

RIVISTA DI CLASSE A SC 14/B2, STORIA DELLE RELAZIONI INTERNAZIONALI (SSD SPS/06)

 **Peer Reviewed Journal**

*Comitato di direzione / Editorial board:*

Corrado Scibilia, direttore / Editor-in-chief (Fondazione Ugo La Malfa, Roma)  
Andrea Becherucci (Archivi Storici dell'UE, Istituto Universitario Europeo, Firenze); Lorenzo Mechi,  
vicedirettore / deputy Editor-in-chief (Università di Padova); Francesco Petrini (Università di  
Padova); Gabriele Rigano, vicedirettore / deputy Editor-in-chief (Università per stranieri di Perugia)

*Comitato scientifico / Scientific committee:*

Aurelie Andry (University of Glasgow); Paul Arpaia (Indiana University of Pennsylvania); Francesco  
Atzeni (Università di Cagliari); Romeo Aureli (Roma); Giovanni Belardelli (Università di Perugia);  
Barbara Bracco (Università di Milano-Bicocca); Daniele Caviglia (Università Kore di Enna); Augusto  
D'Angelo (Università La Sapienza di Roma); Filippo Focardi (Università di Padova); Luisa La Malfa  
(Fondazione Ugo La Malfa, Roma); Sara Lorenzini (Università di Trento); Guia Migani (Université  
François Rabelais de Tours); Luciano Monzali (Università di Bari); Amedeo Osti Guerrazzi  
(Fondazione Museo della Shoah, Roma); Daniele Pasquinucci (Università di Siena); Roberto Pertici  
(Università di Bergamo); Giovanna Procacci (Università di Modena e Reggio Emilia); Andrea  
Ricciardi (Università di Milano); Stijn Smismans (Cardiff University); Paolo Soddu (Università di  
Torino); Giancarlo Tartaglia (LUISS Università Guido Carli, Roma); Marina Tesoro (Università di  
Pavia); Pierre Tilly (Université Catholique de Louvain)

*Redazione / Editorial Staff:*

Daniele D'Alterio (Caporedattore / Head of Editorial Staff), Alessandro Albanese Ginammi, Giulia  
Bentivoglio, Virginia Minnucci

*Direttore responsabile / Responsible editor:*

Giancarlo Tartaglia  
Autorizzazione del Tribunale di Roma n. 563 del 18/12/1985

*Contatti / Contacts:*

Fondazione Ugo La Malfa  
Via S. Anna, 13 – 00186 Roma – Tel. 0668300795, 0668301567 – Fax 0668211476  
e-mail: [annali@fulm.org](mailto:annali@fulm.org)  
Website: [www.fulm.org/annali](http://www.fulm.org/annali)

La sezione monografica *Dieci anni di speranze per una nuova Europa: i rapporti tra Bruxelles e Mosca nel decennio della transizione (1985-1994)* è stata sottoposta a double blind peer review.  
The monographic section *Ten years of hope for a new Europe: the relations between Brussels and Moscow in the decade of transition (1985-1994)* was subject to double blind peer review.

“Storia e politica. Annali della Fondazione Ugo La Malfa” sottopone gli articoli proposti o commissionati per la pubblicazione a double blind peer review (due revisori esterni). La decisione finale in merito alla pubblicazione viene presa dalla direzione, soprattutto in caso di giudizi contrastanti tra i due valutatori. Tutta la documentazione relativa al procedimento viene conservata nella redazione della rivista.

“Storia e politica. Annali della Fondazione Ugo La Malfa” submits articles proposed or commissioned for publication to double blind peer review (two external reviewers). The final decision on publication is taken by the Editors, especially in the event of conflicting opinions between the two reviewers. All documentation relating to the procedure is kept in the journal's editorial office.



Annali della Fondazione Ugo La Malfa

STORIA E POLITICA

Direttore  
*Corrado Scibilia*

XXXVI  
2021



UNICOPLI

Luca Riccardi

Valentine Lomellini,  
*Il «lodo Moro». Terrorismo e ragion di Stato 1969-1986*,  
Laterza, Roma-Bari 2022, pp. 224, € 22.

Per gli studiosi dell'Italia repubblicana, e della sua politica estera, il «lodo Moro» evoca una stagione di misteri e di intrighi. Essa ebbe per sfondo i complicati intrecci politici del Medio Oriente negli anni Settanta e Ottanta; ma anche l'emergenza terroristica che nello stesso periodo colpì il nostro Paese e, in misura diversa, alcuni dei più importanti Stati dell'Occidente. Nel suo succinto – ma incisivo – volume, l'autrice si pone l'obiettivo di ricostruire l'evoluzione che questo atto politico – i cui contorni sono sempre stati sfocati – ebbe in due ambiti che interessavano particolarmente il governo italiano: la sicurezza nazionale e la politica estera, segnatamente quella verso il Medio Oriente.

La prima domanda che il volume si pone è quella cui la storiografia italiana, ormai da diverso tempo, cerca di rispondere: è veramente esistito il «lodo Moro»? E poi: in che forma i governi dei primi anni Settanta, grazie alla supposta ispirazione dell'azione internazionale dello statista pugliese, hanno effettivamente siglato un compromesso politico-giudiziario con il terrorismo palestinese, per evitare che agisse sanguinosamente sul territorio nazionale italiano?

La risposta al primo quesito appare affermativa; ma essa si articola in maniera complessa con il tentativo di rispondere compiutamente al secondo interrogativo. Quest'ultimo, infatti, non può esaurirsi con una semplicistica rivelazione scandalistica che, probabilmente, lascerebbe largamente insoddisfatto chiunque si accostasse non superficialmente a tali questioni. Lomellini, infatti, ha cercato di ricostruire il contesto in cui si dette vita a un'evoluzione della politica filo-araba dell'Italia.

È di tutta evidenza che l'autrice trae le proprie conclusioni da una documentazione che le consente la ricostruzione del contesto stesso in cui si svolse l'azione italiana. Non mostra la *smoking gun*, cioè la prova definitiva, anche perché, probabilmente, non esiste. E ciò – è questa una considerazione *a latere* – sembra corrispondere ai migliori insegnamenti dei grandi maestri della storiografia politica italiana. È molto raro, infatti, che i migliori risultati nella ricerca si ottengano attraverso il miracoloso ritrovamento di singoli documenti “esplosivi”, che impongono all'interpretazione della storia una svolta definitiva. Ma è attraverso una ricostruzione puntuale e documentata del contesto generale che, non di rado, si riesce a fornire un'interpretazione coerente di una politica. E dunque a spiegarla, anche se non sempre in maniera inoppugnabile.

Ma questo è il senso del «mestiere di storico»: le diverse e non sempre concordi interpretazioni si strutturano su un contenuto di documenti che è sì oggettivo, ma non ultimativo; e, dunque, sempre suscettibile di variazioni di prospettiva. Questo, forse, è il principale merito del libro e della sua autrice: non ha inteso concludere un dibattito – invero, fino ad adesso, abbastanza superficiale – su un aspetto della politica italiana verso il Medio Oriente negli anni Settanta e Ottanta. Ha proposto, invece, di riaprirlo sulla base di acquisizioni documentarie nuove, tutt'altro che definitive, orientandolo verso una ricostruzione problematica che ha avuto come linea prospettica non l'asfittico dibattito politico interno italiano, ma una più complessa e articolata dimensione internazionale, cui non sfugge il rapporto con altri Paesi europei, come anche quello con gli Stati arabi, con gli Stati Uniti e con lo stesso Israele.

In merito a quest'ultimo paese, addirittura, alcuni studiosi – ad esempio Arturo Marzano e Guri Schwarz – qualche anno fa hanno lanciato l'ipotesi della stipula, da parte del governo italiano, di un parallelo «lodo» anche con il Mossad. In omaggio all'«*equidistanza*» – slogan di lunga durata, con cui l'Italia ha sintetizzato per decenni la propria azione diplomatica nell'intricata foresta politica del Medio Oriente – i palestinesi avrebbero potuto organizzarsi «indisturbati» sul territorio della penisola; e gli israeliani avrebbero potuto dar loro la caccia «liberamente»<sup>1</sup>. Questa suggestiva proposta di lettura, naturalmente, meriterebbe ulteriori ricerche per essere confermata o quanto meno trovare riscontri efficaci, per farla entrare nella più complessa discussione sulla politica estera repubblicana.

Valentine Lomellini, a partire dall'ipotesi più concreta del «lodo Moro» con i palestinesi, ha battuto proprio questa strada: inserire questo atto nel più generale complesso dell'azione internazionale della Repubblica. L'autrice – per riprendere il tema delle conferme archivistiche – ha inteso delinearne con chiarezza la natura, specificando non trattarsi di «un solo documento», ma di «una politica dello Stato italiano» che il governo di Roma intese condurre, per diversi lustri, con mutevoli soggetti del non sempre circoscrivibile aggregato politico palestinese. In buona sostanza il «lodo Moro» fu «un processo dinamico di negoziazione continua, che si adattò al mutare degli interlocutori coinvolti» (p. 121).

Insomma fu un itinerario politico-diplomatico e non un singolo passo; e, proprio a partire da questa complessità, il volume propone – in maniera pregnante e non nominalistica – di mutarne la definizione propria: non più «lodo Moro», ma «lodo Italia». Cioè non più un singolo atto, attribuibile a un determinato politico, per quanto influente, ma pur sempre transeunte; piuttosto una scelta di lungo periodo, che si è innestata nel più largo quadro della politica mediterranea e internazionale dello Stato.

Il libro, dunque, spinge il lettore ad uscire dall'interpretazione monodimensionale con cui si era guardato – anche se, sempre, con qualche prudenza – al «lodo Moro». Esso non fu, o non fu solo un accordo con alcune – ancorché importanti – componenti della galassia palestinese, promosso dal felpato *leader* democristiano ed attuato da spregiudicati agenti dei servizi segreti. Esso divenne il perno di una vera e propria strategia internazionale, che aveva per obiettivo la sicurezza del territorio e che utilizzava la favorevole posizione diplomatica italiana nel Medio Oriente. Questa azione coinvolse sì, all'inizio degli anni

<sup>1</sup> Le citazioni sono tratte da Arturo Marzano-Guri Schwarz, *Attentato alla sinagoga: Roma, 9 ottobre 1982. Il conflitto israelo-palestinese e l'Italia*, Viella, Roma 2013, p. 99.

Settanta, soprattutto i servizi di sicurezza; ma «l'eco del boato»<sup>2</sup> della strage di Fiumicino del 17 dicembre 1973 – in un quadro di ordine interno vieppiù precario, determinato dagli sviluppi della «strategia della tensione» – si ripercosse anche sulla politica mediorientale dei governi italiani.

Per questo motivo si dette vita a un ampliamento dei soggetti istituzionali interessati, di cui il volume indica con una certa chiarezza tempi, modi e obiettivi: entrarono in campo non solo esponenti del Ministero degli Esteri e dei servizi, ma anche esponenti dei Ministeri dell'Interno e della Giustizia. Lo stesso Presidente della Repubblica, Giovanni Leone, in virtù del potere di Grazia attribuitogli dalla Costituzione, fu chiamato a prendere parte a questa fitta trama politico-diplomatica. Ma le dimensioni della minaccia imposero anche un allargamento del campo degli interlocutori mediorientali.

Non appariva più sufficiente un contatto con il settore centrale, benché maggioritario, del mondo palestinese che faceva capo all'OLP e al suo leader, Yasser Arafat. Il moto perpetuo delle relazioni tra le diverse componenti di quel movimento e i non sempre limpidi rapporti con alcuni paesi arabi «radicali», impose una maggiore attenzione diplomatica alla Libia – importante anche per altre ragioni di natura economica – e all'Iraq, nella cui capitale, non di rado, trovavano accoglienza e sostegno politico schegge incontrollabili delle frange dissidenti dall'OLP. Le condotte opache di questi Stati portarono a fare delle divisioni interne palestinesi uno strumento di lotta politica internazionale, anche con l'intento di ribaltare le gerarchie dello stesso mondo arabo.

La politica del «lodo» non fu limitata soltanto a Moro, Ministro degli Esteri e Presidente del Consiglio fino al 1976; ma va messa in capo anche a Mariano Rumor – che con lo statista pugliese si alternò nello stesso periodo alla Farnesina e a Palazzo Chigi – e, pure, ai loro successori: Giulio Andreotti e Bettino Craxi. E non è da escludere, secondo noi, che qualche parte l'abbiano avuta anche Arnaldo Forlani – attivo Ministro degli Esteri negli anni della solidarietà nazionale e grande propulsore della politica filo-palestinese di quei governi – nonché Emilio Colombo, Presidente del Consiglio nel 1970-1972 e momento genetico della politica del «lodo» ma, soprattutto, Ministro degli Esteri nei primi anni Ottanta, quando la diplomazia italiana assunse incisive posizioni filo-palestinesi sul terreno europeo.

Insieme a Francesco Cossiga, alla guida del suo secondo esecutivo, Colombo fu l'effettivo promotore dell'approvazione della Dichiarazione del Consiglio Europeo di Venezia del 13 giugno 1980, i cui contenuti furono uno dei pilastri della politica filo-araba e filo-palestinese dell'Italia fino all'inizio del XXI secolo. Lomellini ricorda come lo stesso politico sardo, sempre nella sua qualità di Presidente del Consiglio – nonostante i ripensamenti, espressi tardivamente alla stampa israeliana – in maniera non lineare fu coinvolto nell'applicazione del «lodo», in quanto politica «segreta», ma operativa, del governo. E tutto ciò ha lasciato una pallida traccia nelle sue memorie politiche<sup>3</sup>.

L'autrice, infatti, segnala come l'inoltrarsi negli anni Ottanta determinò una maggiore difficoltà del governo italiano – i cui punti di riferimento sul piano internazionale erano Craxi e Andreotti – a sostenere l'applicazione della politica del «lodo», soprattutto di fron-

<sup>2</sup> La felice definizione è di Mirco Dondi, *L'eco del boato: storia della strategia della tensione (1965-1974)*, Laterza, Roma-Bari 2015.

<sup>3</sup> Francesco Cossiga, *La passione e la politica*, a cura di Piero Testoni, Prefazione di Antonio Fazio, Rizzoli, Milano 2000, p. 284.

te all'amministrazione Reagan. Tra Roma e Washington emerse una chiara divaricazione in merito al ruolo della Libia di Gheddafi nel campo del terrorismo. Non tanto sul fatto se essa ne fosse effettivamente protettrice e promotrice – poiché secondo gli americani gli italiani ne erano sicuramente persuasi – ma su come si sarebbe dovuto reagire di fronte all'improntitudine del *leader* radicale arabo.

Con tonalità diverse, ma con una consonanza di fondo, i due leader italiani non condividevano iniziative che avrebbero potuto mettere a repentaglio la sicurezza del territorio nazionale. E tutto ciò, agli occhi degli americani, non appariva immediatamente comprensibile, soprattutto all'indomani del secondo attentato all'aeroporto di Fiumicino, nel dicembre 1985, che era seguito di poche settimane al clamoroso dirottamento della motonave *Achille Lauro*<sup>4</sup>.

Al lettore appare che fu proprio in questo torno di tempo che la politica verso il mondo arabo, fondata sul «lodo», cominciò a declinare. Una serie di mutamenti è all'origine di questo progressivo ridimensionamento. Innanzi tutto la maggiore assertività della politica di Washington, forgiata su una prevalenza dello strumento militare nei confronti della Libia. Poi i cambiamenti interni al mondo arabo: la crescita della Siria – anch'essa considerata uno Stato *sponsor* del terrorismo – la quale aveva creato una sorta di seconda organizzazione palestinese, messa a servizio dei suoi più o meno opachi intenti politici. Infine il relativo declino dell'influenza di Arafat, determinato sia dall'avversione siriana, sia dalla difficoltà del *leader* palestinese di definire una linea politica chiara, che lo portasse ad accettare un negoziato con Israele, come suggerito dagli europei e in particolare dagli italiani.

Come non è immediatamente definibile la genesi della politica del «lodo», così non è facilmente identificabile il momento del suo esaurimento. Anche perché certe caratteristiche della politica filo-araba dell'Italia negli anni Ottanta e successivi, rimasero inalterate: il progressivo avvicinamento a Damasco – capitanato da Andreotti, sia negli anni della Farnesina, sia durante la sua ultima esperienza a Palazzo Chigi – nonché il sostegno ai «moderati» del campo palestinese, il rapporto politico-economico con Gheddafi, le perplessità sull'utilizzo dello strumento militare in chiave aggressiva verso il Medio Oriente, il costante richiamo al ruolo dell'ONU come espressione di una politica multilaterale e inclusiva, infine un'attenta spinta favorevole all'assunzione di posizioni concilianti da parte di Israele.

Valentine Lomellini presenta questo apprezzabile volume come una prima tappa di un cammino, che si intende proseguire con lo studio degli effetti del terrorismo palestinese nell'ambito della politica estera dei grandi paesi europei. Le premesse, dunque, appaiono stimolanti, tese ad arricchire un dibattito che è ancora lungi dall'essere concluso; ma che, con questo lavoro, riesce a fare progressi in una direzione storiografica che, sebbene abbia la necessità di trovare il suo necessario ed ulteriore consolidamento, sembra molto ben delineata.

<sup>4</sup> Ritroviamo tali incertezze anche in Paolo Soave, *Fra Reagan e Gheddafi: la politica estera italiana e l'escalation libico-americana degli anni '80*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2017, pp. 120 sg. Vedi inoltre Matteo Gerlini, *Il dirottamento dell'Achille Lauro e i suoi inattesi e sorprendenti risvolti*, Mondadori Education, Milano 2016, p. 4, là dove si sostiene – in controtendenza – che il «lodo Moro» in realtà «lodo non era e neppure di Aldo Moro».

## ABSTRACTS

Marinella Neri Gualdesi, *I leader politici europei di fronte al tentativo riformista di Gorbaciov. In cerca di una strategia comune tra aperture e diffidenza*

Questo saggio si propone di analizzare l'accoglienza riservata al tentativo riformatore di Gorbaciov da parte dei leader dei principali paesi europei, con un'attenzione particolare ai governi di Londra e Roma. La personalità di Gorbaciov, un leader che usciva dagli schemi della tradizione sovietica, ha contribuito a costruire relazioni personali con i decisori europei, che hanno gradualmente abbandonato a costruire relazioni personali con i decisori europei, che hanno gradualmente abbandonato l'iniziale scetticismo verso la *perestrojka*. Anche l'opinione pubblica occidentale ha mostrato grande entusiasmo nei confronti di Gorbaciov, mentre l'atteggiamento dei politici, dopo le iniziali aperture verso le sue iniziative internazionali, ha visto prevalere sempre più una strategia improntata a prudenza e realismo.

Con la fine della guerra fredda e in assenza di risultati concreti delle riforme gorbacioviane, da parte dell'Occidente – anche per la contrarietà dell'amministrazione Bush ad impegnare risorse significative – è mancato l'aiuto finanziario di cui il leader sovietico aveva un disperato bisogno per superare la crisi economica e di consenso del biennio 1990-1991.

This essay aims to analyze the reception given to Gorbachev's reformist attempt by the leaders of the main European countries, with particular attention to the governments of London and Rome. The personality of Gorbachev, a leader who broke the mold of Soviet tradition, helped build personal relationships with European decision-makers, who gradually abandoned the initial skepticism towards *perestrojka*. Western public opinion has shown great enthusiasm for Gorbachev, while the attitude of politicians, after the initial support for his international initiatives, has increasingly seen a strategy of prudence and realism prevail.

With the end of the Cold War and in the absence of concrete results of Gorbachev's reforms, the Western world – also for the opposition of the Bush Administration to commit significant resources – did not find the agreement to grant the financial aid which the Soviet leader desperately needed to overcome the economic crisis of 1990-1991.