto federale si concluse nell'autunno del 1950. Il bilancio fu buono, ma non quello che ci si sarebbe potuti aspettare: firmarono 521.359 cittadini, tra i quali 141 senatori e 105 deputati, 486 consigli o giunte comunali e 36 tra amministrazioni provinciali e associazioni varie. E il governo? Per tutto il tempo della campagna, il governo italiano era stato a guardare, senza alcuna voglia di impegnarsi, ben conoscendo le difficoltà della situazione europea. Ma la campagna aveva smosso troppo le acque, aveva suscitato troppo interesse nella pubblica opinione (anche se questo interesse non si era sempre tradotto nell'apposizione di firme), i federalisti si erano spinti troppo in avanti e rischiavano di monopolizzare per proprio conto il tema dell'europeismo. De Gasperi e Sforza lo capirono e, sotto la pressione delle cose, nell'impossibilità di rimanere neutrali, si decisero a dare la loro adesione, specificando però bene che lo facevano a titolo personale, quali privati cittadini e non come uomini investiti di responsabilità pubbliche. L'adesione fu data nel novembre 1950, sette mesi dopo l'apertura della campagna e a conclusione della stessa, nel corso di una solenne cerimonia svoltasi in un teatro romano alla presenza del capo dello stato, di molti ministri e parlamentari e uomini di cultura. Significativo fu in quell'occasione il discorso di De Gasperi che i federalisti, nel loro entusiasmo, non afferrarono o fecero finta di non afferrare in tutto il suo agghiacciante realismo. Lunghi sforzi — disse il presidente del Consiglio — erano necessari per realizzare l'idea di un'Europa unita e per avanzare verso l'obiettivo bisognava procedere con pazienza e elasticità, senza irrigidirsi su forme strutturali e organizzative astrattamente predeterminate. Ogni passo avanti su quella strada significava una conquista, mentre ogni delusione poteva provocare reazioni sfavorevoli, col far ripiegare le nazioni sul loro isolamento. Il problema urgente era allora quello della pace e della difesa; urgeva la collaborazione di tutti i popoli liberi. Questo sforzo di collaborazione unitaria anticipava gli statuti e gli organismi che in seguito sarebbero stati compresi. Essa avveniva nel quadro della solidarietà atlantica: come la vecchia Europa continentale aveva aiutato nei secoli passati l'America a conseguire la sua indipendenza, così essa aiutava oggi gli europei col suo impulso e la sua assistenza a raggiungere l'unione.

Prudenza, realismo, interdipendenza con gli USA: queste le caratteristiche del discorso di De Gasperi che toglievano alla sua firma il significato di cauzione alle istanze e alle impazienze dei federalisti. Ecco qui un altro esempio dei riflessi che l'azione esercitata dal MFE ebbe sul governo italiano, il quale, non potendo restare

insensibile alle pressioni di una parte della pubblica opinione in favore di un Patto di unione federale, dette la sua adesione fisicamente senza nulla però concedere nella sostanza. Le cose restarono sostanzialmente come prima ma tutti erano contenti: i federalisti perché potevano vantare l'adesione di De Gasperi e Sforza, e il governo che era riuscito, senza concessioni, a non farsi sopravanzare in tema di europeismo.

La petizione venne consegnata al parlamento italiano nell'ottobre 1950. Nel novembre successivo venne discussa con mozione alla Camera dei deputati unitamente alla mozione socialista contro il Patto atlantico. La prima fu approvata, la seconda respinta¹⁵.

Il successo (inferiore al previsto, ripeto, ma sempre successo) della petizione per il Patto di unione federale dette nuovo vigore al Movimento federalista, avviandolo verso la trasformazione da centro di propaganda di idee a reale forza politica (la trasformazione non giunse al suo punto terminale solo perché gli avvenimenti degli anni successivi compromisero definitivamente il sogno della federazione europea). Il MFE continuò con maggiore impegno la sua azione per la chiarezza delle idee, per la mobilitazione dell'opinione pubblica intorno ai temi dell'europeismo e, nell'impossibilità di compiere esso stesso certi atti politici, esercitò con ogni mezzo la sua forza di persuasione su quanti avevano il potere di compiere quegli atti, cioè sul governo e sul parlamento.

8. *1951 e 1952: due anni cruciali. L'azione federalista per la Costituente, l'articolo 38 del trattato Ced e l'«Assemblea ad hoc»*

Il 1951 e il 1952 furono due anni cruciali per i federalisti, due anni pieni di fatiche ma anche di soddisfazioni. La conferenza detta del « palais rose » con la quale Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia e URSS tentarono un accordo sulla sorte della Germania e quindi dell'Europa, congelò per un momento l'attività degli europeisti. Che senso aveva per uomini di buona volontà, ma privi di potere decisio-

¹⁵ In realtà la petizione, con le firme di Carandini, Garosci, Rossi, Spinelli e Veronese, venne presentata ufficialmente all'Assemblea di Montecitorio nella seduta del 7 novembre 1950 (e subito rimessa alla Commissione esteri) dal deputato Giachero, il quale nella precedente seduta del 28 ottobre aveva presentato una sua mozione (corredata da altre 29 firme) che accoglieva nella sostanza la petizione federalista alla quale faceva esplicito riferimento. Fu appunto quest'ultima mozione ad essere discussa, unitamente a quella Nenni contro il Patto atlantico, nelle sedute del 7, 8, 9 e 10 novembre 1950.

nale, occuparsi del destino del vecchio continente se esso stava per essere definito a tavolino dalle quattro maggiori potenze mondiali? Quella conferenza però fallì e la via verso l'unificazione fu ripresa con ancora maggiore impegno. Oltre all'istituzione della Ceca, di cui ho parlato più sopra, due temi principali occuparono l'azione dei federalisti: la convocazione di una Assemblea costituente per approvare una costituzione federale e la creazione di un esercito unificato europeo, la cosiddetta Comunità europea di difesa (Ced).

Al quarto congresso del Movimento federalista (Roma 17-19 marzo 1951) era stato deciso di affidare al comitato centrale dell'organizzazione il compito di condurre una campagna per la convocazione di una Assemblea costituente, agendo sia sull'opinione pubblica, com'era avvenuto per la petizione per il Patto federale del 1950, sia sul governo e sul parlamento italiani perché assumessero ufficialmente iniziative per raggiungere quell'obiettivo¹⁶. Nel prendere quella decisione il MFE non faceva che accogliere l'invito avanzato quattro mesi prima dall'Union Européenne des Fédéralistes perché tutti i movimenti federalisti si battessero in favore della convocazione della Costituente. Se il MFE italiano non ebbe il merito di aver lanciato per primo l'idea, ebbe però quello di essersi battuto più di ogni altro per tradurla in pratica. Ed ecco la lunga strada seguita.

Nell'aprile 1951 il MFE italiano diede un contributo decisivo per la convocazione a Lugano di un'assemblea di una sessantina di giuristi, uomini politici e dirigenti federalisti, al termine della quale fu approvato un progetto di trattato per la convocazione della Costituente. Quindi il segretario generale del MFE italiano ricevette dal comitato centrale dell'UEF il compito di organizzare la campagna in favore della Costituente. Per aprire ufficialmente la campagna fu colta l'occasione delle elezioni francesi. Già nel 1948, per le elezioni politiche in Italia, il MFE aveva chiesto a molti candidati di sottoscrivere una dichiarazione con la quale si impegnavano, se eletti, ad agire in favore dell'unificazione dell'Europa. La manovra, che nel 1948 ebbe un discreto successo, fu ripetuta in Francia. Novecento candidati sottoscrissero l'impegno e 107 di essi vennero eletti. L'invito fu quindi rivolto a tutti i parlamentari dei sei paesi della Ceca e 600 di essi risposero favorevolmente. Per l'Italia si impegnarono per la Costituente europea 124 deputati e 76 senatori.

Nella tarda estate del 1951 il comitato centrale del MFE

¹⁶ Per maggiori dettagli sulla campagna per la convocazione di una Assemblea costituente europea v. anche il rapporto politico presentato al quinto congresso del MFE, il 6 dicembre 1952.

italiano approvò una mozione nella quale si auspicava la creazione di una autorità politica europea che avesse il suo fondamento in un'Assemblea costituente. Il gruppo per l'unione europea sia del Senato sia della Camera si impegnò a portare il contenuto di questa mozione all'attenzione delle due assemblee. Fu così che nell'ottobre successivo il senatore Parri, al Senato, l'onorevole Giacchero, alla Camera, presentarono al termine di un dibattito di politica estera un ordine del giorno sostanzialmente analogo alla mozione del MFE. L'ordine del giorno, dopo l'adesione del ministro degli Esteri Sforza, venne approvato in tutte e due le Camere. Ancora una volta i federalisti avevano fatto breccia nel parlamento italiano, nel mentre nel paese proseguiva intensa la campagna per la Costituente con manifestazioni varie alle quali intervennero autorevoli uomini politici, come Gonella, Taviani, Pacciardi, Parri, La Malfa, Gronchi, Zagari, Caron ecc.

Nello stesso periodo di tempo proseguivano tra i sei paesi della Ceca i negoziati sul Piano Pleven per giungere alla costituzione di un esercito comune europeo. La battaglia fu molto aspra e, se a parole tutte e sei le delegazioni dicevano di volere l'esercito unificato, nella sostanza con le loro richieste tendevano a conservare agli eserciti nazionali il maggior numero possibile di poteri e prerogative, tali in ogni caso da compromettere la realizzazione dell'obiettivo per il quale ci si era riuniti intorno ad un tavolo. A giudizio dei federalisti, nei negoziati c'era una contraddizione di fondo: i sei paesi non potevano creare un esercito unificato senza affidare il comando e la responsabilità di un tale esercito ad una autorità politica sovranazionale. A rigor di logica era questa l'unica impostazione valida, in quanto non si poteva creare un esercito unificato e lasciare che esso dipendesse dalla volontà dei singoli governi nazionali. Era necessario quindi giungere all'istituzione di una autorità politica europea, sovranazionale, cioè ad uno stato federale al cui servizio sarebbe stato posto l'esercito unificato. I federalisti, soprattutto quelli italiani, furono i primi a cogliere e a far valere questa esigenza; di ciò va data notizia perché fu quella la circostanza forse più propizia in cui i federalisti svolsero una non illusoria influenza sulla politica italiana.

Quando si aprirono a Parigi i negoziati per la Ced, a capo della nostra delegazione fu messo l'onorevole Taviani il quale, dopo aver pronunciato un discorso decisamente europeista, rientrò in Italia assorbito da altre funzioni. La delegazione italiana, rimasta priva di una guida politica, invece di proseguire sulla strada tracciata da Taviani, si attestò su posizioni di difesa della sovranità nazionale.

Al momento di nominare il nuovo capo-delegazione, il ministero degli Esteri suggerì il nome di un diplomatico, i federalisti invece fecero pressioni su De Gasperi perché scegliesse un politico di chiara vocazione europeista, in grado di assumersi la responsabilità delle decisioni da prendere per giungere alla creazione della Ced. I federalisti ebbero la meglio e a capo della nostra delegazione fu messo Ivan Matteo Lombardo, europeista convinto e simpatizzante per le tesi federaliste. Questa scelta fu di grande importanza. In effetti Lombardo, prima di assumere l'incarico, tenne tra l'altro a consultare, anche se in via privata e del tutto personale, i dirigenti federalisti italiani (in particolare Spinelli) i quali gli esposero la loro idea sulla necessità di una autorità politica sovranazionale quale conseguenza ineluttabile della istituzione di un esercito unificato¹⁷. Lombardo fece propria questa tesi e la trasferì in seno alla conferenza per la Ced incontrando il consenso della Francia e della RFT. Certo, collegare il tema, già di per sé difficile, di un esercito unificato con quelli della Costituente e dello stato federale europeo, cioè di un'autorità politica sovranazionale, era una proposta rivoluzionaria. De Gasperi stesso rimase in un primo momento perplesso di fronte all'atteggiamento del capo della nostra delegazione, ma poi si convinse della sua giustezza, lo avallò e lo fece proprio. Nello stesso modo si comportarono numerosi altri ministri italiani e tra essi quello della difesa, Pacciardi, il quale dichiarò che non avrebbe firmato alcun trattato per l'unificazione degli eserciti dei sei paesi se non fosse stata contemporaneamente prevista la creazione di una comune autorità politica. Che nell'atteggiamento di tutti i responsabili italiani che sposarono questa tesi ci fosse una sincerità assoluta, qualcuno ha messo in dubbio, facendo notare che chi era contrario alla Ced avrebbe potuto a bella posta porre la pregiudiziale di una autorità politica comune nella certezza che questo avrebbe reso i negoziati ancora più difficili. È un dubbio legittimo che, però, non è facile risolvere.

L'impegno di De Gasperi nel senso auspicato dai federalisti fu rilevante. Si deve a lui, tra l'altro, se nel progetto di trattato della Ced fu inserito quel famoso articolo 38 che, malgrado la dizione ambigua e la fluidità, impegnava pur sempre i firmatari ad andare oltre l'obiettivo dell'esercito unificato verso una costituzione ed uno stato federali. Quell'articolo era un successo per il governo italiano ma lo era anche per i federalisti¹⁸.

¹⁷ Lombardo chiese un promemoria al segretario del MFE italiano, Spinelli, su tale problema.

¹⁸ Spinelli scrive che « l'elaborazione critica dei problemi costituzionali connessi con quello dell'unificazione degli eserciti è stata fatta essenzialmente dai movimenti

Questi ultimi, ritenendosi in quel momento sufficientemente forti, tentarono un colpo di mano alla sessione autunnale del 1951 dell'Assemblea di Strasburgo, ove avanzarono l'esigente richiesta di affidare subito l'elaborazione di un progetto di costituzione federale ad una Costituente eletta dai parlamentari dei sei paesi. La richiesta fu bocciata per pochi voti, ma l'Assemblea ne pagò il prezzo con una profonda crisi. Il suo presidente, Spaak, dette le dimissioni passando dalla parte dei federalisti.

Anche gli inglesi tentarono un colpo di mano, ma in senso opposto. Preoccupati per i progressi compiuti verso l'unità europea, che essi non volevano, avanzarono un piano (il Piano Eden) con il quale proponevano di ricondurre, cioè incapsulare, sia la Ceca sia la Ced nell'ambito del Consiglio d'Europa, il che avrebbe significato svuotare le due istituzioni di quel poco di sovranazionale che avevano e riportare il tutto al punto morto delle intese tra stati. Gli europeisti intuirono la manovra e non si prestarono al gioco.

I federalisti, dal canto loro, invece di essere paghi dei successi raggiunti, divennero ancora più esigenti e cercarono di portare alle estreme conseguenze gli impegni che stavano per assumere i sei paesi con quel famoso articolo 38 più sopra ricordato. Questi impegni prevedevano l'assegnazione all'Assemblea della Ced (una volta ratificata dai parlamenti nazionali) del compito non già di stendere un patto di unione federale, ma solo di studiare il problema trasmettendo poi i risultati di tale studio ad una conferenza diplomatica. I federalisti chiesero invece che questa conferenza venisse abolita e che l'Assemblea della Ced redigesse un progetto di costituzione federale da sottoporre subito all'approvazione dei parlamenti nazionali. Nel 1952 essi intensificarono pertanto l'azione per la Costituente europea, azione che, come ho ricordato più sopra, era in pieno svolgimento in Italia sin dall'anno precedente. Sul suggerimento del segretario del MFE italiano, che era anche delegato generale dell'Uef per la campagna a favore della convocazione della Costituente, il Movimento europeo, presieduto allora da Spaak, dette vita ad un Comitato d'azione per la costituente europea il quale estese a tutti i paesi della « piccola Europa » la campagna, ottenendo un buon successo.

I federalisti, che nel maggio 1952 a Lussemburgo avevano ottenuto un'altra vittoria conquistando la maggioranza in seno al

federalisti per cui le decisioni alle quali la conferenza per l'esercito europeo è successivamente giunta, sarebbero difficilmente concepibili ove si prescindesse dall'azione » dei federalisti (*L'Europa non cade dal cielo*, cit., p. 137).

Consiglio internazionale del Movimento europeo che era stato ad essi sempre contrario, avanzarono l'idea che, in attesa della ratifica della Ced, i compiti previsti dall'art. 38 di quel trattato fossero affidati all'Assemblea della Ceca opportunamente aumentata di 9 unità nei suoi componenti, al fine di raggiungere il numero previsto per l'assemblea della Comunità di difesa. In tal senso il MFE italiano rivolse una lettera aperta a De Gasperi il 29 giugno 1952. Il presidente del Consiglio forse già pensava per suo conto a muoversi in questa direzione. I federalisti notarono però che la loro richiesta coincise con quella che il nostro governo fece accogliere (grazie anche all'appoggio di Schuman e Adenauer) in una riunione del Consiglio dei ministri dei sei paesi svoltasi poco tempo prima dell'inaugurazione ufficiale dell'attività dell'Alta Autorità e dell'Assemblea della Ceca. Fu così che il presidente di quest'ultima invitò il 10 settembre 1952 l'Assemblea stessa a cooptare altri nove membri per adempiere al compito di elaborare un progetto di unione federale. La nuova Assemblea, per le resistenze da taluni opposte alla dizione « costituente », prese lo strano nome di « Assemblea ad hoc » e il 10 marzo 1953 approvò il progetto richiesto. Formalmente, quindi, la grande battaglia che i federalisti avevano iniziato nel 1950 era vinta, dopo dura lotta e molti sacrifici.

9. *Campagna per la ratifica del trattato istitutivo della Ced. Il voto di Palazzo Borbone e l'inizio di una nuova era nella storia d'Europa*

Raggiunto l'obiettivo della stesura da parte di una Assemblea quasi-costituente (l'Assemblea *ad hoc*) di un progetto di unione federale, i federalisti italiani e quelli degli altri paesi indirizzarono le loro energie verso la ratifica da parte dei parlamenti nazionali del trattato istitutivo della Ced. Era un trattato che essi non dividevano pienamente, ma lo appoggiavano nella speranza che la creazione di un esercito unificato facesse sentire a tutti l'esigenza di spingersi più in là fino all'istituzione di una autorità politica sovranazionale e di uno stato federale. I federalisti condussero pertanto nel 1953 e nel 1954 in tutti e sei i paesi interessati una intensa campagna per la ratifica della Ced. Di contro i comunisti dettero la stura ad una violenta propaganda ostile. In quegli anni non c'era angolo d'Europa ove mani febbrili non avessero scritto « viva » o « abbasso la Ced ». Sembrava che tutto ruotasse intorno a questo problema e che null'altro importasse ai popoli. In

Italia l'azione del MFE fu di utile appoggio al governo che, malgrado alcune perplessità, restava favorevole al trattato. L'11 gennaio 1954 i federalisti italiani lanciarono un appello per la formazione di un fronte europeo delle forze democratiche in appoggio alla Ced e dettero poi vita a comitati di azione per la ratifica del trattato e per la federazione europea.

Le resistenze a quella ratifica aumentarono con il passare dei mesi, soprattutto per i timori dei francesi di restare schiacciati da un rinascente esercito tedesco. A complicare questi timori stava poi la difficile situazione coloniale (Indocina) della Francia. Non mi dilungo sul complesso gioco di richieste e controrichieste avanzate in vari protocolli dal governo di Parigi (garanzie inglesi, americane, tedesche ecc.) quale pregiudiziale per la ratifica del trattato della Ced. A tali richieste i cinque *partners* accedettero fin quando esse non misero in pericolo l'obiettivo stesso dell'unificazione degli eserciti. A questo punto Italia, RFT, Olanda, Belgio e Lussemburgo dissero no. E l'Assemblea nazionale francese, nell'agosto 1954, bocciò la Ced.

D'un colpo il gran chiasso di fautori ed avversari dell'esercito unificato si vanificò. La sensazione di un gran vuoto si aprì negli animi dei federalisti e di tutti gli europeisti sinceri, mentre nell'altro campo la soddisfazione cresceva. Ma forse nessuno, in quella calda estate del 1954, capì che un'epoca si era chiusa e che se ne apriva un'altra, tutta diversa. Era bastato un voto, quello di Palazzo Borbone, per far crollare quel poco di casa comune che gli europeisti avevano faticosamente edificato in otto anni di lotte.

Aveva un senso continuare ad essere federalisti? Moltissimi si ritirarono dalla battaglia, abbandonarono i ranghi del MFE in Italia e altrove e si ingolfarono nelle faccende della loro vita quotidiana. Quelli che restarono trassero dagli amari avvenimenti una lezione importante: per fare l'Europa non bisognava più fare affidamento sui governi e sui parlamenti; bisognava agire direttamente e da soli, chiamando a raccolta tutte le forze europeiste, il popolo europeo. Ma esisteva, esiste questo popolo europeo? A questa domanda ho già risposto più sopra in senso negativo e, del resto, gli anni che seguirono il 1954 hanno dimostrato che quel popolo è un'entità fittizia cui hanno fatto ricorso gli europeisti più per illudere se stessi che per una cosciente, meditata determinazione di prendere nelle mani il destino dell'Europa unita. Il vero è che fino a quando i governi praticarono una politica europeista, l'azione dei movimenti federalisti, e europei più in generale, ebbe un senso potendo essi introdursi nelle trattative, sollecitare l'opinione pub-

blica, influenzare uomini di cultura e di partito. In Italia, per esempio, il fatto che De Gasperi e Sforza fossero essi stessi europeisti (il processo di maturazione europeista nel primo fu più lento che in Sforza) dette una dimensione ed un'importanza tutte particolari all'azione dei federalisti, il cui compito non fu mai quello di sfondare porte chiuse, ma di condizionare in un senso più che in un altro un'attività rivolta verso un obiettivo che, genericamente inteso, era loro ma anche del governo. Crollata la Ced, mutata la politica del governo italiano¹⁹, i movimenti europeisti, strano a dirsi (strano, perché essi non avevano mai avuto veste ufficiale), perdettero la loro piattaforma di lancio e la loro forza. La stima per essi crebbe, come sempre avviene per tutti coloro che vivono di ideali, un po' fuori da questo mondo.

Questo saggio, logicamente, finisce qui; ma poiché dal 1954 ad oggi altri avvenimenti importanti per l'Europa ci sono stati, val la pena di farne un cenno.

10. *La Ueo*

Dello smarrimento e della delusione provocati dalla caduta della Ced seppe sfruttare la Gran Bretagna la quale aveva seguito gli sviluppi degli ultimi quattro anni del processo di unificazione europea con una certa inquietudine. Il voto di Palazzo Borbone arrecò grande soddisfazione al governo di Londra, il quale ritenne giunto il momento di riprendere, com'era avvenuto negli anni dell'immediato dopoguerra, il controllo del moto verso l'unità europea. Fu così che venne lanciata l'idea della Ueo (Unione europea occidentale) in sostituzione della Ced. L'Ueo avrebbe dovuto costituire un ampliamento del Patto di Bruxelles del 1948 in base al quale Gran Bretagna, Francia e paesi del Benelux avevano coordinato l'azione dei loro eserciti. La nuova organizzazione avrebbe dovuto rafforzare quell'azione di coordinamento ed estenderla ad altri due stati: la Repubblica Federale Tedesca e l'Italia. Era assente dalla Ueo ogni idea di integrazione di eserciti e di comunità politica sovranazionale che costituivano i due cardini della Ced. Gli accordi istitutivi della nuova organizzazione furono firmati a Parigi nell'ottobre 1954 ed entrarono in vigore nel maggio dell'anno successivo.

L'Ueo se da un lato rispecchiava fedelmente il nuovo corso del processo di unificazione del vecchio continente, dopo il tramonto

¹⁹ Dopo la morte di De Gasperi, molte cose cambiarono nella nostra politica interna e estera, ma sarebbe qui troppo lungo parlarne.

di ogni velleità federalista o confederalista o genericamente sovranazionale, da un altro lato era anche la dimostrazione che l'idea dell'unificazione, in se stessa, non era morta. In sostanza i governi accettarono l'Ueo non perché fossero convinti della sua utilità (che a mio giudizio è stata piuttosto trascurabile) ma perché si resero conto che era necessario pur dare agli europei qualcosa in cambio della Ced. L'attesa non poteva andare completamente delusa.

A mio avviso, però, nella fretta eccessiva che ebbero i governi di addivenire agli accordi di Parigi dell'ottobre 1954, giocò anche un altro elemento: la paura che i vari movimenti europei, irritati per la caduta della Ced, potessero reagire violentemente sopra l'opinione pubblica, fomentando un moto capace di continuare sulla strada dell'unificazione indipendentemente e contro la politica dei governi; la paura in sostanza che il moto di unità europea sfuggisse di mano alle cancellerie dei sei paesi. C'era in questa paura una sopravvalutazione della reale forza popolare dei movimenti europeistici. Ma nulla accadde. La base popolare di quei movimenti era così scarsamente compatta e decisa (ecco un'altra prova dell'inesistenza di un popolo europeo) che ancora una volta i destini dell'Europa furono lasciati nelle mani dei governi nazionali. Ben lo capì Jean Monnet, uno dei più noti esponenti dell'unificazione, il quale l'11 novembre 1954 si dimise da presidente dell'Alta Autorità della Ceca e si diede a creare un raggruppamento di forze pro-europee che con il nome di Comitato d'azione per l'Europa unita vide la luce nell'ottobre 1955. Chi aderiva a questo comitato? Rappresentanti politici e sindacali dei vari paesi europei interessati, i quali si impegnarono a difendere nelle rispettive istanze gli interessi dell'unificazione europea (tutto questo ricorda l'impegno preso dai parlamentari italiani nei riguardi del MFE molti anni prima). Monnet voleva così mantenere aperto il dialogo con i governi, convinto che solo essi potevano compiere passi concreti verso l'unità. Ma la posizione dei federalisti era opposta: sfiducia nei governi e raggiungimento della meta facendo appello al popolo europeo. Delle due posizioni, quella che si è rivelata giusta è stata la prima.

11. *La Cee e l'Euratom. Declino dei movimenti europeistici*

Negli sviluppi successivi del moto per l'unificazione europea, i movimenti federalisti non hanno avuto alcuna influenza sulla politica dei governi, i quali erano decisi a marciare non sulla base di

astratti ideali (ai quali peraltro hanno sempre bruciato l'incenso dei bei discorsi) e di vaghe aspirazioni, ma sulla base di limitate e concrete intese di interessi. Sono nate così la Comunità economica europea e la Comunità europea per l'energia atomica (Cee e Euratom) che tutti conoscono; gli accordi istitutivi furono firmati a Roma il 25 marzo 1957 ed entrarono in vigore nel gennaio 1958²⁰.

Con la nascita di queste due comunità la storia della « piccola Europa » cambia definitivamente indirizzo, consacrando il trionfo del metodo funzionalista. E qui è necessaria una breve parentesi.

Nel corso della lotta per l'Europa unita si sono incontrate e scontrate quattro tendenze. La tendenza federalista, di cui ho parlato in tutto questo saggio; la tendenza, diciamo così, confederale che mirava a riunire i vari stati sotto la guida di un altro; la tendenza inglese che voleva soltanto creare dei fori europei per discussioni fini a se stesse e tali da non intaccare il principio della sovranità nazionale (una specie di Onu limitata al vecchio continente, ciò che dimostra assai bene come la Gran Bretagna non abbia mai voluto seriamente, malgrado le belle parole, l'unità europea, anzi si è sempre battuta nei fatti contro di essa); infine la tendenza funzionalista o unionista, mirante a « creare solidarietà di interessi concreti attorno ad amministrazioni europee specializzate e dotate non già di autonomia politica, ma di autonomia amministrativa (l'Europa sarebbe così stata fatta da questi uffici quasi all'insaputa di tutti) » (Spinelli)²¹.

Nel 1958, con l'avvento di de Gaulle al potere in Francia, una pietra tombale veniva messa su ogni aspirazione ad una concreta e istituzionale unificazione dell'Europa. Ormai tutto si muoveva se ed in quanto i governi nazionali e i gruppi economici più potenti lo volessero. Nasceva a poco a poco l'Europa dei burocrati, o meglio degli eurocrati; i popoli non contavano nulla, non avevano voce in capitolo anche se in loro nome si diceva di voler fare questo e quello.

Il Mec, con il passare degli anni, si è rafforzato creando accentuate interdipendenze tra vari settori economici dei sei paesi membri. È l'Europa dei grossi interessi nella quale il singolo cittadino, l'europeo, non ha potere alcuno di influire sul corso degli eventi. I federalisti nel 1958 si rifiutarono di accettare le due comunità, ma oggi molti di essi hanno dovuto riconoscere che quelle comunità hanno creato una solidarietà di interessi forse maggiore di quella

²⁰ La firma dei trattati fu preceduta dalle conferenze di Messina, giugno 1955, e Venezia, maggio 1956.

²¹ *Rapporto sull'Europa*, Edizioni di Comunità, Milano 1965, pp. 22-3.

che si sarebbe potuta avere se ci si fosse intestarditi in iniziative integrazioniste del tipo Ced. Del resto Schuman non aveva forse detto il 9 maggio 1950: « L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto »? La Ceca nacque su questa idea e su questa idea sono pure nate la Cee e l'Euratom. Invece di procedere ad integrazioni settore economico per settore, i sei governi hanno deciso di tentare la via di una immediata e globale integrazione delle rispettive economie. Ecco il mercato comune dei beni, dei capitali, dei servizi ecc.

Così, ancora una volta, la storia dell'unificazione del vecchio continente ha camminato fuori dai rigidi schemi teorici dei federalisti, i quali, schierandosi sempre contro le realizzazioni europee dei governi, da essi considerate come manifestazioni di « unionismo », si sono anche votati all'isolamento quando quelle realizzazioni hanno dimostrato, con il loro successo, di rispondere a certe aspirazioni, a certi interessi e di avere quindi basi solide.

12. *Nascita del Congresso del popolo europeo: illusioni e amarezze*

Con la Conferenza di Messina, preludio alla Cee e all'Euratom, i movimenti federalisti hanno perso il contatto con la realtà e con gli uomini dotati di potere decisionale e sono andati alla ricerca di un dialogo con i popoli capace di sostituire il dialogo che essi prima intrattenevano con i governi. È la crisi che porta al lento ma inesorabile declino²². Ricorderò alcuni avvenimenti.

Nel luglio 1956 federalisti di tutta Europa riuniti a Stresa decisero la creazione del Congresso del popolo europeo (CPE), che si proponeva di organizzare periodicamente nei vari paesi elezioni primarie (sul tipo americano) per la designazione di delegati, autentici rappresentanti del popolo europeo. Il Congresso aveva come obiettivo quello di portare i governi nazionali alla convocazione di un'Assemblea costituente europea. In varie città sorsero così sezioni del CPE collegate con le sezioni del Movimento fede-

²² Osserva a questo proposito Spinelli: « Questo improvviso declino dell'influenza dei movimenti come centri di pressione politica non è difficile a spiegare. Finché la costruzione europea aveva avuto come principali attori alcuni ministri europei nelle varie capitali, i movimenti avevano concentrato la loro azione direttamente su quei ministri o indirettamente sui loro partiti con proposte, suggerimenti, manifestazioni popolari, essendo essi stessi le uniche centrali europee esistenti che elaborassero e proponessero idee. Con la nascita della Comunità del Mercato comune, la Commissione è diventata l'interlocutore europeo dei governi. Essi reagivano ormai solo alle sue iniziative, e l'opinione pubblica, quella organizzata nei partiti non meno che quella indifferenziata, lo sapeva » (*Rapporto sull'Europa*, cit., p. 191).

ralista. In effetti elezioni « primarie » furono tenute nei due anni successivi in molte città europee con scarsa affluenza di elettori. Nel gennaio 1959 il Congresso tornò a riunirsi per la seconda sessione a Lione. Venne approvato un progetto di trattato per la convocazione della Costituente europea, elaborato da una commissione di giuristi e di federalisti sotto la guida del professor Guy Héraud. Il CPE dette allora mandato a sei delegazioni diverse di presentare ufficialmente il progetto ai parlamenti dei sei paesi. Per cinque delegazioni tutto andò bene. La sesta, quella guidata dal presidente del Congresso, Mouskhely, che aveva chiesto udienza al presidente del Bundestag, non riuscì a farsi ricevere e se ne tornò a casa con il progetto in tasca. Perché lo *speaker* del Bundestag non accordò l'udienza? Evidentemente perché non riteneva i delegati del CPE sufficientemente importanti per essere ricevuti. È significativo a questo proposito l'amaro commento che fece lo stesso Mouskhely: « Questo [il rifiuto] testimonia a sufficienza che non siamo per ora riconosciuti come forza politica. E ancora di più lo testimonierebbe se si pensasse al fatto che di fronte a questo rifiuto noi non abbiamo potuto elevare alcuna protesta; al fatto che a questa indifferenza, di cui siamo l'oggetto, non possiamo interessare né l'opinione pubblica né la stampa nel suo compito di protettrice dell'opinione. Ci viene rifiutata udienza, e non abbiamo neppure la forza di sollevarne lo scandalo »²³.

13. *Fusione dei movimenti federalisti e loro declino*

Questo fatto fece sentire ancora più urgente la necessità di risolvere il problema del come i federalisti avrebbero potuto diventare una forza politica organizzata. Alcuni riesumarono l'idea, già ventilata nel 1952, di creare un partito federalista. Molti si opposero e, a mio avviso, con ragione, anche perché un partito privo di base ideologica e programmatica, cementato solo da una vaga aspirazione ad una federazione di stati europei, non avrebbe retto a lungo nell'attuale realtà « partitocratica » di molti paesi²⁴.

Altri invece sollecitarono la fusione in un unicum dei vari movimenti federalisti che avevano sempre avuto una base ed una organizzazione nazionali. E qui non si può non fare una considerazione: e cioè che è veramente strano che i federalisti, che si sono sempre battuti contro il concetto e le prerogative della nazione, abbiano per lungo tempo militato in movimenti nazionali, spesso

²³ V. « Popolo europeo » del novembre 1959, p. 3.

²⁴ Tuttavia ad Anversa nel luglio 1963 fu creato un « comitato di iniziativa per il Partito federalista europeo ».

in contrasto tra di loro; i federalisti, cioè, per primi non hanno saputo dare l'esempio di un movimento integrato, federale, plurinazionale. I vari MFE, infatti, erano raggruppati fino al 1960 nella Uef. Solo nel Convegno di Strasburgo del gennaio di quell'anno fu deciso di creare un unico e sovranazionale Mouvement Fédéraliste Européen, con un'organizzazione unitaria ed un'azione comune su base europea.

Ma, anche così, il MFE vide continuare il proprio declino. Tutte le azioni da esso tentate non sortirono effetto alcuno. In Italia, per esempio, la voce dei federalisti non ebbe eco nelle elezioni generali del 1963; quanta differenza da quelle del 1948! Alberto Cabella, uno degli esponenti federalisti, constatò amaramente dopo la consultazione del 1963: « Le elezioni nazionali italiane si sono concluse senza che i federalisti siano riusciti ad inserirsi in alcun modo nel dibattito politico: questo semplice fatto è la riprova più allarmante e la esemplificazione più illuminante di come, a venti anni dalla fondazione del MFE, non esistiamo »²⁵. Era una conclusione molto triste, ma vera. I federalisti in Italia non avevano più la possibilità di influenzare alcuno, se si eccettua il contatto strettamente personale tra qualche dirigente del MFE e qualche esponente del PSI, contatto fruttuoso in senso europeista (ma non federalista). Per il resto, se i partiti democratici italiani hanno continuato a parlare di una unione europea, lo hanno fatto perché consapevoli del valore emotivo e propagandistico di quella idea e perché il successo delle Comunità imponeva a tutti di essere realisti. Con questo non escludo che il processo di maturazione europeista di qualche esponente politico italiano, soprattutto della sinistra, sia opera di questo o quel dirigente federalista; ma qui entriamo nel campo delle relazioni personali, di amicizia, che sfuggono alla presente indagine.

I federalisti, oggi come oggi, non hanno possibilità di azione. Sono rimasti in pochi (« rari nantes in gurgite vasto » direbbe Virgilio) e continuano a parlare, prigionieri dei fantasmi del passato, un linguaggio incomprensibile ai più; tutto si svolge come in un cenacolo, con formule che susciterebbero l'indifferenza se non fossero l'immagine di un sogno che milioni di europei, nella passione della fratellanza e della pace ritrovate dopo gli orrori della guerra, accarezzarono da vicino molti anni or sono. Ma chissà: forse con crociana saggezza si potrebbe credere che le fantasie e i sogni sono spesso l'infinita ombra del vero.

²⁵ V. *Federalismo Europeo*, numero speciale di « Popolo europeo », maggio 1963, p. 11.

L'ITALIA E IL MERCATO EUROPEO

Limiti del presente rapporto

La storia della politica estera italiana nei confronti dell'integrazione europea comporterebbe ben altro spazio ed impegno di quel che si può dedicare in un rapporto sintetico, destinato ad un convegno che si propone di esaminare e discutere l'intera politica estera italiana del dopoguerra, e che vuole più propriamente trattare della politica italiana del Mercato comune europeo. Invero, l'opera di unificazione dell'Europa occidentale, dalle prime enunciazioni degli stati europei alla costruzione della Comunità, ed ancora nel corso dei primi otto anni del periodo transitorio del Mercato comune, ha richiesto un impegno continuo ai governi italiani succedutisi in questo periodo, obbligandoli a scelte politiche di particolare importanza. In altri termini, la partecipazione alle iniziative d'integrazione europea può ben dirsi aver costituito il principale contenuto concreto della politica estera italiana, sicché scriverne la storia richiederebbe un'analisi approfondita ed un richiamo sistematico di gran parte degli atti di governo in politica estera intervenuti negli ultimi venti anni dopo la firma e la ratifica del trattato di pace.

Benché gli altri rapporti previsti per questo convegno, e soprattutto quelli dedicati alla politica atlantica dell'Italia, possano meglio illustrare le direttrici di base sulla politica estera italiana, nel presente rapporto si è ritenuto opportuno dedicare qualche spazio ad illustrare, in grandi linee, le azioni e i comportamenti dei governi italiani del dopoguerra nei confronti delle iniziative di integrazione europea, premessa indispensabile per poter analizzare l'azione svolta dall'Italia in seno alle istituzioni delle Comunità. A tale scopo, e senza pretese di sistematica definitiva ed altresì per facilitare il necessario sforzo di sintesi, si è suddiviso qui di seguito il periodo in esame in due fasi essenziali:

1) la politica estera italiana dalla istituzione dell'Organizzazione europea di collaborazione economica (Oece) alla caduta dinanzi al parlamento francese della proposta di ratifica del trattato istituyente la Comunità europea di difesa (aprile 1948-agosto 1954);

2) la politica estera italiana nel periodo 1955-1958, e cioè dal fallimento della Comunità europea di difesa all'entrata in vigore dei trattati di Roma istituenti la Comunità economica europea e la Comunità europea dell'energia atomica.

L'ultima parte è dedicata all'analisi della politica italiana nella Comunità economica europea, dall'entrata in vigore dei trattati di Roma (1° gennaio 1958) a tutt'oggi.

Va soggiunto che, come sarà illustrato nel corso del testo, i tre periodi così enunciati corrispondono, grosso modo, a tre fasi di evoluzione della società italiana ed in particolare della sua direzione di governo, sicché la suddivisione enunciata apparirà probabilmente alla fine meno arbitraria di quel che potrebbe sembrare alle prime apparenze.

I. *Dalle elezioni del 1948 alla caduta della Ccd (1954)*

1. Raramente nella storia d'Italia si possono scorgere anni in cui l'incidenza della politica estera sulla politica interna italiana sia stata più forte che nel periodo che stiamo esaminando: invero, l'interdipendenza tra le posizioni prese dai governi nel campo della politica estera ed i comportamenti tenuti all'interno è stata pressoché totale, almeno nelle grandi direttrici.

Uscita dal conflitto nelle condizioni disastrose che ognuno ricorda, e costretta ad accettare un trattato di pace di notevole durezza, l'Italia si era vista obbligata ad affrontare, in politica estera, il duplice compito di reinserirsi al più presto nel novero degli stati europei, e di liquidare con la maggior rapidità possibile le conseguenze politiche internazionali della guerra perduta. Alla realizzazione di questi due obiettivi ostava innanzitutto la perdita totale di prestigio internazionale causata dalla disfatta, rilevabile nei contatti a tutti i livelli della diplomazia italiana nei primi anni del dopoguerra. In secondo luogo era a tutti evidente la grande fragilità della struttura statale riemersa dopo la fine del regime di occupazione, accompagnata da una situazione di tensione tra le forze politiche predominanti nel paese, in presenza di un fortissimo partito comunista che appariva all'esterno, almeno fino alle elezioni del 1948, come la forza politica avente più diretta vocazione al potere ed il più largo seguito nella parte più politicizzata del paese. A ciò aggiungasi che l'esigenza quotidiana di aiuti dall'esterno, ottenibili però soltanto dagli Stati Uniti d'America,

contribuiva in misura non indifferente a limitare la capacità di iniziativa in politica estera.

Tutto ciò non impedì, proprio in ragione della stessa interdipendenza dell'evoluzione della politica estera e della politica interna, che un orientamento deciso ed una scelta di grande impegno fosse effettuata negli anni 1947-48, soprattutto per opera di Alcide De Gasperi, all'atto della costituzione del primo governo democristiano-liberale, dopo la rottura della coalizione con i socialisti ed i comunisti. Alcide De Gasperi aveva, come ognuno sa, un forte gusto personale per le questioni di politica estera, un'accentuata propensione, determinata dalle sue note origini e dal suo passato, al negoziato diretto con i paesi continentali, ed infine quasi un'ossessione a superare gli inconvenienti della posizione periferica dell'Italia rispetto agli altri paesi del continente. La politica estera del partito comunista essendo concentrata esclusivamente nell'appoggio totale delle tesi sovietiche e chiaramente orientata in un programma d'inserimento dell'Italia nell'orbita orientale, la tensione all'interno si traduceva inoltre in un imperativo urgente di ricercare legami permanenti con l'Occidente. Occorre dire che non esisteva una terza soluzione, nonostante le forti tendenze neutraliste di una parte importante della sinistra italiana, espressa nel partito socialista: era tale il prestigio e la forza del partito comunista, che le sue tesi di politica estera non potevano non avere una diretta ed uguale reazione contraddittoria da parte delle forze politiche che si opponevano alla sua presa di potere, ed un trascinate vigore nei confronti dei fiancheggiatori.

All'osservatore di oggi, l'attività diplomatica svolta dall'Italia fino al 1950, per l'inserimento organico del paese nel sistema occidentale che si andava organizzando, potrebbe apparire di assai facile esecuzione. Meglio conoscono le difficoltà incontrate in tale prima fase coloro i quali ebbero a parteciparvi in qualità di protagonisti, e che possono raccontare le diffidenze, le prevenzioni e le obiezioni che soprattutto paesi come la Francia e la Gran Bretagna sollevavano nei confronti di una presenza italiana a parità di diritti.

Il primo grande negoziato multilaterale in cui l'Italia ebbe a partecipare fu quello per la istituzione dell'Organizzazione europea di collaborazione economica, seguito al discorso del 5 giugno 1947 del segretario di stato americano Marshall annunciante l'offerta di un piano straordinario di aiuti all'Europa, da amministrarsi collettivamente dagli stati europei mediante una gestione comune, e con l'obbligo di elaborazione di una politica economica comune. La partecipazione dell'Italia al negoziato fu essenzialmente voluta dagli

Stati Uniti d'America, che dopo la firma del trattato di pace avevano dato prova di totale assenza di rancori nei confronti dell'Italia, mediante un'attiva politica di aiuti economici diretti e cospicui. Non risulta peraltro che la presenza italiana al negoziato sia stata particolarmente incisiva. Resta il fatto che l'attribuzione di aiuti poteva considerarsi obiettivamente proporzionata alla consistenza economica italiana, sicché nessuna discriminazione poteva più dirsi esistente nei confronti dell'Italia da parte degli stati occidentali, e giustamente tale circostanza poteva essere messa in rilievo da De Gasperi stesso nel corso della campagna elettorale precedente alle elezioni del 18 aprile 1948. Da quella data, la presenza italiana negli sforzi di integrazione europea non costituirà più un'autentica sorpresa o un motivo di opposizione da parte degli altri stati e soprattutto degli ex nemici.

Sull'importanza assunta dall'Organizzazione europea di collaborazione economica nel coordinare gli sforzi degli stati europei per la ricostruzione, aiutandoli ad utilizzare al meglio gli aiuti concessi dagli Stati Uniti, è inutile soffermarsi. Come si è già detto, l'Oece costituisce il primo esempio di una istituzione comune agli stati europei, intesa a rendere necessaria e permanente la ricerca di una volontà comune per decisioni di interesse comune. Ciò era politicamente importante, perché contribuiva efficacemente alla creazione di un nuovo stile di convivenza tra gli stati europei, benché l'istituzione creata dalla Convenzione non differisse, nella sua struttura giuridica, dalle organizzazioni intergovernative di tipo classico. Purtroppo, tutti gli sforzi per fare dell'Oece il punto di partenza per un cambiamento strutturale dei rapporti tra gli stati europei fallirono successivamente per cause diverse, tra le quali prima la presenza della Gran Bretagna nell'organizzazione, con i suoi interessi estranei al continente ed i suoi sforzi per conservarli.

Non ci dilungheremo quindi nel narrarne la storia, che altri hanno diffusamente ed egregiamente fatto, dei successi di questa organizzazione e delle sue vicende. Per una storia dell'unità politica europea basti ricordare la primaria funzione di primo organismo della pace ritrovata nel continente.

In ogni modo, va detto che l'Oece ebbe il suo periodo più attivo ed utile negli anni 1948-53, e nel suo quadro si conobbero, s'incontrarono e lavorarono assieme uomini destinati poi a divenire protagonisti attivi dell'integrazione comunitaria. Più c'interessa considerare la parte avuta dall'Italia nella vita di questa organizzazione, soprattutto nel periodo indicato. Per la diplomazia italiana, come per quella degli altri paesi, l'Oece rappresentava una grande espe-

rienza di negoziato multilaterale permanente, in cui gli interessi concreti dovevano essere salvaguardati e le decisioni comuni ottenute in vista di obiettivi di estrema importanza per la vita di ciascun paese membro. In questo quadro si formarono ed agirono alcune delle più notevoli figure della diplomazia italiana del dopoguerra, e questa fu l'occasione in cui si affermò l'incidenza del negoziato internazionale nella vita economica del paese e fu quindi sancita quella primazia dell'amministrazione degli affari esteri nella conduzione degli affari economici internazionali italiani che perdura tuttora.

2. Tralasciando per ora di considerare gli sviluppi della collaborazione economica europea e la presenza avuta dall'Italia in essi, alcune riflessioni meritano le iniziative più propriamente politiche intervenute in Europa negli anni 1947-48, e che portarono all'istituzione del Consiglio d'Europa, con il Trattato di Londra del 5 maggio 1949. Sin dai primi mesi dopo la fine della guerra, si erano levate in Europa voci autorevoli che chiedevano la creazione di istituzioni atte ad eliminare per sempre le discordie del continente ed a promuovere la costituzione in federazione. Numerosi movimenti tendenti a tale scopo erano già stati creati in vari paesi e già prendevano contatto tra loro. Anche in Italia uomini di diversa origine ed esperienza politica ed appartenenti a tutti i movimenti politici, escluse le estreme, erano già in contatto con analoghi movimenti di altri paesi. Un'occasione storicamente importante per uno sforzo di fusione di tali movimenti in campo europeo fu il Congresso europeo dell'Aja, tenutosi nel maggio 1948. Per la storia della diplomazia italiana tale Congresso riveste più importanza di quello che normalmente gli si attribuisce, in quanto gli esponenti italiani intervennero al fianco degli uomini più eminenti delle nazioni vincitrici. De Gasperi e Sforza furono tra gli uomini di governo più notati, e soprattutto per De Gasperi il Congresso dell'Aja fu un'occasione di prim'ordine per affermarsi e farsi ascoltare, circondato com'era dal prestigio del vincitore delle recenti elezioni. Infine gli europeisti italiani erano guidati da uomini di punta, quale Altiero Spinelli, di immacolata origine antifascista e pertanto suscettibili di immediato rispetto. Fu peraltro dal Congresso dell'Aja che partì la proposta per la convocazione di un'Assemblea europea scelta dai parlamenti delle nazioni partecipanti al Trattato di Bruxelles, da allargarsi ad altri paesi e soprattutto all'Italia, che non aveva partecipato a detto trattato come nazione ex nemica.

È inutile ricordare le vicende del negoziato che portò alla firma dello statuto del Consiglio d'Europa: agli effetti del presente rapporto ci basti sottolineare che la partecipazione dell'Italia al negoziato fu pienamente ammessa, benché al Consiglio consultivo del Trattato di Bruxelles l'Italia non fosse presente.

Partecipando alla firma di tale trattato, e dopo essere stata ammessa alla firma del Trattato di Washington sul Patto atlantico del 4 aprile 1949, più nessuna obiezione poteva essere sollevata nei confronti di una parità formale e sostanziale dell'Italia nel nuovo ambito multilaterale europeo che andava creandosi. Da quel momento, anche le iniziative diplomatiche di marca italiana potevano quindi ottenere udienza e rispetto da parte degli altri stati.

Occorre sottolineare ancora una volta la struttura interdipendente tra l'azione diplomatica italiana di questo periodo, diretta alla partecipazione a tutti gli sforzi di collaborazione politica, economica e militare promossi in Occidente, e la tensione persistente nella politica interna. Nell'opinione di De Gasperi, che dominava in quegli anni con autorità e prestigio il partito democristiano, qualsiasi successo di politica interna italiana doveva essere accompagnato da un relativo consolidamento della presenza italiana nella scena internazionale, e da un rapido ancoramento dell'Italia a strutture permanenti che ne rendessero definitiva la posizione internazionale. Non c'è soltanto la polemica permanente coi comunisti a sollecitarlo, c'era peraltro una parte notevole della pubblica opinione che aveva considerato inaccettabile il trattato di pace e che ancora tendeva a non dimenticarne le conseguenze, essendo tuttora aperta la questione di Trieste e tuttora persistente il risentimento dell'ala nazionalista dell'opinione, relativamente importante anche in seno alla pubblica amministrazione.

Qualunque giudizio si possa dare della gestione degli affari interni del paese durante il periodo degasperiano, non va dimenticato ed anzi sottolineato il vigore e la pertinacia con i quali De Gasperi, assecondato da Sforza, perseverò al fine di ancorare al più presto l'Italia alle altre nazioni europee del continente, nonostante la tensione all'interno, i risentimenti dei nazionalisti, e le difficoltà di affermazione all'esterno. In ogni caso, l'ammissione dell'Italia all'Oce, al Patto atlantico e al Consiglio d'Europa, avvenuta nell'arco di tre-quattro anni dalla fine del conflitto, è la testimonianza del successo di un disegno politico preciso e di una ferma guida di una politica estera, che l'Italia più non ritroverà negli anni seguiti a De Gasperi.

3. Oece e Consiglio d'Europa furono quindi le prime organizzazioni europee alle quali l'Italia fu ammessa sin dal principio, ed in seno alle quali, soprattutto alla prima, delle iniziative diplomatiche poterono essere attivamente prese dall'Italia. È interessante notare, per quanto riguarda l'Oece, che la presenza italiana contribuì efficacemente ai tentativi di rafforzamento dell'organizzazione al fine di arrivare ad una politica economica comune che il trattato costituivo proponeva come scopo, e la cui realizzazione incontrava pervicaci difficoltà. Inoltre, la partecipazione all'unione europea dei pagamenti, che assicurava la trasferibilità della moneta dei paesi partecipanti all'Oece, propose per la prima volta all'Italia un certo numero di nuovi problemi. Con una certa sorpresa, le prime liberazioni degli scambi in seno all'Oece si rivelarono profittevoli agli interessi italiani ed il saldo in seno all'Uep inaspettatamente positivo. Queste nuove circostanze influirono decisamente sull'evoluzione degli interessi del sistema economico italiano e sugli stessi criteri di direzione dell'economia italiana, che ancora risentivano fortemente dell'apparato autarchico ereditato dal fascismo. Non a caso, tra i vari « piani » presentati in seno al Consiglio dell'Oece per intensificare la liberazione degli scambi e per avviare la costituzione di una unione doganale europea, dobbiamo registrare un Piano Pella presentato nel giugno 1950 dal ministro italiano del Tesoro. Nelle innumerevoli riunioni dei comitati costituiti a Parigi presso l'Organizzazione, diplomatici, uomini di affari ed esperti riaprivano un contatto con le economie degli altri paesi con una larghezza d'orizzonte sconosciuta sinora in Italia, rendendo per la prima volta necessari quei confronti, la cui assenza aveva per generazioni reso non solo il mondo politico, ma anche quello economico, provinciali ed impermeabili.

A prescindere dai vantaggi materiali ottenuti da una partecipazione consistente al Piano Marshall attraverso l'Oece, questo sarà dunque il reale vantaggio politico ottenuto dall'Italia, ed è perciò che ritroveremo nel corso degli anni successivi, nei negoziati per le Comunità europee e nella partecipazione alle istituzioni, funzionari ed esperti ormai preparati a confronti ed a negoziati, quasi una ristretta « nuova classe » di iniziati alla vita europea, il cui peso andrà crescendo con lo scorrere degli anni, man mano che la direzione della politica estera italiana si farà frammentaria ed indecisa; e più invece cresceranno gli impegni provenienti dalla partecipazione all'integrazione europea. E ciò accentuerà il contrasto tra questa ristrettissima minoranza ed il grande mare immobile e scettico della burocrazia e della classe politica italiana.

4. L'anno 1950 vede l'inizio del primo serio tentativo di integrazione europea, la cui data di nascita può identificarsi nel giorno della dichiarazione di Robert Schuman, il 9 maggio 1950. Sono note le vicende che condussero il governo francese alla proposta Schuman, e le ragioni immediate che ne reclamavano l'urgenza. Gli sviluppi seguiti alla guerra fredda avevano accelerato il ritorno della Germania non occupata dalle truppe sovietiche ad una relativa indipendenza. L'unificazione delle zone di occupazione occidentali, voluta principalmente dagli Stati Uniti d'America e rapidamente eseguita nonostante l'opposizione francese, aveva dato vita alla Repubblica Federale Tedesca. Ogni tentativo di istituzionalizzare una partecipazione attiva da parte delle potenze di occupazione all'esercizio del potere in Germania era fallito, di fronte all'esigenza americana di consolidare la Germania in presenza della tensione con la Russia sovietica. Anche le tendenze, inizialmente pressanti, di far permanere in alcuni territori tedeschi una sovranità di fatto da parte della Francia, erano fortemente contrastate. Occorreva quindi un'iniziativa che evitasse il risorgere degli antichi contrasti, e permettesse alla Francia di modificare il proprio tradizionale atteggiamento, assicurandosi le garanzie richieste senza porsi in contrasto irriducibile con Stati Uniti e Gran Bretagna.

La proposta del *pool* carbone-acciaio, se si tiene conto inoltre del suo pregnante significato di prima iniziativa integrazionista, rappresenta una mossa diplomatica di estrema importanza per i francesi, che così potevano evitare un prevedibile isolamento e cocenti disfatte diplomatiche. Nello stesso tempo, aprendo a paesi estranei alla tradizionale vertenza franco-tedesca la partecipazione alle nuove istituzioni proposte, essa rispondeva in parte, ma concretamente, agli appelli all'unità europea provenienti da tutti i paesi d'Europa.

Anche in tal caso De Gasperi reagì con estrema prontezza. Secondo il racconto di testimoni, Sforza, ministro degli Esteri, apprese la notizia della dichiarazione Schuman dai giornali, e dopo breve consultazione con De Gasperi dette immediatamente istruzioni all'ambasciatore a Parigi Pietro Quaroni di comunicare al governo francese l'adesione dell'Italia. Tale mossa risulta essere stata accolta con sorpresa dagli stessi francesi, che non attendevano la risposta positiva italiana per prima, l'Italia essendo un paese non produttore di carbone e debolissimo produttore d'acciaio. Fu dunque l'immediata adesione italiana un atto eminentemente politico, seguente ad una decisione motivata esclusivamente da ragioni politiche e presa coscientemente e decisamente da uomini poli-

tici cui per temperamento ripugnavano considerazioni d'ordine economico.

È noto peraltro che gli industriali siderurgici italiani erano riluttanti, se non contrari, all'adesione dell'Italia al Mercato comune dell'acciaio¹, essendo la siderurgia italiana tradizionalmente debole e le nuove iniziative siderurgiche costiere appena allo stadio di progetto.

Le trattative per l'elaborazione del trattato iniziarono il 20 luglio 1950 a Parigi: la delegazione italiana, guidata dall'on. Taviani, partecipò ai negoziati che durarono tutto il secondo semestre del 1950 ed i primi mesi del 1951. Non sembra che vi fossero questioni tecniche di grande importanza da risolvere per l'Italia, salvo per quel che riguarda la liberazione del commercio della ferraglia e la protezione del mercato dell'acciaio. In ogni modo si trattava davvero per l'Italia di sottoscrivere ad una iniziativa avventurosa, mancando una visione esatta delle prospettive che il Mercato comune dell'acciaio avrebbe prodotto e non essendovi alcun interesse alle questioni specificamente carboniere, a parte la salvaguardia per i prodotti del Suis, che venne espressa in uno speciale articolo della Convenzione transitoria (paragrafo 27).

La guerra di Corea intervenne allorché le trattative per la Ceca erano appena iniziate, provocando l'inizio della fase più acuta della guerra fredda ed accresciute pressioni da parte degli Stati Uniti per un maggior contributo degli stati europei alla difesa comune e nel contempo un'accelerata revisione dell'atteggiamento occidentale nei confronti della Germania. Già l'inizio dei negoziati per il trattato Ceca aveva reso implicito il nuovo corso politico nei confronti della Germania, svuotando di contenuto qualsiasi politica di ricerca di garanzie, alle quali si volevano sostituire i legami d'integrazione, partendo dal settore che storicamente era riputato essere il più delicato nei rapporti franco-tedeschi. Occorre riconoscere innanzitutto lo sforzo d'immaginazione politica espresso dalle classi dirigenti francesi dell'epoca, pur sotto la pressione di un'opinione pubblica sostanzialmente ancora impressionata dai ricordi recenti e tendente ancora a considerare i rapporti con i suoi vicini in termini

¹ Un episodio di cui mancano i precisi riferimenti storici, ma che più volte è stato ricordato, è quello del passo compiuto presso De Gasperi da una delegazione di industriali siderurgici italiani guidati dal defunto sen. Enrico Falk. Questo incontro avrebbe avuto luogo pochi giorni prima alla firma del Trattato di Parigi. Durante questo colloquio, piuttosto tempestoso, gli industriali avrebbero intimato al governo di non procedere alla firma prima di ottenere un isolamento completo del mercato dell'acciaio per dieci anni. De Gasperi avrebbe rifiutato in termini assai duri, e comunque dell'intervento degli industriali non è rimasta alcuna traccia nemmeno nelle dichiarazioni pronunciate dalla delegazione italiana prima della firma.

di potenza. Occorre altresì riconoscere la tempestività delle nuove idee formulate dai governi francesi dell'epoca, quando già nel settembre 1950 riuscivano ad esprimere idee quali quelle contenute nel Piano Pleven, mentre già da parte americana si tendeva a riproporre senza ambagi il riarmo puro e semplice della Germania nel quadro della Nato.

La storia del negoziato per la Comunità europea di difesa, sino alla firma del trattato, è sostanzialmente la storia della politica estera dei paesi dell'Europa occidentale e quindi anche dell'Italia. Non è qui luogo a ricordare le alterne vicende del negoziato, che forse ha rappresentato il culmine della politicizzazione delle iniziative di integrazione europea, in quanto la questione dell'unità politica in forma strutturale permanente fu per la prima volta trattata intorno al tavolo verde di una conferenza diplomatica, ed in termini tali e con tale integralità di propositi che non saranno mai più ritrovati in seguito.

Il periodo in cui durò il negoziato per la Ced coincide storicamente, oltre che con le fasi più acute della guerra fredda, anche con il periodo di massimo controllo della politica interna italiana da parte di Alcide De Gasperi. Per aggiungere ancora un tratto sommario alle osservazioni già formulate sull'incidenza della personalità degasperiana sulla politica interna italiana, occorre rilevare che mai come in quel periodo la componente « continentale » della sua personalità ebbe ad indirizzare la sua azione di uomo di governo. In altri termini, la convinzione dell'uomo che solo un ancoramento strutturale dell'Italia agli altri paesi continentali avrebbe potuto determinare la definitiva soluzione di annosi problemi della società italiana, e che pertanto a tal fine dovevano essere indirizzate le azioni del governo, determinò in gran parte e colorò fortemente la direzione politica del paese. A parte la giustizia sostanziale di tale ispirazione politica, come sarà provato in seguito, la predominanza ad essa data da De Gasperi negli atti di governo conferma l'intima sfiducia dell'uomo in una possibile evoluzione autonoma della società italiana e quindi i limiti della sua direzione politica negli anni che andiamo considerando. Ciò non toglie, che proprio la forte convinzione e la chiarezza delle idee contribuirono decisamente a rendere l'azione diplomatica italiana di quel periodo continuata e coerente, e la presenza italiana tenuta finalmente in debito conto.

5. Il negoziato per la Ced, ed i successivi negoziati collaterali per la Comunità politica europea, permisero dunque alla diplomazia italiana di prendere una posizione di avanguardia nel processo verso

l'unificazione europea. Questa posizione attiva si concretò soprattutto con la proposta, ormai diventata famosa, presentata da De Gasperi per l'inserimento nel progetto di trattato per l'armata europea del noto articolo 38 che doveva diventare, nell'intenzione dei suoi autori, la premessa per addivenire alla comunità politica, e cioè ad un vero e proprio inizio di federazione europea. Quanto sia stata importante l'influenza esercitata su De Gasperi dall'azione di federalisti, in tutto questo periodo e sino al fallimento della Ced, è oggetto di altro rapporto e non crediamo quindi opportuno soffermarci².

Dal punto di vista della storia diplomatica italiana e nonostante il fallimento pratico dell'iniziativa degasperiana, gli anni 1950-53 restano tuttora i più significativi ed incisivi, e l'Italia non ritroverà negli anni che seguono la guida sicura e la relativa chiarezza di idee che avevano caratterizzato quel periodo.

Sono note le cause che portarono al fallimento della Ced, avvenuto al parlamento francese in un drammatico periodo in cui si stava iniziando per la Francia la fase conclusiva della decolonizzazione, in presenza di un'opinione pubblica divisa e depressa, tra soprassalti di feroce nazionalismo ed insicurezza di guida politica. Il fallimento della Ced significava altresì la conclusione della fase più politicizzata dell'attività diplomatica d'integrazione europea, fase che si riaprirà, in ben altre condizioni e con ben altre ispirazioni, per breve tempo all'inizio degli anni '60.

È altrettanto noto che il fallimento della Ced coincide in Italia pressappoco con la fine del periodo degasperiano. Le elezioni del giugno 1953, con il fallimento della cosiddetta legge maggioritaria, avevano decretato il definitivo declino del vecchio *leader*, il cui breve governo d'estate era caduto dinanzi alle Camere il 2 agosto 1953. Nel partito democristiano si apriva la lotta di successione tra i pretoriani, già insofferenti dell'autorità e del prestigio degasperiano. In tutta la vita politica italiana s'iniziava, ancorché impercettibilmente in taluni settori, un processo di revisione delle tesi politiche e dei criteri di guida che ancora non sembra del tutto terminato, e che si rifletterà nella conduzione degli affari di governo sino ai nostri giorni.

Più immediato fu peraltro l'inizio della crisi della democrazia cristiana, con il tramonto dei *leaders* della vecchia generazione e l'affacciarsi di nuove correnti, i cui ispiratori si ponevano l'interrogativo dell'*ubi consistam* del partito cattolico, ritenendo insuf-

² Vedi la comunicazione di Elio ROGATI, *L'influenza dei federalisti sulla politica europea dell'Italia*, pp. 455-84.

ficiente la generica ispirazione liberale cattolica di provenienza prefascista. L'oscillare delle correnti tra l'integralismo cattolico e la sinistra di stampo socialista, accompagnato da una sorda lotta di persone ed in presenza di limitate capacità di recupero elettorale, saranno le ragioni delle alterne vicende e della condotta incerta degli affari di governo (ed in particolare della politica estera) dei governi succedutisi nell'arco dei dieci anni che vanno dall'agosto 1953 al dicembre 1963. Dieci anni, come ognuno sa, di profonda evoluzione della società italiana, e di decisi mutamenti nella realtà del mondo.

II. *Dal fallimento della Ced all'entrata in vigore dei trattati di Roma*

1. Si è già detto che gli anni 1953-54 sono stati decisivi per le prospettive federaliste in Europa. In Italia, la direzione politica aveva perduto vigore, tanto che non si era trovato un governo capace di presentare alla ratifica del parlamento gli accordi Ced, e nemmeno De Gasperi, negli ultimi mesi prima delle elezioni, aveva voluto accentuare l'aspra lotta ingaggiata per l'infelice progetto di riforma elettorale con un dibattito su di un trattato che le sinistre intendevano contrastare con ancor maggior vigore di quel che avevano fatto per il Patto atlantico. Fu così che la diplomazia italiana fu praticamente assente, almeno sotto il punto di vista dell'iniziativa e della proposta, nel dibattito europeo precedente e seguente al rifiuto di ratifica da parte del parlamento francese, dibattito che si concluse con la creazione dell'Unione dell'Europa occidentale (trasformazione del Trattato di Bruxelles del 1948), il 23 ottobre 1954. L'inerzia si spiegava soprattutto nella fase acuta della politica interna ma anche nel difetto di circostanze obiettive che permettessero una rinascita dell'entusiasmo europeistico.

Il 19 settembre 1954, essendo presidente del Consiglio l'on. Scelba, era stato nominato ministro degli Affari esteri l'on. Gaetano Martino, deputato del partito liberale. Il ministero Scelba, che era succeduto al ministero Pella dopo un vano tentativo da parte dell'on. Fanfani di costituire un ministero monocolore, aveva ripreso la coalizione degli anni degasperiani con socialdemocratici e liberali. Questi ultimi rappresentavano una frazione obiettivamente limitata dell'opinione pubblica italiana ed una forza

politica di grandi tradizioni ma di limitata incisività. Nonostante alcune frange nazionaliste, peraltro assai mobili, avevano sempre appoggiato la politica europeistica di De Gasperi. L'on. Martino, già relatore per la maggioranza alla Camera dei deputati sulla ratifica del trattato Ceca, ereditava dopo la parentesi Pella un'amministrazione diplomatica che era fortemente marcata dal periodo degasperiano. I diplomatici che avevano seguito De Gasperi nelle innumerevoli riunioni multilaterali per l'Europa avevano in seno all'amministrazione autorità e prestigio, e furono quindi pronti a suggerire al nuovo ministro di cogliere la prima occasione per riprendere il dialogo europeo drammaticamente interrotto.

L'occasione fu il memorandum dei paesi del Benelux, proponente la creazione del Mercato comune europeo, e presentato agli altri paesi della Ceca dal ministro degli Esteri olandese Beyen nel marzo 1955. Fu sulla base di quel memorandum che Martino propose ai sei ministri una riunione a Messina nell'ambito del Consiglio dei ministri Ceca.

A parte la curiosa coincidenza municipale, del resto accettata dagli altri ministri con molta buona grazia, la Conferenza di Messina fu importante per la storia della diplomazia italiana, non fosse che per il fatto della posizione presa in quella conferenza dal governo italiano, il quale, con un coraggio di cui si può valutare oggi a posteriori l'ampiezza, propose l'integrazione economica totale, respingendo le proposte francesi di altre comunità di settore. Fu peraltro dalla Conferenza di Messina che, com'è noto, nacque il comitato intergovernativo che dette origine al rapporto Spaak, il quale a sua volta fu presentato ed approvato alla Conferenza dei ministri degli Esteri a Venezia nel maggio 1956. In detto rapporto fu per la prima volta proposta la costituzione di due distinte comunità, la Comunità economica europea e la Comunità europea per l'energia atomica, e sulla sua base iniziarono i veri e propri negoziati per l'elaborazione e la realizzazione dei due trattati, che furono condotti nell'arco di tempo corrente tra il giugno 1956 ed il marzo 1957.

2. Ci sembra opportuno, a questo punto, approfondire alquanto l'analisi e la cronistoria, per poter valutare il comportamento della delegazione italiana al negoziato. Occorre innanzitutto precisare che in questa, come nelle precedenti occasioni, la trattativa era sostanzialmente impegnata in un focale negoziato franco-tedesco, in cui si affrontavano interessi quasi opposti ed opposte reticenze. I paesi del Benelux propendevano nella maggior parte

dei casi per le tesi tedesche, essendo essi stessi regione del *compound* industriale continentale, il cui sviluppo era sempre stato strettamente legato allo sviluppo tedesco.

Per quel che riguarda l'Italia, essa si presentava al negoziato, come sempre, munita delle sue due anime contraddittorie, quella continentale e quella mediterranea, che già avevano pesato a lungo nel corso della storia unitaria e che vedremo poi continuamente e variamente risorgere nel corso della vita della Comunità europea.

A parte l'impulso personale dato dal ministro Martino, il quale peraltro non aveva dietro di sé una forza politica tale da poter impersonare un movimento d'idee e di tesi politiche di gran rilievo, occorre preventivamente notare che il negoziato fu responsabilità ed opera prevalente di funzionari, ancorché a capo della delegazione fosse un uomo politico, l'on. Ludovico Benvenuti. Non risulta infatti che i due governi succedutisi nel corso del negoziato di Val Duchesse, il ministero Scelba ed il ministero Segni, abbiano frequentemente discusso le questioni cruciali pendenti al negoziato, a differenza di quanto avveniva negli altri paesi, soprattutto in Francia, dove si susseguivano riunioni di gabinetto specialmente dedicate alle trattative in corso.

Quanto al parlamento, ci risulta che solo il Senato dedicò una seduta ad una discussione sull'andamento delle trattative, e ciò allorché la firma era già prossima. In definitiva quindi il negoziato fu diretto e le gravi questioni decise unicamente da funzionari, e precisamente da un piccolo gruppo appartenente al ministero degli Affari esteri. Si trattava in sostanza di funzionari formati ed affermatasi nel corso del periodo degasperiano, con un forte gusto per la tecnica del negoziato multilaterale. Dato questo primato anche qualitativo dell'amministrazione degli Affari esteri, verrà di qui quell'assoluto primato di direzione degli affari comunitari saldamente conservato da quella amministrazione rispetto a tutti gli altri ministeri, primato conservato e consolidato sino a questi giorni.

Che la delegazione italiana negoziasse senza mandato formale del Consiglio dei ministri è un fatto che prova in definitiva la spolticizzazione della nostra politica estera di quel periodo, ed altresì il notevole disequilibrio tra le classi dirigenti del nostro paese, di cui in sostanza si possono ancor oggi apprezzare le conseguenze. Ciò non toglie che formalmente non vi fosse in Roma una commissione interministeriale incaricata di seguire il negoziato, in cui erano rappresentate anche le categorie economiche (Confindustria, Confederazione del commercio, Confagricoltura, Coltivatori

diretti e sindacati, Cisl e Uil), ma essa risulta essersi riunita non più di una volta al mese. Occorre dire che, tra le categorie economiche, quella degli industriali fu questa volta maggiormente favorevole all'integrazione economica, con esatta percezione dei problemi e delle prospettive che l'integrazione poneva alle categorie interessate, mentre altrettanto non può dirsi per le associazioni agricole. Quanto ai sindacati, le personali convinzioni di Giulio Pastore furono determinanti per assicurare alla delegazione l'appoggio dei sindacati Cisl e Uil, mentre la CGIL non manifestava alcun interesse al negoziato in corso, conformandosi ancora una volta all'indifferenza totale e scettica del partito comunista, di cui essa dovrà implicitamente dolersi in anni più prossimi ad oggi.

La delegazione di Bruxelles fu praticamente diretta quindi da funzionari del ministero degli Affari esteri, peraltro di grado non elevato, fruanti di una capacità di decisione sconosciuta ai pari grado delle altre delegazioni. Se talvolta tale situazione era obiettivamente vantaggiosa, data la tecnica ed i tempi del negoziato, non toglie che tale circostanza, importantissima al fine di una retta storia diplomatica, costituisca una prova pregnante dell'inadeguatezza della struttura politica ed amministrativa dello stato italiano di cui ancora oggi, e forse più che mai nel confronto quotidiano delle strutture amministrative dei sei stati membri in seno alla Comunità, scorgiamo i segni allarmanti e apparentemente permanenti.

Si è già detto che il negoziato consisteva in sostanza in uno scontro di interessi contrapposti franco-tedeschi. Data la struttura protezionistica della tariffa doganale italiana, e la relativa similitudine di interessi con quelli francesi, una parte delle battaglie condotte dalla delegazione francese portava frutti agli interessi italiani. Occorre peraltro soggiungere che l'esperienza Oece aveva insegnato qualcosa agli italiani, in senso antiprotezionistico: vale quindi la pena di ricordare, all'onore dei negoziatori, la battaglia condotta da essi per l'abolizione dei contingenti, ispirata dall'allora direttore generale del Commercio estero Dall'Oglio, e diretta soprattutto contro i francesi, tradizionali manovratori di tali strumenti di protezione. Inoltre, va ascritto a merito esclusivo della delegazione italiana l'istituzione della Banca europea degli investimenti, di cui fu fatta una questione pregiudiziale per l'accettazione del trattato, tanto che il principio dell'istituzione di una banca, anziché di un limitato fondo d'investimenti come gli altri stati sarebbero stati disposti ad accettare, fu approvato solo nel dicembre 1956. La Banca europea degli investimenti può essere veramente considerata una

invenzione dei due funzionari che praticamente diressero la delegazione italiana, e cioè l'allora consigliere Roberto Ducci e l'allora primo segretario Franco Bobba.

Altra importante battaglia fu condotta dai nostri negoziatori a favore della costituzione del « fondo sociale », e soprattutto per ampliarne la competenza e le funzioni, e l'articolo 125 del trattato Cee fu accettato nel testo pregiudizialmente proposto dalla delegazione italiana. Infine, va ricordato il protocollo concernente l'Italia, che completava utilmente lo statuto della Banca degli investimenti e tentava di ottenere il riconoscimento comune dello sforzo italiano per lo sviluppo del Mezzogiorno. Quanto al problema delle istituzioni, occorre riconoscere che la delegazione italiana contribuì non poco ad evitare una maggior diluizione dei poteri cosiddetti sovranazionali delle istituzioni comunitarie. Invero sin d'allora la delegazione francese, ancora sotto l'impressione delle vicende parlamentari della ratifica del trattato Ced, tendeva a restringere le facoltà decisionali autonome delle istituzioni e le delegazioni di sovranità, ed occorre dire che, rispetto al contenuto del trattato Ceca, ebbe qualche successo.

Si è già detto che allo svolgimento del negoziato pareva che i governi italiani dell'epoca non ponessero attenzione, e che comunque le posizioni assunte dalla delegazione non fossero oggetto di deliberazioni collegiali. In effetti solo verso la fine del febbraio 1957 il presidente del Consiglio Segni convocò due riunioni interministeriali ristrette, alle quali erano presenti i ministri Saragat, vicepresidente del Consiglio, Martino, ministro degli Esteri, Cortese, dell'Industria e commercio, Colombo, dell'Agricoltura, Mattarella, del Commercio estero, e Campilli, della Cassa del Mezzogiorno, nel corso delle quali i ministri ascoltarono e brevemente discussero i rapporti dei funzionari sui negoziati ormai in via di conclusione³.

In questo modo l'Italia si apprestava con grande cerimonia e a suon di campane a firmare i trattati di Roma in Campidoglio, insieme con gli altri cinque paesi della Comunità, il 25 marzo 1957.

3. A complemento di queste succinte premesse all'esame della politica italiana in seno alla Comunità economica europea, riteniamo opportuno aggiungere brevi cenni sulla situazione poli-

³ Si è tralasciato di considerare le vicende del negoziato per l'istituzione della Comunità europea per l'energia atomica, che meriterebbe capitolo a parte, in relazione soprattutto all'evoluzione e alla crisi di questa organizzazione intervenuta in questi anni.

tica nel paese nel periodo intercorrente tra la firma dei trattati e la loro entrata in vigore, e cioè nel corso dell'anno 1957. Poche settimane dopo la firma dei trattati, il ministero Segni, ultimo ministero del dopoguerra della coalizione di centro, presentava le dimissioni e veniva sostituito da un governo monocolore democristiano, presieduto dall'on. Zoli. Agli Affari esteri, l'on. Martino veniva sostituito dall'on. Pella, ed a questi spettò il compito di presentare i trattati alla ratifica del parlamento.

Frattanto lo schieramento dell'opposizione di sinistra entrava in crisi, dopo gli avvenimenti in Ungheria del novembre dell'anno precedente, e l'accentuarsi del distacco del partito socialista dalla solidarietà attiva con i comunisti. Occorre osservare che in materia di politica estera il partito socialista aveva sempre tenuto a distinguersi dal partito comunista, anche nelle fasi più acute della guerra fredda, battendosi coerentemente ed ostinatamente per l'affermazione di una neutralità italiana rispetto ai blocchi contrapposti, a ciò incoraggiato dall'esempio jugoslavo, e nonostante che talvolta la medesima tesi, con accenti e sincerità diversi, fosse sostenuta dai comunisti. In ciò il partito socialista seguiva un filone tradizionale nella storia della sinistra italiana, ed in particolare dello stesso partito nel periodo prefascista. Ciò aveva condotto il partito socialista a votare contro la ratifica del trattato Ceca e ad affiancarsi ai comunisti nella campagna contro il trattato Ced; ancorché taluni esponenti del partito, soprattutto della destra, fossero o fossero stati sostenitori dell'integrazione europea.

Il dibattito per la ratifica dei trattati sopravvenne quando il processo di revisione delle tesi politiche del partito socialista, e soprattutto di quella politica estera, era in pieno svolgimento e la prospettiva di esso contribuì non poco all'acceleramento di tale processo. I dibattiti alla direzione del partito ed al comitato centrale nei mesi di giugno e luglio 1957 testimoniano l'alto grado di tensione in seno al partito, e rivelano in alcuni esponenti di esso ed in particolare nell'on. Nenni un totale capovolgimento di tesi.

Così fu che, quando il governo presentò i trattati alla ratifica alla Camera dei deputati all'inizio del mese di luglio, il partito socialista aveva deciso l'astensione dal voto del trattato per la Comunità economica europea ed il voto favorevole al trattato sulla Comunità europea per l'energia atomica, considerato mezzo essenziale per parare alla deficienza di fonti di energia resa allora preoccupante dalle prospettive seguenti la crisi di Suez. L'astensione del voto del trattato Cee veniva motivata dal fatto che l'apparato isti-

tuzionale non dava sufficienti garanzie di controllo democratico alla integrazione, ancorché questa fosse auspicabile.

La relazione ministeriale che accompagnò i trattati al parlamento rimane ancor oggi un documento di notevole valore, per la completezza della descrizione, la ricerca di dati statistici e l'obiettività delle indicazioni dei principali problemi che il trattato poneva all'Italia. Fu alla Camera dei deputati che il dibattito risultò più drammatico: la frattura nei rapporti tra il partito socialista e comunista contribuì non poco ad accentrare l'interesse dell'opinione sullo svolgimento della discussione. La relazione di maggioranza per il trattato Cee fu presentata dall'on. Edoardo Martino, mentre quella di minoranza, alla quale non si associarono i socialisti, fu opera del comunista on. Berti. Già durante il discorso dell'on. Riccardo Lombardi, certamente uno dei più informati se non il migliore, i comunisti non dissimularono l'irritazione dell'isolamento. Negli annali parlamentari, questa fu la prima occasione per un'interruzione insultante da parte di un comunista nei confronti di un socialista, ed è quello che fece l'on. Giancarlo Paietta nei confronti dell'on. Lombardi il 22 luglio 1957. Lo stesso Paietta prese la parola il 25 luglio successivo, pronunziando un discorso di netta marca stalinista, diretto soprattutto ad affermare una netta chiusura nei confronti dei socialisti, testimonianza della preoccupazione e dell'imbarazzo comunista dopo l'insurrezione ungherese. In complesso, l'opposizione comunista non si dimostrò all'altezza del compito, e la maggior parte degli oratori di quel partito dogmatici e persino, contrariamente alle abitudini, poco informati ed infine pessimi profeti.

Tra il fiume di parole che invase l'aula del parlamento in quei giorni va ricordato l'intervento dell'on. La Malfa, di tendenza marcatamente federalista e di cui l'esame storico dell'integrazione europea, dalla sua nascita e dalla sua evoluzione, meriterebbe ancor oggi una rilettura, ed il discorso dell'on. Malagodi, la cui esperienza di negoziatore all'Oece non faceva difetto.

Con il senno di poi, due gravi lacune possono essere rilevate nel dibattito in esame. Tra le riserve e le preoccupazioni esposte dagli intervenuti al dibattito, mancano del tutto oppure verranno mal formulate quelle relative ai due più gravi problemi che l'Italia avrebbe dovuto affrontare accingendosi ad entrare nel Mercato comune, e di cui oggi più che mai si sente l'urgenza di soluzione. Il primo concerne l'inadeguatezza della burocrazia italiana, rispetto a quelle più progredite degli altri paesi della Comunità: non aver previsto che in gran parte la posizione dell'Italia in seno alla Comu-

nità sarebbe dipesa dall'efficienza dell'intero sistema amministrativo in confronto quotidiano e diretto con quelli degli altri paesi, è certamente un grave difetto del dibattito in esame. Il secondo grave difetto fu quello di non aver intravisto con esattezza i problemi annosi e gravi dell'agricoltura italiana e di non aver immediatamente concepito e proposto una politica agricola nazionale coerente e globale per far fronte con maggior preparazione all'integrazione⁴. Certamente vi furono numerosi oratori (a tal proposito si ricorda soprattutto l'intervento dell'on. Aldisio, portatore di una mozione al riguardo) che discussero la situazione dell'agricoltura italiana ed espressero preoccupazioni settoriali. Resta il fatto che nessuno di essi lanciò il grido d'allarme che in quella occasione ci si sarebbe potuti aspettare, data l'estrema inadeguatezza degli interventi statali in agricoltura e l'assenza di una politica agricola degna di tal nome. Il fatto è che la politica democristiana in agricoltura, con la riforma agraria e prima che si producesse l'esodo in massa degli anni successivi, era stata fortemente condizionata dalle sorpassate tesi dei cattolici (piccola proprietà e podere familiare) e dalle agitazioni talvolta sanguinose dei contadini senza terra. Ed è un fatto altresì che le tesi agricole delle sinistre oscillavano tra il dogmatismo dei modelli orientali e la pura demagogia congiunturale, senza che mai un onesto contributo alla costruzione di una politica agricola nazionale venisse da esse.

Quando negli anni successivi alle prime realizzazioni comunitarie in tema di regolamenti agricoli il grave problema tornerà in parlamento, allora solo vi sarà la coscienza del ritardo e appariranno in tutta la loro gravità le conseguenze disastrose dell'assenza di una moderna politica agricola nel dopoguerra e della grave ignoranza di quanto sarà stato fatto negli altri paesi nel frattempo.

III. *La politica italiana nella Comunità economica europea*

Premessa. - È sembrato all'estensore di queste note che, essendo giunto il momento di affrontare l'esame della politica estera italiana nell'ambito della Comunità economica europea, fosse im-

⁴ Nessun rilievo a questo proposito può essere sollevato nei confronti dei negoziatori. Invero il capitolo concernente l'agricoltura inserito nel trattato demandava alle istituzioni comunitarie il mandato di elaborare la politica agricola comune, il cui contenuto non era prevedibile.

pegno superiore alle sue pretese il racconto ordinato e sistematico delle vicende comunitarie, e dei comportamenti di parte italiana in seno alle istituzioni. Ha perciò preferito limitare l'indagine ad alcuni degli avvenimenti seguiti nel corso degli ultimi otto anni, e ad alcune iniziative o atteggiamenti peculiari dell'Italia che più di altri meritano il giudizio degli osservatori.

Come sempre in casi consimili, il « campionamento » eseguito potrà apparire forse arbitrario e certamente limitato. La scelta è però motivata dalla obiettiva necessità di permettere, per quanto possibile, di rispondere all'interrogativo politico più corrente, e nello stesso tempo più esigente: se possa affermarsi che il nostro paese, nell'ambito comunitario, ha agito conformemente ad una linea politica, se questa sia stata coerente o se invece contraddizioni, esitazioni o assenza di decisioni abbiano compromesso talvolta la presenza italiana. Dato questo ambizioso proposito, la limitazione enunciata era indispensabile, epperò essa è stata fatta nello schema seguente:

1) il negoziato per l'istituzione di una zona di libero scambio, svoltosi nell'arco dell'anno 1958 in seno all'Oece, dopo l'entrata in vigore del trattato Cee;

2) il negoziato per l'Unione politica, che fu il contrappunto della costruzione comunitaria dei primi anni sessanta;

3) il negoziato per l'adesione del Regno Unito, e la crisi della solidarietà dei Sei in presenza della prima grande prova di un possibile e decisivo allargamento geografico della Comunità;

4) la « politica degli interessi », così definendosi l'azione svolta dal governo italiano tra il 1963 e il 1966 a difesa di specifici interessi italiani nell'ambito comunitario;

5) il comportamento italiano nel corso della crisi costituzionale della Comunità tra il 1965 e il 1966 sino agli accordi del Lussemburgo.

Infine, ci saranno consentite alcune succinte conclusioni, suggerite dalle riflessioni svolte nel corso dell'indagine, e particolarmente rivolte a considerare il possibile ruolo di un'attuale politica italiana nella Comunità.

1. *Il negoziato per l'istituzione di una zona europea di libero scambio.* - Com'è noto, nel corso degli anni 1956-57, profilandosi un concreto progresso dell'iniziativa a Sei per la costituzione del Mercato comune, all'Oece il governo inglese moltiplicò i tentativi per addivenire all'istituzione, in seno a quell'organizzazione, di una

zona di libero scambio. Occorre ricordare che nei primi anni dell'Oece proprio gli inglesi avevano praticamente bloccato ogni proposta a tal fine, e che solò in presenza della ripresa integrazionista s'erano indotti a mutare opinione e programmi.

Il negoziato s'era trascinato nel corso di quei due anni, e solo dopo la firma dei trattati di Roma la pressione britannica ne aumentava la tensione, sino a condurlo, nel secondo trimestre 1958 (e cioè dopo l'entrata in vigore del trattato Cee e l'entrata in funzione delle istituzioni comunitarie), al drammatico « serrate » finale.

Tale ultima fase costituì senza dubbio la prima grande prova della Comunità e al tempo stesso la prima grande occasione per i Sei per enucleare e definire le ragioni della loro individualità. Si può anzi affermare che la travagliata vicenda che doveva sfociare nella drammatica notte del 15 dicembre 1958 fornì il catalizzatore e il crogiuolo necessario alla maturazione — nello scontro con l'esterno e nella correlativa necessità di elaborare un atteggiamento uniforme — di una coscienza e di una « identità » comunitarie.

Il distanziamento storico di cui oggi disponiamo ci permette ormai di esprimere con sufficiente attendibilità un giudizio sulle ragioni dell'iniziativa inglese. Tale iniziativa fu essenzialmente volta, in un primo tempo, a turbare il normale corso dei negoziati fra i Sei per la conclusione del trattato istituyente la Comunità economica europea e, in un secondo tempo, quando tutti gli sforzi per arrestare o rinviare la ratifica del trattato si rivelarono vani, ad assorbire e diluire la Comunità in una zona di libero scambio. Ancora una volta la politica inglese obbediva ai criteri che avevano costantemente guidato la sua condotta nei confronti del continente: impedire che un raggruppamento di stati sufficientemente forte potesse minacciare la sua posizione di virtuale predominanza. È solo necessario indicare come tale atteggiamento presentasse ormai, nella mutata prospettiva mondiale, tutti i caratteri dell'obsolescenza.

La dottrina o il supporto ideologico di tale politica fu la tesi ben nota — e peraltro ricorrente — secondo cui l'unione a Sei costituiva un elemento di divisione politica e di discriminazione economica all'interno dell'Europa occidentale. Sul piano operativo, l'obiettivo essenziale che la diplomazia inglese costantemente perseguì nel corso dell'intero negoziato fu l'isolamento della Francia, l'unico paese che dopo le prime incertezze iniziali seppe maturare — sotto la pressione, fra l'altro, di una situazione economica assai precaria — una controdottina ferma e coerente. Per l'essenziale, la politica francese rovesciò l'impostazione prospettata dalla diplomazia britannica: il modello di riferimento per l'istituzione della

zona di libero scambio doveva essere, pur con le necessarie attenuazioni, la dottrina della integrazione che aveva presieduto alla creazione delle comunità economiche e non quella della semplice liberalizzazione. In altri termini, l'« assorbimento » avrebbe dovuto aver luogo non verso un modello del tipo successivamente realizzato dall'Efta, ma verso il modello Cee. Tale dottrina, che doveva essere successivamente in gran parte recepita nell'atteggiamento dei Sei, si rispecchia fedelmente nell'espressione « associazione economica europea » che si volle sostituire a quella di associazione europea di libero scambio. Essa era inoltre suffragata da persuasive ragioni politico-economiche e di tecnica commerciale. Sono note infatti le difficoltà di creare un'area liberalizzata lasciando agli stati membri che la compongono la piena libertà di disposizione per quanto concerne le tariffe esterne, elemento questo che precisamente caratterizza una zona di libero scambio rispetto ad un'unione doganale.

In presenza di tali tesi contrapposte, le posizioni degli altri paesi della Comunità erano alquanto più sfumate. I paesi del Benelux reagirono nel complesso favorevolmente all'iniziativa britannica. Essa era conforme alla loro tradizionale concezione liberoscambista, né la loro economia, concentrata in alcuni settori ed altamente competitiva, aveva ragione di temere le conseguenze di una più vasta liberalizzazione. Né bisogna dimenticare che il parlamento e lo stesso governo olandese avevano accettato non senza reticenze il trattato della Cee proprio perché molte delle tesi liberaliste olandesi non erano state accolte.

L'atteggiamento tedesco fu alquanto più articolato e talora ambiguo soprattutto in ragione della divergenza di concezione fra Adenauer, fedele alla concezione integrazionista e all'intesa con la Francia, ed Erhard, assai più sensibile alle suggestioni del libero scambio. La diplomazia inglese cercò assai abilmente di sfruttare tale situazione tentando di conferire ad Erhard il ruolo di mediatore ed arbitro fra Francia ed Inghilterra. Non mancava inoltre a Bonn chi ritenesse che in presenza dell'eclissi del prestigio economico e politico francese la Germania avrebbe meglio affidato le sue prospettive di una completa riabilitazione politica all'Inghilterra piuttosto che alla Francia.

In tale contesto la delegazione italiana svolse un ruolo essenziale ancorché in un certo senso sussidiario. L'azione dei rappresentanti italiani valse infatti in non poche occasioni a ricostituire l'unità dei Sei e, più particolarmente, l'adesione italiana a molte delle tesi francesi impedì l'isolamento della Francia. La posizione italiana costituì in altri termini l'anello di saldatura fra le concezioni fran-

cesi e quelle tedesche e beneluxiane contribuendo a mettere in scacco il tentativo inglese di isolare la Francia.

Certo tale atteggiamento non fu sempre il risultato di una deliberata scelta politica. La convergenza fra la dottrina francese e la posizione italiana su molti punti specifici riposava in gran parte su precise ragioni di ordine obiettivo. La Francia e l'Italia erano, fra i Sei, i due soli paesi ad economia tradizionalmente protetta e cioè ad alta tariffa. Era pertanto logico che fossero essi soprattutto a preoccuparsi delle possibili distorsioni di traffico inerenti ad un metodo di liberalizzazione non comportante alcuna armonizzazione tariffaria verso l'esterno. Così il noto sistema proposto dall'allora ministro del Commercio estero Carli per apportare una soluzione allo spinoso problema dell'origine convergeva almeno parzialmente sulla tesi francese dell'insufficienza di semplici misure di liberalizzazioni. Sarebbe tuttavia ingeneroso ritenere che la posizione italiana fosse guidata da soli motivi di interesse negoziale, quasi la delegazione italiana affidasse tacitamente ai negoziatori francesi il compito di « coprire » i propri interessi economici salvo a proclamare il proprio accordo di principio sulla costituzione della zona di libero scambio. Non vi è dubbio che, specie dopo la sostituzione di Carli con Colombo al ministero del Commercio estero, l'atteggiamento italiano fu largamente ispirato da una più sicura fiducia nel metodo integrazionista che i Sei avevano posto a base della loro opera. In quest'occasione, come in altre successive, l'eredità degasperiana offriva — pur fra reticenze e fluttuazioni — un motivo di continuità alla nostra politica estera⁵. È comunque importante no-

⁵ Compajono in questi giorni sulla scena comunitaria i nomi di Colombo e di Fanfani, destinati a diventare prossimi e frequenti protagonisti delle cronache del Mercato comune.

Amintore Fanfani, presidente del Consiglio e ministro degli Affari esteri, stava difendendo le ultime settimane di vita del suo agitato ministero contro gli assalti dei suoi fratelli nemici, tra i più risoluti dei quali era proprio il Colombo. Fanfani, dotato di forte gusto del potere, di inusitato fervore e grande capacità di lavoro, pareva avere la grande ambizione di farsi il *leader* del moderno partito cattolico, cancellando la tradizione degasperiana nel suo partito e nel governo. In questa precisa volontà di « distinguersi », non potevano non aver parte importante le tesi e le azioni di politica estera. Occorre dire subito che anche la matrice ideologica non poteva indicarlo come adatto a continuare l'azione « continentale » e integrazionista di De Gasperi. Ed invero gli integralisti cattolici italiani di ogni tempo hanno spesso avuto in sospetto i legami oltramontani: peraltro è difficile dire quanto peso abbia avuto od abbia tuttora la predicazione lapiriana sulle iniziative di politica estera di Fanfani, con le visioni di presenza italiana extraeuropea. Certo è che durante il suo primo ministero Fanfani non fu certamente protagonista attivo della politica di integrazione europea e le sue iniziative « mediterranee », in concorrenza con le intraprese del presidente Gronchi, lo stanno a dimostrare. Ciò vale altresì per gli anni che seguono, dimostrando Fanfani una marcata insofferenza per il negoziato multilaterale europeo, sia nell'ambito strettamente intergovernativo come in quello comunitario.

tare che nella drammatica notte del 15 dicembre — nonostante l'atteggiamento che qualche osservatore definì « agnostico » di Fanfani, la Francia evitò ancora una volta il completo isolamento grazie all'appoggio della delegazione italiana.

Come si ricorderà l'occasione della rottura fu fornita dalla richiesta inglese di estensione delle misure di allargamento dei contingenti previsti dal Trattato di Roma. Mentre la Germania, il Belgio e l'Olanda si dichiaravano disposte a prendere in considerazione tale richiesta, la Francia appoggiata dall'Italia e parzialmente dal Lussemburgo oppose un netto rifiuto, allegando il carattere comunitario ed esclusivamente comunitario delle concessioni che i sei paesi si erano reciprocamente consentite nel quadro del Trattato di Roma. Non è qui il luogo di descrivere le vicende di quella lunga notte, le minacce inglesi, le defezioni di Erhard, la fredda intransigenza di Couve. Resta il fatto che nonostante la futilità del pretesto, fallì in quella notte l'ultimo tentativo di impedire l'entrata in vigore del Trattato di Roma o di stemperare l'individualità della nuova Comunità economica. Nonostante l'incertezza, l'ambiguità e l'agnosticismo — che dovevano concretarsi in un'infelice iniziativa di mediazione fra Francia e Gran Bretagna — l'Italia, pur mantenendo una posizione sussidiaria, contribuì non poco a porre in scacco tale tentativo. Comunque già allora si profilavano alcune delle caratteristiche destinate a divenire ricorrenti della politica europeistica italiana: fedeltà al Trattato di Roma ma incapacità a presentarsi come un centro autonomo di volontà politica e conseguente propensione alla mediazione.

2. *Il negoziato sull'unione politica.* - Il problema noto, secondo un'espressione ormai consacrata, sotto il nome di « unione politica » costituisce non solo uno dei capitoli essenziali della recente

In quest'ultimo, la necessità di negoziare i dettagli in estenuanti sedute, in confronto diretto con implacabili avversari, senza la prospettiva di smaglianti e personali successi, non poteva piacere ad un temperamento quale quello del Fanfani, non certo affascinato dalla freddezza del dossier. Quanto di questo complessivo atteggiamento debba attribuirsi al temperamento personale dell'uomo e quanto invece all'assenza di entusiasmo per la continuazione dell'opera iniziata da De Gasperi, è assai difficile dire. Certo è che in tutti gli anni in cui egli resse le sorti della nostra politica estera egli sembrò ricercare il successo a breve termine che lo distinguesse e gli permettesse di segnare la storia seguendo vie nuove, con indubbio coraggio ma con altrettanta impazienza. Forse gli è mancata l'occasione del grande disegno, in ogni caso l'ha ricercata sovente al di fuori dell'integrazione europea.

Di Colombo, che ebbe pure gran peso nella politica italiana nelle Comunità, diremo in seguito.

storia europea ma altresì il nucleo di cristallizzazione dell'intera « querelle » europea. Per comodità metodologica noi limiteremo la nostra analisi al lungo negoziato che copre il periodo di tempo compreso fra la fine del 1959 e la fine settembre 1962, salvo ad accennare agli ultimi e ancora una volta infruttuosi tentativi condotti nel 1964.

Per meglio apprezzare l'orientamento della nostra politica sarà ancora una volta opportuno delineare brevemente le diverse posizioni che si fronteggiarono nel corso delle lunghe trattative sul cosiddetto Piano Fouchet. Come è noto fu il generale de Gaulle che, sullo scorcio del 1959, si fece iniziatore del rilancio della collaborazione politica fra i Sei⁶. Le posizioni francesi sono troppo note per essere lungamente commentate. Il generale proponeva un'unione degli stati o — secondo il termine invalso nella pubblicistica — un'Europa delle patrie, concretantesi, sotto il profilo istituzionale, in una struttura intergovernativa a competenza generale. Di contro alle tesi francesi non tardò a costituirsi, nello sviluppo del negoziato, un fronte dei Cinque che, nonostante le sfumature di atteggiamento, riuscì ad accordarsi su un testo unico di controproposte ove riapparivano le principali e tradizionali tesi europeiste del nostro governo. La prima profonda divergenza dei Cinque rispetto alle proposte golliste atteneva al metodo stesso dell'« unione »: alla nozione di cooperazione i Cinque opponevano, seppur cautamente, quella di integrazione.

Tale contrasto si incentrò nella formulazione della nota clausola di revisione. I Cinque erano infatti disposti ad accettare un periodo iniziale « intergovernativo », pur di avere le necessarie garanzie di una successiva evoluzione in senso integrazionista. Con qualche approssimazione può dirsi che mentre da parte francese si mirava ad assorbire il metodo comunitario realizzato dal Trattato

⁶ Le ragioni che indussero de Gaulle a farsi iniziatore dell'unione politica a Sei possono essere, tenuto conto del tempo breve di retrospiezione, enunciate come segue: 1) la constatazione che il « framework » economico a Sei costituiva una precisa area di manovra politica, in vista della revisione dei rapporti con gli Stati Uniti; 2) l'esatta percezione delle conseguenze politiche e strutturali dell'integrazione economica, alla quale ormai la Francia era costretta con decisione irreversibile; 3) il conseguente intendimento di prevenire qualsiasi sviluppo politico in senso integrazionista, disarmando nel contempo la pressione dei superstiti federalisti francesi. Occorre tener conto altresì che si trattava, per de Gaulle, della prima grande iniziativa di politica estera, iniziata per riaffermare la primazia della Francia in Europa, in vista della prossima liquidazione del problema algerino.

Il negoziato si svolse in gran parte a Parigi, in seno ad una Commissione *ad hoc*, composta da ambasciatori supplenti dei ministri, e presieduta nella prima fase dall'ambasciatore Attilio Cattani, divenuto nel frattempo segretario generale del ministero degli Affari esteri.

di Roma in un sistema intergovernativo, da parte dei Cinque si tentava di estendere il modello comunitario (voto maggioritario, un organo indipendente dai governi) al sistema dell'unione politica.

Tali considerazioni ci introducono al secondo sostanziale motivo di divergenza. Mentre da parte francese si riteneva che il Consiglio dell'Unione dovesse estendere le sue competenze ai problemi economici, i Cinque insistevano affinché fosse espressamente dichiarato che le attribuzioni dell'Unione lasciavano intatte le competenze delle Comunità esistenti onde evitare che il sistema delle istituzioni comunitarie potesse essere compromesso da una sovrastruttura politica a carattere intergovernativo. Infine i Cinque chiedevano che fosse chiaramente esplicitato che l'Unione non poteva pregiudicare le competenze della Nato e che anzi essa avrebbe dovuto rafforzare l'alleanza, esplicitazione ed affermazione rese tanto più necessarie in quanto era nota la volontà francese di ottenere una revisione della Nato e dei rapporti con Washington.

Ritroviamo in queste posizioni molto succintamente richiamate alcune costanti della nostra politica estera: riaffermazione del principio integrazionista; difesa della struttura comunitaria; fedeltà atlantica. Senonché, come sempre accade, cristallizzare le posizioni presenti nello scontro fra la concezione gollista e quella dei Cinque rischia di condurre ad un eccesso di schematizzazione. Notevoli erano infatti le sfumature che caratterizzavano l'atteggiamento dei Cinque. Oltre ai problemi enunciati, alla diffidenza dei paesi del Benelux non era estraneo il timore che l'Unione avrebbe, per così dire, consacrato il direttorio franco-tedesco sull'Europa. Lo stesso andamento dei negoziati, la frequenza degli spostamenti fra Bonn e Parigi confermavano del resto il progressivo costituirsi di un asse franco-tedesco che sarebbe sfociato nel gennaio 1963 nel noto trattato di cooperazione. La propensione filobritannica dei beneluxiani e specialmente dell'Olanda non poteva non alimentarsi di tali diffidenze.

La posizione tedesca era in un certo senso correlativa alle preoccupazioni beneluxiane. Sebbene condizionato dal Gabinetto federale e dal gruppo parlamentare democristiano, il cancelliere Adenauer aveva fatto ormai della riconciliazione con la Francia il principale obiettivo della sua politica estera. Nonostante quindi la indubbia fedeltà del cancelliere tedesco all'ideale comunitario ed all'alleanza atlantica, a Bonn si era disposti a compiere notevoli sacrifici nella direzione delle tesi golliste.

In tale contesto la posizione italiana occupava una posizione intermedia. Non che a Roma non si nutrissero serie diffidenze nei

confronti della politica gollista, diffidenze rafforzate dal carattere privilegiato che stavano assumendo i contatti franco-tedeschi — spesso avvolti nel segreto — nonché da certa speditezza dei metodi gollisti, ma, per l'essenziale, e nonostante certe alternanze di atteggiamento legate a motivi contingenti, i rappresentanti italiani si adoperarono a lungo affinché si potesse pervenire ad un accordo, facendosi sovente mediatori fra le posizioni estreme francesi e beneluxiane. Specie alla vigilia della riunione che doveva condurre all'interruzione del negoziato, Fanfani esplicò una notevole attività incontrandosi successivamente con de Gaulle ed Adenauer nel tentativo di attenuare le divergenze e definire una piattaforma di incontro. Parallelamente l'ambasciatore Cattani che aveva nel frattempo sostituito Fouchet alla testa della Commissione *ad hoc* formulava nuovi suggerimenti e proponeva nuove redazioni per superare i punti controversi ⁷. Alla vigilia dell'incontro del 17 aprile 1962 la volontà italiana di pervenire ad un accordo ragionevole non può essere messa in dubbio.

Ma proprio nei giorni immediatamente successivi agli incontri di Torino e di Cadenabbia, il 10 aprile, Heath affermava l'interesse del governo britannico a partecipare all'elaborazione delle soluzioni relative alla cooperazione politica europea. I risultati di tali dichiarazioni non si fecero attendere. Nell'incontro di Parigi del 17 aprile le delegazioni belga ed olandese dichiararono di non poter proseguire i negoziati prima dell'ingresso della Gran Bretagna nella Cee.

Ancora una volta l'interferenza del problema inglese doveva risultare decisiva sugli sviluppi della vicenda europea. Nonostante la gravità della rottura, la diplomazia italiana prese ancora una volta l'iniziativa per riannodare le relazioni fra i Sei e superare la

⁷ Riportiamo qui *in extenso* le nuove redazioni proposte dal governo italiano. Come risulta chiaramente dal testo esse riguardavano soltanto i primi due punti controversi (riferimento all'alleanza atlantica e salvaguardia delle Comunità esistenti) sul terzo punto di disaccordo — la clausola di revisione, la divergenza delle posizioni non aveva permesso l'elaborazione di una formula di compromesso.

« (A insérer dans le préambule) — Conscientes que la sécurité doit être préservée par une action commune dans le domaine de la défense, contribuant à renforcer l'Alliance atlantique.

Article 2 - L'Union a pour but de rapprocher, de coordonner et d'unifier la politique des Etats membres dans les domaines d'intérêt commun: politique étrangère, défense, culture.

Pour favoriser l'oeuvre accomplie dans le domaine de l'économie en application des traités de Paris et de Rome, les Etats membres de l'Union pourront procéder à une confrontation périodique de leurs vues.

Article 3 - Les dispositions du présent traité ne modifient pas les dispositions des traités de Paris et de Rome, notamment en ce qui concerne les droits et les obligations des Etats membres, les pouvoirs des institutions et les règles de fonctionnement des Communautés ».

situazione di stallo. L'ambasciatore Cattani compì nell'ultima decade di maggio una missione di buona volontà nelle capitali dei Sei, latore di nuovi suggerimenti e di nuove proposte di compromesso concernenti essenzialmente la clausola di revisione. È tuttavia interessante notare che le nuove proposte italiane erano state precedentemente concordate nella visita effettuata a Roma il 18 e 19 maggio da Lefevre e Spaak, primo sintomo di un progressivo ravvicinamento della posizione italiana alle tesi beneluxiane. Il testo di compromesso proposto dal governo italiano suggeriva, per l'essenziale, di dar mandato alla Commissione politica di formulare, sei mesi prima della scadenza di un periodo transitorio di tre anni, delle proposte di revisione senza definire preventivamente, se non in maniera alquanto generica, il contenuto di detta revisione⁸. In relazione al problema inglese, pare che il governo italiano suggerisse di procedere anzitutto ad un accordo fra i Sei, al livello dei ministri degli Affari esteri, su un progetto di trattato. Successivamente e sempre a livello dei ministri degli Esteri si sarebbe dovuto consultare gli inglesi. In caso di accordo i Sei avrebbero proceduto alla firma e alla ratifica del trattato che sarebbe restato aperto all'adesione britannica sulla base del principio della correlazione obbligatoria fra l'adesione alla Comunità e l'adesione all'Unione politica. Tali tentativi e tale volontà di compromesso — certo non agevolati dall'atteggiamento francese e in particolare dalla nota conferenza stampa del 15 maggio nella quale il generale de Gaulle ribadiva con intransigenza la sua concezione dell'« Europa degli stati » provocando le dimissioni dei cinque ministri MRP — non ottennero alcun risultato concreto.

Un nuovo tentativo per riannodare il dialogo sembrò possibile dopo la solenne visita di Adenauer in Francia nel mese di

⁸ L'articolo 10 recava fra l'altro: « ...six mois avant l'échéance prévue à l'article 19 du présent traité, soumet au Conseil des propositions au sujet desquelles l'Assemblée parlementaire européenne sera consultée; ces propositions auront pour objet de faciliter la révision prévue à l'article susmentionné, en tenant compte de l'expérience acquise par les trois commissions; elles viseront en particulier le renforcement des structures et le développement ultérieur des Commissions, et pourront prendre en considération la possibilité que dans la formation de la volonté du Conseil de l'Union soient progressivement adoptées, pour certaines des matières qui entrent dans la compétence du Conseil, des règles autres que celle de l'unanimité ».

L'articolo 19 statuiva: « Trois ans après son entrée en vigueur, le présent traité sera soumis à une révision qui aura pour objet l'examen des mesures propres, soit en général à renforcer l'Union, compte tenu des progrès accomplis, soit à simplifier, rationaliser et coordonner les diverses modalités de la coopération entre les Etats membres.

Il s'agirait notamment d'aboutir à un renforcement des institutions du présent traité et au développement de leur carrière démocratique, pour mieux atteindre les objectifs de l'Union ».

luglio. Fu fatto trapelare — e la notizia fu successivamente confermata da Fanfani davanti ad un gruppo di parlamentari italiani il 13 luglio — che Adenauer e de Gaulle avevano inviato al presidente del Consiglio italiano due messaggi personali invitandolo a convocare una terza conferenza al vertice per il mese di settembre. Nella sua risposta Fanfani, pur dichiarandosi favorevole al principio di una terza conferenza al vertice, suggerì onde evitare un clamoroso fallimento che la terza conferenza fosse adeguatamente preparata mediante una riunione preliminare dei ministri degli Esteri.

È noto come successivamente, in ben due occasioni — la prima volta nel discorso pronunciato in sede di ratifica del trattato franco-tedesco e successivamente in un'intervista concessa nell'aprile del 1964 al settimanale « La Folla » —, Adenauer accusasse Fanfani di aver rifiutato di dar seguito alla congiunta richiesta franco-tedesca additandolo come il principale responsabile del fallimento del negoziato. Fanfani rispose, come si rammenterà, con un'intervista sull'« Europeo » (26 aprile 1964), nel corso della quale dopo aver ricordato il contributo di mediazione offerto dal governo italiano in occasione del primo incontro al vertice di Parigi del 10 febbraio 1961 e negli incontri dell'aprile 1962, rendeva pubblico il carteggio intercorso fra il presidente del Consiglio italiano, Adenauer e de Gaulle ritorcendo da ultimo le accuse e indicando nel patto franco-tedesco — di cui il governo italiano non era stato se non sommariamente informato — il principale impedimento ad un fruttuoso proseguimento dei negoziati. « Esso — sono parole di Fanfani — appariva in quel particolare momento come l'atto di due soci di una cooperativa di Sei che, sul suolo solidalmente acquistato per costruire la casa comune, ad un certo momento iniziassero a costruire la casa soltanto per sé ». La lettura del carteggio consente a nostro avviso di considerare ingiustificata l'accusa rivolta da Adenauer al presidente del Consiglio italiano. Ma è altresì necessario osservare che la cautela dell'atteggiamento italiano impedì il costituirsi di una congiunta pressione francese, tedesca ed italiana o, in altri termini, impedì l'isolamento belga-olandese. Del resto i successivi sviluppi dovevano piuttosto confermare che smentire la cautela italiana.

Durante il negoziato inglese che si svolgeva nel frattempo a Bruxelles la tensione all'interno dei Sei aumentò notevolmente — a causa principalmente dell'atteggiamento francese — nei primi giorni del mese di agosto durante i quali le trattative toccarono fasi particolarmente drammatiche.

La fine virtuale del negoziato si ebbe peraltro con la solenne visita di de Gaulle in Germania (4-8 settembre 1962) in restituzione della visita di Adenauer in Francia del luglio precedente. Il trionfale viaggio di de Gaulle fu concluso con un comunicato in cui non si faceva alcun accenno alle possibilità di un rilancio dell'Unione politica mentre si dichiarava esplicitamente che i due governi avrebbero preso le disposizioni pratiche per rafforzare i loro legami. Il 19 settembre il governo francese inviava al governo tedesco un memorandum che dava l'avvio ai negoziati che sarebbero sfociati nel trattato franco-tedesco. All'interferenza inglese si cumulava il pericolo di un diunvirato franco-tedesco. Il progetto di Unione politica era condannato.

Tali avvenimenti non mancarono di avere un immediato contraccolpo sull'atteggiamento italiano. Contemporaneamente al viaggio di de Gaulle in Germania si tenne a Roma, sotto la presidenza di Fanfani, una riunione degli ambasciatori italiani nei sei paesi. A conclusione dei lavori trapelò che il governo italiano avrebbe respinto qualsiasi proposta di Unione politica a sei sino a quando non fosse risultato chiaro che la Gran Bretagna avrebbe aderito alla Comunità diventando *ipso facto* candidata all'ingresso nella Unione politica. Fanfani doveva confermare tale posizione nel corso della visita che Heath rese al governo italiano il 28 settembre 1962. In tale occasione egli dichiarò al ministro inglese che l'Italia non avrebbe partecipato ad alcuna discussione sull'Unione politica sino a quando non fosse stato definito il problema dell'adesione inglese alla Comunità. L'Italia, che dopo la riunione del 17 aprile si era largamente prodigata in uno sforzo di mediazione, si allineava così sulla posizione belga-olandese. Il patto fra i galli e i germani aveva completamente minato l'equilibrio all'interno dei Sei. L'Italia, che per la sua stessa posizione di cerniera fra i « grandi » ed i « piccoli » in seno all'Unione a sei avrebbe dovuto fungere da necessario elemento riequilibratore, tentava, col suo atteggiamento, di creare il necessario contrappeso al rischio di un predominio franco-tedesco sull'Europa.

Resta da dedicare un breve accenno al tentativo di rilancio del progetto di Unione politica effettuato dal governo italiano nel novembre del 1964, tentativo, com'è noto, concomitante a parallele iniziative belghe e tedesche. Ancora una volta tale iniziativa doveva rivelarsi sterile e a distanza di poco più di due anni sembra lecito esprimere seri dubbi — dubbi che furono peraltro subito avanzati da numerosi osservatori — circa la sua tempestività. Non che la situazione non fosse nel frattempo evoluta.

Il piano di sincronizzazione lanciato dal ministro Schröder nei primi mesi del 1963 aveva consentito il provvisorio superamento della crisi di fiducia che aveva investito la Comunità dopo la conferenza stampa di de Gaulle del 14 gennaio e la rottura del negoziato inglese rendendo possibile il successo della grande trattativa agricola del dicembre 1964. Il problema inglese, nella prospettiva dell'avvento al potere del partito laburista, aveva perso molto della sua acutezza ed immediatezza. L'asse franco-tedesco, dopo la controversa ratifica del trattato di cooperazione da parte del Bundestag e l'accessione di Erhard al cancellierato, cominciava a svuotarsi del suo primitivo contenuto attenuando le preoccupazioni di un'egemonia franco-tedesca sul continente. Ma nel complesso la divergenza di vedute sui problemi fondamentali dell'organizzazione dell'Europa e dell'Occidente erano andati piuttosto accentuandosi come doveva dimostrare, nel modo più esplicito, la conferenza stampa del generale de Gaulle del 23 luglio 1963. In tale congiuntura le possibilità di successo dell'iniziativa italiana non potevano che essere precarie, nonostante il carattere deliberatamente empirico del progetto italiano.

Le principali direttrici del Piano Saragat sono sufficientemente note. Il nostro governo proponeva di avviare « a titolo pragmatico e provvisorio e durante un periodo sperimentale di tre anni » il processo di integrazione politica dell'Europa. A tal fine esso suggeriva degli incontri periodici — almeno annuali — dei capi di stato e di governo preparati da riunioni trimestrali dei ministri degli Esteri. La struttura istituzionale doveva essere estremamente agile: una commissione politica a carattere intergovernativo e un segretario generale indipendente dai governi e dotato di un potere d'iniziativa. L'oggetto delle consultazioni non si sarebbe dovuto limitare al confronto dei punti di vista sulla situazione mondiale ma avrebbe dovuto incontrarsi sulla elaborazione di « politiche comuni » circoscritte a singoli problemi importanti della politica internazionale, della cultura e della ricerca. A tal proposito il progetto italiano indicava, a titolo esemplificativo, i problemi dei rapporti con i paesi comunisti, i rapporti con l'Africa, con l'America Latina, l'Università europea, ecc. Relativamente al problema della difesa, la formulazione del Piano italiano era particolarmente involuta e dettata evidentemente dalla persuasione delle scarse possibilità oggettive di pervenire in tale materia ad un orientamento comune: « gli orientamenti dei governi in materia di difesa potranno altresì essere trattati nella misura in cui ciò possa apparire opportuno in ragione dei loro riflessi sulla politica estera in generale ».

Riassumendo, gli elementi maggiormente caratterizzanti del Piano italiano — condivisi del resto parzialmente dal quasi contemporaneo Piano tedesco e dalle « idee » lanciate da Spaak — erano il suo carattere sperimentale, la settorialità dell'integrazione politica proposta (« le politiche comuni »), un sistema istituzionale misto che tentava di temperare la struttura essenzialmente intergovernativa con un elemento comunitario (il segretario generale). Nel testo italiano venivano nel contempo ribaditi alcuni orientamenti costanti della nostra politica estera, taluni dei quali difficilmente compatibili con le note tesi francesi: l'unità dell'Europa avrebbe dovuto contribuire a rafforzare l'alleanza atlantica e il *partnership* con gli Stati Uniti; le consultazioni politiche non dovevano interferire nella realizzazione totale e autonoma dei trattati di Parigi e di Roma nel rispetto delle attribuzioni delle istituzioni comunitarie; veniva ribadita l'esigenza di una democratizzazione delle istituzioni esistenti e dell'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo⁹; si sottolineava il carattere aperto delle Comunità esistenti e si proponeva di tener costantemente al corrente il Regno Unito, nel quadro del Consiglio dell'Ueo, dei dibattiti e delle conclusioni adottate dai Sei per consentire al governo di Londra « di partecipare all'elaborazione delle politiche comuni ed eventualmente di accettarle e di conformarvisi ».

All'enunciazione del Piano italiano fece seguito un'intensa attività diplomatica che doveva culminare, nel marzo del 1965, nel tentativo di indire a Venezia per il mese di maggio una nuova conferenza. È noto che tale progetto, accolto con favore da quattro governi, fallì per il diniego francese comunicato a Fanfani da Couve de Murville il 28 e 29 marzo. Invero, qualche giorno prima a Strasburgo la Commissione aveva reso pubbliche le sue proposte per un nuovo regolamento finanziario, e il governo francese aveva manifestato la sua irritazione di fronte a quella che era considerata una scriteriata manovra diversiva dell'Esecutivo di Bruxelles. Couve de Murville non fece mistero a Fanfani dello stato d'animo del governo francese di fronte al contenuto e alla forma delle proposte della Commissione, e gli fece chiaramente capire che il governo

⁹ A tal proposito il testo italiano richiamava espressamente le proposte formulate nella sessione del Consiglio dei ministri della Cee del 24-25 febbraio 1964 dal ministro Saragat. Come si ricorderà tali proposte suggerivano di raddoppiare il numero dei membri del Parlamento europeo: una metà avrebbe continuato ad essere eletta nel seno dei parlamenti nazionali mentre la seconda metà sarebbe stata eletta a suffragio universale. Tali suggerimenti non ebbero alcun esito concreto. È superfluo ricordare che l'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo ha sempre costituito una rivendicazione costante e, vorremmo dire, rituale della nostra politica europeistica.

francese non poteva accedere all'invito del governo italiano prima che la questione del regolamento finanziario fosse stata risolta; in ogni caso doveva essere preliminarmente levata l'ipoteca costituita dalle proposte della Commissione, che introduceva un elemento nuovo nel negoziato sull'unione politica.

Sembra che la Francia avesse già fatto conoscere il suo accordo di massima sulla conferenza a Venezia al governo italiano, prima dell'incontro di Roma tra Couve de Murville e Fanfani. In ogni caso il rifiuto di Couve de Murville non predispose certo all'accordo il nostro ministro degli Esteri, quando questi dovette recarsi a Bruxelles per negoziare in seno al Consiglio l'approvazione del nuovo regolamento finanziario. È noto infatti quanto tenga Fanfani all'accoglimento delle sue iniziative di grande respiro, ed è nota altresì la sua insofferenza ai rifiuti motivati da ragioni estranee alla sua particolare visione dei rapporti internazionali, insofferenza che doveva trovarsi ulteriormente rafforzata dal fatto che le condizioni poste riguardavano un negoziato su temi estranei alla sua esperienza ed alla sua inclinazione. Invero si trattava per lui, a Bruxelles, di dimostrare un atteggiamento che lo differenziasse dalla posizione tenuta dall'on. Colombo nella prima maratona agricola, e quindi la condizione posta dai francesi si rivelava per lui di difficile, se non impossibile, avveramento.

Vorremmo tuttavia concludere queste brevi note osservando come l'azione diplomatica dispiegata dall'Italia dopo la costituzione del governo di centro-sinistra non si sia sostanzialmente scostata — se si prescinde forse da una più intensa accentuazione del problema della democratizzazione istituzionale e da una più pronunciata propensione filobritannica — dai tradizionali orientamenti della nostra politica europeistica. Il presidente del Consiglio Moro poteva nel discorso pronunciato alla Camera a conclusione del dibattito sul rimpasto governativo il 12 marzo 1965 riconfermare « la nostra concezione tradizionale di un'Europa democratica, aperta, supernazionale e rappresentativa ». Se si può parlare di un nuovo corso della politica italiana esso si manifestò piuttosto in sede comunitaria e si concretò in una visione più disincantata e in una più intransigente difesa degli interessi particolari.

Resta da formulare un giudizio complessivo sull'azione italiana nell'intera vicenda. Negoziatore protagonista di parte italiana fu l'ambasciatore Attilio Cattani, prima rappresentante permanente dell'Italia presso le Comunità europee a Bruxelles, poi segretario generale del ministero degli Affari esteri. Dotato di grande prestigio ed esperienza delle cose europee, egli contribuì non poco al pro-

gresso del negoziato, e non v'è dubbio che la sua presenza valse spesso a facilitare gli incontri di Fanfani con Adenauer e de Gaulle, talvolta resi difficili dal temperamento dei personaggi. In complesso, dunque, la presenza italiana fu attiva ed efficace, e complessivamente tenuta in conto.

Che l'Unione politica fosse conforme agli interessi italiani, non è qui luogo a dimostrare: una Comunità europea spoliticizzata e ridotta a termini di una mera competitività economica, riproporrebbe costantemente la verifica delle nostre debolezze strutturali, e al contempo la necessità di riprendere la via tradizionalmente infruttifera di manovre irrequiete al di fuori del contesto naturale della nostra politica estera.

3. *Il negoziato per l'adesione del Regno Unito.* - Dopo il fallimento del progetto per la creazione di una zona europea di libero scambio, il governo conservatore doveva iniziare — sotto la spinta dei crescenti successi della Comunità e la pressione dell'amministrazione Kennedy — un processo di ripensamento che portò, com'è noto, alla dichiarazione di Macmillan del 31 luglio 1961, con la quale il governo britannico si dichiarava pronto ad avviare negoziati ai fini dell'adesione dell'Inghilterra alla Cee. Si apriva così un nuovo capitolo, anch'esso destinato ad avere un epilogo drammatico nei rapporti tra l'isola ed il continente.

Non può essere compito di queste note tentare di ricostruire la storia del lungo ed estenuante negoziato iniziato nel novembre del 1961 e conclusosi nel gennaio del 1963. Basterà qui accennare — salvo a tornare su alcuni problemi specifici — che i negoziatori si trovarono di fronte a tre gruppi fondamentali di problemi: i rapporti con il Commonwealth; l'adattamento dell'agricoltura britannica alla politica agricola comune; i rapporti con l'Efta. Come si ricorderà solo i primi due problemi poterono fare oggetto di un esame approfondito; la brutale interruzione dei negoziati permise solo di sfiorare il terzo dossier.

In prima approssimazione sarà opportuno delineare molto succintamente il comportamento negoziale delle varie delegazioni onde cercare di meglio situare l'atteggiamento italiano. La posizione francese non necessita di molti commenti. Tralasciando le considerazioni di ordine eminentemente politico e comunque estranee al negoziato che furono alla base del veto gollista notificato nella conferenza stampa del 14 gennaio, la delegazione francese si attestò, durante tutto lo svolgimento del negoziato, su una linea d'intransigente ortodossia: la Gran Bretagna doveva accettare

integralmente e il Trattato di Roma e la politica agricola comune. Gli eventuali adattamenti e le eventuali misure transitorie dovevano quindi rivestire un carattere assolutamente eccezionale oltre che provvisorio e marginale.

Di contro alle tesi francesi, i paesi del Benelux e soprattutto il Belgio e l'Olanda, secondo del resto una tradizione costante, rappresentavano nello schieramento dei Sei l'ala più accentuatamente filobritannica e quindi maggiormente propensa a un compromesso che potesse situarsi in equidistanza fra l'interesse comunitario e l'interesse britannico. Alquanto più sfumata e più difficilmente definibile la posizione tedesca. In realtà la politica tedesca nei confronti dell'Inghilterra non era esente da una certa ambiguità: Adenauer aveva fatto ormai dei legami preferenziali con la Francia la linea direttrice della sua politica estera, politica non sempre o comunque non totalmente condivisa da Schröder di cui erano noti i sentimenti filobritannici.

In tale contesto l'atteggiamento italiano, secondo uno schema peraltro ricorrente, occupava una posizione mediana. Da un lato la nostra diplomazia, e per essa il ministro Colombo¹⁰, ispirava

¹⁰ L'on. Emilio Colombo, ministro dell'Industria e commercio, si occupava già da qualche tempo degli affari comunitari, avendone avuto delegazione da parte dell'on. Segni, ministro degli Affari esteri del terzo gabinetto Fanfani (26 luglio 1960 - 21 febbraio 1962). Tale delega gli fu poi confermata nel corso del quarto ministero presieduto dall'on. Fanfani (21 febbraio 1962 - 21 giugno 1962), essendo successivamente ministri degli Affari esteri l'on. Segni e l'on. Piccioni. Quest'ultimo partecipò all'ultima fase del negoziato, insieme all'on. Colombo e all'on. Rumor, ministro dell'Agricoltura.

Nell'inquieto schieramento democristiano, Colombo rappresentava allora un'ala « frenante » rispetto alle tendenze più nettamente orientate verso il centro-sinistra. Dopo aver partecipato, con Fanfani ed altri, al tentativo di rinnovamento del partito democristiano, operato agli albori degli anni cinquanta, era divenuto uno dei protagonisti della rivolta antifanfani e della conseguente caduta del secondo ministero Fanfani. Nel nuovo ministero, succeduto al breve e drammatico esperimento dell'on. Tambroni, l'on. Fanfani non aveva avuto il portafoglio degli Affari esteri (ed è inutile ricordarne le ragioni, dopo il terremoto da lui provocato nel corso del suo breve regno).

Già prima del negoziato inglese, Colombo era riuscito a farsi notare nell'ambito comunitario: un ministro italiano sobrio e concreto (e quindi facilmente traducibile in altre lingue), conoscitore dei dossiers in discussione, non è mai stato caso frequente negli annali dei negoziati multilaterali. Come presidente di seduta egli s'era peraltro rivelato assai dotato, e in possesso di non comuni qualità di immaginazione compromissoria.

Detto questo, in queste come in altre occasioni, Colombo rivelerà i limiti obiettivi della sua capacità d'azione, in gran parte determinati dall'ossessiva pressione dell'intricata realtà politica italiana, ma anche da una personale repulsione ad assumere posizioni negoziali troppo dure.

A questo meridionale per tanti versi più « continentale » di tanti suoi colleghi di partito, va infine riconosciuto il merito di aver più degli altri tenuto in conto nella sua azione politica in Italia l'impatto comunitario e di aver tentato di continuare nel tempo la tradizione degasperiana.

la sua azione al principio ripetutamente proclamato dell'assoluta fedeltà ai principi del Trattato di Roma, atteggiamento destinato evidentemente ad evitare che l'ingresso dell'Inghilterra potesse snaturare la costruzione comunitaria. Tale atteggiamento comportava come corollario la tesi che i Sei dovessero presentarsi alla trattativa come una sola individualità portatrice di un'unica e uniforme volontà. D'altro lato la delegazione italiana non condivideva certe intransigenze francesi ed era maggiormente disponibile a soluzioni intese quanto meno a graduare il necessario sforzo di adeguamento britannico. Il nostro governo si rifiutava in altri termini a stabilire un ordine di priorità fra il problema dell'adesione britannica e il principio della fedeltà comunitaria, nella persuasione che i due elementi fossero o dovessero divenire reciprocamente compatibili.

Nell'impossibilità di descrivere analiticamente lo sviluppo del negoziato e l'articolarsi delle singole posizioni, ci sembra opportuno isolare alcuni momenti della trattativa che ci sembrano particolarmente significativi e rappresentativi.

Come si ricorderà, dopo una prima fase essenzialmente esplorativa (ottobre '61-aprile '62), i negoziati affrontarono i problemi di fondo in due successivi « esercizi » culminati rispettivamente nell'agosto e nel dicembre del 1962. La seconda fase del negoziato (aprile-agosto) fu essenzialmente dedicata ai problemi dei rapporti col Commonwealth e s'incentrò sullo spinoso problema delle importazioni dei prodotti agricoli provenienti dai paesi del Commonwealth bianco. Su questo problema la posizione dei Sei si ispirò largamente al cosiddetto Piano Colombo-Ducci lanciato nel corso della sessione ministeriale del 1° giugno 1962. Esso era fondato sulla proposta di articolare i rapporti tra la Comunità allargata e i paesi del Commonwealth in due fasi: nella prima tali paesi avrebbero beneficiato della preferenza comunitaria, preferenza che sarebbe tuttavia andata progressivamente decrescendo sino ad annullarsi; in una seconda fase i rapporti commerciali con i paesi esportatori sarebbero stati regolati mediante accordi mondiali¹¹.

¹¹ Occorre sottolineare il ruolo svolto dalla delegazione italiana nel corso del periodo in cui la presidenza le fu affidata (1° marzo - 1° luglio 1962). In particolare, fu notevole lo sforzo della nostra diplomazia di tentare di chiarire al più presto ed esaurientemente l'insieme dei problemi chiave del negoziato, ed occorre soggiungere che il comportamento della delegazione inglese non facilitava certamente il compito.

Capo della delegazione italiana, al livello dei supplenti dei ministri, era l'ambasciatore Roberto Ducci, già citato in queste note. Oltre al Piano di cui si dice nel testo, egli dette il nome al Rapporto sul negoziato (che in pratica dette l'avvio a vere e proprie trattative tra i Sette), contenente la « summa » delle questioni, e che fu rimesso dai supplenti alla Conferenza ministeriale il 12 aprile 1962.

È noto che tale impostazione non ricevette favorevole accoglienza da parte britannica: gli inglesi domandavano sostanzialmente garanzie quantitative di sbocco sul mercato comunitario nel timore che la politica agricola comune avrebbe presto condotto i Sei all'autosufficienza.

Di fronte alla situazione di stallo che si era venuta producendo, Spaak proponeva il 1° agosto tutta una serie di emendamenti alla posizione dei Sei, emendamenti che comportavano qualche concessione alle richieste britanniche. I francesi — sostenuti dalla Commissione — rigettarono immediatamente le proposte belghe. La delegazione italiana, dopo qualche incertezza, non appoggiò il testo Spaak che fu quindi abbandonato.

Nei giorni immediatamente successivi i britannici esplicitavano in un documento le loro principali richieste. Tale testo doveva essere l'occasione di un brusco irrigidimento francese, manifestatosi in tutta la sua intransigenza nella drammatica riunione a Sei della notte del 4 agosto. Couve affermò categoricamente che il testo britannico non poteva costituire una base di discussione e sostenne che, salvo modifica della posizione inglese, la conferenza avrebbe dovuto essere aggiornata. Egli sottolineò inoltre, onde non lasciare margine di dubbio ai suoi interlocutori, che i Sei erano riuniti in conferenza intergovernativa retta cioè dalla regola dell'unanimità. Le altre delegazioni, pur convenendo sulla sostanziale inaccettabilità delle controproposte britanniche, reagirono assai vivacemente alla presa di posizione francese. Spaak in particolare non nascose la sua preoccupazione e la sua amarezza. Colombo, ancora una volta, si atteggiò a mediatore. Egli ricordò a Couve che, nonostante il carattere intergovernativo della conferenza, compito dei Sei era di pervenire ad una posizione comune e sostenne infine l'impossibilità da parte dei Sei di rifiutarsi a rispondere punto per punto al testo britannico, proposta che venne infine accolta.

Abbiamo intenzionalmente prelevato questo « campione » dalla trattativa perché esso è particolarmente rappresentativo dell'atteggiamento italiano: la delegazione italiana non apportò alcun sostegno alle aperture filobritanniche del Belgio; per contro essa si oppose al puro rigetto del testo britannico distanziandosi così dall'intransigenza francese.

A risultati non dissimili ci conduce l'analisi di un altro momento del negoziato. La terza fase della trattativa (fine ottobre-fine dicembre) si concentrò sui problemi della politica agricola. Tema centrale del dibattito: le modalità dell'allineamento della

politica agricola britannica alla politica agricola comunitaria. Si ricorderà infatti che la Comunità chiedeva che il sistema dei « deficiency payments » fosse abolito al momento stesso dell'adesione; per contro gli inglesi chiedevano fosse loro consentito un periodo transitorio di adattamento. Il testo esprime la posizione comunitaria fu respinto dalla delegazione britannica.

Nella riunione a Sei del 4 dicembre tutte le delegazioni — ad eccezione di quella francese sempre attestata su posizioni di irriducibile intransigenza — si dichiararono favorevoli ad apportare alcune attenuazioni al primitivo testo. Di fronte a questa nuova situazione di *impasse*, Spaak lanciava alcune proposte nel tentativo di superare il punto morto. Il ministro degli Esteri belga proponeva di fissare una data limite per la conclusione del negoziato congelando, se necessario, la normale attività comunitaria. Inoltre egli suggeriva un cambiamento del metodo di lavoro consistente nell'abbandonare il principio della definizione preventiva di una posizione comune a Sei prima di presentarsi al tavolo della trattativa con gli inglesi.

Il senso di tale proposta non ha bisogno di essere commentato: da un lato, essa mirava ad impedire il progressivo deterioramento dell'atmosfera negoziale; dall'altro, tendeva a rendere possibile il formarsi di coalizioni filobritanniche che avrebbe potuto condurre, nel corso di sessioni a Sette, all'isolamento francese.

I suggerimenti belgi incontrarono non solo il rifiuto francese, ma altresì quello italiano. Colombo sostenne l'impossibilità di abbandonare il metodo di lavoro sino ad allora adottato e rifiutò altresì la fissazione di una data limite. Nel contempo tuttavia egli proponeva, nel tentativo di sgelare la situazione, di riesaminare la questione sul tappeto procedendo ad un inventario dei problemi prodotto per prodotto.

Come risulta chiaramente dai due stralci di negoziati che abbiamo pensato utile richiamare, l'atteggiamento italiano era permanentemente teso alla ricerca del punto di saldatura fra ortodossia comunitaria e volontà — ripetutamente riaffermata — di consentire l'adesione britannica. Resta da chiedersi se tale linea negoziale fosse sufficientemente realistica o se essa non tentasse invece di conciliare l'inconciliabile. È oggi assai difficile fornire una risposta a questo interrogativo dato che com'è noto la trattativa fallì per motivi essenzialmente extranegoziali.

Esaminando la vicenda della cosiddetta Unione politica abbiamo avuto modo di ricordare come, nella riunione del 17 aprile, il Belgio e l'Olanda avessero fatto della pregiudiziale inglese la

condizione per un proseguimento dei negoziati sulla cooperazione politica. Tale atteggiamento trovò puntuale riscontro nell'ambito della trattativa di Bruxelles nei successivi tentativi compiuti soprattutto da Spaak per consentire un positivo esito delle trattative. Parallelamente la Francia irrigidiva la sua posizione a Bruxelles (agosto 1962), mentre le successive visite di Adenauer in Francia (luglio 1962) e di de Gaulle in Germania (settembre 1962) ponevano le basi del ravvicinamento franco-tedesco. Nello stesso arco di tempo, Adenauer esprimeva (30 agosto 1962) forti dubbi sull'opportunità dell'adesione della Gran Bretagna all'unione politica, in un'intervista televisiva che occasionò una polemica fra il cancelliere tedesco e Macmillan, indicando chiaramente che il legame con la Francia era ormai considerato a Bonn come prioritario rispetto ai rapporti con Londra.

Abbiamo altresì ricordato come dopo vari tentativi di mediazione operati dal nostro governo per rilanciare i negoziati sull'Unione politica l'atteggiamento italiano si allineasse progressivamente — in concomitanza col progressivo costituirsi dell'asse Parigi-Bonn — sulle posizioni beneluxiane. Tale atteggiamento può già considerarsi concluso nel settembre del '62. Questo nuovo orientamento non ebbe tuttavia alcun riflesso sulla trattativa di Bruxelles, nel corso della quale le tesi beneluxiane non beneficiarono mai di un sostanziale appoggio italiano. In altri termini il governo italiano non seppe o non volle estendere al negoziato di Bruxelles le conseguenze che pure aveva tratto, in materia di Unione politica, dal ravvicinamento franco-tedesco. Tanto meno il governo italiano tentò di strumentalizzare il negoziato di Bruxelles ai fini di fronteggiare, con l'adesione inglese alla Comunità, i pericoli di una *leadership* franco-tedesca sull'Europa.

Il problema della politica italiana nei confronti del Regno Unito doveva essere al centro di un vivace dibattito politico in Italia solo più tardi, quando ormai sul negoziato di Bruxelles si erano addensate nubi non passeggere. Si ricorderà che nei primissimi giorni del '63 due articoli apparsi successivamente sul « New Herald Tribune » e il « Financial Times » accennarono ad una lettera indirizzata dal ministro La Malfa al presidente del Consiglio Fanfani, nella quale si proponeva la creazione di un asse Roma-Londra da contrapporre all'asse Parigi-Bonn. La corrispondenza del « Financial Times » evocava altresì la possibilità che in caso di una rottura del negoziato di Bruxelles, l'Italia avrebbe potuto abbandonare il Mercato comune, costituendo un nuovo raggruppamento con l'Inghilterra ed il Benelux. Il giornale indicava inoltre

che tali direttive avevano ottenuto l'appoggio della maggior parte dei membri del gabinetto Fanfani.

Fonti ufficiose italiane si preoccuparono immediatamente di smentire l'esistenza di un piano italiano per la costituzione di un asse Roma-Londra, non senza tuttavia ribadire che l'adesione del Regno Unito al Mercato comune avrebbe continuato a beneficiare del totale appoggio italiano. La Malfa dal canto suo doveva riconfermare le sue tesi nel corso della riunione del partito repubblicano del 14 gennaio.

Non riteniamo qui opportuno procedere ad un'analisi approfondita del cosiddetto Piano La Malfa (viziato a nostro avviso da un eccesso di astrattezza come dovevano confermare le riservate reazioni britanniche)¹². Resta il fatto che solo nei primi giorni di gennaio il nostro governo e per esso in primo luogo l'on. La Malfa, tentò di situare il negoziato di Bruxelles in un mutato contesto politico generale. Comunque, non è possibile oggi accertare se tale ripensamento della posizione italiana si sarebbe concretato in un atteggiamento negoziale di maggior apertura verso le richieste inglesi, anche se non sembra improbabile ritenere che l'Italia si accingesse a condurre un'azione più intensa per consentire il positivo esito del negoziato.

Il 14 gennaio 1963 — neppure un mese dopo gli incontri di Kennedy e Macmillan a Nassau — de Gaulle notificava televisivamente ai suoi interlocutori il veto francese all'adesione britannica. Gli ultimi sussulti del negoziato, l'irrigidimento dei Cinque, i vani ed ingenui tentativi per tentare di non interrompere il dialogo appartengono alla letteratura diplomatica, non alla storia del negoziato.

¹² Sarebbe assai interessante conoscere il ruolo svolto dall'ambasciatore Quaroni, allora rappresentante italiano alla Corte di S. Giacomo, in questo scorcio del negoziato inglese. Sembra che, nei suoi rapporti, il Quaroni si sia sempre dichiarato persuaso del fallimento dei negoziati, e che abbia incoraggiato ripetutamente il governo italiano ad iniziative del genere di quella intrapresa dall'on. La Malfa. Quanto fosse poco realistica una proposta di tal genere, lo ha dimostrato la tiepida reazione del governo inglese e i commenti della stampa d'Oltremania di quei giorni, confermando ancora una volta che la Gran Bretagna non è disposta a partecipare ad una comunità *con* la Germania e *senza* la Francia e tanto meno con il Benelux e l'Italia, senza Francia e Germania, e ciò per ragioni tanto ovvie che non riteniamo opportuno di richiamare.

In ogni modo, anche recentemente, il Quaroni ha confermato implicitamente di aver caldeggiato iniziative di tal tipo (vedi il suo intervento al convegno « Italia ed Europa », dal significativo titolo « Una politica europea anche senza la Francia » (*Italia ed Europa*, Roma 1966, vol. I, p. 407 ss.).

Aggiungasi che coloro i quali, nel partito democristiano, avevano visto nell'adesione inglese la fine dell'Europa « vaticana » non erano sollecitati ad appoggiare a fondo il governo in un'eventuale iniziativa di tal genere.

4. *La politica degli interessi.* - La brutale interruzione del negoziato costituì il momento e l'occasione di rivelazione della situazione di crisi in cui versava ormai — seppur a uno stato latente — la costruzione europea. L'omogeneità delle concezioni di fondo che avevano permesso la creazione delle Comunità economiche poteva ormai considerarsi definitivamente minata. Tale situazione non poteva non riverberare immediatamente sullo spirito e sul metodo dell'attività comunitaria. Venuto meno quel che si suole chiamare lo spirito comunitario, e cioè la solidarietà politica dei Sei, il proseguimento e lo sviluppo dell'integrazione economica si trovavano automaticamente rimessi alla possibilità di pervenire a una serie di equi contemperamenti di interessi. Il principio della sincronizzazione, lanciato dal ministro Schröder nei primi mesi del 1963, traduceva in un'espressione pudica questa nuova realtà, e introduceva il metodo che doveva caratterizzare fino ad oggi la vita comunitaria. Tale metodo, che possiamo definire semplicemente il metodo contrattuale, consisteva, per l'essenziale, nella creazione di successive aree negoziali la cui ampiezza e la cui articolazione fosse tale da rendere costantemente possibile un equilibrio delle contropartite. Vale la pena di osservare, marginalmente, che nell'unica occasione in cui questo metodo fu abbandonato, e furono introdotti nel negoziato contenuti squisitamente politici, fu di nuovo la crisi.

A tale mutamento di temperie politica non poteva non fare riscontro un nuovo orientamento della politica italiana. L'Italia, che aveva in più occasioni e forse non senza una certa eccessiva fiducia consentito a importanti sacrifici economici per assicurare lo sviluppo dell'integrazione, si conformava rapidamente nel nuovo clima che si era venuto instaurando. Cercheremo di esaminare molto succintamente questo nuovo capitolo dell'atteggiamento italiano che abbiamo definito la politica degli interessi.

La direttrice principale lungo la quale tale politica si è svolta è la politica agricola comune e più particolarmente la regolamentazione finanziaria relativa.

Come si ricorderà, nel corso della prima grande maratona agricola terminata il 14 gennaio 1962 (l'orologio fu arrestato teoricamente al 31 dicembre 1961) furono poste le basi della disciplina comunitaria in materia agricola. Chiave di volta dell'intero sistema fu l'adozione di un regolamento finanziario fondato sul principio della responsabilità finanziaria comune. In altri termini, l'onere di tutta una serie di interventi — e in primo luogo le restituzioni alle esportazioni — sarebbe stato solidalmente sostenuto

dai sei paesi membri senza aver riguardo al paese beneficiario dell'intervento. Per l'alimentazione del fondo veniva instaurato un sistema misto: i contributi degli stati sarebbero stati in parte calcolati in base alla normale chiave di bilancio prevista dal trattato e in parte proporzionalmente alle importazioni nette effettuate in provenienza dai paesi terzi onde penalizzare gli stati che non si conformavano alla preferenza comunitaria¹³.

La creazione del fondo agricolo costituì senza dubbio un grande successo della diplomazia francese, successo cui non fu estranea l'opera di mediazione della delegazione italiana guidata da Colombo e da Rumor. L'opera dei rappresentanti italiani alla prima maratona comunitaria — il cui successo consentì il passaggio alla seconda tappa di attuazione del Mercato comune — fu successivamente, quando i primi risultati del funzionamento del fondo divennero noti, aspramente criticata. I nostri delegati furono accusati, a un tempo, di ingenuità comunitaria, di imprevidenza e di incauta propensione al compromesso. Nonostante non possano più sussistere dubbi sul fatto che l'operazione si rivelò per l'Italia negativa sul piano finanziario¹⁴ non è facile portare un giudizio categorico sul comportamento della nostra delegazione.

Occorre anzitutto ricordare che il negoziato della fine '61 costituì il primo grande momento della verità del processo integrativo e che l'insuccesso della trattativa avrebbe potuto avere conseguenze definitive sulla vitalità della costruzione comunitaria. Non vi è dubbio che questa considerazione ebbe peso preminente nell'atteggiamento dei nostri negoziatori. Né si può tacere che sotto il profilo della fedeltà ai principi comunitari il regolamento finanziario costituisca tutt'oggi il testo più avanzato che mai sia stato sottoscritto. Basterà ricordare che è essenzialmente sulla base del-

¹³ In verità la scelta di fondo da operare in quella occasione concerneva l'adozione del sistema di protezione per le grandi produzioni agricole (in ispecie, cereali e derivati e prodotti lattiero-caseari). L'accettazione del sistema dei dazi mobili o prelievi, come proposto dalla Commissione, postulava l'ammissibilità delle conseguenze degli eccedenti di produzione, e cioè la cosiddetta « responsabilità comunitaria » nel finanziamento delle esportazioni.

Il sistema è in sé coerente, e non si può far carico alla delegazione italiana di averlo accettato: in ogni caso, non vi erano concrete alternative. Occorre invece richiamarsi a quanto già scritto nel corso di queste note, e cioè all'assenza di preparazione « globale » dell'agricoltura italiana al processo integrativo con agricolture più sviluppate e moderne.

¹⁴ Basterà citare che per il periodo di contabilizzazione 1962-63, l'unico per il quale si disponga di dati ufficiali, l'Italia ha ottenuto rimborsi pari al 4,46% delle somme erogate (1.280.000 \$ su un totale di 22.261.000 \$) contro l'85,23% della Francia.

l'art. 2 del regolamento che la Commissione poteva formulare nel marzo del '65, con perfetta coerenza logica, le sue proposte prevedenti fra l'altro la creazione di « risorse proprie » e cioè l'istituzione di un bilancio prefederale¹⁵. Inoltre, sotto il profilo prettamente economico, pare non fosse facile prevedere la vertiginosa espansione dei nostri consumi alimentari, delle nostre importazioni agricole dai paesi terzi e conseguentemente dei nostri contributi al fondo.

Nonostante tali attenuanti, sembra difficile negare che la nostra delegazione commise allora un grave errore di valutazione almeno sotto il profilo quantitativo, in quanto pare accertato che, seppur i nostri negoziatori non nutrissero soverchie illusioni sui possibili risultati del funzionamento del Feoga, essi non previdero l'ampiezza della sperequazione che si sarebbe verificata a danno dell'Italia. Sarebbe comunque del più grande interesse conoscere sulla base di quali proiezioni quantitative — sempre che queste proiezioni siano state fatte — i nostri politici ritennero di poter accettare il compromesso finale, onde meglio discriminare le responsabilità politiche dalle responsabilità tecniche o definire quale peso ebbe l'imprevedibilità.

Le negative risultanze del regime finanziario comune — risultanze particolarmente aberranti se si considera che un paese a struttura agricola notoriamente fragile come il nostro finiva col finanziare la ben più prospera agricoltura francese — nonché il nuovo clima instaurato dopo il fallimento del negoziato inglese dovevano dar l'avvio a quella politica di « rattrapage » che costituisce un dato costante della nostra azione diplomatica dal 1964 ad oggi.

Non è qui possibile ricostruire neppure per sommi capi l'articolarsi di questa politica che si concentrò nei grandi negoziati

¹⁵ Riteniamo opportuno citare per esteso il primo paragrafo dell'art. 2 del regolamento finanziario.

« Il gettito dei prelievi operati sulle importazioni in provenienza da paesi terzi spetta alla Comunità ed è devoluto a spese comunitarie in modo che le entrate di bilancio della Comunità comprendano detto gettito e al tempo stesso tutti gli introiti decisi a norme del trattato e i contributi degli stati alle condizioni previste nell'articolo 200 del trattato. Il Consiglio inizia in tempo utile la procedura prevista dall'art. 201 del trattato per l'attuazione delle precedenti disposizioni ».

È opportuno ricordare che l'art. 201 del trattato prevede espressamente che i contributi finanziari degli stati possono essere sostituiti con risorse proprie e in particolare con entrate provenienti dalla tariffa doganale comune dopo la definitiva instaurazione di quest'ultima.

In altri termini la decisione del 14 gennaio 1962 prefigurava la costituzione di un bilancio prefederale e l'autonomia finanziaria della Comunità rispetto ai contributi degli stati membri.

agricoli di fine '64, del giugno '65, del maggio e del luglio '66. Nar rare questa vicenda, peraltro tutt'altro che conclusa, significherebbe in gran parte raccontare l'intera storia recente della Comunità.

Basterà qui ricordare che in tutto questo arco di tempo la politica italiana ha condotto tutta la sua azione negoziale all'insegna del binomio — ripetuto in sede di negoziato sino al logoramento — della « globalità » e dell'« equilibrio ». Al di là del cripticismo caro al nostro lessico politico, tali direttrici consistevano essenzialmente: da un lato, nella richiesta di estendere le regolamentazioni di mercato ed il finanziamento comunitario a tutte le nostre produzioni, garantendo ad esse nel contempo un livello e un meccanismo di protezione paragonabile a quello vigente per la maggior parte degli altri prodotti; dall'altro, nel tentativo di contenere la nostra partecipazione finanziaria. Tale linea di trattativa perseguita sicuramente con costanza e talora anche con durezza — anche se non sempre con felicità di impostazione — non ha certo mancato di portare alcuni frutti. È certo prematuro giudicare se tale politica ha già consentito di riequilibrare la situazione italiana in materia agricola; non c'è dubbio tuttavia che la situazione è oggi alquanto migliore di quanto non fosse nel '64.

Peraltro non si può tralasciare di considerare che la posizione di « recupero », in cui la nostra delegazione si è venuta costantemente a trovare durante tutti i negoziati agricoli, oltre a comportare gli oneri che sono inerenti alla posizione di « parte richiedente » non poteva mancare di indebolire il nostro potere di negoziato e la nostra libertà di manovra in campo più propriamente politico.

L'interferenza fra la politica degli interessi e la politica dei principi doveva prodursi nella trattativa del giugno 1965, sfociata in una crisi che avrebbe presto assunto carattere costituzionale.

Come si ricorderà la Commissione, prendendo occasione dal rinnovo del regolamento finanziario che doveva intervenire a partire dal 1° luglio '65, presentò al Consiglio un corpo di proposte che collegavano il problema del finanziamento alla creazione di un gettito finanziario comunitario e al rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo. Non v'è dubbio che il contenuto politico di tale proposta — la costituzione di un bilancio prefederale e soprattutto la democratizzazione istituzionale — era conforme agli orientamenti costanti della nostra politica europeistica. Ed infatti di contro al tentativo di Couve, tentativo che peraltro doveva essere parzialmente coronato da successo nel maggio '66, di isolare il

problema del finanziamento, la delegazione italiana non mancò di sostenere l'indivisibilità delle proposte della Commissione.

Senonché la forza di negoziato e la possibilità di pressione della nostra delegazione si trovavano in gran parte affievolite dal fatto che l'Italia chiedeva in pari tempo una profonda revisione del regolamento finanziario. Ora è evidente che solo una rapida soluzione del contenzioso economico avrebbe potuto porre la Francia in una difficile posizione di negoziato. Per contro, la difficoltà della trattativa sul regolamento finanziario, le divergenze di posizione all'interno dei Cinque su questo problema, l'ambigua posizione di Spaak, permisero a Couve quanto meno di scegliere il momento di rottura, prima ancora che il dibattito sul contenzioso squisitamente politico avesse potuto veramente iniziare. In particolare, la richiesta formulata dal nostro governo di subordinare la definizione del problema finanziario al previo esame del funzionamento del Feoga negli anni precedenti, richiesta che in pratica avrebbe condotto ad un notevole ritardo nell'adozione del regolamento finanziario definitivo, non poteva non agevolare grandemente l'azione di disgregazione di Couve e accreditare l'alibi che la reazione francese fosse dettata dall'altrui inosservanza di patti formali.

Benché lungi dal voler suffragare la tesi della prevalente responsabilità italiana della rottura — tesi che fu peraltro immediatamente avanzata da alcuni commentatori all'indomani del 30 giugno — non v'è dubbio che la nostra delegazione, sostenendo da un lato il contenuto politico delle proposte della Commissione e dall'altro chiedendo il rinvio del regolamento finanziario, perseguiva fini strategicamente contraddittori. Se un addebito deve essere fatto al nostro governo è quello di non aver operato una scelta di priorità meditata e tempestiva e di non aver intessuto su questa scelta la sua azione diplomatica in tutto il periodo intercorso fra la data di presentazione delle proposte della Commissione e la fase finale del negoziato. Quale che sia il giudizio che si voglia dare intorno all'opportunità politica delle proposte dell'esecutivo, è comunque indubbio che, in presenza di un tentativo integrazionista di così vasta prospettiva, il nostro governo non dimostrò grande reattività e capacità d'iniziativa¹⁶.

¹⁶ Un certo mutamento di atmosfera era peraltro percettibile in Italia nei confronti del Mercato comune, soprattutto dopo il ravvivarsi della polemica sulle « responsabilità » dell'accordo agricolo del 1962. In ogni caso, e al di fuori delle generiche dichiarazioni ufficiali, sembra che sul problema dell'attribuzione al bilancio comunitario dei proventi doganali non vi fosse unanimità in seno al governo, che infatti non deliberò mai collegialmente su questo punto (di certo si sa che l'amministrazione finanziaria si era dichiarata nettamente contraria alle proposte della Commissione).

Prima di concludere questa breve analisi vorremmo — conformemente al metodo del « campionamento » che ci siamo imposti — dedicare ancora qualche osservazione a due iniziative italiane, opera entrambe nel 1964 dell'allora ministro degli Esteri Saragat. Seppur non possano obiettivamente essere ricomprese sotto la denominazione di « politica degli interessi », esse risentono tuttavia del più vigile realismo cui si ispirò la nostra condotta diplomatica nel periodo contrattuale inaugurato dal piano di sincronizzazione. Ci riferiamo a due memoranda rispettivamente del maggio e del novembre 1964 concernenti le relazioni estere della Comunità e la politica sociale.

Il primo memorandum, concernente i rapporti della Comunità con i paesi terzi, tentava di definire i criteri di una politica globale verso l'esterno, onde evitare che la politica estera della Comunità, ispirandosi ad un eccesso di empirismo, non finisse per subire in maniera esorbitante le fluttuazioni della contingenza. Ma al di là di questa preoccupazione generale, in se stessa assai giustificata, il memorandum italiano si proponeva di definire alcuni principi a un tempo politici e di politica economica e commerciale dettati da precisi ed attuali problemi. È noto infatti che sia l'Austria sia la Spagna avevano già manifestato il loro interesse a instaurare legami con la Comunità, mentre d'altro lato si annunciavano prossime le trattative con i paesi magrebini.

È in gran parte in questa prospettiva concreta operativa che bisogna considerare il testo della comunicazione italiana. Per quanto concerne il primo ordine dei problemi, di natura più schiettamente politica, il memorandum italiano affermava chiaramente doversi ritenere esclusa l'adesione alla Comunità « sia per i paesi che in ragione del loro *status* internazionale non siano in grado di assumere gli obblighi inerenti alla futura attuazione dell'unità politica (il riferimento è all'Austria), quanto per i paesi che hanno un ordinamento politico interno retto su criteri sensibilmente divergenti da quelli cui si ispira l'assetto dei sei membri fondatori ».

L'Italia esprimeva così, nel linguaggio togato delle cancellerie, la propria preclusione all'adesione della Spagna al Mercato comune.

ne. Lo stesso « clima » in seno alla coalizione di centro-sinistra non era molto sereno e diversi gli umori dei ministri nei confronti della Commissione, soprattutto dopo l'iniziativa Colombo-Marjolin del 1964 in relazione alla situazione congiunturale (sulla quale varrebbe la pena di soffermarsi, tenuto conto delle capacità di distorsione della realtà di cui ha dato prova in quella circostanza la stampa nostrana).

Si ricordi, da ultimo, che, nel corso della drammatica sessione del Consiglio del giugno 1965, l'on. Colombo non fece parte della delegazione italiana, che fu condotta dall'on. Fanfani.

Tale preclusione — in cui la pregiudiziale di natura politica trovava conforto in precise ragioni di interesse (le produzioni spagnole essendo direttamente concorrenti della nostra agricoltura) — ha sempre costituito un atteggiamento costante della nostra politica, anche se occorrerà verificare nei prossimi mesi come esso si articolerà nella fase di trattativa concreta. Non vi è dubbio comunque che tale posizione, con la quale l'Italia si dissociava (e si dissocia tuttora) dalla linea franco-tedesca, per convergere sulle posizioni beneluxiane, risente direttamente del nuovo corso politico instaurato con l'avvento della coalizione di centro-sinistra.

Ma al di là delle preoccupazioni di natura politica il testo italiano rifletteva assai chiaramente alcuni timori, di carattere economico e commerciale, derivanti dalla sempre maggior gravitazione della politica estera della Comunità verso l'area mediterranea e cioè verso paesi le cui produzioni sono direttamente concorrenti delle nostre e spesso delle nostre soltanto. A tal fine il testo italiano sottolineava la necessità che la conclusione di accordi con i paesi terzi mantenesse un'equa ripartizione degli oneri e dei benefici all'interno della Comunità, indicando che, ove detti accordi avessero avuto per effetto di toccare gli interessi di uno solo o di due degli stati membri, occorresse riservare « allo stato o agli stati membri in questione talune garanzie o talune contropartite ». Il testo esplicitava successivamente tale nozione di garanzia e di contropartita ¹⁷.

La seconda comunicazione italiana concerneva, come già abbiamo accennato, la politica sociale. Anche in tale testo alcune preoccupazioni di politica generale si associavano a considerazioni alquanto più concrete e utilitaristiche. Così il governo italiano sottolineava la necessaria « socialità » della costruzione comunitaria, facendo propria la tesi — cara all'esecutivo di Bruxelles — dell'autonomia della politica sociale e non già della sua sussidiarietà e subordinazione al processo di integrazione economica. Del pari si insisteva ancorché cautamente — riprendendo anche in questo settore la dottrina della Commissione — sulla necessità di addivenire ad una più ampia delega di competenze alle istituzioni comunitarie in materia sociale, delega che com'è noto il trattato ha limitato ad alcuni settori specifici. Analogamente l'Italia si dichiarava favorevole ad una più intensa partecipazione dei rappresen-

¹⁷ Tali garanzie dovevano — secondo il testo italiano — concretarsi nel mantenimento di una certa preferenza alle produzioni degli stati membri; nel limitare le concessioni per determinati prodotti alla fissazione di contingenti tariffari; nell'assicurare condizioni normali di concorrenza fra stato associato e stati membri; nel ridurre o escludere i contributi dello stato maggiormente colpito sul piano commerciale in caso di concessione di aiuti finanziari.

tanti sindacali ai lavori comunitari, quale elemento essenziale della democratizzazione della vita comunitaria¹⁸.

Ma accanto a tali considerazioni l'Italia non nascondeva che i risultati acquisiti in materia di politica sociale — settore la cui inclusione nel trattato fu voluta dall'Italia nella speranza di ricavarne utili contropartite — si erano rivelati nel complesso deludenti e chiedeva correlativamente di attivare gli sforzi comunitari in tutta una serie di settori (fondo sociale, politica regionale, formazione professionale, sicurezza sociale dei lavoratori migranti, ecc.) nella ragionevole presunzione di essere destinata a divenirne la principale beneficiaria.

In conclusione, nel corso di questi anni, l'immagine dell'inferiorità complessiva della situazione italiana nel Mercato comune, o, meglio, della sua specialissima condizione di paese parzialmente condizionato da strutture peculiari, è venuta man mano delineandosi. Ma proprio questa « differenza » (che deriva sia da inferiorità di strutture economiche come dall'assenza di omogeneità climatiche e sociali paragonabili a quelle dei *partners*) esige e tuttora esige un particolare impegno politico ed una maggiore partecipazione a livello amministrativo e tecnico da parte del paese.

Ma questo è appunto ciò che ci riserviamo di meglio precisare al termine di queste note.

5. *La crisi costituzionale e gli accordi di Lussemburgo.* - Resta, prima di concludere, da dedicare qualche osservazione agli sviluppi della crisi apertasi il 30 giugno e che doveva trovare il suo epilogo, peraltro interlocutorio, negli accordi di Lussemburgo della fine gennaio '66. La vicenda è ancora troppo recente e i suoi sviluppi sono troppo noti perché occorra dilungarsi a richiamare l'articolatissima trama.

Come già abbiamo ricordato, causa occasionale della crisi furono le proposte avanzate dalla Commissione del marzo del '65, proposte che istituivano un legame organico fra il rinnovo del regolamento finanziario, la creazione di un gettito comunitario (costituito dalle cosiddette entrate provenienti dal commercio estero della Comunità: prelievi agricoli e diritti doganali) e il rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo. La coerenza logica e l'ineccep-

¹⁸ A tal proposito sembra utile ricordare, a titolo incidentale, che l'Italia ha nominato recentemente al Comitato economico e sociale, pur con le tortuosità procedurali che caratterizzano la vita politica italiana, dei delegati della CGIL, organizzazione che in ragione della sua affiliazione alla FSM è sempre stata bandita dalla vita comunitaria.

bilità giuridica di tale corpo di proposte è stata troppo sovente illustrata perché sia necessario esplicitarla ancora una volta.

Ciò che invece ci pare utile sottolineare è che tali proposte si inquadravano in una dottrina che riteneva che il metodo dell'integrazione economica e l'interdipendenza di interessi da essa determinata offrisse il contesto più appropriato per operare il salto qualitativo dall'economico al politico. Nel caso di specie, le proposte della Commissione tentavano di istituire un equilibrio di contropartite fra grandezze non omogenee, fra politica di interessi e politica di principi: il vantaggio economico che l'approvazione del regolamento finanziario avrebbe apportato alla Francia doveva trovare il suo corrispettivo in una serie di sviluppi politici non conformi alla tradizionale concezione francese dell'Europa. Tale tentativo — è compito del cronista registrarlo — può ritenersi fallito. Con esso sono altresì tramontate — almeno nel breve periodo — molte delle speranze riposte dagli europeisti di innestare direttamente il discorso politico sul tronco dell'integrazione economica.

Alla sfida della Commissione, la Francia rispondeva — dopo aver posto in essere alcuni atti di dissuasione concretatisi nella politica della sedia vuota — con un processo di « escalation » tendente a rimettere in discussione lo stesso metodo istituzionale comunitario. L'attacco francese si concentrò immediatamente sul cuore del dispositivo comunitario e cioè sui due elementi che rappresentano le virtualità federali dell'assetto comunitario: i poteri della Commissione ed il principio del voto maggioritario. In presenza di tale situazione il fronte dei Cinque ritenne per l'essenziale di dover abbandonare l'impostazione strategica prefigurata dalla Commissione per attestarsi invece in una posizione di rigida difesa del trattato. Di fronte alla persistente disparità di concezione sia in materia istituzionale sia in materia di politica generale, i Cinque considerarono che la conservazione dell'equilibrio istituzionale esistente costituisse l'obiettivo più avanzato concretamente perseguibile.

Nell'ambito di tale impostazione — impostazione che si assegnava come traguardo non già un nuovo sviluppo istituzionale ma la preservazione del sistema definito dal trattato — pare difficile contestare che l'azione diplomatica dei Cinque sia stata per l'essenziale coronata da successo. Un attento confronto delle posizioni negoziali presentate dai francesi nelle due sessioni di Lussemburgo con i risultati finalmente conseguiti permette di ritenere che i Cinque non fecero sostanziali concessioni alle richieste francesi. Il testo presentato dalla delegazione francese sui poteri della Com-

missione uscì dalla conferenza di Lussemburgo profondamente ridimensionato e riqualificato. Sul problema del voto maggioritario non si poté andare oltre la constatazione del disaccordo, ma i Cinque si rifiutarono di accedere alle richieste francesi di un « accordo politico » che sarebbe stato in realtà modificativo del trattato.

Senonché, voler portare un giudizio sui risultati della Conferenza di Lussemburgo accentrando l'attenzione sul solo fatto negoziale rischia di condurre a valutazioni superficiali. In realtà a Lussemburgo furono verbalizzate due constatazioni, che peraltro avevano governato la vita comunitaria quanto meno dalla fine del negoziato inglese. La prima di esse era che il persistente disaccordo di fondo precludeva ogni possibilità di sviluppo in materia di principi, quanto meno nel contesto comunitario. La seconda era che, nonostante tale disaccordo, sussistevano sufficienti motivi d'interesse per proseguire il processo di integrazione economica. Il risultato essenziale della Conferenza fu, in altri termini, la conferma del metodo della sincronizzazione che già aveva permesso la ripresa del ritmo dei lavori dopo il 14 gennaio 1963. Sotto tale profilo la formula « né vincitori né vinti » usata da Luns per definire i risultati della Conferenza ci pare sufficientemente conforme alla realtà. Invero da Lussemburgo usciva sconfitta una dottrina che non era mai stata caldamente sostenuta da nessuno degli stati membri.

La posizione del governo italiano durante tutto il periodo della crisi non si discosta molto dagli orientamenti generali dei Cinque che abbiamo brevemente delineato. Di fronte all'accentuata propensione di Spaak al compromesso, sorretto in parte dai lussemburghesi, l'Italia costituì con la Germania e l'Olanda l'ala rigida dello schieramento dei Cinque. L'on. Colombo che, nella sua qualità di presidente del Consiglio della Cee in carica, svolse un ruolo eminente durante tutto lo sviluppo del negoziato ufficiale ed ufficioso, se da un lato si rifiutò costantemente a prendere in seria considerazione l'ipotesi di un'Europa senza la Francia (ipotesi patrocinata — a nostro avviso irrealisticamente — da un certo europeismo estremo), dall'altra non si discostò mai da una linea di intransigente difesa del trattato.

Ma, come abbiamo già detto, non siamo inclini a sopravvalutare la vicenda diplomatica successiva al 30 giugno. Il negoziato sfociato negli accordi di fine gennaio non fece che ratificare alcuni dati di fondo ampiamente noti e preesistenti alla crisi stessa, anche se non si può sottovalutare che tale verifica del disaccordo non

poteva non accentuare lo stato di disagio e di crisi latente in cui la Comunità si trova ormai da alcuni anni.

Conclusioni

Come la cronistoria delle vicende esaminate non aveva la pretesa di essere esauriente, così le brevissime riflessioni a conclusione delle presenti note non pretendono di rispondere compiutamente agli interrogativi che si pongono oggi sull'avvenire della costruzione europea e sul ruolo in essa spettante all'Italia. Del resto il dibattito in proposito può dirsi appena aperto, e si tratta quindi di contribuire al suo approfondimento.

Una prima serie di riflessioni concerne la fondamentale questione dei principi, e cioè del ripensamento della dottrina europeista che dovrebbe informare la politica italiana nel prossimo futuro. Invero a Lussemburgo si è concluso, nel febbraio scorso, un certo periodo della vicenda europea, nel corso del quale si è potuto constatare una profonda convergenza di interessi e di principi fra gli stati firmatari del Trattato di Roma. Grazie a tale accordo di fondo, la Comunità ed il suo metodo istituzionale si erano rivelati strumenti di grande efficacia e ricchi di virtualità. Ora tale convergenza di fondo è venuta meno, e ben più difficile potrà essere il rilancio del processo integrativo senza un riesame delle sue motivazioni politiche.

In altri termini, dall'inizio della crisi e nonostante la sua formale soluzione, è in atto un processo di spoliticizzazione dell'integrazione europea, che rischia di mutarne la natura e di rendere praticamente impossibile la sua realizzazione tal quale essa era stata prefigurata nel Trattato di Roma.

Il sostanziale mutamento dell'orizzonte politico esige più che mai l'aggiornamento della dottrina europea, anche in vista della possibile adesione inglese ed una presa di coscienza da parte della classe politica italiana è necessaria ed ormai improrogabile.

Ciò ci conduce ad un'altra serie di riflessioni, che concernono la programmazione della politica europea e comunitaria dell'Italia, a tutti i livelli, politico, amministrativo e tecnico¹⁹.

¹⁹ A livello politico, la preparazione dei negoziati a Bruxelles dovrebbe essere effettuata dal Comitato di ministri per il coordinamento dell'azione internazionale in materia di politica economica, composto dai ministri degli Affari esteri, dell'Agricoltura, dell'Industria e commercio, del Commercio estero, del Bilancio, delle Finanze e del Tesoro, con la partecipazione di altri ministri eventualmente interessati alle

Si ha infatti l'impressione (e quanto scritto precedentemente ne è la riprova) che la programmazione della politica europea sia il fatto di pochi uomini politici, talvolta in disaccordo tra di essi, talaltra poco informati in ogni caso che manchi una vera coordinazione a livello politico, con un'assenza grave di partecipazione collegiale del governo alla preparazione dei negoziati e alle prese di posizioni politiche in seno alla Comunità. In ogni caso è evidente l'assenza di dottrine specifiche sulle questioni di più grande impegno, con la conseguenza di utilizzare troppo spesso il metodo della richiesta riconvenzionale nei confronti delle chiare e precise prese di posizione dei *partners*.

Un esempio per tutti: esiste una contraddizione flagrante tra i metodi scelti a difesa delle nostre culture mediterranee in seno alla Comunità, e gli intenti politici più volte proclamati nei confronti dei paesi in via di sviluppo dell'area mediterranea. Tenuto conto della irritazione che provoca talvolta la difesa italiana di interessi particolari in questo settore (difesa che impedisce alla Comunità di preordinare una coerente politica mediterranea), sarebbe oltremodo opportuno che una scelta politica di chiara dottrina da parte del governo italiano liberasse la nostra delegazione da posizioni oltremodo incommode.

Ma se è troppo chiedere che la coerenza diventi un'abitudine, è peraltro possibile esigere che la direzione politica sia continua e operante sulle questioni vitali del paese. E per quel che riguarda il parlamento italiano, se si può forse ascrivere a suo onore l'aver battuto tutti i record nel numero e durata di discussioni sulla questione del Vietnam, è altrettanto poco lodevole che abbia dedicato un decimo del medesimo tempo a discutere la politica italiana nel Mercato comune.

Per quel che riguarda la politica nei confronti delle istituzioni,

questioni da dibattere. Tale Comitato risulta essersi riunito di rado, e la vera coordinazione effettuata dal Comitato dei direttori generali per la Cee, presieduto dal direttore degli affari economici del ministero degli Affari esteri, e composto dai direttori generali competenti dei ministeri nominati. Esso sembra ben funzionare, benché il peso del coordinamento (tra settori disparati e spesso contrastanti) ricada praticamente sui servizi del ministero Affari esteri, a capo dei quali è il ministro plen. Cesidio Guazzaroni.

Quanto alla Rappresentanza permanente italiana presso le Comunità a Bruxelles, si può affermare che essa è stata sinora all'altezza dei compiti, resi ancor più gravosi dall'assenza di un coerente processo di formazione delle decisioni politiche. A capo di essa sono stati sinora l'ambasciatore Attilio Cattani (1958-61) e l'ambasciatore Antonio Venturini (dal 1961 a tutt'oggi) e occorre fare menzione dell'attività svolta da quest'ultimo durante la crisi comunitaria, nel corso della quale l'Italia ebbe il turno della presidenza al Consiglio di ministri ed al Comitato dei rappresentanti permanenti. Il compromesso di Lussemburgo fu infatti in gran parte preparato e negoziato prima della riunione dalla delegazione italiana.

ci sia consentito di stendere un pietoso velo di silenzio sui ritardi intervenuti nelle nomine dei membri italiani della Commissione, e sulla paralisi del parlamento italiano nei confronti della nomina dei membri del Parlamento europeo, che pur è stato oggetto di ripetuto interesse nelle azioni politiche svolte dal governo in questi ultimi anni.

Programmazione e preparazione a tutti i livelli della politica comunitaria esigono infine che a questa politica si creda, che si creda all'accessione dell'Italia a strutture economiche e a legislazioni più moderne quali sono quelle comunitarie, e che si creda che il conto del dare e dell'avere non può essere fatto oggi, e che non potrà essere mai fatto in termini esclusivamente contabili, se si prescinde dalla valutazione non misurabile dell'interesse politico.

Ci sia permesso di chiudere queste note con un accenno ad un episodio assai significativo. Non è che l'autore creda alla forza di convinzione dell'aneddoto come vi credevano i moralisti del Settecento, ma non ha trovato di meglio per chiudere delle riflessioni piuttosto amare.

Un giorno di autunno dell'anno 1960, un funzionario di origine veneta accoglieva all'aeroporto di Bruxelles un ministro, veneto anch'esso, giunto per discutere con la Commissione problemi gravi, interessanti importanti settori dell'industria italiana. Una delle prime frasi pronunciate da questo ministro, nel dialetto della sua terra, fu la seguente: « caro mio, mi a tute 'ste robe (e cioè al Trattato di Roma, alla Comunità europea, all'integrazione europea, ecc.) no ghe credo ». Nel brumoso orizzonte dell'aeroporto di Bruxelles appariva d'incanto l'intatta e scettica provincia italiana, ed una sottile punta d'angoscia colpiva quel funzionario, al pensiero del cammino da compiere per fare dell'Italia una provincia europea.

L'ITALIA E IL PATTO ATLANTICO

L'Italia tradizionalmente, da quando si è costituita, ha fatto una politica di alleanze. Ma proprio perché è un paese di formazione recente, in essa, in un certo senso — e malgrado passi per il paese del machiavellismo —, l'influenza delle grandi correnti di opinione pubblica mondiale è stata sempre molto più forte della ragion di stato in senso stretto; in Italia, cioè, le alleanze o sono state scarsamente popolari e scarsamente intese oppure hanno suscitato profondi motivi di dissenso — veri e propri partiti internazionali — tra la popolazione.

A parte l'alleanza francese mediante la quale lo stato italiano si costituì, si può dire che soltanto le alleanze della prima guerra mondiale abbiano avuto una forte popolarità ed è vero che questa coincideva con l'impegno dei partigiani della guerra stessa, che rappresentavano tuttavia la corrente più avanzata o perlomeno la corrente più attivistica del paese, e che suscitava, come contropartita, odi e pressioni profonde da parte degli avversari della guerra.

Delle alleanze contratte per ragion di stato la più tipica è stata la Triplice Alleanza; essa venne conclusa dai dirigenti italiani senza un fine ben chiaro, altro che quello di uscire dall'isolamento; pure divenne poi il fondamento, il cardine della nostra politica, della politica dello stato italiano durante un quarantennio; e tuttavia rimase dal paese scarsamente sentita, e provocò forti reazioni e opposizioni e finì in un drammatico ripudio, addirittura una guerra contro gli alleati. L'atteggiamento rispetto alle alleanze dipende non da questa o quella convenienza momentanea, ma dal fatto che l'essere coscienti di tutti gli impegni che una alleanza implica, significa essere fortemente coscienti della tradizione del proprio stato, avere un senso profondo della ragione del proprio stato e del suo posto nel sistema internazionale. E gli italiani hanno sì, costituendosi in unità, inteso di riassumere una certa funzione di iniziativa che avevano perduto nei loro piccoli staterelli, ma sono rimasti largamente influenzati piuttosto e più immediatamente dalle correnti universali che dalla ragione dello stretto interesse di stato. Lo stato tuttavia esisteva, la ragione di stato ha sempre continuato a sussistere accanto alle più istintive simpatie e alle correnti più immediate di ostilità e di amicizia che si determinano tra il popolo. E, in un

certo senso, di questa dualità, di questo dualismo è fatta la storia dell'azione internazionale italiana degli ultimi cento anni.

Nell'Alleanza atlantica noi ritroviamo, in un certo senso, il tradizionale tipo di improvvisata decisione diplomatica presa sotto l'imperio delle circostanze e poi diventata cardine d'una politica: riluttante o non meditato ingresso della classe politica italiana in un'alleanza, accompagnato da violente polemiche pubbliche le quali tuttavia non scuotono l'opinione politica, se non in superficie. Lo abbiamo incontrato in altri periodi della nostra storia, e particolarmente nel periodo che si può chiamare il periodo classico delle alleanze, quello della Triplice Alleanza al momento della sua conclusione.

In un certo senso è difficile definire a chi risalga realmente l'iniziativa dell'Alleanza atlantica. Sarebbe facile, volta a volta, sostenere che essa è stata imposta all'Italia da alcuni uomini di stato conservatori, oppure che l'Italia l'ha subita per le pressioni degli Stati Uniti, oppure che l'Italia — o questo o quell'altro uomo politico — l'ha conclusa per esclusivo interesse immediato o per timore che il paese rimanesse isolato, o per determinati motivi di politica interna o per ragioni immediate di convenienza, economia o per solidarietà ideali.

Nessuna di queste spiegazioni è pienamente soddisfacente. Anzi, il fatto che tutte si possano avanzare è proprio una indicazione del fatto che l'Italia — stato o paese — non ha avuto, propriamente parlando, una iniziativa propria nel voler stringere l'alleanza. Si è trovata invece in una situazione politica nella quale l'assunzione di impegni militari è stata il corrispettivo della ripresa statale dopo il crollo totale avutosi nel 1943. Proprio questo legame, tra la conclusione del Patto e la ripresa d'una funzione statale, ha determinato, in un certo senso, la divisione dei partiti sulla conclusione del Patto atlantico: favorevoli coloro che accettavano come utile o inevitabile lo stato quale si era costituito, contrari quelli che cercavano di mutarne ancora i tratti essenziali; in ogni caso, proprio per le recenti esperienze e le attuali tensioni restarono, da parte degli stessi uomini politici che lo conclusero, esitazioni e resistenze non preclusive della scelta finale.

L'Italia usciva, in condizioni di isolamento e con l'ostilità di gran parte delle potenze vincitrici, dalla seconda guerra mondiale. L'ostilità, per quanto meno radicata e profonda di quello che non si sia dimostrata verso la Germania nazista, aveva le stesse radici, le stesse ovvie ragioni.

Prendiamo l'Inghilterra: prima che la potenza britannica po-

tesse arrivare a concludere, senza nessuna ombra del passato, una politica concordata con l'Italia, dovevano passare, non soltanto i ricordi delle umiliazioni che l'Italia fascista era riuscita a far subire in certi momenti, con i suoi ricatti, alla potenza britannica, non soltanto i pericoli reali che l'Italia durante la seconda guerra mondiale portò alle posizioni britanniche nel Medio Oriente e nel Mediterraneo, ma occorreva persino che tramontasse lo stesso sistema di interessi britannici, che la presenza dell'Italia aveva provato di poter porre in pericolo; soltanto dal momento in cui effettivamente il Mediterraneo, se non scomparso dal sistema britannico, è diventato un elemento secondario, possiamo dire che sia scomparso quell'atteggiamento di ostilità, sia pur temperato dal senso del generale equilibrio, che i ricordi mussoliniani suscitavano negli uomini di stato britannici.

Per la Francia, il ritorno alla normalità e l'oblio della pugnalata alle spalle, come venne chiamata, cioè dell'intervento italiano contro la Francia prostrata nel 1940, sono stati, in un certo senso, molto più rapidi. Direi che, con la cessione, quasi a prezzo simbolico, delle zone alpine, di Briga e Tenda e degli altri piccoli pezzi di roccia reclamati dai militari francesi, in un certo senso la Francia si è ritenuta soddisfatta. Ciò non perché ci fossero ragioni minori di rancore che da parte britannica, ma, essenzialmente, perché la Francia aveva una posizione tale in Europa che l'avvicinava moltissimo all'Italia, cioè era una posizione sì di potenza formalmente vincitrice, ma di una potenza vincitrice tenuta su un piano inferiore, e quindi aveva molte cose in comune con l'Italia e il suo accostamento all'Italia fu abbastanza rapido. Tuttavia anche questo accostamento della Francia all'Italia si ebbe solo dopo la conclusione del trattato di pace, soprattutto dopo che l'idea di una politica autonoma della Francia nell'Europa centrale e orientale dovette essere abbandonata.

L'Unione Sovietica fu prima sostenitrice di una politica dura verso l'Italia. Ciò per le caratteristiche generali « bismarckiane » della politica sovietica, per i rancori del contributo italiano alle invasioni hitleriane in Russia; ma, più nel fondo, anche perché fino al 1948, cioè fino allo scisma di Tito, la Jugoslavia era la punta avanzata del blocco sovietico e Stalin probabilmente non desiderava una estensione autonoma del blocco in zone che l'esercito rosso non aveva percorso. Quindi se anche aveva qualche mira sull'Italia non prevedeva di diventarne in breve tempo il tutore. Era più saggio tenerla indietro, limitarne la libertà di movimento, arretrarne le frontiere; mentre la Jugoslavia era la sua punta avanzata e intendeva evidentemente in tutti i modi favorirne l'avanzata diplomatica e terri-

toriale. Oltre ciò, con il loro consueto realismo, i russi si ripromettevano di ottenere anche dai paesi vinti e non molto prosperi dell'Europa ciò che poteva aiutarli a ricostruire le ruine. Non dimentichiamoci, dopo tutto, che lo standard di vita era ancora superiore probabilmente nei paesi occidentali affamati e dislocati a quello che era nella Russia dopo la liberazione. Così l'Italia si trovò, durante l'ultimo periodo del conflitto, al tavolo della pace isolata o, quando collegata episodicamente ai vincitori, collegata attraverso gli Stati Uniti d'America. Gli Stati Uniti d'America non erano impegnati a fondo a suo favore, ma in primo luogo non intendevano lasciare il monopolio della politica mondiale, e quindi anche della politica mediterranea, all'Inghilterra, non intendevano permettere una ulteriore espansione dell'Unione Sovietica, avevano da poco afferrato l'importanza dell'equilibrio mediterraneo; coincidenze di interessi particolari e di principi generali, che si risolvevano in simpatia per l'Italia, erano doppiamente importanti per un paese vicino alla fame e disorganizzato come l'Italia dopo la guerra. Noi tendiamo a trascurare oggi le difficoltà di quel periodo, perché appunto ragioniamo su quel periodo come su un periodo transitorio; partiamo dalla ricostruzione, programmata e iniziata col Piano Marshall. Ma in quel momento il minimo che si potesse prevedere era una crisi anche più profonda e anche più severa, di quella che aveva accompagnata l'altro dopoguerra. Lo spettro della rivoluzione nichilista, la speranza della palingenesi non erano svaniti; tutti ricordavano come la democrazia italiana si fosse spezzata nell'altro dopoguerra. Allora Nitti, per esempio, aveva fatto o giustificato una determinata politica estera (del resto molto sensata, per es. di non aggressione, nei confronti della Jugoslavia e di rinuncia a certe avventure nazionalistiche che il governo di Sonnino avrebbe desiderato) sapendo quanto il paese (di cui forse anche sottovalutava persino le difficoltà di produzione e le necessità quindi di approvvigionamento) avesse bisogno di ottenere materie prime dagli Stati Uniti. Ritroviamo preoccupazioni analoghe nel Tarchiani del 1946-49.

Soccorsi economici americani, benevolenza degli Stati Uniti verso l'Italia nelle trattative per la pace ebbero una grande parte nel predisporre gli uomini politici italiani all'accettazione del Patto atlantico. Ma si tratta sempre di accettazione, non di iniziativa. È ovvio che il punto di partenza del Patto non fu l'Italia, il punto di partenza dell'Alleanza atlantica fu, come è ben risaputo, per gli Stati Uniti, la pressione russa sull'Europa e la crescente sovietizzazione o per meglio dire stalinizzazione dei paesi che erano di influenza russa; dopo le vicende della Polonia, dopo le vicende delle

trattative di pace, gli Stati Uniti non poterono disinteressarsi dell'Europa.

Tentativo di una sorta di compromesso su base economica era stato il Piano Marshall, che venne offerto non ai paesi occidentali soltanto, bensì anche ai paesi orientali e che l'Unione Sovietica rifiutò e obbligò i suoi satelliti a rifiutare — anche quando Praga, e fino a un certo punto Varsavia, avrebbero voluto accettarlo — proprio perché temeva, più di ogni altra cosa, la dislocazione che si sarebbe verificata in questi satelliti qualora si fosse ricostituito l'equilibrio, sia pure molto vago, dell'Europa anteguerra, dalla quale l'Unione Sovietica era stata esclusa. C'era anche un'altra ragione che induceva la Russia a credere di avere, sotto questo aspetto, in mano, una carta molto migliore di quella che effettivamente avesse. Cioè i russi erano persuasi che gli Stati Uniti sarebbero andati incontro ad una crisi di sovrapproduzione e quindi che avessero essi bisogno di aiutare gli altri paesi e non viceversa, e di questo errore dovevano rendersi conto soltanto più tardi. Così il Piano Marshall che era stato un ultimo gesto, sì, di intervento americano per l'Europa, ma un intervento conciliatore, un ultimo gesto per tentare una collaborazione con i sovietici in Europa, divenne invece un segno di divisione ancora più profondo: per questo, nel corso del periodo '46-'48, l'Europa si spezzò definitivamente in due e la cosiddetta cortina di ferro calò con la piena forza d'una totale chiusura.

Al di qua di questa cortina si pose, perciò, un problema militare, e si pose per prima all'Inghilterra, che per qualche tempo dopo la pace poté apparire il grande *leader* europeo, la potenza che conduceva il gioco e dietro la quale l'America era in riserva: inglese è stato l'intervento d'urgenza in Grecia, inglese il sistema dell'Unione europea occidentale che associò, all'Inghilterra, al di qua della Manica, Francia e Fiandre renane.

Piano Marshall da un lato, Unione europea occidentale dall'altro, erano le premesse di un blocco occidentale che doveva essere anche militare. L'Unione europea occidentale aveva appunto questo carattere di prima urgente organizzazione di difesa. Era ancora diretta ufficialmente contro la Germania, una Germania prostrata e occupata dalle quattro potenze, ma il terrore della quale era ancora negli animi, unica potenza contro cui fosse concepibile combattere. In realtà era ovvio per tutti che l'Unione europea occidentale era invece diretta contro una possibile offensiva dell'Unione Sovietica; ma Inghilterra e Francia avevano adottato questa precauzione perché nei trattati di amicizia conclusi con l'Unione Sovietica avevano assunto l'impegno di non partecipare ad un blocco contro di essa.

Il governo italiano venne interessato, in un primo momento, anche all'Unione europea occidentale, dalla Francia e dagli Stati Uniti. Questo primo accenno ad una politica delle alleanze passò per una curiosa vicenda. Gli uomini di stato italiani da un lato erano ansiosi di uscire dall'isolamento, di inserirsi nell'Occidente, dall'altro pensavano che la collaborazione italiana, specie quella attiva, anche militare, sarebbe stata ricercata per se stessa, avesse un prezzo. I vincitori volevano associarsi l'Italia? Rivedessero il trattato di pace. La revisione del trattato di pace era ritenuta necessaria, da uomini come Nenni o Sforza; il trattato aveva suscitato alla Costituente la protesta accorata di Croce; di « cupidigia di servilismo » aveva parlato, al momento della ratifica, Vittorio Emanuele Orlando; i governanti italiani intendevano mostrare che l'accettazione del trattato era soltanto una premessa. La stessa vicenda si ripeté anche quando la Ueo apparve, senza gli Stati Uniti, impotente, e trapassò nel Patto atlantico.

Contrariamente alle leggende, non furono né De Gasperi, per cupidigia di servilismo, né Sforza, per superstizione occidentalistica, a volere il Patto atlantico. Il Patto atlantico in un primo tempo fu certamente sollecitato, per quello che riguarda l'adesione dell'Italia, dagli Stati Uniti stessi. Gli Stati Uniti, avendo una visione dello scacchiere europeo più complessa, evidentemente, di quella che non avessero i vincitori europei della guerra, cioè la Francia e l'Inghilterra, avevano presente realmente non la situazione del 1918 né quella del 1939, ma la cortina di ferro che si stendeva da Stettino a Trieste, un'unica linea che passava attraverso la Germania e l'Austria e che a sud si ancorava all'Italia. E quindi volentieri vedevano l'Italia in un patto militare.

L'Italia in fondo non desiderava entrare in un patto militare. Non lo desideravano gli uomini di stato. Abbiamo a questo riguardo la testimonianza scritta, su cui stranamente si è fatto poco scalpore, dell'ambasciatore Tarchiani, il quale ha testimoniato l'estrema riluttanza degli uomini di stato italiani ad entrare in patti militari. Ricorda il Tarchiani nel suo libro *Dieci anni tra Roma e Washington* che dal marzo del '48, quando si trattava della Dichiarazione per Trieste, prima delle elezioni del 18 aprile 1948, quando cioè questa dichiarazione sarebbe stata molto preziosa, per i partiti al governo in uno scontro decisivo, ebbene, mentre Tarchiani si affacciava per ottenere la dichiarazione occidentale per Trieste, lo stesso Sforza, che aveva scelto Tarchiani come ambasciatore a Washington, dava e faceva dare una impressione di agnostico atteggiamento nei confronti dell'Ueo che oramai era realizzata. E Tarchiani aveva dovuto

intervenire per cercare di modificare questa impressione. Si badi che dell'Ueo non faceva ancora parte l'America, ma ne faceva già parte la Francia verso la quale lo stesso Sforza aveva gettato un ponte, che si era concretato in alcune riunioni ed incontri di ministri e poi nel progetto di unione doganale ecc.

Così quando, nel maggio del '48, Tarchiani stesso venne a sondare che cosa potesse fare l'Italia per avvicinarsi al blocco dell'Ueo — si trattava ormai apertamente di estenderlo agli Stati Uniti — trovò di nuovo riluttanze. Per esempio, De Gasperi stimava sì indispensabile l'aiuto americano, temeva però l'opposizione. Sforza dichiarava pressappoco che « noi siamo mondo occidentale, non possiamo essere altro e che il momento sarebbe venuto di prendere una posizione più precisa »; ma non vollero, né l'uno né l'altro, impegnarsi di più. Tarchiani insistette che il Piano Marshall era già assorbito nel monoblocco politico, che l'Italia non si facesse illusioni di poter ulteriormente fruire degli aiuti americani, almeno nella misura in cui ne aveva usufruito, se non fosse entrata tra le potenze suscettibili di interessare anche militarmente a titolo collettivo gli Stati Uniti. Più o meno, è credibile che lo stesso dicessero anche molti altri che Tarchiani consultò allora da Bonomi a Orlando, da Pacciardi a Parri e via dicendo. È vero che Tarchiani sottolinea la loro simpatia per l'America e sottolinea anche come Saragat, che allora era ritenuto rappresentante di quello che si poteva chiamare un « neutralismo filo-occidentale », ripetesse la sua scelta fondamentale: effettivamente nella via occidentale degli Stati Uniti, vi era, secondo lui, per la classe operaia ben altra ampiezza di orizzonti e possibilità di ascesa che nel sistema sovietico. Ma, con l'approvazione, molte riserve permanevano e Tarchiani trovò i capi dello stato maggiore molto più decisi e assillati dall'urgenza della conclusione dell'Alleanza di quello che non fossero gli uomini politici.

Più tardi ci fu anche una riunione di ambasciatori, e anche essi si pronunciarono in favore dell'Alleanza: sia quelli che erano accreditati presso governi che desideravano l'ingresso dell'Italia nel Patto atlantico, come quelli che si trovavano in paesi ad esso ostili. Vi fu a quel che pare l'eccezione di Brosio che era allora ambasciatore a Mosca, e che avrebbe indicato invece la via di una neutralità disarmata, seppure in un sistema occidentale; riprova eloquente di quanto poco coincidessero all'origine atlantismo e occidentalismo e di come questa identificazione sia stata costruita, in seguito, dall'urto dei partiti e da una costante politica.

Tutte queste esitazioni e riluttanze da parte degli uomini politici italiani sono concentrate nel primo periodo della trattativa atlantica quando si profilano appena le ostilità all'ingresso dell'Italia nel Patto da parte di alcuni paesi atlantici che si manifestano subito dopo. Prima avversaria l'Inghilterra dove Bevin avrebbe preferito lasciare l'Italia non indifesa ma isolata, così come in qualche modo isolate dall'Alleanza, sebbene assistite dagli Stati Uniti, erano la Grecia e la Turchia. Queste riluttanze si estesero successivamente, almeno per quello che riguarda l'ingresso immediato dell'Italia, ad altri paesi. Per esempio, proprio quando l'Italia si fu decisa ad entrare nel Patto, trovò che, poco prima, esso era stato esteso anche alla Norvegia. E la Norvegia, entrando essa, desiderava l'Italia fuori per pure ragioni strategiche. L'estensione delle linee atlantiche a nord comportava un certo indirizzo delle difese e schieramenti urgenti, mentre invece l'estensione delle linee al Mediterraneo comportava un indirizzo difensivo opposto. È difficile per noi oggi ricostruire situazioni e preoccupazioni strategiche di allora. Per essere più precisi, ci rendiamo oggi ben conto di quella che era la vera situazione strategica quando già, più che le armi convenzionali, il deterrent atomico degli Stati Uniti cominciava a esercitare la sua funzione di stabilizzazione lungo la cortina di ferro. Allora però, le cose erano viste, almeno da parte dei singoli stati, alquanto diversamente. Temevano l'espansione sovietica, concepita come appunto un'avanzata di divisioni, un prorompere di carri armati verso occidente, e contro questa eventualità venne costituito il Patto atlantico per creare una barriera di armi convenzionali. Fin da allora, però, parecchi pensavano che forse questa eventualità non si sarebbe verificata mai: era in fondo l'idea degli occidentalisti che desideravano un neutralismo positivo, che volevano vedere l'Italia in una posizione tipo Svezia; essi pensavano anzi che a organizzare le difese ci voleva tempo e quindi, per il momento, si accresceva il rischio. Queste considerazioni erano anche presenti agli « atlantici »; ma in essi prevaleva il senso che già la scelta netta per l'Occidente era in sé una garanzia; e che una degna politica di stato non si fa senza alleanze.

Così l'Italia entrò nel Patto atlantico con qualche stento e con qualche difficoltà. Fu l'ingresso cioè di un paese in un'Alleanza che i suoi diplomatici — e tra essi, più energicamente, il diplomatico-politico che tenacemente perseguiva le intese tra l'Italia e lo « stato guida » dell'Occidente — hanno ritenuto necessaria per uscire dall'isolamento, che i suoi militari hanno ritenuto necessaria per la sicurezza del paese, ma che i suoi uomini politici hanno sentito

scarsamente, sentendo che il paese non era veramente entusiasta attorno ad essa perché si trattava di una politica di qualche astrattezza, che non toccava l'immediato sentimento nazionale, gli istinti di conservazione e di indirizzo istintivi e ancestrali, ma necessitava calcolo e adattamento a una situazione impreveduta, determinatasi al di fuori delle passioni della lotta di sopravvivenza della Liberazione. Proprio questa debolezza, una volta presa la decisione di aderire, obbligò poi ad accettare a condizioni anche peggiori. Non già che le condizioni dell'adesione siano state materialmente peggiori, ma sta di fatto che l'Italia, per entrare nel Patto, dovette presentarsi come postulante e, forse, nel Patto si sobbarcò ad impegni pari a quelli di più forti nazioni (considerando naturalmente le differenze di potenziale), ma ottenendo semplicemente i vantaggi di tutti. Quei mancati vantaggi diplomatici furono però bilanciati dai vantaggi di carattere psicologico che il procedere, molto cauto in definitiva, degli uomini di governo offrì, per il fatto che la decisione si presentò come diluita nel tempo, in modo tale da diventare fatto compiuto e accettato lentamente, diminuendo la violenza dello scontro frontale con il neutralismo positivo. Lo scontro frontale naturalmente ci fu con l'opposizione comunista, l'opposizione che si sarebbe potuta riscontrare nei partiti di governo fu ridotta a una frangia.

Forse è opportuno a questo momento scendere da quello che è l'apparente empirico della ragion di stato alla politica nelle sue radici sentimentali e sociali. Credo che non si possa apprezzare l'adesione dell'Italia al Patto atlantico non solo all'infuori di una determinata cornice di diplomazia e strategia, ma senza una adeguata visione degli ideali correnti e del modo come questi ideali si dividevano le forze della società italiana. Al momento della Liberazione ideali di conservazione e ideali di rinnovamento si dividevano molto grossolanamente in Italia. Se per assurda ipotesi questi ideali si fossero svolti al di fuori da ogni condizionamento storico e di equilibrio internazionale molto probabilmente, per un certo periodo almeno, le forze di rinnovamento avrebbero avuto la prevalenza. Ma i condizionamenti storici c'erano: il primo era nelle tradizioni conservatrici dello stato italiano e di alcuni settori dell'opinione pubblica, che venivano a coincidere per larga parte. Lo stato italiano era stato un ideale: anzitutto per una parte dei suoi servitori veri e propri, cioè per i funzionari, per i militari e i burocrati. Dopo esser stato un ideale per i liberali, che lo avevano creato, era rimasto tale anche per dei conservatori nazionalisti, sotto il fascismo, oltre il fascismo. Disorientate dalla guerra e dalla liberazione, tali forze condussero tuttavia una buona e tenace battaglia di retroguardia,

perdettero sul problema, assai importante, della forma dello stato, ma ne conservarono la continuità. Nelle prime elezioni del dopoguerra, che si fecero sostanzialmente sul problema della repubblica e della monarchia, le forze di progresso già prevalsero non di molto sulle forze della continuità e della monarchia. Due anni dopo, nel '48, le forze della conservazione e della restaurazione prevalsero invece in modo netto sulle forze del rinnovamento: gli schieramenti non erano più gli stessi e al problema della conservazione dello stato nazionale, alla nostalgia dell'ordine e dell'autorità si era adesso congiunto il problema della conservazione delle istituzioni liberali e della stessa esistenza autonoma di un popolo e d'una tradizione che sembravano minacciati dall'espansione sovietica nel resto dell'Europa. Alle nostalgie conservatrici dei servitori del vecchio stato, logorate, dislocate, battute e tuttavia sussistenti, si aggiungevano preoccupazioni di salvezza da parte dei cattolici, forza conservatrice (da sempre) della società italiana e, tuttavia, per lungo tempo forza tenuta in riserva, estranea rispetto allo stato italiano. Ormai essa riconosceva la propria possibilità di sopravvivenza solo attraverso lo stato italiano ed in esso. Queste due forze da sole avevano prodotto tutte le varietà dei partiti che si dissero di destra alla Costituente, e la democrazia cristiana: insieme costituivano un blocco imponente, anche se non attivistico, non omogeneo, prudente e autoritario.

Fra le forze di rinnovamento l'ondata più vasta e profonda s'era certamente espressa, nei suoi aspetti di massa, attraverso il partito comunista. Se questo avesse tradotto in volontà di sovversione effettiva la spinta che gli veniva dalla nausea per il fascismo, dalle speranze rivoluzionarie, dall'isolamento stesso in cui, rispetto ai pericoli di corruzione, l'aveva mantenuto la cospirazione, avrebbe presumibilmente potuto, almeno in un primo tempo, ottenere la vittoria. Ma molteplici ragioni di carattere internazionale impedivano al partito comunista di giocare la carta della rivoluzione. Restava in esso la volontà di mantenersi aperte le vie del potere ma non di condurre il processo di rinnovamento a una conclusione: mantenere invece l'inquietudine negli animi e la situazione incerta nel paese, collegandosi alla situazione internazionale, che la Russia voleva parimenti aperta alle sue imprese nel settore occidentale e chiusa per conto suo nel suo settore. In queste circostanze poteva essere plausibile (e per parecchio tempo persistette in molti di coloro che appartenevano al partito del rinnovamento, ma desideravano da questo una soluzione non comunista) la volontà di incanalare sì la situazione italiana in direzione democratica, avvicinandosi

all'Occidente, ma nello stesso tempo di continuare a servirsi del propulsore comunista, rimanendo fuori delle alleanze militari e fidandosi infine sulla prudenza calcolata dell'URSS per mantenere la pace. Ma queste speranze si sfasciarono di fronte alla compiuta stalinizzazione dei satelliti di Mosca, alla compiuta divisione militare dell'Europa, al tentativo comunista di giungere al potere con metodi di « fronte contro fronte ». L'atlantismo era invece non una speranza, ma una decisione vera, una scelta immediata anche in politica interna, attraverso la quale si passò, dalla Costituente del '46, alla maggioranza assoluta della democrazia cristiana il 18 aprile 1948 e ai governi detti centristi in cui alla democrazia cristiana si aggiungevano frazioni di tradizione repubblicana, liberale e socialista. Quest'ultima, dal 1947 si era spezzata in due correnti e nel determinarle erano in gioco non solo alternative di politica interna (democrazia parlamentare o democrazia « popolare ») ma anche di politica internazionale (con Mosca o Washington). L'ipotesi, confusa, della neutralità sparì nella lotta.

Con tutto ciò molte e indigene furono per ogni parte le esitazioni; certamente il partito comunista avrebbe volentieri colto l'occasione di fare una sua politica anche in un paese e in una situazione occidentale, accettando almeno il Piano Marshall, ma ciò non era nei piani dell'URSS. Si accontentò di svolgere un'azione di retroguardia, condotta con argomenti massicci, che scavavano nel paese un solco profondo, irrigidivano la conservazione nei suoi motivi conservatori; conseguì tuttavia il risultato di rendere circospetta e segreta la politica militare dell'Alleanza. La conclusione di questa aggravò quindi ancora l'inizio già così difficile della vita politica italiana, nei primi cinque anni di riaffermazione democratica.

Se non ci fosse stata l'Alleanza, sarebbe stato relativamente più facile continuare i « compromessi patriottici » del periodo della Liberazione. Sembrava, invece, riaprirsi il conflitto che aveva scisso l'Italia divisa in sfere di influenza, ai tempi delle « preponderanze straniere », fra i partigiani dell'Austria e della Spagna e quelli della Francia, fra gli Angioini e gli Svevi, o gli Aragonesi. Una volta ancora i conflitti di politica interna venivano fatti propri da forze extra-italiane. Non giova scandalizzarsene; soltanto coloro che identificano il bene assoluto con il bene dello stato nazionale possono ritenere che questo sia un male in ogni caso. In sé, obiettivamente, non è un male, ed è inevitabile che le grandi forze internazionali si esprimano anche attraverso correnti interne ai singoli stati minori; per noi vale semplicemente come indicazione della quantità di stato che c'era in Italia: e attorno al '48 non era molta.

Lo stato conservatore si ricostituì: non molto forte e autoritario, però, come se fosse passato attraverso la palingenesi di un rinnovamento; l'opera sua nel bene e nel male — e con essa la partecipazione alla lotta dei poteri internazionali — fu pure abbastanza blanda.

Riuscì, comunque, ai partiti conservatori (che non erano soltanto tali, ed è certamente il loro grande merito storico) di proporre un programma che interessasse larghi strati dei partiti di rinnovamento e di svolgere, quasi al margine dello stato ricostituito, opera di progresso. Il segreto delle vittorie di De Gasperi è tutto lì.

In politica interna l'Italia si mosse in una direzione diversa da quella del vecchio stato di classe; malgrado privilegi e usurpazioni, l'Italia si avviò a tipi di controllo statale, di iniziativa statale in certe materie, che non aveva conosciuto nel periodo precedente il 1918-19. Ma ancora di più, si operò progressivamente all'esterno, all'ombra dell'Alleanza. Il gruppo dirigente seppe o proporre o accettare una visione che interessava largamente coloro che non erano affezionato alla rinascita dello stato tradizionale per sé e com'era. L'uomo De Gasperi (per quanto molto sensibile a problemi nazionali, ogni volta che veniva in questione il confine territoriale, come provò nelle questioni dell'Alto Adige o di Trieste) non poteva avere per lo stato nazionale un sentimento paragonabile, per esempio, a quello di Vittorio Emanuele Orlando, fatto di elementi di passione indipendentista e assoluta. Il superstite nazionalismo in certi momenti giocò piuttosto nelle mani dell'opposizione comunista, e non a caso Orlando fu candidato delle sinistre alla presidenza della Repubblica contro Luigi Einaudi.

Il partito democratico-cristiano invece, forte delle tradizioni soprannazionali cattoliche, ebbe il coraggio e la ventura di raccogliere (soprattutto tramite la collaborazione di Carlo Sforza, a cui, più che come diplomatico, come ispiratore, per questa sua capacità di adeguarsi, nella sua azione e propaganda, ai grandi motivi ideali, va effettivamente il titolo di ministro di carattere eccezionale) il retaggio dei sentimenti che avevano unite le élites europee nella lotta antitotalitaria. Attraverso i suggerimenti di Sforza e l'azione di De Gasperi, una frazione importante delle speranze affermatesi nella Liberazione riuscì a questo punto a inserirsi abbastanza di buon'ora nella realtà strategica e diplomatica. Io ritengo che senza questo sentimento di solidarietà europea forse non si sarebbe neppure arrivati al Patto atlantico.

Perché, al Patto atlantico si arrivò, sì, per le pressioni americane, per le pressioni dei diplomatici e dei militari, perché con

il paese diviso in due il timore di un'avanzata comunista anche militare non era assurdo; ma io credo che tutti questi argomenti non sarebbero stati sufficienti se non ci fosse stata in quel momento, in una *élite* politica, una volontà decisa di non lasciarsi separare più da quei paesi dell'Europa occidentale con i quali l'Italia del Risorgimento era risorta e con i quali il fascismo aveva rotto, con tutta la sua politica, coronata nel giugno 1940. Non è un caso che di tutti gli ambasciatori proprio un politico, Tarchiani, erede del liberalismo albertiniano e fuoruscito, sia stata la forza più dinamica per la conclusione del Patto. La tradizione europea originaria, coeva allo stato italiano, confondendosi con la volontà diplomatica di non essere isolati, finì per tradursi anche in un'alleanza militare. Questa tuttavia fu in qualche modo frenata e in certo senso condizionata dalle sue stesse origini. Ne vogliamo qualche indizio?

Senza l'accordo profondo che si era stabilito tra la Francia di Bidault e di Schuman e l'Italia, probabilmente Washington non avrebbe — dopo la sua mossa iniziale freddamente accolta — tanto insistito per avere subito l'Italia nel Patto atlantico; insieme a Washington, fu la Francia che, nella seconda metà del '49, fece pressione perché l'Italia entrasse nel Patto atlantico. Anche da questo punto di vista il Patto non si presentava come pura operazione di politica generale, in cui considerazioni di sicurezza e considerazioni di sviluppo del paese e considerazioni più generali prevalgono sulle considerazioni di strategia. Se il Patto dovesse essere rivisto oggi per iniziativa nostra, converrebbe tenere in conto gli sviluppi diplomatici che da allora si sono avuti, i rafforzamenti degli stati, le nuove convenienze, insomma le nuove ragioni di stato che si sono formate, ma anche ripensare, nello stesso tempo, i fondamenti ideali che ebbero una parte decisiva nella conclusione del Patto.

Portiamoci adesso su un altro aspetto della vicenda politica che accompagnò la conclusione del Patto atlantico, e cioè su quello interno: su questo terreno fu certo vitale l'adesione di Saragat e del suo partito. Ora, quando Saragat propose, e credo precisamente il 4 marzo 1949, l'approvazione del Patto atlantico alla direzione del PSLI (partito socialista lavoratori italiani), fu messo in minoranza, con 7 voti contro 8, dalla direzione, sebbene riuscisse poi a pronunciarsi ugualmente a favore l'8 marzo al Consiglio dei ministri. Fu una decisione coraggiosa, che implicava gravi elementi di difficoltà e di crisi per il partito socialista, che sarebbe stato meno esposto ove avesse potuto astenersi; e la statura politica di

chi la prese fu un fattore decisivo. Tuttavia, appunto, queste decisioni non si spiegano con gli uomini soltanto: queste decisioni si spiegano con i principi; in forza di essi il Patto atlantico in Italia non ebbe il significato radicalmente conservatore e restauratore che poteva assumere e che i comunisti gli attribuirono, e non fu espressione di una maggioranza confessionale né di una coalizione di destra, ma poté essere accettato e interpretato anche da numerose altre forze italiane.

La successiva storia diplomatica del Patto atlantico è in un certo senso contenuta in queste sue premesse. L'Italia del Patto atlantico non aveva e non poteva avere una posizione di iniziativa. Aveva una posizione di accettazione e di utilizzazione. Ma ci sono molti modi per utilizzare e accettare un patto. Ora, quasi per giustificare davanti all'opinione pubblica, ma più di fronte a se stessi, la conclusione di un patto militare, gli uomini di stato italiani, specie quei settori di progresso che si erano staccati dai comunisti, scelsero il terreno d'azione dell'Europa ponendosi il problema di oltrepassare le limitazioni nazionali. In forza di questa scelta l'Italia ebbe per un certo periodo, in quel raggruppamento dell'Europa detta a Sei, sottosettore del sistema atlantico, una notevole importanza, anche se non decisiva.

Decisivo fu l'aver riportato la Germania occidentale nell'Europa, ciò che avvenne per decisione dei vincitori, ma soprattutto per l'avvenuta riconciliazione tra Francia e Germania attraverso la Ceca, in una più vasta cornice in cui l'Italia, occidentalista, si trovò a partecipare naturalmente. Comunque, a questo moto europeo, reso possibile dal raggruppamento atlantico, l'Italia partecipò con attività e iniziativa. Basti ricordare l'attività di De Gasperi per la conclusione della Ced, per l'Assemblea *ad hoc*, la politica di liberalizzazione degli scambi e altre tipiche politiche aperte. L'Italia così espresse effettivamente in larga misura le condizioni politiche perché l'Alleanza atlantica non fosse una semplice alleanza difensiva e un semplice muro contro il mondo comunista avanzante; viceversa, sui problemi coloniali, l'Italia si allineò in seconda o in terza linea, estremamente prudente e fredda, in un periodo in cui gli stati occidentali erano impegnati nel mantenimento di posizioni extra-europee di impero.

Corretta, ma nulla di più, fu l'Italia verso l'alleato nel periodo in cui la Francia lottava contro i partigiani indocinesi; durante la guerra di Corea, caso di conflitto s'intende evidentemente escluso dagli obblighi del Patto atlantico, solo tardi e a fatica un'ambulanza italiana partì per Seul e vi restò negli ultimi mesi della guerra di

Corea. E ciò benché quella guerra avesse la legittimazione e la bandiera dell'Onu, di cui l'Italia professava di accettare gli ideali, pur essendone esclusa dal veto sovietico.

Nella crisi di Suez, vera e propria crisi interna alle potenze dominanti il Patto atlantico, l'Italia non fu solidale, né con il gruppo franco-inglese, né con il gruppo americano. Estrema prudenza, non impegno al di fuori dell'area europea dell'atlantismo: questa fu la posizione diplomatica dell'Italia nel Patto.

È stata una saggia posizione politica, corrispondente alle possibilità italiane d'un quindicennio fa: ha effettivamente ridotto i rischi che poteva implicare l'Alleanza conclusa nel 1948. Per riprendere ancora una volta il paragone con la Triplice, questa volta l'Italia, pur uscita dall'isolamento, continuò la politica delle « manette ».

Bisogna, è vero, ricordare che, dopo il tramonto di De Gasperi, ministri degli Esteri come gli onn. Pella e Fanfani, presunsero di potersi appoggiare al Patto atlantico per fini particolari di affermazione nazionale: l'on. Pella per un confronto con la Jugoslavia, l'on. Fanfani per il prestigio e l'espansione. Ma le velleità rimasero tali. Velleità i tentativi dell'Italia di fare, all'interno del Patto atlantico, la mediatrice fra Stati Uniti e Unione Sovietica, senza avere il previo gradimento delle due potenze. Velleità i tentativi di servirsi della sicurezza che ci conferiva il Patto atlantico per una nostra politica mediterranea o una politica sudamericana; le politiche di espansione sono soprattutto politiche di grandi potenze esportatrici di capitali, non si possono condurre operando dal trampolino italiano; sarebbero concepibili solo quando l'Italia si fosse costruita un trampolino in un complesso europeo; oppure quando l'Italia agisce — come nel recente contratto Fiat — per conto degli Stati Uniti e in avanscoperta.

Comunque, il pericolo di una politica avventurosa all'ombra del Patto l'Italia lo ha evitato non perché non ce ne siano state velleità, ma perché né le condizioni del paese, né le condizioni internazionali consentivano veramente quella politica.

Terzo punto, infine, è quello che di solito viene esaminato per primo quando si studia un'alleanza: militarmente, cosa ha significato il Patto atlantico per l'Italia, l'Italia per il Patto atlantico? Quanta sicurezza militare ha aggiunto o tolto l'Alleanza all'Italia e viceversa? Quanta potenza militare? Naturalmente è difficilissimo rispondere adeguatamente oggi. Noi non possiamo dire se, senza il Patto atlantico, ci sarebbe stato un conflitto più acuto con la Jugoslavia: molto probabilmente no, ma nessuno sa quale po-

trebbe essere stato lo sviluppo della situazione in determinati momenti; nessuno sa, per esempio, quale sarebbe stata la posizione dello stesso Tito nel conflitto con Stalin, se alle sue spalle ci fosse stato un paese neutrale e debole al posto di un paese già nel Patto atlantico, il che permetteva a Tito il gioco, diciamo, della potenza di frontiera. Comunque, poiché quando il Patto entrò in vigore l'Italia già non aveva più frontiera comune col blocco sovietico, ogni effetto propriamente militare di sicurezza può esser valutato solo in modo ipotetico e indiretto. Difficile anche, sebbene si possa agevolmente fare la somma degli aiuti ricevuti, valutare l'aumento di forza militare autonoma derivato allo stato italiano dall'Alleanza. Certo, materialmente esiste una grossa differenza fra le Forze Armate italiane di oggi e quelle di ieri. È molto facile rilevarlo quando sfilano i reparti per le ricorrenze nazionali; indubbiamente lo stato italiano dispone di Forze Armate fornite di mezzi infinitamente più potenti di quelli con cui la guerra fu conclusa, anche dai paesi vincitori; ne ha rinnovato alcuni metodi di addestramento; gli ufficiali giovani, che sono passati per le scuole e i comandi atlantici, sono al corrente della maggiore e migliore tecnologia e comprendono meglio i problemi della strategia mondiale; ma se oggi noi siamo, quanto a potenza militare, relativamente più sicuri e più protetti (per la nostra forza militare) di quello che non fossimo all'inizio del Patto atlantico, non lo possiamo dire. Il rapporto di forza militare tra Italia e Jugoslavia, o Francia o Spagna o Germania o Algeria, Egitto, Israele, è mutato per noi o contro di noi?

Ogni volta che si valuta il Patto dal punto di vista dello stato italiano, si è ricondotti a giudizi che debordano dal terreno militare. Aver operato una scelta, più che ogni altra cosa, ha certamente contribuito alla pace interna e perciò alla sicurezza. Il fatto di fare parte di un blocco ha contribuito a scoraggiare le avventure. Lo stesso Togliatti era giunto a dire, sia pure per ragioni tattiche, di non mettere più in discussione l'esecuzione del Patto atlantico, ma le sue modalità. C'era cioè, da parte degli stessi avversari, la sensazione di non poter lottare per una sovversione totale delle posizioni internazionali dell'Italia, ma che di queste posizioni bisognasse ormai tenere conto. Questo certamente è stato un fattore stabilizzatore profondo del paese, non meno di quello che lo siano stati gli aiuti Marshall che effettivamente continuarono, ma che avrebbero forse potuto continuare fuori del Patto.

Ma perché, dopo tante considerazioni sugli effetti politici del Patto, è così difficile valutarne gli effetti nazionali-militari? Credo

che non sia soltanto per difetto di competenza, o per quel mistero pieno di vergogna che circonda in Italia le discussioni di cose militari; ma perché, ripeto, dal punto di vista militare ritengo che la forza essenziale del Patto atlantico sia sempre passata fuori delle nostre frontiere. Perché la frontiera sensibile terrestre del Patto atlantico è, malgrado tutto, la frontiera dell'Elba (o del Reno se preferite chiamarla così), la frontiera germanica. E la vera grande frontiera è la frontiera del cielo, dei missili intercontinentali, dei missili orbitali, non è la frontiera degli elicotteri e dei mezzi anfibi. Vorrei però aggiungere che un confronto tra la sicurezza e la forza che l'Italia ha potuto acquisire attraverso il Patto atlantico e quanto avrebbe acquisito attraverso una posizione di neutralità, è fatalmente viziato dalla troppa larghezza dell'ipotesi. Quanto un paese progredisca o profitti delle circostanze politiche dipende, in primo luogo, dalla capacità delle classi dirigenti. Ora, è legittimo, sulla base dell'esperienza, non avere grande fiducia nelle capacità tecniche o statali delle classi dirigenti italiane, giudicare severamente i loro limiti di organizzazione e di tecnica statale. Se noi supponiamo, però, che le classi dirigenti che fossero state chiamate a applicare una politica di neutralità non avrebbero avuto quei limiti, dobbiamo dimostrarlo. Una politica di neutralità che non rinunciasse alla difesa sarebbe una politica cara, costosa, che esigerebbe un alto livello tecnico e costi ingenti. Lo riconobbe, in una seria discussione sull'ipotesi neutralista, la rivista francese « Esprit », e in una certa misura sono evidenti i costi anche d'una neutralità imperfetta come quella gollista. Uno stato italiano neutrale che si fosse posto il problema di essere difeso avrebbe probabilmente dovuto concentrare sulle sue Forze Armate uno sforzo molto maggiore dell'attuale: proprio il contrario della più volgare ipotesi neutralistica. Ciò non sarebbe stato possibile se non con una rinuncia alle spese di sviluppo o con un ferreo contenimento delle spese di consumo, praticamente difficilissimo. (Comunque senza paralleli del 1945, senza la compressione della libertà politica o quanto meno drastici tagli sulle voci dell'istruzione, dell'educazione, della socialità, dello sviluppo). Se invece avessimo rifiutato di compiere questi maggiori sacrifici, fuori dell'Alleanza, saremmo forse in condizione di totale non-militarità, di disarmo unilaterale: una scelta anche questa, e magari non irrazionale, ma che nessuno stato ha fatto, neppure India, Tunisia e Birmania.

Per compiere il bilancio strettamente militare, occorre esaminare, oltre l'aver, il dare, e vedere se ci sia stato un contributo importante dell'Italia al Patto atlantico. Direi di sì: e non vedo

questo contributo nelle nostre modeste Forze Armate; o nelle basi consentite a Napoli, Livorno e nel Veneto: si tratta, in questi casi, di un dare-avere: essenziale mi sembra piuttosto che il territorio italiano abbia a un certo momento ospitato i missili a media gittata, sulle rampe costruite in Sardegna e in Puglia. Contro la decisione di ospitare i missili ci fu una pubblica reazione molto forte, anche di amici nostri, come Ernesto Rossi, anche di uomini che oggi sono al governo dello stato italiano. Non era, infatti, un impegno dell'Alleanza. E io ritengo che l'Italia abbia in quel caso accettato in effetti un rischio calcolato. Ricordo che l'Italia accettò o conservò quei missili in un periodo in cui, per esempio, la Norvegia li rifiutava, forse nell'unico periodo in cui la missilistica sovietica intercontinentale era più avanzata della missilistica americana o perlomeno lo sembrava. Certo, nel prendere la sua decisione, il governo italiano non fu, in quel caso, soltanto determinato da preoccupazioni immediatamente nazionali, ma da considerazioni strategiche riguardanti l'Alleanza atlantica nel suo complesso. Non credo che un rischio di questo genere possa essere escluso da chi pone il problema strategico nella cornice di un'alleanza. Il nostro paese corre, per l'oggettiva sua posizione geografica, economica, politica, rischi di aggressione, rischi di guerra, o che esso faccia parte di blocchi o che non ne faccia parte. Se anche inizialmente è entrato nel Patto atlantico per considerazioni non strettamente militari, non significa che oggi possa concepire la propria strategia difensiva come un qualcosa di assoluto e isolato che gli permetta di rifiutare gli aspetti per esso negativi dell'Alleanza; naturalmente il senso del rischio proprio deve rimaner presente, così come quello collettivo; per uno stato, come per un blocco, oggi, la coscienza del proprio possibile annientamento è un fattore di scelta politica che deve esser sempre tenuto presente e che tuttavia non sopprime la necessità di scegliere. Con la scelta di un rischio calcolato — più difficile per un paese sviluppato e con larga libertà per le opposizioni, che per paesi come Spagna, Grecia e Turchia — l'Italia accrebbe il suo *status* e la coscienza del proprio peso politico-militare e assieme rese un servizio effettivo alla politica atlantica. Il fatto che poi i missili a media gittata siano stati rimossi, non è un trionfo delle forze della pace, così come non era un trionfo delle forze della guerra il fatto che vi fossero installati. È un'indicazione del fatto che la politica e la strategia, specie in periodi come l'odierno, di mutevole tecnologia, comportano rischi continuamente mutevoli, esigono flessibilità e razionalità non passionale di decisioni.

Che la decisione militare per le basi missilistiche fosse più

cosa di governo che cosciente decisione di politica estera d'una intera nazione, e più « accettazione » d'una strategia generale elaborata altrove che decisione previamente studiata, è provato dalla sorte subita da un'altra proposta avanzata in tempi di crisi incipiente dell'Alleanza atlantica, la proposta per la forza atomica multilaterale: questa non arrivò neppure, diciamo così, all'opinione pubblica, e comunque tornò a suscitare contro di sé tutte le preoccupazioni giustamente espresse all'inizio sull'adesione all'Alleanza stessa. Quando si parlò della forza nucleare comune, l'Italia fu uno dei paesi che effettivamente riluttarono di più senza tuttavia proporre vere alternative. Lo stato italiano è in condizioni di mantenere un patto, non è, per ora, in condizione (né gli uomini che lo reggono) di sviluppare iniziative nel campo militare.

Concludendo così un bilancio di un ventennio di Alleanza, si può dire certo si concluda per l'Italia in senso positivo: l'Italia si è trovata un posto in Occidente; ha reso servizi ai suoi alleati, come ne ha ricevuti; ha dato dell'Alleanza una interpretazione strettamente europea, conforme ai suoi interessi e all'ampiezza delle sue specialità, pur non cadendo nella tentazione del nazionalismo europeo, della « terza potenza » (meglio che la terza forza) mondiale, la quale dovrebbe concorrere con le altre al governo del mondo. Anche la zona dei consensi a questa Alleanza, intesa in senso strettamente difensivo e con impegni limitati, è andata crescendo.

Ma non è cresciuta né la coscienza dei problemi militari di strategia mondiale, che l'Alleanza implica, né la libertà di movimento dell'Italia, sempre strettamente limitata dalla sua composizione sociale e dalla sua tradizione statale, non meno che dalla tradizione politica. Il trauma riportato dalla politica estera attiva italiana con la prima, e in modo più accentuato con la seconda guerra mondiale, è sempre presente e limita la libertà di iniziativa del nostro stato. Le migliori realizzazioni della nostra politica estera si hanno (vedi discussioni sul disarmo) nella cornice di una fedeltà alle alleanze congiunta con una disponibilità che non pretende a mediazioni per ogni ravvicinamento tra le due potenze mondiali.

In queste circostanze, è inutile nascondersi che i problemi della crisi dell'Alleanza atlantica, congiunti con il suo rinnovo, mettono a seria prova la stessa possibilità di decisione di cui ha goduto sino a qui il nostro paese, e ciò essenzialmente per la difficoltà di congiungere le nostre possibilità di iniziativa europea con la linea di concordia atlantica e della distensione tra le due grandi potenze. La natura poco sentita della politica militare aggiunge naturalmente un fattore di difficoltà alle iniziative eventuali del nostro paese.

Vogliamo solo accennare a un dilemma, in cui ci mette il nostro trovarci situati relativamente in margine alla strategia dell'Alleanza, per ciò che riguarda la strategia nucleare. L'Italia è giustamente, in linea di principio, ostile alla disseminazione degli armamenti nucleari, partendo da un doppio interesse di carattere generale, perché la corsa dei piccoli stati alla bomba atomica sarebbe fattore di guerra, e di carattere proprio, perché, nell'attuale fase tecnologica, le servitù militari atomiche sarebbero sproporzionatamente ineguali al vantaggio politico. Ma, poiché il permanere, in seno a un'alleanza, di una disuguaglianza di armamento come quella dell'atomica, già nella fase presente (quella della concentrazione sulla missilistica-antimissilistica) crea tali sproporzioni tra gli alleati da rischiare di ridurre i minori alla mercé del maggiore, è chiaro che l'Italia deve in qualche modo compensare una inferiorità che alla lunga — cioè quando l'atomica divenisse strumento di affermazione politica e sviluppo tecnico anche di nazioni minori — potrebbe esser pericolosa per la sua stessa esistenza di popolo. Ma le varie soluzioni alternative che si pongono in seno all'Alleanza per la soluzione di questo problema appaiono di difficile scelta, piene come sono di difficoltà e inconvenienti variamente distribuiti.

La soluzione che l'Italia considerava e, forse tuttora, considera la più conveniente, quella della concentrazione sulla strategia comune, lasciando agli Stati Uniti la vera e propria « gestione » dell'arma nucleare, urta contro un duplice ostacolo. Il primo: con l'immediato congiungimento militare tra Europa e America, essa rischia di trascinare gli alleati europei dell'America in una politica di carattere mondiale, per la quale essi, come stati singoli, non hanno oggi vocazione e possibilità. D'altra parte, la concezione dei « due pilastri », quello europeo e quello americano dell'Alleanza, a parte che è resa per il momento impossibile dell'antiamericanismo di de Gaulle e dalla situazione indecisa dell'Inghilterra, urterebbe contro una duplice gelosia, quella americana per gli effetti fatali che l'autonomia avrebbe e quella russa, per la partecipazione inevitabile della Germania a uno sviluppo militare-nucleare europeo.

Si ha così una contraddizione tra lo « sviluppo politico autonomo europeo », che è interesse dell'Italia propugnare, e la « strategia nucleare », che l'Italia vuole americana; tra le istituzioni politiche europee che, se anche esse venissero adesso create, erediterebbero due sistemi autonomi atomici — e in seno alle quali non si potrebbe però ammettere una doppia cittadinanza d'armamenti —, e la politica di non proliferazione, che l'Italia ha fatto con successo servendosi proprio della sua qualità di alleato fedele e tuttavia

non bellicoso. Se è vero che proprio sul sistema atomico nell'Alleanza è avvenuto in origine lo scisma inglese e poi lo scisma gollista, ci si renderà conto che questo problema, oggi non imminente, ma che si presenterà con grande chiarezza tra pochi anni, ove non sia stato totalmente risolto in sede di equilibrio mondiale, è tra quelli di più difficile negoziato.

Non c'è problema politico che non comporti, anche attraverso scelte difficili e accettazione di situazioni non piacevoli, che non si sono create, ma ci si trova di fronte, una soluzione; e la soluzione del poi può essere diversa da quella dell'oggi. Ma è certo che nel momento della discussione sul futuro dell'Alleanza i problemi atomici, come i problemi militari, devono essere presenti con maggior chiarezza agli occhi degli uomini di stato italiani. Lo schema lontano — lo schema ideale dello sviluppo di un sistema che superi gli odierni stati europei occidentali in una comunità di destino anche statale (federale); dell'accordo tra Occidente e Oriente come globalità, nella quale anche gli stati minori trovino la loro tutela ma nella quale non pretendano di sostituirsi a quelli mondiali, il cui solo accordo è effettivamente efficace — può essere una guida costante. Si può tenere costante pure il criterio — a cui non è certo, per tradizione, affezionato il nostro ministro degli Esteri — della modestia nelle intenzioni, del tenace attaccamento al nostro spazio europeo, della cautela verso le dimensioni mondiali dirette della nostra politica: ma avere un criterio non significa aver trovato la soluzione. Presumibilmente, in una fase di transizione e di incertezza come la presente, occorrerà evitare, il più possibile, il crollo definitivo di un sistema che ha assicurato, durante venti anni, la nostra politica e che non potrà esser sostituito se non in una più vasta cornice mondiale, in cui l'Europa ritrovi la sua identità. Ma ogni razionale previsione fa prevedere un'ardua scelta politica a venire; forse non meno ardua, anche perché meno passiva, di quella che fu compiuta con l'adesione all'Alleanza.

ATLANTISMO E NEUTRALISMO
NELLA POLITICA ESTERA ITALIANA

1. *Situazione mondiale e sicurezza sociale*

Tra il 7 e il 10 ottobre 1966, negli Stati Uniti è avvenuto un fatto nuovo: i sovietici hanno ammesso una deroga alla regola che s'erano sinora imposta, quella di pretendere, come pregiudiziale a qualsiasi negoziato su temi della distensione (dalla sicurezza europea alle varie modalità del disarmo), la cessazione incondizionata dei bombardamenti americani sul Vietnam. Per dimostrare subito che tale deroga non costituisce un abbandono della causa vietnamita, hanno organizzato un vertice comunista europeo, nel quale finalmente e solennemente si sono concretati gli impegni di un aiuto più compatto e realistico al governo di Hanoi, impegni che, partitamente, Mosca aveva forse già in precedenza delineato con ciascuno dei paesi dell'area socialista. Per quanto si debba dunque supporre che, a partire da una scadenza non lontana, armi ed aiuti del comunismo occidentale possano finalmente incominciare a pesare nella guerra in Asia, la deroga al principio della non trattativa c'è stata, ed ha operato un mutamento della strategia sovietica del quale è necessario prendere atto. L'impostazione logica di essa era fino a questo momento di carattere alternativo: « o - o ». O gli americani smettono di bombardare, o qualsiasi trattativa è riusata. A partire dal 10 ottobre, la formula diventa: « e - e ». Gli americani continuano a bombardare, e noi trattiamo con loro — sia pure su un argomento (apparentemente) circoscritto, che giova alla pace mondiale e che non può essere indefinitamente differito, quello della non proliferazione delle armi atomiche.

Il passaggio dalla prima alla seconda formula non è una decisione da tavolino. È da ritenersi estranea un'azione paziente e segreta della diplomazia americana nei confronti di questo mutamento di registro della diplomazia sovietica? Nessuno è documentato, crediamo, a rispondere con allegazioni di fatto a questa domanda. Sappiamo ufficiosamente che il discorso di Johnson del 7 ottobre era in preparazione, con rielaborazioni continue, da mesi. Durante questo stesso periodo, da un lato gli Stati Uniti non hanno fatto che rincrudire l'*escalation* contro il Vietnam, dall'altra sono ricorsi ai soliti espedienti per far credere, alla grande piazza

dell'opinione mondiale, che in realtà non c'era incremento, ma solo mantenimento di uno stato di lotta che (come ha chiarito Johnson a Couve de Murville) avrebbe il solo scopo di persuadere il Vietnam del Nord che non gli conviene rifuggire a tempo illimitato da una trattativa di pace. In ciò, il linguaggio americano è rimasto identico a quello della primavera del 1965, quando la presenza militare degli Stati Uniti, con i suoi 165.000 uomini, era esattamente due quinti di quella odierna.

Non è dunque da credere che gli americani abbiano illuso i sovietici, che, se essi avessero accondisceso a riaprire una trattativa su tema diverso dal Vietnam, ne sarebbe derivato un alleggerimento di questo fronte.

La pressione americana può essere stata invece di tutt'altro tipo. Essa è consistita, ci sembra, nel fare intendere a Mosca che, messa momentaneamente tra parentesi la questione Vietnam per la quale ciascuno dei due avrebbe continuato a seguire la più autonoma linea di condotta, diveniva però possibile affrontare altri temi di comune convenienza, e di beneficio, non solo bilaterale, ma generalizzabile alla maggioranza degli stati: anche del terzo mondo.

Sebbene non ci siano noti i termini di preparazione diplomatica dell'incontro Johnson-Gromyko, si può comunque dedurre, sia dal discorso di Johnson del 7, sia dalle parole pronunziate da Gromyko al termine dell'incontro alla Casa Bianca (e poi dai discorsi di Kosygin e di Brežnev), che lo strumento più utile di pressione esercitato dalla diplomazia americana su quella sovietica consistesse questa volta, anziché nel frusto pathos dei passati appelli per un incontro, in una serie di prospettive (se non di promesse), in cui prendeva posto l'ipotesi di un sistema di sicurezza europeo fondato sul progressivo avvicinamento Est-Ovest. Per quanto riguarda gli Stati Uniti tale avvicinamento sarebbe incominciato subito con la cancellazione, dalle liste nere dell'embargo, di tutta una serie merceologica di scambi, qualificati strategici al tempo della guerra fredda, e divenuti oggi, per gran parte, indifferenti a siffatta qualifica. In breve: mentre i sovietici iniziavano una revisione ideologica della loro contrapposizione ai cinesi sul piano del marx-leninismo, gli Stati Uniti ne incominciavano un'altra, nei confronti dell'URSS, e nei confronti della pratica stessa del negoziato, sino a trasformarlo, dal tipo di azione che si limita al contatto e alla giustapposizione delle formule, nell'altro tipo, che si avvicina al contratto, in cui ognuno, per ricevere qualche cosa, si appresta a dare qualche cosa.

Nel caleidoscopio delle ipotesi e modalità lanciate dal discorso

di Johnson del 7 ottobre, l'URSS ha prescelto un punto solo, quello della trattativa, da lungo interrotta e compromessa, tendente a produrre il bando della proliferazione dell'armamento atomico.

La scelta del tema della non proliferazione è abbastanza vasta per se stessa da coinvolgere, nel negoziato sovietico-americano, tutta una serie di relazioni verso terzi, che non interessano evidentemente solo i due principali contraenti (più la Gran Bretagna, unica potenza atomica minore in grado di firmare) — ma un numero altissimo di altri paesi: i paesi non nucleari.

Un'intesa per la non proliferazione presenta infatti questi aspetti:

a) impegnandosi a non fornire a terze potenze né armamenti né notizie utili alla costruzione di armamenti nucleari, Stati Uniti e URSS arrestano allo *status quo* il rapporto tra potenze atomiche e non atomiche, conferendo alle prime una superiorità stabile, dovuta alle dimensioni dei loro attuali arsenali, alla loro capacità tecnica di aggiornamento;

b) il trattato di non proliferazione può essere sottoscritto, o non sottoscritto, da potenze non nucleari. Alcune di esse possono volersi impegnare a non ricercare né procurarsi all'esterno mezzi per un proprio armamento atomico. Con questa stessa sottoscrizione, questi paesi a loro volta o chiedono esplicitamente alle superpotenze di garantirle contro altre che si costruissero egualmente, in proprio, armi termonucleari; oppure possono dichiararsi neutrali verso il problema stesso, non chiedere alcuna tutela, e semplicemente impegnarsi a non procurarsi un apparato bellico nucleare. Infine, i non nucleari possono richiedere ai nucleari altre concessioni, di compenso alla loro rinunzia più o meno spontanea, di altra natura (incentivi e strumenti di sviluppo tecnologico);

c) il trattato di non proliferazione non basta però a impedire che paesi, i quali già si sentano prossimi alla possibilità di fabbricarsi armi atomiche, procedano a tradurla in realtà (ad esempio India, Israele). Solo che, in questo caso, questi paesi si troveranno allo scalino più basso della serie delle potenze nucleari, e già condizionati non solo dalla supremazia delle superpotenze, ma anche dalla rete di garanzie che queste ultime avranno offerto alle potenze nuclearmente disarmate.

Si vede di qui l'enorme portata che assumerebbe, quando venisse concluso, il trattato per la non proliferazione. Essa è stata colta subito dai commentatori americani più facili all'emozione, e ritradotta anche in talune entusiastiche corrispondenze sulla stampa italiana. Il nucleo di tale emozione deriva dalla previsione di un

tale blocco di potenza tra USA e URSS, dinanzi al quale tutte le questioni tuttora in sospeso, ai fini dell'equilibrio mondiale di potenza, ne verrebbero automaticamente e deduttivamente risolte. Noi ci permettiamo di non provare un identico sentimento di soddisfazione: e non già perché preferiremmo la proliferazione atomica, ma perché vorremmo che se ne escogitassero condizioni che non mettessero sotto la tutela dispotica del condominio russo-americano tutte le politiche estere sia dei paesi aderenti sia dei non aderenti al patto di non proliferazione.

Ora, nello stesso tempo che noi concordiamo appieno sulla necessità di bloccare il processo di proliferazione sino ad oggi virtualmente aperto, non possiamo d'altro lato non darci pensiero di due condizioni che attenuerebbero l'imperio delle due superpotenze planetarie: *a)* la progressiva distruzione, sino ad un limite da discutere con le potenze non nucleari, dei loro arsenali atomici; *b)* la dotazione di attrezzature antimissili (cioè unicamente difensive) a vantaggio dei paesi non nucleari.

Queste preoccupazioni possono apparire così anticipate sul tempo del negoziato stesso, e sulle sue conseguenze, da sembrare intempestive e arbitrarie. Non lo crediamo. Quando mesi fa, ad esempio, incominciammo a ragionare sulla politica di sicurezza europea, essa appariva solo una parola d'ordine sovietica destinata ad accrescere disturbo alla Nato: oggi è Johnson, nel suo discorso del 7 ottobre; a riproporne l'immagine, in termini assai simili a quelli delineati proprio da de Gaulle a Mosca.

Sappiamo infatti come la politica di sicurezza possa avere sviluppi pericolosi. Vediamo dunque quale è la sua genesi storico-politica. E procediamo per ipotesi, iniziando a dipanare una matassa così controversa.

Secondo noi la prima ipotesi da mettere sul tappeto è il riconoscimento della potenza illimitata degli Stati Uniti e il grandioso inizio di una fase imperialistica americana, dinanzi alla quale non esistono che repliche di risolutezza disperata (Hanoi), di impotenza insultante (Pechino), di dissociazione cautissima e negativa (Londra), di distacco freddo ma ancora velleitario (Mosca). Si può credere o meno alla buona fede della tesi americana circa l'inizio della guerra del Vietnam (aggressione dal Nord); la maggior parte forse degli stati del mondo, seguendo il segretario dell'Onu, non vi crede. Ma non è in questione una buona fede: si tratta di sapere quali sono i fini degli Stati Uniti in Asia. Ora è chiaro che il governo degli Stati Uniti da tempo non eseguisce (come fu creduto per la Corea) una localizzata operazione di po-

lizia, ma inizia, nel Vietnam, una sistemazione americana dell'Asia, che si spinge sino ad includere l'Australia, e che dovrà (o dovrebbe) stabilizzare il cordone del controllo di Washington lungo tutto il continente, attraverso una serie di gradi e di condizionamenti regionali. Non avranno nulla da temere, si capisce, né l'URSS né il Giappone; ma la Cina sarà bloccata da una molteplicità di patti regionali tra paesi asiatici e America, che ne farà parte in modo diretto o indiretto. Le potenze europee (Francia e Gran Bretagna sono già puri nomi nella Seato; Londra è esclusa dall'Anzus e dall'Aspac e non le resta, per poco tempo, che offrire Singapore; al Pentagono, danno per scaduta la politica a est di Suez per il 1970: « Times », 13 luglio), probabilmente no. Non si è fatto gran caso al ritorno, come stretto consigliere della Casa Bianca, di W. W. Rostow, messo in disgrazia tempo fa per il suo amore alla multilaterale, ma riabilitato e richiamato come consigliere del presidente mentre discendeva McGeorge Bundy. Rostow è l'autore di quella teoria della « continuità » degli interessi territoriali americani nel mondo, esposta nel famoso *United States in the World Arena*, che sembrava la bibbia dell'ex sottosegretario Ball, con il quale ci siamo a lungo incontrati ogni volta che abbiamo tentato di ricostruire la linea generale della politica estera americana¹.

La teoria della « continuità » territoriale degli interessi americani non è una grossolana assurdità: non significa che gli Stati Uniti debbano dominare direttamente tutto il mondo, e non è neppure un'espressione retorica dell'antisolazionismo. Vuol dire per esempio: « se si assume che l'interesse del paese consiste nella protezione non soltanto del territorio della nazione, ma anche dei valori fondamentali della sua società, si deve ammettere che gli Stati Uniti hanno due distinti interessi, seppur correlati, in Eurasia. Dal momento che le risorse dell'Eurasia nel loro insieme potrebbero costituire una seria minaccia di sconfitta militare per gli Stati Uniti, è interesse americano che un singolo stato, o un gruppo di stati ostili (o potenzialmente ostili) agli Stati Uniti non possano impadronirsi di quell'area, o di una parte di essa sufficiente per minacciare gli Stati Uniti o qualsiasi coalizione che gli Stati Uniti possano formare. Tuttavia, a causa delle moderne possibilità di comunicazione, esiste un'altra minaccia agli interessi delle nazioni. Infatti, il solo fatto che l'Eurasia possa cadere sotto una serie di dittature totalitarie potrebbe costituire, a prescindere dalla situazione militare, una minaccia per la sopravvivenza della democrazia negli Stati Uniti o in qualsiasi altro paese ».

¹ La Conferenza di Manila non è stata, più recentemente, che la conferma esplicita di questo « grande disegno ».

Non occorre cercare dichiarazioni e cartigli più ufficiali o persuasivi, per veder delineate le ragioni della guerra in Vietnam, e l'intero progetto di un controllo asiatico che, stabilizzata con la forza la situazione in Vietnam, facendone una Sud-Corea, isola la Cina attraverso una catena di patti regionali, presidiati dagli Stati Uniti, cui siano iscritti (al pari di quelli sopra ricordati) stati dell'Asia e del Pacifico, giù fino in Indonesia, e in una Australia sempre più lontana, politicamente e militarmente, dalla Gran Bretagna. Si possono bene ammettere maglie più larghe di questa rete. Sarà impossibile strappare il Giappone dal suo proposito di esportare prodotti industriali nella Cina continentale, o ridurre l'India a un diretto satellite americano. Ma ciò che conta sono i pilastri di questa « pace » americana in Asia. Ne esiste, a questo punto, ben più che un progetto, come già si vede ad esempio dalle dichiarazioni ufficiali del governo australiano e dal risultato delle ultime elezioni politiche, dall'ottima funzionalità proamericana della Corea del Sud, dal destino che sta avvicinandosi alla Thailandia, infine dalla inesorabilità della guerra nel Vietnam, perseguita sotto la spinta della grande maggioranza del popolo americano, che plaude ai castighi che, in quel conflitto, subiscono i comunisti. La consultazione politica di novembre, dando un esito indiscutibile di centro-destra, ribadisce che la guerra in Asia non è la « guerra di Johnson », come sostengono i critici più aspri di lui (ad esempio Robert Sherrill, *The Accidental President*), ma di una intera generazione, di un'« epoca » degli Stati Uniti.

Il progetto americano assomiglierebbe tuttavia ai vecchi progetti imperialistici e colonialistici dell'Occidente europeo, se non fosse sostenuto da una incomparabile superiorità tecnologica rispetto ai vecchi imperi, così che questi possono forse ancora in qualche punto appoggiarglisi, ma solo per breve tempo (Portogallo, Gran Bretagna); e se non si basasse su una incontrastata passività dell'opinione mondiale. Questa può dissentire a parole, ma non può trasformare le proteste in contrapposizioni politico-militari. Raggiungiamo dunque senza troppa fatica, alla base, le tesi del « Times » intorno alla difficoltà di produrre « politiche estere ».

Appena oltre questo rilievo così patente, aggiungeremmo l'altro, notissimo ma non perciò meno vero, che il metodo di vita americano, cioè la propensione e l'espansione della società affluente, ha davvero conquistato, come un modello eudemonistico globale, tutta la società industrializzata europea, gettandola però in una contraddizione che gli Stati Uniti, fuori crisi economica da anni, sembrano saper meravigliosamente eludere. In tutte le minori

società industriali (Inghilterra come URSS, Germania come Italia) sembra inevitabile lo scontro fra le crescenti e irreversibili richieste progressive di consumi, e l'incapacità di tenervi testa con investimenti adeguati a proporzionarvi i livelli di produttività e le bilance dei pagamenti. Così è accaduto che, dopo aver rimesso in piedi l'Europa occidentale e datale una spinta decisiva con il Piano Marshall, gli Stati Uniti non abbiano oggi che da tenersela legata con un Patto atlantico dominato da non altro che da un certo numero di ogive nucleari, e da un complesso di investimenti non più elevati del 5 per cento della massa di quelli europei, ma nei settori-pilota della tecnologia. Gli Stati Uniti non temono una secessione dell'Europa occidentale, sia per la sua debolezza politico-militare, sia per la scarsa attrattiva di un rovesciamento di alleanze sotto la suggestione del modello sociale e tecnico dell'URSS. Non indulgeremo alla formula che l'Europa corra il rischio di diventare una colonia tecnologica degli USA; ma che essa lo tema, non senza un incipiente rancore, è sotto gli occhi di tutti.

Ebbene, questo è il momento di domandarsi se proprio non si delinei, in tanta *déchéance* dell'Europa, un fatto nuovo. Restiamo pur fermi nella constatazione della difficoltà di produrre nuove politiche estere; tale difficoltà non annulla tuttavia il disagio di questa stessa immobilità, e pertanto non vanifica la ricerca di qualche immagine di « sistemi » politici che, realizzandosi, non vorrebbero certo contrapporsi a quello americano, non avendone la forza, ma almeno dissociarsi dal suo principio di affermazione e dominazione mondiale.

Non esiste solo il fatto che gli USA non abbiano trovato un solo stato europeo disposto a sostenerli con uomini e mezzi nel Vietnam, mentre al tempo della Corea era tutta una gara, verso di loro, di corruciate solidarietà. Esiste invece una serie di segni minori, ma che vanno tenuti presenti. Uno è il gollismo, il quale non tanto è importante per le noie (dopo tutto non tanto trascurabili) che reca alla Nato, quanto per il fatto che non esiste se non un'esigua minoranza oggi in Francia (da Lecanuet alla vecchia destra) che proponga, per il futuro, una politica estera di rientro puro e semplice nell'atlantismo. È il dopogollismo, che importa tener presente sin d'ora, più che i gesti, certo non sottovalutabili ma sempre più vistosi che sostanziosi, del generale. Viene, subito dopo, la nuova politica estera della « grande coalizione » in Germania Federale, che mira ad un'autonoma risistemazione con l'Est comunista, e quindi a una implicita disarticolazione della diarchia USA-URSS in Europa, dove, al limite, potrebbe profilarsi una redi-

stribuzione pluralistica degli schieramenti interstatali. Infine, il tentativo — di cui sopra abbiamo accennato — che incomincia a prendere corpo, di lanciare una politica di « sicurezza europea », che istituisca progressivamente, in concorrenza, o concomitanza con i blocchi contrapposti, una serie di intese diplomatiche, sia di garanzia reciproca (garanzia di frontiere; di denuclearizzazione), sia di cooperazione tecnica, culturale, industriale, fondate pertanto, anziché sulla base dell'equilibrio bilanciato delle forze convenzionali — che resta ancora, si capisce, la linea maestra dei ministeri della Difesa dei paesi occidentali — su un principio fiduciario.

Il contenuto di una politica di sicurezza europea non è punto semplice da delineare. Nei paesi occidentali, dove incomincia a sorgere per essa una concreta curiosità, se non ancora un attivo interesse (ad esempio in Danimarca e in Italia), il suggerimento della formula è stato raccolto dalle proposte che ne provengono da anni dalla Polonia prima (Piani Rapacki), e poi, ad intermittenza, dall'URSS. Se però in Europa occidentale siamo particolarmente in grado di recepirla, è perché da noi quella formula è già ben conosciuta: l'abbiamo praticata nel decennio 1923-33, attraverso un complesso gioco diplomatico che non solo ha tentato di correggere le asprezze di Versailles, ma di trovare il nucleo della sicurezza in due fattori, il ravvicinamento franco-tedesco (Briand-Stresemann) e la fine dell'ostracismo alla Russia sovietica. Noi non dobbiamo però dimenticare che, mentre Italia e Germania partecipano all'inizio alla politica di sicurezza europea (Locarno!), fu poi il loro revisionismo che la fece inesorabilmente fallire. Nel '33, con l'avvento di Hitler, quella politica era già definitivamente bocciata, anche se le democrazie occidentali tentavano di prolungarne l'illusione, con una serie di cedimenti che dovevano però portarle, dopo il non intervento in Spagna e il tradimento di Monaco, a riprendere terra, cioè contatto con la realtà, allo scoppio della seconda guerra mondiale.

Per quale ragione Italia e Germania poterono, dopo esservi penetrate, uscirne (abbandono della SdN) e sconfiggere la politica di sicurezza europea? La domanda è così ampia che sarebbe sciocco tentare di rispondervi con un elenco di cause particolari. Ma quella di fondo, invece, è evidente: fascismo e nazismo, sopprimendo le forme e le istituzioni progressiste di un corso liberale ormai stanco, e privo di un successore pronto da ricercarsi in un energico socialismo, riuscirono a prodursi come un « blocco » nazionalistico, nel quale le politiche estere e della difesa non erano tecniche specializzate — per quanto raffinate e capaci di temporeggiare — dell'equi-

librio internazionale, ma metodi aggressivi che esprimevano la funzionalità di una interna egemonia (con proprie forme di educazione, di formazione giovanile, di schiacciamento organizzato della nazione sulla classe, di sostegno ideologico da parte della cultura accademica, e così via) nazionalistica e razzistica, dove il cittadino veniva sorpreso alla sua stessa radice umana, in forme repressive che gli rendevano estremamente raro e difficile reagire e operare in contrasto. Qui l'ideologia egemonizzava uomini, sentimenti, lavoro, funzionalità tecnica: il nesso con la politica estera e militare era prodotto alla radice. È ovvio che, cadendo, con la sconfitta, i fini politico-militari del nazifascismo, sarebbe precipitato anche quel nesso: ma non illudiamoci, esso si è dissolto solo sino ad un certo livello di profondità, riemerge più spesso che non vorremmo, e comunque quanto basta a farci rimpiangere, come ancora spesso ci accade, la limitatezza delle dimensioni che assunse il processo di « liberazione » della Resistenza, e la sua pressoché inesistente efficacia in Germania.

Ebbene, è con questa lezione del primo esperimento di sicurezza europea che, quando se ne riparla oggi, bisogna fare i conti. Se eludiamo il problema di un nesso fra democrazia progressiva delle politiche interne e politica estera di sicurezza europea, ricadremo per altra via sotto minacce, che non possiamo prevedere nella loro qualificazione ideologica, ma che avrebbero su di noi il vantaggio di opporre un blocco storico-ideologico a una mera tecnica diplomatica.

Vediamo ora che cosa si intende esattamente oggi per politica di sicurezza, sia che essa abbia un sostegno ideologico in un complesso originale di credenze e di forze organizzate, sia che, anche privo di una tale base autentica, il progetto di sicurezza europea abbia tuttavia un valore pratico che meriti di essere comunque sostenuto.

Esiste un progetto, o almeno una prospettiva di sicurezza europea, specificamente proposto dai paesi del Patto di Varsavia. Non mi fermerei subito su di esso, che merita ovviamente di venire discusso, prima di aver cercato di stabilire qualche punto di avvicinamento al concetto di tale politica.

Primo punto: una spinta ad esaminare costruttivamente una politica di sicurezza europea deriva, come si è visto, da una tendenza ormai abbastanza marcata di dissociazione di tutta l'Europa dai piani di predominio mondiale americano. Su questa tendenza esiste oggi una progressiva omogeneità tra i paesi dell'Europa orientale e occidentale. Non darei un peso decisivo, ai fini di tale

omogeneizzazione, alla discordanza dei sistemi economico-sociali. Socialisti o capitalistici, questi sistemi non impediscono al governo polacco di temere, al centro Europa, un nuovo pilastro tedesco della pace europea, in accordo obiettivo con gli USA, e al governo Wilson di essere ben certo che la ripulsa della guerra del Vietnam è totale nel suo partito, abbraccia almeno la metà dei conservatori, e l'intera opinione liberale.

Secondo: la dissociazione dai piani mondiali degli Stati Uniti non costituisce però un motivo semplice e unitario per una politica di sicurezza europea. Per quel che riguarda i paesi dell'Occidente europeo, tale motivo urta tuttora contro due spinte contrarie: la fedeltà al Patto atlantico come cautela insostituibile contro il timore di un nuovo espansionismo tedesco; e una cautela forse progressivamente sostituibile, ma che non si vuole ancora accantonare, contro il timore di un nuovo irrigidimento dell'URSS. Di fatto, questo secondo argomento è eminentemente formale, e in parte dissimula il primo; e l'apparente contraddittorietà corrisponde, del resto, a una ancor persistente duplicità d'alternative alla politica estera americana, ora diretta a rassicurare la Germania Federale, ora a passare sulla sua testa per avvicinarsi all'URSS.

È in questa contraddizione di motivazioni che la politica di sicurezza, nelle formulazioni sinora correnti, esita tra due posizioni che in realtà sono alternative, e non potrebbero a lungo fiancheggiarsi senza una scelta dirimente. La prima considera che la politica di sicurezza possa consistere in una serie di accordi fra i due blocchi, includendovi, ovviamente, non solo le due potenze planetarie, USA e URSS, ma conservando in atto, anche al termine, una garanzia reciproca da parte delle due potenze stesse. In questa concezione, pertanto, la sicurezza europea consisterebbe in trattati di non aggressione, di garanzie di frontiera, di cooperazione su vari piani, di riduzione dell'armamento dei singoli stati dell'uno e dell'altro blocco, alla condizione che questo complesso di accordi tra « minori » sia riassicurato dalle potenze planetarie. Sino a questo momento, tale posizione è la più largamente condivisa. Essa ha subito infatti solo due occasioni di rottura, di cui una di qualche importanza, l'altra di minore rilievo, comunque non dissolventi. La rottura importante è quella operata dalla Francia, non solo per il peso che questo paese esercita sulla modificazione dell'organizzazione atlantica, ma per l'autorità che gliene è derivata nelle procedure di formazione dell'opinione mondiale. La seconda occasione è quella romena. Questa, nel sistema politico-militare di Varsavia, costituisce sinora una semplice scalfittura; ma la restaurazione di rap-

porti diplomatici romeno-tedeschi è capace di una irradiazione che scuote l'impalcatura, non più molto rigida, degli impegni interstatali del campo comunista. Non stanchiamoci, in terzo luogo, di evocare gli effetti, che potrebbero rivelarsi dirompenti, della politica estera Strauss-Brandt, la quale, sempre nella formale fedeltà all'atlantismo, ha una carica notevole di scompaginamento dello *status quo* in Europa.

Data però l'incidenza ancora ristretta di queste punte di rottura, la concezione della politica di sicurezza come modificazione fiduciaria della contrapposizione militare fra i due blocchi resta sino a questo momento prevalente. Se si legge il testo della sicurezza europea sottoscritto a Bucarest dalle potenze di Varsavia, esso ammette esplicitamente (pur riversandone la responsabilità conservatrice all'Ovest) la modificazione del sistema degli stati europei in senso progressivamente fiduciario, fermo restando però il metodo dei blocchi, e con la raccomandazione, anzi, di rafforzare quello di Varsavia, almeno sinché il Patto atlantico non rallenti la propria organizzazione militare.

Che questo sia l'indirizzo sovietico per una politica di sicurezza si è poi visto anche da un fatto preciso: constatato che il Patto atlantico è stato indubbiamente vulnerato dal ritiro della Francia, il Patto di Varsavia non ha perciò operato alcuna riduzione del proprio potenziale di uomini e armamenti all'interno delle democrazie popolari (esempio, la DDR). Ma allo stesso modo, come una semplice modificazione dei rapporti tra blocchi, la politica di sicurezza è vista per ora in Occidente. Infatti, quando si incominciò a prenderne in considerazione la prospettiva, che fu lanciata in Italia da Gromyko durante la sua missione a Roma, in nessun momento essa fu presa in considerazione come una politica di « superamento dei blocchi » (l'URSS adopera appunto questa formula, ma abbiamo già visto che simboleggia o il suo contrario, o un lungo processo interlocutorio, che non immette, nel proprio iter, alcun fattore di vera e propria negazione dei blocchi), ma come una politica di sgravio militare tra blocchi, confermandosi tuttavia l'esistenza di questi ultimi. Che cosa ne resterebbe alla fine non è poi tanto difficile prevedere: una riduzione delle forze convenzionali, e la tutela nucleare, concertata e contrapposta, di URSS e USA: in pratica, la dipendenza della « sicurezza » stessa dalle potenze planetarie.

Se poi qualcuno tenta di vederci più chiaro, di analizzare la nozione di « blocco » come manomissione della formazione autonoma delle scelte politiche di ogni paese, o di gruppi affini di

paesi, la risposta che gli viene data — forse ancora per poco — è che costui parla esattamente di nulla. I blocchi esistono, le politiche « indipendenti » non esistono. Se si volesse operare fuori dei blocchi esistenti, si finirebbe per formare un nuovo tipo di blocco, e quindi col ricadere nella stessa condizione che si voleva sfuggire. Il realismo consiste dunque nel rendere sempre più tollerabile il rapporto tra i blocchi esistenti. Il Patto atlantico dice ormai ufficialmente di se stesso che la sua funzione prevalente, la sua nuova legittimazione, è quella di persistere come soggetto di negoziati coesistenziali col blocco sovietico.

Questo punto di vista è condiviso, ad esempio in Italia, non solo dai moderati (filoamericani), presso i quali è del tutto naturale, ma anche dalle sinistre. Esiste un paragrafo specificamente dedicato alla conferma del Patto atlantico nel documento ideologico proposto da Nenni per la unificazione PSI-PSDI. Ma l'opinione dei comunisti, a quanto ci si può render conto dagli scritti dei loro esperti, non differisce granché². È vero che essi adottano la seconda e opposta versione della politica di sicurezza, che si intitola al « superamento dei blocchi »; ma la svuotano di significato spregiando la tesi che è invece secondo noi degna di esame che la politica di sicurezza è legata al travaglio di trasformazione socialista e democratica in corso sia all'Est che all'Ovest, e quindi a una neutralità europea che si rende via via autonoma, su questa ragione di sblocco, sia dal modello politico sovietico, sia da quello sociale di ispirazione americana. Salvo che, per apprezzare questa scelta, ci si riferisca al contingente realismo di una opportunità diplomatica; questo però dimostra subito la sua inconsistenza nell'incapacità di proporre una qualsiasi soluzione per l'unico grave nodo di politica di potenza che si sta stringendo al centro Europa, e che è, daccapo, il nodo tedesco: unificazione, o *status quo* a termine indefinito?

La politica di sicurezza si presenta, dunque, secondo noi, nello stesso tempo, in una forma che vuole escludere da un lato, ma postula dall'altro, una integrazione « neutralistica ». Ma perché questa resta tuttora così ardua da accettare?

2. Componenti neutraliste nella politica estera italiana

In questa situazione si muove la politica estera italiana. Certo difficilmente avremmo potuto immaginare un corso diverso da

² Si veda ad esempio la relazione dell'on. Galluzzi (PCI) al Convegno « per una politica estera della sinistra », tenuto a Milano il 18-19 giugno 1966 (pubblicato nella rivista « Il Confronto », 1967, I, p. 59 ss.).

quello effettivamente tenuto dall'Italia negli ultimi vent'anni, e questo per almeno due fattori determinanti. Il primo è la condizione internazionale in cui siamo venuti a trovarci in seguito alla « spartizione di influenza » effettuata al livello Stalin-Churchill, e che ci assegnava all'area di potere delle grandi potenze occidentali. Se avessimo voluto trasferirci, per nostre tendenze e disposizioni, all'altra area, ciò non sarebbe potuto avvenire senza scompensi e contrappesi, che nessuna delle due parti, probabilmente, avrebbe voluto. La seconda condizione è dipesa dal tipo di classe dirigente che da noi ha prevalso, la quale ha ritenuto che non solo dovessimo stare dalla parte dove i Grandi ci avevano collocato, ma che ci dovessimo stare con uno zelo particolarmente palese, per compensare due circostanze atte altrimenti a indebolire il partito che avevano preso. La prima era la scarsa disponibilità finanziaria con la quale avremmo partecipato all'armamento dell'Occidente; la seconda, la presenza di un partito comunista che, salva una certa stasi del periodo '46-'48 (proprio, cioè, agli inizi della guerra fredda), è andato sempre aumentando di peso anche internazionale, ed ha quindi, per la sua sola presenza, ingenerato dubbi nei nostri alleati americani, di una specifica debolezza psicologica e politica dell'atlantismo italiano.

Se si soppesano questi elementi, i quali (nessuno escluso, neanche quello dell'influenza comunista, che per troppo tempo ha rappresentato per l'Italia, non una proposta autonoma di politica estera, ma di spostamento della bilancia a vantaggio dell'URSS) appartengono tutti al repertorio della politica di potenza, dei suoi squilibri, e infine di quel riequilibrio che è — almeno per l'Europa — costituito oggi dalla diarchia russo-americana, si è portati ad esprimere sostanzialmente un giudizio positivo del corso diplomatico seguito dai governi a maggioranza democristiana che si sono succeduti dal '45 ad oggi.

Rammeremo tra poco taluni apporti che hanno caratterizzato, ci sembra, la politica estera italiana dell'ultimo ventennio. Sta comunque di fatto, che, nei confronti di un risorgente nazionalismo, la politica estera italiana si è comportata con cautela ed equilibrio. Da un lato, ha risolto con pazienza la questione di Trieste e del confine orientale (sono rimasti pochi gruppi isolati a reclamare anche oggi che l'on. Fanfani tuteli la frontiera con la Jugoslavia), mentre ha rinviato *sine die* (ed è un errore, ma non di politica estera, bensì di democrazia interna) il regolamento della minoranza di lingua tedesca al confine con l'Austria. In questo modo, pertanto, si sono stanzialmente svuotate le argomentazioni oltranziste dei monarchico-

missini, così che, ogni volta che la DC, coi governi Zoli o Segni o Tambroni, ha fatto ricorso al loro appoggio, non è mai giunta a far deviare in una direzione di nostalgie nazionalistiche la politica estera italiana (l'unico dirizzone dannunziano è stato quello del governo Pella nel '53: e tanto bastò per farlo designare da De Gasperi il capo di un « governo amico », e farlo sconfessare dalla segreteria della DC).

A ripercorrerla ora, dopo vent'anni, la prassi diplomatica italiana appare esteriormente costante e, in complesso, di tranquilla riuscita. Eravamo partiti da una condizione che poteva considerarsi, per certi aspetti, favorevole. È vero che la sconfitta fascista ci aveva privati delle colonie antiche e dell'« impero » così a buon mercato costruito; ma il nostro paese, a differenza della Francia, aveva la fortuna di non dover rispettare un lungo passato di grande potenza. Quello che dunque perdemmo non ci lasciò un marchio di sofferenza; né vi corrispondeva una casta diplomatico-militare che vi fosse tradizionalmente vincolata, come appunto si è manifestato in Francia lungo le due crisi d'Indocina e di Algeria. Non avevamo però neanche da recuperare l'unità nazionale, come era avvenuto per la Germania dopo la sconfitta nazista. Né voglie imperiali in sofferenza, né rimpianti nazionali senza speranza: e, subito, o molto presto (la data si può fissare al discorso di Fulton di Churchill) la nostra acquisizione e la nostra utilità al campo occidentale divennero anche un dato di fatto, di cui occorreva solo saper fare buon uso.

Con quella « dottrina » avremmo cercato questo « buon uso »? Mi sembra che i fatti, visti con qualche distacco, illuminino abbastanza bene i presupposti teorici con i quali fu condotta la politica estera: presupposti che in realtà non si manifestarono mai con un'elaborazione vasta o complessa.

Dal febbraio del 1947 Sforza pose a disposizione del centrismo degasperiano una tecnica della politica estera ispirata a una visione antinazionalistica del nuovo equilibrio europeo. Fece anche di più: convogliò nella sua ideologia quei filoni federalistici, che, già sotto gli ultimi anni del fascismo, si erano venuti elaborando in Italia nell'opposizione di ispirazione socialista democratica o radicale. All'indirizzo di Sforza non mancava dunque la coscienza che si dovesse cercare, in una certa politica estera, se non il complemento indispensabile, certo anche la compatibilità con determinati compiti di politica interna postfascista, tendenti a un inizio di riequilibrio delle due Italie, e a un rilancio economico del paese ai fini di una generale elevazione di tenore di vita. Dobbiamo però subito

aggiungere che non esisté, o non giunse mai a prevalere in questo nucleo ideologico, la nozione che l'Italia dovesse davvero proporzionare la sua politica europeistica (che fu il nucleo del binomio De Gasperi-Sforza) alle esigenze di uno sviluppo di democrazia sociale all'interno, e di incremento del potere politico del movimento operaio. Se così avessero fatto, essi avrebbero davvero svuotato non solo le ragioni della destra nazionalistica, ma anche l'accento dogmatico, e di pura antitesi, della propaganda sostanzialmente prosovietica dei partiti della opposizione di classe. Accadde invece esattamente il contrario: che — nella sostanziale innocenza di fronte ai problemi interni e internazionali di classe, che era propria della direzione di Sforza — la DC insinuasse, fra le ragioni della politica atlantico-europeistica, in primo luogo gli scopi della sua restaurazione dello stato borghese, e la restituzione, anzitutto, della forza capitalistica in Italia.

Non stentiamo ad ammettere che sia spesso pericoloso istituire un rapporto artificiosamente consequenzario tra la politica estera e la politica interna, ed è probabile che sarebbe stato arduo curare, negli anni, una continua proporzione tra le esigenze dinamiche della politica sociale italiana, e conformi rapporti e istituti di politica internazionale. Il fatto è però che questo nesso non fu cercato affatto, o fu cercato solo o prevalentemente nel senso di un'assicurazione anticomunista. Quando avremmo avuto bisogno di condizionare all'interno, sin dall'inizio, il nostro nuovo sviluppo economico attraverso organismi di guida pubblica, di combattere i privilegi, di affrontare sin dalla ricostruzione gli squilibri fra ceti e aree nazionali, accettammo invece le pressioni internazionali (o la voce pretestuosa di esse) persino per reprimere iniziative sindacali; e non vedemmo difficoltà ad una costruzione decisamente liberalistica delle comunità europee, mentre il nostro interesse democratico avrebbe richiesto impulsi dirigistici.

Nello stesso tempo, allargando questo distacco della politica estera dalle esigenze interne che venivano in Italia premendo sul piano sociale, riuscivamo a riprodurre, anche non volendo, l'impressione che in Italia fu sempre diffusa, che la politica estera sia affare di pochi, segreto di chi si intende di cose militari e diplomatiche, e che nulla cambia, del resto, quali che siano i termini delle nostre alleanze e delle nostre ripulse. Se pensiamo per un momento al prestigio che acquistarono, negli stessi anni, le politiche di paesi che pur avevano un crescente bisogno dell'Occidente, come la Jugoslavia o l'India, solo perché non identificavano la gratitudine per gli aiuti con la rinuncia a un proprio giudizio di politica inter-

nazionale, o con il corso dirigistico della loro politica economica, possiamo anche misurare il vuoto di maturità e di partecipazione popolare che la condotta democristiana dovette produrre in Italia nei confronti della politica estera. Chi pensi alla miseria delle argomentazioni che allora circolavano, per cui grossi problemi come il riarmo tedesco nella Ced, o la politica di potenza americana in Asia venivano ricondotti, senza discussione possibile, alla logica del colpo di Praga o delle purghe di Stalin, non può che arrossire anche oggi del livello che, negli anni della guerra fredda, assunse in Italia la comune pubblicistica di politica estera. Certo solo la deliberata ignoranza, che la sinistra fingeva, della tattica di potenza dell'URSS, in quel periodo, eguagliava la tracotanza con la quale la propaganda governativa impose come un'operazione « spirituale » il nostro zelo atlantistico. Il risultato, come abbiamo detto, fu che i migliori continuassero a illudersi su una possibilità operativa di tipo federalistico, in Europa, possibilità che appare oggi quasi ridotta a zero; o che supponessero un corso futuro di crescente autonomia nei confronti della direzione americana, quando questa autonomia è cresciuta, sì, ma solo da parte degli Stati Uniti i quali, divenuti la maggiore potenza mondiale, tendono, senza reticenze, a proclamarsi l'unico stato di grado e in obbligo di esercitare una « polizia della libertà » nel mondo intero, e giudicano quasi tutti gli altri paesi, forse con una eccezione formale per l'URSS, incapaci di proporsi anche solo diagnosticamente i problemi mondiali.

Senza dunque voler prendere troppo sul serio la tesi d'opposizione di quegli anni, che l'Italia sposasse così strettamente la causa atlantica per trovarvi la forza necessaria ad una discriminazione interna di classe, si può ben dire che nella diligenza del nostro atlantismo si fondò la persuasione, anche delle sinistre, che l'ora della rivoluzione era passata e che compito dei partiti di classe fosse quello di tenere soprattutto certe posizioni difensive; e, se mai, di assecondare abilmente — quando si delinè — il movimento di distensione internazionale, per disarmare e screditare il nucleo centrista della direzione generale della politica italiana, così da obbligarlo a prendere finalmente posizione, con meno ricco corredo di argomenti internazionali, sulle grandi questioni sociali ed economiche italiane.

Che resta ancora di quelle posizioni di politica estera?

Constatiamo anzitutto che in tutta la politica italiana di questo dopoguerra è impossibile trovare un filone neutralistico di chiara consistenza. Se ne potrebbe tuttavia ricostruire la vicenda, esile e discontinua, notando che il neutralismo fu, di fatto e non in appa-

renza, la genuina e clandestina politica del PSI quando era legato ai comunisti durante il patto d'unità d'azione; mentre, quando questo si dissolse, il neutralismo fu confermato dal PSI esplicitamente, ma non più creduto, e via via sacrificato sull'altare realistico delle ammissioni atlantiche. È ben vero che solo sotto l'accento neutralistico il PSI ritenne in quel punto di poter compiere la resa all'atlantismo: ma sarebbe ingenuo confondere questo omaggio alla propria tradizione con un'affermazione operante, che avrebbe dovuto costituire materia determinante della ripetuta trattativa per la formazione dei governi di centro-sinistra, mentre non lo divenne mai.

A nostro parere, una seconda componente neutralistica esiste in Italia (oltre che in minori movimenti di dissenso, come fu quello di Unità popolare nel PSIUP, o come è tuttora, nel PSU, il complesso dei gruppi di sinistra) anche nella democrazia cristiana, ed è eminentemente rappresentata dal lapirismo e dai minori raggruppamenti per i quali sono davvero rilevanti il papato giovanneo e la linea del Concilio Vaticano II. Questa linea raggiunge, in qualche tempo e occasione, la stessa politica estera ufficiale italiana; ma insieme, per così dire, vi si spezza, nello sforzo di eludere lo scontro con l'atlantismo del restante e dominante schieramento di centro-sinistra. Parlo del caso della politica estera del ministro Fanfani, che merita un'analisi a parte. Antineutralistica è invece tutta la politica estera rappresentata dai repubblicani, ex socialdemocratici, e dalla maggioranza autonomistica dell'ex PSI: negli effetti pratici (non certo nel contorno delle motivazioni generali) non esiste poi divergenza tra tale politica e quella propugnata da liberali, monarchici e dagli stessi missini più opportunisti.

3. *Prospettiva atlantica e prospettiva neutralista*

L'atlantismo come mezzo e come fine costituisce a tutt'oggi, con la connessa predicazione di lealismo e la recriminazione contro ogni forma di ambiguità, la scelta ufficiale del governo italiano.

La scelta atlantica consiste tuttora in una persistente visione della divisione in blocchi. È vero — lo si ammette da tutti — che il pericolo di una aggressione dall'Est è oggi più smorzato che dieci anni fa. Tuttavia, nella periodizzazione ancora formalmente adottata dal governo italiano, non esiste un punto indiscutibile, nella politica internazionale, che segni realmente il declino della guerra

fredda, e l'inizio di una fase irreversibile (per un tempo prevedibilmente lungo, tale da consigliare un vero e proprio mutamento di registro della politica estera) di competizione pacifica tra l'area occidentale e quella socialista dell'Europa.

Il più esplicito riconoscimento di questo tardivo *ralliement* al dullestismo si trova, per citare una fonte recente e tra le più autorevoli, nelle dichiarazioni del ministro della Difesa Tremelloni all'Assemblea dell'Ueo riunita a Roma. « Non sembra che la minaccia (dall'Est) si sia totalmente modificata da porre in discussione i principi su cui si fonda l'alleanza. Non va dimenticato — in ogni caso — che nel recente passato periodi di distensione relativa si sono alternati a periodi di pericolosa tensione: guerra di Corea, Suez, Cuba, muro di Berlino, eccetera ». Non staremo a sottillizzare sulla imprecisione di analisi cronologica e politica di questi eventi. Suez, che noi si ricordi, non fu una minaccia nel Mediterraneo dall'Est, ma dai conservatori inglesi e dai socialdemocratici francesi; il caso di Cuba è tutto da giudicare, ancora; lo stesso muro di Berlino, odioso quanto si voglia, rientra non in una politica estera sovietica di minaccia, ma di arresto; quanto alla guerra di Corea, è forse meglio lasciare agli storici del ministero della Difesa le loro certezze circa la documentabilità, remota e immediata, del suo inizio.

Ma qui non ci interessa discutere l'esattezza di un discorso storico, bensì la definizione di un indirizzo politico. Dal punto di vista diplomatico-militare del governo italiano la giustificazione dell'atlantismo resta fondata sulla minaccia di aggressione da parte del blocco sovietico. Si parla nel 1966 non diversamente che nel 1950, come non ci fossero state di mezzo la morte di Stalin, la destalinizzazione kruscioviana, e quella, permanente, postkruscioviana; come se ciò che appare agli occhi di tutti, l'asiatizzazione degli interessi mondiali sovietici, fosse ignorato solo dai circoli governativi responsabilmente operanti ai fini di una stabile politica estera italiana.

Agli atlantisti bisogna però domandare che cosa essi cerchino, come modello di regolamento della sicurezza internazionale: se l'equilibrio delle superpotenze (a vantaggio prioritario di quella che ci protegge) oppure un principio di coordinamento delle autonomie nazionali (o regionali) liberamente elaborato e scelto. L'espressione del dubbio, che regna nello stesso campo atlantico, fra queste due posizioni, sta del resto nel tributo di « comprensione » che viene offerto all'infallibilità, ma anche alla fallibilità americana. Nello stesso tempo, va riconosciuto che, mentre la comprensione è un

dono gratuito, l'Italia si è riservata, tra tutti gli alleati degli Stati Uniti, la forma più tenue e meno politicizzata di adesione agli sforzi della politica asiatica degli Stati Uniti: la meno numerosa, la più modesta tra tutte le missioni medico-sanitarie non americane, presenti a Saigon.

L'atlantismo viene dunque ancora presentato ufficialmente in Italia come la partecipazione senza alternative ad una politica « data » di potenza. Questo modo di argomentare non è tanto da censurare per incoerenza; resta invece da sapere se, con il grado di imposizione fiscale cui sono soggetti gli italiani (non più superabile, dice l'on. Preti), e con la rigidità dei nostri pubblici bilanci, la corsa dietro all'autobus americano, a passi più rapidi e lunghi, sia seriamente effettuabile, anche se si può ammettere che la logica dell'atlantismo, astrattamente presa, sia rispettata dagli attivisti dell'integrazione occidentale presso il ministero della Difesa, e nel filone, tuttora dominante, alla sommità della nostra politica estera.

Tuttavia, come abbiamo detto, questa posizione non è poi così monolitica come pretenderebbe.

Vediamo infatti più da vicino la componente non realpolitica, ma pacifistica dell'atlantismo. Per la sua portata diagnostica, essa costituisce, secondo noi, una posizione certo più aggiornata di quella dell'atlantismo « nudo » (uso questa qualifica nel senso di un « realismo » dell'azione atlantica, che ricusa, come astratta e distraente, ogni critica o discriminazione interna: in analogia al concetto sociopolitico di « naked power » formulato da Bertrand Russell in *Power, a New Social Analysis*, Londra 1938, p. 30).

Il primo luogo, questo irenismo atlantico non assume l'alleanza atlantica come un fine indiscutibile e senza appello in sede teorica, ma solo contingentemente; non in tesi ma in ipotesi.

Per i democristiani che assumono ad esempio questa posizione (e vi collocherei a buon diritto, credo, non solo esponenti del settore giovanile della DC, ma più specificamente, anche per un inizio di apporto teorico, i cattolici milanesi della rivista « Relazioni sociali » e « Vita e pensiero ») lo stesso giudizio storico sui rapporti Est-Ovest nel dopoguerra, e sull'egemonia americana nell'alleanza, costituisce un conto aperto. Non ci pare che Fanfani giudicasse ad esempio nel 1962 l'affare di Cuba come lo giudica oggi Tremeloni. Né va senza contestazione, da parte dell'irenismo atlantico, che l'equilibrio tra le superpotenze sia un affare che riguarda esse sole, o che debba risolversi a vantaggio predeterminato di una delle parti. Lo stesso Fanfani chiede, per convinzione personale se non

come atteggiamento ufficiale di ministro, l'accesso alla pubblicità e alla discutibilità internazionale del vantato equilibrio di potenza tra gli stati che si arrogano la *leadership* mondiale.

L'irenismo atlantico è basato sulla credenza che la politica internazionale debba essere fondata su valori (pace, coesistenza tra raggruppamenti di ideologia diversa) che fondino la « sicurezza » di tutti gli stati del mondo. Esso dirà pertanto di darsi primariamente pensiero del disarmo; della conversione progressiva dell'atlantismo, da puro organo di contraggessione militare, in comunità e interdipendenza tra eguali; della necessità di realizzare una progressiva riparazione degli squilibri tra paesi forti e paesi deboli, paesi industrializzati e paesi semicoloniali. Nello stesso tempo, questa dottrina non intende, però, in alcun modo attenuare i vincoli dello stato italiano verso il Patto atlantico e l'integrazione Nato, in quanto suppone che essi costituiscano un equilibrio già raggiunto. Scuoterlo, per deliberazione o per imprudenza, comprometterebbe un patrimonio già esistente di « sicurezza », anzitutto in Europa. Gli irenici sanno bene di dover fare i conti con la routine diplomatica italiana e con la ragion di stato.

In ultima analisi allora l'irenismo atlantico si propone di incrementare, grazie alla pratica di strumenti e rapporti che esorbitano dall'ambito militare, la « certezza » della reciproca credibilità delle intenzioni di pace tra blocco di Varsavia e blocco atlantico.

Operazioni politiche come il viaggio in Polonia del nostro presidente della Repubblica, o il tratto di buon volere effettuato all'Onu dall'on. Fanfani in relazione alla missione di La Pira in Vietnam; l'apertura crescente di rapporti commerciali con l'URSS; l'incremento di scambi culturali tra Roma e le democrazie popolari; l'evidenza sottolineata di buone intenzioni verso alcune aree del terzo mondo — tutto questo, sul terreno dei fatti, è del resto un complesso di prove tangibili di un'intenzione pacifistica che vorrebbe essere assai più espansiva, se non si sentisse nello stesso tempo frustrata da una sua intrinseca impotenza. Ecco perché l'azione degli irenisti atlantici risulta discontinua, e non abbastanza diversificabile — sul piano obiettivo — dall'atlantismo nudo, perché incapace di agire, sì, nel quadro di questo, ma come una molla antinomica. Finisce così che i suoi fautori servano dunque all'atlantismo, pur ritenendo soggettivamente di tendere in realtà a un fine che lo trascenda: il pacifismo internazionalistico e quello ecumenico. Questa fragilità ideologica e pratica si scorge anche dal modo in cui assumono il tema della sicurezza europea, pur restando indecisi sul come volerlo: a favore delle superpotenze o all'interno di una

politica neutralistica. È dunque altrettanto difficile conferire un'evidenza neutralistica vera e propria alle attenuazioni « ireniche » dell'atlantismo cattolico, quanto rilevare un neutralismo esattamente qualificato nell'antiatlantismo dei comunisti. Ma questo non toglie che è proprio sotto l'impulso di una predicazione di pace cristiana, non meno che sotto quello internazionalistico del PCI, che il dissenso antiatlantico popolare tende da noi a qualificarsi eminentemente neutralistico. Afferrato che l'espansionismo di potere americano e l'esigua dissuasione sovietica sono scelte inerenti ad un interesse di « blocco », questo sentimento popolare è nello stesso tempo sostanziato da una sdegnata volontà di dissociazione da siffatte procedure, di spinta verso un'autonomia delle posizioni italiane dai blocchi in generale; di ricerca, se mai, di nuove associazioni, rispondenti ad esigenze più simili alle proprie. Ma per quanto riguarda le due grandi forze-guida, va detto che il PCI può anche muoversi con abili oscillazioni fra le tesi estreme (al limite, sciogliere ambedue i blocchi; oppure, non scioglierli affatto perché insostituibili nella funzione di stringere ancora una notevole forza intorno alla politica estera sovietica) delle linee sulle quali si muove il campo socialista europeo; ma non può prescindere dalla critica, sia pure embrionale, che siffatta abilità suscita alla base. I partiti di governo, come la DC e il PSU, possono più facilmente assumere pure posizioni di vertice, sicuri (o più sicuri) che il seguito popolare non verrà meno, dato che il potere già costituisce da solo un vincolo con gli iscritti e i simpatizzanti. Invece un partito d'opposizione che non ascolti anche i minimi respiri, le riserve mal espresse, le insoddisfazioni sottaciute dall'elettorato nei suoi confronti, è già sulla china discendente delle sue ambizioni. Ecco perché vogliamo supporre che il PCI già incominci a « realizzare » la necessità di un'azione che si differenzi ad esempio dal modello della politica estera sovietica con sfumature di tangibile dissenso dai blocchi, almeno non inferiori a quella in cui il ministro degli Esteri Fanfani si sa distinguere dall'atlantismo disciplinare, quando cerca di collocarsi in una posizione intermedia (almeno nel suo foro interiore e nella sua inventiva semantica) tra Nato, Onu, e Chiesa cattolica.

Naturalmente noi ci rendiamo conto che la difficoltà di essere neutralisti in Italia non dipende solo da Jalta e dal degasperismo, né dalla divisione mondiale in blocchi; dipende dalla ripetizione pedissequa di una serie di argomenti antineutralistici, fabbricati dalla cultura politica della guerra fredda, che tuttora si prolunga non solo per il carattere automatico degli stereotipi, ma per l'obiettivo perdurante dei blocchi come strumenti di azione internazionale, e

per l'autorevolezza che ne emana non solo presso il pubblico di cultura « primaria », ma anche presso una pubblicistica specializzata. Il fatto è, però, che essere neutralisti, o almeno concepire e propugnare un orizzonte politico-culturale neutralistico, è stato sempre difficile (il maestro di tutti noi, Machiavelli, già lo sconsigliava), sin da quando l'idea se ne presentò in un contesto storico-politico molto meno appesantito da componenti economiche e tecnologiche di quello presente. Mi riferisco alla fase conclusiva dei grandi contrasti di religione, quando, insieme all'idea di tolleranza in Gran Bretagna, nasceva sul continente la rivendicazione del diritto di neutralità rispetto ai blocchi dogmatico-politici (come ho rammentato altra volta, tale rivendicazione si legge ad esempio in una lettera del Leibniz del 1669)³. Eppure anche allora la « setta dei neutralisti » sembra non trovar terra in nessun settore diplomaticamente attendibile, tra coloro che infine accettavano di stabilizzare in Europa la pace religiosa. Figuriamoci come diventi dunque obiettabile l'atteggiamento neutralistico oggi, che clamorosi fattori storici sembrano invalidarlo, riducendolo spesso (e calunniosamente) ad una sorta di fuga personale e del tutto soggettiva. Siamo tanto convinti della difficoltà di « fondare » oggi in Europa una posizione neutralistica nella politica internazionale, che eseguiremo noi stessi l'operazione ormai banale di raccogliere il dossier delle obiezioni più correnti: vi aggiungeremo però, via via, le risposte che ci paiono più pertinenti.

a) In una situazione internazionale che tende a conflitti e a sistemazioni mondiali, non c'è luogo per elusioni di tipo negativo: chi si dissocia, è egualmente raggiunto. Si può replicare che, proprio perché è in atto tale tendenza globale (la sua teorizzazione più schietta è come abbiamo visto nei testi ideologici del sottosegretario americano Ball, quando sostiene che solo una potenza di interessi e mezzi planetari come gli USA può valutare le esigenze ed esercitare le operazioni di una strategia della libertà, mentre le altre potenze non possono rendersene che parzialmente conto), occorre levare un'antitesi che ne disarticoli la pretesa, e che ricusi nello stesso tempo di sottostare a una o più formulazioni di essa da parte di blocchi capaci di sostenere una strategia intercontinentale.

Non apparteniamo a gruppi « cinesi » che piattamente identi-

³ LEIBNIZ, *Lettres et fragments inédits*, a cura di Paul Schrecker Alcan, Parigi 1934, p. 81 e n.; cfr. specialmente R. W. MEYER, *Leibniz und die Europäische Ordnungskrise*, Hansischer Gildenverlag, Amburgo 1948; più sommario K. HUBER, *Leibniz*, Monaco 1951, p. 306 ss. Huber fu fatto decapitare da Hitler il 13 luglio 1943 come ispiratore dei fratelli Scholl.

fichino l'azione americana in Asia con un'ispirazione nazista né a quelli realpolitici che, per contro, identifichino l'unità (nella disunione) del campo sovietico con una qualunque modalità della politica di potenza. Nondimeno riteniamo che sia urgente contestare la pretesa identità di una « strategia planetaria » con la difesa della libertà del mondo. La libertà è sintesi di possibilità (esistenza) e valore; e se quest'ultimo viene usurpato ed imposto, si opera una scissione violenta dell'uomo, che non è un genocidio fisico certo, ma il suo presupposto ricattatorio nella teoria della politica. Se vogliamo una riprova addirittura triviale della fallacia di quella presunzione « planetaria », ci appelliamo alla informazione corrente anche tra il pubblico italiano, presso il quale a nessuno davvero risulta che nel Vietnam del Sud gli americani difendano la democrazia e la libertà; basta poi non essere politicamente illetterati, per fabbricarsi da soli una piccola dottrina della distinzione tra autonomia delle scelte politiche e imposizione esclusiva del sistema pluripartitico-parlamentare. Di ciò la cultura americana per prima è ben convinta per quanto riguarda, ad esempio, l'iter della democrazia nel terzo mondo⁴.

Con pari decisione va ugualmente negato che il punto di vista neutralistico non consentirebbe di conoscere e giustificare storicamente le situazioni politiche date, quasi il neutralista fosse qualche cosa di mezzo tra un visionario inafferrabile e una creatura della fantapolitica. Conoscere la realtà delle situazioni internazionali è certamente ammettere che in esse agiscono soggetti, decisi ad immettere nella storia, e a rendervi operanti, determinate credenze assunte come valori. Ma l'atto con il quale si nega l'attendibilità di quelle credenze come valori, mentre è a sua volta un atto politico, non impedisce affatto di conoscere gli eventi in questione nella loro realtà. Chi accetta ogni esistente come valore, chi identifica potenza e ideologia, in realtà stradica la possibilità stessa della contrapposizione delle ideologie, annulla la critica storico-morale degli eventi politici, determina mentalmente un'adeguazione grezza di libertà e realtà (il ragionamento di Ball). Il contrapporsi a qualsiasi formulazione di questo tipo può sembrare donchisciottesco e verbalistico. Ma quando la potenza planetaria da contestare è in possesso di strumenti operativi che non può applicare senza esporsi a una frattura verticale della propria coscienza pubblica, è abbastanza normale che la contestazione le venga anzitutto ed esattamente in ter-

⁴ Per un testo recentissimo, rimando a Irving L. HOROWITZ, *Three Worlds of Development. The Theory and Practice of International Stratification*, Oxford University Press, New York 1966.

mini di coscienza pubblica, cioè di opinione, e di dibattito politico. Il neutralismo è appunto la rivendicazione di questo diritto di contrasto, la negazione della identità libertà-potenza.

b) Sono una conseguenza della grande esperienza antinazista della seconda guerra mondiale tutta un'altra serie di obiezioni antineutralistiche. La cultura politica antinazista di contenuto liberale accusa infatti il neutralismo di riaffermare, col diritto all'autonomia di giudizio e di scelta politica, il nazionalismo ormai sanzionato da due guerre mondiali; e di non essere in grado di fondare, invece, quelle istituzioni soprannazionali in cui solo consisterebbe l'antidoto al nazionalismo. L'autorità di queste obiezioni ha una sua giustificazione seria e meditata in quella coraggiosa interpretazione del fascismo, che apparve in Italia sin dal primo dopoguerra, e che lo definì come la scissione, nella storia italiana, tra liberalismo e valori nazionali, che, associati, avevano costruito il Risorgimento e l'unità nazionale. La stessa dottrina, ci sembra, ha trovato il suo coerente svolgimento nella glorificazione (e delimitazione) della Resistenza come « secondo Risorgimento ».

Noi portiamo vivo rispetto a questo punto di vista, soprattutto perché ha costituito uno dei filoni più intransigenti dell'antifascismo. Lo crediamo tuttavia insufficiente come spiegazione storica del fascismo, in quanto descrittivo di una caratteristica esterna indubitabile, ma incapace di spiegare perché si sia prodotta la scissione liberalismo-nazione. Nello stesso tempo, e per la stessa ragione, dobbiamo dibattere l'estensione di questa formula alla critica del neutralismo.

L'accusa così fondata contro l'inevitabile resurrezione delle scelte « nazionali » (gollismo) da parte del neutralismo è errata anzitutto in sede di metodo. Essa infatti presuppone questa serie di passaggi: per non ricadere nel nazionalismo (cioè nella scissione libertà-nazione) bisogna dare alla libertà un contenuto tanto resistente, da non potersi ulteriormente sopraffare. Questo contenuto deve pertanto prendere forma e garanzia in istituzioni sovranazionali. L'automatismo che queste comportano è largamente compensato, in sede di autonomia, dalla repressione storica dei nazionalismi: il neutralismo rende invece inoperabile tale repressione.

Ora l'errore di questo « montaggio » ideologico consiste nel pensare che l'antitesi del nazionalismo stia in una certa operazione diplomatico-istituzionale (Cee, Comunità atlantica, interdipendenza Europa-America), indifferente allo svolgimento storico-sociale dei singoli paesi che vi sono impegnati. Abbiamo rammentato che la

base di quel « montaggio » sta nell'indirizzo interpretativo in largo senso « liberale » del nazifascismo. Il pregio di esso stava (e sta tuttora) nell'averne colto un elemento sovrastrutturale incontestabile, ma l'errore nel trascurare tutta la storia sociale italiana che ha condotto al fascismo. Quando oggi quella stessa ideologia storiografica propone come soluzione bella e pronta (o comunque da praticare subito, senza far storie) la struttura sovranazionale delle decisioni politiche, essa non fa che ricongiungere il vecchio contenuto prefascista della libertà con la « figura » di nazione, aggiornando la seconda con la lezione antinazionalistica che esce dalla seconda guerra mondiale, e il primo con una nozione di democrazia allargata (più o meno) sino al radicalismo socialdemocratico. Ciò che esula del tutto da questa visione sovranazionale della formazione della volontà politica è la considerazione dei rapporti di classe, e quindi della crescente, capillare partecipazione decisionale del mondo del lavoro: è una visione pertanto intrinsecamente tecnica e conservatrice della politica e delle scelte internazionali. Di qui la sua totale incapacità di penetrare la coscienza popolare (in Italia, come in Germania o in Francia).

Se ripercorriamo la vicenda di tale polemica in questo dopoguerra, per quanto riguarda l'Italia dobbiamo però riconoscere, a parziale discolta della posizione che criticiamo, che essa non ha incontrato mai una discussione mordente in quello che avrebbe potuto essere il solo interlocutore idoneo, il socialismo. Né PSI né PCI presero mai seriamente in considerazione l'operazione « europeismo » nella complessità delle sue componenti. Vi aborrono inizialmente; vi si avvicinarono, benché con diverse distanze, più tardi, mai affrontandone però né le ragioni né le mistificazioni, e consentendo così che, soppesato oggi nella sua realtà di fatto, l'europeismo, nelle sue istituzioni, continui a prescindere sostanzialmente dalle tensioni dalla realtà sociale dei paesi che coinvolge, tanto che esso è comunemente criticato, anche dai suoi fautori, come un apparato di potenza incapace di suscitare la minima partecipazione di base. Ma forse per questa stessa ragione, esso si è anche rivelato incapace (e si rivela sempre più) di elevarsi a quella unità politica sovranazionale che si voleva auspicare. Così stando le cose, proprio l'europeismo, svuotato di un determinante condizionamento di democrazia sociale, ha lasciato sopravvivere tranquilli, e prosperare, i vecchi nazionalismi (gollismo; eccitazione unitaria e neonazista in Germania): altro che farne rimprovero al neutralismo.

D'altra parte noi riteniamo che proprio questa sia la lezione dell'europeismo mancato di questo dopoguerra: aver resa evidente

la riuscita conservatrice di politiche che confermino, al vertice, le forze sociali dominanti, reprimano l'intervento di quelle urgenti e sottostanti, e soprattutto eludano il collegamento e la circolazione tra scelte di equilibrio diplomatico e democrazia delle opzioni economico-sociali delle singole nazioni. È un tema del quale torneremo ad occuparci nel seguente paragrafo, ma che riteniamo fondamentale. Il neutralismo si definisce proprio come il nesso inderogabile tra questi due piani di scelte, e perciò come il rifiuto di vederlo risolto dall'adesione supina a blocchi di potenza planetaria. Da questo punto di vista, la nostra insoddisfazione non va meno verso gli interpreti liberali del superamento del nazionalismo (federalismo italiano; vacuità di una presunta « sinistra europea »; centrismo in politica internazionale dei partiti di democrazia laica e cristiana) quanto verso il suo contrario, l'atteggiamento dei partiti di sinistra, quando ricontrapponevano semplicisticamente l'« indipendenza » nazionale alle ideologie sovranazionali, in realtà pensando come « indipendenza » una velleitaria ipotesi di rovesciamento delle alleanze di qualche stato dell'Europa occidentale verso l'URSS.

Possiamo invece a nostra volta controbattere. L'europeismo, proprio perché costruito senza uno spessore determinante di scelte politico-sociali, non può, o non ha potuto sinora, rintuzzare le pretese dei valori nazionalistici. Il neutralismo solo, invece, prometterebbe di saperlo fare, anche se il suo modo di aderire a gruppi parzialmente integrati da istituti sovranazionali né può promettere un funzionamento liscio e pacifico, immune da differenze interne, né potrebbe acconciarsi ad alleanze così internamente divergenti, da associare i più bei fiori del neocapitalismo e i più impettiti soggetti del campo comunista. Dal punto di vista neutralistico, associazioni sovranazionali comportano non solo che esista e continuamente si elabori il nesso tra politica estera e scelte economico-sociali; ma che esista anche una certa omogeneità o affinità tra le realtà nazionali in cui questo nesso viene esercitato. In altre parole: il federalismo ha sinora caldeggiato, è vero, l'unità politica tra società nazionali di affine direzione capitalistica, ed è tuttavia fallito nel suo proposito di fondo, cioè l'istituzione di strutture sovranazionali vitalmente operanti, proprio perché quel tipo di direzione comprime la partecipazione popolare al controllo e alle scelte dell'economia, e perché per il suo contenuto ideologico il capitalismo non è qualificato a controbattere il nazionalismo altrimenti che con la sopraffazione oggi spesso incruenta dello stato più forte. Il neutralismo non intende sfuggire all'istanza antinazionalistica, ma propone, come quadro e condizionamento, quello di scelte socialiste di

politica generale dei paesi interessati. Siamo così lontani dal sostenere un paradosso, che, sotto sotto, persino l'europeismo ufficiale italiano auspica l'ingresso della Gran Bretagna nel Mec come contrappeso di sicura democrazia (cioè di embrionale socialismo) al nazionalcapitalismo della Francia e della Germania. Nello stesso tempo, e di passata, giova rammentare che il neutralismo è così poco impotente a denunciare i pericoli dell'imperialismo o dell'autoritarismo, che nessun paese, quanto India e Jugoslavia, nel decennio della guerra fredda ha tanto contribuito a costruire l'accusa contro il maccartismo e contro l'imperialismo asiatico degli Stati Uniti — e contro il dispotismo burocratico e accentratore dell'età staliniana in URSS. A quel tempo i federalisti soffiavano invece sulla guerra di Corea, e gli antifederalisti di sinistra (vi includo il PSI della gestione Nenni-Morandi fino al '54) riconoscevano in Stalin il demiurgo della nuova democrazia mondiale.

4. *Conclusioni*

Pur da più sblocchi critici, ci ritroviamo sempre a dover osservare che la scissione tra politica di sicurezza e neutralismo nasce da un nodo ideologico non affrontato: quello del nesso tra le scelte nazionali di politica sociale e di democrazia economica da un lato, di politica della difesa e di rapporti internazionali fiduciari dall'altro. Proviamo a ridistinguere questa difficoltà in punti brevissimi:

1. Siamo favorevoli alla razionalizzazione dei rapporti intereuropei su base fiduciaria, sia perché questa è storicamente matura essendo venuta meno la diffidenza e la tensione della guerra fredda tra le due Europe, sia perché tale razionalizzazione costituirebbe la « faccia » positiva della dissociazione dalla politica eurasiatica degli Stati Uniti, e, non meno, dell'URSS, nella misura in cui è anche questa determinata, come antitesi planetaria degli USA, da moduli e interessi di potenza.

2. Questa razionalizzazione non è però tale, se non assume un'autonomia effettiva di vie nazionali e democratiche al socialismo, le sole che, proprio per la qualifica socialista, sono anche aperte alla costituzione non superficiale e tecnocratica di gruppi regionali aperti, con parziali forme di decisione sovranazionale.

3. Le due proposizioni che abbiamo enunziate costituiscono la condizione neutralistica della politica di sicurezza. Rifiutarle dicendo che ad esse non corrisponde nulla (come viene rinfacciato tanto dal comunismo, quanto dalla simmetrica posizione del federalismo atlantista) deriva dal fatto che ambedue queste posizioni

sono incapaci di una profonda autocritica della loro inefficienza in ordine alla politica estera italiana e alla stessa politica europeistica. Ecco perché insistiamo a pensare che le due linee d'azione, quella di una progressiva sistemazione fiduciaria dell'Europa a Est e Ovest, e quella neutralistica, di autonomia delle lotte nazionali per il socialismo (anche all'opposizione), non solo debbano congiungersi, ma che, nei fatti, non possano non congiungersi.

Noi vorremmo, però, per derivarne una prova *e contrario* e insieme una verifica sui fatti, concludere questa esplorazione con una breve analisi della politica estera fanfaniana, che, dopo tutto, è da qualche anno, sia pure con qualche intermittenza, la politica estera italiana.

Di tutti i *leaders* della nostra politica estera dopo De Gasperi, incluso Saragat, Fanfani è il solo che abbia recato alla Farnesina un non dichiarato filone neutralistico, di origine lapiriana. Si badi che questa affermazione potrebbe essere smentita a piacere. Per esempio: Fanfani caldeggia personalmente l'ammissione della Cina all'Onu: ma perché non ne fa un *casus* da dimissioni quando il governo italiano lo smentisce? Oppure: Fanfani ha sostenuto nel Patto atlantico la linea di minor distacco da de Gaulle, al fine di evitare una rottura totale; si può ben pensare che la giustificazione di questa linea stia in una adesione almeno virtuale alla tesi della dissociazione operata da de Gaulle, tra alleanza e integrazione atlantica. Sarebbe un punto di vista in direzione neutralistica. Tuttavia se il ministro assicurasse che la sua è solo un'arte di giudizio temporeggiamento, ai fini della pura e semplice ricomposizione atlantica, sarebbe impossibile smentirlo. Potremmo allineare una serie di altri esempi, che collocano la politica di Fanfani non al centro dell'atlantismo, ma in un difficile punto d'incontro dell'universalismo dell'Onu, dell'ecumenismo cattolico e del lealismo occidentale. Ebbene, un neutrale che abbia queste componenti, per quanto giustapposte e persino contraddittorie, sarebbe ai nostri occhi già molto interessante. Tra l'altro, l'onorevole Fanfani ha preso su di sé, con un impegno ignorato da tutti gli altri ministri atlantici, un sondaggio bilaterale e multilaterale ai fini di una conferenza paneuropea, primo passo proposto da Gromyko per la politica di sicurezza. In quasi tutti i contatti internazionali, il ministro non solo ha « sondato » i suoi interlocutori, ma ha voluto che il termine di « politica di sicurezza » apparisse esplicito nei comunicati congiunti: da quello italo-olandese di Roma, a quello italo-turco di Ankara. (Questa formulazione s'è però attenuata nel comunicato conclusivo dei colloqui romani di Podgornyj).

Ora noi siamo molto solleciti di sapere che cosa intenda per politica di sicurezza il governo italiano, e cerchiamo documenti che lo spieghino ormai in modo chiaro e scoperto. Il più utile è forse il discorso pronunciato da Fanfani alla Commissione esteri della Camera l'11 luglio, anche perché in esso il ministro ha voluto dare la massima espansione espositiva a questa nuova ricerca di « sistema » degli stati europei.

Ebbene, tutto ciò che ne abbiamo ricavato è che il governo italiano accetta, sì, il concetto di politica di sicurezza come sgravio progressivo degli impegni militari, di produzione di strumenti diplomatici di garanzia e di crescente cooperazione tra singoli stati dei due gruppi, ma nello stesso tempo riafferma la insostituibilità e irreversibilità della Nato, cioè praticamente quella visione stabilizzata (che soprattutto i comunisti ci sembrano — tra i grandi partiti italiani — condividere) dei rapporti tra Est e Ovest, la quale recherebbe, certo, un qualche alleggerimento dei bilanci militari sinora affrontati dai popoli dei due campi, ma non darebbe alcuna interpretazione effettiva a quella « autonomia europea » che, in ultima analisi, è la sola ipotesi di dissociazione efficiente, incisiva, dalle nuove forme dell'imperialismo contemporaneo.

Che cosa determina questa mancanza di peso del neutralismo fanfaniano? Probabilmente molti fattori, alcuni noti e altri meno. Per esempio Fanfani ha già provato una volta la sconfitta (1958), nel suo tentativo di mettere in disarmo la routine della Farnesina; e non intende riaffrontare una battaglia di uffici senza aver prima tentato quella politica (che è però di politica generale) nei confronti del filoamericanismo esclusivo ed acritico della maggioranza DC. Egli stesso è forse convinto che, data la penetrazione dell'atlantismo nella nostra vita nazionale, è possibile tentare un filone neutralistico « dentro » l'atlantismo, mentre sarebbe una battaglia perduta tentare di eroderlo dal di fuori. Sono tutte ragioni che meritano considerazione. Nondimeno, anche se ne aggiungessimo altrettante, e non ne avremmo difficoltà, la vera pietra di paragone di una politica di sicurezza, che è il problema tedesco, resta fuori della considerazione di Fanfani, e dimostra perciò il carattere delusorio di un sondaggio, di una iniziativa, la quale al più presto potrà rendere altri approcci cordiali tra l'Italia e l'Est europeo, ma senza produrre nuove prospettive alla politica europea.

Al pari dei comunisti, che non sanno ancora se vogliono la scissione perdurante, o il rischio certamente bruciante ma suggestivo dell'unificazione tedesca (a condizioni socialiste che il PCI stesso dovrebbe e potrebbe incominciare a discutere con la Sed) a

patto di un'effettiva neutralizzazione, il governo italiano, mentre continua a biasciare la vecchia formula erhardiana dell'autodeterminazione pantedesca, non sa affatto in proposito che cosa scegliere. Ora è assolutamente inutile perdersi dietro il problema della sicurezza europea, se non si ha nulla da proporre per la Germania. La sicurezza europea è la sicurezza della Germania e con la Germania. Se si ritiene che non esistano mezzi « europei » per determinarla, si fa benissimo a restare buoni e tranquilli a dormire sul letto atlantico.

Ma non ha allora alcun senso prendere in esame la « sicurezza europea ». Non fa disonore a nessuno pensare in questo modo. Dopo tutto, Berlino, forse Praga e di certo Varsavia condividono quel pessimismo, e vogliono perciò non il « superamento » ma il rafforzamento del blocco di Varsavia. Ma mettersi, o dire di mettersi, dal punto di vista della politica di sicurezza europea, e tacere intorno al problema tedesco, è una incoerenza che si sconta. Si sconta col risultato epidermico, cioè, del sondaggio stesso, del tentativo che si conduce. Naturalmente si può dissimulare tale superficialità esibendo un miglioramento di rapporti, di scambi, di nobili parole tra Roma e Varsavia, ad esempio, o tra un Patolicev e un Agnelli. Ma questo non cambia nulla: la politica di sicurezza resta dov'è, esattamente al punto, cioè, nel quale non si osa dichiarare apertamente una battaglia a sfondo neutralistico, graduale quanto si voglia, ma con una componente specifica, la « negazione » dialettica dei blocchi.

Noi non vogliamo ora attribuire a Fanfani una sordità, o un'astuzia, che lo arrestino fatalmente su questo cammino: intendiamo solo indicare quelle che ci sembrano obiettivamente le condizioni, senza le quali si può fare perfettamente a meno di « nuove » politiche estere, restando attenti, ma indifferenti, a quelle prodotte dalle potenze planetarie (USA, URSS, Cina), e occupati in altri compiti, del resto non meno importanti, di politica interna: senza ignorare però che anche questi sono egualmente condizionati dal « sistema » entro il quale si sarà rimasti inerti. Le preoccupazioni italiane e tedesche di un « gap » tecnologico, ad esempio, rivelano, sul terreno di fatti tangibili, siffatta interdipendenza. Né vorremmo che in Italia si perpetuasse l'attuale disattenzione ai pericoli che sono insiti nel ritmo sempre più meccanico delle decisioni politiche dei paesi di potenza planetaria, gli Stati Uniti in primo luogo, dove la presunzione scientifica della « strategia », con i suoi addentellati logici, tecnologici, industriali e militari, comanda le modalità decisionali di vertice. Un matematico americano, il Rapaport, ne ha

fatto, che io sappia, la critica teorica più stringente, e il problema è vivissimo nella cultura americana: quella neutralistica italiana ha invece continuato ad ignorarlo.

Mettiamo dunque al termine (ma avremmo potuto evocarlo all'inizio) anche questo aspetto del « decidere » in politica estera, a proposito — per quanto riguarda la presente comunicazione — dei problemi concernenti la « sicurezza europea » e l'apporto, ad essa, della politica estera italiana. Questa non avanzerà in profondità sinché non avrà tenuto conto delle strutture concettuali delle grandi politiche di potenza, come — lo abbiamo ribadito — dei nessi incancellabili fra scelte internazionali e scelte interne politico-sociali. Se per neutralismo vogliamo intendere anche la spregiudicatezza, l'indipendenza di tali analisi, la risolutezza nel prescindere, in esse, dal peso impositivo dei grandi, reali, concretissimi blocchi, ai quali il pensiero infine non ha alcun motivo, prendendone atto e conoscenza, di inchinarsi — noi accettiamo senza contrasto questo significato « dilatato » del termine. Ma ci preme soprattutto prevenire che, nel suo senso più ristretto in cui lo abbiamo qui adoperato, esso non venga anche troppo presto sopraffatto dalle politiche espansionistiche delle potenze « medie » (Germania e Giappone, secondo una preziosa indicazione di George Kennan), che già si sono poste sulla linea di una politica « indipendente » di affermazione « nazionale ».

L'ITALIA, LA IUGOSLAVIA E LA QUESTIONE DI TRIESTE

1. *Gli accordi di Londra*

Dalla fine della prima guerra mondiale, fino praticamente al 1955, i rapporti statali fra Italia e Jugoslavia non si può dire siano mai stati sinceramente amichevoli, anche se le classi dirigenti dei vari popoli che compongono quel paese, dalla fine dell'800 fino alla costituzione dello stato iugoslavo, nutrivano per l'Italia una particolare simpatia fondata su una coincidenza di interessi politici tra l'Italia del Risorgimento e i popoli dell'Europa centro-orientale che anelavano a conseguire la loro indipendenza e unità nazionale.

Agli occhi dei popoli delle cinque principali nazionalità che costituiscono la Jugoslavia di oggi, l'Italia era il paese che più di ogni altro aveva lottato per mezzo secolo contro il sistema plurinazionale asburgico in nome, appunto, del diritto all'indipendenza e all'unità nazionale. La lotta contro l'Austria-Ungheria per l'affermazione dei principi di autodeterminazione del Risorgimento italiano esercitavano presso gli slavi del sud un grande fascino e una grande popolarità, anche se mista, in verità, a un vago timore della potenza che lentamente si andava formando vicino ad essi.

Elencando singolarmente i vari popoli iugoslavi questi sentimenti di simpatia verso l'Italia erano particolarmente intensi fra i serbi specialmente dopo l'annessione della Bosnia Erzegovina da parte dell'Austria, nel 1908, che spinse la Serbia su una direttrice di marcia antiaustriaca. Fra i nazionalisti serbi gli ideali del Risorgimento italiano trovavano una particolare risonanza per l'analogia profonda che essi pensavano esistesse nella meccanica dell'unità nazionale iugoslava con quella realizzatasi in Italia. Basta citare, a tal proposito, la pubblicazione del giornale nazionalista fondato da Jovanovic nel 1911 che con il significativo titolo « Pijemont » intendeva marcare un'analogia storica che assumeva un valore straordinario se si considera che non si trattava di un riferimento storico remoto, ma estremamente vicino, quasi contemporaneo.

Ancora più amichevoli erano i sentimenti dei *montenegrini* per i quali i rapporti con l'Italia avevano un carattere speciale fondato soprattutto sui legami di parentela esistenti fra i Savoia e i Petrovic,

dopo il matrimonio di Elena con Vittorio Emanuele. Per quel piccolo, ma politicamente dinamico, popolo, l'Italia era il grande paese vicino guidato dal « genero » o dal « cognato » di tutti i dirigenti montenegrini i quali, essendo un po' tutti parenti fra di loro, data la struttura sociale del paese organizzato in clan, si sentivano di converso un po' tutti parenti degli italiani.

Oltre a ciò, dagli ultimissimi anni dell'Ottocento fino alla sparizione di quel regno, gli italiani esercitavano una grande influenza nel Montenegro anche economica (ad esempio il monopolio dei tabacchi era gestito da una società italiana) a mezzo di una piccola ma efficiente schiera di artigiani i quali, in una società agricolo-pastorale come quella montenegrina, costituivano una parte importante della classe dirigente produttiva nella quale praticamente erano integrati. Anche grazie ad essi nel Montenegro esisteva addirittura un certo bilinguismo che trovava i suoi appariscenti aspetti nelle intestazioni delle cartoline postali di stato stampate in serbo e in italiano, mentre frequente era l'uso di insegne in italiano nelle botteghe degli artigiani. Infine non poche parole di « argot » montenegrino avevano, e ancora hanno, radici italiane.

Anche fra i *croati* l'Italia occupava un posto importante soprattutto per la comune direttrice di marcia antiasburgica. Tuttavia i rapporti tra italiani e croati erano sempre improntati da una certa reciproca diffidenza alimentata dalla politica austro-ungarica la quale, sulla base del principio « divide et impera », cercava di mettere l'una contro l'altra le due nazionalità principalmente nelle città dell'Istria e della costa dalmata, ove esistevano numerose comunità di italiani, sfruttando anche il tradizionale contrasto città-campagna poiché esse erano per lo più concentrate nei centri urbani mentre il contado vicino risultava a stragrande maggioranza abitato da slavi. Malgrado queste incomprensioni artificialmente montate bisogna però notare che la cultura italiana esercitava una notevole influenza in Dalmazia e nell'Istria in difficile competizione con la cultura tedesca (non va dimenticato che i marinai croati dovevano imparare il tedesco che era la lingua della marina) che risultava predominante nella Croazia continentale. A queste contrastanti condizioni dei legami tra italiani e croati bisogna aggiungere come ulteriore elemento di avvicinamento la comune confessione religiosa, che nel popolo croato è particolarmente sentita come retaggio di una difesa contro la snazionalizzazione tentata nei secoli passati da musulmani e ortodossi, che spinse i croati a trovare nella chiesa romana un centro di rifugio più di natura politica che propriamente religioso o spirituale.

Più o meno analoghi erano i sentimenti verso l'Italia degli *sloveni* anche se più limitati: essi infatti subivano con una certa disciplina la dominazione dell'Austria che — in mezzo millennio, imponendo come lingua ufficiale il tedesco ed esercitando una notevole influenza economica grazie al massiccio impiego di capitali industriali nella regione posta in posizione geografica centralissima nel complesso territoriale dell'impero — aveva pressoché spento ogni tendenza verso l'unità slava del sud. Pur fedeli sudditi dell'impero gli sloveni tuttavia mantenevano parecchi legami con gli italiani soprattutto attraverso il polo di attrazione rappresentato da Trieste, città che — pure a prevalenza italiana — era considerata una specie di capitale morale della Slovenia, poiché in essa si concentrava la parte più europea e meno provinciale degli sloveni dell'impero.

Scarsi e di poco interesse invece i rapporti con i *macedoni* il cui peso politico e culturale in Jugoslavia è stato sempre modesto non soltanto per l'arretratezza della regione ma anche per le condizioni di quel popolo che appare spiritualmente incerto e diviso nella scelta di un centro di gravitazione fra Grecia, Bulgaria e Jugoslavia.

2. *Il Patto di Londra e l'opposizione degli iugoslavi dell'impero*

Naturalmente con questi presupposti la partecipazione italiana alla guerra contro l'Austria-Ungheria aveva avvicinato ancora di più le classi dirigenti iugoslave all'Italia. Oltre alla solidarietà di lotta si aggiunsero — specialmente da parte dei serbo-montenegrini — sentimenti di gratitudine per l'opera di salvataggio fatta dalla flotta italiana nella ritirata del 1916 dell'esercito serbo.

L'amicizia tra italiani e iugoslavi subì però la prima grossa incrinatura non appena furono note nel 1917, grazie all'apertura degli archivi russi operata dai bolscevichi, la clausole del Trattato di Londra che attribuivano all'Italia una parte della Dalmazia e larghi territori in Istria abitati prevalentemente da sloveni e croati. Contro le clausole del Patto di Londra la lotta fu particolarmente accanita da parte dei croati, mentre gli sloveni e i serbi sembravano piuttosto indifferenti alle conseguenze che da esse sarebbero derivate. In particolare, attivissimo nella protesta si dimostrò un ardente patriota iugoslavo, l'ex sindaco di Zara, Ante Trumbic, che capeggiava un comitato degli iugoslavi dell'impero costituitosi a Londra all'indomani dello scoppio della guerra. Le proteste del Comitato

iugoslavo londinese furono di tale intensità e condotte con tale perseveranza da lasciare veramente sorpresi e ammirati non soltanto per l'accanimento ma anche per la fantasia con cui esse furono rivolte in tutte le direzioni. I suoi rappresentanti, infatti, non esitarono ad utilizzare tutti gli elementi storici, politici, geografici, psicologici offerti dalla situazione per sostenere le loro tesi. Ad esempio il Comitato iugoslavo di Londra, rivolgendosi agli alleati, li invitò a meditare sul fatto « che le clausole del Patto di Londra avrebbero spinto le truppe slave del sud a resistere ad una eventuale invasione italiana con coraggio e determinazione se i loro territori fossero stati fatti oggetto di contrattazione diplomatica »¹. Tale argomento fu poi sostenuto — non si sa con quanta veridicità storica — esaminando la condotta italiana della guerra che — risultando più di posizione che di movimento — offrì a molti iugoslavi la convinzione che « la predizione del Comitato iugoslavo (di Londra) s'era mostrata corretta » giacché « le dodici offensive preparate numericamente e in altro modo con immensa superiorità italiana furono spezzate dalla resistenza delle truppe iugoslave »². Tale tesi fu poi seguita dall'altra, secondo la quale il vero e proprio crollo dell'Austria-Ungheria venne provocato dalla rottura del fronte di Salonico, e non a Vittorio Veneto, con lo scopo di neutralizzare i richiami al contributo italiano alla vittoria effettuati dai governi italiani in sede di trattato di pace per esigere l'integrale applicazione del Trattato di Londra.

In effetti nel sostenere le proprie tesi, nel corso delle battaglie diplomatiche seguite alla fine della guerra mondiale, gli iugoslavi dimostrarono una spregiudicatezza che arrivò perfino al comico particolare della presentazione a Wilson di una carta geografica falsa grazie alla quale la catena delle Caravanche, che ancor oggi divide la Jugoslavia dall'Austria, risultava spostata parecchi chilometri più a nord per includervi oltre che Klagenfurt l'intera Carinzia la quale, sia pure tedesca a grande maggioranza ma con numerose minoranze slovene, era reclamata dal nuovo stato non soltanto per motivi etnici ma anche geografici...

Tuttavia, malgrado l'intensa propaganda contro le rivendicazioni italiane, il Comitato iugoslavo di Londra cercò sempre avvicinamenti in Italia e, in verità, vi trovò sempre una grande com-

¹ P. D. OSTOVIC, *The Truth about Yugoslavia*, Roy Publishers, New York 1952, p. 69.

² P. D. OSTOVIC, *op. cit.*, p. 69. Gli iugoslavi sostenevano che il nerbo delle truppe austro-ungariche sul fronte italiano era formato da reggimenti croati e sloveni.

preensione nei settori più democratici della vita politica italiana. Incontri ebbero luogo fra Frane Supilo e Bissolati, fra Trumbic e Salvemini, mentre larghi settori dell'opinione pubblica democratica italiana non esitavano a considerare ingiuste e da rivedere quelle clausole del Trattato di Londra che assegnavano all'Italia territori etnicamente non italiani. Anche grazie a tali incontri il 16 aprile 1918 ebbe luogo a Roma, su iniziativa di gruppi democratici italiani, un Congresso delle nazionalità oppresse dall'Austria a cui parteciparono rappresentanti polacchi, cecoslovacchi, romeni, italiani e iugoslavi con lo scopo non soltanto di rafforzare le resistenze antiaustriache esistenti nell'impero asburgico, ma anche di indicare nuove prospettive nelle sistemazioni nazionali che sarebbero seguite alla guerra. Fra le mozioni approvate una di particolare importanza fu presentata dai rappresentanti italiani e iugoslavi sotto forma di un accordo chiamato poi Patto di Roma che testimoniava come in Italia gli elementi democratici, unici sostenitori dei veri motivi ideali della guerra rappresentati dalla riaffermazione del principio dell'autodeterminazione, vedessero con favore la creazione della Iugoslavia. Nella mozione finale un capitolo riguardante i rapporti fra i due popoli affermava testualmente:

1) Nei rapporti fra la nazione italiana e la nazione dei serbi, croati, sloveni, conosciuta anche sotto il nome di nazione iugoslava, i rappresentanti dei due popoli riconoscono che l'unità e l'indipendenza della nazione iugoslava sono interesse vitale dell'Italia, come il completamento dell'unità nazionale italiana è interesse vitale della nazione iugoslava. Per queste ragioni i rappresentanti dei due popoli si impegnano a sviluppare ogni loro azione affinché, durante la guerra e al momento della pace, gli scopi delle due nazioni siano interamente ottenuti,

2) affermano che la liberazione del mare Adriatico e la sua difesa contro ogni presente ed eventuale nemico, sono un interesse vitale dei due popoli,

3) s'impegnano a risolvere amichevolmente, anche nell'interesse dei futuri buoni e sinceri rapporti fra i due popoli, le singole controversie territoriali sulla base dei principi di nazionalità e del diritto dei popoli di decidere della propria sorte e in modo da non ledere interessi vitali delle due nazioni che saranno definiti al momento della pace,

4) ai nuclei di un popolo che dovessero essere inclusi nei confini dell'altro, sarà riconosciuto e garantito il diritto al rispetto della loro lingua, della loro cultura e dei loro interessi morali e economici.

3. I contrasti italo-iugoslavi del primo dopoguerra

Purtroppo i nobili propositi tracciati dal Patto di Roma furono travolti principalmente dalla intransigente richiesta italiana, in sede di trattato di pace, di attuare integralmente il Trattato di Londra malgrado contemplasse l'attribuzione all'Italia di terre manifestamente slave come l'alta valle dell'Isonzo, mezza Istria, la Dalmazia con l'assurda enclave di Zara. Tuttavia se le rivendicazioni italiane parlavano di « diritti », che si potevano riassumere in quello di conquista, altrettanto petulanti erano le richieste dei nazionalisti iugoslavi (specialmente croati) i quali parlavano dei « diritti » di una « nazione slava del sud con le sue naturali frontiere dall'Isonzo a Salonico »³, mentre nella prima riunione del parlamento iugoslavo, nel marzo 1919, nella risposta al discorso della corona pronunciato dall'allora reggente, e poi re, Alessandro di Jugoslavia, l'ordine del giorno votato parlava addirittura di una « nazione intera a Gorizia e a Trieste, in Istria e a Fiume »...

In sostanza i rapporti italo-iugoslavi trovarono le prime remore sin dalla costituzione della Jugoslavia (1° dicembre 1918) per via della complicata situazione etnica dei territori di confine e per l'urto dei rispettivi nazionalismi entrambi vittoriosi, entrambi colti di sorpresa — e pertanto entrambi impreparati — dalla improvvisa e non prevista sparizione del sistema plurinazionale dell'Austria-Ungheria. Di chi fosse la responsabilità è ancora difficile dirlo: se da un lato lo stato maggiore italiano era ossessionato dal problema della sicurezza delle frontiere secondo una tradizionale strategia delle montagne⁴, allo stesso criterio si aggrappava lo stato maggiore serbo. Mentre l'Italia si appellava al Trattato di Londra, la Jugoslavia si appellava ai principi predicati nel corso della guerra e per di più trovandosi di fronte ad un delicato periodo di transizione nel processo di formazione dello stato doveva accogliere tutte le istanze delle correnti politiche e in particolare quelle nazionaliste le quali, specialmente quelle croate, premevano per una soluzione che, rimettendo in discussione i trattati, si avvicinasse ai principi dell'autodeterminazione.

Il più grosso e clamoroso contrasto si verificò negli anni fra il 1919 e 1920 per la sorte di Fiume che il Trattato di Londra prevedeva dover essere eretta a città libera, mentre i nazionalisti

³ Discorso del deputato Pavelic (da non confondere con Ante, il capo ustascia) alla Skupcina, 2 dicembre 1918.

⁴ « Le porte dei barbari devono essere in nostre mani »: Enrico CAVIGLIA, *Diario*, Casini, Roma 1952, p. 53.

italiani ne reclamavano l'annessione insieme alla Dalmazia. L'avventura di D'Annunzio, forzando la situazione con l'occupazione della città, portò all'esasperazione la vertenza: « perché bisogna dirlo, se da una parte c'erano i nazionalisti italiani, dall'altra i nazionalisti iugoslavi non erano certo meno rumorosi. La saggezza era assente da quei due nazionalismi, sull'una come sull'altra sponda dell'Adriatico »⁵.

La conclusione delle polemiche italo-iugoslave, anche se poi aveva rinunciato alla Dalmazia, fu che l'Italia democratica in un certo qual modo s'era assunta la responsabilità dell'avventura fiumana sostituendosi a D'Annunzio e aveva incluso nelle sue frontiere quasi mezzo milione di slavi, cosa che, malgrado la ratifica iugoslava praticamente avvenuta con il Trattato di Rapallo, aveva sostanzialmente deluso gli iugoslavi e li aveva spinti sempre più lontano dall'Italia, giacché ai loro occhi « nelle sue ambizioni imperialiste l'Italia tradiva la sua storica missione e invece di diventarne *leader*, essa diveniva nemica degli iugoslavi oppressi dagli austro-ungarici »⁶.

4. *La politica del governo fascista*

Il fascismo naturalmente aggravò la situazione non soltanto per le persecuzioni delle quali furono oggetto gli slavi dell'Istria e di Fiume contro i quali fu operata una politica di completa snazionalizzazione (chiuse le scuole di lingua slovena e croata, eliminata ogni rappresentanza politica ad ogni livello dai comuni al parlamento ove nel 1924 erano presenti 5 deputati)⁷ ma anche per l'incoerente politica estera dello stato italiano nei confronti dello stato iugoslavo, condotta con un alternarsi di minacce e professioni di amicizia. Ad esempio il trattato quinquennale di amicizia stipulato il 27 gennaio 1924 fu presentato dalla stampa fascista come una scelta fatta dalla Jugoslavia tra « la pace e la guerra »⁸, cosa che, naturalmente, lungi dal porre quell'accordo come una sanatoria e una concreta base per migliorare i rapporti fra i due paesi, alimentò

⁵ Federico CHABOD, *L'Italia contemporanea (1918-1948)*, Einaudi, Torino 1961, p. 24.

⁶ P. D. OSTOVIC, *op. cit.*, p. 59.

⁷ Per sottrarsi alle persecuzioni fasciste fra il 1923 e il 1930 circa 70.000 sloveni e croati dei territori italiani si rifugiarono in Jugoslavia. Su 31 condannati alla fucilazione dal Tribunale speciale fascista 19 furono sloveni e 5 croati.

⁸ Luigi SALVATORELLI, *Il fascismo nella politica internazionale*, Guanda, Parma 1946.

tutte le diffidenze iugoslave che si vedevano trattare con alterigia. Questo tipo di politica dell'Italia fascista, che nello stipulare trattati di amicizia minacciava in pari tempo gli stessi amici contraenti, anche se portava da un lato agli accordi di Nettuno del 20 luglio 1925, che regolavano lo *status* degli italiani di Dalmazia nel seno dello stato iugoslavo e le relazioni fra l'enclave di Zara e il resto del territorio dalmata, portava egualmente alla tensione del gennaio 1927 allorquando il governo fascista melodrammaticamente denunciò concentramenti dell'esercito iugoslavo ai confini dell'Albania sulla quale l'Italia esercitava una specie di tutela, se non addirittura di protettorato.

Ancora di più, mentre rinnovava nel 1929 il trattato di amicizia quinquennale, senza peraltro aggiungere alcunché di nuovo alla freddezza dei rapporti italo-iugoslavi, il governo italiano lo nullificava instaurando una pronunciata amicizia con l'Ungheria della quale appoggiava esplicitamente la lotta revisionista, la qual cosa, oltre a infliggere un colpo mortale alla sistemazione dell'Europa orientale e danubiana uscita fuori da Versailles, minacciava direttamente la Jugoslavia, che aveva nelle sue frontiere oltre mezzo milione di ungheresi concentrati in un compatto nucleo, in Voivodina, a ridosso delle frontiere con l'Ungheria.

Nello stesso tempo la pur modesta pubblicistica italiana dedicata alla Jugoslavia non tralasciava mai di parlarne con disprezzo definendola una creazione « artificiale per merito particolarmente della Francia che aveva forti interessi politici ed economici nella penisola balcanica »⁹, negando qualunque valore allo sforzo degli iugoslavi di costituire un loro stato poiché esso era nato « per necessità diplomatiche straniere e per gelosie di grandi potenze egemoniche e non per intimo rivolgimento interno venuto a maturazione »¹⁰, contestandone ogni elemento di unità politica e storica, qualificando il paese « come il trionfo della diplomazia sulla geografia, sulla storia, sull'economia, sull'etnografia »¹¹. Il foglio d'ordine del PNF il 17 novembre 1927 addirittura accennò con sottintesi imperialistici alla « elefantiasi territoriale della Jugoslavia » definita « una specie di Austria riveduta e peggiorata »¹².

La tensione fra i due paesi raggiunse punte piuttosto aspre nel 1934 per le accuse rivolte apertamente da Belgrado all'Italia

⁹ SOLARI-BOZZI, *La Jugoslavia sotto la dittatura*, Istituto per l'Europa orientale, Roma 1933, p. 62.

¹⁰ M. BASSI, *La crisi politica in Jugoslavia*, Anonima romana editoriale, Roma 1930, p. 37.

¹¹ M. BASSI, *op. cit.*

¹² Luigi SALVATORELLI, *Il fascismo nella politica internazionale*, cit.

di essere responsabile in un certo qual modo dell'uccisione di re Alessandro per l'ospitalità concessa ai nazionalisti croati e a Pavelic in particolare, accusato di essere il mandante dell'assassinio e del quale fu chiesta l'extradizione. Un giornalista italiano, Francesco Maratea, recatosi per il « Messaggero » a Belgrado per i funerali di re Alessandro, scrisse della drammatica atmosfera di ostilità esistente nella capitale iugoslava in quei giorni nei confronti dell'Italia al punto che sembrava dovesse sfociare in un attentato al duca di Spoleto inviato colà in rappresentanza del re d'Italia ai funerali del re iugoslavo¹³.

Solo nel 1936, di riflesso con quello che in pari tempo la Jugoslavia andava formulando verso la Germania, si ebbe un certo avvicinamento ad opera del governo di Milan Stojadinovic. Tuttavia, malgrado da parte italiana si vedesse nel governo paternalistico di Stojadinovic i germi di un sistema di governo assai vicino a quello fascista, anche tale avvicinamento fu più formale che sostanziale e destinato ad alterne fortune determinate dalla incoerenza della politica estera del governo italiano.

La politica ostile dell'Italia fascista verso la Jugoslavia trovò la sua conclusione nella aggressione del 1941 nella quale dalla politica di difesa militare, con l'annessione di territori slavi praticata dopo la prima guerra mondiale, si passò direttamente alla politica imperialista. Nello smembramento che seguì al crollo della Jugoslavia, l'Italia partecipò in modo preponderante sia con annessioni dirette (metà della Slovenia incorporata come provincia al territorio nazionale e annessione della Dalmazia) sia indirette con la attribuzione del Kosovo Metohija all'Albania e la ricostituzione del Montenegro sotto protettorato italiano. Infine con l'imposizione di un principe Savoia a capo dello stato ustascia croato.

In sostanza tutte le previsioni dei più accesi nazionalisti iugoslavi sulla natura imperialistica dell'Italia trovavano puntuale conferma, in quel che era l'Italia del 1941.

5. *Dalla guerra partigiana all'occupazione iugoslava di Trieste*

La grande occasione di una solidarietà e di una amicizia nuova, fondata su ideali e interessi comuni fra italiani e iugoslavi, si realizzò a partire dall'8 settembre 1943. Al momento della disgregazione dell'esercito italiano, i reparti di stanza in Jugoslavia ven-

¹³ Francesco MARATEA, « Paura a Belgrado », in *Avventure in tutto il mondo*, Edizioni Radio Italiana, 1953.

nero a trovarsi in una difficile situazione, presi fra i due fuochi: dei tedeschi contro i quali dovevano sparare e dei partigiani contro i quali avevano sparato per tre anni. E malgrado gli anni di dura lotta fra esercito italiano e partigiani iugoslavi quest'ultimi si comportarono verso il primo con singolare moderazione. Piuttosto che inferire contro i nemici di ieri cercarono invece di accoglierli in quanti più potevano nelle loro file, pur ponendo come prima condizione il disarmo e la consegna delle armi alle formazioni partigiane slave.

Passato il primo periodo di diffidenza i risultati che si videro dettero la prova eloquente che l'odio e i contrasti reciproci non avevano impedito che ben 40.000 soldati italiani¹⁴ si schierassero con i partigiani combattendo contro i tedeschi: un numero veramente imponente confrontato alla relativamente modesta partecipazione italiana alla lotta partigiana in altri paesi balcanici (Grecia ed Albania), pari ad un terzo dei partigiani operanti in Italia. Va inoltre tenuto conto che nel calcolo non sono inclusi gli italiani dell'Istria e di Fiume la cui partecipazione alla guerra partigiana antitedesca si fuse con quella degli slavi a parità di condizione e senza distinzioni di nazionalità.

Tuttavia questa fraternità d'armi, pur costituendo un elemento nuovo di amicizia, diciamo umana, fra italiani e iugoslavi, che vennero a trovarsi ancora una volta in meno di un trentennio fianco a fianco contro i tedeschi¹⁵, non poteva chiudere il capitolo dei contrasti tra Italia e Jugoslavia sulla delimitazione delle frontiere, rimasto aperto all'indomani della prima guerra mondiale. E puntualmente gli stessi contrasti si presentarono dinanzi ai due paesi con esasperata drammaticità poiché questa volta non si trattava più dello scontro di due nazionalismi entrambi vittoriosi, come fu al crollo dell'Austria-Ungheria, ma di rivendicazioni, in parte giuste, di un paese relativamente piccolo ma vincitore contro uno grande ma vinto, prostrato e isolato nel grande scenario dello scontro ideologico tra Occidente e Oriente seguito alla fine della seconda guerra mondiale.

Il primo scontro italo-iugoslavo si verificò alla fine di aprile 1945, mentre era in corso la lotta insurrezionale contro i tedeschi e dal momento in cui iugoslavi e italiani vennero a contatto

¹⁴ Aldo BRESSAN - Luciano GIURICIN, *Fratelli nel sangue*, Edit. Fiume, 1964, p. 397.

¹⁵ Carlo Sforza era stato buon profeta nel dire al momento della stipulazione del Trattato di Rapallo che « era meglio firmare subito e di essere amici perché fra vent'anni noi dovremo difendere Trieste e Pola e voi Zagabria e Lubiana dai tedeschi » (Carlo SFORZA, *Jugoslavia*, Rizzoli, Milano 1948, p. 162).

allorché i primi, ammaestrati dalle passate esperienze delle guerre balcaniche e della prima guerra mondiale nelle quali i confini risultarono delimitati dal fatto compiuto, vale a dire sulla base del territorio occupato, dilagarono a marce forzate oltre i confini, verso occidente, pur lasciandosi dietro le spalle gran parte della Slovenia e della Croazia da liberare dai tedeschi e dagli ustascia.

La sera del 1° maggio 1945 le truppe partigiane iugoslave entrarono a Trieste ove già, da tre giorni, il CLN aveva il controllo di buona parte della città. Altrettanto avvenne a Gorizia mentre tutta l'Istria era già stata liberata dalle formazioni partigiane locali nelle quali la prevalenza iugoslava era pressoché totale.

Gli odi antichi e recenti specialmente a Trieste e a Gorizia esplosero nel mese di occupazione iugoslava (1° maggio-12 giugno 1945) con l'arresto di circa 6.000 italiani, la deportazione di 2.000 di essi e dei quali ne tornarono poco più di 800. Molti dei deportati e degli arrestati erano antifascisti o membri del CLN che, nel mese e mezzo di occupazione iugoslava, praticamente fu costretto alla clandestinità, quasi nelle stesse condizioni in cui si trovava all'epoca dell'occupazione tedesca.

Dopo lunghe e alterne trattative, svoltesi spesso in una atmosfera drammatica, fra gli alleati che intendevano avere l'amministrazione dei territori orientali dell'Italia sulla base dei confini del 1939 e gli iugoslavi che intendevano applicare il principio secondo il quale l'amministrazione spettava alle forze che avevano effettuato l'occupazione per prime, si addivenne all'accordo del 9 giugno 1945 mercé il quale i primi assunsero l'amministrazione non già dei territori italiani del 1939 ma di una zona delimitata da una linea chiamata Morgan, che pressappoco coincideva con le frontiere attualmente esistenti fra i due paesi, con in più una enclave costituita dalla città di Pola e dintorni.

6. *Il problema delle frontiere italo-iugoslave*

Le richieste iugoslave presentate poi alla Conferenza della pace furono piuttosto pesanti. Esse chiedevano, oltre a Zara, lo spostamento della frontiera con l'Italia all'Isonzo con l'assegnazione non soltanto dei territori abitati da croati e sloveni, ma anche di territori abitati a stragrande maggioranza da italiani, come erano infatti le città di Gorizia, Trieste, Pola e metà dell'Istria.

Tali richieste apparivano più che una giusta sistemazione delle frontiere fra i due paesi coincidenti con la situazione etnica,

una specie di *revanche* soprattutto perché rovesciavano con gli stessi termini la situazione esistente dal 1918 al 1945. Infatti mentre entro i confini dell'Italia del 1939 vi erano circa 400.000 slavi, in quelli reclamati dalla Jugoslavia vi erano circa 500.000 italiani. Agli occhi dell'opinione pubblica italiana tali rivendicazioni iugoslave ovviamente non si conciliavano con i principi antimperialistici — come sembravano essere quelli della guerra antinazista — soprattutto perché tenevano in ben poco conto la situazione etnica esistente nei territori reclamati. A questo bisogna aggiungere che per l'Italia del 1945 i territori reclamati dagli iugoslavi significavano sul piano economico un sacrificio notevole. Infatti essi contribuivano all'economia italiana col 56% delle costruzioni navali, il 50% della produzione di conserve alimentari, il 15% di soda, il 70% della bauxite, il 40% del mercurio, il 30% del carbone, il 20% dell'acetilene, il 35% della raffinazione di oli minerali e il 33% di oli vegetali, il 7,5% del legname.

In effetti però la Jugoslavia con le rivendicazioni nei confronti dell'Italia obbediva ad alcune tendenze della sua logica interna. Innanzitutto essa intendeva mettere un punto fermo nell'appagamento della sua intima aspirazione che era (e forse ancora oggi resta) quella di rappresentare più che la parte di patria degli slavi del sud, quella di paese plurinazionale che deve chiudere per sempre — con la sua realtà e il suo esempio — le secolari rivalità nazionali della Balcania. E ciò soprattutto perché solo una posizione ideologica di uno stato del genere può deviare il costante pericolo dello smembramento o comunque di amputazioni, che pende su di essa come una spada di Damocle, specialmente per l'esistenza entro i suoi confini di due grosse minoranze, quella albanese (1.000.000) e quella ungherese (600.000), per di più abitanti regioni poste a ridosso dei confini con le rispettive madri-patrie, e a causa della sua composita realtà etnica e nazionale contenente elementi fortemente centrifughi. L'incorporazione nello stato iugoslavo di una larga minoranza italiana (come sarebbe avvenuto se le richieste iugoslave fossero state tutte soddisfatte) avrebbe consentito agli iugoslavi di porre più profondamente le radici di una nuova ideologia nazionale passando dalla teoria di « stato degli slavi del sud » a quella di stato di popoli associati su un piano di assoluta eguaglianza¹⁶. Ancora di più questa sarebbe poi stata la

¹⁶ Già nel 1942 tale ideologia muoveva i primi passi con l'attacco della tesi in auge sotto il regno di Jugoslavia, secondo la quale « serbi croati e sloveni erano solo una schiatta di un medesimo popolo », fatto da Tito il quale contrapponeva la tesi che « la bandiera della lotta popolare di liberazione contro l'occupatore è nello stesso tempo la bandiera della lotta per le libertà nazionali e l'eguaglianza di

piattaforma per la realizzazione di quella seconda aspirazione degli iugoslavi, e che nel 1947 ebbe un momento di fortuna, cioè la Federazione balcanica della quale pensano di poterne essere i *leaders*, e che parimenti metterebbe definitivamente al sicuro la Jugoslavia da ogni pericolo di irredentismi, di spaccature interne o rivendicazioni revisioniste di paesi vicini.

Una terza ragione era la spinta verso l'Occidente, verso l'Europa, cogliendo l'occasione storica della momentanea debolezza dell'Italia — in sostituzione della spinta espansionistica nella penisola balcanica esaurita con il consolidamento e l'irreversibilità dello stato albanese, la diminuita importanza di Salonico (altro tradizionale polo di attrazione dello stato iugoslavo) e la completa ellenizzazione della Macedonia egea avvenuta con lo scambio di popolazioni fra Grecia e Bulgaria e Jugoslavia nel periodo fra le due guerre, e il passaggio in Jugoslavia, dopo gli accordi del 1949 con la Grecia, di quasi tutta la minoranza macedone slava.

7. *Le vicende del problema di Trieste*

Come all'indomani della prima guerra mondiale la questione di Fiume aveva avvelenato i rapporti italo-iugoslavi, così la questione delle frontiere orientali, e in particolare di Trieste, non soltanto fece perdere dieci anni di amicizia e collaborazione ai due paesi ma costituì un permanente focolaio di tensione nel cuore dell'Europa. Trieste in particolare « fu il punto di scontro non soltanto di nazionalismi ostili ma anche di ideologie antagoniste »¹⁷. Per anni sembrò che entrambi i paesi non fossero consapevoli del loro naturale destino di convivere per millenni l'uno accanto all'altro ma di doversi scontrare sostenendo ostinatamente i propri punti di vista nazionali senza cercare una soluzione, pur sapendo che l'oggetto della contesa — vale a dire la città di Trieste — dal contrasto non aveva nulla da guadagnare ma, al contrario, avrebbe avuto tutto da perdere.

Il problema della delimitazione delle frontiere fra i due paesi, in un modo o nell'altro, era stato risolto dal trattato di pace firmato dall'Italia il 18 febbraio 1947 mercé il quale fra le varie linee in discussione (Wilson che attribuiva quasi tutta l'Istria all'Italia ad

ogni popolo in particolare » (J. Broz TITO, *La questione nazionale della Jugoslavia alla luce della lotta popolare di liberazione*, in « Proleter », dicembre 1942, e ora in J. Broz TITO, *La lotta per la liberazione della Jugoslavia*, Ediz. Kultura, Zagabria 1950 (in italiano).

¹⁷ ENNIO MASERATI, *L'occupazione iugoslava di Trieste*, Del Bianco Editore, Udine 1963.

eccezione di Fiume e le isole dell'alto Adriatico, quella sovietica che, identica a quella iugoslava, spostava il confine all'Isonzo, quella inglese che attribuiva metà dell'Istria all'Italia) fu adottata quella francese che, grosso modo, è quella che oggi delimita i confini fra i due paesi con in più la zona B. Il problema di Trieste invece trovò una artificiale soluzione con la creazione del Territorio libero di Trieste sotto provvisoria amministrazione alleata per la parte occidentale e centro urbano (zona A) e iugoslava per la parte sud-orientale (zona B).

Tuttavia la costituzione vera e propria di uno stato triestino non ebbe luogo poiché non fu mai possibile raggiungere un accordo fra Italia e Jugoslavia sulla nomina del governatore e per lo scoppio delle polemiche fra le grandi potenze.

In questo quadro che si andava delineando, i contrasti dell'Italia e della Jugoslavia si cristallizzarono su posizioni irrinconciliabili poiché entrambi i paesi chiedevano il possesso dell'intero TLT motivandolo con due tesi fondamentali. Da parte dell'Italia ci si appellava al carattere etnicamente a prevalenza italiana dell'intero TLT, da parte iugoslava ci si appellava all'appartenenza geografica ed economica di Trieste all'Europa centro-orientale, e di converso alla Jugoslavia, la quale, con i suoi territori, ne costituiva lo sbocco meridionale nell'Adriatico.

In effetti se i due paesi avevano delle pesanti responsabilità nel mantenere aperto il problema di Trieste, non meno pesanti erano le responsabilità delle grandi potenze firmatarie del trattato di pace e in primo luogo quelle occidentali poiché esse sostenevano il buon diritto dell'uno e dell'altro dei contendenti a seconda della loro partecipazione all'uno e all'altro dei due blocchi che si erano andati costituendo fra il 1947 e il 1948.

In queste condizioni l'unico passo avanti verso una certa decantazione fu una dichiarazione congiunta di Francia, Inghilterra e Stati Uniti che il 20 marzo 1948 riconobbe il « carattere italiano di Trieste » formulata con chiari intenti di favorire nelle elezioni in corso in Italia le forze anticomuniste. Tuttavia la successiva rottura della Jugoslavia con l'URSS e il blocco comunista del giugno 1948 mise gli alleati occidentali in una posizione imbarazzante poiché essa appariva un grosso ostacolo dinanzi alla speranza di vedere il passaggio della Jugoslavia nel campo occidentale.

La situazione di « freeze » del problema del Territorio libero di Trieste si protrasse ancora per sei anni nel corso dei quali Italia e Jugoslavia, pur avendo ripreso le relazioni diplomatiche dal 23 gennaio 1947, non riuscirono a trovare la via per un vero e

proprio contatto e meno che mai una base di discussione. Nella storia delle relazioni di quegli anni fra i due paesi sono citati solo due incontri umani ad un certo livello statale, quello dell'ambasciatore Gallarati Scotti con il sottosegretario agli Esteri Brilej nel 1951 e quello dell'ambasciatore italiano Guidotti con l'altro sottosegretario agli Esteri iugoslavo, Bebler. Frattanto da una parte e dall'altra si facevano silenziosamente piccoli passi in avanti per rendere la situazione irreversibile legando economicamente e giuridicamente le due zone, A e B, rispettivamente all'Italia e alla Jugoslavia.

Al fondo della questione anche se il problema del Territorio libero di Trieste bloccava i rapporti fra i due paesi esso servì ad una strumentalizzazione in funzione della politica interna dei due paesi dirottando le rispettive opinioni pubbliche verso la questione triestina. In Italia tale strumentalizzazione servì alle maggioranze governative per le elezioni fino al 7 giugno 1953, in Jugoslavia per superare i grossi problemi interni acuiti dallo stato miserando della situazione economica peggiorata enormemente a seguito della rottura con il mondo comunista. E così si andò avanti con polemiche, insulti, offese e minacce dall'una e dall'altra parte fino alla grossa crisi dell'autunno 1953 allorquando, sulla base di informazioni tendenziose e sotto il pretesto di sconfinamenti di soldati, si arrivò ad una tensione che rasentò il limite di frattura con l'invio alle frontiere da una parte e dall'altra di truppe, determinando una situazione di estrema gravità.

Si trattava, come poi i fatti dimostrarono, di una crisi risolutiva che cominciò a decantarsi alla fine del 1953 quando i due paesi cominciarono la politica dei piccoli avvicinamenti, il primo dei quali avvenne con il ritiro delle truppe alla frontiera.

Da questo primo passo via via incominciò una nuova fase della vertenza italo-iugoslava caratterizzata dalla presa di coscienza dei governanti dei due paesi che soltanto con discussioni e accordi diretti era possibile risolvere il problema di Trieste e che soltanto alla loro buona volontà era rimessa la possibilità di instaurare normali rapporti di convivenza.

E su questa base il 1954 si dimostrò l'anno decisivo per l'inizio di nuovi rapporti fra Italia e Jugoslavia. Il 1° gennaio l'Italia abrogò le disposizioni che stabilivano l'embargo delle esportazioni verso la Jugoslavia, emanate nell'ottobre 1953; mentre nella primavera venivano iniziate serie trattative dirette che si conclusero con la firma del Memorandum di Londra avvenuta il 5 ottobre 1954, e che sanzionava la definitiva spartizione del Territorio libero di

Trieste con l'attribuzione della zona A all'Italia e della zona B alla Jugoslavia.

La battaglia diplomatica che aveva messo i due paesi l'uno contro l'altro dal 1947 si era dimostrata inutile nella sua parte, diciamo, costruttiva immediata. Utile soltanto a dimostrare che Italia e Jugoslavia avevano ben poco da guadagnare attaccandosi ostinatamente a diritti che non tenevano conto del globale interesse di entrambi i paesi di prendere atto della realtà delle zone contese che sono un punto di incontro etnico in un certo senso inestricabile poiché italiani e slavi nell'Istria non sono rigidamente separati da montagne o fiumi ma convivono insieme spesso nello stesso villaggio e nella stessa città. E che per lunga storia comune erano stati entrambi utilizzati gli uni contro gli altri mentre il loro ruolo effettivo era quello di costituire un elemento d'unione fra i due giovani stati dell'Adriatico.

8. *Dal Memorandum di Londra alla normalizzazione dei rapporti italo-iugoslavi*

Gli effetti del Memorandum di Londra, vale a dire dell'accordo fra Italia e Jugoslavia, si videro immediatamente e fu un crescendo di accordi conclusi non soltanto con rapidità insospettabile ma anche in un clima che pochi mesi prima del 5 ottobre 1954 sembrava inconcepibile. Alla fine del 1954 ebbe luogo la prima visita del dopoguerra di un ministro italiano a Belgrado, quella del ministro per il Commercio con l'estero Martinelli, e già nel marzo 1955 veniva firmato il primo accordo commerciale di una certa rilevanza con validità annuale insieme ad una convenzione di commercio e navigazione, un accordo per i pagamenti, due accordi sui trasporti su strada e due sui trasporti aerei con l'istituzione di linee aeree dirette tra l'Italia e la Jugoslavia, nonché accordi relativi al traffico locale nelle zone di frontiera. Il 7 giugno 1955 si costituiva a Belgrado la prima camera di commercio italo-iugoslava; il 14 giugno 1955 veniva stipulato l'accordo sulla pesca nell'Adriatico. Il 28 agosto veniva firmato a Udine l'accordo relativo al movimento di persone e merci nelle aree delle due zone.

Ma non era tanto questo notevole numero di accordi stipulati a costituire il fatto nuovo dei rapporti dei due paesi quanto il fatto che tutte le conversazioni tra italiani e iugoslavi si svolsero sin dal primo momento in una atmosfera che mutualmente veniva definita non soltanto « di lealtà ma anche di cordialità e comprensione ». Alla fine del 1955 i due paesi avevano raggiunto un tale

stadio positivo nei loro rapporti — i quali inizialmente non potevano essere sviluppati che sul terreno economico — che l'Italia diveniva il primo *partner* nelle esportazioni iugoslave e il secondo nelle importazioni.

Nonostante l'esodo di popolazioni, le vivaci polemiche, gli attacchi e le accuse che i due paesi si erano scambiati per anni a proposito della situazione delle popolazioni di minoranza sotto le rispettive sovranità, dal 1954 ad oggi si è verificata una sola protesta da parte iugoslava nel 1955 riguardante l'arresto di alcuni sloveni triestini implicati in un delitto comune che non aveva alcun aspetto politico poiché si trattava dell'uccisione di due commercianti di olio siciliani, avvenuta nel 1945.

Nelle vicende del contrasto che mise per anni l'uno contro l'altro i due paesi vi era un aspetto estremamente interessante e, in un certo senso straordinario, affiorato chiaramente: ed era (e forse ancora oggi lo è) che i popoli d'Italia e di Jugoslavia nonostante la loro contiguità, tanti interessi economici e politici in comune, nel corso degli anni che vanno dal 1918 fino ad oggi, hanno mostrato di conoscersi poco. Se da parte italiana vi è stata la convinzione che gli iugoslavi rappresentassero l'avanguardia della marea slava pronta ad una ulteriore spinta verso occidente, da parte iugoslava vi è stato sempre presente il timore di un imperialismo latino e in particolare italiano, una specie di « Drang nach Osten » sostenuto da una sorta di paura psicologica tipica dei popoli contadini che vedono tutto in termini di possesso fisico della terra.

Può essere straordinario ma queste reciproche opinioni in gran parte sbagliate dei due popoli — che poi si ripercuotono nell'opinione prevalente nelle rispettive classi dirigenti — è frutto di convinzioni e spesso luoghi comuni di carattere culturale rivolti al passato anziché al presente. Probabilmente ciò risiede da una parte nel fatto che l'Italia, colta di contropiede all'indomani della prima guerra mondiale, si vide sorgere accanto un paese di una certa dimensione senza minimamente prevederlo (non è un mistero per nessuno che anche nel corso della prima guerra mondiale mai i politici e i governanti italiani pensarono che il sistema austro-ungarico dovesse sparire completamente) sul quale le sue idee risalivano a secoli passati, quando gli slavi del sud erano conosciuti soltanto sulla scia dei contatti che essi avevano avuti con l'Italia attraverso la dominazione di Venezia, che erano tutto sommato di subordinazione e privi di una manifesta individualità nazionale¹⁸.

¹⁸ Sonnino diceva che « quelle nazionalità (le slave) non sono una cosa seria: sono temi di propaganda ». Cfr. Federico ЧАБОВ, *L'Italia contemporanea*, cit., p. 23.

Di converso, dall'altra parte, gli iugoslavi nutrivano verso l'Italia una specie di timore riverenziale di carattere spirituale nei confronti di una cultura e una civiltà che essi non guardavano mai con un'ottica moderna, ma solo riferita a glorie del passato. Queste componenti possono sembrare senza valore sul piano dei freddi rapporti fra stati ma nella realtà hanno una importanza piuttosto notevole. Basta, ad esempio, scorrere i discorsi fatti dai massimi dirigenti iugoslavi negli anni più bui dei contrasti del secondo dopoguerra per vedere in essi chiarissimo il complesso di un'inferiorità culturale che per avere un minimo di validità doveva necessariamente affondare le radici nei secoli passati, e che si esprimeva nel timore di passare agli occhi degli italiani come « selvaggi, arretrati, incolti »¹⁹. Se potessimo spiegarlo con un riferimento letterario, si potrebbe definire una specie di complesso del *Serto della montagna*, il poema del principe montenegrino Niegos che descrive l'opulenza, il lusso, la decadenza, la mancanza di onore e fede delle classi dirigenti veneziane sul finire del 1700, come erano visti da un ingenuo e onesto pastore contadino venuto dalle montagne del Montenegro a chiedere aiuto in nome della cristianità alla Repubblica di Venezia nella lotta contro i turchi musulmani, e tornatosene con mille promesse ma a mani vuote.

¹⁹ Tito, discorso a Toplice, il 14-IX-1952: « De Gasperi è molto sentimentale e fine nelle sue dichiarazioni, lui parla di noi con un bel linguaggio e noi parliamo invece con nervosismo e in modo rozzo ».

Tito, discorso a Krapina il 10-V-1952: « Essi (gli italiani) parlano offensivamente del nostro popolo, del nostro esercito, della nostra cultura, dei nostri uomini, in una parola, noi siamo per loro una massa di selvaggi davanti ai quali deve esserci una cortina di ferro per impedire che rovinino la civiltà in Europa ».

Tito, intervista al « Daily Mail », 4-III-1953: « Gli uomini politici italiani... ci considerano un popolo ancora arretrato non conscio della propria forza vitale e dei propri diritti in seno alla comunità internazionale ed incapaci di decidere del proprio destino e di difendere la propria indipendenza e integrità ».

Kardelj, discorso a Otocac, 5-VII-1953: « Su nessun'altra base... in piena parità possono fondarsi i rapporti italo-iugoslavi e desidereremmo che questi rapporti di amicizia si realizzassero, ma essi presuppongono il riconoscimento e il rispetto reciproco ».

Tito, discorso a Okrogliža (S. Basso), 6-IX-1953: « Ma come può un governo che è a capo di un paese come l'Italia, un paese colto, civilizzato, con una grande storia e un popolo buono...? Vorrei qui richiamarmi con cifre a quella cultura che hanno dimostrato nei fatti... ».

Kardelj, discorso a Kocevje, 4-X-1953: « A Roma devono sapere che non esiste una soluzione senza eguaglianza di diritti, poiché nessuno ha o può avere un mezzo tale da costringere la Iugoslavia ad accettare un Diktat. Anche a Roma, forse qualcuno si fa delle illusioni che tale mezzo esista ».

Tito, discorso a Leskovac, 10-X-1953: « ... Gli italiani si tolgano dalla testa le missioni civilizzatrici... » ...« Il nostro popolo non può permettere che ci si prenda gioco di noi ».

Tito, discorso a Jaice, 29-XI-1953: « Se gli alleati vogliono che gli italiani abbassino le loro aric, devono convincersi che la Iugoslavia è un vicino importante... ».

A tutto ciò da parte iugoslava bisogna aggiungere la suscettibilità di paese quasi non sicuro della sua raggiunta unità nazionale, che si manifesta nella frequente divisione che gli iugoslavi fanno di coloro che osservano il loro paese in « pro-iugoslavo e anti-iugoslavo ». In ciò è illuminante quanto scrisse, qualche anno dopo gli accordi del 1954, uno dei più tenaci avversari del ritorno di Trieste all'Italia:

« Tuttavia, un aspetto del problema triestino è tale che bisogna sottolinearlo... intendo riferirmi a quel lato del problema che non è precisamente neppure " triestino " ma più generale e che per noi iugoslavi si estrinsecava solamente nel problema di Trieste, almeno così come noi l'intendevamo. Codesto problema per noi si chiama: lotta per la parità tra la Jugoslavia e l'Italia. In tutti gli anni della contesa per Trieste in Jugoslavia regnava la convinzione che il nostro paese da parte dell'Italia venisse trattato non su piede di parità, ma con dispregio, trascurando i suoi diritti indiscutibili e i suoi interessi e così via. Ciò rendeva irragionevolmente acuta, incomprensibilmente rigida ecc. la nostra politica in quella contesa agli occhi dell'opinione pubblica italiana, la quale probabilmente non si accorgeva o almeno non comprendeva l'aspetto menzionato della questione. Forse tuttora mentre la soluzione del problema di Trieste ha avuto senza dubbio un effetto pacificatore sull'opinione pubblica italiana, è difficile dimostrarle in modo convincente quanto tale aspetto della questione fosse decisivo per la Jugoslavia. Forse ancora oggi perfino l'italiano meglio intenzionato riterrà che si trattasse unicamente di una specie di ossessione provocata dal passato, specialmente dalla guerra passata, oppure di una sensazione infondata di minaccia, derivante dal rapporto tra il potenziale economico e umano dei due paesi. Ma comunque sia, rimane il fatto che noi guardavamo così al problema triestino e che questo era un fatto di importanza eccezionale »²⁰.

9. *L'amicizia italo-iugoslava*

Dalla fine del 1954 i rapporti italo-iugoslavi camminano speditamente su una strada che conduce ad una amicizia che — sia pure desiderata da entrambi — nessuno poteva mai prevedere in tale misura e che mai nella storia dei due paesi si era verificata eguale. Né si può dire il processo sia stato faticoso e difficile e ciò forse perché gli sviluppi furono impressi da una politica delle cose, fondata non soltanto sulla reciproca presa di coscienza che tali buoni

²⁰ Ales BEBLER, *La politica estera della nuova Jugoslavia*, in « Il Ponte »: *Jugoslavia d'oggi*, agosto-settembre 1955, p. 1221.

rapporti erano nell'interesse comune, ma anche sul buon senso. Il veicolo principale fu quello della complementarietà delle due economie e lo sviluppo intenso delle correnti di scambio in appena tre anni fece diventare l'Italia il primo cliente della Jugoslavia nelle sue esportazioni e il secondo fornitore nelle importazioni. Le liberalizzazioni delle esportazioni iugoslave raggiunsero nel 1957 l'85% dei prodotti.

Fino al 1959 tuttavia i rapporti italo-iugoslavi si fermavano sempre dinanzi alle soglie degli interessi politici *strictu sensu*: nessuno dei due paesi esprimeva opinioni e punti di vista comuni sui principali problemi della politica internazionale. Si trattava insomma di rapporti commerciali, di accordi tecnici con un lontanissimo sfondo politico in cui era sempre presente la costante riserva mentale delle differenti strutture politiche. Specialmente da parte italiana era costante la diffidenza per la fisionomia comunista del regime politico iugoslavo la cui sincerità nella sua indipendenza dal blocco comunista era messa in dubbio dalla vischiosità di una propaganda che dal 1948 al 1954 l'Italia aveva mantenuta viva in tutto l'Occidente per ottenere il sostegno degli anglo-americani sulla questione di Trieste.

Se la prima visita di Khruščëv in Jugoslavia nel 1955 fosse avvenuta un anno prima, probabilmente la soluzione di Trieste non avrebbe più avuto luogo perché l'Italia l'avrebbe interpretata come la prova del « grande ritorno » di Belgrado nel mondo comunista, ma altrettanto probabilmente la Jugoslavia avrebbe risposto meno sprezzantemente all'amnistia del blocco sovietico. La realtà è stata, infatti, che fra il 5 ottobre 1954 e la visita di Khruščëv del 1955, la Jugoslavia aveva cominciato a intessere le fila della sua politica futura di non allineamento, che in quel tempo veniva chiamata equidistanza. Non a caso dopo appena due mesi dalla firma del Memorandum di Londra Tito partì per un lungo viaggio nel corso del quale visitò India, Birmania, Indonesia, Ceylon, Egitto ed Etiopia, presentandosi ovunque come equidistante dal blocco comunista e dal blocco occidentale. In sostanza l'istaurazione di normali rapporti con l'Italia aveva tolto una spina nel fianco della politica estera iugoslava, mentre l'Italia, a sua volta, poteva prendere atto del giro di boa compiuto dalla Jugoslavia, accogliendo sia pure con cautela l'autocritica kruscioviana, ed essere così rassicurata sulla irreversibilità della politica estera del suo vicino che non sarebbe più rientrato nell'alveo del blocco comunista. I buoni rapporti fra Italia e Jugoslavia avevano finalmente liberato i due paesi da una ipoteca che li paralizzava e ne impediva il cammino.

Tuttavia bisogna attendere il 1959 per avere un inizio politico dei rapporti fra i due paesi dopo la caduta dell'ultimo sospetto italiano provocato da una impennata iugoslava manifestatasi nel marzo 1958 attraverso certe « preoccupazioni » che assumevano quasi valore di proteste per l'installazione di rampe missilistiche di media gittata in Italia. La cosa fu chiarita alla fine di giugno 1958 al Congresso del partito comunista bulgaro ove venne rivelato che quella iniziativa iugoslava era stata dettata dalla speranza di salvare *in extremis* i buoni rapporti con il blocco comunista incrinati dal rifiuto iugoslavo del 1957 di firmare una gran parte della Dichiarazione di Mosca dei partiti comunisti.

Già nel 1958 sia da parte iugoslava che da parte italiana si comincia a parlare di « frontiere più aperte d'Europa » per indicare quelle che dividono i due paesi e di più il ministro degli Esteri iugoslavo Koca Popovic precisava che si erano raggiunti 11 milioni di passaggi « senza aver dovuto registrare un solo incidente ». Ma è alla fine del 1959, con la visita a Belgrado del sottosegretario agli Esteri Alberto Folchi, che si comincia a parlare di collaborazione politica in un triangolo, che in verità ancora attende di essere completato, di una collaborazione cioè fra Italia, Jugoslavia e paesi del terzo mondo fra i quali già da allora la seconda aveva conquistato notevoli posizioni di prestigio per la sua politica di equidistanza. Sul piano dei rapporti bilaterali con la visita di Folchi fu stipulato il primo accordo di collaborazione mentre si arrivava alla inaspettata comune constatazione che ormai i rapporti italo-iugoslavi erano « caratterizzati da tempo da franchezza, amicizia e comprensione ». La successiva visita a Roma del ministro degli Esteri iugoslavo Koca Popovic nel dicembre 1960 consacrò definitivamente il ristabilimento di buoni rapporti fra i due paesi aprendo la serie di ulteriori incontri a livello politico.

Alla fine di giugno 1961 il ministro degli Esteri italiano Antonio Segni, restituendo la visita del collega iugoslavo, trovò a Belgrado un'accoglienza e un'atmosfera che, superando ogni limite protocollare (il governo iugoslavo indisse anche un ricevimento, onore riservato, secondo il protocollo di quel paese, soltanto a capi di stato), testimoniava la grande importanza che la Jugoslavia attribuiva all'amicizia italiana.

Nel comunicato stilato a conclusione della visita di Segni l'Italia esprimeva la sua simpatia al non allineamento, che di lì a qualche mese nella capitale iugoslava avrebbe avuto la sua consacrazione ufficiale come terza posizione della politica internazionale mentre i rapporti bilaterali venivano messi in secondo piano intendendo sot-

tolineare così che essi avevano superato la fase della normalità ed erano già impostati sull'amicizia. Ne prendevano nota i due ministri degli Esteri affermando: « Ciò ha tanto più valore in quanto i rapporti italo-iugoslavi dimostrano evidentemente che le differenze nell'ordinamento sociale e politico non costituiscono un ostacolo ad una efficace collaborazione ».

L'intensificazione degli incontri ad alto livello fra i governanti dei due paesi seguita alla visita di Segni (il ministro del Commercio con l'estero Preti nell'aprile e settembre 1962; l'allora vicepresidente della Repubblica iugoslava, Rankovic, a Roma nel giugno 1962) fino alla visita del presidente del Consiglio Moro (il primo capo del governo italiano in visita alla Jugoslavia dalla sua fondazione) e del ministro degli Esteri Fanfani avvenuta nel settembre 1965, ha reso i rapporti fra i due paesi assolutamente amichevoli in misura mai verificatasi fino ad oggi.

10. *Le prospettive dell'amicizia italo-iugoslava*

Allorché la Jugoslavia, nel quadro della sua politica estera di non allineamento, intende porre un esempio di « coesistenza attiva e pacifica fra stati a diverso regime sociale economico e politico » pone sempre quello dei suoi rapporti con l'Italia. E, in effetti, le cose stanno in modo tale che ogni auspicio di collaborazione e di amicizia fra i due paesi si è realizzato provando che con la buona volontà era possibile riportare la saggezza al di qua e al di là dell'Adriatico.

Naturalmente ciò non significa che non esistano questioni pendenti fra i due paesi anche se esse non son tali da poter incrinare gli amichevoli rapporti esistenti. E si tratta di problemi bilaterali che nel grande quadro degli interessi storici e politici dei due paesi hanno un valore quasi marginale. Tuttavia non vanno del tutto sottovalutati anche se oggi la tendenza, forse dettata da una certa saggezza politica dei governanti dei due paesi, è quella di lasciarli risolvere al tempo, evitando ogni passo falso e inutile. Tale sarebbe ad esempio una insistente pressione iugoslava nel chiedere una ratifica italiana alla situazione di fatto esistente nella zona B. Oggi tale problema non esiste e farlo sorgere significherebbe ridestare pericolose reazioni nazionalistiche in quei 250.000 profughi istriani italiani che ormai sembrano integrati nella società italiana. La questione più che con firma su trattato va impostata lasciandola decantare al tempo sulla base di quel principio che il *leader* liberale tedesco Mende

indicava nella ben più spinosa questione dei territori orientali della Germania sotto amministrazione polacca: « per mio padre quel problema è sempre presente, io ci penso qualche volta, mio figlio non ci pensa mai ».

Altre questioni sono quelle riguardanti la tutela e lo sviluppo delle rispettive minoranze nazionali la cui sopravvivenza è una garanzia del proseguimento dell'amicizia fra i due paesi. Ora è indubbio che tanto la minoranza slovena in Italia (circa 35.000 persone) quanto quella italiana in Jugoslavia (33.000 persone) godono allo stato attuale di statuti e garanzie che ne rispettano il bilinguismo, lo sviluppo culturale, i diritti civili e politici a parità di condizioni. Tuttavia qualcosa va osservato per la minoranza italiana in Jugoslavia per quanto riguarda la sua rappresentanza politica negli organismi centrali dello stato iugoslavo. Certamente le diverse strutture politiche dei due paesi rendono la questione differente nel senso che in Italia qualunque membro della minoranza slovena può essere eletto al parlamento, sulla base del numero dei voti conseguito; in Jugoslavia ove vi è una identificazione tra stato e partito tale rappresentanza viene ad essere di fatto stabilita su questo binario che praticamente regola ogni aspetto della vita politica e sociale del paese. Orbene è qui che vi è una differenza tra le due minoranze osservando che, almeno fino ad oggi, l'Assemblea federale iugoslava non ha avuto alcun rappresentante della minoranza italiana e che il problema deve essere risolto nel quadro dei rapporti fra i due paesi.

Ma tutto sommato anche questi problemi investono marginalmente i rapporti fra Italia e Jugoslavia mentre assai più importanti sono gli interessi politici e storici che legano i due paesi. Se è evidente che per la Jugoslavia un'Italia amica è in ogni caso il ponte che la unisce al resto dell'Europa occidentale è altrettanto evidente che per l'Italia una Jugoslavia amica è un prezioso *trait-d'union* con l'Europa orientale e, in una certa misura, con molti paesi del terzo mondo nei quali essa è inserita con un alto prestigio.

Sul piano dei rapporti bilaterali non v'è chi non veda che effettivamente il Patto di Roma del 1918 aveva ben chiaramente intravisto le prospettive storiche dei rapporti fra i due paesi. Per quel che riguarda l'Italia i suoi interessi vitali lungi dal coincidere con una debole e divisa Jugoslavia, facile preda di sfere d'influenza, come erroneamente riteneva la classe dirigente italiana fra le due guerre, coincidono con una Jugoslavia unita, forte e indipendente. Restando fedeli a questa prospettiva storica l'amicizia fra Italia e Jugoslavia sarà un dato di fatto e un modello prezioso per la pace in Europa.

DOMENICO BARTOLI

LA CRISI DELL'ALTO ADIGE

(1956-1966)

1. *Un rudere*

Nella crisi dell'Alto Adige si trovano raccolti quasi tutti i motivi politici e le tendenze ideologiche che provocavano i più gravi contrasti internazionali nell'Europa del secondo Ottocento e del primo Novecento. C'è il conflitto tra nazionalità, c'è l'urto fra stati confinanti, c'è l'irredentismo revisionistico che si scontra con la difesa dello *status quo*, ci sono le astuzie giuridiche, le risorse procedurali, le violenze e le polemiche che questo genere di conflitti abitualmente mette in moto. Ma la catena di azioni e reazioni, provocata dalla crisi alto-atesina, per quanto simile nel disegno e nello svolgimento alle dispute che la vecchia Europa conobbe e delle quali morì, lascia all'osservatore l'impressione di un'immagine sbiadita e corrosa dal tempo. Tutto avviene come prima, ma il colore e la forma delle cose sembrano diversi. Siamo di fronte a un rudere. E se questo rudere ha ancora una certa parte nella storia di oggi, esso non cambia perciò il suo carattere e la sua fisionomia. A momenti, sembra di vedere gli Orsini, i Savelli, i Colonesi che, in pieno Medioevo, guerreggiavano fra loro servendosi dei grandi avanzi dei monumenti romani come di fertilizzanti. O forse siamo noi che sbagliamo, vittime di un'illusione ottica? Abbiamo sperato invano che le esasperazioni nazionalistiche si attenuassero fino a scomparire dopo le catastrofi dell'ultima guerra? Dobbiamo credere che la vertenza dell'Alto Adige, invece di essere un resto della vecchia Europa, dimostri la persistenza, l'inguaribilità dei conflitti di nazionalità sul nostro sfortunato continente?

L'analisi ragionata della questione mi fa credere che la prima impressione, quella del rudere, sia giusta. Ma non posso fare a meno di delineare l'altra ipotesi soprattutto per una ragione: perché i contrasti nazionali che afflissero l'Europa fino a ieri sono tenuti a freno e in qualche modo congelati dalla presenza e dall'egemonia delle due superpotenze, l'una delle quali non è europea e l'altra è europea solo in parte. La disputa italo-austriaca è resa possibile dalla tolleranza dei due dominatori dell'Europa, e nei limiti che essi segnano. Si può dunque supporre che uno spostamento dell'equilibrio

di forze sul nostro continente farebbe sorgere un'altra e più grave serie di conflitti dello stesso tipo.

Dopo queste riflessioni iniziali, debbo delineare meglio il mio tema. Non mi si chiede di fare una storia completa dell'Alto Adige, dal 1919 ad oggi, nemmeno dal solo punto di vista internazionale. Mi limiterò a ricostruire e analizzare nelle sue complesse ragioni la crisi recente, che è cominciata nel 1956, facendo soltanto qualche breve riferimento introduttivo a quanto era avvenuto negli anni precedenti, com'è indispensabile per motivi di precisione e di chiarezza.

Noi terremo lo sguardo soprattutto sugli avvenimenti internazionali, sui rapporti italo-austriaci; ma in un problema come questo è necessario assai spesso esaminare avvenimenti e motivi di politica interna perché gli uni e gli altri si mischiano e fanno un groviglio quasi indistricabile. Un esame giuridico, per esempio, non potrebbe limitarsi allo studio delle sole questioni di diritto pubblico interno, ma dovrebbe anche riferirsi a problemi di diritto internazionale, e viceversa. Così, un'analisi come quella che sto per cominciare, deve muoversi tra politica estera e politica interna, alle volte senza molto distinguere fra l'una e l'altra, anche se, per noi, l'aspetto internazionale è più importante. Si dirà che questo dovrebbe farsi sempre perché la politica estera non può essere disgiunta da quella interna senza ridurla quasi a un'astrazione trasformandola in una pianta senza radici. Ma in questo caso il legame è molto più intimo e diretto, e alle volte si manifesta perfino in modo che sembra grottesco: così, per esempio, quando nelle note diplomatiche si parla dell'appartenenza all'uno o all'altro gruppo linguistico di levatrici e postini. Lasciando da parte le palesi esagerazioni, è chiaro che è del tutto impossibile, nel caso dell'Alto Adige, isolare la vicenda diplomatica considerandola come una serie di fatti che abbia scarsi rapporti con quanto avviene non solo nella regione, ma anche nel resto d'Italia, nella Repubblica austriaca e nella stessa Repubblica Federale Tedesca.

Avendo così definito in termini generali il mio tema, passo a indicare sommariamente il contenuto della relazione. Nei paragrafi che seguono saranno dapprima descritti, in modo assai conciso, i precedenti della questione, dalla vittoria italiana del 1918, che è il titolo storico sostanziale per l'esercizio della nostra sovranità su quel territorio, fino all'accordo De Gasperi-Gruber, firmato a Parigi nel settembre 1946, e alla sua applicazione. Dopo questo rapido esame, passerò ad analizzare l'oggetto preciso del mio scritto: la crisi dell'Alto Adige come si è venuta sviluppando negli ultimi dieci anni.

Soltanto per necessità di esposizione distinguerò qui gli aspetti diplomatici italo-austriaci, cioè gli scambi di note, gli incontri fra ministri degli Esteri, la discussione all'Onu, eccetera, da quanto nel frattempo avveniva sul nostro territorio (politica della Volkspartei e dei partiti italiani, attività amministrative, attentati terroristici, e così via). Arriverò da ultimo a una conclusione, ma del tutto provvisoria e incerta.

2. *L'annessione*

La cessione dell'Alto Adige o Tirolo del sud¹ fu prevista dal Patto di Londra, firmato nella capitale inglese il 26 aprile 1915 (per l'Italia, dall'ambasciatore presso la Corte di San Giacomo, Imperiali). Questo accordo solenne, che rimase del tutto segreto fino a quando i bolscevichi non lo pubblicarono, insieme ad altri documenti diplomatici, nell'ultimo anno di guerra, fissò le condizioni dell'intervento italiano accanto alle potenze dell'Intesa. L'articolo 4 del Patto indicava gli acquisti territoriali che l'Italia avrebbe ottenuto, e fra questi il « Tirolo cisalpino » fino al confine del Brennero. Da parte italiana prevalse, soprattutto, la volontà di raggiungere un confine geografico chiaro, militarmente sicuro: il confine naturale, quello che correva lungo il crinale delle Alpi. Il governo Salandra-Sonnino non tenne conto, in questo caso, del motivo della nazionalità, che pure lo aveva spinto alla guerra, sapendo benissimo che nel Tirolo del sud la popolazione tedesca era assai più numerosa di quella italiana, formata da gruppi isolati². Le ragioni storiche, geografiche e strategiche furono più forti di ogni altra considerazione. Col Trattato di St.-Germain, che fu costretta a firmare nel 1919, dopo la sconfitta dell'impero, la nuova Repubblica austriaca dovette accettare la cessione di quel territorio. L'annessione fu approvata, in Italia, dalla maggior parte degli interventisti e dei sostenitori del governo. Tra gli uomini di governo che avevano voluto la guerra ed in essa si erano animosamente immersi, uno dei pochissimi che condannarono l'acquisto di una provincia abitata da

¹ L'espressione « Alto Adige » fu introdotta in Italia durante il dominio napoleonico, con l'adozione dell'usanza francese di attribuire ai dipartimenti il nome di un fiume.

² Secondo le statistiche austriache il numero degli abitanti di lingua tedesca superava, nel 1919, il 95% della popolazione. Questa cifra è contestata da scrittori italiani, i quali affermano che il carattere della politica austriaca, avverso alla nazionalità italiana, si rifletteva anche sulle rilevazioni statistiche. Ma la forte preponderanza numerica degli abitanti di lingua tedesca rimane certa.

tedeschi fu Leonida Bissolati, che da poco si era dimesso dal governo Orlando.

Così l'Italia, mentre sul confine orientale incorporava fortissimi nuclei di popolazione slava — ma avendo almeno in questo caso la valida giustificazione che le città dell'Istria, diversamente dalle campagne, erano italiane — sul confine settentrionale acquisiva una compatta popolazione di lingua tedesca, fortemente radicata nelle sue tradizioni montanare, strettamente legata da una secolare unità ai corregionali tirolesi d'oltralpe. Non c'è dubbio che sia stato un errore. L'unico vantaggio pratico, che consisteva in un confine militare molto sicuro, non risultò mai utile: quando poteva servire, ossia nel luglio-settembre 1943, i tedeschi erano già sul Brennero, e anzi al di qua del Brennero fino all'estremo sud della penisola. Restarono gli svantaggi che derivavano dalla presenza di una tenace e ostile minoranza, e più in generale dalla violazione del principio di nazionalità sul quale si era fondata, per decenni, la politica italiana.

Questa analisi non può avere come conseguenza politica l'affermazione dell'opportunità di rinunciare adesso al confine del Brennero. Troppi interessi nazionali impedirebbero una decisione che nessuna persona responsabile propone, neppure fra i nostri interlocutori austriaci o sudtirolesi, quali che possano essere i loro desideri intimi. A parte ogni calcolo economico, compreso il tornaconto delle stesse popolazioni tedesche, almeno un terzo della popolazione alto-atesina è oggi di lingua e tradizione italiana. Nessuno stato, del resto, è disposto a cancellare una frontiera, a rinunciare a un pezzo di territorio, se non si trova nell'assoluta necessità di farlo. Constatare che ora la situazione è questa non equivale a negare che allora un errore fu commesso, e quando si dice allora, si allude soprattutto al periodo dei negoziati per il Patto di Londra, quando ottenemmo dagli alleati l'impegno di una cessione territoriale che poi, vinta la guerra, era difficile rinunciare ad esigere.

Le conseguenze dell'annessione avvenuta nel 1919 avrebbero potuto essere attenuate da una politica di autonomia locale, dal rispetto della cultura e dei costumi delle popolazioni. Per questa via sembravano avviarsi i governi liberali del dopoguerra. Una legislazione opportuna venne proposta al parlamento. Ma ogni concessione al sentimento e alle tradizioni sudtirolesi veniva giudicata dai nazionalisti italiani come un oltraggio al patriottismo, come un'offesa alla memoria dei seicentomila caduti, quasi che questi si fossero sacrificati allo scopo di far passare duecentomila austriaci sotto la sovranità italiana. Si osservò allora da noi un fatto che doveva

verificarsi, dopo la seconda guerra, nella vicina Jugoslavia, la quale non esitò a rivendicare le città italiane dell'Istria, circondate da un contado slavo, e perfino Trieste. La pronta trasformazione degli oppressi in oppressori, delle vittime in carnefici, l'incapacità di concedere agli altri quello che si chiede per sé, sono aspetti fin troppo conosciuti della psicologia individuale e collettiva, e specialmente dell'acceso nazionalismo, che è sempre disposto a contraddire se stesso. Dopo la vittoria, la destra interventistica giudicò intollerabili le concessioni che i governi liberali si preparavano a fare in Alto Adige. Già prima della marcia su Roma colonne fasciste occuparono Bolzano, estromettendo le autorità legittime, e annunciarono con le loro violenze una politica che doveva durare vent'anni.

Il regime fascista si impegnò in una politica che, a rigore, non era di vera assimilazione. Con questo termine si può definire un'azione di governo che, a poco a poco, senza scosse troppo brusche e violente, attiri una minoranza nazionale nel giro degli istituti, dei costumi, della cultura che la maggioranza della popolazione ha fatto propri riuscendo così, alla fine, a far scomparire o almeno ad attenuare i caratteri particolari di quella minoranza. Di assimilazione si può parlare, e solo fino a un certo punto, in Alsazia (da parte della popolazione francese verso i tedeschi). Ma in Alto Adige, fra il 1922 e il 1939, la politica italiana fu assai violenta. Si tentò di assorbire brutalmente il gruppo tirolese facendo scomparire di colpo le manifestazioni della sua cultura e della sua tradizione. Non posso fare, qui, una descrizione particolareggiata dei metodi impiegati. Mi limiterò a citare lo scritto di un testimone diretto, il professor Valentino Chiochetti di Rovereto³ che riassume così la politica del governo fascista.

Il fascismo « aveva imposto a quelle popolazioni l'obbligo di frequentare scuole italiane, le aveva costrette a trattare per gli affari pubblici con funzionari e impiegati che non conoscevano la loro lingua, aveva imposto loro di leggere gli atti pubblici nella sola lingua italiana, le aveva obbligate a partecipare a processi e giudizi celebrati nella sola lingua italiana, qualche volta anche senza l'interprete; aveva soppresso le loro istituzioni culturali. Aveva cambiato i nomi dei loro paesi e delle loro vie; aveva impedito agli ufficiali delle anagrafi di registrare per i neonati nomi di origine tedesca, ed aveva insistito presso molti perché rendessero italiani i loro cognomi. Si sono visti podestà venuti da Canicattì scacciare villanamente dai loro uffici poveri contadini perché non conoscevano

³ In una lettera stampata su « La Voce repubblicana » e pubblicata sul quotidiano « Alto Adige », 12 luglio 1959.

l'italiano. E con una circolare ultraveloce il fascismo ha fatto allontanare in una sola volta più di trecento maestri trentini che insegnavano in Alto Adige per il fatto che conoscevano... il tedesco. Sempre il fascismo, con gesto ridicolo, ha fatto trasportare il monumento di Walther von der Vogelweide dalla principale piazza di Bolzano in una piazzetta secondaria... ». (Per rendere più completa la descrizione si può ricordare che il governo fascista favorì con ogni mezzo l'emigrazione nell'Alto Adige dalle altre province del regno: la formazione della zona industriale di Bolzano corrispondeva a questo scopo).

La politica violentemente snazionalizzatrice che venne seguita era giustificata con un ragionamento semplice e rozzo. Si sosteneva che storicamente e geograficamente il Tirolo del sud apparteneva all'Italia: i tedeschi si erano stabiliti in tempi relativamente recenti nelle vallate al di qua del Brennero, senza riuscire a cancellare le memorie e i monumenti dell'italianità, che gli eruditi ricercavano e mettevano in luce con ogni cura. C'è appena bisogno di dire che se la constatazione geografica era palesemente esatta, quella storica lo era assai meno: negli ultimi secoli, e specialmente negli ultimi decenni, l'impronta tirolese era diventata dominante, sebbene tracce significative dell'arte e della cultura italiana esistessero in molti luoghi sia perché si trattava di una zona di confine, sia perché l'influenza della nostra civiltà era stata per secoli assai forte. Ma, quale che fosse il valore di questa polemica, il ragionamento che veniva fatto dai nazionalisti italiani diventava assurdo quando dalla affermazione, in parte esatta, dell'appartenenza geografica e storica dell'Alto Adige al nostro paese, si passava a considerare come intrusa la popolazione che si era insediata al di qua delle Alpi, nella maggior parte dei casi, da molte generazioni. Si concludeva così che, essendo intrusi nelle terre italiane, i tirolesi dovevano lasciarsi rapidamente assorbire dai nostri costumi e dalla nostra cultura.

Più volte questo stato di cose provocò contrasti e polemiche tra l'Italia e i paesi tedeschi, ma presto il governo austriaco ebbe troppo bisogno dell'appoggio italiano di fronte alla Germania per azzardarsi a fiatare. Tra Roma e Berlino, prima di Hitler, ci furono frequenti scambi di battute polemiche, e qualche volta Mussolini credette di dover intervenire personalmente. Il comportamento del governo non risentì in nessun modo delle proteste esterne. La pressione sui tirolesi continuò senza mutamenti. Bisogna anche dire che la popolazione reagì assai meno di quella slava della Venezia Giulia: l'Alto Adige diede pochissimi imputati al Tribunale spe-

ziale. Si trattava di montanari e contadini molto cattolici, disposti alla disciplina e alla rassegnazione e capaci, piuttosto che di intrecciare congiure politiche, di condurre una violenta *jacquerie*, ma soltanto se circostanze eccezionali di guerra o di disordine grave lo permettessero.

Hitler, dopo essere riuscito a far accettare da Mussolini l'Anschluss, che contraddiceva vent'anni di politica italiana, e sedici di politica fascista, non avrebbe potuto imporgli anche di cambiare politica verso i tedeschi dell'Alto Adige. Ma non poteva, neppure, tollerare che gente di sangue tedesco restasse sotto il dominio straniero. Nacque così l'accordo italo-tedesco del 1939 che riconobbe di nuovo, con grande solennità, la frontiera del Brennero e permise ai tirolesi del sud di optare in favore della cittadinanza tedesca. La grande maggioranza si servì di questa facoltà, anche perché era sottoposta alle intimidazioni e alle blandizie della propaganda nazista, che suscitavano difficoltà e proteste da parte italiana. Sembra che molti degli optanti sperassero di provocare, prima o poi, con la loro scelta, il passaggio dell'Alto Adige al Reich. Rimane incontestabile il fatto che fra due dittature i tirolesi scelsero la più dura e sanguinaria, come i meno incolti di loro non potevano ignorare. Inoltre, la dittatura italiana era una circostanza di fatto che dovevano subire e la dittatura tedesca era, invece, un regime per il quale con la loro opzione manifestavano un'attiva preferenza. Il richiamo del sangue germanico era più forte di qualunque altro sentimento; il nazismo non suscitava nella popolazione sudtirolese, non dico ripugnanza, ma nemmeno diffidenza o sospetto.

Dopo l'8 settembre, l'Alto Adige venne trattato come una provincia tedesca, sotto il governo del Gauleiter Hofer, che scomparve per sempre nella confusione del 1945. Fu un dominio durissimo. Nella vicina provincia di Trento diecimila furono i deportati, e di questi diecimila ottocento non tornarono. Anche se si tiene conto delle circostanze di emergenza e dei fastidi che la resistenza italiana suscitava agli occupanti, certo molto maggiori di quelli che i tirolesi davano al governo di Mussolini, si deve concludere che il periodo nazista fu il più tragico e sanguinoso nella storia recente di quelle regioni di confine.

3. *L'accordo di Parigi*

Il mantenimento della provincia di Bolzano sotto la sovranità italiana fu deciso dai quattro grandi alleati vittoriosi un anno dopo la fine della guerra. Le stesse potenze che, negoziando con Salandra e

Sonnino nel 1915, avevano promesso quel pezzo di Tirolo all'Italia, cioè l'Inghilterra, la Russia e la Francia, passati quasi esattamente trent'anni, presero la stessa decisione con la partecipazione degli Stati Uniti. La richiesta di riannessione, presentata dai sudtirolesi e sostenuta dal governo austriaco, fu respinta il 10 maggio 1946 dal Consiglio dei quattro ministri degli Esteri, riuniti a Parigi. Una domanda di rettifica territoriale, che riguardava la città di Bressanone e la Val Pusteria, fu respinta dai Quattro in una seduta del 24 giugno.

Il governo italiano di coalizione, il governo del CLN, che aveva come presidente e ministro degli Esteri il cattolico trentino Alcide De Gasperi, aveva seguito una chiara linea di condotta: annunciare l'adozione di provvedimenti che riconoscevano i diritti culturali della minoranza, permettevano la revisione delle opzioni e concedevano l'autonomia amministrativa alla provincia, e difendere con tutti gli argomenti ragionevoli la frontiera del Brennero. Era l'unica politica possibile. Soltanto l'impegno di tenere un comportamento assai diverso da quello del regime fascista avrebbe potuto conservare l'Alto Adige all'Italia. Nicolò Carandini, che era allora ambasciatore a Londra ed ebbe grande parte nei negoziati con gli alleati e con gli austriaci, ha sempre sostenuto che, per mantenere la provincia, occorreva promettere la concessione di un'ampia autonomia, ed accordarsi finalmente con gli austriaci, come poi fu fatto. Mi sembra difficile contestare questa testimonianza diretta. Quanto al secondo punto della politica italiana, che coincideva con la difesa del confine al Brennero, esso era dettato dall'interesse nazionale. Se, come ho già detto, si poteva avere qualche forte dubbio, nel 1915, sull'opportunità di rivendicare una zona abitata prevalentemente da tirolesi, nel 1945 la presenza di una forte popolazione italiana, quasi tutta immigrata da anni e in parte, anzi, nata nella provincia, e l'importanza dell'industria idroelettrica sorta in quelle vallate non erano le sole ragioni che spingessero il governo a difendere la nostra sovranità nell'Alto Adige. C'erano anche forti motivi sentimentali e patriottici, che sarebbe stato pericoloso trascurare. Un sentimento elementare, piuttosto rozzo, ma non del tutto infondato, era diffuso in Italia e anche nell'opinione pubblica alleata: tra noi e i tedeschi, i « più vinti » erano i tedeschi. Sarebbe sembrato assurdo favorire quelli che fino all'ultimo erano stati stretti a Hitler ai danni di un popolo che, per quasi due anni, aveva cercato di battersi accanto agli alleati. Questo argomento psicologico ebbe certamente un peso sulla decisione alleata. Il trattato di pace, concluso nell'estate 1946 a Parigi e firmato sempre nella capitale francese l'anno dopo, sanzionò

la frontiera del Brennero. Ma fra i suoi allegati fu incluso l'accordo che durante la Conferenza della pace De Gasperi e il ministro degli Esteri austriaco, Gruber, un altro democristiano, avevano firmato.

Questo accordo che porta la data del 5 settembre 1946 è notissimo, ma dev'essere trascritto letteralmente qui in modo che ognuno ne abbia il testo sotto gli occhi. Esso dice:

« 1. Gli abitanti di lingua tedesca della provincia di Bolzano e quelli dei vicini comuni bilingui della provincia di Trento godranno di completa eguaglianza di diritti rispetto agli abitanti di lingua italiana, nel quadro delle disposizioni speciali destinate a salvaguardare il carattere etnico e lo sviluppo culturale ed economico del gruppo di lingua tedesca.

In conformità dei provvedimenti legislativi già emanati od emanandi, ai cittadini di lingua tedesca sarà specialmente concesso:

a) l'insegnamento primario e secondario nella loro lingua materna;

b) l'uso, su di una base di parità, della lingua tedesca e della lingua italiana nelle pubbliche amministrazioni, nei documenti ufficiali come pure nella nomenclatura topografica bilingue;

c) il diritto di ristabilire i nomi di famiglia tedeschi che siano stati italianizzati nel corso degli ultimi anni;

d) l'eguaglianza di diritti per l'ammissione ai pubblici uffici, allo scopo di attuare una più soddisfacente distribuzione degli impieghi tra i propri gruppi etnici.

2. Alle popolazioni delle zone sopradette sarà concesso l'esercizio di un potere legislativo ed esecutivo autonomo, nell'ambito delle zone stesse. Il quadro nel quale detta autonomia sarà applicata sarà determinato consultando anche elementi locali rappresentanti la popolazione di lingua tedesca.

3. Il governo italiano, allo scopo di stabilire relazioni di buon vicinato tra l'Austria e l'Italia, s'impegna, dopo essersi consultato col governo austriaco ed entro un anno dalla firma del presente trattato:

a) a rivedere, in uno spirito di equità e di comprensione, il regime delle opzioni di cittadinanza, quale risulta dagli accordi Hitler-Mussolini del 1939;

b) a concludere un accordo per il reciproco riconoscimento della validità di alcuni titoli di studio e diplomi universitari;

c) ad approntare una convenzione per il libero transito dei passeggeri e delle merci tra il Tirolo settentrionale e il Tirolo orientale, sia per ferrovia che, nella misura più larga possibile, per strada;

d) a concludere accordi speciali tendenti a facilitare un più esteso traffico di frontiera e scambi locali di determinati quantitativi di prodotti e di merci tipiche fra l'Austria e l'Italia ».

Questo testo è la traduzione di un originale inglese, concordato a Parigi, dopo lunghi negoziati con gli austriaci. In tutti e due i documenti si possono facilmente rilevare espressioni scorrette od ambigue, e in generale la fraseologia impiegata non è molto chiara. Per esempio, alla fine del primo capoverso nella versione italiana si parla del « gruppo di lingua tedesca », mentre l'originale si serve di un termine più generico: « german-speaking element ». È possibile dunque sostenere con validi argomenti che l'Italia ha così riconosciuto ufficialmente l'esistenza di un gruppo alloglotto, di una minoranza di lingua tedesca, impegnandosi a salvaguardarne l'integrità e l'esistenza. Ma è anche vero che l'espressione del testo inglese è più vaga, come si è appena visto, e che le « disposizioni speciali » sono concesse « agli abitanti di lingua tedesca », e non al gruppo che essi formano.

Per dimostrare quanto poco precisa sia stata la traduzione ufficiale mi limiterò a indicarne due piccole scorrettezze. Nel punto c), paragrafo 1, l'espressione inglese « family names » è tradotta letteralmente come « nomi di famiglia », invece che « cognomi » (o anche « casati »). Inoltre per due volte (all'inizio del paragrafo 1 e del paragrafo 2) il termine inglese « frame » o « framework » è reso con la parola « quadro », che è un banale francesismo, di uso molto diffuso, è vero, ma del tutto sbagliato essendo l'adattamento meccanico di « cadre », che significa « cornice » e non « quadro » (in francese, « tableau »). Queste, che possono sembrare pignolerie o stravaganze filologiche, sono invece critiche che si fanno per indicare la fretta con la quale l'accordo venne redatto e per spiegare alcune ragioni della controversia. Ammetto che si tratta sostanzialmente di pretesti e non di ragioni: se non fossero sorti contrasti e discussioni l'inesattezza verbale non avrebbe avuto importanza. Ma bisogna pure riconoscere che l'impressione favorisce il disaccordo e mette strumenti sofisticati e polemici a non finire nelle mani delle parti, non appena una controversia si manifesta.

Non mi sembra necessario insistere ancora sul testo del 5 settembre 1946, e passo alla sua applicazione. Questa doveva essere, e fu, un atto interno e sovrano della Repubblica italiana, che si manifestò attraverso una serie di provvedimenti, il principale dei quali consistette nella legge costituzionale, promulgata dal presidente della Repubblica il 2 febbraio 1948, dopo l'approvazione da parte dell'Assemblea costituente, avvenuta il 31 gennaio. La legge (statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) detta le norme per la costituzione e il funzionamento della regione Trentino-Alto Adige e delle

province di Trento e di Bolzano. A questa seconda provincia furono aggregati quindici comuni mistilingui della provincia di Trento.

Il sistema che venne messo in piedi attribuiva competenza legislativa primaria alla regione in diciassette materie e alle province in nove⁴. In queste materie l'ente maggiore e i due minori venivano anche a disporre delle potestà amministrative. Alla regione e ai suoi organi (consiglio e giunta), nei quali il gruppo tedesco si sarebbe trovato in minoranza, vennero attribuite funzioni più importanti che alle province. Farò un sommario confronto.

In materia di circoscrizioni comunali, di viabilità e lavori pubblici di interesse regionale, di agricoltura, di caccia e pesca, di assistenza sanitaria e ospedaliera, di cooperazione, di turismo e industria alberghiera, eccetera, la regione ha una potestà legislativa larghissima (primaria), e le relative funzioni esecutive (art. 4 dello statuto speciale). Più limitata (competenza secondaria), ma anche rilevante, la capacità di legiferare su altre materie come l'ordinamento dei comuni, l'incremento all'industria e al commercio, l'ordinamento di aziende di credito e casse di risparmio regionali, la bonifica, eccetera (art. 5). Importante, la facoltà di autorizzare l'apertura di sportelli bancari degli istituti di interesse regionale.

La competenza legislativa primaria delle province è limitata all'istruzione postelementare e di avviamento, alla toponomastica, al folklore e alla cultura locale, all'urbanistica e alla tutela del paesaggio, agli usi civici, alle piccole proprietà agricole (regime del « maso chiuso »)⁵, alle case popolari, all'artigianato, ai porti lacuali, alle fiere e ai mercati, al pronto soccorso in caso di calamità (art. 11). La competenza secondaria riguarda la polizia locale, l'istruzione dalla scuola materna alla scuola media superiore, l'assistenza scolastica. Particolari garanzie vengono date per l'insegnamento in lingua tedesca (art. 15). Del tutto secondarie le attribuzioni in materia di polizia assegnate ai presidenti delle giunte provinciali (art. 16).

Non è il caso di riferire le altre norme fissate dallo statuto, che sono simili a quelle di altri ordinamenti. Val la pena soltanto di aggiungere che l'art. 84 e l'art. 85 attribuiscono all'italiano il valore di lingua ufficiale, ma garantiscono l'uso del tedesco nella vita pubblica, e cioè nei rapporti scritti e orali fra i cittadini e tutti gli uffici

⁴ Com'è noto la competenza primaria può esercitarsi senza limiti, tranne quelli che derivano dalla Costituzione, dai principi generali dell'ordinamento giuridico, dal rispetto degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della repubblica. La competenza secondaria, invece, oltre questi limiti incontra quelli fissati dalle leggi ordinarie dello stato.

⁵ Proprietà rurale che, secondo un'antica legge tirolese, viene ereditata soltanto dal primogenito maschio per evitare la frammentazione della terra.

pubblici situati nella provincia di Bolzano e nelle adunanze degli organi regionali, provinciali e locali.

Così l'Assemblea costituente e il governo italiano ritennero di avere adempiuto agli obblighi contratti con l'accordo De Gasperi-Gruber, confortati anche dall'approvazione chiaramente espressa dai rappresentanti della popolazione sudtirolese Eric Ammon, Otto von Gugenberg e Anton Foglietti, in data 28 gennaio 1948 con una lettera indirizzata all'on. Tomaso Perassi, presidente della sotto-commissione per gli statuti regionali dell'Assemblea costituente (vi si leggeva, tra le altre cose: « ...Possiamo constatare con vivo compiacimento che l'accordo De Gasperi-Gruber... per quanto riguarda il problema fondamentale dell'autonomia, è oramai tradotto in realtà »). Più tardi, l'ex ministro Gruber (1953) e lo stesso nuovo presidente della Volkspartei, Magnago (1952), espressero la propria soddisfazione per lo stato delle cose nella regione e per il trattamento della minoranza⁶.

A parte l'autonomia, l'accordo di Parigi prescriveva all'Italia di rivedere « in uno spirito di equità e comprensione » il regime delle opzioni. Qui non è ammesso il più piccolo dubbio: l'accordo fu applicato con una larghezza estrema, senza escludere neppure alcuni militanti del nazismo, tranne i più violenti. Le persone che riebbero la cittadinanza italiana furono 201.305. Di questi, 115.810 erano optanti semplici, persone, cioè, che non avevano fatto in tempo ad ottenere la cittadinanza germanica per la quale si erano pronunciati. Un altro folto gruppo (40.808) era composto di optanti che erano diventati cittadini tedeschi, ma che non si erano potuti trasferire. Altre 44.684 persone avevano optato, avevano ricevuto la cittadinanza del Reich ed erano emigrati al di là del Brennero. È verso questo terzo gruppo che la commissione incaricata dell'esame delle domande si mostrò particolarmente larga: il governo italiano, mentre non avrebbe potuto espellere i tirolesi rimasti in Alto Adige, fra le altre cose perché le autorità di occupazione in Austria e in Germania si sarebbero rifiutate di riceverli, poteva facilmente lasciar fuori quelli che erano già espatriati. Gli esclusi furono poco più di 4.000, per la maggior parte emigrati⁷. Ma per alcune centinaia di questi esclusi l'amministrazione italiana ha prov-

⁶ La dichiarazione di Magnago, che ricavo da « Vita italiana », pubblicazione della presidenza del Consiglio, n. 4, 1964, p. 317, fu fatta a Radio Berlino nel gennaio 1952, e si concluse con queste parole: « Nell'ambito della costituzione sono stati concessi alla minoranza quei diritti ad essa necessari per potersi sviluppare liberamente e senza ostacoli ».

⁷ Cifre leggermente diverse, perché più aggiornate, vengono riferite più in là, dove si cita la relazione Rossi.

veduto a riesaminare favorevolmente le domande per il riacquisto della cittadinanza. Se non per tutti, certo per molti, fu un atto di giustizia riparatrice, poiché si trattava di persone sedotte o intorrite dalla violenza di una propaganda senza scrupoli.

4. *Nuovo conflitto*

Il contrasto per l'Alto Adige, che nel 1948 pareva composto con soddisfazione di tutti, tornò a manifestarsi con asprezza pochi anni dopo. Il 4 luglio 1956 il governo austriaco nel corso delle proprie dichiarazioni programmatiche davanti al parlamento aveva affermato che la questione sudtirolese gettava « un'ombra sulle per altro amichevoli ed intense relazioni » fra i due paesi perché non tutte le disposizioni dell'accordo di Parigi erano state applicate dal governo italiano. L'ambasciata d'Italia, cinque giorni dopo, respinse ogni addebito di inadempienza e dichiarò che il governo di Roma era pronto ad esaminare i suggerimenti che il governo federale avesse creduto di formulare. Dopo una breve replica interlocutoria del 21 luglio, il ministero degli Esteri austriaco lasciò passare due mesi e mezzo e poi riassunse le sue lagnanze nel lungo memorandum dell'8 ottobre, che era stato redatto, com'è facile supporre, con l'aiuto dei dirigenti sudtirolesi. Questo memorandum è importante non solo perché fissa con chiarezza l'atteggiamento della diplomazia austriaca in quella prima fase di scambi diplomatici, ma anche perché dà inizio a una discussione che oggi, dopo più di dieci anni, non si può dire ancora chiusa. Ne riassumerò il testo nel modo più ampio possibile per descrivere con sufficiente precisione questo nuovo punto di partenza della controversia⁸.

Nel memorandum dell'8 ottobre il governo austriaco, dopo aver ripetuto che l'accordo di Parigi non era stato interamente applicato ed averne chiesto la integrale esecuzione, riaffermava la sua tesi fondamentale, e cioè che l'accordo era stato stipulato per la salvaguardia del gruppo di lingua tedesca, per la protezione di una minoranza incorporata nello stato italiano, e non per la tutela dei cittadini sudtirolesi singolarmente presi. Seguivano molte critiche e lagnanze particolari che, in sostanza, discendevano tutte da quella premessa. Il governo austriaco affermava che la parità fra le due

⁸ Per il testo del memorandum dell'8 ottobre e per i successivi scambi di note e documenti fra le due parti, fino alla data del 13 agosto 1960, si veda la pubblicazione ufficiale del ministero degli Esteri, *Alto Adige, documenti presentati al parlamento italiano dal ministro degli Esteri on. A. Segni il 16 settembre 1960*, Roma 1960.

lingue garantita dall'accordo di Parigi (punto 1, *b*) non era stata praticamente concessa e che l'art. 84 dello statuto speciale doveva essere considerato come una violazione dell'accordo. In Alto Adige il tedesco era soltanto una lingua sussidiaria, mentre l'italiano restava l'unica lingua ufficiale della provincia.

La seconda lagnanza era diretta contro la mancata concessione di una reale parità fra i due gruppi etnici negli uffici pubblici (punto 1, *d*). Il memorandum indicava con percentuali l'appartenenza all'uno o all'altro gruppo degli impiegati delle diverse amministrazioni statali e comunali per dimostrare la sproporzione esistente a svantaggio dei sudtirolesi. Si respingeva l'affermazione italiana, secondo la quale questa sproporzione derivava dalla scarsa partecipazione dei cittadini di lingua tedesca ai concorsi pubblici, ribattezzando che occorreva, invece, stabilire concorsi speciali per la provincia di Bolzano e prescrivere per essi l'obbligo del bilinguismo.

Il terzo addebito riguardava la politica demografica: si sosteneva che il governo italiano, anche senza proibire del tutto l'immigrazione nell'Alto Adige dalle altre province, avrebbe dovuto astenersi dal favorirla artificialmente. Questa lamentela non era appoggiata in particolare a nessuna clausola precisa dell'accordo di Parigi, ma si fondava sulla responsabilità assunta dal governo italiano per la tutela della minoranza allogena con la firma di quel patto.

La successiva richiesta era la più importante. Si negava che la concessione di un'autonomia provinciale all'Alto Adige nell'ambito regionale soddisfacesse l'impegno preso dall'Italia col punto 2 dell'accordo. Si passava poi a una serie di rilievi critici minuti per dimostrare che neppure i limitati poteri attribuiti alla provincia potevano venire esercitati integralmente, e per constatare che nell'ambito regionale il gruppo tedesco veniva messo ogni volta in minoranza. La conclusione consisteva nella proposta di formare una commissione mista italo-austriaca di esperti con l'incarico di studiare i punti controversi, derivanti dall'applicazione degli accordi di Parigi, e di presentare proposte per le relative soluzioni ai due governi.

Se ora riesaminiamo rapidamente il riassunto che precede, per esprimere un pacato giudizio complessivo sul documento austriaco, possiamo dire che, come quasi sempre accade, ragione e torto si mescolano in questo documento. Non si può dire che il governo austriaco desse un'interpretazione assurda dell'accordo di Parigi quando affermava che lo scopo di quell'intesa era la salvaguardia del gruppo tedesco: la deduzione è legittima, anche se

può essere attenuata nelle sue conseguenze pratiche con argomenti non privi di valore, per quanto sottili⁹. Anche accettabili erano le critiche motivate dalla mancata concessione della parità fra le due lingue e dalla persistente sproporzione tra i funzionari ed impiegati appartenenti ai due gruppi etnici. Si può osservare soltanto che non si teneva conto, qui, delle difficoltà reali, derivanti sia dalla scarsità di italiani bilingui nell'amministrazione e nella giustizia, sia dalla genuina riluttanza dei sudtirolesi a concorrere per le carriere pubbliche (alle quali del resto ambiscono poco tutti i cittadini italiani del Nord). Ma, a parte questo, il rilievo restava valido.

Non è possibile accettare, invece, gli altri due rilievi. Il governo italiano, sebbene non avesse impegni di sorta circa l'immigrazione in Alto Adige, poteva dimostrare di non averla incoraggiata in nessun modo. Quanto alla richiesta di una più ampia autonomia, la soluzione adottata con lo statuto del 1948, e accettata dai rappresentanti delle popolazioni locali, poteva essere discussa dal punto di vista dell'opportunità, come del resto ogni legge e qualunque azione umana, non da quello della sua corrispondenza all'impegno preso da Da Gasperi. Basta rileggere il testo del punto 2 per convincersi che quando si parla del « quadro nel quale detta autonomia sarà applicata » si allude alla regione Trentino-Alto Adige, nel « quadro » della quale opera l'autonomia della provincia di Bolzano. Domandando l'8 ottobre 1956 di ridiscutere la posizione giuridica della provincia il governo austriaco cominciava, se non proprio a metter un piede fuori dell'accordo, a chiedere qualcosa che poteva essergli negato senza violare in nessun modo l'impegno preso.

La risposta italiana (memorandum del 30 gennaio 1957) si fece attendere quattro mesi, non solo perché occorre molto tempo per raccogliere gli elementi necessari e per decidere l'atteggiamento da prendere, ma anche perché il ritardo venne deliberatamente aumentato in segno di protesta contro un discorso tenuto a Innsbruck da uno dei capi della Volkspartei tirolese, il sottosegretario agli Esteri Gschnitzer. Questo discorso aveva provocato una secca nota italiana con la quale si chiedeva al governo austriaco se esso si attendesse ancora all'accordo di Parigi. Pur protestando per il ritardo nella consegna del memorandum italiano, l'ambasciatore d'Austria a Roma rispose che il suo governo si attendeva ancora all'accordo stipulato con l'Italia. Il memorandum venne consegnato il 9 febbraio 1957. Era un documento ancora più lungo di quello al quale rispondeva. Lo riassumerò con una certa preci-

⁹ V. sopra, par. 3.

sione per definire bene l'atteggiamento italiano e paragonarlo a quello austriaco.

Il nostro governo riaffermava, per prima cosa, di avere dato piena esecuzione all'accordo di Parigi senza escludere di poter prendere in considerazione « ulteriori provvedimenti in favore delle popolazioni alto-atesine ». Passava poi a una risposta particolareggiata cominciando dalla questione del bilinguismo. Qui il memorandum sosteneva che il punto 1, *b* dell'accordo aveva lo scopo di garantire ai cittadini del gruppo tedesco il pieno diritto di corrispondere nella loro lingua con gli uffici pubblici e di obbligare questi all'impegno di tutte e due le lingue nei rapporti con i cittadini, e spiegava il sistema prescritto dallo statuto. Si concludeva che il bilinguismo era stato adottato nella provincia di Bolzano e si prometteva di emanare una nuova « norma di coordinamento » per rendere più efficiente il sistema.

Sul secondo problema sollevato dagli austriaci, quello degli impieghi pubblici, il memorandum ricordava che, secondo l'accordo di Parigi, si doveva ottenere una « distribuzione più soddisfacente » e non una esatta proporzione riferita alla consistenza numerica dei due gruppi, ed elencava una serie di provvedimenti presi per favorire l'accesso negli impieghi dei cittadini di lingua tedesca. Per esempio, riferiva che si erano mantenuti gli impiegati tedeschi nella Camera di commercio di Bolzano, sebbene avessero sostituito gli impiegati italiani al momento dell'occupazione nazista. Si indicavano poi vari casi, nei quali non era stato possibile coprire i posti riservati a conoscitori della lingua tedesca per mancanza di candidati, annunciando, anche qui, nuovi provvedimenti.

La risposta diventava ancora più diffusa quando si trattava di replicare alle osservazioni e critiche austriache sul tipo di autonomia adottata. Dopo aver ricordato che l'ex ministro degli Esteri Gruber aveva riconosciuto nelle sue *Memorie* di aver saputo a Parigi da De Gasperi quale sistema il governo italiano avesse in animo di adottare (« una soluzione comune con i trentini »), il memorandum toccava una questione molto importante. Secondo il punto di vista italiano, l'accordo di Parigi garantiva l'autonomia non soltanto alla minoranza tedesca, ma a tutte le popolazioni, e perciò anche al gruppo italiano¹⁰. Si continuava poi con una mi-

¹⁰ Da parte austriaca e sudtirolese si è sempre sostenuto la tesi opposta (v. per esempio la relazione di Silvius Magnano al VI convegno « Amici e collaboratori del Mulino » in *Una politica per l'Alto Adige*, Bologna 1962, p. 21). Ma l'affermazione secondo la quale sarebbe stato inutile, e anche assurdo, includere garanzie per gli abitanti di lingua italiana in un accordo con l'Austria non sembra fondata. L'Italia poteva benissimo far valere i diritti del gruppo italiano dell'Alto Adige

nuta replica alle critiche austriache ma riconoscendo che, dopo nove anni, mancavano ancora alcune norme di attuazione, per le quali si annunciava « una diversa e più snella procedura ». Le promesse che venivano fatte consistevano in ritocchi o perfezionamenti. Nella sostanza, la domanda austriaca di una più ampia autonomia era respinta.

L'ultima parte si occupava dell'accusa di favorire l'immigrazione nell'Alto Adige ricordando, dapprima, la larghissima riammissione di tirolesi espatriati dopo l'opzione che superava, come cifra, i nuovi insediamenti di italiani. Questi, nel decennio 1946-55, assommavano a circa un migliaio all'anno, con tendenze a calare. Come riprova, venivano indicate le statistiche elettorali, dalle quali risultava un aumento del voto per le liste tedesche maggiore di quello per le liste italiane. La richiesta austriaca che fosse limitata l'immigrazione per mezzo della legge contro l'urbanesimo, che regolava severamente le concessioni della residenza, veniva respinta perché quella legge, dopo una recente sentenza della Corte costituzionale, stava per essere abrogata¹¹. Da ultimo, il memorandum respingeva la proposta di formare una commissione di esperti affermando che le « questioni di dettaglio relative all'applicazione dell'accordo di Parigi » potevano essere discusse per la normale via diplomatica.

Limiterò a poche osservazioni il mio commento avendo già espresso la mia opinione sui diversi punti più sopra, in margine alla nota austriaca. La replica del governo di Roma era piuttosto debole nella questione del bilinguismo: non riusciva a dimostrare (e non avrebbe potuto) che la « parità » fra le due lingue era stata effettivamente concessa. Sull'autonomia, l'Italia aveva un valido motivo giuridico per respingere la richiesta di un'alterazione del « quadro », cioè della « soluzione comune con i trentini », mentre la lentezza nell'applicare certe parti dello statuto e nell'emanare norme esecutive, non poteva essere né nascosta né difesa con buone ragioni. Del tutto esatte, o almeno assai vicine a un'oggettiva valutazione, sembrano le osservazioni sul movimento di popolazione, e giusto il rifiuto di applicare le norme anticostituzionali, e oramai disattese, sulla concessione della residenza nei centri urbani. Im-

nelle trattative con gli austriaci e ricordarli nell'accordo allo scopo di indicare in essi uno dei limiti alle concessioni all'altra parte. E così venne fatto, sembra di dover concludere, col punto 2 dell'accordo, dove si parla al plurale di « popolazioni » (in inglese, *populations*).

¹¹ Secondo la pubblicazione *L'accordo De Gasperi-Gruber sull'Alto Adige*, edito a cura della Presidenza del Consiglio, Ufficio Regioni, Roma 1958, p. 27, l'eccedenza dell'immigrazione sull'emigrazione fra il 1953 e il 1956 fu di 230 all'anno, in media.

prudente, infine, la ripulsa della proposta per la costituzione di un gruppo di lavoro italo-austriaco. Su questo il governo italiano dovrà cedere, sia pure a poco a poco, ricorrendo a mascherature poco dignitose per coprire la propria ritirata.

Mi sembra utile aver definito piuttosto diffusamente le posizioni iniziali di negoziato secondo le impostazioni ufficiali delle due parti, quali risultavano tra l'ottobre del 1956 e il febbraio del 1957. Molto cammino sarà fatto negli anni che seguono, come potremo vedere tra poco. Ma intanto è necessario stabilire in quale modo gli austriaci e i sudtirolesi erano passati dall'accettazione e dalla gratitudine del 1948, quando l'intesa con l'Italia era sembrata un raro caso di buon senso e di spirito conciliativo e liberale in un'Europa dove le espulsioni e le fughe di milioni di persone erano un fatto ancora recentissimo, alle proteste e alle rivendicazioni del 1956.

Le circostanze che contribuirono a formare, a poco a poco, questa situazione politica, e lo stato d'animo sul quale essa si fondava, sono numerose e di diversa importanza. C'era, prima di tutto, la nuova posizione dell'Austria dopo lo sgombero dal suo territorio delle forze di occupazione interalleate. È vero che il governo austriaco aveva di nuovo riconosciuto solennemente la frontiera del Brennero, insieme a tutte le altre (i confini del 1937, prima dell'Anschluss), nel trattato di stato del 1955, col quale aveva ottenuto l'indipendenza effettiva del paese e il ritiro degli occupanti: per la terza volta in trentasei anni la Repubblica austriaca aveva dichiarato formalmente di rinunciare all'Alto Adige, dopo il Trattato di St.-Germain e l'accordo De Gasperi-Gruber, senza contare l'accordo Mussolini-Hitler. Ma questa rinuncia non impediva di servirsi della libertà diplomatica riacquistata per avanzare rivendicazioni a vantaggio dei sudtirolesi senza temere, come sarebbe accaduto uno o due anni prima, di rendere sospettosi gli occupanti e più difficile o più lento il loro ritiro.

La questione dell'Alto Adige, se non agitava molto la scettica ed amabile popolazione di Vienna, era molto sentita nel Tirolo, dove si trasformava in un importante motivo di lotta elettorale tra il partito cattolico (Volkspartei) e i socialisti. Dappertutto, anche al di fuori del Tirolo, una politica di attiva protezione della minoranza austriaca al di là del Brennero poteva servire a raccogliere voti e consensi. La presenza del sottosegretario Gschnitzer al ministero degli Esteri stava a indicare che il governo aveva deciso di agire con energia per esercitare i diritti derivanti dall'accordo di Parigi e per cercare di spingersi al di là dei limiti segnati da quel

controverso e ambiguo documento. Insisteremo su questo punto, quando capiterà l'occasione: il Tirolo, attraverso Gschnitzer e altri uomini politici locali, farà da cerniera tra il governo di Vienna e la Volkspartei di Bolzano, interpretando le rivendicazioni di questa e mantenendo viva con ogni mezzo l'agitazione.

Anche a Bolzano la situazione era diversa. La generosa linea di condotta seguita nel riesame delle opzioni aveva fatto tornare anche molte teste calde, naziste e non naziste. Ai capi moderati, e certamente non nazisti, dei primi tempi erano succeduti uomini più decisi, più infiammati, alcuni dei quali tendevano verso l'estremismo. In quei primi mesi del 1957, ci furono alcuni attentati, sebbene di gravità assai limitata: cariche esplosive contro tralicci dell'elettricità o contro monumenti, e simili. L'ambiente era assai cambiato. I sudtirolesi si sentivano più forti, e a poco a poco si convincevano, sulla base di fatti reali, o, più spesso, di esagerazioni o di miti, di essere perseguitati. Un memoriale presentato dai loro parlamentari al governo di Roma nel marzo 1954 chiedeva, tra le altre cose, « una riparazione per il torto inferito dal fascismo con la sua politica di immigrazione forzata », e questo poteva significare, e ad ogni modo così venne interpretato a Roma, che venisse domandato l'allontanamento della popolazione italiana già residente della provincia¹². Una richiesta palesemente assurda.

A questo memoriale non venne data risposta. Il silenzio del governo contribuì ad accendere ancora di più gli agitatori, seguiti da una popolazione sostanzialmente ostile all'Italia e pronta per tradizione a ubbidire con disciplina quelli che riconosce per capi, a cominciare dai parroci, molti dei quali erano anch'essi avversi alle autorità italiane e in generale alla presenza nella provincia di non tirolesi. Bisogna anche riconoscere che da parte italiana poco si faceva per dissipare sospetti e favorire una convivenza più serena. Mancavano, come si è visto, le norme di attuazione per alcuni provvedimenti che interessavano gli allogeni. Pochi erano i funzionari capaci di capire e parlare il tedesco. Il tradizionale centralismo dello stato italiano era inasprito dalle particolari condizioni della provincia. Così, in parte per avversione verso la popolazione non italiana, in parte per incapacità a far funzionare i delicati meccanismi dell'autonomia, tra i funzionari e gli impiegati che venivano mandati in Alto Adige, invece di favorire lo sviluppo di un ambiente più disteso e civile, finivano spesso per contribuire all'inasprimento di una situazione già difficile, mentre quelli che, per convinzione personale o per sentimento del dovere, cercavano di capire e di

¹² V. *L'accordo De Gasperi-Gruber sull'Alto Adige*, cit., p. 32.

operare utilmente venivano respinti, a volte, dall'ostilità dell'ambiente tedesco.

Su questo sfondo di tensioni e di sospetti va collocata la ripresa del dialogo diplomatico italo-austriaco del 1956-57, dialogo che si trasformò presto in una polemica e in un conflitto.

5. *Davanti all'Onu*

Il governo italiano aveva di fronte a sé due possibili linee di condotta. Poteva rifiutare di spingersi con l'Austria al di là dei chiarimenti marginali sull'applicazione dell'accordo di Parigi, che avrebbe fornito per via diplomatica, cioè attraverso i normali contatti tra le due ambasciate e i due ministeri degli Esteri, oppure poteva aderire alla richiesta formulata dal governo di Vienna e partecipare a un riesame della questione, sempre nei limiti dell'accordo, affidandolo ad una commissione di esperti, nominata dalle due parti. Al principio del 1957 il nostro governo parve inclinare verso la prima soluzione: nel memorandum di risposta al documento austriaco dell'8 ottobre 1956 l'Italia negava che fosse opportuno convocare una commissione mista. Ma a questa decisione il governo (presidente Segni, ministro degli Esteri Martino) non si tenne rigidamente, e a poco a poco cominciò a scivolare verso la seconda soluzione, quella delle discussioni fra esperti.

Il primo segno preciso di un mutamento nella politica italiana si trova nella lettera indirizzata dal ministro Martino all'ambasciatore d'Austria a Roma, Loewenthal-Chlumecky, in data 10 aprile 1957: con questa lettera si propose un incontro fra i due capi di governo e i due ministri degli Esteri oppure l'inizio di conversazioni fra il nostro ambasciatore a Vienna e il ministro degli Esteri austriaco. Segni e Martino caddero poco dopo, ma il nuovo ministro, Pella (presidente del Consiglio, Zoli), confermò il 20 luglio, con una lettera all'ambasciatore Loewenthal, la decisione del suo predecessore. Si giunse così alle conversazioni italo-austriache di Vienna tra le delegazioni guidate dall'ambasciatore Gastone Guidotti e dal sottosegretario Gschnitzer. I colloqui, che cominciarono il 22 febbraio 1958, avevano lo scopo dichiarato di esaminare l'ordine del giorno per il futuro « incontro italo-austriaco ad alto livello », e in questo ordine del giorno la questione dell'Alto Adige (accordo di Parigi De Gasperi-Gruber) era indicata soltanto al punto 5. È da notare che così tutte e due le soluzioni indicate come alternative nella lettera Martino vennero adottate. È vero

che la diplomazia italiana era riuscita ad annegare il problema più urgente in una serie di argomenti generici, ma si trattava di un successo fittizio, di una semplice mascheratura. Gli austriaci avevano agganciato gli italiani in un dialogo sull'Alto Adige che, dopo nove anni e varie vicende, non si può dire concluso.

L'apertura del dialogo era inevitabile. Il diritto dell'Austria ad esaminare con noi la questione alto-atesina risultava indiscutibile, sia pure soltanto nei limiti dell'accordo di Parigi. Si poteva, naturalmente, rifiutare una trattativa particolareggiata, affermare che l'accordo era stato applicato e che non c'era più nulla da discutere limitandosi a fornire notizie e chiarimenti. La tentazione di agire così non scomparve mai del tutto, ma si ridusse a una pura affermazione formale (« il problema dell'Alto Adige è un problema interno »), contraddetta dal comportamento pratico del governo italiano. Nella sostanza, ci mettemmo a negoziare. Ed era la cosa più saggia da fare non solo per ragioni di legalità, che pure avevano un peso e dovevano spingerci anch'esse verso una trattativa, ma soprattutto per motivi di sostanza, per motivi politici. Dovevamo dimostrare all'Europa, ai nostri amici ed alleati, e domani anche alle Nazioni Unite, che c'era da parte nostra volontà di trovare accomodamenti pratici per eliminare, o ridurre, la crescente asprezza del conflitto. E per fare questo occorreva discutere a fondo con gli austriaci, ricercare con pazienza una soluzione che, senza scardinare il sistema di autonomia introdotto nella regione, portasse miglioramenti sostanziali e potesse soddisfare almeno in parte i sudtirolesi. L'alternativa consisteva in una politica di rifiuto, anzi in una politica di pura forza, che la situazione dell'Europa e la nostra stessa situazione interna non ci avrebbero permesso di condurre a fondo. Fece dunque bene il governo italiano ad aprire il dialogo con gli austriaci, e sbagliò soltanto quando volle ricercare formule complicate per coprire il carattere reale delle trattative (la preparazione dell'incontro ad alto livello, l'ordine del giorno dove il vero problema era diluito in una serie di argomenti generici o poco urgenti, eccetera).

Ma la prima fase del dialogo, che durò stentatamente, o, con lunghi intervalli, fin verso la metà del 1960, rimase del tutto sterile. Mentre da parte italiana negli incontri con gli austriaci si moltiplicavano le comunicazioni che annunciavano l'adozione di nuovi provvedimenti per migliorare lo stato di cose nell'Alto Adige (uso della lingua tedesca, concorsi agli impieghi pubblici, eccetera), il governo di Vienna insisteva su un solo punto, che considerava decisivo: domandava la concessione di una piena autonomia alla provincia

di Bolzano col distacco totale di questa da Trento e dal sistema regionale (si veda specialmente il memorandum austriaco del 19 ottobre 1959, di tono secco e di contenuto rigido in confronto ai precedenti documenti).

Questa posizione venne mantenuta anche dopo uno scambio di lettere fra il presidente del Consiglio italiano, prima Segni e poi Tambroni, e il cancelliere Raab. L'offerta di un incontro fra i capi di governo venne respinta dagli austriaci, poiché non c'era accordo sull'estensione dell'autonomia. Allora l'Italia, nella lettera Tambroni del 23 giugno 1960 e in una comunicazione dell'ambasciatore Guidotti del 25 giugno, propose che la vertenza fosse sottoposta di comune accordo alla Corte internazionale di giustizia dell'Aja¹³. Ma l'Austria decise, invece, di portare la questione davanti alle Nazioni Unite, perché, come spiegò successivamente il ministro Kreisky, la Corte dell'Aja aveva una competenza puramente giuridica mentre il problema dell'Alto Adige aveva carattere prevalentemente politico¹⁴.

Questa prima fase, che si chiudeva con un totale fallimento, era durata circa due anni e mezzo (febbraio 1958-giugno 1960), o addirittura quattro anni se si parte dalla richiesta di chiarimenti dopo le dichiarazioni del governo austriaco al parlamento del 4 luglio 1956. Non c'è dubbio che, per quanto lenta e inefficiente si mostrasse troppo spesso l'amministrazione interna italiana nel fare quello che poteva (e in certi casi doveva), la responsabilità principale del fallimento deve essere attribuita al governo austriaco, succubo della corrente estremistica la quale, invece di cercare un accomodamento, puntava su un inasprimento della vertenza e su un intervento risolutivo delle Nazioni Unite. Già a Innsbruck e a Bolzano si parlava apertamente di un plebiscito.

La corrente intransigente aveva come campione il sottosegretario agli esteri, Gschnitzer, dotto giurista, appartenente al partito popolare, o democristiano, ma, si dice, del tutto incredulo in materia religiosa: un uomo con tutte le caratteristiche di ostinazione (o, se volete, di tenacia), di fanatismo regionale (o di patriottismo locale), di mentalità ristretta (o di attaccamento ai principi tradi-

¹³ L'iniziativa era già stata prospettata in una comunicazione italiana del 23 maggio. La palese riluttanza dell'Austria ad andare avanti alla Corte e il parere dei giuristi sull'esito probabile di un ricorso dimostravano che il giudizio dell'Aja, quasi certamente, ci sarebbe stato favorevole. Ma si trattava di un giudizio puramente giuridico. Meglio sarebbe stato se la proposta fosse stata fatta nell'autunno 1959, quando il fallimento dei colloqui era oramai chiaro.

¹⁴ Non c'è dubbio che la decisione di portare il problema alle Nazioni Unite fu presa, almeno formalmente, il 28 giugno, cioè dopo la presentazione della proposta italiana di ricorrere all'Aja.

zionali), che sono molto diffuse tra i tirolesi anche colti. Gschnitzer era andato al Ballhaus nel giugno 1956: pochi giorni prima che l'accenno sull'Alto Adige nel discorso programmatico del governo aprisse la discussione con l'Italia. Al ministero degli Esteri faceva da sorvegliante e agiva come stimolo sul ministro degli Esteri Kreisky, socialdemocratico, antinazista militante, di formazione cosmopolita, ma trascinato dalla concorrenza demagogica col partito cattolico su posizioni di intransigenza.

Il fatto di aver affidato al sottosegretario, o segretario di stato, secondo la terminologia austro-tedesca, il compito di condurre i negoziati con l'ambasciatore Guidotti significava avviarli a un sicuro fallimento. La rottura dei colloqui e la decisione delle due parti di ricercare altre strade (la Corte dell'Aja e l'Onu) diventarono formali solo nel giugno del 1960; ma già dall'autunno precedente era chiaro che nulla di positivo poteva uscire dagli incontri Gschnitzer-Guidotti¹⁵. Si deve riconoscere che l'Italia fu troppo lenta a rendersi conto che, una volta presa la strada della trattativa, non potevamo limitarci ad offrire una serie di provvedimenti minuti, secondari e per di più tardivi. Bisogna affrontare, come poi si fece, la questione dell'autonomia senza per questo accettare la radicale richiesta austriaca. Non perché ci fosse l'obbligo giuridico a farlo, ma perché lo suggeriva l'opportunità politica, una volta che era stata presa la via del negoziato. Quando si è riconosciuto questo, bisogna aggiungere subito che, in quel momento, non c'era nessuna possibilità di accordo. Il governo austriaco si era messo nelle mani di Gschnitzer, dietro al quale premevano uomini ancora più fanatici di lui, come il capo della Volkspartei tirolese, Oberhammer.

Una rapida rassegna delle dichiarazioni e degli atteggiamenti del sottosegretario austriaco servono a dimostrare che l'uomo non era adatto a negoziare pacatamente e che il governo austriaco assunse una grave responsabilità quando lo designò. Gschnitzer aveva già collocato la propria azione politica al di là dell'accordo di Parigi. Nel 1955 aveva dichiarato in un'intervista: « Il trattato di stato e la correlativa dichiarazione di neutralità servono a garantire verso l'esterno l'attuale territorio austriaco, ma nulla vieta che questo territorio neutralizzato possa domani essere esteso con

¹⁵ Si veda il mio articolo sul « Corriere della Sera » del 15 novembre 1959. A cominciare da questo periodo, seguo nel testo la traccia delle notizie da me raccolte, e pubblicate in quegli anni sul « Corriere », specialmente quando sono scarse o piene di lacune le informazioni ufficiali. Il giudizio che viene dato nel presente studio coincide, in linea generale, con quello di allora, ma la prospettiva più ampia permette di esprimerlo con maggiore respiro e senza quelle punte polemiche, che non corrisponderebbero agli scopi di questo scritto.

l'acquisto del Tirolo del sud ». Spesso; nei suoi comizi, Gschnitzer aveva accennato alla possibilità di un plebiscito al di là del Brennero, e una volta si era spinto fino a prendere parte a una riunione pubblica di partito in Alto Adige. L'ambasciatore Guidotti era stato costretto a protestare contro le varie affermazioni del sottosegretario e alla fine aveva dovuto chiedere (dicembre 1959) che fosse sostituito come negoziatore¹⁶. Ma le trattative non vennero più riprese. Nel dicembre, il governo italiano decise di proibire a Gschnitzer e ad Oberhammer l'ingresso nel nostro territorio.

Nelle ultime frasi del « memorandum esplicativo » che accompagnò il ricorso dell'Austria alle Nazioni Unite era chiaramente indicato lo scopo che si intendeva perseguire sottoponendo alla sessione dell'Assemblea generale « il problema della minoranza austriaca in Italia ». Si domandava all'Assemblea di esaminare la controversia e « di giungere, secondo lo spirito della carta (cioè dello statuto delle Nazioni Unite) ad un'equa soluzione corrispondente ai principi democratici, che conceda e garantisca alla minoranza austriaca in Italia l'auto-amministrazione da essa richiesta e inoltre necessaria per la conservazione della sua esistenza come minoranza, e l'autogoverno nel senso di una genuina autonomia ». Dunque, si chiedeva che, per mezzo di una commissione d'inchiesta o con qualche altro mezzo, l'Assemblea medesima intervenisse nella vertenza e ne garantisse la soluzione. Questo scopo non fu raggiunto. L'Austria non ottenne a New York quello che voleva.

La discussione davanti alla Commissione politica dell'Assemblea generale (dove siedono i rappresentanti di tutti gli stati membri) fu molto ampia. L'Italia venne sostenuta dai propri amici ed alleati, i quali appoggiarono la soluzione del ricorso all'Aja. L'on. Gaetano Martino, che faceva parte della delegazione presieduta dal ministro degli Esteri Antonio Segni, avvertì che l'iniziativa austriaca aveva carattere revisionistico, poiché la vera aspirazione del governo di Vienna, mascherata dietro la richiesta di una piena autonomia, era di arrivare a una rettifica di confine (questo era certamente esatto almeno per quanto riguardava i tirolesi, che in quel momento esercitavano un'influenza dominante sul governo di Vienna). La risoluzione votata all'unanimità dalla Commissione politica il 27 ottobre 1960 e dall'Assemblea il 31 ottobre diceva:

¹⁶ Per l'intervista del 1955, si veda il fascicolo sull'Alto Adige di « Vita italiana », cit., p. 320, e per le proposte dell'ambasciata a Vienna *Alto Adige, documenti presentati al parlamento*, ecc., cit., pp. 68 e 97.

« L'Assemblea generale:

1. considerato l'art. 68 dell'agenda;
2. considerato che lo *status* dell'elemento di lingua tedesca della provincia di Bolzano è stato regolato dall'accordo internazionale fra l'Austria e l'Italia, firmato a Parigi il 5 settembre 1946;
3. considerato che il suddetto accordo stabilisce un sistema inteso a garantire agli abitanti di lingua tedesca la completa uguaglianza di diritti con la popolazione di lingua italiana nel quadro di speciali misure dirette a salvaguardare il carattere etnico e lo sviluppo culturale ed economico dell'elemento di lingua tedesca;
4. tenendo presente che una disputa è sorta tra Austria e Italia riguardo all'applicazione del suddetto accordo;
5. desiderosa di impedire che la situazione creata dalla disputa danneggi i rapporti amichevoli fra i due paesi:
 - a) sollecita le due parti a riprendere i negoziati col proposito di trovare una soluzione a tutte le divergenze relative all'applicazione del suddetto accordo;
 - b) raccomanda che, nel caso che i negoziati di cui al paragrafo precedente non conducano a risultati soddisfacenti entro un ragionevole periodo di tempo, le parti diano favorevole considerazione alla possibilità di cercare una soluzione alle loro divergenze mediante qualcuno dei mezzi contemplati dalla carta delle Nazioni Unite, incluso il ricorso alla Corte internazionale di giustizia, o qualunque altro mezzo pacifico di loro scelta;
 - c) frattanto raccomanda che i due paesi si astengano da qualsiasi atto che possa danneggiare i loro amichevoli rapporti ».

Così l'Austria era nuovamente rinviata al dialogo con l'Italia dal quale era voluta uscire. Il successo italiano era diminuito dal fatto che la risoluzione, per poter essere accettata anche dall'Austria, aveva dovuto indicare il ricorso all'Aja soltanto come uno dei diversi metodi per risolvere la controversia, e segnalare anche « qualunque altro mezzo pacifico di loro scelta » offrendo al governo di Vienna la possibilità di proporre in futuro la costituzione di una commissione d'inchiesta. Ma una cosa restava chiara ed era decisiva: l'Assemblea non interveniva direttamente nella questione e si rimetteva allo spirito conciliativo delle due parti. La questione alto-atesina non uscì mai da questa cornice. Le esposizioni davanti all'Assemblea da parte dei delegati austriaci negli anni che seguirono non ebbero importanza per il corso dei negoziati. Pure, il governo di Vienna era riuscito ad ottenere un certo risultato psicologico: l'Italia doveva preoccuparsi di proporre una soluzione della vertenza per evitare il rischio di trovarsi in una posizione di debo-

lezza davanti alle Nazioni Unite e di compromettere così il successo che aveva ottenuto nell'autunno del 1960. Ma a questo si giungerà soltanto per gradi, attraverso lunghe e complicate vicende. Le condizioni che erano necessarie per arrivare a un compromesso, e che nell'autunno del 1960 non esistevano ancora, erano queste due: il governo italiano doveva convincersi che non poteva sfuggire alla richiesta di discutere la revisione e l'ampliamento dell'autonomia provinciale (anche senza distruggere del tutto il sistema del 1948), e il governo austriaco doveva sottrarsi all'influenza dominante degli estremisti tirolesi.

Ora, per meglio capire lo svolgimento dell'azione diplomatica, bisogna descrivere rapidamente le situazioni politiche, gli stati d'animo, le agitazioni e le pressioni che, nei due paesi, e specialmente nei due Tiroli, stavano dietro all'azione diplomatica e ne prescrivevano l'orientamento.

6. *Le rivendicazioni*

La Volkspartei, il partito che raccoglie i voti di quasi tutti i sudtirolesi sotto la bandiera cattolico-patriottica (o forse clericonazionalistica), spiegò apertamente la sua forza in un grande comizio domenicale, avvenuto il 17 novembre 1957 a Castel Firmiano, in Alto Adige. Già prima l'agitazione, come sappiamo, era cominciata, esprimendosi particolarmente nel « cahier des doléances » presentato al governo di Roma nel 1954 e rimasto senza risposta. L'adunata di Castel Firmiano, con la partecipazione di circa ventimila persone, di bande, cori, gente in costume regionale, pompieri locali in servizio d'ordine, servì da punto di partenza per un nuovo ciclo di proteste e di pressioni. Parlò il capo riconosciuto dal partito, Silvius Magnago, già optante per la Germania, di nome italiano e perfetto conoscitore della nostra lingua, ma di spirito tirolese e di cultura germanica, mutilato di una gamba nella seconda guerra mondiale, alla quale aveva partecipato come ufficiale dell'esercito tedesco. Magnago, che si può considerare come l'erede del canonico Gamper, il don Sturzo della Volkspartei, ha sempre cercato di occupare una posizione di centro e di dominare da essa il partito tenendosi in equilibrio fra gli estremisti e i moderati. Recentemente, si è mostrato più incline al compromesso di quanto non fosse in quei primi anni dell'agitazione; ma fin da allora, con le sue condanne della violenza, che divennero via via meno reticenti, anzi

più ferme e decise, con le sue proposte concrete, con i suoi appelli ben dosati al realismo (e più tardi alla moderazione), Magnago mantenne quella posizione di centro che gli permetteva di mediare fra le tendenze interne del suo movimento e di non rompere ogni contatto con l'autorità italiana.

Nel suo discorso del 17 novembre 1957 Magnago seguì la linea generale della sua politica tenendosi in equilibrio fra affermazioni assai radicali (« Non abbiamo nessuna fiducia nello stato italiano! ») e inviti alla calma e alla pazienza. Insistette sullo spettro dell'immigrazione, denunciò gli stanziamenti per l'edilizia popolare come un mezzo per favorire l'insediamento di nuovi venuti, appartenenti, naturalmente, al gruppo italiano, e invitò il governo austriaco ad agire sul piano diplomatico per ottenere l'applicazione dell'accordo di Parigi. La folla era assai eccitata, tanto più che manifestini violentissimi erano stati distribuiti. In essi si leggevano affermazioni veramente assurde come questa: « Nei quasi quarant'anni di dominio italiano il nostro popolo non si è mai trovato in una situazione così grave come l'odierna. Ciò che in circa vent'anni non è riuscito al fascismo con i sistemi più pesanti dell'oppressione, lo ha quasi raggiunto in soli dieci anni l'Italia democratica ». L'accusa era quella di voler trasformare i sudtirolesi in una minoranza per poi italianizzarli. Si diceva che mancavano « cinque minuti alle dodici ». C'era anche un accenno a una delle più diffuse leggende tirolesi, che è un balsamo per l'orgoglio ferito dalla disfatta del 1918: si affermava che l'Italia aveva occupato il Tirolo meridionale « col tradimento e con l'imbroglio ». Il manifestino concludeva, dopo altre accuse agli italiani, con un appello al combattimento¹⁷.

Ai capi della Volkspartei, fossero o non fossero responsabili di testi come quello che ho riassunto qui sopra, si deve attribuire la responsabilità di avere diffuso uno spirito di intransigenza e di avere esagerato pericoli che non esistevano, almeno nella misura che veniva denunciata (l'immigrazione) per scopi agitatori. Dove si voleva arrivare? I mezzi che venivano impiegati avevano senso soltanto se lo scopo fosse consistito nella richiesta dell'autodeterminazione, ossia in un plebiscito che portasse al distacco dall'Italia e alla riunificazione del Tirolo. E infatti nel suo congresso dell'autunno 1959 la Volkspartei chiese la piena autonomia « entro breve tempo » oppure il plebiscito: si parlava allora di un congresso che si sarebbe dovuto riunire nella primavera del 1960 per decidere

¹⁷ Si veda per la manifestazione di Castel Firmiano il quotidiano « Alto Adige », 18 novembre 1957.

il dilemma. In sostanza, i sudtirolesi domandavano che la provincia si trasformasse in una regione largamente indipendente, quasi sciolta da legami con lo stato italiano, considerando questa soluzione soltanto come una concessione da parte loro in confronto alla tesi massima, che era quella del distacco dall'Italia. Con strana logica, poi, a un governo che rifiutava di concedere la piena autonomia si chiedeva di andare ancora più in là acconsentendo addirittura al plebiscito, e perciò alla secessione. Ma la logica diventa meno strana se si considera che, evidentemente, si sperava di raggiungere la soluzione massima creando al di qua del Brennero una situazione tipo Cipro o Algeria, e che per suscitare una simile situazione si faceva conto dello sdegno sollevato fra i sudtirolesi dal rifiuto italiano di concedere un'autonomia che corrispondesse alle promesse di Parigi, secondo l'interpretazione della Volkspartei e degli austriaci.

I due termini che occorre fissare bene ora sono questi: da un lato il carattere dell'autonomia come risultava dalle richieste della Volkspartei, alle quali il governo austriaco faceva sempre riferimento, e dall'altro l'agitazione spinta fino al terrorismo che, facendo leva sulla delusione per la mancata concessione dell'autogoverno, doveva far nascere una crisi di tipo algerino o cipriota, e portare alla secessione. Fra questi termini, l'uno legalitario e corrispondente al programma minimo, l'altro estremistico, con velleità insurrezionali e diretto ad ottenere il programma massimo, oscilla l'azione politica e diplomatica dell'Austria, dei tirolesi di Innsbruck e di quelli di Bolzano. I dirigenti di partito o di governo che non avevano rapporti diretti col terrorismo, e talvolta potevano condannarlo in buona fede, finivano per servirsene come mezzo di pressione sull'Italia e come dimostrazione della necessità di fare concessioni.

Proposte di legge costituzionali per la revisione dello statuto regionale e provinciale sono state presentate più di una volta dai parlamentari alto-atesini della Volkspartei. Corrispondono tutte agli stessi principi. Prendo il testo della proposta d'iniziativa dei deputati Ebner, Riz e Mitterdorfer, presentata alla Camera il 27 febbraio 1959 perché corrisponde al periodo del quale mi sto adesso occupando. La breve introduzione della proposta ripeteva i noti argomenti sull'inadempienza italiana e chiedeva la costituzione di una regione Südtirol (Tirolo del sud), facendo così scomparire ufficialmente la denominazione « Alto Adige ». La regione doveva essere staccata dal Trentino. La proposta di legge (art. 3) dichiarava che dovevano essere salvaguardate le caratteristiche

etniche e culturali della regione e della sua popolazione, e affermava (art. 4) il diritto di ognuno dei gruppi etnici ad essere rappresentato in tutti gli organi dell'amministrazione, della giustizia, dei servizi pubblici secondo la propria entità numerica. Fra le trentadue funzioni legislative rivendicate in forma esclusiva (competenza primaria, art. 6), erano l'ordinamento del diritto di residenza, allo scopo, evidentemente, di fugare lo spettro dell'immigrazione, le acque pubbliche e gli elettrodotti, la radio e televisione regionali, e la « pubblica sicurezza entro i limiti dei principi fondamentali delle leggi dello stato ». La regione (art. 8) poteva stabilire pene pecuniarie e detentive. Nei procedimenti penali (art. 10) si doveva usare la lingua dell'imputato. Al presidente della giunta regionale (art. 21) veniva attribuito il compito di mantenere l'ordine pubblico impiegando i reparti della polizia dello stato e gli organi di polizia locale; ma in casi eccezionali, se la sicurezza dello stato lo avesse richiesto, il governo centrale avrebbe potuto assumere la tutela dell'ordine pubblico.

Il pericolo di questo progetto, per lo stato italiano e per quel terzo della popolazione alto-atesina che è di lingua italiana, derivava soprattutto dallo spirito col quale norme già adottate da altri ordinamenti, e in astratto ragionevoli, sarebbero state applicate nella provincia di Bolzano. La considerevole attenuazione dei poteri del governo nazionale, lo scioglimento dei legami con Trento avrebbero introdotto una politica che sarebbe stata, o almeno si aveva ragione di temerlo, persecutoria verso il gruppo italiano ed ostruzionistica verso l'autorità centrale. Non è detto che le autonomie siano per se stesse liberali e strumento di progresso. Negli Stati Uniti i larghissimi poteri concessi dalla costituzione ad ogni singolo stato nel Sud servono a difendere i privilegi della maggioranza bianca contro i negri, sono il rifugio del razzismo e della discriminazione, che il governo e il parlamento federali cercano di abbattere o di ridurre. Non si può dunque negare che il governo italiano e le due camere avessero ragione quando trascuravano i progetti della Volkspartei. In pratica, essi andavano al di là dello stesso statuto siciliano perché nella grande isola la pubblica sicurezza, di fatto se non di diritto, è rimasta sempre dipendente da Roma. Inoltre, se fosse stato accettato, il progetto sarebbe stato accolto dalle popolazioni dell'Alto Adige come una capitolazione del governo di Roma col risultato di diffondere fra i sudtirolesi la consapevolezza e l'orgoglio di un trionfo, e perciò quella disposizione alla rappresaglia che sorge spesso da un sentimento di vittoria, e fra gli italiani, invece, lo sgomento, il panico, e forse l'esodo verso le altre regioni.

Il torto del nostro governo consisteva nel non contrapporre a quel progetto, che non poteva accettare, un altro schema di autonomia. Si arriverà a questo, ma attraverso un lungo e difficile cammino.

La richiesta della piena autonomia era accompagnata da un movimento terrorístico sempre più violento, sempre più sanguinoso, che doveva imporre l'accettazione di quel programma minimo, oppure suscitare uno stato di crisi grave, di aperta guerriglia, tipo Algeria o Cipro, dal quale, per forza di cose, sarebbero dovuti derivare il plebiscito e la secessione della provincia. Il terrorismo aveva, ed ha ancora, sebbene in forme meno aperte, il proprio centro di addestramento, di rifornimento e di agitazione nel Tirolo settentrionale. Non c'era bisogno di raccogliere le confidenze degli agenti segreti per capire che Innsbruck è sempre stata la base degli attentatori. Bastava guardarsi intorno e leggere i giornali.

La bella capitale del Tirolo porta sui propri muri le scritte irredentistiche. Non so se queste scritte, e quelle che vengono portate sui cartelli durante le dimostrazioni, siano adesso in parte scomparse. Nel periodo che ora ci interessa, cioè fra il 1959 e il 1961, gli slogan che capitava di leggere a Innsbruck erano accesi e intransigenti. Per esempio: « L'Alto Adige all'Austria »; « Non state a guardare, ma agite »; « Dopo Cipro e la Saar, anche l'Alto Adige deve ottenere i suoi diritti ». La parola « autodecisione » ricorreva molto spesso. E poiché cadde in quel tempo il centocinquantesimo anniversario della morte di Andreas Hofer, questa ricorrenza veniva sfruttata nel modo più conveniente e anche più assurdo e minaccioso ¹⁸.

L'agitazione irredentistica, che dava incitamento e giustificazione storica e morale al terrorismo, faceva capo al Bergisel Bund: sul monte Isel, che si trova vicino a Innsbruck, è avvenuta una battaglia nella quale Hofer, un secolo e mezzo fa, sconfisse i bavaresi. Il Bund, o associazione, è una specie di cartello che riunisce leghe e società patriottiche, sportive, mondane, ricreative, eccetera allo scopo di mobilitarle in una campagna a favore dei sudtirolesi. Franz Gschnitzer cominciò ad organizzarlo nel 1953-54, e riuscì a farne uno strumento assai influente — sia per i fondi che rac-

¹⁸ Andreas Hofer, che era nato in quella che è oggi la provincia di Bolzano, combatté contro i bavaresi e le truppe napoleoniche. Fu fatto fucilare dai francesi a Verona nel 1809. La sua rivolta aveva un carattere non molto diverso da quello dei sanfedisti nell'Italia meridionale. Nessuna responsabilità può attribuirsi agli italiani per la sua fine. Tutta la vicenda viene assai esagerata nella sua importanza e nel suo valore storico dal provincialismo tirolese. La statua di Hofer, nella Hofkirche, la chiesa del palazzo imperiale di Innsbruck, porta un drappo nero, in segno di lutto per la perdita del Tirolo meridionale.

coglieva, sia per le manifestazioni che indiceva — dopo la firma del trattato di stato e il ritiro delle truppe occupanti. Era difficile anche per gli austriaci più moderati sottrarsi alla pressione sentimentale e patriottica che veniva esercitata da questo fronte nazionale a sfondo irredentistico. Un certo Widmoser, una figura di scarso rilievo, era il principale dirigente esecutivo dell'associazione; ma l'ispirazione ideologica e la guida politica venivano da Gschnitzer e dal capo della Volkspartei tirolese, Oberhammer.

La propaganda diffusa dal Bergisel Bund, e che a un certo momento, invitando gli austriaci al boicottaggio turistico dell'Italia, fece effettivamente calare l'affluenza estiva nei nostri luoghi di villeggiatura (ma fu una breve parentesi), ebbe una certa efficacia negli anni fra il '56 e il '62; ma poi perse una parte della propria forza. Assistetti, una volta, a una riunione del Bergisel Bund a Innsbruck¹⁹. La gente, non molto numerosa, sebbene si trattasse di un momento di grande tensione, era dominata da un aperto e sfrenato fanatismo, tanto che alcuni degli intervenuti mostrarono apertamente di non tollerare la presenza, pienamente legittima in una riunione pubblica, di alcuni giornalisti italiani. Gschnitzer non mancò di mandare una benedizione e un incoraggiamento ai terroristi, sia pure coprendosi dietro alle parole di un oratore inglese, pronunciate in altri tempi e in altre circostanze.

La stampa di Innsbruck, e specialmente il giornale della Volkspartei²⁰, ispirato da Oberhammer, sostenne in quel periodo con molto vigore la campagna degli attentatori. A questa campagna si mescolarono insulti contro l'Italia²¹, e le frequenti affermazioni di un palese falso storico. Si diceva che il nostro paese non aveva conquistato il Tirolo del sud con le armi, ma con l'inganno, dimenticando che la decisione degli alleati di cedere quella regione all'Italia era un fatto notissimo prima che la guerra finisse (i bolscevichi avevano pubblicato il testo del Patto di Londra), e che la vittoria sull'Austria-Ungheria era stata così piena da provocare il crollo e la dissoluzione della duplice monarchia²².

¹⁹ Si veda il mio resoconto sul « Corriere della Sera », 30 giugno 1961.

²⁰ « Tiroler Nachrichten », 19 giugno 1961: « E sempre più evidente che gli attentati non sono azioni isolate, ma un'opera predisposta da un gruppo ben organizzato; se l'Italia non cambia atteggiamento le trattative italo-austriache sono destinate al fallimento, e i combattenti della libertà mostrano qual è l'alternativa; non resta che l'autodecisione ».

²¹ « Tiroler Nachrichten », 30 novembre 1956: è morto « il più valoroso degli italiani » (si trattava di un mulo dell'esercito).

²² Perfino in una rozza poesia patriottica pubblicata dal « Volksbote », l'organo ufficiale della Volkspartei, ho trovato la ripetizione di questa leggenda dell'inganno italiano.

7. Il terrorismo

Che il Tirolo sia non soltanto il centro di agitazione e di ispirazione, ma anche la base del terrorismo, è un fatto così ovvio che non vale la pena di dimostrarlo. È anche evidente che la sorveglianza delle autorità amministrative e della polizia è sempre stata scarsa, e la repressione giudiziaria fiacchissima. Terroristi dichiarati, pronti a concedere interviste e a partecipare a riunioni pubbliche o semi-pubbliche, come Georg Klotz e Norbert Burger, sono liberi di agire; persone che risultano colpevoli di detenere armi e munizioni come Wolfgang Pfaundler vengono assolti; non solo i giurati, ma anche i procuratori di stato e i giudici si mostrano clementi e tolleranti. Senza questi appoggi ed incoraggiamenti gli attentatori non avrebbero potuto far nulla²³.

Non starò a riassumere la lunga cronaca del terrorismo²⁴. Mi limiterò a indicarne due tendenze di fondo, che sono assai pericolose. La prima consiste in un inasprimento progressivo: dagli attentati contro i tralicci dell'elettricità e i monumenti italiani gli attentatori sono passati ad attacchi diretti contro gruppi di agenti e militari italiani (specialmente carabinieri e guardie di finanza) e ad altre forme ancora più gravi di terrorismo, come il collocamento di ordigni esplosivi in treni, depositi e altri luoghi pubblici. Questo inasprimento della strategia aggressiva comincia nel 1961. La seconda tendenza è provata dalla partecipazione attiva di cittadini tedeschi. I primi attentati erano opera esclusiva di tirolesi, e anzi di allogeni alto-atesini. Oggi, se sono ancora operanti gruppi di sudtirolesi, come quello di Klotz e l'altro della Valle Aurina, l'organizzazione più forte, che fa capo a Burger, ha radici in Germania, e si serve di uomini che, in molti casi, non sono nati né in Austria, né in Alto Adige. Il governo tedesco ha sempre mantenuto una rigorosa neutralità nella vertenza tra Roma e Vienna; ma gruppi di irredentisti, di profughi dalla Germania Orientale e dal territorio dei Sudeti credono di aver trovato nell'Alto Adige il luogo nel quale il movimento di riunificazione delle terre tedesche può fare una prima prova. La forza elettorale di questi gruppi rende prudenti le autorità della Repubblica Federale quando si tratta di reprimere. Ma lo sfondo pangermanistico, e in sostanza neonazistico,

²³ Molti dei terroristi interrogati e processati in Italia hanno ammesso di avere ricevuto in territorio austriaco armi, esplosivi, istruzioni ed ospitalità.

²⁴ Si calcola che fino all'aprile del 1964 gli attentati commessi fossero centocinquanta (cfr. « Vita italiana », cit., p. 326). Oggi (fine 1966) devono essere più di duecento.

del movimento dovrebbe allarmare il governo di Bonn non meno dei ministri austriaci²⁵.

Nello schieramento politico che da Bolzano arriva fino a Vienna, Innsbruck fa da cerniera. Specialmente nel 1959-61, il Tirolo, con i suoi agitatori e i suoi terroristi, con le sue memorie storiche, con le sue manifestazioni di aperto irredentismo, da una parte spingeva la Volkspartei dell'Alto Adige verso l'intransigenza e le rivendicazioni più avanzate, e dall'altra trascinava Vienna su posizioni di durezza e di polemica. La concorrenza elettorale fra popolari (democristiani) e socialisti austriaci operava nello stesso senso. Sembrava ai socialisti di poter superare il piccolo margine di voti che li divideva dai rivali dimostrandosi non meno intransigenti dal punto di vista del patriottismo e delle rivendicazioni nazionali. Gli uomini dei due partiti non esitarono a servirsi del terrorismo come di uno strumento di pressione sul governo italiano. Le responsabilità personali del ministro Kreisky furono dimostrate dalle precise accuse di un quotidiano serissimo come la « Neue Zürcher Zeitung » e dal « testamento » di Amplatz, pubblicato da un giornale austriaco²⁶.

Ma se nella tolleranza, e talvolta anche nell'incitamento, del terrorismo i principali ministri austriaci e i capi dei partiti sono quasi tutti responsabili nella stessa misura, gli scopi che dovevano porsi non potevano essere identici. Non ho di questo nessuna prova: lo affermo sulla base di un giudizio complessivo sul comportamento delle diverse persone. Mi sembra che gli uomini meno impegnati sentimentalmente nella vertenza, come i successivi cancellieri e lo stesso Kreisky, sperassero di servirsi degli attentati come di uno stimolo per arrivare a un compromesso, e cioè alla concessione di una larga autonomia, mentre i tirolesi, cioè Gschnitzer e Oberhammer, puntavano su una situazione più accesa, su una Cipro o un'Algeria, per ottenere quel plebiscito, quella autodecisione che infatti invocavano e facevano invocare dai loro corregionali di Bolzano. Gli uni e gli altri contavano che uno stato di disordine avrebbe allarmato gli altri paesi europei e provocato l'intervento loro e quello delle Nazioni Unite.

La prima linea di condotta (lasciar gettare le bombe per

²⁵ Per molto tempo aperte simpatie per i sudtirolesi vennero manifestate dal ministro dei Trasporti tedesco, Seeböhm, che venne ripreso una volta dal cancelliere Adenauer.

²⁶ Per la « Neue Zürcher Zeitung » si vedano le corrispondenze pubblicate nell'estate 1961, e specialmente nei numeri del 21, 22 e 26 luglio e del 2 agosto. Una denuncia del terrorismo, assai documentata, venne fatta anche dallo « Spiegel » nello stesso periodo.

spingere verso il negoziato e il compromesso gli italiani) aveva una certa razionalità. Le bombe costringevano effettivamente anche gli italiani più riluttanti a negoziare. Ma una serie di contraddizioni rendeva più debole di quanto sembri la logica di questa linea di condotta. Prima di tutto, il rischio. Non si può controllare l'estensione di un movimento terrorista. Se, a un certo momento, avvenisse una strage, il governo italiano, invece di diventare più disposto al negoziato si irrigidirebbe sotto la pressione dell'opinione pubblica. Inoltre, mettere in moto una catena di solidarietà pangermanistica è più pericoloso per l'Austria che per l'Italia: noi possiamo perdere una provincia, la piccola repubblica, sia pure in una prospettiva storica già lontana e incerta, potrebbe perdere la propria indipendenza, o provocare minacce di intervento dei paesi comunisti. Se cittadini tedeschi si battono per il Tirolo del sud, nella loro mente è già dato per scontato l'Anschluss. E l'Anschluss non verrebbe consentito dall'Unione Sovietica e dai suoi alleati.

Un'altra obiezione molto seria (a parte ogni ragione morale) dev'essere fatta a quanti, estremisti o no, sperano nel terrorismo. Non ci sono, in Alto Adige, le condizioni di una vera guerriglia. La popolazione non è oppressa, anche se non ama di dover vivere dentro il confine italiano. È prospera, possiede quasi tutta la terra, e la maggior parte della più rilevante risorsa del luogo, che è l'industria turistica. I diritti di libertà sono rigorosamente rispettati. Siamo lontanissimi dalle condizioni di Cipro e dell'Algeria. Per di più, un movimento di secessione armata per avere successo deve essere sostenuto dal consenso di un largo e forte movimento di opinione pubblica internazionale. È il caso di tutte le guerre anti-colonialistiche, nel mondo d'oggi. Invece, l'Europa e il mondo non vogliono che, sotto qualsiasi maschera, il pangermanismo rialzi la testa. I rapporti di forza sul nostro continente, che sono fondati sull'equilibrio russo-americano, non permettono avventure. Non sembra, dunque, che la situazione dell'Europa e del mondo consenta agli austriaci, e dietro di loro ai gruppi irredentistici tedeschi, di muoversi contro di noi. Alcune bombe, qualche rara sparatoria possono essere tollerati, ma una guerriglia (anche un principio o un accenno di guerriglia) che avrebbe come base un paese impegnato solennemente a mantenersi neutrale, provocherebbe subito uno schieramento avverso, nel quale i due blocchi, occidentale e comunista, si troverebbero solidali.

Di fronte al terrorismo, il governo italiano ha seguito, in complesso, una politica equilibrata. Ha condotto un'azione repressiva

che ha ottenuto un certo successo, come si vede dai numerosi arresti e processi. In questa repressione sono accaduti talvolta episodi di brutalità individuale²⁷, che devono essere deplorati; ma le torture, che la propaganda tirolese ha denunciato tante volte, non sono mai state provate, e anzi, nel caso di due detenuti morti in carcere, l'autopsia condotta da medici indipendenti, alcuni dei quali stranieri, fece escludere l'esistenza di tracce di violenze. Naturalmente, i provvedimenti di polizia non sono mai una cosa gradevole, per quanto siano talvolta inevitabili²⁸. Essi, tra l'altro, specialmente nella situazione geografica dell'Alto Adige, non possono garantire una totale sicurezza. È impossibile rendere impermeabile il confine del Brennero. Anche per questo, il governo italiano ha fatto bene a continuare nei negoziati, senza lasciarsi impressionare dalle bombe. La soluzione può essere soltanto politica, e deve essere, nei limiti del possibile, una soluzione di giustizia che isoli i violenti e li costringa ad abbandonare i loro propositi, con la dimostrazione dell'inutilità delle azioni compiute.

8. *Verso la soluzione*

Il negoziato era rimasto interrotto dopo il fallimento degli incontri di Vienna (1959). Davanti alle Nazioni Unite (1960) non ci fu un colloquio italo-austriaco, ma un'aspra polemica. La Commissione politica dell'Assemblea, deludendo l'aspettativa del governo di Vienna, e soprattutto degli estremisti tirolesi i quali speravano in un intervento diretto dell'Onu, invitò i due paesi a riprendere i negoziati indicandone la naturale cornice nei limiti dell'accordo di Parigi. Bisognava dunque ricominciare il dialogo, e questo avvenne a Milano alla fine del gennaio 1961.

Se a Vienna l'ambasciatore Guidotti si era trovato davanti come negoziatore il sottosegretario Gschnitzer, a Milano nella delegazione presieduta dal ministro degli Esteri Kreisky non sedeva

²⁷ In un processo a Trento, che si concluse nel settembre 1962, un gruppo di carabinieri fu prosciolto dall'accusa di percosse: per due degli imputati fu applicata l'amnistia, mentre per gli altri la formula fu piena.

²⁸ Da parte italiana, a quanto pare di capire, i servizi di sicurezza si sono serviti anche dell'infiltrazione di agenti nelle file dei terroristi. Fu così che Luis Amplatz fu ucciso e Georg Klotz ferito, in una baita dell'Alto Adige. L'episodio rimane oscuro; ma questa è la spiegazione più ragionevole. Da parte dell'autorità giudiziaria, sono stati compiuti talvolta errori derivanti da un assurdo zelo: così, quando fu fatta arrestare e denunciata per propaganda e associazione antinazionale la signorina Vittoria Stadlmayer, del governo regionale tirolese. In generale, il rispetto non solo delle procedure formali, ma anche dei diritti sostanziali, è stato mantenuto.

soltanto il medesimo Gschnitzer, ma anche il capo degli estremisti tirolesi Oberhammer. Questi, prima della riunione, dichiarò che la delegazione austriaca sarebbe stata più rigida che davanti alle Nazioni Unite, dove, aggiunte, « si trattava di richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica mondiale sulla situazione e di guadagnare amici »²⁹. Fin dal primo giorno, 27 gennaio, fu chiaro che era impossibile andare avanti nelle trattative. L'Austria ripeteva la propria richiesta dell'autonomia integrale, e l'Italia replicava proponendo di trattare sulla base della risoluzione dell'Onu, dell'accordo di Parigi e della legge costituzionale italiana allo scopo di studiare i miglioramenti possibili. Di fronte alle insistenze dell'altra parte, il ministro italiano Antonio Segni affermò che « nessuna modifica dell'ordinamento costituzionale italiano e dell'ordinamento regionale » era possibile perché sarebbe andato al di là dell'accordo di Parigi. Questo risulta dal comunicato finale (28 gennaio), dove si afferma anche che le due delegazioni avevano constatato « l'inconciliabilità » dei rispettivi punti di vista. È raro che nei documenti diplomatici si prenda atto così apertamente dell'insanabilità di un contrasto.

Sebbene la situazione rimanesse tesa, un certo miglioramento parve affiorare nel successivo incontro (Klagenfurt, 24 e 25 maggio 1961). Il posto di Gschnitzer era stato preso dal diplomatico di carriera Steiner, sottosegretario nel nuovo governo del cancelliere Gorbach. Kreisky decise di incontrarsi con Segni, dopo la seduta plenaria, lasciando in anticamera, questa volta, i tirolesi, i quali lo avevano seguito anche a Klagenfurt (Gschnitzer fra gli altri, degradato ad esperto). Questo, insieme al linguaggio più conciliante e disteso del ministro austriaco, permise un dialogo più utile. Da parte italiana, intanto, si era cominciato a formulare qualche proposta un poco più precisa, ad attenuare l'atteggiamento troppo rigido e formalistico tenuto a Milano e ispirato a criteri puramente giuridici. Il carattere preciso delle nuove proposte non venne reso noto ed esse furono, più tardi, superate dal corso degli avvenimenti. Ma le concessioni che il governo italiano offriva di fare avevano come perno gli artt. 13 e 14 dello statuto regionale, che prevedono la delega di funzioni amministrative da parte del governo e della regione alla giunta provinciale. Non era molto, tanto più che secondo il diritto amministrativo italiano chi concede

²⁹ La dichiarazione di Oberhammer fu fatta all'agenzia tedesca DPA (si vedano i quotidiani italiani del 27 gennaio 1961). Soltanto il giorno prima il governo italiano aveva consentito l'ingresso suo e di Gschnitzer nel territorio italiano, per la sola durata della conferenza.

una delega ha sempre il diritto e anche il dovere di controllare il delegato e di ritirargli il mandato, se lo ritiene opportuno. Non mancarono, nonostante i segni di conciliazione, scontri polemici. Kreisky protestò, sebbene in termini moderati, per il divieto fatto agli Schützen dell'Alto Adige (i soci delle organizzazioni di « tiratori » tirolesi) di indossare le uniformi tradizionali, e anche per l'arresto, effettivamente assai poco ragionevole, della signorina Stadlmayer, avvenuto in territorio alto-atesino per ordine del procuratore di Bolzano. Giustamente, Segni espresse vive rimostranze per la continuazione degli attentati (undici nelle ultime settimane). Ma il tono generale della conferenza fu dato dai tentativi, per quanto timidi, di ricercare un compromesso.

La terza conferenza, un mese dopo, a Zurigo (24 giugno 1961) segnò il punto di maggiore tensione. Dopo Klagenfurt, gli attentati erano ripresi con grandissima violenza, in parte perché la stagione era propizia all'attività terroristica, in parte perché l'attenuazione della polemica era sgradita agli estremisti tirolesi, i quali continuavano a puntare su un'esasperazione della crisi e sull'intervento di una commissione d'inchiesta o di un organo arbitrale. Gli attentati erano stati deplorati dal governo austriaco con dichiarazioni ufficiali ed ufficiose, ma gli uomini e gli organi della Volkspartei tirolese usavano un linguaggio assai diverso, incoraggiando i terroristi. Inoltre le autorità regionali di Innsbruck, come quelle centrali di Vienna, la polizia, la magistratura non accennavano ad intervenire seriamente per stroncare l'attività dei dinamitardi.

Su questo sfondo, l'incontro Segni-Kreisky doveva necessariamente risultare molto difficile. Il nostro ministro protestò con grande vigore, e accusò il governo di Vienna di non avere agito con sufficiente energia per impedire gli attentati. Kreisky deplorò di nuovo quanto era avvenuto, ma aggiunse che un governo democratico non poteva essere considerato responsabile di tutto quanto facevano i suoi cittadini, e criticò aspramente la polizia italiana per la sua azione di repressione. Nella sostanza, nessun progresso venne fatto. Soltanto con estrema fatica, all'alba del 25 giugno, fu possibile concordare il testo di un comunicato. Dopo le tre battute di Milano, Klagenfurt e Zurigo, il dialogo si interrompeva. Doveva riprendere un anno dopo, in circostanze migliori³⁰.

A questo punto, la posizione di tutti e due i governi era diventata assai debole e confusa. Il governo italiano, con le sue remore

³⁰ Una nota italiana di trentasei pagine, in data 26 luglio, denunciò nuovamente con molti particolari la responsabilità austriaca nel terrorismo (cfr. *Alto Adige, documenti presentati al parlamento italiano, ecc.*, cit.).

e lentezze, si era irrigidito in un atteggiamento che, sebbene potesse venir sostenuto con ottimi argomenti giuridici, non corrispondeva agli scopi politici da perseguire, e soprattutto a quello, fondamentale, di rasserenare le popolazioni dell'Alto Adige e di isolare gli estremisti, che erano pochi. Il governo austriaco si trovava legato dalla sua pretesa di autonomia integrale, che gli impediva di negoziare, ed era impacciato nei suoi movimenti dai tirolesi, che continuavano ad esercitare una forte influenza sul governo anche dopo l'estromissione di Gschnitzer dal ministero degli Esteri ed agivano nel senso di un sempre maggiore inasprimento della controversia.

Il governo italiano aveva piena ragione di protestare contro le incredibili tolleranze delle autorità austriache verso i terroristi, ma non aveva mezzi per premere con forza sul governo di Vienna ed ottenere la repressione che aveva diritto di ottenere. La minaccia di rompere del tutto le trattative, o di denunciare l'accordo di Parigi, avrebbe dato ragione agli estremisti tirolesi, con la conseguenza sia di rendere più grave ancora la crisi nell'Alto Adige, sia di indebolire la posizione italiana davanti agli altri governi europei e alle Nazioni Unite. L'unica sanzione che avremmo potuto prendere o minacciare (e che invece non avemmo la forza nemmeno di prospettare) sarebbe stata quella di opporci all'ammissione dell'Austria al Mercato comune, che il cancelliere Gorbach e il suo partito, la Volkspartei, desideravano vivamente. Ma gli austriaci non si trovavano in una situazione migliore della nostra. Le Nazioni Unite tendevano a disinteressarsi della vertenza. Gli estremisti, che si legavano oramai quasi apertamente ai gruppi pangermanistici, diventavano sempre più pericolosi per l'Austria medesima. Era palese che Gorbach, Kreisky e tutto il governo si trovavano in mezzo a gravi incertezze e pericoli.

La svolta decisiva avvenne il 1° settembre 1961, quando fu costituita una commissione con l'incarico di studiare la vertenza e di riferire al governo i risultati dei propri lavori. L'iniziativa fu dovuta al ministro dell'Interno, Mario Scelba, che la portò avanti con l'approvazione del presidente del Consiglio, Fanfani. Piuttosto avverso era il ministro degli Esteri, Segni, e questa opposizione valse a diminuire l'importanza dei compiti attribuiti alla Commissione. Non ci fu nessun impegno preciso da parte del governo ed esso non partecipò direttamente ai lavori. La Commissione fu insediata da Scelba al Viminale il 13 settembre, e il ministro dichiarò che i suoi membri erano del tutto liberi di studiare e di proporre, e che il governo considerava la Commissione come « un prezioso ausilio » aggiungendo: « I suggerimenti presi all'unanimità non po-

tranno non esercitare la loro influenza sulle decisioni del governo e del parlamento ». Come presidente venne designato il socialdemocratico on. Paolo Rossi³¹. Tutti i gruppi politici e nazionali erano rappresentati, tranne gli estremisti (comunisti e neofascisti).

Mentre la Commissione Rossi conduceva le sue lunghe e civili discussioni, il governo italiano cominciava a trovarsi di fronte a una nuova scelta. Si dovevano fare concessioni, questo era certo, maggiori di quelle che, fino a quel momento, Segni aveva offerto a Kreisky. Ma bisognava arrivare a questa conclusione in sede interna (come avrebbe voluto Scelba) oppure in sede internazionale? Era meglio chiudere negoziando con i parlamentari e dirigenti della Volkspartei oppure trattando con gli austriaci? I sostenitori del negoziato con l'Austria avevano un ottimo argomento: se occorreva ottenere una specie di quietanza, una formula di chiusura della controversia, era necessario averla da un governo, che poteva impegnarsi solennemente anche per il futuro, piuttosto che da un partito, nel quale uomini e correnti potevano avvicinarsi e contraddirsi (come era già avvenuto). Anticipando un poco nella mia narrazione, dico subito che la seconda tesi prevalse: le conclusioni della Commissione Rossi furono discusse con gli austriaci e servirono come base per il compromesso raggiunto dagli esperti. Ma la scelta fra trattativa interna e trattativa con l'Austria era, in sostanza, soltanto una scelta di procedura e di metodo, e importante solo in questo limite. In pratica, gli austriaci avrebbero dovuto accettare qualunque soluzione che la Volkspartei di Bolzano, liberissima nelle sue decisioni, avesse giudicato di poter accogliere; e del resto qualunque compromesso delineato con gli austriaci avrebbe dovuto (come poi si vide) essere sottoposto alla direzione della Volkspartei alto-atesina, con la quale sarebbe diventato inevitabile condurre una specie di negoziato finale. Rimane vero, ad ogni modo, che il negoziato fu condotto prevalentemente con gli esperti e diplomatici austriaci, dopo che la Commissione Rossi ebbe riesaminato da cima a fondo tutta la questione indicando, ora all'unanimità, ora a maggioranza, una serie di soluzioni e di proposte.

Un nuovo incontro fra i ministri degli Esteri dei due paesi avvenne il 31 luglio del 1962 a Venezia (per l'Italia, partecipò il

³¹ I membri furono: on. L. Lucifredi, vicepresidente, on. R. Ballardini, sen. L. Baracco, on. A. Berloff, sen. G. de Unterrichter, on. A. Ebner, on. R. Riz, on. K. Mitterdorfer, on. F. Piccoli, sen. L. Sand, sen. K. Tinzl, dott. L. Dalvit, dott. S. Magnago, avv. A. von Walther, rag. L. Detassis, sig. F. Prugger, prof. V. Palumbo, prof. G. Tramarollo. Il segretario fu il viceprefetto D. Fabiani, un profondo conoscitore della questione. Il sen. Baracco fu sostituito dal sen. G. Piola e questi, successivamente, dal sen. A. Monni.

senatore Piccioni, succeduto a Segni dopo l'elezione di questi alla presidenza della Repubblica). L'ambiente fu cordiale e disteso, sebbene il tentativo austriaco di inserirsi in qualche modo nei lavori della Commissione Rossi, o almeno di ricevere informazioni ufficiali su di essi, venisse respinto. Secondo le indiscrezioni che circolarono, si parlò anche dell'abolizione del visto per l'ingresso dei cittadini austriaci in Italia, che era stato reso obbligatorio come rappresaglia per gli attentati. Qualche tempo dopo, il visto fu abolito. Un comunicato generico, ma piuttosto distensivo, venne diramato. Per la prima volta, fra gli esperti tirolesi non era presente Oberhammer, che era stato assolto in istruttoria dal giudice austriaco davanti al quale era comparso sotto l'accusa di complicità nell'organizzazione del terrorismo.

La successiva conferenza, che avvenne a Ginevra il 23 ottobre 1963, fu anche interlocutoria. Piccioni e Kreisky parlarono in modo tranquillo, e le vecchie polemiche sembravano dimenticate. In realtà, tutti aspettavano che la Commissione insediata da Scelba due anni prima concludesse finalmente la sua opera.

I lavori della Commissione Rossi durarono più di due anni e si svolsero in oltre duecento riunioni, plenarie o di sottocommissione. Le conclusioni non furono unanimi; il documento finale registrò le riserve e le obiezioni delle minoranze. È un testo complesso, che è stato reso pubblico con grande ritardo e dopo varie incertezze. È, ad ogni modo, lo strumento che ha permesso di superare il momento più grave della crisi e di avviare la vertenza verso una soluzione che, mentre scrivo (novembre 1966), sembra vicina, o almeno possibile.

La relazione Rossi, in gran parte redatta, secondo le direttive del presidente, dal viceprefetto Fabiani, è un documento molto complicato, pieno di sfumature, di riserve e di risvolti, che culminano in una serie di suggerimenti. La complessità della stesura dimostra in quale misura il testo rifletta le difficoltà della situazione oggettiva e le opinioni spesso diverse e contrastanti dei commissari. Ma tentare di riassumere questa relazione è un'impresa assai difficile, e forse disperata. Mi proverò a farlo, rinviando chi si interessa a fondo del problema al testo integrale³². Divido le conclusioni in alcuni punti, che non sempre corrispondono ai paragrafi del documento, e che a me sembrano i più importanti.

Bilinguismo. Si propone che sia dichiarato il principio della parificazione fra le due lingue, l'italiano restando lingua ufficiale

³² La parte essenziale è stata pubblicata dalla rassegna della presidenza del Consiglio, « Vita italiana », fasc. cit.

negli atti aventi carattere legislativo e negli altri casi previsti dallo statuto. Su questo i commissari di lingua tedesca hanno formulato riserve. Particolari raccomandazioni vengono fatte per i procedimenti giudiziari.

Opzioni. Si riconosce che il governo italiano ha largamente adempiuto ai suoi impegni. Le domande accolte in sede di revisione delle opzioni sono 201.327. Solo 4.114 persone sono state escluse. Di queste solo 664 risiedevano in Alto Adige, mentre le altre vivevano all'estero. Dei 664 optanti che non avevano potuto in un primo tempo rioptare per l'Italia e risiedevano nel nostro territorio, 362 avevano poi ottenuto la cittadinanza. Restano circa 300 persone, ridotte alla condizione di apolidi, e che la commissione raccomanda alla benevola attenzione del governo. L'on. Lucifredi si oppone ad ogni riapertura della questione: questo commissario ha formulato più volte riserve e critiche sulle conclusioni raggiunte.

Uffici pubblici. Due criteri vengono suggeriti, a maggioranza: garantire ai cittadini di lingua tedesca un certo numero di posti nelle amministrazioni e negli enti, proporzionale all'entità del gruppo rispetto all'intera popolazione nazionale, e limitare il potere di trasferimento di questi funzionari al di fuori della provincia di Bolzano. Si propone che i criteri vengano applicati anche alla magistratura, con gli opportuni adattamenti.

Edilizia popolare. Si suggerisce il trasferimento alla competenza provinciale di alcuni settori, che erano riservati allo stato dalle norme di attuazione dello statuto (compreso il settore dell'Ina-casa).

Scuola. Si raccomanda il passaggio della competenza legislativa primaria alla provincia per la scuola materna, l'assistenza scolastica, l'edilizia scolastica, l'istruzione e l'addestramento professionale. Una complessa serie di proposte viene delineata per risolvere il problema del coordinamento e della direzione delle scuole (si suggerisce, fra l'altro, la nomina di un intendente agli studi, scelto dal governo in una terna proposta dalle giunte provinciali, e di tre intendenti scolastici, uno tedesco, uno italiano e uno ladino).

Lavoro. Si propone di garantire la precedenza nel collocamento ai residenti nella provincia, e di assegnare al consiglio provinciale la facoltà di emanare norme, anche per la costituzione di organi comunali e provinciali di controllo sul collocamento.

Poteri legislativi. La competenza legislativa primaria, secondo la Commissione, dovrebbe passare dalla regione alla provincia nelle seguenti materie: viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale; miniere; caccia e pesca; comunicazioni e trasporti di

interesse provinciale; turismo e industria alberghiera; acque pubbliche, tranne le derivazioni ad uso idroelettrico; certe opere idrauliche minori; agricoltura e foreste; apicoltura; circoscrizioni comunali; pronto soccorso in caso di calamità. Una competenza legislativa di minore portata dovrebbe essere concessa in altre materie.

Polizia. Viene proposta dalla maggioranza che nuclei di polizia statale vengano messi a disposizione del presidente della giunta provinciale per garantire l'osservanza delle leggi e dei regolamenti provinciali. In questi nuclei dovrebbe essere mantenuto il rapporto etnico. I rappresentanti della minoranza tedesca hanno insistito per ottenere la concessione di poteri assai più vasti al presidente della giunta, compresi quelli per il mantenimento dell'ordine pubblico.

Sono questi, se ho visto bene, i punti principali delle proposte concordate all'unanimità o a maggioranza. Tralascio cose minori, come la concessione di uno stemma e di un gonfalone alla provincia e il mutamento della denominazione ufficiale da « Alto Adige-Tiroler Etschland »³³ a « Alto Adige-Südtirol ». Aggiungo che particolari garanzie giuridiche vengono indicate, e specialmente quella che consiste nella concessione alla provincia di Bolzano della facoltà di ricorrere alla Corte costituzionale (questa facoltà spetta, ora, solo alla regione, ma gli organi di questa non si sono mai opposti all'inoltro dei ricorsi proposti dalla minoranza sudtirolese).

Il lettore profano poco può capire anche da un riassunto che renda abbastanza semplici le cose, come quello che ho cercato di fare. Ma i partecipanti al nostro convegno afferrano, certamente, la profonda trasformazione che la Commissione Rossi ha suggerito al governo, e che questo ha fatto propria, dopo alcuni adattamenti e ritocchi sia pure sostanziali. Dalla minutaglia dei provvedimenti suggeriti emergono i criteri generali che hanno orientato gli esperti nel mettere insieme il « pacchetto di offerte » (*package deal*) accettato di massima dalla SVP, ossia dalla Volkspartei di Bolzano (settembre 1966). Questi criteri possono essere indicati così, assai sommariamente:

1) ricorso alla legge costituzionale per rivedere lo statuto regionale e provinciale;

2) rafforzamento considerevole del consiglio e della giunta provinciali di Bolzano alle spese dei paralleli organi regionali di Trento, ma senza spezzare la unità regionale;

3) rifiuto di aderire alle richieste più estreme del gruppo tedesco, che era rimasto solo nel sostenerle durante le sedute della Commissione Rossi (per esempio, in materia di polizia);

³³ « Terra tirolese dell'Adige ».

4) infine, più generalmente: tentativo di soddisfare le richieste più ragionevoli della minoranza allo scopo di rasserenare l'ambiente e di favorire una civile convivenza, senza compromettere l'unità dello stato italiano.

Se si paragonano questi criteri e gli strumenti giuridici nei quali essi devono praticamente prender forma, cioè i singoli provvedimenti consigliati al governo, con le posizioni iniziali delle due parti, si vede quanta strada è stata fatta da allora. L'Italia ha dovuto abbandonare la sua intransigenza, il suo rifiuto ad andare al di là di semplici adattamenti del sistema qual era. È caduta, in pratica, l'affermazione dalla quale questo atteggiamento derivava, e cioè che l'accordo di Parigi era già stato applicato nel migliore dei modi e che poco restava da fare. La nostra posizione iniziale poteva essere sostenuta in linea di puro diritto, ma non teneva abbastanza conto dei fatti nuovi, e in ogni caso per essere validamente difesa avrebbe avuto bisogno di una maggiore energia, di una coesione politica più stretta nel paese, nel parlamento, nello stesso governo. Non meno netto, e anzi più impressionante, risulta il distacco fra la linea di partenza e la linea di arrivo dei nostri interlocutori. Il progetto di autonomia integrale della Volkspartei di Bolzano è molto più avanzato del sistema che si delinea adesso. Non c'è più traccia del tentativo di fondare una repubblicetta semi-indipendente, una « riserva nazionale » fra Salorno e il Brennero. Ma non bisogna dimenticare che i sudtirolesi e i loro correghionali d'oltre Brennero erano già al di là di questo progetto quando, fra il 1959 e il 1960, mettevano il dilemma fra l'autonomia (nella misura da loro fissata) e l'autodecisione. Se è vero che il governo austriaco non ha mai fatto proprio ufficialmente questo programma, è anche vero che uomini molto influenti, capi di partito e membri del governo di Vienna puntavano sull'autodecisione e la facevano chiedere dai loro fedeli, sperando di ottenerla attraverso una situazione tipo Cipro o tipo Algeria, che avrebbe provocato un intervento dell'Onu. Dunque, il compromesso che è stato messo insieme deriva da concessioni reciproche, da un graduale avvicinamento fra le due parti e dall'isolamento degli estremisti.

9. *Il compromesso*

I termini precisi del compromesso non sono conosciuti. Alcuni particolari, del resto, non sono stati ancora definiti. Basta ricordare di nuovo che l'ispirazione è venuta dalle conclusioni della Commis-

sione Rossi. L'accordo italo-austriaco, subordinato all'accettazione da parte dei sudtirolesi (che non è ancora definitiva), è stato raggiunto attraverso un'altra serie di negoziati. Avverto subito che mancano qui, in molti punti essenziali, le informazioni precise, o almeno i documenti. L'indagine ha dunque, a questo punto, un carattere puramente giornalistico, non (spero) nel senso peggiorativo che la parola ha preso, un po' per colpa di noi giornalisti, un po' per la scarsa comprensione della gente per il nostro mestiere e le sue difficoltà, ma semplicemente perché la scarsità delle notizie ufficiali ci costringe a seguire un metodo più sommario di ricerca e di analisi al quale pure bisogna ricorrere per esercitare sui giornali, o in altra sede, il compito dell'informazione e della critica quotidiane.

Dopo che, nell'aprile 1964, furono sottoscritte e rese note le conclusioni della Commissione Rossi, bisognava riprendere il faticoso dialogo con gli austriaci. Il 24 maggio, il nuovo ministro degli Esteri italiano, Giuseppe Saragat, si incontrò a Ginevra col collega austriaco, Kreisky, e diede una vigorosa spinta alle trattative. Fu deciso di riprendere i lavori degli esperti che, inevitabilmente, ebbero come base i risultati della Commissione d'indagine³⁴. Gli austriaci tendevano a considerare come acquisiti i punti che la Commissione aveva accolto o formulato all'unanimità o a forte maggioranza, e a negoziare solo sul resto. Così la trattativa che, per parte italiana, venne costantemente condotta da un gruppo di funzionari, sotto la direzione del ministro plenipotenziario Roberto Gaia, direttore generale degli affari politici, e del prefetto Luigi Gioenco, del ministero dell'Interno, risolse solo una parte delle questioni affrontate, e i ministri tornarono a riunirsi, sempre a Ginevra (8 settembre 1964). Erano giorni brutti: Klotz ed Amplatz avevano lasciato il loro luogo di residenza sorvegliata in Austria per rientrare in Italia, dove caddero in un agguato e il primo scampò, sebbene ferito, mentre il secondo perse la vita. Le deplorazioni degli austriaci di fronte al terrorismo erano diventate più severe e vibrante, e si accompagnavano a frequenti e scoperte allusioni alle iniziative e complicità di gruppi tedeschi. Ma la sorveglianza e la repressione risultavano insufficienti, come sempre. Il comunicato dell'8 settembre 1964 fu disteso e ottimistico. I ministri presero atto dei risultati raggiunti dagli esperti e impartirono istruzioni per il proseguimento delle trattative. Queste furono sul punto di concludersi qualche mese dopo.

³⁴ Da parte italiana, ci fu qualche resistenza: si preferiva evitare di discutere con gli austriaci le conclusioni Rossi. Ma queste resistenze furono vinte da Saragat.

Il 16 dicembre 1964, Saragat e Kreisky si incontrarono a Parigi e delinearono un compromesso. Non conosciamo l'esatto contenuto del « pacchetto » che venne offerto dal nostro ministro e accettato dal suo collega, sotto riserva di riferirne sia al proprio governo, sia ai sudtirolesi, ai quali spettava la decisione definitiva. Ma sappiamo due cose importanti: che l'offerta era stata preceduta da « contatti avvenuti nel novembre 1964 »³⁵ e da un accordo raggiunto fra i principali ministri italiani interessati, che dovevano essere, oltre a Saragat, Moro, Nenni, Taviani e qualche altro. Secondo la versione che Moro diede alla Camera, le concessioni di sostanza offerte erano piuttosto limitate in confronto a quelle prospettate nel 1966, ma il governo italiano si era mostrato assai generoso nella questione della formula di chiusura. Da parte sua, l'Austria avrebbe dichiarato formalmente di considerare chiusa la vertenza davanti al parlamento, che avrebbe dovuto approvare la dichiarazione, mentre da parte italiana si concedevano l'« istituzione di un tribunale arbitrale che avrebbe giudicato, secondo diritto e per un limitato periodo di tempo, in merito alle eventuali future controversie », e l'« attribuzione allo stesso organo arbitrale per un periodo ancora più limitato di tempo (quattro anni), della facoltà di accertare in puro fatto se le misure annunciate dal governo italiano, autonomamente, a favore delle popolazioni alto-atesine fossero state attuate »³⁶. Queste grosse concessioni caddero nel modo che vedremo subito. Ma bisogna aggiungere subito che l'estrema litigiosità dell'altra parte e la sua tendenza al cavillo e alla minuziosità più accanita avrebbero trasformato gli organi arbitrali in strumenti di continue e pericolosissime contestazioni, e forse di ostruzionismo deliberato.

A Parigi, in dicembre, Kreisky si riservò di far conoscere la decisione del proprio governo. Il 30 marzo 1965 l'Austria comunicò una risposta che era, dice Moro, « sostanzialmente negativa », e infatti il governo di Vienna, mentre cercava di acquistare definitivamente quanto era stato concesso nella « parte formale », ossia il tribunale arbitrale, riproponeva tutte le rivendicazioni di sostanza, ossia le vecchie domande dei sudtirolesi per estendere al massimo i poteri degli organi provinciali. Così, l'offerta del governo italiano

³⁵ Tra chi questi contatti siano avvenuti non si sa: probabilmente, tra fiduciari italiani ed austriaci. Si veda il discorso del presidente del Consiglio, Moro, alla Camera dei deputati, 12 settembre 1966, specialmente le pagine 5 e 6 del testo, per la storia di tutta la vicenda.

³⁶ Si veda il discorso del presidente Moro, cit., p. 6.

venne a cadere³⁷, e si dovette ricominciare da capo a negoziare, dopo un lungo intervallo (il resto dell'anno 1965 fu quasi interamente perduto). Il ministro Kreisky, in una dichiarazione del 16 settembre 1966, ha affermato che il rifiuto di accettare l'offerta italiana era venuto dai dirigenti della Volkspartei di Bolzano, con i quali si era incontrato l'8 gennaio 1965. Il ministro aveva cercato di convincere i sudtirolesi ad accogliere le proposte, senza riuscire a smuoverli dalla loro intransigenza³⁸.

Gli esperti, che da parte italiana erano ancora diretti dal ministro plenipotenziario Gaia e dal prefetto Giovenco, tornarono a riunirsi a cinque riprese nel 1966, prima a Londra, poi in Svizzera. I loro incontri furono circondati dal più grande riserbo, e questo spiega la scelta della sede di Londra. Una conclusione fu raggiunta nel luglio, venne approvata dai governi e dovette essere sottoposta, come già era avvenuto nel gennaio dell'anno precedente, ai dirigenti della Volkspartei di Bolzano. Il « pacchetto » era più vantaggioso per i sudtirolesi, in confronto a quello del 1964, dal punto di vista della sostanza, ma la grossa concessione dell'organo arbitrale era scomparsa. Questa volta, anche per le insistenze del cancelliere Klaus e del ministro degli Esteri Toncic, successore di Kreisky, che si mostravano decisi ad arrivare ad un accordo, i sudtirolesi si disposero ad accettare. Avversi ad ogni compromesso rimasero gli estremisti di Innsbruck.

Alla fine di agosto, il « direttivo allargato » della Volkspartei sudtirolese, dopo una discussione durata più giorni, decise a maggioranza di accettare il compromesso offerto, a condizione di ricevere favorevole risposta a una serie di « chiarimenti », che non vennero precisati e che nemmeno oggi sono noti pubblicamente. Con questa decisione, il partito sudtirolese seguì i consigli del suo presidente, Silvius Magnago: un gruppo di dirigenti votò contro, ma restò in minoranza. Una discreta influenza nel senso della moderazione fu esercitata dal vescovo di Bressanone, monsignor Gargitter, che fin dalla sua nomina, anni prima, aveva cercato di ricondurre nei limiti della ragionevolezza i fedeli dell'Alto Adige, e soprattutto i parroci e i dirigenti del partito popolare o cattolico (Südtiroler Volkspartei).

Il 15 settembre la Camera italiana approvò un ordine del giorno della maggioranza che autorizzava il governo a continuare i sondaggi (cioè i negoziati) per chiudere la controversia. Un ordine

³⁷ L'Italia prese atto della risposta negativa dell'Austria con una nota dell'8 aprile 1965 (Moro, Discorso, cit.).

³⁸ Cfr. « Corriere della Sera », 17 settembre 1966, corrispondenza da Vienna.

del giorno dello stesso tenore fu votato dal Senato pochi giorni dopo. Grande importanza ebbe il discorso del presidente Moro, che ho già citato, per le rivelazioni che esso fece sulle trattative del 1964-65 e sul loro fallimento. Una lettura attenta del testo integrale permette anche di raccogliere qualche indicazione sul contenuto del « pacchetto ». Nulla di molto preciso, è vero; ma abbastanza per afferrare meglio il senso generale delle nostre proposte alla minoranza ³⁹.

Il presidente del Consiglio ripeté alcune affermazioni oramai tradizionali che hanno più un valore giuridico e teorico che un riferimento preciso ai fatti e alle decisioni reali. Limitò il carattere della controversia con l'Austria al suo aspetto giuridico derivante dalla « interpretazione e... applicazione dell'accordo di Parigi ». Affermò che l'accordo era stato già sostanzialmente applicato e che lo statuto della regione Trentino-Alto Adige corrispondeva agli impegni da noi presi a Parigi. Tutto questo può essere sostenuto con ottimi argomenti logici e storici, ma perde valore pratico quando l'Italia stessa si appresta a rivedere profondamente lo statuto per dare un'applicazione assai diversa dell'accordo di Parigi. A questo punto, dire che lo facciamo per abbondare nel senso della larghezza, o affermare che lo facciamo per dovere, diventa secondario. Quello che importa è la decisione che si prende, e non i motivi che si danno per spiegarla. Naturalmente un osservatore oggettivo deve riconoscere che il governo italiano non può diversamente esprimersi, se non vuole contraddire se stesso e i propri predecessori.

Moro ha poi indicato i criteri seguiti nella condotta dei « sondaggi » con gli austriaci. E cioè, riassumendo con parole nostre:

1) adottare i suggerimenti votati all'unanimità dalla Commissione Rossi;

2) tra le proposte approvate a maggioranza dalla Commissione, adottare quelle che avevano raccolto un più largo consenso tenendo conto, soprattutto, degli interessi dello stato e dei gruppi linguistici minoritari in Alto Adige, e del coordinamento giuridico con altri istituti; e decidere, così, il trasferimento di alcune materie dalla regione alla provincia (in particolare, per il settore scolastico e per il pubblico impiego sono state scelte soluzioni diverse da quelle indicate nelle conclusioni Rossi, ma ispirate allo stesso scopo);

3) su questa base, escludere alcuni provvedimenti (come quello della composizione delle giurie popolari secondo la propor-

³⁹ Cfr. p. 7 ss. del discorso, cit.

zione etnica, ad esempio), e includere, invece, altri provvedimenti utili (per lo sviluppo industriale, ad esempio).

Dopo aver indicato questi criteri, che permettono di capire sia pure in termini generali in quale modo e misura il rapporto della Commissione è servito di base al compromesso, Moro è passato a spiegare alcuni punti particolari, che riferisco brevemente in nota ⁴⁰. Giustamente si preoccupava di assicurare gli alto-atesini di lingua italiana e tutto il paese per l'avvenire. Infine, il presidente ha detto che le contestazioni fra Italia e Austria derivanti dall'accordo di Parigi potranno in futuro essere sottoposte alla Corte dell'Aja. Se alla Corte debbano essere sottoposti i testi che riflettono le nuove concessioni fatte dall'Italia, come vorrebbero i nostri interlocutori, o soltanto l'accordo di Parigi, non è chiarito in modo esplicito; ma la seconda ipotesi sembra ragionevole, poiché i provvedimenti che l'Italia prenderà avranno carattere di atti interni ed autonomi ⁴¹.

10. Conclusioni

La crisi, che è cominciata nel 1956, è avviata a soluzione, ma non è risolta. Un largo margine di incertezza rimane. Magnago è venuto recentemente a Roma (ottobre 1966) ed ha esposto a Moro, durante un lunghissimo colloquio, la richiesta di « chiarimenti » che il suo partito gli aveva dato mandato di presentare. Nulla di preciso si sa su questi chiarimenti, ma è certo che il governo italiano respingerebbe un tentativo di riaprire i negoziati. In Austria, vari gruppi e uomini politici, dagli estremisti del Bergisel Bund all'ex ministro Kreisky, forse deluso dal fatto di essere rimasto fuori al momento di una probabile conclusione, hanno criticato vivamente il compromesso. È necessario, dunque, far presto a concludere.

Le successive fasi della vertenza, nell'ipotesi ancora incerta che l'accordo resti valido, dovrebbero essere le seguenti:

1) convocazione di un congresso straordinario della Volkspartei di Bolzano per approvare il « pacchetto »;

⁴⁰ Il presidente ha insistito particolarmente sulle garanzie a favore della regione Trentino-Alto Adige (mantenimento di vari poteri importanti, che si riferiscono ai comuni, al credito, all'assistenza sanitaria, agli ospedali, ecc.), dello stato e della collettività nazionale (ordine pubblico, residenza, collocamento), dei gruppi linguistici di minoranza (particolari procedure di voto per il bilancio provinciale, ecc.).

⁴¹ Quanto alla formula di chiusura, Moro ha prospettato l'ipotesi di « una quietanza liberatoria », che verrebbe annunciata al momento dell'accordo, ma che diventerebbe operante quando l'Italia avesse applicato i nuovi provvedimenti.

2) presentazione dei provvedimenti al parlamento italiano, compreso il testo di legge costituzionale per la revisione dello statuto regionale e provinciale;

3) dichiarazione del governo austriaco in parlamento e annuncio della prossima chiusura della vertenza (come si è detto nella nota 41, la « clausola liberatoria » diventerebbe operante quando i provvedimenti fossero interamente applicati);

4) applicazione del nuovo sistema regionale e provinciale.

Uno dei punti oscuri è dato dal voto della legge costituzionale necessaria per rivedere lo statuto. Se la legge sul referendum, già presentata al parlamento, sarà stata approvata nel frattempo, basterà la maggioranza assoluta (col rischio, s'intende, di veder scatenare nel paese una campagna delle destre per ottenere col referendum l'abrogazione della legge costituzionale). Se invece la legge sul referendum non sarà stata approvata, occorrerà la maggioranza dei due terzi, che preclude il ricorso al referendum e che rimane necessaria per l'approvazione di una legge costituzionale fino a quando la legislazione non permette di indire il referendum. Nel primo caso, basteranno le forze della maggioranza di centro-sinistra; nel secondo, occorreranno i voti dell'opposizione, e in pratica quelli comunisti.

Questo studio è, in gran parte, una cronistoria. Nulla di più si può fare fino a quando la controversia rimane aperta e manca, perciò, una precisa e definitiva prospettiva storica. Ma mi sembra opportuno, giungendo alla fine, indicare due punti importanti, che riguardano l'avvenire.

La convivenza in Alto Adige resterà difficile per molti anni ancora. I sudtirolesi continueranno ad essere cittadini che possiamo chiamare renitenti: buoni cittadini, in molti casi, perché osservanti delle leggi e decisi a contribuire alla prosperità generale e alla libera vita politica del paese, ma consapevoli dell'ingiustizia storica che credono di aver subito, e che effettivamente, dal loro punto di vista, hanno subito. Pure, a questo stato di cose devono adattarsi, come si adattano tante altre minoranze nei diversi paesi europei, molte delle quali ricevono un trattamento senza paragone peggiore. Devono adattarsi perché, come ho spiegato all'inizio, nessuno stato modifica le proprie frontiere se non è costretto, e non sembra ragionevole prevedere che, nell'avvenire, l'Italia possa essere obbligata a cedere il territorio conquistato nel 1918. È sgradevole per un europeista dover scrivere queste cose, ma esse corrispondono, ancora oggi, ai sentimenti prevalenti da noi come in qualunque altro paese.

La politica che il governo italiano ha seguito, specialmente dal 1961 in poi (costituzione della Commissione Rossi) e che è dovuta prevalentemente all'iniziativa di uomini di varia origine come Scelba, Saragat e Moro, è la politica giusta. Il suo scopo è di favorire la convivenza, di crearne le condizioni ricercando le formule che possano accontentare la minoranza. Ma per questa via non si può andare troppo in là senza compromettere l'integrità dello stato e la fiducia di quel folto gruppo di italiani che vive in Alto Adige. È una questione di equilibrio, di misura, di efficacia amministrativa (ed è qui il punto più debole, chi ricordi la scarsa capacità della nostra amministrazione).

Non si può concedere agli alto-atesini di lingua tedesca quella « riserva nazionale » che essi vorrebbero per rinchiudersi e difendersi, se ne rendano conto o no, dalla storia, dalla vita, dallo stesso sviluppo economico. La loro società, per quanto progredita da certi punti di vista, per altri aspetti è arcaica, provinciale, folcloristica, e non reggerà senza profonde trasformazioni. L'avvenire non è per il maso chiuso. Non si può nemmeno garantire, in modo assoluto e totale, che gli italiani non emigreranno mai in Alto Adige. Non si può erigere un rigoroso confine a Salorno. Quello che si può dare, e che il governo e il parlamento italiani sono disposti a dare, è una garanzia di altra natura. Si può, si deve concedere una misura più larga di autogoverno locale. Si può promettere solennemente di continuare per la via che da tempo viene seguita, e cioè di non favorire, di non forzare in nessun modo l'emigrazione dalle altre province verso l'Alto Adige. Tutto questo si può e si deve fare per ragioni di opportunità politica, se non per stretto obbligo giuridico. Il resto appartiene alla vita, alla storia, al movimento incerto e vario della vita collettiva, dove le intenzioni degli uomini di governo influiscono solo in limiti ristretti.

Il secondo punto che intendo toccare nella mia breve conclusione è, di nuovo, il terrorismo. Si deve riconoscere che il governo austriaco e i dirigenti sudtirolesi si sono dissociati nettamente dagli attentatori, che la popolazione di lingua tedesca non si mostra, ora, solidale con loro. Ma a questo non è seguita, in Austria, un'azione energica di sorveglianza e di repressione. Gli austriaci dovrebbero riflettere al torto che fanno a se stessi e al pericolo che corrono. Il direttore del centro di documentazione ebraica di Vienna, Simon Weisenthal, ha denunciato recentemente la tolleranza delle autorità austriache verso i criminali nazisti, che vengono accolti perfino nella polizia, nelle scuole, nella magistratura. Gli austriaci, ha detto anche Weisenthal, sono responsabili del cinquanta per cento dei de-

litti commessi dai nazisti contro gli ebrei. Questi crimini restano in larga misura impuniti⁴². Mi domando se non debba essere ricercata qui una delle ragioni della tolleranza verso il terrorismo che, sia opera o no di vecchi nazisti, certo corrisponde a quel movimento generale di espansione pangermanistica, di rivendicazione violenta che, in un certo momento storico, si espresse nel nazismo e trovò in esso la propria espressione più estrema e feroce.

Quando si chiede che il governo e il parlamento italiani siano generosi e larghi nell'applicazione degli impegni di Parigi, si crede, o si spera, fra le altre cose, che questa generosità, questa larghezza servano ad isolare sempre più i terroristi e a dimostrare l'inutilità delle loro imprese sanguinose. Grande sarebbe la delusione della opinione pubblica più liberale che ci sia in Italia se la speranza di veder ridurre il terrorismo in conseguenza delle riforme venisse delusa nell'avvenire. Grande sarebbe, anche, il pericolo di veder risollevarsi, fra noi, quel sentimento di esasperato nazionalismo che, sebbene non del tutto spento, non esercita più una forte influenza sul governo e sul paese.

⁴² « Il Messaggero », 3 novembre 1966, corrispondenza da Vienna.

RESOCONTO SOMMARIO DEL DIBATTITO

Al dibattito sul tema « Vent'anni di politica estera » hanno preso parte i signori: Alfonso Sterpellone, Rodolfo Mosca, Aldo Garosci, Lucio Luzzatto, Basilio Cialdea, Luigi Bellotti, Bino Olivi, Attilio Cattani, Gianni Finocchiaro e Marco Pannella. Ha presieduto Umberto Serafini.

STERPELLONE

Riassume brevemente la sua relazione scritta, rilevando che a partire dal settembre '43 si pongono dei problemi difficili e nuovi tra il governo italiano, che aveva accettato la resa senza condizione, e le potenze vincitrici. Si pone anzitutto il problema del riconoscimento del governo italiano, e l'URSS è la prima che si muove in tal senso.

Si ricostituisce un embrione del ministero degli Esteri, e si deve ricordare l'azione meritoria svolta da Renato Prunas, primo segretario di questo ministero nell'epoca postbellica.

Nella sua relazione scritta, l'oratore si è particolarmente diffuso su una delle fasi in cui più attiva è stata la politica estera italiana, e cioè quella della preparazione del trattato di pace, sulla quale è esemplare la relazione del professor Cialdea.

Successivamente, con la formazione dell'Oece, e poi con il dibattito sul Patto atlantico, si pone un problema di scelte fra una collaborazione internazionale di tipo tradizionale, su basi bilaterali, ed una nuova, a carattere plurinazionale, sulla quale Sforza aveva insistito fin dal Congresso di Bari, parlando di aspetti italiani di problemi europei.

Il dibattito sul Patto atlantico è stato il solo vero dibattito di politica internazionale in cui tutti i partiti si siano profondamente impegnati ed abbiano espresso le loro posizioni, sulla falsariga delle quali poi sono state assunte le posizioni successive.

Un punto di vista nazionalistico, nel senso tradizionale, non è esistito, perché gli stessi partiti che si richiamavano ad ideologie di vecchio tipo riconoscevano impossibile per il paese provvedere da solo alle esigenze inderogabili della difesa e della sicurezza.

Ai due atteggiamenti contrapposti di carattere internazionale, sostanzialmente rappresentati dai democristiani ai comunisti, si affianca una terza posizione, quella neutralistica, espressione del partito socialista italiano, mentre non si hanno elementi precisi per stabilire in quale misura il neutralismo di certi ambienti cattolici (per esempio di « Cronache Sociali ») fosse ispirato dalla Chiesa, anche se sembra evidente che i discorsi di Pio XII dopo il 1949 avessero un'impostazione atlanticistica.

Successivamente la tendenza europeista fu incoraggiata dai movimenti di terza forza e stimolata in particolare dal Movimento federalista europeo, che seppe ispirare a De Gasperi, in fase di preparazione della Ced, lo stralcio dell'art. 38 e la convocazione anticipata dell'Assemblea *ad hoc*.

L'azione europeistica dell'Italia può dividersi in due momenti: la prima fase, fino ai trattati di Roma, è stata di impulso e di stimolo, nonostante il grosso ostacolo della Ced. È ancora aperto il dibattito se la ratifica italiana avrebbe o meno indotto i francesi a fare altrettanto, per quanto la già realizzata ratifica germanica induca a conclusioni negative.

In una seconda fase, dopo la firma di quei trattati, la politica europeistica dell'Italia è caratterizzata da molte incertezze, nella indicazione dei fini e nella scelta dei mezzi.

Altri due problemi fondamentali del ventennio postbellico sono quello delle colonie e quello del Territorio libero di Trieste.

L'atteggiamento nei confronti delle colonie è notevolmente influenzato da esigenze in realtà ormai superate: Nenni, finché è stato al ministero degli Esteri, si è battuto per il loro mantenimento, e anche Sforza, non certo tacciabile di colonialismo, si lasciava guidare da tesi — risultate poi assolutamente erranee — come quella che il mantenimento delle colonie potesse garantire un accesso alla manodopera italiana e quindi una possibilità di risolvere certi problemi sociali.

Quanto a Trieste, il problema fino al '54 condizionò l'attività di politica estera italiana, ma non in modo da suscitare orientamenti di fondo diversi.

Altro è il caso della crisi del '53, in cui Pella ha non poche responsabilità, per aver richiamato temi nazionalistici della vecchia maniera, non tenendo conto del mutamento dei rapporti internazionali e dell'atteggiamento della Jugoslavia e degli altri paesi interessati.

Il periodo post-degasperiano è caratterizzato da notevoli cambiamenti in politica internazionale, che vanno dalla morte di Stalin

e conseguente destalinizzazione, alla nuova situazione tedesca, all'avvento del gollismo e così via. In Italia la crisi del centrismo porta a varie difficoltà interne, a governi monocolori spesso deboli; ad ogni modo l'indirizzo europeistico atlantico resta confermato, pur se cominciano a manifestarsi delle confusioni. Si parla di neoatlantismo, senza precisarne i contenuti, come fece ad esempio, a un determinato momento, Pella, e tutto ciò ingenera negli stranieri l'idea che l'Italia voglia tornare alla sua vecchia tendenza ai « giri di valzer ».

Tali sospetti avrebbero potuto essere in gran parte dissipati solo se si fosse agito da parte nostra con meno inutili misteri. Basta ricordare gli equivoci che suscitò la visita dei nostri governanti a Mosca e che avrebbero benissimo potuto evitarsi.

Non bisogna dimenticare che nel dopoguerra il ministero degli Esteri non fu più il solo ad occuparsi di politica internazionale. Si accentuarono le ingerenze di organismi economici (come l'Eni) e di tipo particolare (la Chiesa). Inoltre il ministero degli Esteri — che ha mantenuto un corpo di funzionari da considerarsi, globalmente, ben preparati — è stato affiancato da altri dicasteri nell'elaborazione della politica estera: non solo quello del Commercio estero, ma anche, ad esempio, quello dell'Agricoltura e dell'Industria, i quali, dalle nuove dimensioni assunte dalle correnti di scambio, hanno tratto motivo e necessità per introdurre una loro presenza sempre più costante nella formazione della politica estera.

Concludendo passa in rivista le varie relazioni interessanti la parte storica presentate al convegno.

MOSCA

Una tendenza di fondo della politica estera italiana nel dopoguerra sta nel suo ridimensionamento continentale. L'Italia abbandona, pur non senza resistenze, un certo schema che la portava a concepire la propria politica estera come quella di una grande potenza, quindi come una politica estera a carattere mondiale, e a divenir consapevole delle sue nuove dimensioni continentali.

Connessa a questa tendenza è l'altra verso un approccio multilaterale dei problemi, il paese non sentendosi più legittimato a impostarli da solo (il che, beninteso, non significa rinuncia alla propria individualità e al diritto di far valere i propri punti di vista).

Dalla prima e dalla seconda tendenza deriva l'altra dell'Italia a definire se stessa come potenza intermedia, pur se anche qui,

come nei due casi precedenti, non mancano ritorni alla vecchia concezione, come quando l'Italia offre sue azioni di mediazione in conflitti o in situazioni internazionali, il che non rientra più nei compiti di una potenza intermedia.

In conclusione questa tendenza al ridimensionamento continentale della politica estera italiana coincide con la coscienza dell'europeismo, della necessità di costruire l'Europa, e corrisponde all'evoluzione internazionale, che si polarizza sulle due grandi potenze continentali, la Russia e gli Stati Uniti, non solo capaci di darsi un grande armamento nucleare, ma anche relativamente invulnerabili all'arma nucleare.

GAROSCI

Avendo riguardo alla relazione Sterpellone ha sottolineato, accanto alla chiarezza e l'ampiezza del documento, il pregio di avere collocato la nascita della politica estera italiana nel momento in cui lo stato è ancora quello provvisorio, e per certi aspetti caotico, dei dirigenti di Brindisi.

Elemento da tener presente è la presenza di Carlo Sforza nella politica estera italiana del dopoguerra. Sarebbe molto interessante analizzare le prese di posizione di quest'uomo, fuoruscito prima, ministro poi, per vedere come esse si traducano, almeno in parte, in atti della politica estera del dopoguerra.

Un altro elemento interessante da considerare è che in tutti i nostri uomini di stato il trauma del trattato di pace ebbe un peso molto grande, determinante nell'adesione dell'Italia al Patto atlantico. Il panico dell'isolamento che pose gli uomini che avevano gestito la politica estera fra il '43 e il '46 fu infatti un fattore di primo piano che spinse l'Italia nell'Alleanza atlantica.

Resta valido quello che ha già detto Sterpellone a proposito della conversione di De Gasperi all'europeismo e dell'aspirazione europeistica di Sforza (una visione improvvisatrice quella di Sforza, ma generosamente geniale, che si va riducendo da una concezione inizialmente mondialistica).

Dovrebbe essere dato notevole risalto al periodo che va dal '53 al Trattato di Messina. Il 1953 è un anno chiave. La morte di Stalin sul piano internazionale segna la fine del dopoguerra. Anche in campo interno il 1953 segna la fine del dopoguerra. È di quell'anno il rifiuto della c.d. legge truffa che impose ai partiti di seguire una strategia che ha influenzato gli anni seguenti (generando muta-

menti). Quanto alla Germania del '53 non tanto accadde che Adenauer si facesse « degasperizzare », ma accadde che Adenauer si trasformasse in *leader* europeo, capo di un paese ridivenuto una potenza europea.

Un ulteriore aspetto che dovrà esser tenuto presente e sempre inerente a questo periodo è la lenta decolonizzazione delle due grandi potenze colonialiste europee.

Fermo resta il punto che col passare del tempo sempre più si salda il rapporto ideale fra politica estera e politica interna.

Niente più che valore novellistico hanno le concezioni dei vecchi politici (realistici) sicuri che l'Italia possa fare una politica interna prescindendo da ogni presupposto valido sul piano internazionale.

LUZZATTO

Riferisce sulle sue esperienze personali durante il periodo della liberazione a Trieste e nel Friuli e su alcuni suoi contatti con i partiti e con i comitati di liberazione italiano e sloveno.

Riferisce altresì su un piano per il trattato di pace ideato in sede giuliana per i territori controversi, il quale prevedeva che la soluzione politica avrebbe dovuto esser separata da quella economica (il territorio avrebbe dovuto essere economicamente unito attraverso un'unione doganale e separato tanto dall'Italia quanto dalla Jugoslavia) mentre le due nazionalità avrebbero potuto scegliere per chi votare.

Tale soluzione, approvata dal Comitato giuliano italiano, pur avendo trovato qualche simpatia da parte della Jugoslavia, non fu poi adottata.

Dopo aver reso omaggio a Nenni, che finché è stato ministro degli Esteri ha sempre energicamente difeso i diritti italiani in Istria, conclude su questo punto rilevando che le migliorate relazioni con la Jugoslavia potrebbero consentire oggi di riprendere la soluzione proposta dai giuliani e a suo tempo accantonata.

Conclude con alcune considerazioni a proposito dell'Alto Adige, rilevando che è soprattutto in Austria, dove anche storicamente il nazismo si è formato, che vengono preparati, diretti, finanziati e forniti di armi i gruppi estremisti, come è confermato anche dalla fornitura di armi ai nazionalisti fiamminghi.

Nella sua relazione scritta ha prospettato la situazione italiana, durante e nell'immediato dopoguerra, nei confronti con gli altri paesi vinti. L'Italia ebbe l'illusione di un trattamento privilegiato, alla quale poi fece seguito la delusione per l'effettivo contenuto del trattato di pace. Nel darsi a quella illusione non si tenne presente che mentre all'Italia si chiedeva la resa incondizionata, questa non veniva richiesta agli ex satelliti dell'Asse, il che implicava già una diversità, se non di trattamento, certo di posizione e di impostazione degli stessi problemi della pace.

L'URSS d'altra parte risolve autonomamente i problemi, anche con revisioni territoriali, nell'Est europeo, in cui la sua presenza come potenza egemonica assume, appunto, anche aspetti territoriali.

Il fatto che i problemi dei piccoli satelliti sono già risolti, col consenso tacito degli alleati (anche se con qualche protesta di Truman), isola l'Italia nel trattato di pace. Si può dire in sostanza che i paesi dell'Est hanno avuto alcuni territori in cambio della limitazione più completa relativamente al regime politico. L'Italia invece ha dovuto cedere certi territori ma dall'altra parte ha ottenuto un regime di libertà.

Altra caratteristica che sembra propria di questo periodo è che i grandi paesi vincitori si prospettano una futura organizzazione dell'Europa fondata sull'ipotesi che gli Stati Uniti si ritireranno da questo continente. Un esempio in tal senso può esser costituito dagli accordi anglo-russi su una spartizione che avrebbe attribuito la Grecia all'influenza britannica e la Romania a quella sovietica; e qualcosa di simile parve dovesse accadere nei confronti, rispettivamente, dell'Ungheria e della Jugoslavia.

Altro elemento caratteristico è costituito dal fatto che l'Unione Sovietica, in questo periodo, orienta la propria offensiva non contro gli Stati Uniti ma contro l'Inghilterra. Molotov, ad esempio, non vuol riconoscere la cessione del Dodecanneso alla Grecia, né le pretese inglesi sulla Tripolitania. Sembra evidente il calcolo di Stalin di imporre alla Gran Bretagna una nuova spartizione dell'Europa meridionale più favorevole all'Unione Sovietica, fondata su un'accettazione dell'influenza britannica in Italia in cambio di Trieste, degli Stretti, ecc.

Ciò vale anche per i rapporti franco-russi. La Francia si illude di poter ripetere il giuoco, tentato alla vigilia dello scoppio della prima rivoluzione russa, quando aveva cercato di realizzare un accordo con l'Unione Sovietica sulla spartizione della Germania,

implicante l'avanzamento delle frontiere francesi al Reno e la creazione di stati satelliti in zona renana, in cambio di un avanzamento a occidente delle frontiere sovietiche.

De Gaulle andò appunto a Mosca con questa speranza, e tali progetti escludevano gli Stati Uniti.

In questa prospettiva viene il fatto di domandarsi fino a qual punto l'intransigenza su Trieste fu dovuta alla Jugoslavia, che avrebbe trascinato in tale caso l'Unione Sovietica, o non fu piuttosto dovuta all'Unione Sovietica che spinse in tal senso la Jugoslavia, sulla base di un suo progetto molto più vasto.

Forse attraverso una lettura di quei lunghi documenti che i partiti comunisti si scambiano quando litigano fra loro si potrebbe trovare qualche delucidazione in proposito.

Il problema della ratifica del trattato di pace portò a posizioni diverse. Croce e Orlando, indietro di cinquant'anni e che non avevano capito la nuova situazione, si arrestarono a una posizione protestataria, che nonostante la sua nobiltà non teneva conto dei nuovi tempi. Sforza invece impostò, più adeguatamente, il problema di una immediata ratifica per liberarsi così di un vincolo e iniziare in tal modo una nuova epoca.

BELLOTTI

Si pone di fronte al problema dell'Alto Adige per tentare un'interpretazione in chiave storico-politico-sociologica alla luce di due indirizzi contrapposti nella politica europea, quella dell'*integrazione* e l'altro dell'*omogeneizzazione* etnica o linguistica dei popoli europei.

Dopo aver brevemente ricordato l'integrazionalismo dell'impero austro-ungarico fino al 1860 e la successiva soppressione del bilinguismo nel Land-Tirolo (mentre nella Dieta di Trento si insegnava solo l'italiano) Luigi Bellotti ricorda come dopo la vittoria del 1918 il parlamento italiano istituì la provincia di Trento e vi unì il territorio che apparteneva al Land-Tirolo. La provincia diveniva così bilingue. Per assolvere il suo compito avrebbe avuto bisogno di un'autonomia speciale; ma correvano tempi duri. Nel 1922, a Bolzano, De Gasperi fissò tre obiettivi riassuntivi di una concezione integrazionista propria dello statista: 1) unificazione organizzativa dei 2 consorzi agrari, di quelli delle cooperative di tutti gli altri organismi economici, sindacali o sociali; 2) fondare a

Bolzano un quindicinale bilingue (« Il Ponte »); 3) organizzazione di un circolo studentesco bilingue.

Purtroppo nel 1924 il fascismo soppresse direttamente o indirettamente organizzazioni e riviste. I tedeschi, che nel '23 avevano fuso i loro partiti in uno (Deutscher-Verband), lo organizzarono poi clandestinamente. Inquadriati in organizzazioni paramilitari, erano pronti per la mobilitazione, ma la parola d'ordine era di non muoversi (Hitler era al potere). Ecco perché non ci furono attentati in quel periodo.

Il più grosso errore commesso dal fascismo fu quello di creare la provincia di Bolzano, cioè le premesse per la omogeneizzazione linguistica del territorio. Solo che Mussolini si illudeva di omogeneizzare il territorio in senso italiano. Ma una minoranza non può assorbire una maggioranza. Di qui l'accordo Mussolini-Hitler per il trasferimento delle popolazioni.

L'accordo De Gasperi-Gruber è la perfetta ripetizione del pensiero espresso da De Gasperi nel 1922. Il piano integrazionista si esprime nello statuto autonomo della regione Trentino-Alto Adige.

Ma che cosa risolve il « pacchetto Moro », il problema dell'integrazione o quello dell'omogeneizzazione?

Prendiamo in esame i lavori della Commissione dei diciannove. Da informazioni « strettamente confidenziali », ma estremamente sicure, sappiamo che ogni frase dell'elaborato progetto contiene una serie di « bombe giuridiche a scoppio ritardato » che dovranno servire per alimentare il conflitto fra le due comunità etniche.

E veniamo ad una proposta di soluzione: il governo italiano nomini uno dei deputati di lingua tedesca sottosegretario degli Interni e gli affidi la delega per risolvere con lealtà verso lo stato italiano l'ordinamento autonomo, sia della regione che della provincia. Occorre dunque un patto leale. Tendendo la mano alla Volkspartei, facendo la pace, l'accordo con l'Austria diventa un atto formale. C'è dunque da un lato l'inserimento nello stato basato sulla fiducia e la corresponsabilità nelle scelte e decisioni. Dall'altro una prova internazionale di procedere ai principi dell'integrazione secondo i modelli che si vogliono applicare in tutta l'Europa.

Il Tirolo e l'Austria hanno bisogno di uscire dal loro isolamento, di integrarsi, di entrare a far parte dell'Europa. E l'Italia *deve* favorire quest'ingresso con lealtà.

L'Europa riceverà, dalla stretta di mano e dalla pace fra tedeschi e italiani in Alto Adige, una spinta notevole verso la sua unificazione.

Un aspetto politico molto importante e che non è stato trattato nel convegno è la disfunzionalità degli organi costituzionali la cui azione dovrebbe forgiare la politica estera del nostro paese. Si pensi che dal giorno dell'entrata in vigore dei Trattati di Roma, mai il governo italiano si è riunito con all'o.d.g. i soli problemi comunitari. Si paragoni questa inqualificabile posizione italiana con l'azione svolta dal gabinetto della Repubblica Federale Tedesca che tenne ben 68 riunioni dedicate a tali temi soltanto nel periodo che va fino alla crisi comunitaria. Quanto al nostro parlamento, tardigrado e carente, parte non piccola delle sue pecche derivano dalla presenza nel suo interno di una forte opposizione comunista che non esercita la delicatissima, importantissima funzione che le competerebbe. Così la politica comunista è totalmente assente a livello di politica internazionale (giacché politica estera non possono essere chiamate le prese di posizione « eclatanti » del PCI che hanno un fine strettamente interno).

Durante il periodo stalinista la posizione del PCI rispetto all'unificazione europea sul tappeto fu di cieca ostilità, di rifiuto a prendere in considerazione il problema. Era una posizione che potrebbe essere così semplificata: « Non vediamo un'unione europea. Ergo l'unione europea non esiste né ha probabilità di esistere. Ma anche se tale disegno si avverasse, sarebbe nostra cura cercare di distruggerlo ».

In un ulteriore periodo il PCI è, per così dire, sceso un po' dal piedistallo della sua intransigenza, ed ha cominciato a lanciare profezie estremamente fosche (disoccupazione moltiplicata), che regolarmente non si sono avverate. Al di là di queste inutili posizioni declamatorie c'è però il nulla. Non c'è insomma da parte del PCI un fattivo contributo che solo potrebbe ottenersi mediante una sua netta posizione rispetto al problema dell'Europa. Non pare dunque azzardato affermare che il partito di Longo è caratterizzato, nel campo della politica europea, dalla sua inutilità come oppositore. Ricercando la possibile eziologia di questa grave carenza, balza in primo piano la mancanza di informazione che alligna anche fra i parlamentari del massimo partito d'opposizione italiano. Chi infatti rileggesse gli atti del dibattito parlamentare sulla ratifica di Roma troverebbe che la maggior parte dei comunisti i trattati non li aveva letti.

Ora, è chiaro che le responsabilità di tutti gli organismi politici aventi il compito della formazione della politica non possono essere

scisse. Esiste dunque una responsabilità sussidiaria a carico di una opposizione che non ha fatto — è il caso di ripeterlo — il suo mestiere.

Lo studio del Galli presentato a questo convegno dovrebbe esser completato con uno studio sull'attività dell'opposizione in politica estera, con particolare riguardo alle Comunità europee.

A questo proposito si dovrebbe meglio considerare, in genere, la politica italiana nei confronti delle istituzioni delle Comunità europee (le Commissioni esecutive, il Consiglio dei ministri, il Parlamento europeo). Ad esempio, nei confronti della Commissione, non si può sottacere che un seggio riservato a un membro italiano è rimasto, negli scorsi anni, vuoto per circa due mesi, e un altro seggio (quello di vicepresidente) addirittura per oltre un anno, mentre nel corso di tali periodi la maggioranza in Italia dichiarava che era il più grande interesse per il paese proseguire l'integrazione europea ed accentuarne gli aspetti sovranazionali.

Qualcosa di simile vale per il Parlamento europeo: il governo italiano ha caldeggiato progetti per l'elezione diretta di questo, ma al tempo stesso la rappresentanza italiana a Strasburgo è composta di parlamentari decaduti, o deceduti, o che non si sono mai presentati alle sedute. Una tale situazione perdura ormai da otto anni e si va aggravando sempre più, ridicolizzando qualsiasi azione di democratizzazione delle istituzioni europee che venga promossa da parte italiana.

Anche per quanto riguarda gli esecutivi delle altre Comunità, il comportamento del governo italiano meriterebbe di essere studiato e valutato.

Prima di concludere osserva ancora che l'assenza della CGIL dal settore comunitario è dovuta al fatto che per anni questa organizzazione ha sostenuto critiche aprioristiche infondate contro il Mercato comune, nelle quali ancora si ostina, il che si è ripercosso negativamente sulla capacità di presenza e di azione di tutti i lavoratori europei in seno alle Comunità, riducendone la forza contrattuale.

CATTANI

Dopo aver espresso l'auspicio che non ci si limiti ad approfondire determinati temi, ma che si dica anche quale sia stata, quale sia e quale debba essere la politica estera della Repubblica italiana nel suo complesso, fa rilevare, a proposito di quanto è stato detto

e scritto in questo convegno intorno al CLN, che esso non si identifica con il Comitato di liberazione alta Italia, giacché il coordinamento dell'azione di resistenza durante il periodo dell'occupazione era diretto da un Comitato di liberazione centrale, a carattere nazionale, il quale aveva sede a Roma, mentre, dopo la liberazione della città, la direzione del Movimento venne assunta dai governi democratici che appunto del Comitato di liberazione erano espressione.

Certo può avere un interesse particolare studiare i contatti tenuti, poniamo, da Livio Bianco con i « maquis » francesi, o altri contatti che si sono avuti con emissari dello spionaggio francese, inglese o americano in Svizzera; ma tutti questi contatti avevano obiettivi strettamente militari e non si possono far rientrare sotto la categoria della politica estera italiana.

La politica estera del Comitato di liberazione si riassumeva in un obiettivo: far esistere di nuovo l'Italia, e quindi farle avere di nuovo una politica estera. Si deve dire, a titolo di onore del PCI che, a differenza di altri partiti comunisti che si allineavano sulle esigenze belliche dell'Unione Sovietica, esso ha invece attivamente cooperato in quest'opera patriottica di ricostituzione dell'Italia, volta a salvare l'indipendenza e l'integrità del nostro paese.

Un secondo obiettivo che unì tutte le forze di liberazione fu quello di ridare al paese istituzioni democratiche, obiettivo che ha la sua importanza anche in politica estera, giacché non si fa politica estera se non in relazione a una determinata situazione interna.

Le difficoltà italiane cominciarono subito dopo la Liberazione proprio perché c'era una differenza sostanziale nelle impostazioni di politica estera: alcune erano per una associazione sempre più stretta con la politica dell'URSS; altre invece erano per una politica interna ed estera che, al di fuori di una qualsiasi sudditanza, si orientasse verso un'alleanza con le potenze democratiche.

È da tale impostazione che è nata la duplice caratteristica della politica estera italiana del dopoguerra: quella dello sviluppo della solidarietà occidentale e atlantica, e quella dello sviluppo, in seno ad essa, della solidarietà europea e della politica europeistica. Tale politica è oggi turbata soprattutto dall'azione di de Gaulle, che sconvolge la Nato e mette in difficoltà l'organizzazione europea che si sta formando.

Dopo aver brevemente esaminato la natura della guerra del Vietnam, che va interpretata, a suo avviso, non come una guerra di nuovo imperialismo o di nuovo colonialismo, in cui l'America

tenderebbe a sostituirsi alla Francia in Indocina, ma come una azione tendente a stabilire che all'espansione imperialistica cinese non è necessario cedere, riafferma che la politica estera italiana deve restare quella della fedeltà alla costruzione dell'unità occidentale e all'unità europea, resistendo alle manovre e alle forze che oggi tentano di dissolvere l'una e l'altra.

FINOCCHIARO

Rifacendosi alla sua relazione, sottolinea un aspetto spesso dimenticato che ritiene debba essere tenuto presente, e cioè che le richieste iugoslave per l'ottenimento di Trieste non sono nate in quest'ultimo, ma addirittura nel primo dopoguerra. L'aspirazione alla città giuliana da parte dei nostri vicini è dunque di lunga data.

Nel 1943, in una deliberazione del Comitato di liberazione nazionale iugoslavo, ancora veniva proclamata *ore rotundo* la richiesta dell'annessione di Trieste al territorio nazionale.

Interessante è ricordare ancora un documento russo del '48 in cui si accusa la Repubblica iugoslava di aver fomentato dal 1945 in poi dissensi fra gli alleati, proprio per la questione di Trieste.

Fra le forze che spingono più o meno fortemente il governo iugoslavo nel suo irredentismo, non va sottovalutata la richiesta del gruppo etnico sloveno di considerare Trieste una sorta di capitale morale (a Trieste gli sloveni non furono mai però una maggioranza, bensì una pur folta minoranza).

La Jugoslavia con le rivendicazioni nei confronti dell'Italia obbediva ad alcune tendenze della sua politica interna. Il pericolo di smembramento che incombe sulla Jugoslavia è più reale di quanto non sembri. Si consideri infatti che entro i suoi confini esistono due grosse minoranze, quella albanese (un milione di individui) e quella ungherese (600 mila individui).

Tali minoranze, per opposte ragioni, considerano poco meno che gravosa la situazione creatasi con la fine del secondo conflitto mondiale.

Da una parte gli albanesi, una comunità di pastori, estremamente primitivi, a tasso di analfabetismo elevatissimo, che non riesce a spiegarsi perché un confine li debba dividere da quella che essi considerano la loro patria da sempre.

Dall'altra gli ungheresi, una comunità dotata di un sostrato culturale estremamente ricco e vivo e che si scontra invece con

la realtà culturale nettamente inferiore del paese in cui vive; ciò che conduce tale comunità ad appuntare « amorosi sguardi » sulla madrepatria ungherese e sul di lei fulcro, Budapest.

Dunque tale composita realtà etnica e nazionale contiene elementi fortemente centrifughi. L'incorporazione nella Jugoslavia di una forte minoranza italiana avrebbe consentito agli iugoslavi di porre profondamente le radici di una nuova ideologia nazionale, passando dalla teoria di « stato degli slavi del sud » a quella di stato di popoli associati su un piano di assoluta eguaglianza, riducendo e soffocando così le spinte centrifughe.

Passando ad analizzare la politica italiana nei confronti dell'Est europeo l'oratore ha sostenuto che essa è grandemente carente, paradossalmente anzi, si può dire che l'Italia non ha (e non da oggi) una politica verso l'Europa orientale. Solo prima del 1914 l'Italia ebbe una sua caratteristica presenza a Est. Era una posizione di sapore risorgimentale e culturale insieme. Gli istituti di cultura, le biblioteche erano efficienti e frequentatissimi. Ebbene, neppure questa politica è stata ripresa (più forse per una forma di timidezza che per un'eccessiva fedeltà verso il blocco occidentale). È necessario invece che una tale politica sia oggi nuovamente impegnata e condotta dal nostro paese attraverso gli organi istituzionalmente adatti allo scopo, affinché si eviti, fra l'altro, che il governo venga scavalcato in questo settore dagli operatori economici (il contratto Fiat-URSS è eloquente in proposito).

Nella misura in cui la politica dei blocchi continuerà a sfaldarsi, non potrà non sfuggire all'Italia che a Est ci sono 100 milioni di persone che guardano al nostro paese come elemento fondamentale della rinascita europea. Proprio nella misura in cui tale sgretolamento continuerà, l'Italia sarà costretta ad impegnarsi in una politica che guardi a Oriente.

Ed il nostro augurio in tal senso non può essere che caloroso.

PANNELLA

Dalla relazione Sterpellone si può ricavare questo giudizio: durante i primi quattro o cinque anni dopo la liberazione vi è stata una vera politica estera italiana, in cui i problemi drammatici dell'accettazione del trattato di pace hanno posto i problemi di politica estera alla coscienza democratica del paese, e in cui pertanto non a caso le idee elaborate dai federalisti a Ventotene hanno potuto essere inserite nell'azione italiana. A poco a poco però

alla politica estera della Repubblica italiana si sostituisce la caricatura di questa, attraverso una modifica che ha la sua consacrazione, nel '51-'52, con il governo Pella; e questo spiega le carenze della politica estera italiana sia, ad esempio, in seno alle istituzioni comunitarie, come è stato sottolineato da Olivi, sia nei confronti del terzo mondo, dove alle deficienze di una politica estera italiana si sostituiscono l'Eni e i « grandi baroni ».

Finito di stampare dalla S. p. A. Tipografica
« Cremona Nuova » - Cremona
nel giugno 1967

**LA POLITICA ESTERA
DELLA REPUBBLICA ITALIANA**

a cura di Massimo Bonanni

1ª edizione 1967

3 volumi di complessive pagine XXXIV-1074

formato cm 14×22,7

L. 10.000

studi e ricerche di scienze sociali 33 Edizioni di Comunità

Chiunque abbia interesse per i problemi del mondo contemporaneo si rende ormai conto che la politica estera non può più essere considerata un'attività particolare e settoriale, dotata di proprie esigenze e di propri metodi affidati a un personale tecnicamente autonomo.

La politica internazionale coincide oggi con il destino dell'uomo: coincide con la sua sopravvivenza anzitutto, coincide con il mantenimento, o meno della barriera tra i poveri e i privilegiati del nostro pianeta, coincide con la ricerca di nuove forme di libertà dei singoli e dei gruppi di fronte a problemi politici, economici e tecnici che esulano dalle possibilità di una azione svolta nell'ambito esclusivo della dimensione statale.

È dunque particolarmente urgente verificare in qual misura la società politica italiana del dopoguerra — e non solo gli uomini di governo ma i partiti e i quadri diplomatici e almeno alcuni gruppi intellettuali — abbia saputo prender atto di questa nuova realtà. I tre volumi ora pubblicati forniscono ampia, esauriente risposta a tale esigenza: al bilancio del passato si accompagna la riflessione del presente, la volontà di individuare gli imperativi, le difficoltà e le scadenze che attendono oggi il nostro paese e gli organismi in cui esso è inserito.

Così un qualificato gruppo di studiosi ricostruisce le premesse della nostra politica estera nell'immediato dopoguerra, e rifà la storia delle due fondamentali scelte, atlantica ed europea. Altre voci affrontano i nuovi problemi posti dagli anni della di-

stensione e della decolonizzazione: qui al metodo dell'indagine storica subentra l'analisi di tipo strutturale, che isola gli atteggiamenti chiave e individua i meccanismi decisionali attraverso cui si forma la politica estera del nostro paese. Infine, una particolare sezione è dedicata all'esame del contributo offerto dagli intellettuali italiani alla conoscenza dei problemi internazionali in mezzo ai quali l'Italia vive: il gran problema dei rapporti fra l'attività di studio e di ricerca e l'azione politica viene messo a fuoco in una luce particolare e ben concreta, che consente di indicare se non una soluzione ultima, certo una chiara direttiva su cui effettivamente operare.

Altri volumi pubblicati nella collezione «Studi e ricerche di scienze sociali»:

J. G. March - H. A. Simon
Teoria dell'organizzazione

Ernesto Mazzetti
Il nord del Mezzogiorno

Giulio Momigliano Levi
Una popolazione di fabbrica

Gian Paolo Prandstraller
Valori e libertà

Joseph LaPalombara
Clientela e parentela