

La politica estera italiana in Medio Oriente: la questione palestinese e la pace israelo-egiziana alla fine degli anni Settanta

LUCA RICCARDI

Abstract:

Drawing on archival sources and a critical reassessment of Italian and international historiography, the article analyses Italian foreign policy towards the Middle East in the late 1970s. Particular attention is devoted to the pivotal developments that defined the period, including the Camp David Accords, the signing of the Egyptian-Israeli peace treaty, and the evolution of the Palestinian question.

Keywords:

Italian foreign policy, Middle East, Palestinian Question, Camp David Accords, Egyptian-Israeli peace treaty

1. *Politica interna e politica estera italiane dagli anni Settanta agli anni Ottanta*

Gli anni Settanta furono, secondo alcuni, il «decennio più lungo del secolo breve»¹. Sotto ogni punto di vista, per l'Italia, non possono essere considerati soltanto un mero «passaggio» al periodo successivo, ma un vero e proprio «crocevia di una storia diversa»². Per ciò che riguarda la vicenda italiana questa considerazione appare attinente sia al versante della politica interna che a quello dell'azione internazionale dei suoi governi. Quegli anni, sul piano domestico, cominciarono a mani-

* *Dipartimento di Lettere e filosofia* – Università degli Studi di Cassino e del Lazio meridionale. L'articolo è la prima parte di una riflessione più ampia. La seconda parte sarà pubblicata sul numero successivo.

1 Il *calembour* è di M. Gotor, *Generazione Settanta. Storia del decennio più lungo del secolo breve 1966-1982*, Einaudi, Torino 2022; il riferimento è a E. Hobsbawm, *Il secolo breve 1914-1991*, Rizzoli, Milano 1994. Più rigida, sotto il profilo cronologico, è la ricostruzione di S. Colarizi, *Un paese in movimento. L'Italia negli anni Sessanta e Settanta*, Laterza, Roma-Bari 2019, in particolare da p. 53.

2 G. De Rosa, *Gli anni Settanta: crocevia di una storia diversa in L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta*, 4 voll., Rubbettino, Soveria Mannelli 2003, vol. IV, *Sistema politico e istituzioni*, a cura di G. De Rosa, G. Monina, pp. 447-458, in particolare le pp. 447 e 456.

festare quei «primi gravi sintomi di involuzione del sistema politico-istituzionale»³ e furono contrassegnati dalla progressiva «crisi dell'egemonia della DC»⁴. Questa fece da sfondo anche al tratto finale di quel «tunnel» le cui «origini» sono state individuate nella prima metà degli anni Settanta⁵: i difficili mesi che condussero dalla crisi della solidarietà nazionale – dalla fine del 1978⁶ – alla rivelazione dello scandalo della loggia massonica P2, nel 1981.

Furono, dunque, anni di crisi economica e morale⁷, ma non certo quel «ponte verso l'ignoto» con cui fu disegnata l'Italia in alcune capitali dell'Occidente⁸. Fu una transizione, appunto, da una stagione di difficoltà a una di maggiore benessere economico: gli anni Ottanta⁹, quando si affermò in Italia una «grande mutazione»¹⁰. La cui conclusione, con un'interessante quasi perfetta coincidenza tra politica interna e situazione internazionale, avrebbe portato alla «fine di un'epoca»¹¹.

Sul piano della politica estera il delitto Moro¹² – e la di poco successiva crisi della coalizione di solidarietà nazionale guidata da Giulio Andreotti – fu una «svolta decisiva»¹³, anche per l'immagine internazionale del Paese. L'Italia, infatti, apparve essere una «nazione in bilico»¹⁴. La sua collocazione internazionale, sin dalla prima metà

3 P. Craveri, *La repubblica dal 1958 al 1992*, Tea, Milano 1995, pp. 459-633.

4 A. Lepre, *Storia della prima Repubblica. L'Italia dal 1943 al 2003*, il Mulino, Bologna 2004, pp. 289-317. Sulle questioni relative alla Democrazia Cristiana cfr. per tutti l'ormai classico A. Giovagnoli, *Il partito italiano. La Democrazia Cristiana dal 1942 al 1994*, Laterza, Roma-Bari 1996, pp. 145-201; il più recente Id., *La repubblica degli italiani 1946-2016*, Laterza, Roma-Bari 2016, pp. 78-117; G. Formigoni, P. Pombeni, G. Vecchio, *Storia della Democrazia Cristiana 1943-1993*, il Mulino, Bologna 2023, pp. 323-370.

5 G. Crainz, *Il paese mancato. Dal miracolo economico agli anni ottanta*, Donzelli, Roma 2005, pp. 411-479.

6 G. Andreotti, *I diari degli anni di piombo*, Solferino, Milano 2021, p. 681, annotazione del 31 dicembre 1978 e Id. *Diari 1976-1979. Gli anni della solidarietà*, Rizzoli, Milano 1981, p. 295, annotazione del 1° gennaio 1979. Ineludibile è la sintetica ricostruzione di P. Scoppola, *La repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, il Mulino, Bologna 1991, pp. 375-376. Cfr. anche P. Craveri, *L'arte del non governo. L'inesorabile declino della Repubblica italiana*, Marsilio, Venezia 2016, p. 331.

7 *La crisi italiana*, a cura di L. Graziano, S. Tarrow, 2 voll., Einaudi, Torino 1979.

8 U. Gentiloni Silveri, *Gli anni Settanta nel giudizio degli Stati Uniti: «Un ponte verso l'ignoto» in L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta*, cit., vol. I, *Tra guerra fredda e distensione*, a cura di A. Giovagnoli e S. Pons, pp. 89-122.

9 Un'immagine tutto sommato positiva di quel decennio in M. Gervasoni, *Storia d'Italia degli anni ottanta*, Marsilio, Venezia 2010; piuttosto negativa in P. Morando, '80. *L'inizio della barbarie*, Laterza, Roma-Bari 2016. Un profilo politico in S. Colarizi, P. Craveri, S. Pons, G. Quagliariello (a cura di), *Gli anni Ottanta come storia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2004.

10 G. Crainz, *Storia della repubblica. L'Italia dalla Liberazione ad oggi*, Donzelli, Roma 2016, pp. 215-289.

11 L'espressione, relativa alla fine della Guerra fredda, è di R. Gaja, *L'Italia nel mondo bipolare. Per una storia della politica estera italiana (1943-1991)*, il Mulino, Bologna 1995, pp. 249-256; relativamente alla politica interna P. Craveri, *La repubblica dal 1958 al 1992*, cit., p. 774.

12 Per tutti, cfr. A. Giovagnoli, *Il caso Moro. Una tragedia repubblicana*, il Mulino, Bologna 2005; M. Gotor, *Il memoriale della repubblica. Gli scritti di Aldo Moro dalla prigionia e l'anatomia del potere italiano*, Einaudi, Torino 2011.

13 G. Formigoni, *Storia d'Italia nella guerra fredda (1943-1978)*, il Mulino, Bologna 2016, pp. 510-518.

14 A. Varsori, *Dalla rinascita al declino. Storia internazionale dell'Italia repubblicana*, il Mulino, Bologna 2022, pp. 384-396.

del decennio, era stata quella di ‘malato d’Occidente’¹⁵, «motivo di preoccupazione»¹⁶ determinata dalla situazione economica, dall’instabilità politica, dal terrorismo e dal crescente peso del PCI nella politica e nella vita sociale¹⁷. Fu per queste ragioni che il G7 di Puerto Rico, il 27 giugno 1976, aveva discusso preliminarmente, in un formato a quattro (cioè senza Canada, Giappone e, appunto, Italia), come «aiutare» il governo di Roma – cioè imporgli una «strategia coordinata»¹⁸ con gli alleati maggiori anche attraverso una «pressione economica»¹⁹ – a uscire dalla sua difficile situazione. Alle stesse ragioni, probabilmente, va attribuita l’esclusione dell’Italia dal vertice a quattro che i più grandi alleati occidentali, «senza le potenze minori»²⁰, tennero a Guadalupe, nel gennaio 1979. Lì furono affrontati congiuntamente i più scottanti *dossier* politici internazionali del momento come la crisi iraniana²¹ e l’istallazione degli euromissili in Europa occidentale²². Il vertice fu vissuto come «uno smacco profondo, un’immeritata umiliazione che sembrava ribadire la crescente emarginazione internazionale dell’Italia»²³.

In realtà questo senso di fallimento era solo in parte giustificato. Già prima di quel vertice, infatti, erano apparsi «i primi sintomi di ripresa»²⁴ della capacità del governo italiano di esercitare una più incisiva azione internazionale. Fondamentali furono le mozioni parlamentari «sulle linee direttive della politica estera italiana»²⁵ votate congiuntamente nell’ottobre-dicembre 1977 da tutte le forze politiche che sostenevano l’esecutivo Andreotti III. Attraverso questo strumento si realizzò un importante allineamento tra i partiti della coalizione sul «termine fondamentale di riferimento della politica estera italiana»²⁶ rappresentato dall’adesione al Patto Atlantico. I socialisti in esso intravidero la caduta dell’«ultima barriera» verso la creazione di una maggioranza di governo «organica» che comprendesse anche il PCI²⁷. Per Botteghe Oscure fu

15 Interessante a questo proposito: G. Bentivoglio, *The Two Sick Men of Europe? Britain and Italy between Crisis and Renaissance*, Peter Lang, Bruxelles 2018.

16 A. Varsori, *L’Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Laterza, Roma-Bari 1998, pp. 183-191.

17 S. Pons, *Berlinguer e la fine del comunismo*, Einaudi, Torino 2006.

18 L.V. Ferraris (a cura di), *Manuale della politica estera italiana 1947-1993*, Laterza, Roma-Bari 1996, p. 265.

19 G. Formigoni, *Storia d’Italia*, cit., p. 478. In maniera più dettagliata anche A. Varsori, *La rinascita*, cit., pp. 379-383, ma soprattutto M. Neri Gualdesi, *Under a Multinational Mantle: Italy’s Participation in the G7 (1975-1976)* in A. Varsori, B. Zaccaria (eds.), *Italy in the International System from Détente to the End of the Cold War. The Underrated Ally*, Palgrave MacMillan, Cham 2018, pp. 69-94, in particolare le pp. 83-93. Cfr. anche L. Cominelli, *L’Italia sotto tutela. Stati Uniti, Europa e crisi italiana degli anni Settanta*, Le Monnier-Mondadori, Milano 2014, pp. 212-213.

20 P. Aps, *Deterring Armageddon. A Biography of NATO*, Wildfire, London 2024, p. 204.

21 M. Brunelli, *1979. L’anno del Medio Oriente*, Mondadori, Milano 2023, pp. 73-78.

22 Su quest’ultimo aspetto cfr. L. Nuti, *La sfida nucleare. La politica estera italiana e le armi atomiche 1945-1991*, il Mulino, Bologna 2007, pp. 362-363.

23 Ivi, p. 362. Su questo anche A. Varsori, *La rinascita*, cit., p. 402. Cfr. anche *Ducci a Forlani, 9 gennaio 1979*, in Archivio storico della Presidenza della Repubblica (ASPR), Fondo del Consigliere Diplomatico del Presidente della Repubblica, b. 1102, f. *Vertice a quattro della Guadalupe, 5-6 gennaio 1979*.

24 A. Varsori, *L’Italia nelle relazioni internazionali*, cit., pp. 198-205.

25 G. Formigoni, *Storia d’Italia*, cit., p. 499.

26 G. Andreotti, *I diari*, cit., p. 562, annotazione del 2 dicembre 1977.

27 Sulle posizioni del PSI verso la politica di solidarietà nazionale «dopo la elezione di Craxi alla segreteria del partito», Scoppola ha scritto che essa era tutt’altro «che ostile [...] e [che]

«una grande intuizione»: «la politica estera come terreno di intesa e collaborazione unitaria»²⁸. L'azione apparve, però, così sbilanciata che lo stesso Aldo Moro – artefice principale dei nuovi equilibri politici del momento – avrebbe manifestato al ministro degli Esteri, Forlani, le sue perplessità. Egli «considerava sbagliato, eccessivo, l'accreditamento “occidentale” per il Partito Comunista»²⁹. La riaffermazione del «legame con la CEE e la NATO» però rappresentò, secondo alcuni, «il culmine dell'evoluzione del PCI nel campo dell'interesse nazionale»³⁰. Anche lo stesso Forlani, infatti, era convinto che «un'approvazione così chiara e solenne dell'Alleanza Atlantica e delle nostre direttrici di politica estera non potesse essere lasciata cadere»³¹.

La vera ripresa sul piano internazionale si imperniò sulla partecipazione italiana a due progetti che avrebbero segnato in profondità il profilo del mondo occidentale negli anni successivi: «l'adesione al sistema monetario europeo» e la «scelta»³² compiuta sullo schieramento degli euromissili sul territorio italiano. Nel primo caso l'ancora esistente maggioranza di solidarietà nazionale si spaccò. Il PCI manifestò la propria contrarietà, non tanto sul piano ideologico, quanto sulla sua opportunità³³. Esso non era «contrari[o] in radice»³⁴. Temeva, però, che un «riallineamento» forzoso dei fondamentali dell'economia italiana a quelle degli altri Paesi europei avrebbe imposto «un più accentuato controllo della dinamica salariale»³⁵. Tutto ciò determinò l'accelerazione della fine della coalizione di solidarietà nazionale. Ma all'estero, cioè nei Paesi alleati, produsse un'azione tonificante dell'immagine dell'Italia la quale mostrò «che la leadership democristiana non era condizionata nelle scelte internazionali dalle posizioni del PCI»³⁶. In quel momento, infatti, questo sembrava il maggior problema che la politica estera italiana aveva rispetto alle relazioni con i più intransigenti Paesi anticomunisti dell'Occidente³⁷.

con la sua iniziativa abbia posto fine ad essa: ma questa diffusa opinione non risponde affatto alla realtà», P. Scoppola, *La repubblica dei partiti*, cit., p. 376. Opinioni diverse in S. Colarizi, M. Gervasoni, *La cruna dell'ago. Craxi, il partito socialista e la crisi della Repubblica*, Laterza, Roma-Bari 2005, pp. 56-62.

28 A. Rubbi, *Il mondo di Berlinguer*, Napoleone, Roma 1994, p. 20.

29 A. Forlani, *Potere discreto. Cinquant'anni con la democrazia cristiana*, a cura di S. Fontana e N. Guiso, Marsilio, Venezia 2009.

30 S. Pons, *Berlinguer e la fine del comunismo*, cit., p. 118. Su questo cfr. anche L. Riccardi, *L'internazionalismo difficile. La «diplomazia» del PCI e il Medio Oriente dalla crisi petrolifera alla caduta del muro di Berlino*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013, pp. 215-217.

31 A. Forlani, *Potere discreto*, cit., p. 186.

32 Cfr. A. Varsori, *La rinascita*, cit., pp. 396-408; il quadro generale in Id., *Storia della costruzione europea. Dal 1947 a oggi*, il Mulino, Bologna 2023, pp. 185-191 cui si rinvia per la bibliografia.

33 Id., *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 a oggi*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010, p. 322; L. Barca, *Cronache dall'interno del vertice del PCI*, 3 voll., Rubbettino, Soveria Mannelli 2005, vol. II, *Con Berlinguer*, pp. 760-761, annotazione del 21 novembre 1978. Le incertezze comuniste anche in E. Di Nolfo, *La politica estera italiana negli anni Ottanta* in Id. (a cura di), *La politica estera italiana negli anni Ottanta*, Marsilio, Venezia 2007 [1° ed. 2003], pp. 3-15, in particolare pp. 3-4.

34 G. Andreotti, *I diari*, cit., p. 679, annotazione del 13 dicembre 1978.

35 P. Craveri, *La repubblica*, cit., p. 800.

36 A. Varsori, *Storia della costruzione europea*, cit., p. 189; Id., *La rinascita*, cit., p. 400.

37 Diversi esempi in R.N. Gardner, *Mission: Italy*, cit., *passim*.

«Toccò quindi al nuovo Presidente del Consiglio Cossiga»³⁸ guidare la politica italiana verso la decisione di installare sul territorio nazionale i nuovi missili a medio raggio prevista dalla NATO. Il politico sardo si era trovato a Palazzo Chigi dopo le elezioni politiche del 1979 che avevano cambiato gli equilibri parlamentari e una lunga crisi di governo. La sua «fragile»³⁹ compagine di minoranza si appoggiava su un complicato sistema di sostegni parlamentari di partiti, il PRI e il PSI in particolare, che, però, non ne condividevano, se non marginalmente, le responsabilità esecutive⁴⁰. A Washington tutto ciò fu visto come «un notevole passo avanti»⁴¹. Al di là della sua precarietà, piaceva il fatto che il nuovo gabinetto avesse tenuto fuori il PCI e che fosse composto da «uomini di qualità»⁴². Con queste premesse si arrivò all'adesione del governo italiano, dopo un voto parlamentare, alla proposta della NATO di schierare gli euromissili sul territorio europeo. Tale passo fu percepito come «un'ulteriore conferma del riallineamento dell'Italia alle posizioni occidentali»⁴³. Questa decisione precedette di poco quello che sarebbe stato un evento dirompente nella politica mondiale: l'invasione sovietica dell'Afghanistan⁴⁴.

In questo quadro, dunque, il Medio Oriente assunse una posizione di una certa rilevanza nell'elaborazione della politica estera italiana di quella stagione breve, ma alquanto importante. Secondo un più tardo Cossiga «non c'era spazio per una politica estera veramente nostra» poiché «la nostra politica estera è stata quella dell'Europa, degli Stati Uniti, della Nato»⁴⁵. In realtà fu proprio in quella regione, ancorché in stretta connessione con gli ambiti principali della sua politica estera, che la diplomazia italiana riuscì a sviluppare un'azione originale compatibilmente con il suo *status* internazionale di media potenza occidentale⁴⁶.

38 A. Varsori, *La rinascita*, cit., p. 403.

39 G. Formigoni, P. Pombeni, G. Vecchio, *Storia della Democrazia Cristiana*, cit., p. 373.

40 *Ibidem*. Su questo anche C. Pedone, *L'uomo che guardò oltre il muro. La politica estera italiana dagli euromissili alla riunificazione tedesca svelata da Francesco Cossiga*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2012, pp. 50-55.

41 R.N. Gardner, *Mission: Italy*, cit., p. 306.

42 *Il consolato di Roma al Dipartimento di Stato*, 8 agosto 1979, P81/143-2387, p. 8, foia.state.gov/FOIALIBRARY/SearchResults.aspx?searchText=Cossiga. Sulla formazione del governo Cossiga I e la sua azione in campo internazionale F. Cossiga, P. Testoni, *La passione e la politica*, Rizzoli, Milano 2000, pp. 259-261. Sull'ultimo aspetto R.N. Gardner, *Mission: Italy*, cit., p. 307.

43 A. Varsori, *La rinascita*, cit., p. 404.

44 Su questo evento, in sintesi, A. Saikal, *Islamism, the Iranian revolution, and the Soviet invasion of Afghanistan* in M.P. Leffler, O. A. Westad (eds.), *The Cambridge History of the Cold War*, 3 voll. Cambridge University Press, Cambridge 2010, vol. III, *Endings*, pp. 112-134, in particolare le pp. 121-134. Relativamente alla politica sovietica: A. Graziosi, *L'URSS dal trionfo al degrado. Storia dell'Unione Sovietica. 1945-1991*, il Mulino, Bologna 2008, pp. 458-460; riguardo alla politica estera nazionale: L. Monzali, *La politica estera italiana e l'occupazione sovietica dell'Afghanistan (1979-1989). Note e documenti* in G. Galasso, F. Imperato, R. Milano, L. Monzali (a cura di), *Europa e Medio Oriente (1973-1993)*, Cacucci, Bari 2017, pp. 285-336.

45 F. Cossiga, P. Testoni, *La passione e la politica*, cit., p. 275.

46 Su questo, naturalmente, C.M. Santoro, *La politica estera di una media potenza. L'Italia dall'Unità a oggi*, il Mulino, Bologna 1991.

2. «Parlare con tutti»: Italia e Medio Oriente

La politica italiana verso il Medio Oriente in quegli anni, come anche per i decenni successivi, mantenne l'aspirazione a esprimersi su una linea «saggia e ragionevole»⁴⁷ cui si dovette, nel decennio successivo, «l'ultimo contributo italiano alla soluzione del conflitto arabo-israeliano per la Palestina»⁴⁸. Il ministro degli Esteri Forlani, il 19 ottobre 1977, di fronte all'Aula del Senato, enunciò quella che, forse un po' esagerando, potrebbe essere considerata (forse lo era già da tempo) la 'dottrina' ispiratrice della politica italiana per il Medio Oriente:

Se di qualche utilità il nostro atteggiamento è stato in questi mesi, e di questa utilità ne abbiamo avuto ampio e caloroso riconoscimento da parte dei dirigenti più responsabili del mondo arabo e palestinese, questo è certamente dovuto al fatto che abbiamo potuto *parlare con tutti* e portare quindi anche nell'ambito dei Nove un nostro contributo originale e appropriato⁴⁹.

In questo, in effetti, ritroviamo gli elementi fondamentali di quello che sarebbe stato l'impegno italiano nella regione: il filo-arabismo⁵⁰ e la centralità della questione palestinese⁵¹. Quest'ultima inaugurata in sede ONU da Aldo Moro nel 1967⁵² e con-

47 Cfr. L. Riccardi, *Andreotti, la politica estera italiana e la questione israelo-palestinese* in Craxi Andreotti. Politiche, stili e visioni tra conflitti e collaborazioni, a cura della Fondazione Bettino Craxi ETS, Franco Angeli, Milano 2023, pp. 205-234: 210; uno sguardo complessivo in L. Monzali, *The Middle East in Italian foreign policy: A historical perspective* in L. Monzali, P. Soave (eds.), *Italy and the Middle East. Geopolitics, dialogue and power during the Cold War*, I.B. Tauris, London 2021, pp. 43-91; in senso complessivo relativamente a quegli anni e gli immediati precedenti anche *Europa e Medio Oriente (1973-1993)*, cit.; F. Imperato, R. Milano, L. Monzali (a cura di), *Fra diplomazia e petrolio. Aldo Moro e la politica italiana in Medio Oriente (1963-1978)*, Cacucci, Bari 2018; in altro senso: D. Caviglia, M. Cricco, *La diplomazia italiana e gli equilibri mediterranei. La politica medio-orientale dell'Italia dalla guerra dei Sei Giorni al conflitto dello Yom Kippur (1967-1973)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2006; più sommamente: L. Riccardi, *Tradizione ed evoluzione della politica estera italiana negli anni Settanta. Giulio Andreotti e il Medio Oriente* ed Id., *L'Italia, l'Europa e il Medio Oriente negli anni Ottanta*, entrambi in Id., *Storiografia e diplomazia. Storia delle relazioni internazionali e politica estera italiana*, Società Editrice Dante Alighieri, Roma 2022, pp. 163-200 e 201-251. Ancor più complessivamente: V. Lomellini, *Il «lodo Moro». Terrorismo e ragion di Stato 1969-1986*, Laterza, Roma-Bari 2021. Per il periodo immediatamente successivo, tra l'altro: S. Labbate, *L'Italia e la missione di pace in Libano 1982-1984*, Franco Angeli, Milano 2022; M. Gerlini, *Il dirottamento dell'Achille Lauro e i suoi inattesi e sorprendenti risvolti*, Mondadori, Milano 2016.

48 La definizione è di M. Bucarelli, *La politica mediorientale del primo governo Craxi: l'ultimo contributo italiano alla soluzione del conflitto arabo-israeliano per la Palestina* in A. Varsori, G. Acquaviva (a cura di), *Craxi e il ruolo dell'Italia nel sistema internazionale*, il Mulino, Bologna 2022, pp. 51-72.

49 *Discorso di Arnaldo Forlani al Senato in Senato della Repubblica*, Assemblea-Resoconto stenografico, seduta antimeridiana, 19 ottobre 1977, p. 8107. Il corsivo è nostro.

50 F. Imperato, *Tra equidistanza e filoarabismo. Aldo Moro e il conflitto arabo-israeliano* in *Diplomazia e petrolio*, cit., pp. 47-97; L. Riccardi, *Sempre più con gli arabi. La politica italiana verso il Medio Oriente dopo la guerra del Kippur*, in «Nuova Storia Contemporanea», 6, 2006, pp. 57-82.

51 L. Riccardi, *Italy's foreign policy and the Palestinian question* in *Italy and the Middle East*, cit., pp. 93-107.

52 Discorso di Aldo Moro, 21 giugno 1967, in L. Tosi (a cura di), *Sulla scena del mondo. L'Italia all'Assemblea generale delle Nazioni Unite 1955-2009*, Editoriale Scientifica, Napoli 2010, D. 23.

fermata dallo stesso Forlani nella medesima sede nel corso dell'Assemblea generale del 1977⁵³. Ma il politico marchigiano inaugurò un *upgrading* del dialogo con l'OLP: dopo anni di

[...] incontri [...] caratterizzati dalla discrezione e suggeriti dall'esigenza della salvaguardia di determinati interessi italiani (traffico aereo, installazioni aero portuali, sedi delle istituzioni italiane nel mondo arabo ecc.), in un periodo in cui la resistenza palestinese appariva determinata a privilegiare l'opzione militare anche nel territorio di terzi paesi»⁵⁴

si stava dipanando la stagione del cosiddetto «lodo Moro». Cioè di una politica che, con il parere favorevole dei diversi governi in carica, esprime

[...] la garanzia di non prosecuzione dell'azione giudiziaria nei confronti di esponenti palestinesi, in cambio dell'astensione da atti di violenza nella penisola, mentre nel corso del tempo si è sostenuto che l'accordo prevedesse la libertà dei traffici di armi attraverso l'Italia (fino a ipotizzare che deliberatamente non si proteggessero in questo modo obiettivi ebrei sul territorio italiano)⁵⁵.

Esso fu «un processo dinamico di negoziazione continua, che si adattò al mutare degli interlocutori coinvolti»⁵⁶, sia italiani che palestinesi. In buona sostanza avrebbe rappresentato «una politica dello Stato italiano»⁵⁷ che avrebbe manifestato, attraverso la necessità di difendere la sicurezza dei cittadini, la centralità della questione palestinese. Il «metodo» italiano consistette sia «nel sostegno all'ala moderata dell'OLP»⁵⁸ – cioè *al-Fath* – sia nell'intrattenere relazioni nel contesto arabo con Paesi più radicali cui, peraltro, non di rado facevano riferimento importanti fazioni dissidenti della galassia palestinese⁵⁹. L'ispirazione di questa politica si rese ancor più evidente nell'azione internazionale italiana nella seconda parte della stagione della solidarietà nazionale.

Forlani, nel suo ruolo di ministro degli Esteri, come detto, accelerò questo processo di costruzione di un legame costante e pubblico con i rappresentanti ufficiali

53 *Discorso di Arnaldo Forlani, 28 settembre 1977*, ivi, D. 38, in particolare pp. 237-238.

54 *Italia e O.L.P. Cronaca dei contatti e formulazioni*, 15 ottobre 1989, in Istituto Luigi Sturzo, Archivio Emilio Colombo (CC), f. 32; *Italia e OLP (contatti – formulazioni)*, 22 marzo 1980, in ASPR, b. 495, f. *Algeria*.

55 Cfr. G. Formigoni, *Storia d'Italia*, cit., p. 441. Anche se qualcuno ha sostenuto che anche Israele avesse ottenuto dal governo italiano un simile accordo: «[...] da un lato, i palestinesi potevano organizzare indisturbati basi logistiche – impegnandosi però a non compiere attentati – e dall'altro, i servizi israeliani potevano liberamente dare la caccia ai palestinesi». Una sorta di *equidistanza* sul piano del terrorismo mediorientale, su cui A. Marzano, G. Schwarz, *Attentato alla Sinagoga, 9 ottobre 1982. Il conflitto israelo-palestinese e l'Italia*, Viella, Roma 2013, p. 99; importanti considerazioni a questo proposito in M. Gerlini, *Il dirottamento dell'Achille Lauro*, cit., pp. 18-27; qualche elemento in R. Ducci, *I capitestà*, Rusconi, Milano 1982, pp. 53-54.

56 V. Lomellini, *Il «lodo Moro»*, cit., p. 121.

57 Ivi, p. 122.

58 Ivi, p. 123.

59 I diversi rivolgimenti interni al movimento palestinese in X. Baron, *I Palestinesi. Genesi di una nazione*, Baldini & Castoldi, Milano 2002, pp. 263-336.

dell'OLP. Nel corso del 1977, per la prima volta nella storia della politica estera italiana, incontrò per ben due volte il responsabile del Dipartimento politico dell'OLP, Farouk Kaddumi, in pratica il «ministro degli Esteri» e numero due dell'Organizzazione⁶⁰. Queste consultazioni, nei mesi successivi, assunsero una certa regolarità e, nel 1979, sia Forlani che il suo successore nel governo Cossiga I, Franco Maria Malfatti, ebbero nuovamente confronti diretti con l'esponente palestinese dando, peraltro, una certa pubblicità ai colloqui⁶¹. Agli occhi dell'OLP questo fece apparire l'Italia come «in prima linea nel riconoscimento dei diritti del popolo palestinese»⁶². Tutto ciò, naturalmente, provocava «sentimenti di insoddisfazione» nel governo israeliano. Ma riguardo allo Stato ebraico la politica italiana non era cambiata: essa continuava a sostenere «la salvaguardia degli interessi nazionali di Israele» e il suo «diritto [...] a frontiere sicure, giuste per tutti e riconosciute da tutta la comunità internazionale»⁶³.

A quale strategia si ispirava questa politica di progressivo e costante avvicinamento all'OLP? Essa, naturalmente, come già detto, era stata parlorita ben prima della fase della solidarietà nazionale e nelle forme di cui si è parlato. Tra il 1973 e il 1975, inoltre, gli incontri con funzionari diplomatici italiani di grado sempre più elevato⁶⁴ e l'ammissione sul territorio italiano di un informale rappresentante dell'OLP⁶⁵ erano stati i primi segnali concreti di un mutamento di atteggiamento del governo di Roma. Nel corso del IV gabinetto Moro questa politica prese definitivamente forma. Il 15 ottobre 1975, nella sede della Commissione Esteri della Camera, il sottosegretario agli Esteri, il repubblicano Battaglia, manifestò il «convincimento» del governo riguardo al «peso politico di rilievo» del «*fattore politico che nella realtà del conflitto [era] costituito dall'OLP*»⁶⁶.

Con questa espressione si varava definitivamente – per bocca di un esponente del partito più filo-israeliano della coalizione, il PRI – la centralità della questione palestinese nella politica estera italiana. Essa fu riaffermata in sede internazionale di fronte all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, dove, il 26 settembre 1979, il ministro Malfatti ribadì il riconoscimento – «da tempo» – all'OLP del suo essere «una forza politica rilevante del popolo palestinese»⁶⁷. Il passo successivo, dunque, avrebbe dovuto essere l'effettivo stabilimento di relazioni diplomatiche con l'OLP

60 *Italia e OLP (Contatti e formulazioni)*, cit., pp. 2-3. Gli incontri avvennero nel quadro di una visita ufficiale del ministro al Cairo dove, nel marzo del 1977, si stava svolgendo il XIII Consiglio Nazionale Palestinese; su questo v. anche Ministero degli Affari Esteri – Ufficio Studi, *Testi e Documenti sulla politica estera italiana, 1977*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 1979, p. 176.

61 *Italia e OLP (contatti e formulazioni)* cit., p. 3.

62 *Ibidem*.

63 *Gardini a Malfatti, 29 ottobre 1979*, appunto, in Archivio Centrale dello Stato, Presidenza del Consiglio dei ministri, Consigliere diplomatico, 2° versamento, (ACS, PCM, CD) b. 30. L'ambasciatore israeliano a Roma, Alon, protestava anche per il rallentamento che nel 1979 aveva subito il normale andamento delle udienze con esponenti del governo, ivi, p. 2.

64 *Italia e OLP (contatti e formulazioni)*, cit. pp. 2-3.

65 Su questo v. A. La Volpe, *Diario segreto di Nemer Hammad ambasciatore di Arafat in Italia*, Editori Riuniti, Roma 2002, pp. 44-62; L. Riccardi, *L'internazionalismo*, cit., pp. 94-96; F. Cossiga, P. Testoni, *La passione e la politica*, cit., p. 284.

66 *Italia e OLP Cronaca*, cit., pp. 2-3. Le sottolineature sono nel testo.

67 *Discorso di F. M. Malfatti, 26 settembre 1979 in Sulla scena*, cit., D. 41, p. 256.

– cioè l'accettazione dell'Organizzazione come una sorta di embrione statuale. Stavano manifestandosi nella sinistra parlamentare e, più in generale nell'opinione pubblica italiana, crescenti pressioni sul governo perché compisse questi passi decisivi⁶⁸. Su questi problemi la strategia dell'esecutivo rimaneva assai prudente e pragmatica:

[...] non è auspicabile mai compiere atti destinati a rimanere fine a sé stessi, tenendo ben presente che gesti di rilevante portata, al fine di avere concreti effetti politici, debbono essere intesi per la loro capacità di introdurre nuovi elementi positivi che contribuiscano al raggiungimento dell'obiettivo cui tendiamo. Esso resta la pace nella regione [...]»⁶⁹.

Si preferiva rinviare l'adesione a politiche che, pur non «pone[ndo] alcun problema di principio»⁷⁰ non sarebbero state funzionali a quello scopo. E, inoltre, avrebbero reso all'Italia più difficile la politica del «parlare con tutti». E tra questi, non va dimenticato, c'era lo Stato d'Israele⁷¹.

In questo contesto, sempre nel 1977, il governo italiano aveva sempre più caratterizzato la propria azione mediorientale ancorandola sempre più alle posizioni assunte dalla CEE. In quella sede – segnatamente la Cooperazione Politica Europea, organismo di raccordo tra i Paesi membri in relazione alle questioni di politica internazionale – il rappresentante italiano, Bruno Bottai⁷², nella riunione del 17 giugno, aveva sollecitato la pubblicazione di un *Progetto di Dichiarazione sul Medio Oriente* che, in seguito, sarebbe stato adottato dal Consiglio europeo di Londra del 29-30 giugno 1977⁷³. Lì si poteva leggere, tra l'altro:

[il] diritto dei palestinesi a *tradurre nella realtà* la loro identità nazionale, ciò che comprende la soluzione del problema di una *patria* per il popolo palestinese⁷⁴.

Per comprenderne il valore dei suoi contenuti, in merito alle relazioni con i Paesi arabi nel loro complesso, basti dire che qualche giorno dopo, il 2 luglio, l'ambasciatore egiziano si fece ricevere a Palazzo Chigi per presentare i suoi ringraziamenti⁷⁵. Tutto ciò si dovette confrontare con le contraddittorie novità emerse nello scacchiere

68 Anche se di poco successivo v., per tutti, *Il PCI per riconoscere l'OLP*, in «l'Unità», 15 marzo 1980, p. 18; sulla politica mediorientale di Botteghe Oscure in questa fase v. L. Riccardi, *L'internazionalismo*, cit., pp. 141-396; i precedenti in C. Brillanti, *Le sinistre italiane e il conflitto arabo-israelo-palestinese 1948-1973*, Sapienza University Press, Roma 2018, in particolare le pp. 182-332.

69 *Italia e OLP (contatti e formulazioni)*, cit., p. 4.

70 *Ibidem*.

71 Su questo i precedenti in L. Riccardi, *Il «problema Israele»: diplomazia italiana e PCI di fronte allo stato ebraico (1948-1973)*, Guerini, Milano 2006.

72 La figura di questo importante diplomatico in Id., *Bruno Bottai e la politica estera repubblicana negli anni Settanta e Ottanta in La «grandezza» di una media potenza. Personaggi e problemi della politica estera italiana del Novecento*, Società editrice Dante Alighieri, Roma 2017, pp. 389-436.

73 Su questo, più in dettaglio, Id., *Tradizione ed evoluzione*, cit., pp. 178-179. La soddisfazione di Andreotti in Id., *Diari*, cit., p. 525, annotazione del 29-30 giugno 1977.

74 *Appunto*, 5 maggio 1980, in ASPR, b. 495, f. *Algeria*. Le sottolineature sono nel testo. La versione integrale in *Riunione del Consiglio Europeo del 29 e 30 giugno 1977 a Londra. Conclusioni della Presidenza*, in consilium.europa.eu/media/20783/london_giugno_1977_it_.pdf, pp. 1-3.

75 G. Andreotti, *Diari*, cit., p. 526, annotazione del 2 luglio 1977.

mediorientale a partire dalle ultime settimane del 1977: il processo di pace israelo-egiziano, la successiva affermazione della rivoluzione iraniana e la conseguente crisi petrolifera. Cioè tutto ciò che avvenne intorno a quella fase politica che la storiografia ha definito il «turning point» del 1979⁷⁶.

3. *L'Italia e il processo di pace israelo-egiziano*

Il viaggio di Sadat a Gerusalemme il 19-20 novembre 1977 fu una scelta in parte inaspettata. Esso fu l'esito seguito a una serie di contatti segreti tra le due diplomazie di cui fu protagonista Moshe Dayan, ministro degli Esteri nel nuovo gabinetto israeliano, per la prima volta nella storia del Paese, guidato dal *Likud*⁷⁷. Da queste novità scaturì una «tortuous road»⁷⁸ tra Tel Aviv e il Cairo che giunse al suo termine con gli accordi di Camp David del 17 settembre 1978 e il successivo trattato di pace israelo-egiziano del 26 marzo 1979⁷⁹. Al governo italiano, in quanto alleato e amico, fu chiesto da Carter e Sadat, secondo Andreotti, di «svolgere un'azione di affiancamento nel tentativo di addolcire la resistenza dei Paesi arabi contro gli accordi di Camp David»⁸⁰. In quella fase la diplomazia italiana in Medio Oriente non aveva rinunciato al suo «convulso» attivismo verso la regione. Anche se ad alcuni è apparso che, dopo l'inizio della trattativa tra Israele ed Egitto, fosse venuto a mancare il «disegno politico»⁸¹ che sappiamo essere stato legato, oltre che alla soluzione della

76 La definizione è di M. Emiliani, *Medio Oriente. Una storia dal 1918 al 1991*, il Mulino, Bologna 2012, pp. 310-360; ma soprattutto M. Brunelli, 1979. *L'anno del Medio Oriente*, cit., pp. 78-113.

77 Su questo, tra l'altro, v. A. Shlaim, *Il muro di ferro. Israele e il mondo arabo*, il Ponte, Bologna 2003, p. 402; B. Morris, *Vittime. Storia del conflitto arabo-sionista 1881-2001*, Rizzoli, Milano 2001, pp. 558-618; I. Black, *Nemici e vicini. Arabi ed ebrei in Palestina e Israele*, Einaudi, Torino 2017, pp. 255-256; il punto di vista di Sadat, Id., *In cerca di un'identità*, Mondadori, Milano 1978, pp. 306-312; il personaggio Dayan: Id., *Breakthrough. A Personal Account of the Egypt-Israel Negotiations*, Weidenfeld & Nicolson, London 1981; M. van Creveld, *Moshe Dayan*, Weidenfeld & Nicolson, London 2004; M. Bar-On, *Moshe Dayan: Israel's Controversial Hero*, Yale University Press, New Haven 2012. V. anche, A. Bregman, *La vittoria maledetta. Storia di Israele e dei Territori occupati*, Einaudi, Torino 2014, pp. 102-121; C. Vercelli, *Storia del conflitto israelo-palestinese*, Laterza, Roma-Bari 2010, pp. 169-178; S. Epstein, *Storia del popolo ebraico nel XX secolo*, SEAM, Roma 2004, pp. 332-340; si parla di *shock* relativamente alla vittoria elettorale del *Likud* nel 1977 in R. Owen, *Stato, potere e politica nella formazione del Medio Oriente moderno*, il Ponte, Bologna 2005, p. 139.

78 La definizione è di M. Sicker, *The Middle East in the Twentieth Century*, Praeger, Westport 2001, pp. 229-246. Le reazioni del mondo arabo in E. Rogan, *Gli arabi*, Bompiani, Milano 2016, pp. 546-547.

79 Sulla politica americana nel periodo, per tutti: W.B. Quandt, *Peace Process. American Diplomacy and Arab-Israeli Conflict since 1967*, Brookings Institution Press, Washington 2005, pp. 200 e ss.; Id., *Camp David. Peacemaking and Politics*, Brookings Institution Press, Washington 2016; sul negoziato v. anche *Arab-Israeli Dispute, August 1978-December 1980*, Foreign Relations of United States (FRUS), Jimmy Carter Administration 1977-1981, vol. IX. In generale: M. Brunelli, 1979. *L'anno del Medio Oriente*, cit., pp. 115-122.

80 G. Andreotti, *Visti da vicino. Terza serie. Personaggi e problemi del mondo contemporaneo*, Rizzoli, Milano 1985, p. 3.

81 *Manuale della politica estera italiana*, cit., p. 285.

questione palestinese, all'obiettivo della convocazione di una nuova conferenza di pace generale a Ginevra⁸².

In questa chiave, nell'autunno, poco dopo la firma degli accordi di Camp David, mentre il «terribile 1978»⁸³ italiano andava verso la conclusione, Andreotti e Forlani decisero di intraprendere una missione in Medio Oriente anche per rispondere a quella richiesta di sostegno. Essa aveva il significato di mettere a servizio del disegno di pace israelo-americano-egiziano gli *atout* dell'Italia, prodotto della sua politica mediorientale degli ultimi venti anni. Le tappe del viaggio – «Tripoli, il Cairo, Amman e Baghdad» – avevano significati politici diversi, ma che convergevano verso il medesimo fine. L'obiettivo dei due esponenti democristiani era appunto quello di «consolid[are] [i] rapporti bilaterali con l'Egitto»; «incoraggiare la Giordania [...] nel suo ruolo moderatore»; «aprire un dialogo politico con l'Irak»⁸⁴; e incrementare l'intensità delle relazioni con l'imprevedibile colonnello di Tripoli⁸⁵. A «qualche esperto» la trama italiana apparve troppo complessa e a rischio di fallimento. Andreotti, dimostrando un certo slancio verso la situazione mediorientale, osservava invece che era «nei momenti complicati che non ci si [doveva] nascondere»⁸⁶. Per questo la lettura italiana appariva ben congegnata e accettabile dagli interlocutori; «saggia e ragionevole», appunto.

[...] gli accordi di Camp David come l'inizio concreto di un negoziato a più tappe che [avrebbe dovuto] arrivare a risolvere l'intero contenzioso, con stabili ed effettive soddisfazioni per il popolo palestinese in un contesto di garanzie anche per la sicurezza di Israele, secondo i voti dell'ONU. La reazione contro Sadat [...] [avrebbe portato] alla divisione del fronte arabo proprio mentre se ne deplorava la frattura⁸⁷.

Non si può scendere nei dettagli dei colloqui dei due politici italiani⁸⁸. Basti dire che, nonostante le non sempre convergenti opinioni degli interlocutori, la strategia diplomatica dei «piccoli passi»⁸⁹ adottata da Andreotti sembrò quantomeno riuscire a smussare qualche angolo aguzzo. Il Medio Oriente, secondo lo statista italiano, era refrattario a progetti eccessivamente ambiziosi. La sua politica, non solo in questo campo, era per nulla velleitaria⁹⁰. In qualsiasi modo l'Italia si era fatta presente e aveva «raccolto ascolto e grande rispetto». E questo, senz'altro era il principale «obiettivo» che ci si era posti⁹¹.

Nel marzo del 1979, il presidente Carter, nell'imminenza della conclusione del trattato di pace israelo-egiziano, inviò il vicesegretario di Stato, Warren Christo-

82 L. Riccardi, *Tradizione*, cit., p. 181.

83 G. Andreotti, *De (prima) Re Publica. Ricordi*, Rizzoli, Milano 1996, p. 121.

84 L. Guidobono Cavalchini, *I rapporti con il mondo arabo* in M. Barone, E. Di Nolfo (a cura di), *Giulio Andreotti. L'uomo, il cattolico, lo statista*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010, pp. 105-144, le cit. a p. 115.

85 Sul personaggio v. anche A. Del Boca, *Una sfida dal deserto*, Laterza, Roma-Bari 2010.

86 G. Andreotti, *Diari*, cit., p. 671, annotazione del 14 novembre 1978.

87 Id., *Diari 1976-1979*, cit., p. 275, annotazione del 15-16 novembre 1978.

88 Una sintesi in L. Riccardi, *Tradizione*, cit., pp. 183-189.

89 G. Andreotti, *Diari 1976-1979*, cit., p. 277, annotazione del 17-18 novembre 1978.

90 L. Guidobono Cavalchini, *I rapporti con il mondo arabo*, cit., p. 124.

91 G. Andreotti, *Diari 1976-1979*, cit., p. 279, annotazione del 18-19 novembre 1978.

pher⁹², in Europa «per riferire sugli sforzi» che la Casa Bianca stava facendo «in favore della pace in Medio Oriente»⁹³. L'esponente dell'amministrazione americana arrivò, il 19 marzo, in una Roma politica completamente paralizzata da una crisi di governo che si protraeva da quasi due mesi. Proprio il giorno stesso dell'incontro, Andreotti avrebbe dovuto predisporre la lista dei ministri del nuovo esecutivo – il quinto da lui presieduto – da presentare il giorno successivo al presidente della Repubblica, Pertini⁹⁴.

Christopher fece immediatamente un riconoscimento alla capacità politica italiana – «l'Italia è più in grado di altri» [...] di comprendere a fondo le vicende del Medio Oriente»⁹⁵. Secondo alcuni, addirittura, la sua «esperienza» e la sua «posizione geografica»⁹⁶ avevano spinto gli USA ad accordare all'Italia «una tacita delega [...]» a esercitare il ruolo di «ponte» nel «quadro dell'alleanza atlantica e talvolta anche al di là del perimetro delle compatibilità reciproche»⁹⁷. Era, questo, il frutto, ancorché non clamoroso, dell'azione internazionale condotta da tempo dai governi italiani.

Christopher era senz'altro a conoscenza dei *caveat* che erano emersi in ambito europeo sul trattato di pace tra Egitto e Israele. In un quadro di apprezzamento generale per l'opera del presidente Carter, i Paesi della Comunità europea avevano reiteratamente ribadito che «l'instaurazione di una pace giusta [si sarebbe potuta avere] nel quadro di una soluzione globale». Quindi il trattato non poteva essere considerato «una pace separata», bensì un «primo passo» in quella direzione. Naturalmente, per gli europei, era centrale la questione palestinese, cioè la partecipazione dei rappresentanti di quel popolo al negoziato per «un accordo globale» cui «la comunità internazionale [avrebbe potuto] dare il proprio avallo»⁹⁸.

Christopher, cercando di entrare in sintonia con queste posizioni, affermò che «l'accordo» avrebbe dovuto rappresentare «la pietra angolare di una più vasta intesa che [avrebbe dovuto] concludersi con una soluzione globale»; i due contraenti, infatti, si erano impegnati, «entro un mese dallo scambio delle ratifiche», a dare vita all'«impegno maggiore»: «trovare una soluzione per i legittimi diritti dei palestinesi»⁹⁹. Ciò che si chiedeva all'Italia era di fare «tutto quanto [era] in [suo] potere per salvare gli accordi raggiunti, soprattutto avendo presente l'«azione di moderazione e di aiuto»¹⁰⁰ che Roma aveva svolto in Medio Oriente. Il panorama del mondo arabo

92 Il personaggio, tra l'altro, in W. Christopher, *Chances for a Lifetime*, Scribner, New York 2001.

93 *Incontro del Presidente del Consiglio dei Ministri con il Vice Segretario di Stato americano, Warren Christopher*, 19 marzo 1979, in ACS, PCM, CD b. 14. Andreotti lo ricorda in Id., *Diari*, p. 707, annotazione del 19 marzo 1979.

94 Su questo passaggio: G. Andreotti, *Diari*, cit., p. 706, annotazione del 19 marzo 1979; «[...] un governo che doveva portare ormai soltanto più il paese alle urne», P. Craveri, *La repubblica*, cit., p. 802.

95 *Incontro Andreotti-Christopher*, 19 marzo 1979, cit., p. 1.

96 *Ibidem*.

97 U. Gentiloni Silveri, *L'Italia sospesa*, cit., p. 205; sul piano generale questo è il filone interpretativo di *Un ponte sull'Atlantico. L'alleanza occidentale 1949-1999*, a cura di A. Giovagnoli, L. Tosi, Guerini, Milano 2003.

98 *Testo definitivo sottoposto al comitato politico alle nove capitali*, s.d. (ma di poco successivo al 26 marzo 1979), in ACS, PCM, CD, b. 14.

99 *Ivi*, p. 2.

100 *Ivi*, p. 4.

rimaneva incerto. Christopher arrivava da colloqui a Riad e Amman¹⁰¹ dove aveva raccolto le obiezioni di quei governi considerati 'moderati' e amici degli Stati Uniti. Nelle due capitali il politico americano aveva percepito le preoccupazioni saudite che sfociavano in un «atteggiamento ambivalente» tra «l'intenzione di non danneggiare Sadat» e quello di «non staccarsi dagli altri Paesi arabi, ivi inclusi quelli più radicali»¹⁰²; e anche «l'umore tetro» di re Hussein che, in quell'occasione, era stato «esortato a [...] non distogliere i palestinesi dal partecipare al processo di pace»¹⁰³.

In questo contesto, attraversato da qualche venatura pessimistica¹⁰⁴, Andreotti poté esporre compiutamente la tradizionale posizione italiana che si articolava su due questioni fondamentali. La prima, naturalmente, era quella palestinese. L'«iniziativa di Sadat» era stata «lodevole» e aveva «sblocca[to] il negoziato dopo anni di letargo»¹⁰⁵. Ma per il politico democristiano la questione palestinese rimaneva centrale: nonostante che l'intervento di Carter avesse «indotto Israele a fare passi avanti sulla via della pace» erano «continuati gli insediamenti israeliani nei territori occupati». E questo, per Andreotti, rappresentava un problema politico rilevante. Soprattutto nella prospettiva dell'«esigenza di una effettiva partecipazione dei palestinesi»¹⁰⁶ al processo di pace in atto. Il loro coinvolgimento rimaneva prioritario per l'Italia e «ogni sforzo [...] [andava] fatto a tal fine»¹⁰⁷. La seconda riguardava il futuro di Gerusalemme che era «rimasto fuori dalle intese raggiunte». E anche su questo si respirava pessimismo: secondo Andreotti, infatti, era «forse, il più difficile»¹⁰⁸. Anche questo era un tema tradizionale che risentiva particolarmente dei legami, esistenti anche in altri campi, che la politica estera italiana aveva con l'azione internazionale della Santa Sede¹⁰⁹. Non di rado la diplomazia italiana aveva fatto da tramite diplomatico attraverso cui veicolare messaggi tra Tel Aviv e la Roma vaticana¹¹⁰.

Con Christopher, Andreotti insistette molto sul rischio di una «frattura» tra Occidente e «arabi moderati». Per questo l'Europa occidentale e gli Stati Uniti dovevano operare di concerto. Era interesse comune che nessuna delle due ali del mondo atlantico «vedesse compromessi» i rapporti con i Paesi arabi. Ad

101 La delegazione era guidata dal consigliere per la Sicurezza nazionale del presidente Carter, Zbigniew Brzezinski; v. *Memorandum of Conversation*, 17 e 18 marzo 1979, FRUS, 1977-1980, vol. IX, *Arab-Israeli Dispute*, August 1978-December 1980, DD. 212, 213.

102 *Incontro Andreotti-Christopher*, 19 marzo 1979, cit., p. 4.

103 Ivi, pp. 4-5.

104 L. Riccardi, *Tradizione*, cit., p. 190.

105 *Incontro Andreotti-Christopher*, 19 marzo 1979, cit., p. 5.

106 Ivi, pp. 5-6.

107 Ivi, p. 6.

108 *Ibidem*.

109 Sui rapporti di Andreotti con la Santa Sede, per tutti, v. A. Riccardi, *Il "cardinale esterno". Giulio Andreotti e la Roma dei papi* in *Giulio Andreotti*, cit., pp. 305-339; sul personaggio, in genere, v. anche M. Franco, *Andreotti. La vita di un uomo politico, la storia di un'epoca*, Mondadori, Milano 2008.

110 Un esempio in *Appunto di Malfatti di Montetretto*, 28 aprile 1979, in ASPR, b. 128, f. *Israele*. In un colloquio tra il pontefice e alcuni «emissari di Israele», Giovanni Paolo II «aveva tenuto a precisare» che il Vaticano era interessato soprattutto che fosse «garantito il libero accesso ai Luoghi Santi di tutte le religioni quindi anche per i cattolici», ivi.

accrescere questo rischio, secondo il politico romano, era «il delinearci di convergenze tra l'influenza sovietica e [...] [il] fanatismo islamico». In questo senso Andreotti, alla complessità della situazione, aggiunse il ruolo – positivo – che avrebbe potuto assumere l'URSS. Egli riteneva che sarebbe stato dannoso che Mosca «perde[sse] il proprio ruolo di fronte al mondo arabo» a causa della sua esclusione dal processo di pace. Per questo gli USA, con «molta franchezza», avrebbero dovuto avviare «un dialogo [...] sul problema del Medio Oriente»¹¹¹, nonostante la severa posizione assunta dal Cremlino sin dal momento del viaggio di Sadat a Gerusalemme¹¹².

Quest'affermazione apparteneva anch'essa a un tradizionale filone della politica estera italiana che si ispirava direttamente al concetto di coesistenza. Andreotti, come i suoi predecessori, si rifaceva a quella «diplomazia del dialogo»¹¹³ che aveva sempre mosso la politica estera italiana sin dalla prima distensione. In questo senso lo statista romano riteneva che il Medio Oriente potesse essere un campo in cui la politica della Distensione avrebbe potuto contribuire alla ricerca di una soluzione del conflitto e, al tempo stesso, trovare ragioni per un suo ulteriore consolidamento¹¹⁴.

All'indomani del viaggio di Sadat a Gerusalemme Mosca si era fortemente irrigidita e temeva che il venir meno della prospettiva di convocazione della Conferenza di Ginevra avrebbe prodotto la sua marginalizzazione dal contesto mediorientale¹¹⁵. Le critiche nei confronti delle scelte negoziali dell'Egitto erano radicali: per Gromyko, Sadat «aveva gettato la maschera» e accettato un trattato di pace che era un «patto antiarabo»¹¹⁶. In realtà la politica dell'Egitto era entrata, come sarebbe stata descritta da un suo esponente politico-militare, nella «terza fase»: quella dell'«esclusione dell'influenza sovietica»¹¹⁷. Paradossalmente, invece, l'anticomunista Andreotti¹¹⁸ insistette con Christopher per mantenere aperto un canale di dialogo con Mosca. Non sarebbe stata, infatti, «una buona politica

111 Tutto in *Incontro Andreotti-Christopher*, 19 marzo 1979, cit., p. 6.

112 Cfr. G. Golan, *Soviet Policies in the Middle East From World War Two to Gorbachev*, Cambridge University Press, Cambridge 1990, pp. 95-110. V. anche Ead., *The Arab-Israeli Conflict in Soviet-US Relations* in Y. Ro'i (ed.), *The Limits to Power. Soviet Policy in the Middle East*, Routledge, London 1979, pp. 15-36; v. anche R.O. Freedman, *Moscow and the Middle East. Soviet policy since the invasion of Afghanistan*, Cambridge University Press, Cambridge 1991, pp. 50-70.

113 L'espressione è mutuata da A. Salacone., *La diplomazia del dialogo. Italia e URSS tra coesistenza pacifica e distensione (1958-1968)*, Viella, Roma 2017.

114 Su questo v. *Vinci a Moro, 15 luglio 1974*, in Istituto Luigi Sturzo – Carte Andreotti (CA), b. 688, f. URSS; *Relazione al Consiglio dei Ministri*, s.d. (ma è del gennaio 1977), ivi; v. anche *Forlani a Leone, e Andreotti*, t. n. 69/1741, 13 gennaio 1977, ivi; v. anche *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia, 1977*, cit., pp. 329-330.

115 R.O. Freedman, *Moscow and the Middle East*, cit., pp. 28-104.

116 A. Gromyko, *Memorie*, Rizzoli, Milano 1989, p. 274; sulle relazioni tra URSS ed Egitto v. K. Dawisha, *Soviet Foreign Policy toward Egypt*, London, Macmillan 1979, pp. 54-82; anche i ricordi di I. Fahmy, *Negotiating for Peace in the Middle East*, Routledge, New York 1983, pp. 170-183.

117 M. Mahmoud El Hussini, *Soviet-Egyptian Relations, 1945-1985*, Palgrave Macmillan, New York 1987, pp. 207-211.

118 Le posizioni politiche originarie di Andreotti anche in T. Baris, *Andreotti una biografia politica. Dall'associazionismo cattolico al potere democristiano (1919-1969)*, il Mulino, Bologna 2021; un esempio in ivi, p. 212.

lasciare che si [fossero sommate] le reazioni negative arabe anche con il tentativo dell'URSS di rifarsi per essere stata tenuta fuori»¹¹⁹.

Nel corso del colloquio il presidente del Consiglio italiano mostrò una qualche punta critica nei confronti di Israele. Innanzitutto perché, dopo la diponibilità manifestata da Sadat, non aveva fatto nulla per semplificarci l'opera di persuasione degli altri Stati arabi e dei palestinesi. Non aveva interrotto la costruzione «di insediamenti [...] nei territori occupati»¹²⁰. E poi, al contrario di Washington e Cairo, non aveva mostrato alcun interesse verso le opinioni italiane ed europee. «E ciò lo aveva colpito»¹²¹. Tale affermazione doveva essere probabilmente indirizzata alla qualità dei rapporti con lo Stato ebraico e non certo all'azione dell'ambasciatore israeliano a Roma, Alon, il quale era sempre rimasto attivissimo nelle settimane intorno alla conclusione del trattato di pace israelo-egiziano¹²².

Le risposte dell'inviato di Carter cercarono di presentare la politica americana come vicina agli intendimenti del suo interlocutore e dell'Europa comunitaria¹²³. Le soluzioni dei problemi posti da Andreotti, però, apparivano tutte proiettate «nel futuro»¹²⁴: la questione dei palestinesi sarebbe stata affrontata «nelle prossime tappe» del negoziato tra Tel Aviv e Cairo; e, comunque, per ciò che riguardava Gerusalemme «la parte orientale della città [andava] considerata come territorio occupato»¹²⁵. L'URSS era stata «regolarmente» informata sulla trattativa. Il presidente Carter, inoltre, prevedeva di parlarne direttamente nel corso dell'imminente incontro con il segretario generale del PCUS, Brežnev. E, comunque, ai sovietici era sempre stato «messo in risalto che l'obiettivo finale per gli americani [era] il raggiungimento di una soluzione globale del problema mediorientale», come era anche negli auspici di Mosca¹²⁶.

Luca Riccardi
(lucaricc@unicas.it)

119 *Incontro Andreotti-Christopher*, 19 marzo 1979, cit., p. 6.

120 Ivi, p. 5.

121 Ivi, p. 9.

122 Un esempio di poco successivo in *Appunto per il Presidente della Repubblica*, 31 maggio 1979, in ASPR, b. 128, f. *Israele*.

123 Su questi ultimi, in sintesi, L. Riccardi, *Tradizione*, cit., p. 195.

124 Ivi, p. 194.

125 *Incontro Andreotti-Christopher*, 19 marzo 1979, cit., p. 8.

126 *Ibidem*.