

CAPITOLO XI

SOVRANITÀ LIMITATA

Origini dell'espressione.

sovranità limitata = polit. Teoria formulata da Leonid Breznev secondo la quale uno stato appartenente alla comunità dei Paesi socialisti, in cui si potessero cogliere avvisaglie di restaurazione dei rapporti di potere capitalistici, dovrebbe accettare l'intervento della comunità nella propria politica interna./ dir. sovranità di uno stato soggetto a limiti fissati da altri stati che mantengono l'egemonia su di esso. (DE MAURO *ad vocem*).

Il 21 agosto – in concomitanza con l'entrata delle truppe del Patto di Varsavia nel territorio cecoslovacco – l'agenzia Tass diramava un comunicato nel quale si sosteneva che non meglio preciseate «personalità del partito e dello Stato della Repubblica Socialista ceca» avevano chiesto all'URSS ed agli altri Stati alleati di intervenire militarmente contro il pericolo di una restaurazione capitalistica in Cecoslovacchia.

Il legittimo Governo di Praga dichiarava immediatamente che l'occupazione militare avveniva contro la volontà di tutti gli organi costituzionali della repubblica e chiedeva l'immediato ritiro delle forme militari di occupazione. Anche il Capo dello Stato, gen. Svoboda, assumeva identica posizione. Nello stesso giorno, gli occupanti traevano in arresto i dirigenti del partito e del Governo che riuscivano a raggiungere.

Il partito era convocato in congresso straordinario, che si svolgeva – clandestinamente – il 22 agosto terminando con l'approvazione (con un solo astenuto su circa 1.100 delegati presenti) di un documento finale che condannava l'intervento, negava che, prima di esso, vi fosse alcuna minaccia al socialismo in Cecoslovacchia, chiedeva il ritiro delle truppe e confermava la fiducia ai dirigenti in carica (il segretario A. Dubcek, il presidente L. Svoboda, il capo del Governo Cernik, il Presidente dell'Assemblea Nazionale Smrkovsky), non riconoscendo gli organi collaborazionisti imposti dagli invasori.

Tuttavia, valutando realisticamente inutile ogni resistenza armata e vana la speranza di aiuti internazionali, i dirigenti cecoslovacchi invitavano il popolo ad astenersi da atti ostili contro le truppe di occupazione e non ponevano la questione in sede ONU³⁵⁴, anzi, fra il 23 ed il 27 ago-

³⁵⁴ D'altra parte, essendo in gran parte agli arresti, avrebbero anche avuto serie difficoltà materiali ad articolare qualsiasi iniziativa anche solo diplomatica.

sto, avevano luogo a Mosca dei «negoziati»³⁵⁵ che terminavano con un compromesso finale: i cecoslovacchi prendevano atto dell'occupazione, rinunciando definitivamente a porre la questione nelle sedi internazionali, ed i sovietici avrebbero acconsentito a far riprendere le attività degli organi costituzionali di Praga³⁵⁶.

L'11 novembre 1968, il segretario del PCUS Leonid Breznev pronunciava un discorso nel quale enunciava una dottrina che avrebbe dovuto, in qualche modo, rendere plausibile l'intervento sul piano del diritto internazionale:

«.... Gli stati socialisti sono per un rigoroso rispetto della sovranità di tutti i Paesi... Un'importanza particolare hanno per noi comunisti il rispetto e la difesa della sovranità degli stati che hanno scelto la via del socialismo. Le forze dell'imperialismo e della reazione cercano di privare il popolo di questo o quel Paese socialista del diritto sovrano... di assicurare lo sviluppo del proprio Paese... E quando un attentato contro questo diritto fa scattare un contraccolpo comune da parte del campo socialista, i propagandisti borghesi si mettono a strillare invocando la "difesa della sovranità"... Infatti questi strilloni non si preoccupano della difesa della sovranità socialista ma vorrebbero la sua distruzione.

Il PCUS ha sempre cercato di far sì che ogni Paese socialista determini le forme concrete del proprio sviluppo sulla via del socialismo prendendo in considerazione specifica le proprie condizioni nazionali. Ma.. esistono anche leggi comuni all'edificazione socialista, e una deviazione da queste potrebbe condurre al ripudio del socialismo. Quando forze interne ed esterne ostili al socialismo cercano di far deviare uno dei Paesi socialisti verso la restaurazione degli ordinamenti capitalisti, quando sorgono una minaccia per la causa del socialismo in quel Paese e per la sicurezza della comunità socialista nel suo complesso, ciò diventa non solo un problema del popolo di quel dato Paese bensì un problema comune ... per tutti i Paesi socialisti.

Naturalmente, un'azione come l'aiuto militare ad un Paese per sventare il pericolo che minaccia il regime socialista, è una misura straordinaria, forzata, che non può esser provocata se non da azioni dirette dei nemici del socialismo all'interno del Paese e fuori dalle sue frontiere, azioni che creino una minaccia agli interessi comuni del campo socialista».

La giustificazione non appariva molto convincente, per lo meno sul piano del diritto internazionale, perchè:

a) nel trattato istitutivo del Patto di Varsavia si parlava di aiuto militare solo nel caso di aggressione esterna (art. 4);

b) nello stesso trattato, peraltro, l'adozione di un ordinamento interno socialista non era neppure richiesta, in quanto l'art. 9 sanciva che l'adesione al trattato stesso era aperta agli altri Stati *«indipendentemente dai loro sistemi sociali e statali»*;

c) l'art. 8 sanciva l'impegno comune alla non ingerenza negli affari interni di ciascun membro dell'alleanza;

d) in ogni caso, per un elementare principio di diritto internazionale, il potere di sollecitare aiuti internazionali, di qualsiasi natura ed *a fortiori* di carattere militare, spetta agli organi costituzionali del Paese in-

³⁵⁵ Le virgolette sono d'obbligo, quando un negoziato avviene fra due parti di cui una è fisicamente prigioniera dell'altra. I dirigenti cecoslovacchi vennero portati separatamente a Mosca, e le «trattative» condotte separatamente.

³⁵⁶ Accordi che, peraltro, i sovietici violarono ben presto, rimuovendo, nel giro di pochi mesi, tutti i dirigenti della «primavera» e sostituendoli con propri uomini.

teressato e tutti gli organi costituzionali cecoslovacchi (anche il partito) manifestarono la loro netta opposizione all'intervento che, ovviamente, non poteva trovare giustificazione nella «richiesta di aiuto» di qualche *Quisling*.

Pertanto, la qualificazione giuridica dell'intervento del 21 agosto 1968 era indubbia: una aggressione in spregio ai più elementari principi di diritto internazionale, alla Carta delle Nazioni Unite e allo stesso trattato istitutivo del Patto di Varsavia.

Quindi, la definizione del termine fornita dal De Mauro – poco sopra riprodotta – appare assolutamente corretta, salvo che per un particolare: l'espressione «**sovranità limitata**», nel discorso di Breznev non compare.

In realtà essa fu usata immediatamente dai mezzi di comunicazione di massa per riassumere in due parole il contenuto della «teoria» enunciata dal Segretario del PCUS e, peraltro, si trattò di una definizione efficacissima, ma pur sempre di una definizione polemica.

L'applicazione del termine al caso italiano.

Successivamente, il termine subì una ulteriore ritorsione polemica: la stessa pratica di limitazione della sovranità, rimproverata al blocco orientale, sarebbe stata imputabile anche al blocco occidentale, quantomeno nei riguardi dell'Italia.

L'espressione conoscerà particolare fortuna, anche perché andava incontro a una diffusa convinzione sul ruolo ancillare dell'Italia nell'Alleanza atlantica³⁵⁷.

Particolarmente interessante, a questo proposito, è quanto scrive Mammarella³⁵⁸, che spiega la subalternità italiana non tanto sulla base delle ingerenze americane, quanto con lo spontaneo asservimento della classe politica italiana agli indirizzi americani:

«... Il Patto Atlantico diventerà davvero la Magna Charta della nostra classe politica, che a esso rimarrà così pedissequamente vincolata da far dubitare che l'Italia avesse una politica estera....» (p. 89)

Dopo, parlando di uno studio pubblicato nel 1956 da due docenti americani, Loyd Free e Renato Sereno, aggiunge:

«Per il passato ed il presente l'Italia è stata ed è un "self governing protectorate", un protettorato degli Stati Uniti pur dotato di autonomia nella gestione degli affari interni. A conferma di questa tesi lo studio offre molteplici testimonianze: alcuni funzionari dell'ambasciata americana, scelti tra gli intervistati, definiscono addirittura "imbarazzante" il grado di acquiescenza delle autorità italiane alle volontà del protettore e perfino controproducente ai fini di un dialogo costruttivo.» (p. 96).

³⁵⁷ Gianni Baget Bozzo, durante la sua stagione socialista, ebbe a definire l'Italia «*la Bulgaria della Nato*».

³⁵⁸ MAMMARELLA «*La prima Repubblica dalla fondazione al declino*» Laterza, Roma-Bari 1992.

E riporta una illuminante affermazione di Loyd Free e Sereno:

«Il problema del controllo sulla politica estera italiana non si pone neppure per l'alleato americano. Sono gli italiani che si sentono obbligati non tanto a seguire ma addirittura ad anticipare ogni direttiva americana in materia di politica internazionale» (p. 96).

Lo studio dei due americani è del 1956 e tali giudizi sono il prodotto degli esordi della politica atlantica del nostro Paese, ossessivamente preoccupato di conquistare la fiducia dell'alleato americano, ma lo stesso studio prevedeva che, in seguito, il rapporto fra i due Paesi sarebbe divenuto più sciolto ed equilibrato. Il parere di Mammarella, sul reale prosieguo delle relazioni italo-americane, è del tutto opposto:

«In realtà le cose andranno diversamente, e anzi la dipendenza della politica estera italiana da quella degli Stati Uniti si farà ancora più stretta negli anni a venire» (p. 97).

Simili appaiono le valutazioni di Piero Craveri, che collega il tema della limitazione di sovranità alla questione del carattere «bloccato» della nostra democrazia:

«Si è sempre ripetuto come un luogo comune, che la classe politica di Governo in Italia non ha mai propriamente inteso darsi una politica estera, se non come succedaneo della predominante sua attenzione per gli equilibri interni. *E ciò è inconfondibilmente vero.* Così come era altrettanto vero che, assai più che in qualsivoglia altro Paese europeo, le coordinate del confronto tra Est ed Ovest, attraversavano la propria politica interna in modo ineludibile. La stessa forma democratica dello Stato ne era, come è noto, profondamente condizionata. La *conventio ad excludendum* dei comunisti, il carattere bloccato ed incompiuto della democrazia del resto da cosa altro trovavano origine? Ne derivava una reale "limitazione della sovranità", che non era davvero quella teorizzata da Breznev per i Paesi dell'Est europeo, all'indomani dell'intervento in Cecoslovacchia dell'agosto 1968, implicante l'incompatibilità con ordinamenti fondati sulle libertà democratiche, ma comportava un tipo di condizionamenti d'ordine e grado diversi da quelli che normalmente caratterizzano la posizione dei Paesi dell'Europa occidentale nel quadro dei rapporti di forza internazionali. Derivava infatti principalmente dalla divisione tra le forze politiche interne del Paese sui due principali fronti della guerra fredda, con un'inevitabile perdita complessiva di identità nazionale. Non a caso in Italia, di contro a un Governo che faceva poca politica estera, una quantità di altri soggetti la facevano per la loro parte, partiti, sindacati, imprese pubbliche e private» (op. cit. p. 454-55).

Dunque, un giudizio gradato che assume la categoria di «sovranità limitata», pur differenziandola dal contenuto della «dottrina Breznev», ma collegandola al problema della delegittimazione del PCI come forza di Governo.

D'altra parte, la «questione comunista» come chiave di volta per capire i «misteri d'Italia» è tema ricorrente in vari autori: citiamo per tutti Bobbio³⁵⁹:

«L'ipotesi più probabile... è che la persistenza della strategia sovversiva e l'accanimento che non ha conosciuto tregua con cui è stata perseguita, dipendono dal

³⁵⁹ N. BOBBIO prefazione a «*La strage – l'atto d'accusa dei giudici di Bologna*» a cura di G. DE LUTIIS Editori Riuniti, Roma 1986.

fatto che l'Italia è il Paese d'Occidente in cui esiste il più forte Partito Comunista, l'unico Partito Comunista in grado, se non di conquistare il potere, di condizionarlo e di diventare partito di Governo» (p. XVIII)³⁶⁰.

Il tema della «sovranità limitata» è accettato anche da Galli Della Loggia, ma in riferimento ad un contesto internazionale più ampio e con una articolazione più complessa:

«... la perdita di sovranità dell'Italia in alcuni settori cruciali (approvvigionamento e fabbrica di armi e di energia, formazione di quadri militari, controllo delle comunicazioni e territorio, servizi segreti) a vantaggio – soprattutto degli Stati Uniti, in seguito alla sconfitta nella seconda guerra mondiale... Bisogna, però, aggiungere che storicamente aggravò di molto questa nostra condizione di subalternità la presenza del Partito Comunista. Infatti, l'esistenza nella società italiana di una forza cospicua e ramificata (potenzialmente anche militare), per più versi intrinseca al potere sovietico... ebbe la conseguenza di trasformare l'Italia da un Paese vinto a un Paese permanentemente inaffidabile.

Questo Paese poteva far parte sì degli organismi politico-militari dell'Occidente ma purchè i suoi governanti accettassero una sorta di supervisione-aiuto-condizionamento da parte della potenza protettrice americana... Ma la nostra perdita di sovranità ha avuto effetti non solo nei confronti degli Usa: ha avuto effetti nei confronti di tutti gli attori della scena internazionale. Teoricamente, dopo il '45 un Paese come l'Italia, privo di servizi segreti affidabili... di qualsiasi compattezza politica interna nonché di qualsiasi strumento militare degno del nome, un Paese così avrebbe dovuto rinunciare ad avere una vera politica estera. L'Italia cercò invece di non rinunciarvi; ed anzi si mise ad elaborarne una sempre più ardita, che diventò però rischiosissima negli anni Settanta»³⁶¹.

Ed in questa contraddizione fra velleità e possibilità di condurre una spregiudicata politica estera indipendente, Galli della Loggia iscrive le dinamiche prodromiche alle stragi, trovando qualche sintonia con quanto affermò l'allora ministro socialista Rino Formica, in occasione della strage del 23 dicembre 1984:

«Ci hanno avvertito, ci hanno mandato a dire con la strage che l'Italia deve stare al suo posto sulla scena internazionale. Un posto di comparsa, di aiutante. Ci hanno fatto sapere con il sangue che il nostro Paese non può pensare di muoversi da solo nel Mediterraneo. Ci hanno ricordato che siamo e dobbiamo restare subalterni. E noi non abbiamo un sistema di sicurezza nazionale capace di opporsi a questi avvertimenti. I nostri servizi di sicurezza sono inefficienti perché così li hanno voluti gli accordi internazionali. Non difendono l'Italia perché non debbono difenderla. Sono funzionali alla nostra condizione di inferiorità. Altro che strage fascista: è accaduto qualcosa di totalmente nuovo, qualcosa che pone il problema della nostra autonomia internazionale».³⁶²

Il concetto di una sovranità limitata italiana – senza che, però, compaia il termine – è presente anche in Perrone che la connette alla nozione

³⁶⁰ Tuttavia, andrebbe considerato anche il PCF che, al Governo, ci è andato prima del PCI, durante i Governi della *Gauche*, dal 1981 in poi, e, per la verità, non sembra che in Francia si sia ripetuta la stessa fenomenologia eversiva.

³⁶¹ E. GALLI DELLA LOGGIA «Italia, la tensione senza strategia» in «Corriere della Sera» 18 agosto 2000, p. 29.

³⁶² Intervista di Rino Formica a «La Repubblica» del 29 dicembre 1984. Queste dichiarazioni costarono a Formica un autentico linciaggio nel quale si distinsero l'allora ministro degli esteri Giovanni Spadolini e il deputato democristiano Cabras.

di «**nazionalismo imperiale**»³⁶³: l’Italia, all’indomani della sconfitta, si allontana da una ispirazione nazionalista – sin, forse, a smarrire lo stesso senso di appartenenza nazionale – in favore di tutti una pratica sovranazionale ispirata a dottrine internazionalistiche o universalistiche di diversa provenienza culturale³⁶⁴, ma, in questo modo, apre, inconsapevolmente, le porte agli interessi dei nazionalismi «forti» ed in particolare a quello della nazione egemone dell’Alleanza, gli USA³⁶⁵.

Maria Eleonora Guasconi, invece, ritiene che le relazioni italo-americane siano caratterizzate, piuttosto, da quella che definisce la «**tirannia del più debole**»³⁶⁶: l’Italia, proprio in funzione della propria delicata posizione internazionale, della fragilità dei suoi equilibri interni e dell’interesse strategico americano ad evitarne una destabilizzazione o, peggio, un passaggio nel campo avverso, avrebbe tratto il massimo vantaggio, ottenendo un trattamento privilegiato dal punto di vista degli aiuti economici e mantenendo una sua netta autonomia dal modello americano. Dunque, saremmo di fronte ad un ribaltamento totale dell’ipotesi di Mammarella, dalla quale siamo partiti³⁶⁷.

Molto critico verso la nozione di sovranità limitata, si è invece dimostrato un collaboratore della Commissione stragi, Virgilio Ilari³⁶⁸ che, dopo aver escluso ogni forma giuridicamente accertata di limitazione della nostra sovranità nazionale, aggiunge:

«In rapporto alle questioni esaminate dalla Commissione, sembra preferibile porre più chiaramente e più direttamente la questione dei rapporti illeciti (dal finanziamento fino allo spionaggio) eventualmente stabilitisi fra i servizi segreti stranieri e cittadini italiani, anche con responsabilità politiche e militari».

Alcune considerazioni sui possibili usi dell’espressione.

Come si vede, in sede storica, il concetto di «sovranità limitata» è stato usato in modo abbastanza indiscriminato e senza che su di esso vi sia mai stata una riflessione *ad hoc*: la maggior parte degli autori lo ha usato come un termine dato, senza approfondirne i contenuti, ma adattandolo alle esigenze esplicative della propria opera.

³⁶³ cfr N. PERRONE «*Il nazionalismo imperiale degli Usa*» in Aavv «*Ditelo a Sparta*» Graphos ed., Genova 1999, pp. 167-70; anche «*De Gasperi e l’America*» cit.

³⁶⁴ Ad esempio, l’internazionalismo proletario, l’universalismo cattolico, l’internazionalismo liberal-democratico di ispirazione wilsoniana ecc.

³⁶⁵ Perrone riferisce la nozione di «nazionalismo imperiale» essenzialmente agli USA; chi scrive queste note, concordando pienamente con questo indirizzo, ritiene che il termine apra interessanti spazi di ricerca anche in riferimento all’URSS ed al suo rapporto con i Paesi satelliti e con i partiti comunisti nel resto del mondo.

³⁶⁶ M.E. GUASCONI «*L’altra faccia della medaglia*» Rubettino ed. Soveria Mannelli 1999, p. 28.

³⁶⁷ Tuttavia, per certi versi, la «tirannia del più debole» non è del tutto incompatibile con l’idea di «sovranità limitata»: l’Italia avrebbe ceduto pezzi della sua sovranità, ottenendo in cambio un trattamento economicamente vantaggioso. In questo senso «tirannia del più debole» e «nazionalismo imperiale» sono termini di una stessa dialettica basata su rapporti di forze squilibrati e sullo scambio fra potere politico e risorse economiche.

³⁶⁸ «*Il terrorismo e le stragi in Italia* » (rel XIII leg. 7/1, del 28-6-2000; pp. 2-3).

Vale, allora, la pena di spendere qualche parola per avviare un confronto, senza alcuna pretesa di esaurire l'argomento, ma con il semplice intento di porre alcune domande utili alla definizione della questione.

Ci sembra di poter indicare il seguente ordine di problemi che si pongono per un uso pertinente dell'espressione:

- 1) definizione *ratio materiae* dell'ambito in cui si osserva il fenomeno;
- 2) definizione dell'oggetto delle limitazioni;
- 3) definizione del soggetto che opera la limitazione.

1) La definizione *ratio materiae*.

La prima questione, comporta l'allocazione, per così dire, disciplinare del problema: se esso sia posto nella sfera giuridica o in quella politica. Le due cose, infatti, per quanto connesse, non sono affatto coincidenti e, al massimo, possono trovare un punto di intersezione nell'interpretazione data alle norme dei trattati.

Entrando nel merito: da un punto di vista giuridico, tecnicamente, la limitazione di sovranità ha due possibili accezioni:

a) quella del diritto internazionale, usata per designare, ad esempio, particolari rapporti giuridici come il protettorato o il mandato fiduciario, nei quali il soggetto sottoposto a limitazione dispone di una gradata sovranità³⁶⁹: ad esempio ha facoltà di autogoverno negli affari interni, ma non ha personalità giuridica sul piano internazionale³⁷⁰ e, dunque, non ha capacità di sottoscrivere trattati; o che può agire come soggetto di diritto internazionale, ma con alcune particolari clausole limitative³⁷¹ o alcuni altri casi assai particolari³⁷²;

³⁶⁹ E dunque, non va considerato in questo ambito il rapporto fra madrepatria e colonia, perché quest'ultima non dispone affatto di alcun grado di sovranità.

³⁷⁰ Casi simili sono stati quelli dei mandati fiduciari affidati alle potenze vincitrici della prima guerra mondiale per quanto atteneva ai territori sottratti al cessato Impero Ottomano (la Siria alla Francia, l'Iraq alla Gran Bretagna ecc.) o, all'indomani della seconda guerra mondiale, alle potenze coloniali per avviare il processo di indipendenza delle loro ex colonie, e, in questo caso, va considerato anche il mandato fiduciario attribuito all'Italia per la Somalia, sino al 1960. Facciamo notare che Mammarella è l'unico ad usare un termine esplicito come «*self governing protectorate*» che va esattamente in questo senso.

³⁷¹ È il caso dell'Austria sino ad una decina di anni fa: a causa delle condizioni del trattato di pace, non poteva concludere altro che accordi bilaterali, per cui non poteva aderire a patti o accordi multilaterali come quelli istitutivi della NATO o della CEE.

³⁷² Ad esempio quello dell'Unione Personale di due Stati attraverso un comune Capo di Stato che, ovviamente, comporta una politica estera comune, sottratta a ciascuno dei sue Stati sovrani ed affidata al comune capo: è il caso dell'Austria-Ungheria dopo la riforma costituzionale del 1867.

b) quella in cui compare in alcune Costituzioni, fra cui quella italiana³⁷³, che, normalmente, prevedono la condizione della reciprocità e, pertanto, va intesa nel senso di «messa in comune» o «esercizio comune» della sovranità.

Nel secondo caso, è evidente che si può parlare di «limitazioni di sovranità» del nostro Paese rivenienti dalla adesione alle varie organizzazioni internazionali, ma, evidentemente, non è questo il senso in cui l'espressione è usata dalla pubblicistica storica e politica.

Più delicato è l'esame della questione sotto il primo profilo: stando a quanto è noto l'Italia³⁷⁴ non è soggetta a limitazioni della sua sovranità nel senso di un rapporto di dipendenza da qualche altro Stato particolare³⁷⁵.

Il Trattato NATO, ovviamente, comporta limitazioni nell'uso della sovranità, ma, stando alla sua lettera, questo avverrebbe in condizioni di reciprocità, nei limiti previsti dall'art. 11.

³⁷³ Nella quale testualmente si legge: «*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 limitazioni 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.*» (art. 11)

Altri casi sono quelli rappresentati

a) dalla Costituzione francese del 1946 nel cui preambolo si legge «*Con riserva di reciprocità, la Francia consente alle limitazioni di sovranità necessarie per l'organizzazione e la difesa della pace,*

b) dalla Legge Fondamentale della Repubblica Federale Tedesca: «*Il Bund può trasferire con la legge diritti di sovranità ad organizzazioni internazionali. Il Bund può, per la tutela della pace, inserirsi in un sistema di sicurezza collettiva reciproca; esso, pertanto, consentirà alle limitazioni della sua sovranità che realizzino ed assicurino un ordinamento pacifico e duraturo in Europa e fra i popoli del mondo*

Particolare è il caso della Costituzione Giapponese che non usa l'espressione «limitazione di sovranità», ma che limita di fatto – ed in modo assai consistente – la sovranità del Paese (art. 9) sia rinunciando alla guerra, sia al diritto del Paese a darsi delle forze armate, precisando che il diritto di belligeranza dello Stato non sarà riconosciuto. Per la verità, la clausola relativa alla rinuncia a costituire nuovamente Forze Armate nazionali, ha avuto una applicazione assai elastica.

³⁷⁴ Salvo le clausole armistiziali e l'esperienza del Governo Militare Alleato di Occupazione, cessata nel 1947.

È interessante notare che l'espressione compaia nelle Costituzioni dei tre Paesi sconfitti della II guerra mondiale e in quella del Paese vincitore politicamente, ma sconfitto militarmente.

³⁷⁵ Abbastanza a proposito si è parlato di limitazione di sovranità italiana in relazione alla vicenda giudiziaria connessa alla sciagura del Cermis. Diversi organi stampa hanno sostenuto che l'aver permesso che i piloti americani fossero processati da tribunali militari americani e non da tribunali – ordinari o militari, poco importa – italiani sarebbe una patente dimostrazione di un rapporto di natura semi-coloniale. Nulla di più inesatto: i piloti americani sono stati giudicati dai tribunali militari del loro Paese sulla base di quanto previsto dagli accordi NATO. Si può ritenere queste norme discutibili (e chi scrive queste note condivide questo giudizio, essendo per principio ostile all'esistenza di tribunali militari in tempo di pace) ma si tratta di condizioni liberamente accettate dal nostro Paese che, per di più, se ne è valso a proprio favore nel caso, del tutto analogo, della sciagura di Ramstein. E non sembra che la Germania soffra di limitazioni di sovranità imposte dall'Italia.

Il problema inizia a porsi in relazione ad un aspetto funzionale dell’Alleanza Atlantica: la concessione del Nulla Osta di Sicurezza per le più alte autorità dello Stato.

Infatti, già nel corso del caso SIFAR, emerse che uno specifico organismo collegato alla NATO, l’USPA (Ufficio Sicurezza Patto Atlantico, poi ribattezzato UCSI) aveva, fra le altre, la competenza di concedere tale Nulla Osta, necessario per conoscere i documenti segreti dell’Alleanza e gradato in base al livello di segretezza cui accedere, e ciò non solo per l’amministrazione civile e militare dello Stato, ma anche per il Presidente del Consiglio ed i Ministri³⁷⁶ (in particolare dei dicasteri sensibili come la Difesa, gli Esteri, l’Interno).

Ovviamente, il Ministro che si veda rifiutare il NOS, non può essere messo a conoscenza di tali segreti e questo, di fatto, ne limiterebbe visibilmente la sua capacità di agire: in quali condizioni egli potrebbe partecipare ad una riunione con i suoi colleghi di ambito NATO? Anzi: sarebbe ammesso a tutte le riunioni?

Questa prassi pone due problemi conseguenti. Innanzitutto c’è da chiedersi cosa accadrebbe se il NOS venisse negato al Presidente del Consiglio³⁷⁷: di fatto ne sarebbe delegittimato l’intero Governo. Ad esempio, sarebbe una situazione assai bizzarra quella per cui il NOS è negato al Presidente del Consiglio ma concesso ai ministri di Esteri, Difesa ed Interno: essi dovrebbero mantenere il segreto su quanto appreso in sede NATO anche nei confronti del Capo del Governo? Qualora il Consiglio dei Ministri dovesse discutere di una grave situazione internazionale, come comportarsi in presenza di membri privi del NOS?

Potrebbe un Governo presieduto da un Capo «dimezzato»³⁷⁸ esercitare le sue funzioni costituzionali?

Domande non retoriche, perché, in buona sostanza, prospettano una evidente limitazione di sovranità: il Governo, infatti, prima ancora della fiducia del Parlamento, dovrebbe ottenere quella dell’organo di sicurezza della NATO.

Ma, potrebbe trattarsi, appunto, di una limitazione di sovranità di quelle previste dall’art. 11, ovviamente, qualora fosse rispettata la clausola della condizione di reciprocità. E qui sorgono altri interrogativi: alla concessione del NOS sono sottoposti anche gli altri Governi dell’Alleanza? Ad esempio, il Presidente greco o quello portoghese³⁷⁹, eletti – come si sa – a suffragio popolare diretto, sono sottoposti anche loro alla conces-

³⁷⁶ Non sappiamo se tale prassi si estenda anche al Capo dello Stato, ma sarebbe interessante appurarlo. In effetti, anche il Presidente della Repubblica potrebbe venire a conoscenza di materia coperta dal più alto livello di segretezza e, pertanto, le stesse misure di sicurezza dovrebbero essere osservate nei suoi confronti; però, in questo modo sorgerebbero non pochi problemi di ordine costituzionale.

³⁷⁷ Ipotesi non del tutto accademica, dato che in diverse occasioni (segnatamente per Moro e Fanfani) la concessione è avvenuta non senza contrasti.

³⁷⁸ Dimezzato, appunto, perché non in grado di accedere.

³⁷⁹ Per quello francese il problema non si pone, perché la Francia non fa parte della NATO.

sione del NOS? Ma, soprattutto, il presidente degli USA deve ottenere anche lui il NOS e, nel caso, quale è l'autorità preposta ad esaminarne l'indoneità? Sarebbe interessante sapere qualcosa in proposito³⁸⁰, anche perché c'è da chiedersi cosa accadrebbe nel caso³⁸¹ il NOS non venisse concesso: trattandosi di un Presidente eletto a suffragio popolare diretto, l'eventuale decisione negativa configgerebbe direttamente con il mandato popolare di un Paese dell'Alleanza e, per di più, del membro di gran lunga più influente di essa.

Infine, un problema meno teorico: la concessione del NOS è fatta, appunto, dagli organismi NATO, sulla base della proposta formulata dall'ufficio di sicurezza locale che, ovviamente, è composto da dipendenti – anche se di massimo grado – della Pubblica Amministrazione, per cui ci si chiede quale possa essere l'autorità di un ministro (vertice teorico dell'amministrazione del proprio dicastero) nei confronti di quello che, formalmente, sarebbe un suo subordinato, ma, di fatto, è una delle persone in grado di influire tanto sulla sua nomina, quanto su quella dell'intero Governo.

Problemi che meriterebbero adeguato approfondimento, magari in occasione di un prosieguo dell'esperienza della Commissione stragi.

Il secondo ordine di problemi, si pone in relazione ai cosiddetti «protocolli segreti» della NATO: accordi particolari che conterrebbero clausole limitative della libertà d'azione dei Paesi contraenti³⁸². Trattandosi di accordi segreti, ovviamente, non sono conosciuti e, dunque ogni sospetto sui loro contenuti è autorizzato, ma, preliminarmente, dobbiamo rispondere alla domanda: che prove ci sono della loro esistenza?

Prove conclusive non sembrano esservi, indizi molti.

Il primo – e più noto – è il famoso piano *Demagnetize* proposto dalla CIA e sottoscritto dal SIFAR nel 1952. Esso è noto solo in parte, essendo stato solo parzialmente liberalizzato dal *Freedom Act* del 1976³⁸³, ma, pur nella sua frammentarietà, è possibile leggervi frasi che invitano esplicitamente a non rivelare alcuni aspetti dello stesso piano al Governo, in quanto, alcune misure interferirebbero con la loro sovranità. Per quanto scarno, il riferimento è eloquente e fa giustizia in una sola volta della pretesa di ritenere legittimi gli accordi internazionali sottoscritti dal SIFAR-SID³⁸⁴ riassorbendoli all'interno della prassi di collaborazione fra organi dei singoli Paesi, prevista dall'art. 3 del trattato istitutivo dell'Alleanza: l'invito esplicito a non informare il Governo perché le misure incidereb-

³⁸⁰ E ci chiediamo se il Parlamento Italiano sia a conoscenza di questi aspetti di vita dell'Alleanza.

³⁸¹ Questa volta puramente teorico.

³⁸² Questo punto è uno dei *topoi* classici della pubblicistica sulla strategia della tensione: per tutti rinviamo a G. FLAMINI cit. vol. I pp. 3-29; G. DE LUTIIS op. cit. p. 126-9; G e A. CIPRIANI cit. pp. 3-44.

³⁸³ Peraltro appare quantomeno strano che il Parlamento Italiano non abbia mai chiesto di conoscere la stesura integrale di esso.

³⁸⁴ Soggetto che non è titolare di poteri di rappresentanza internazionale.

bero sulla sovranità del Paese elimina ogni dubbio sulla prevaricazione compiuta dal SIFAR³⁸⁵.

In questo quadro va inserito anche il secondo elemento, relativo alla costituzione di «Gladio»; anche in questo caso ci troviamo di fronte ad un accordo direttamente trattato fra SIFAR e CIA senza l'intervento dei rispettivi Governi e solo successivamente riversato in ambito NATO, anche qui ci troviamo di fronte a misure in qualche modo in contrasto con principi costituzionali come l'egualanza dei cittadini³⁸⁶, la neutralità politica delle Forze Armate, anche qui ci troviamo di fronte a misure, determinate da un impegno internazionale, di cui non sono state sempre messe a parte le autorità politiche³⁸⁷, e di cui neppure tutti i membri del CESIS conoscevano l'esistenza. Cosa ancor più rilevante, un presidente del Consiglio, esplicitamente interrogato sull'argomento, ha negato, a riforma dei Servizi già approvata, l'esistenza di apparati speciali del tipo in questione³⁸⁸.

Altri indizi sull'esistenza di tali accordi sono emersi nelle polemiche seguite all'uscita della Francia dalla NATO, nelle quali affiorarono alcuni cenni in questo senso.

C'è poi il capitolo, in verità poco esplorato, relativo alle telecomunicazioni (sicurezza ed intercettazioni) sul quale si avverte una situazione di sostanziale subalternità del nostro Paese – come, peraltro, di tutti gli altri

³⁸⁵ Virgilio Ilari, in una sua relazione, invita a considerare alcuni comportamenti come reati compiuti da alcuni funzionari dello Stato, mentre la teoria della «sovranità limitata» agirebbe, paradossalmente come scriminante di tali comportamenti penalmente rilevanti.

Questo sarebbe uno dei casi in cui la proposta di Ilari dovrebbe trovare concreta applicazione. Constatiamo, invece, che nessuna Procura della Repubblica, in 22 anni – quanti ne sono passati dalla pubblicazione di Roberto Faenza che rendeva nota l'esistenza del Piano *Demagnetize* – ha ritenuto, se non di procedere penalmente, neanche di promuovere un accertamento preliminare ad una vera e propria azione penale. Né si può sostenere che, essendo venuti a conoscenza del fatto a 26 anni dal suo compimento, tale azione sarebbe stata vanificata dalla prescrizione, perché in tali comportamenti potrebbero configurarsi reati imprescrittabili, come quello previsto dall'art. 241 cp., ed ancor più perché il piano *Demagnetize* impegnava il nostro servizio militare ad una azione indefinitivamente prolungata nel tempo (esso sarebbe poi stato rinnovato nel 1962) e, pertanto, si sarebbe trattato di un reato continuato, forse ancora in atto – per quel che se ne sa – oltre la data di pubblicazione del libro di Faenza.

Invece, sembra che le Procure di tutta Italia abbiano ritenuto scriminato il comportamento dei responsabili del SIFAR e, pertanto, abbiano tacitamente accettato l'idea di una sovranità non perfetta del nostro Paese in materie come quelle indicate dal piano in questione.

³⁸⁶ Gladio aveva un reclutamento su base ideologica che, pertanto, discriminava dei cittadini sulla base delle proprie convinzioni politiche, nella presupposizione che essi fossero agenti del potenziale nemico.

³⁸⁷ Il caso più noto è quello di Fanfani, più volte Presidente del Consiglio e Ministro e mai informato dell'esistenza di quella struttura.

³⁸⁸ Si sostiene da alcune parti che questa serie di irregolarità troverebbe una sua sanatoria in accordi sottoscritti dalle autorità politiche del nostro Paese, il cui contenuto sarebbe riservato, cioè, appunto, dai «protocolli segreti». Vale la pena di ricordare che la nostra Costituzione non prevede alcuna forma di diplomazia segreta e stabilisce che «Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali...» (art. 80) ed il Presidente della Repubblica «ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra, l'autorizzazione delle Camere» (art. 87) e, dato che la Costituzione non prevede leggi non pubbliche...

Paesi europei non anglofoni – nei confronti del blocco dei Paesi di lingua inglese. La questione – già affacciatisi negli anni Settanta – è riemersa recentemente in occasione delle polemiche sul «caso Echelon», oggetto di una indagine del Parlamento europeo. Anche in questo caso, tuttavia, non si può che constatare l’assenza di iniziativa in merito del Parlamento e della magistratura del nostro Paese.

Pertanto: abbiamo la prova dell’esistenza di accordi diretti fra il nostro Servizio militare e la CIA (Demagnetize e Gladio) e questo autorizza a chiederci se vi siano altri accordi ancora siglati fra i due Servizi, o, anche, se ve ne siano, parimenti segreti, sottoscritti dalle autorità politiche del nostro Paese.

Un secondo ordine di interrogativi riguarda, poi, il contenuto di questi eventuali accordi, poiché non è affatto scontato che essi comportino automaticamente clausole lesive della sovranità nazionale.

I precedenti fanno immaginare che qualcosa del genere possa esservi, ma non è possibile fare alcun discorso fondato senza disporre dei documenti e, pertanto, segnaliamo la questione come aperta³⁸⁹.

È tuttavia poco probabile che accordi del genere, posto che esistano, contengano clausole come l’impegno a non associare il PCI al Governo o simili.

Dunque, è ragionevole supporre che eventuali limitazioni alla sovranità del nostro Paese non vengano tanto da trattati più o meno segreti, quanto, piuttosto, dalla prassi corrente nei rapporti fra Italia ed USA o fra Italia e Nato.

Il collaboratore Ilari, come si è già detto, ipotizza, a questo proposito, che, al di fuori di una legittimazione giuridica riveniente da trattati, non si possa parlare di limitazione di sovranità, ma di illeciti penali compiuti da singoli Ministri, funzionari o ufficiali che andrebbero perseguiti penalmente.

Noi siamo di avviso diverso essenzialmente per tre ragioni.

Innanzitutto per una ragione di tipo giuridico: la soluzione di molti problemi – in particolare in sfere delicate come quelle attinenti alla politica estera o alla sicurezza nazionale – lascia ampi spazi di discrezionalità al funzionario o al ministro che si trovi ad operare, per cui ogni singolo atto può trovare una sua giustificazione all’interno di questi spazi discrezionali, ma è evidente che l’insieme sistematico di queste decisioni può produrre una situazione di oggettiva subalternità di uno dei due partner rispetto all’altro. In questo caso, la limitazione di sovranità si determinerebbe nei fatti, consentendo ad uno dei due partner di ingerirsi negli affari interni dell’altro, senza che sia possibile identificare un singolo comportamento penalmente rilevante.

³⁸⁹ Questo vale anche per un’altra questione di segno opposto: il misterioso archivio segreto del PCI che, stando ad alcune indiscrezioni, sarebbe stato chiuso in «sette valigie di tela verde» e trasportato non si sa bene dove. Tale archivio conterrebbe, fra l’altro, i piani insurrezionali approntati dal partito. Come si vede: «avrebbe» «sarebbe», «conterebbe», il che è ben diverso da «ha» «è» «contiene». Sulla base di indizi tanto labili e, per di più disposti in modo sequenziale (le «probabilità composte» di cui ci avverte Mario Pagano), non è possibile trarre alcuna conclusione, neanche provvisoria. In questi casi, lo storico deve avere l’onestà di dichiararsi non in grado di risolvere la questione, e di riconoscere il problema come ancora aperto.

In secondo luogo, può anche darsi che identifichiamo comportamenti di:

- decine di Ministri e Presidenti del Consiglio compiacenti,
- centinaia di alti funzionari collusi,
- migliaia di ufficiali superiori infedeli,
- decine di segretari politici ed amministrativi dei vari partiti finanziati,
- centinaia di magistrati omissivi³⁹⁰

che siano penalmente rilevanti: cosa sarebbe possibile fare? Mandare alla sbarra la maggior parte della classe dirigente politica, amministrativa, militare e giudiziaria dell'ultimo mezzo secolo? Quando alcuni comportamenti sono così generalmente diffusi, è materialmente possibile risolvere il problema in sede giudiziaria?

Ultimo e più importante di tutti: discutere del problema in termini penali è una sostanziale perdita di tempo, perché quel che conta è l'aspetto politico della questione: che le ingerenze di un Paese nelle vicende di un altro discendano da trattati, o che rivengano dalla corruzione sistematica di larga parte della sua classe dirigente, dal punto di vista politico non ha effetti molto diversi.

Pertanto, il problema delle limitazioni di sovranità non si pone tanto sul piano giuridico, quanto su quello politico; in questo senso, è possibilissimo che i cosiddetti «protocolli segreti» non esistano o che non contengano nulla che vada in questo senso, ma ciò non cambierebbe assolutamente nulla.

In fondo: non è sulla base delle clausole del Trattato di Varsavia³⁹¹ che si realizzava l'annullamento dell'indipendenza dei Paesi dell'Europa Orientale rispetto all'URSS, ma sulla base del brutale rapporto di forze, per il quale il Paese con velleità autonomistiche veniva semplicemente invaso da colonne di carri armati.

E, dunque, questo ci porta ad affrontare il merito delle eventuali limitazioni ed il soggetto che le poneva in essere.

2) *La definizione dell'oggetto delle limitazioni di sovranità.*

Occorre stabilire in cosa si concretassero le eventuali limitazioni di sovranità. Indichiamo due possibili campi di applicazione:

a) politica estera: proibizione di condurre una politica estera autonoma anche per materie non vincolate dall'appartenenza alla NATO, limiti alla possibilità di concludere accordi economici con partner estranei all'Alleanza;

³⁹⁰ Quantomeno per non aver promosso azione penale, pur avendo notizia di comportamenti delittuosi.

³⁹¹ Che, anzi, era assai garantista in termini di rispetto dell'indipendenza nazionale, non ingerenza ecc.

b) politica interna: obbligo di includere determinati partiti nella coalizione governativa e/o escluderne altri.

Per quanto attiene al primo punto, non sembra che si possa parlare di limitazioni che siano andate al di là di quelle necessariamente rivenienti dall'adesione al Patto Atlantico. Ovviamente, occorre considerare le diverse fasi del cinquantennio repubblicano e i diversi ambiti della politica internazionale, ma parlare di una «Bulgaria della Nato» non sembra che abbia molto senso.

Infatti, se è vero che in diverse occasioni il nostro Paese si è appiattito sulla linea atlantica in generale ed americana in particolare, è anche vero che, nella maggior parte dei casi, si è trattato di un allineamento più rituale che concreto: in occasione della guerra di Corea, l'Italia fu un propagandista solerte delle ragioni occidentali, ma, dal punto di vista bellico il suo impegno – dopo reiterate sollecitazioni da parte americana – si concretò nell'invio di un ospedale da campo.

Così come, peraltro, non mancano materie nelle quali l'Italia ha seguito indirizzi politici propri in dissonanza con quelli atlantici, come, in particolare, per quanto ha attinenza con l'approvvigionamento energetico³⁹². Ugualmente, nel caso del Trattato di non proliferazione nucleare, l'Italia assunse una posizione ripetutamente in contrasto con quella americana.

Né si può dire che siano mancati ministri degli esteri capaci di esprimere un disegno coerente di politica estera fortemente autonomo, come Fanfani o Nenni³⁹³.

Pertanto, non sembra che sia stato questo il campo in cui si sia manifestata con maggior forza la pressione americana³⁹⁴.

³⁹² Non ci sembra perfettamente un caso che l'Italia sia il Paese più filo-arabo dell'Alleanza atlantica.

³⁹³ Nenni assunse posizioni fortemente in contrasto con gli indirizzi dell'Amministrazione americana in riferimento alla questione greca, al riconoscimento della Cina Popolare, alla guerra del Vietnam. Anche Fanfani, a proposito della situazione vietnamita assunse posizioni assai sgradite agli USA, al punto da provocare le dimissioni per protesta, del nostro ambasciatore a Washington, Fenoaltea, che si ritenne scavalcato. E proprio il caso Fenoaltea ci suggerisce una riflessione: le spinte autonomistiche manifestate dall'Italia sono, in genere, venute da alcuni Ministri degli esteri di personalità particolarmente spiccate, mentre i quadri della nostra diplomazia si sono mostrati mediamente più ligi ad una maggiore ortodossia atlantica. È un aspetto che, probabilmente, meriterebbe di essere indagato con maggior cura di quanto non sia accaduto sinora. Anche per questo, il discorso di Mammarella o giudizi come quelli di Baget Bozzo non ci sembrano condivisibili perché ingenerosi e troppo schematici. Il che non vuol dire che siano mancate pagine di subalternità italiana al suo maggiore alleato sino al più indecoroso servilismo: il discorso delle basi militari concesse alla NATO ed anche agli americani in quanto tali è certamente una di queste pagine. Ma sarebbe un errore trarre conclusioni generali da questi episodi.

³⁹⁴ Se, poi, si vuol fare riferimento alla permanenza dell'Italia nell'Alleanza Atlantica, occorre ricordare che essa è stata scelta liberamente dal nostro Paese e che i partiti favorevoli alla permanenza in tale Alleanza hanno sempre ottenuto una larga maggioranza parlamentare. Si può dissentire da quella scelta e sui modi della sua attuazione ma non è certo questo l'argomento per dimostrare un difetto di sovranità italiana.

Per quanto attiene al secondo punto, possiamo dire che le pressioni americane sono sempre state molto blande circa l'inclusione nel Governo di questo o quell'alleato minore della DC³⁹⁵, in qualche caso esse sono state esercitate a favore dei socialdemocratici, ma in nessun caso risulta di pressioni particolarmente «pesanti».

Segnali contrastanti dagli USA vennero a proposito dell'apertura ai socialisti, con settori favorevoli ed altri ostili ad essa³⁹⁶.

È stata, invece, univoca, chiara ed aperta l'ostilità degli americani ad ogni consociazione del PCI al Governo. Questo è, in sé, del tutto legittimo: è del tutto lecito che il Governo di un Paese possa formarsi un giudizio politico sul Governo di un Paese alleato in base alla sua composizione politica e ritenere alcuni partiti propri avversari, atteggiandosi in modo conseguente.

Il problema che si pone è quello dei modi attraverso i quali gli USA hanno espresso questa loro ostilità e delle misure che avrebbero assunto nel caso di una partecipazione comunista al Governo.

Ipotizziamo una serie di possibili azioni di intensità decrescente:

- a) invasione militare;
- b) appoggio alla secessione di alcune regioni del Paese;
- c) stimolazione di un colpo di Stato o di una guerra civile;
- d) espulsione dall'Alleanza, sanzioni economiche, isolamento internazionale.

Possiamo escludere tranquillamente la prima ipotesi: tale pericolo vi fu, probabilmente, solo nel 1948³⁹⁷, ma già a partire dalle elezioni del 1953 tale ipotesi appare non realistica³⁹⁸.

Anche la seconda non appare probabile: l'ipotesi di staccare la Sicilia o la Sardegna per farne la base di un Governo «amico» – sul modello di quanto fatto in Corea o Vietnam – fu presa effettivamente in considerazione nel 1948, ma successivamente essa venne abbandonata o, per lo meno, nulla autorizza a pensare che essa fosse fra i piani atlantici per l'Italia.

Più consistente appare la terza ipotesi, ma, anche in questo caso, occorre considerare il momento storico escludendo ogni facile automatismo.

Infatti, occorre ricordare che gli americani «digerirono» la presenza comunista al Governo in Portogallo (1975) e in Francia (1981-1984), o ac-

³⁹⁵ Essendo, ovviamente, scontato che nessun Governo avrebbe potuto essere costituito senza questo partito.

³⁹⁶ Sul punto rinviamo a U. GENTILONI-SILVERI «*L'Italia e la Nuova Frontieria*», il Mulino, Bologna 1998 ed a L. NUTI «*Gli Stati Uniti e l'apertura a sinistra*» Laterza, Roma-Bari 1999.

³⁹⁷ Rinviamo alle risoluzioni del Nsc in proposito.

³⁹⁸ Invasioni militari omologhe a quelle compiute dall'URSS a Budapest, Praga o Kabul, sono state effettivamente compiute dagli USA (Santo Domingo 1965, Grenada 1983, Panama 1990, ecc.) ma mai in Paesi appartenenti all'Alleanza Atlantica. È abbastanza evidente che un simile passo avrebbe avuto ripercussioni disastrose sugli altri alleati, ed inoltre sarebbe stato assai difficile far accettare una decisione del genere alla propria opinione pubblica: è uno dei vantaggi di un sistema democratico rispetto ad uno totalitario.

cettarono la presidenza di Andreas Papandreu in Grecia negli anni Ottanta³⁹⁹ senza reazioni particolari.

Viceversa, nel 1967, di fronte al rischio di una vittoria elettorale dell'Unione di Centro di Giorgio Papandreu⁴⁰⁰, la CIA appoggiò – istigò – i colonnelli greci a fare il colpo di Stato del 21 aprile.

Forti sospetti, inoltre, si appuntano sul servizio segreto americano in relazione agli attentati dell'OAS contro De Gaulle⁴⁰¹, così come esistono pesanti indizi che il «piano Chaos» venne pensato innanzitutto in funzione anti-gaullista a seguito della fuoriuscita francese dalla NATO.

Dunque, nella determinazione della reazione americana e, soprattutto, delle sue modalità, hanno influito molti fattori come il Paese in questione (altro è la piccola Grecia, altro è la Francia), il momento storico (il 1948 non è il 1975), il tipo di coalizione governativa da contrastare (in Francia i comunisti non erano egemoni, ma secondi ai socialisti).

Forse, negli anni Ottanta, una simile evenienza in Italia avrebbe provocato misure di pressione economica, la sospensione dall'Alleanza⁴⁰², ma se ciò si fosse prospettato sino alla metà degli anni Sessanta, la reazione degli americani sarebbe stata con ogni probabilità assai più dura e tutto lascia pensare che essa avrebbe potuto culminare nel tentativo di un colpo di Stato.

Dato che l'evento-presupposto non si è dato, possiamo solo formulare ipotesi nelle quali occorre tener conto di molte variabili.

Ad esempio, quando, negli anni a cavallo fra il 1965 ed il 1975, l'ipotesi di un inserimento del PCI nell'area governativa andò prendendo corpo, gli USA, che pure mantenevano intatte le ragioni di ostilità a tale evenienza, dovettero misurarsi con una situazione ambientale meno favorevole (appartenenza dell'Italia alla Comunità Europea e possibili reazioni sfavorevoli degli altri alleati; maggiore forza organizzativa delle sinistre, con conseguenti maggiori pericoli del cronicizzarsi di una guerra civile, unità sindacale, ecc.), e reagirono innanzitutto moltiplicando le misure «preventive» per scongiurare il temuto evento (pressioni sui partiti moderati⁴⁰³, tentativi di organizzare una nuova scissione sindacale, finanziamento alla stampa moderata ed ai gruppi dell'estrema destra, ecc.).

³⁹⁹ E, dopo il periodo della dittatura dei colonnelli, Papandreu non era certo l'interlocutore più ben disposto che si potesse immaginare.

⁴⁰⁰ Personaggio, peraltro, assai più moderato del figlio Andreas.

⁴⁰¹ D'altra parte, la stessa decisione di De Gaulle di uscire dalla NATO fu basata in larga parte sul dubbio che gli americani potessero sfruttare i rapporti di collaborazione militare per ispirare un colpo di Stato.

⁴⁰² Per quanto nulla vietò, sul piano del diritto internazionale, ad uno o più Paesi di rivedere la propria posizione verso un altro Paese, sulla base di valutazioni quali la costituzione di un Governo, che includa forze politiche sgradite, è però evidente che un simile atteggiamento – in particolare ove esso venga adottato unitariamente e contemporaneamente da tutti, o gran parte, dei membri dell'Alleanza – si traduce di fatto in una pressione tendente a forzare la scelta della coalizione governativa in un senso piuttosto che in un altro. Va però detto che questo è esattamente quanto sta facendo in questo momento l'Unione Europea nei confronti dell'Austria.

⁴⁰³ L'appoggio alla scissione socialdemocratica del luglio 1969 va esattamente in questo senso.