

# Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche  
Università Cattolica del Sacro Cuore

ISSN: 2239-7302



ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE



2  
2011

# Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche  
Università Cattolica del Sacro Cuore

2

---

2011

# Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche  
Università Cattolica del Sacro Cuore

Anno I - 2/2011

Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 355 del 27.06.2011

DIRETTORE RESPONSABILE

Massimo de Leonardis

COMITATO EDITORIALE

Romeo Astorri, Paolo Colombo, Massimo de Leonardis (Direttore), Ugo Draetta,  
Vittorio Emanuele Parsi, Valeria Piacentini Fiorani

SEGRETARIO DI REDAZIONE

Gianluca Pastori

I *Quaderni* sono liberamente scaricabili dall'area web agli indirizzi [www.educatt/libri/QDSP](http://www.educatt/libri/QDSP) e [http://dipartimenti.unicatt.it/scienze\\_politiche\\_1830.html](http://dipartimenti.unicatt.it/scienze_politiche_1830.html)

È possibile ordinare la versione cartacea:

on line all'indirizzo [www.educatt.it/libri](http://www.educatt.it/libri); tramite fax allo 02.80.53.215 o via e-mail all'indirizzo [librario.dsu@educatt.it](mailto:librario.dsu@educatt.it) (una copia € 15; abbonamento a quattro numeri € 40).

Modalità di pagamento:

- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo - IBAN: IT 06 W 03309 03200 211609500166;
- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Monte dei Paschi di Siena- IBAN: IT 08 D 01030 01637 0000001901668;
- bollettino postale intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica su cc. 17710203

© 2011 EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica

Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215

e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (*produzione*); librario.dsu@educatt.it (*distribuzione*)

web: [www.educatt.it/libri](http://www.educatt.it/libri)

ISBN: 978-88-8311-879-1

ISSN: 2239-7302

In copertina: MARTIN WALDSEEMÜLLER (1470 ca.-post 1522), *Mappa della terra*, 1507. Edito a Saint-Die, Lorena, attualmente alla Staatsbibliothek di Berlino - © Foto Scala Firenze

*La mappa disegnata nel 1507 dal cartografo tedesco Martin Waldseemüller, la prima nella quale il Nuovo Continente scoperto da Cristoforo Colombo è denominato "America" e dichiarata nel 2005 dall'UNESCO "Memoria del mondo", è stata scelta come immagine caratterizzante dell'identità del Dipartimento, le cui aree scientifiche hanno tutte una forte dimensione internazionalistica.*

# Indice

I Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche  
dell'Università Cattolica del Sacro Cuore.....5

## PARTE I

### ATTI DEL CONVEGNO

*150 anni di Unità d'Italia: aspetti istituzionali*

Università Cattolica del Sacro Cuore – 10 maggio 2011

Presentazione del Direttore  
del Dipartimento di Scienze Politiche.....11

La monarchia dal liberalismo al fascismo.

La storia istituzionale.....15  
DI PAOLO COLOMBO

La monarchia dal liberalismo al fascismo.

La storia politica.....33  
DI FRANCESCO PERFETTI

La politica estera. Forze politiche e diplomazia di fronte  
alle cesure nella storia d'Italia.....47  
DI MASSIMO DE LEONARDIS

La Questione Romana .....65  
DI ROBERTO DE MATTEI

I rapporti tra Stato e Chiesa dal Risorgimento alla Repubblica  
tra separazione e conciliazione.....79  
DI GIOVANNI B. VARNIER

L'identità cattolica dell'Italia, il Risorgimento  
ed il compito educativo della Chiesa.....93  
DI S.E. REV.MA MONS. LUIGI NEGRI

Le Forze Armate: il quadro istituzionale.....	101
DI MARIO SCAZZOSO	
Le Forze Armate. Dall'Armata Sarda al Regio Esercito (1861-1914).....	115
DI PIETRO DEL NEGRO	
Le Forze Armate. La Regia Marina (1861-1914).....	129
DI PIER PAOLO RAMOINO	

PARTE II  
MISCELLANEA

Quale futuro per l'Eurozona e l'Unione Europea? .....	157
DI UGO DRAETTA	
Libertà religiosa e dottrina di Monroe. La Santa Sede e il Messico alla VI Conferenza panamericana (Avana, 1928) .....	169
DI PAOLO VALVO	
<i>Gli Autori</i> .....	207
<i>Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore. Membri di prima afferenza</i> .....	215

# La politica estera. Forze politiche e diplomazia di fronte alle cesure nella storia d'Italia

di MASSIMO DE LEONARDIS

## Gli spartiacque della politica estera italiana

I grandi spartiacque della politica estera italiana non coincidono pienamente con quelli della politica interna. A partire dall'unificazione nel 1861 furono gli anni 1943-45, non la Grande Guerra o l'avvento del Fascismo, a segnare una svolta fondamentale nella storia della politica estera italiana<sup>1</sup>.

Due tra i più importanti diplomatici italiani del secondo dopoguerra hanno posto l'accento sull'importanza dello spartiacque del 1943. Nel 1967 Pietro Quaroni scriveva: «L'armistizio del 1943 non è stato solo il crollo della politica estera fascista, è stato, se si vuole, il crollo di tutta la politica estera italiana che, più o meno vagamente,

---

<sup>1</sup> Si giustifica quindi un'opera sul periodo dal 1870 al 1940 come quella di C. J. Lowe – F. Marzari, *Italian Foreign Policy 1870-1940*, London, 1975. Sull'intero periodo dall'unificazione agli anni più recenti cfr. G. Mammarella – P. Cacace, *La politica estera dell'Italia. Dallo Stato unitario ai giorni nostri*, Roma-Bari, 2006 e L. Saiu, *La politica estera italiana dall'Unità a oggi*, Roma-Bari, 1999. Sui differenti periodi, opere generali sono: A. Arisi Rota, *Diplomazia del ventennio*, Milano, 1990; P. Cacace, *Venti anni di politica estera italiana (1943-1963)*, Roma, 1986; E. Declava, *L'Italia e la politica internazionale dal 1870 al 1914 l'ultima fra le grandi potenze*, Milano, 1974; M. de Leonardis (a cura di), *Il Mediterraneo nella politica estera italiana del secondo dopoguerra*, Bologna, 2003; L.V. Ferraris, *Manuale della politica estera italiana (1947-1993)*, Roma-Bari, 1996; P. Pastorelli, *Dalla prima alla seconda guerra mondiale. Momenti e problemi della politica estera italiana 1914-1943*, Milano, 1997; Id., *La politica estera italiana del dopoguerra*, Bologna, 1987; A. Torre, *La politica estera italiana dal 1870 al 1914*, Bologna, 1960; L. Tosi (a cura di), *L'Italia e le organizzazioni internazionali. Diplomazia multilaterale nel Novecento*, Padova, 1999; A. Varsori, *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Roma-Bari, 1999; Id. (a cura di), *La politica estera italiana nel secondo dopoguerra (1943-1957)*, Milano, 1993. In inglese cfr. M. de Leonardis (a cura di), *Italy's Foreign and Security Policy after the Second World War*, numero monografico di *UNISCI Discussion Papers*, n. 25, January 2011, all'indirizzo Internet <http://www.ucm.es/info/unisci/revistas/UNISCI%20DP%2025%20%20NUMERO%20ENTERO.pdf>.

era stata seguita dal Regno d'Italia, dal momento del suo inizio»<sup>2</sup>. Nel 1993 Sergio Romano osservava che gli avvenimenti del 1943 dimostrarono che «l'Italia non poteva né badare da sola alla propria sicurezza né dare un contributo determinante alla difesa del proprio territorio»<sup>3</sup>.

Era la fine dell'Italia come Grande Potenza, un rango che era invece stato confermato dalla vittoria nella Grande Guerra. In realtà la fine dell'Italia come Grande Potenza era già avvenuta con il fallimento dell'idea mussoliniana di «guerra parallela» e la satellizzazione dell'Italia da parte della Germania, dopo gli insuccessi delle campagne in Grecia ed in Africa Settentrionale. Comunque, la Seconda Guerra Mondiale diede vita ad un sistema internazionale allo stesso tempo bipolare e non omogeneo, nel quale il concetto di Grande Potenza perdeva valore rispetto a quello di Superpotenza, mentre il confronto tra i due blocchi nella Guerra Fredda rese pressoché impossibile per l'Italia giocare il suo tradizionale ruolo di «ago della bilancia».

Nella sua storia unitaria, l'Italia ha sostanzialmente visto prevalere nella sua classe di governo due culture di politica estera. Durante la monarchia liberale ed il Fascismo vi fu una piena adesione ai concetti ed alle prassi della diplomazia tradizionale: politica di potenza, gioco delle alleanze, forte difesa dell'interesse nazionale, diplomazia delle cannoniere, conquista di colonie, ecc. Se l'Italia parve esagerare in cinismo, nazionalismo (il «sacro egoismo») e machiavellismo, ciò dipese dalla sua condizione di ultima arrivata che doveva farsi spazio. Come rileva Hans J. Morgenthau, la politica estera dell'Italia ha talvolta ottenuto «solo la condanna morale, e non il rispetto, che politiche del tutto simili avevano comportato alla Gran Bretagna»<sup>4</sup>, unicamente perché la sua potenza era inferiore a quella di Londra.

---

<sup>2</sup> P. Quaroni, *Chi è che fa la politica estera in Italia*, in M. Bonanni (a cura di), *La politica estera della Repubblica Italiana*, vol. III, Milano, 1967, p. 810.

<sup>3</sup> S. Romano, *Guida alla politica estera italiana*, Milano, 1993, pp. 5-6.

<sup>4</sup> H.J. Morgenthau, *Politica tra le nazioni: la lotta per il potere e la pace*, tr. it., Bologna, 1997, p. 298.

### **L'Italia unita: un popolo «di poeti, di artisti, di eroi, di santi, di navigatori, di trasmigratori»<sup>5</sup> o di «traditori»?**

Com'è noto, l'unità d'Italia si compì, più che per la forza delle armi, come nel caso tedesco, grazie all'abilità diplomatica di Camillo Benso Conte di Cavour. Il Veneto e Roma furono conquistati sfruttando le vittorie della Prussia sull'Austria e sulla Francia. È di Harold Nicolson la considerazione che «lo scopo della politica estera italiana ... [fu] l'acquisizione sul terreno diplomatico di un'importanza maggiore di quella che possa esserle assicurata dalla sua potenza reale. Essa è pertanto l'antitesi del sistema tedesco [si parla ovviamente della Germania bismarckiana e guglielmina], poiché invece di basare la diplomazia sulla potenza, basa la potenza sulla diplomazia. È l'antitesi del sistema francese, poiché invece di sforzarsi di assicurarsi degli alleati stabili contro un nemico permanente, considera i suoi alleati e i suoi nemici intercambiabili. ... La sua concezione dell'equilibrio di potenza ... non è identica a quella britannica; infatti ... in Italia essa è intesa come quel particolare equilibrio di forze che le consenta di far inclinare col proprio peso l'ago della bilancia»<sup>6</sup>. Di qui la politica dei «giri di valzer» (von Bülow, 1902), del «peso determinante» (Dino Grandi, 1932), e, in un rigido contesto bipolare che con consentiva i più ampi margini di manovra dei periodi precedenti, il *neatlantismo* (1955-1960), che, pur nella piena fedeltà alla NATO, doveva consentire di svolgere un ruolo di protagonista nel Mediterraneo<sup>7</sup>.

«L'Italia non è uno Stato serio; essa dovrebbe produrre pittori, musicisti, cantanti e ballerini, quello è il suo vero ruolo», confidò il Cancelliere tedesco Bismarck all'ambasciatore francese nel 1880<sup>8</sup>; oggi forse aggiungerebbe alla lista stilisti e calciatori. Nel suo *Dictionnaire des idées reçues*, Gustave Flaubert annovera questa affermazione:

<sup>5</sup> Discorso del Duce in occasione dell'inizio della guerra d'Etiopia, 2.10.1935, in *Opera omnia di B. Mussolini*, a cura di E. e D. Susmel, vol. XXVII, *Dall'inaugurazione della Provincia di Littoria alla proclamazione dell'Impero: 19 dicembre 1934-9 maggio 1936*, Firenze, 1959, pp. 158 e ss.

<sup>6</sup> H.G. Nicolson, *Storia della diplomazia*, tr. it., Milano, 1995, pp. 161-62.

<sup>7</sup> Sul neatlantismo vanno segnalati alcuni studi specifici: E. Martelli, *Altro atlantismo. Fanfani e la politica estera italiana 1958-1963*, Milano, 2008; M. de Leonardis, *La politica estera italiana, la NATO e l'ONU negli anni del neatlantismo (1955-1960)*, in *L'Italia e le organizzazioni internazionali*, cit., pp. 201-33; Id., *L'Italia nella NATO*, in A. Giovagnoli – L. Tosi (a cura di), *Amintore Fanfani e la politica estera italiana*, Venezia, 2010, pp. 130-147.

<sup>8</sup> Cit. in Lowe-Marzari, *op. cit.*, p. 20.



«Italiens – Tous (musiciens) traîtres»<sup>9</sup>. «L'Italia non starà mai con nessuno, tradirà sempre, fino al momento in cui, liberatasi dei politici e dei giornalisti, si rassegnerà ad essere uno Stato di secondo piano, felice a suo modo», aveva scritto nel 1870 un altro francese, Ernest Renan, deluso che l'Italia non fosse andata in soccorso del suo Paese<sup>10</sup>.

Vi è forse incompatibilità tra l'eccellenza artistica e una degna politica estera? Una stima dell'UNESCO attribuisce all'Italia il 35-40% dell'intero patrimonio mondiale archeologico, architettonico, storico-artistico e documentario, senza contare le opere di artisti italiani collocate all'estero. L'Italia non gode però di una grande reputazione in campo diplomatico. «Nel prevalere della cultura e della forma pura sulla virtù, cioè della letteratura sulla morale, dell'arte sulla coscienza civica Balbo aveva visto il decader dell'Italia fra Trecento e Settecento. Cavour era, solitamente, di identico sentire»<sup>11</sup>. «L'arte ci uccide», esclamava nel 1861 in Parlamento il Generale Giacomo Durando<sup>12</sup>, che fu anche Ministro degli Esteri, rimpiangendo implicitamente che tutta l'Italia non fosse più militare e più austera come il suo Piemonte. A sua volta, uno dei più illustri storici militari italiani del XX secolo, Piero Pieri, sembra suggerire che la crisi militare dell'Italia del Rinascimento fosse in qualche modo una condizione necessaria dello sviluppo della nostra civiltà artistica<sup>13</sup>. L'unità d'Italia si realizzò proprio grazie alla dinastia guerriera che regnava in Piemonte, l'unica nella penisola con forti e ancor vive tradizioni militari, ma, almeno nei suoi Sovrani più recenti, ad eccezione di Umberto II, di scarsa sensibilità artistica. «La tradizione vera, quella più importante per un Paese è quella militare. Dante Alighieri non ha fatto l'Italia ... ma le baionette l'hanno fatta», confidò il Re Vittorio Emanuele III al suo aiutante di campo<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> G. Flaubert, *Le dictionnaire des idées reçues*, a cura di E.-L. Ferrère, Parigi, 1913, p. 77.

<sup>10</sup> Cit. in R. Petriagnani, *Neutralità e alleanza: le scelte di politica estera dell'Italia dopo l'Unità*, Bologna, 1987, p. 40.

<sup>11</sup> F. Chabod, *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896*, vol. I, Bari, 1971, p. 230.

<sup>12</sup> *Ibidem*, ove così è descritto il pensiero di Durando: «La storia degli insuccessi nel risorgimento della nazionalità italiana è la storia del continuo riaffiorare degli idoli dell'antichità, cioè dell'imporsi del genio artistico sul genio politico, a danno della patria» (*ibi*, p. 229).

<sup>13</sup> P. Pieri, *La crisi militare italiana nel Rinascimento nelle sue relazioni con la crisi politica ed economica*, Napoli, 1934.

<sup>14</sup> S. Scaroni, *Con Vittorio Emanuele III*, Verona, 1954, p. 92.

L'Italia fino alla Prima Guerra Mondiale è stata descritta come «l'ultima delle Grandi Potenze», perché se da un lato ragioni ideali (il mito della «terza Roma») e la sua posizione geopolitica (importante sia dal punto di vista continentale, con la pianura Padana, contesa da tutte le guerre dalla fine del secolo XV, sia marittimo, che separa Mediterraneo Occidentale ed Orientale, la spingevano ad un ruolo da Grande Potenza, altre ragioni pratiche (scarsità di materie prime, debole economia) e ideali (una compagine nazionale giovane e divisa, innanzi tutto dalla questione romana) la ponevano in una condizione inferiore a quella delle altre Grandi Potenze<sup>15</sup>.

Dopo l'Unità, la Sinistra storica, soprattutto con Francesco Crispi, sopravvalutando l'importanza militare del Risorgimento e quindi la forza del nuovo Regno, sostenne una politica estera più aggressiva; la Destra storica, erede di Cavour e consapevole delle circostanze «fortunate» che avevano consentito l'unificazione, predicava la necessità di una politica estera cauta, del «piede in casa», sostenuta da Emilio Visconti Venosta, più volte Ministro degli Esteri<sup>16</sup>.

L'aspirazione alla grandezza e alla gloria militare era comunque diffusa in tutta la classe politica risorgimentale, a parte quelli che Chabod definisce gli «anti-romani»<sup>17</sup>. Una delle motivazioni del Risorgimento era stata proprio quella di riscattare l'Italia da uno dei luoghi comuni della polemica contro l'Italia della Controriforma e pre-unitaria, sintetizzabile nei detti «Franza o Spagna basta che se magna» e «gli italiani non si battono»<sup>18</sup> e bene espressa in una delle poesie meno belle di Giacomo Leopardi, il Canto *All'Italia*<sup>19</sup>: «O patria mia, vedo le mura e gli archi/E le colonne e i simulacri e l'erme/Torri degli avi nostri,/ Ma la gloria non vedo,/Non vedo il lauro e il ferro ond'eran carichi/I nostri padri antichi...».

<sup>15</sup> Cfr. Decleva, *op. cit.*, G. Salvemini, *La politica estera dell'Italia dal 1871 al 1914*, Firenze, 1944, p. 19.

<sup>16</sup> Cfr. Chabod, *op. cit.*, pp. 593-649.

<sup>17</sup> *Op. cit.*, cap. secondo, § IV.

<sup>18</sup> Non è questa la sede per mostrare l'infondatezza del pregiudizio e le contraddizioni di coloro che lo sostenevano (per una breve confutazione cfr. il mio *Le insorgenze antifrancesi nella storia d'Italia*, Chieti, 2002).

<sup>19</sup> Quella in cui il poeta esprimeva un velleitario anelito guerriero: «... L'armi, qua l'armi: io solo/Combatterò, procomberò sol io» (G. Leopardi, *Canti, Classici Italiani. Novissima Biblioteca*, diretta da F. Martini, Serie I, vol. XV, Milano, s.d., canto IV, pp. 47-48).

Il grande storico dell'antichità Theodor Mommsen chiedeva a Quintino Sella nel 1871: «Ma cosa intendete fare a Roma? Questo ci inquieta tutti: a Roma non si sta senza avere dei propositi cosmopoliti»<sup>20</sup>. «L'idea di Roma», magistralmente indagata da Chabod<sup>21</sup>, sarebbe poi divenuta la «malattia romana», il «cancro romano-imperiale»<sup>22</sup>, sviluppato dal Fascismo. Come proclamava il *Canto degli italiani* di Goffredo Mameli, l'Italia doveva cingersi dell'«elmo di Scipio», poiché la «vittoria» era «schiava di Roma».

La vittoria nella Grande Guerra sembrò consacrare definitivamente il ruolo di Grande Potenza dell'Italia. A ben vedere però nella fluida situazione post-bellica non vi erano ruoli assicurati e la scomparsa, fino all'avvento di Hitler, di schieramenti antagonisti impediva all'Italia di fare l'ago della bilancia, riducendone l'importanza. La politica estera dell'Italia fascista ebbe elementi di forte continuità con quella precedente e può essere divisa in due periodi: 1) 1922-1929, prevalenza della politica interna sulla politica estera, sia per la necessità di consolidare il regime, sia per l'incertezza della situazione internazionale. 2) 1929-1939, prevalenza della politica estera, perché la rinascita del pericolo tedesco, con l'avvento di Hitler, offrì spazi di manovra all'Italia<sup>23</sup>.

Le Forze Armate e la diplomazia accolsero l'avvento di Mussolini come un'opportunità per uscire dal caos e dall'instabilità politica e perseguire con più energia e continuità, grazie ad un governo forte, i tradizionali obiettivi nazionali dell'Italia. Però il Fascismo s'imbarcò poi in una politica aggressiva, senza fornire mezzi adeguati alle Forze Armate né promuovere alcuna collaborazione interforze, anche per la mancanza di uno Stato Maggiore Generale degno di questo nome. Il Fascismo indicava nei valori e nello stile di vita militari un modello per l'intera nazione, anche se Mussolini «nutrì sempre nell'intimo

<sup>20</sup> Chabod, *op. cit.*, vol. I, p. 221.

<sup>21</sup> *Ibi*, pp. 215-374. Si veda anche il capitolo «I miti di Roma», nel corposo *pamphlet* di G.A. Borgese, *Golia. Marcia del Fascismo*, Verona, 1946, pp. 29-35.

<sup>22</sup> Le due espressioni rispettivamente in O. Barié, *Appunti di Storia delle relazioni e delle istituzioni internazionali*, fasc. VIII, 1919-1929, Milano, 1975, p. 241 (sulla scorta di Chabod) e G. Rumi, *L'imperialismo fascista*, Milano, 1974, p. 28.

<sup>23</sup> Cfr. R. De Felice, *Mussolini il duce*, vol. I. *Gli anni del consenso 1929-1936*, Torino, 1974, p. 323. Una periodizzazione leggermente diversa nelle date, ma simile per la sostanza dell'analisi, è proposta da C.M. Santoro, *La politica estera di una media potenza. L'Italia dall'Unità ad oggi*, Bologna, 1991, p. 168.

– osserva De Felice<sup>24</sup> – un sentimento di insuperabile ostilità e diffidenza verso la “casta militare”. Alla retorica guerriera non corrispose una politica militare che adeguasse all’ambiziosa politica estera di Mussolini la preparazione delle Forze Armate. Le spese militari dal 1923 al 1931 e soprattutto dal 1931 furono inferiori a quelle del periodo 1913-14. Nei momenti più difficili della crisi economica, il Duce ricorse ai bilanci militari per combattere la disoccupazione. In una lettera del 5 giugno 1930 al Ministro della Guerra Generale Pietro Gazzera, Mussolini scriveva sollecitando «un programma di lavori ... dico *lavori*, non armamenti o dotazioni, cioè – strade ponti, ferrovie, caserme, postazioni, ecc., in modo da occupare una quantità notevole di mano d’opera. Si tratta di *lavori pubblici militari*»<sup>25</sup>. Inoltre Mussolini, per la sua formazione ideologica, nel rapporto tra uomo e macchina sopravvalutava l’importanza del primo e sottovalutava la seconda<sup>26</sup>. La parola d’ordine degli «otto milioni di baionette» è in proposito emblematica della sua incomprensione del carattere industriale della guerra moderna.

### **La politica estera italiana dopo la Seconda Guerra Mondiale: tra rottura e continuità**

Il crollo della tradizionale politica estera dello Stato italiano rese necessario ricostruirla su nuove basi, tenendo anche conto del contesto internazionale drasticamente mutato. La classe di governo e gli antifascisti ebbero due illusioni parallele sulla possibilità di realizzare con danni limitati il cambio di campo del 1943. Il Re e la classe di governo si illusero che attuare un «rovesciamento delle alleanze» potesse essere indolore come nel ’700; gli antifascisti che l’Italia democratica non sarebbe stata chiamata a pagare per la guerra “fascista”, così come la Francia del restaurato Luigi XVIII era stata trattata generosamente nel 1814, senza punirla per le

---

<sup>24</sup> R. De Felice, *Mussolini l’alleato*, vol. I. *L’Italia in guerra 1940-1943*, t. 1. *Dalla guerra «breve» alla guerra lunga*, Torino, 1996, p. 52.

<sup>25</sup> *Ibi*, p. 14, n. 1.

<sup>26</sup> Cfr. G. Rochat, *L’esercito italiano da Vittorio Veneto a Mussolini (1919-1925)*, Bari, 1967; M. Mazzetti, *La politica militare italiana fra le due guerre mondiali (1918-1940)*, Salerno, 1974.

colpe della Rivoluzione e dell'Impero napoleonico. I tempi ed il carattere del sistema internazionale erano però cambiati.

Prima tappa di questa ricostruzione fu il periodo (1943-45) della «cobelligeranza» con gli ex nemici, durante il quale nell'aprile 1944 l'Italia compì un piccolo «giro di valzer», ristabilendo piene relazioni diplomatiche con l'Unione Sovietica, il che provocò l'irritazione degli anglo-americani<sup>27</sup>. Dal punto di vista formale e giuridico il termine di questa fase coincise con la firma e la ratifica del trattato di pace del 10 febbraio 1947 (anche se le ultime eredità della sconfitta furono eliminate solo nel 1955), che sancirono il recupero formale della libertà d'azione dell'Italia in campo internazionale, non solo perché posero fine allo stato di guerra ed ai residui controlli alleati sul governo ed il territorio italiani, ma anche perché, firmato il trattato di pace, si poteva rompere il sistema del governo esapartito, uscendo da quel ciellenismo che «sterilizzava ogni possibilità di una politica estera italiana»<sup>28</sup>. Ciò avvenne giusto in tempo per poter aderire al piano Marshall.

In effetti, quale politica estera poteva avere un governo il cui Ministro degli Esteri Alcide De Gasperi nel telegramma del 1° maggio 1945 alle rappresentanze italiane a Mosca, Washington, Londra e Parigi, affermava: «Ingresso truppe jugoslave oltre frontiera orientale e a Trieste non giustificato né da ragioni militari, né politiche, né morali»<sup>29</sup>. Ciò mentre il PCI, che faceva parte del governo, invitava ad accogliere i partigiani di Tito come «liberatori»<sup>30</sup>. In un telegramma del 28 giugno 1946 ai nostri rappresentanti a Washington,

<sup>27</sup> Sugli aspetti internazionali (strettamente collegati, ma preminenti rispetto alla politica interna) della «svolta di Salerno», cfr. G. Borzoni, *Renato Prunas diplomatico (1892-1951)*, Soveria Mannelli, 2004, pp. 212-45 e, da ultimo, E. Di Nolfo – M. Serra, *La gabbia infranta: gli alleati e l'Italia dal 1943 al 1945*, Roma-Bari, 2010.

<sup>28</sup> R. Gaia, *L'Italia nel mondo bipolare. Per una storia della politica estera italiana (1943-1991)*, Bologna 1991, p. 86.

<sup>29</sup> *I Documenti Diplomatici Italiani, Decima serie: 1943-1948* (DDI), vol. II, 12 dicembre 1944-9 dicembre 1945, Roma, 1992, n. 163, pp. 226-27.

<sup>30</sup> Cfr. P. Pallante, *Il Partito comunista italiano e la questione di Trieste nella Resistenza*, in «Storia Contemporanea», VII (1976), n. 3, pp. 500-502; R. D'Agata, *La questione di Trieste nella vita politica italiana dalla liberazione al trattato di pace*, in «Storia e Politica», IX (1970), n. 4, pp. 654-55. In generale cfr. M. de Leonardis, *Il problema delle frontiere orientali*, in *L'Italia in guerra. Il 6° anno – 1945*, a cura di R.H. Rainero, Roma, 1996, pp. 277-320; Id., *La questione di Trieste*, in *L'Italia del dopoguerra. Il trattato di pace con l'Italia*, a cura di R.H. Rainero – G. Manzari, Roma, [1998], pp. 95-115; M. Galeazzi, *Togliatti e Tito: tra identità nazionale e internazionalismo*, Roma, 2005.

Londra e Parigi (ma non più a Mosca!),<sup>31</sup> De Gasperi denunciava «la tragedia che si svolge ai danni degli Italiani nella stessa zona (B) che può oggi considerarsi come un vasto campo di concentramento alla Buchenwald». Mentre il PCI negava (e negherà o minimizzerà per decenni) le atrocità del regime Tito. Anche dopo la fine del ciellenismo, «è tuttavia più che sicuro – secondo Carlo Maria Santoro<sup>32</sup> – che in materia di politica estera il principio dell'antifascismo ha avuto solo dei riflessi negativi, perché ha impedito una valutazione realista degli interessi nazionali».

Dal punto di vista politico, assai più rilevante, la vera riabilitazione dell'Italia avvenne il 4 aprile 1949, con l'ingresso nell'Alleanza Atlantica come membro fondatore, sancendo il mutamento di status da nemico sconfitto ad alleato a pieno titolo in poco più di due anni<sup>33</sup>. Durante la Guerra Fredda vi fu una non sempre semplice mediazione tra le esigenze della *Realpolitik* e la cultura di una classe politica che per la sua formazione internazionalistica ed anche per esagerata reazione agli eccessi del Fascismo, ripudiava la vecchia tradizione. La politica estera italiana dal 1947 al 1950 è stata perciò definita come l'inquieto passaggio da una condizione di «Grande Potenza», persa con la sconfitta e comunque largamente svuotata di significato dalla nascita delle Superpotenze, ad una di «potenza democratica»<sup>34</sup>. Con la sconfitta militare e la nascita di una «nuova» Italia, sembrò che si volesse rinunciare alla «politica di potenza» intesa come essenza stessa della diplomazia. «Noi non abbiamo gli strumenti di una politica di potenza, – dichiarò il Ministro degli Esteri Carlo Sforza, annunciando

<sup>31</sup> DDI, vol. III, 10 dicembre 1945 – 12 luglio 1946, Roma, 1993, n. 617.

<sup>32</sup> *Op. cit.*, p. 188.

<sup>33</sup> Sui negoziati che portarono all'adesione italiana cfr. O. Barié, *Gli Stati Uniti, l'Unione Occidentale e l'inserimento dell'Italia nell'Alleanza Atlantica*, in Id., *L'alleanza occidentale. Nascita e sviluppi di un sistema di sicurezza collettivo*, Bologna, 1988, pp. 115-207; Id., *The Final Stage of Negotiations: December 1948 to April 1949*, e A. Varsori, *The First Stage of Negotiations: December 1947 to June 1948*, in E. Di Nolfo (ed.), *The Atlantic Pact Forty Years Later. A Historical Reappraisal*, Berlin-New York, 1991, pp. 41-57 e 19-40; A. Varsori, *La scelta occidentale dell'Italia (1948-1949)*, in «Storia delle Relazioni Internazionali», I (1985), n. 1, pp. 95-160 e n. 2, pp. 303-68; P. Pastorelli, *L'adesione dell'Italia al Patto Atlantico*, in «Storia Contemporanea», XIV (1986), n. 6, pp. 1015-30. Naturalmente l'ingresso nell'Alleanza Atlantica fu reso possibile dalla sconfitta delle sinistre alle elezioni del 18 aprile 1948.

<sup>34</sup> B. Vigezzi, *De Gasperi, Sforza, la diplomazia italiana e la politica di potenza dal trattato di pace al patto atlantico*, in E. Di Nolfo – R.H. Rainero – B. Vigezzi (a cura di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1945-50)*, Milano, 1988, p. 5.

al parlamento l'adesione dell'Italia al Patto Atlantico<sup>35</sup> – né desideriamo averli». Lo stesso modo di pensare si riflette nella risposta di un Ministro della Difesa italiano [Paolo Emilio Taviani] al Maresciallo Montgomery, vice comandante supremo della NATO in Europa: l'Italia è «una grande nazione, e non una grande potenza»<sup>36</sup>.

Questa nuova visione della politica estera si rispecchiò nella Costituzione repubblicana. Vi fu così un ampio consenso, senza la necessità di quei compromessi che caratterizzarono altre parti del testo costituzionale, su alcuni principi che furono poi tradotti in norme costituzionali: «l'esigenza della massima apertura del nostro Stato verso la comunità internazionale; il pacifismo; l'esigenza di proiettare anche sul piano internazionale i valori di libertà e democrazia che si voleva proclamare e salvaguardare nella vita interna dello Stato; il solidarismo internazionale; l'istanza "garantista", ossia la necessità di assicurare che certi momenti della politica estera del nostro Stato venissero "controllati" dal Parlamento»<sup>37</sup>.

Quest'ispirazione internazionalista e "pacifista" della costituzione repubblicana era condivisa, in maniera sincera o strumentale, dai partiti (Democrazia Cristiana, Partito Comunista, Partito Socialista) che contavano quasi l'80% dei seggi all'Assemblea Costituente. Tale impostazione ebbe il suo momento culminante nel primo comma dell'art. 11: «L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali», formula assai simile a quella di uno dei più curiosi documenti della storia diplomatica, quel trattato Briand-Kellogg che nel 1928 aveva messo "fuorilegge" la guerra. La formula fu criticata da alcuni costituenti, non necessariamente conservatori, in nome della *Realpolitik*. Il qualunque Guido Russo-Perez definì «ridicola» la formulazione, essendo ormai l'Italia una «nazione disarmata» e ritenendo difficile distinguere tra guerre giuste ed ingiuste, poiché le prime erano tutte quelle vinte e le seconde quelle perse. L'ex Presidente del Consiglio Francesco Saverio Nitti, quindi un esponente non certo di destra, dichiarò che nessuna costituzione

<sup>35</sup> *Discorso del 15 marzo 1949*, cfr. C. Sforza, *Cinque anni a Palazzo Chigi. La politica estera italiana dal 1947 al 1951*, Roma, 1952, pp. 189 e 234.

<sup>36</sup> Cit. in G. Rumi, *Opportunismo e profezia. Cultura cattolica e politica estera italiana 1946-63*, in "Storia Contemporanea", XII (1981), n. 4-5, p. 811.

<sup>37</sup> A. Cassese, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. I, *Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, p. 465.

di «Paese serio» conteneva un'affermazione del genere e che avrebbe fatto ridere, all'estero, l'idea «che noi che siamo sotto il dominio di fatto di altri popoli e siamo ora deboli e inermi, ci prendiamo il lusso di darci per primi questa specie di obbligo morale»<sup>38</sup>.

Il precetto costituzionale non andava peraltro inteso nel senso di un pacifismo assoluto, ma solo come ripudio delle guerre di aggressione. Altrimenti non si capirebbe, tra l'altro, la costituzionalizzazione dell'obbligo del servizio militare (art. 52), unico caso in cui il testo usa l'aggettivo «sacro», riferendolo al «dovere» della «difesa della Patria», imitando, come fu rilevato all'Assemblea costituente, la carta costituzionale dell'Unione Sovietica. Allo stesso modo, curiosamente in contraddizione con il suo «pacifismo», la Repubblica adottava come proprio inno nazionale il già citato e marziale *Canto degli italiani*, meglio noto come *Fratelli d'Italia*. In effetti, l'Italia repubblicana ha poi largamente utilizzato le sue Forze Armate come strumento primario per valorizzare il suo status nello scenario internazionale.

Importante e significativa era anche la seconda parte dell'art. 11: l'Italia «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo». Essa traeva origine dalla convinzione che i conflitti dell'età contemporanea derivassero in misura notevole dalla sovranità assoluta degli Stati. Si apriva la via all'adesione all'ONU (dove peraltro alcuni Stati, i membri permanenti del Consiglio di sicurezza, sono più uguali degli altri) ed al processo di integrazione europea. Curiosamente, vari tentativi di emendare il testo citando esplicitamente «l'organizzazione europea ed internazionale» furono respinti con motivazioni alquanto pretestuose: che la precisazione era superflua e che occorreva guardare «anche oltre i confini d'Europa»<sup>39</sup>. I Costituenti avevano chiaramente come ideale l'ONU. Eppure, paradossalmente, contro ogni apparente ragionevolezza, l'Italia sarebbe entrata assai prima in un'alleanza militare, sia pure una il cui trattato si richiamava alla carta delle Nazioni Unite, che nell'ONU stessa, lo strumento principale, almeno in teoria, per difendere la pace e la democrazia.

---

<sup>38</sup> *La costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Roma, 1970, vol. I, pp. 398 e 485.

<sup>39</sup> *Ibi*, voll. I, pp. 608-10 e VI, p. 166.



È stato giustamente osservato che in questo dopoguerra «l'Italia ha tentato di perseguire gli scopi della propria politica estera non solo con la politica di potenza, ma anche con strumenti diversi», in particolare attraverso la presenza nelle organizzazioni internazionali. A ciò hanno concorso ragioni strutturali inerenti allo *status* di media potenza dell'Italia («negli organismi multilaterali le medie Potenze possono far meglio valere i loro punti di vista, possono svolgere un ruolo più incisivo e possono esprimere una maggiore influenza negoziale»<sup>40</sup>) e alcune peculiarità della sua situazione politica e diplomatica: la perdita di potenza dopo la sconfitta, la collocazione geopolitica di frontiera, tra est ed ovest e tra nord e sud, il tentativo di trovare spazi di manovra al di fuori del rigido bipolarismo, anche in considerazione della presenza di un forte partito comunista, la cultura internazionalista della classe dirigente cattolica, l'influenza della Santa Sede.

Non è questa la sede per discutere se la Patria sia o no morta l'8 settembre 1943<sup>41</sup>, ma certamente, dopo la Seconda Guerra Mondiale e la caduta della monarchia, «il nazionalismo è ufficialmente sepolto sotto le rovine del fascismo e della sconfitta bellica» e le vicende triestine del 1952-54 sono «le ultime occasioni in cui si manifesta apertamente un tentativo di affermazione pubblica di esigenze “nazionali”». Come apparve però evidente soprattutto nell'epoca del *neatlantismo*, «il nazionalismo si mimetizza sotto spoglie internazionaliste»<sup>42</sup>, le cui tre forme dominanti sono, per la Repubblica italiana, l'atlantismo, l'europeismo ed il terzomondismo. In forma esasperata, la crisi della sovranità e l'incapacità di definire interessi nazionali condivisi possono portare ad una politica estera che si smarrisce e diviene impotente, se non può contare “sull'aiuto dell'Europa” o “sull'egida dell'ONU”.

Tornando alla costituzione repubblicana, significativo di un modo diverso, più “aperto”, di condurre le relazioni internazionali, era anche l'art. 80, che impone l'autorizzazione con legge del parlamento alla

---

<sup>40</sup> L. Tosi, *La cooperazione internazionale: una costante nelle relazioni internazionali dell'Italia*, in Id. (a cura di), *L'Italia e le organizzazioni internazionali*, cit., p. XIII.

<sup>41</sup> Per tale dibattito cfr. E. Galli della Loggia, *La morte della patria. La crisi dell'idea di nazione tra Resistenza, antifascismo e Repubblica*, Bari-Roma, 1996; V. Ilari, *Inventarsi una Patria. Esiste l'identità nazionale?*, Roma, 1996; P. Scoppola, *25 aprile. Liberazione*, Torino, 1995; G.E. Rusconi, *Patria e repubblica*, Bologna, 1997; *25 aprile '45 - 1 gennaio '48: è possibile una memoria condivisa? Un dibattito tra Gian Enrico Rusconi e Massimo de Leonardis*, in *Il vento della storia. Fascismo, Resistenza, Democrazia*, a cura di A. Caspani e P. Zara, Milano, 2006, pp. 46-61.

<sup>42</sup> A. Panebianco, *Guerrieri democratici*, Bologna, 1997, pp. 245-51.

ratifica dei trattati internazionali di natura politica. «La storia insegna – spiegò con enfasi retorica un costituente comunista<sup>43</sup> – quanto sia pericoloso consentire all'Esecutivo di concludere, spesso in segreto, trattati che impegnano la vita della Nazione, con la riserva d'informarne le Camere appena l'interesse e la sicurezza dello Stato lo permettano, cioè appena garbi all'Esecutivo e quando al popolo non resta che sopportare il giogo o tagliare il nodo scorsoio con la spada della rivolta». Anche se non esplicitato, era trasparente il riferimento al “maggio radioso” del 1915, quando il Parlamento era stato costretto ad accettare il fatto compiuto del Patto di Londra e ad approvare l'entrata in guerra. In questo campo il mutamento del quadro internazionale e dello scenario politico interno risultava evidente dal confronto tra le due grandi alleanze dell'Italia monarchico-liberale e dell'Italia repubblicana: la Triplice Alleanza e l'Alleanza Atlantica. L'esistenza stessa della prima rimase addirittura in dubbio almeno per un anno dopo la sua firma e il suo testo fu sempre conosciuto solo da pochissime persone; la firma della seconda fu invece preceduta da un ampio dibattito a tutti i livelli.

Corollario del ripudio del nazionalismo, anzi dello stesso concetto di “interesse nazionale”, riscoperto solo recentemente, era la «tendenza ad affrontare temi di politica internazionale in termini giuridici, anziché in termini di *Realpolitik*», perché «è ovvio che uno Stato relativamente debole cerchi di appoggiare la sua azione esterna ad argomentazioni giuridiche piuttosto che a dati di potenza»<sup>44</sup>. L'approccio ai problemi internazionali del principale partito di governo, la Democrazia Cristiana, partiva da un'impostazione culturale giusnaturalista, comune a filosofi del diritto come Guido Gonella (inizialmente il massimo esperto del partito in tale settore), giuristi come Giorgio Balladore Pallieri e storici della diplomazia come Giuseppe Vedovato. Tale impostazione «dimostrava i suoi limiti nel momento in cui conduceva a sottovalutare le analisi storiche dei problemi, nelle loro dimensioni sociologiche, economiche, diplomatiche e strategiche. L'uso della forza e il suo apprestamento erano quindi sottoposti a una serie di riflessioni morali e giuridiche generali, confinanti con l'astrattezza, e non vagliati

---

<sup>43</sup> *La nascita della Costituzione. Relazioni e proposte presentate nella Commissione per la Costituzione. II Sottocommissione. Relazione del deputato La Rocca Vincenzo sul potere esecutivo*, all'indirizzo Internet [http://www.nascitacostituzione.it/05appendici/01generali/00/02/05-la\\_rocca.htm](http://www.nascitacostituzione.it/05appendici/01generali/00/02/05-la_rocca.htm)

<sup>44</sup> Gaja, *op. cit.*, p. 28.

alla luce della ragione storica». Inoltre la Democrazia Cristiana giunse ad essere la forza politica dominante «partendo da una tradizione di lunga estraneità ai problemi del governo, ed in particolare a quelli relativi alla dimensione internazionale». Fu quindi necessario «un complesso e difficile lavoro di mediazione ... fra la propria tradizione storico-culturale e i compiti di governo»<sup>45</sup>.

Il maggior partito di governo, per il suo retroterra culturale, non era quindi il più adatto a misurarsi sul terreno della politica di potenza. È emblematico che la Democrazia Cristiana, tra il 1947 e il 1953, lasciò per la maggior parte del tempo la titolarità dei ministeri degli esteri e della difesa a uomini (Carlo Sforza nel primo caso, Randolpho Pacciardi ed altri nel secondo) eredi di una tradizione risorgimentale che non si era certo nutrita di pacifismo o di universalismo. Durante tutta la prima legislatura, la politica estera del nostro Paese fu pesantemente condizionata dalla necessità di riunire Trieste al territorio nazionale (come la politica estera del Regno d'Italia fu bloccata tra il 1861 ed il 1870 dalla questione romana e dalla questione veneta) e di recuperare la piena sovranità in campo internazionale. Si potrebbe dire che fino al 1955 l'Italia ebbe stabilità politica, ma non libertà di azione in politica estera; quest'ultima aumentò a metà decennio, per ragioni interne ed internazionali, proprio mentre entrava in crisi la formula politica del centrismo e ci si avviava verso l'instabilità governativa.

Rilevata la differente cultura di politica estera prevalente nell'Italia repubblicana rispetto alle epoche precedenti, va tuttavia osservato che permasero alcune delle tradizionali caratteristiche della diplomazia italiana. Prima di tutto, la preoccupazione relativa al rango del Paese ed alla sua collocazione nella gerarchia internazionale delle Potenze, centrale fin dall'unificazione, rimase tale anche dopo la guerra. L'aspirazione ad essere di nuovo considerata una Grande Potenza divenne particolarmente evidente dopo il 1955, quando da un lato l'Italia aveva liquidato tutte le eredità diplomatiche negative della sconfitta dall'altro la situazione internazionale (con la prima distensione) sembrava offrire spazio di manovra. In un Consiglio dei

---

<sup>45</sup> Traggio queste osservazioni dallo studio, inedito quando mi fu gentilmente fornito dall'Autore, di G. Formigoni, *Il mondo cattolico, la DC e la politica della difesa nel dopoguerra*, oltre che da Id., *La Democrazia Cristiana e l'alleanza occidentale (1943-1953)*, Bologna, 1996, pp. 21-46 e da V. Ilari, *La DC, i cattolici e la difesa nazionale dal 1945 ad oggi, Parte prima (1943-1952)*, in "Politica Militare", n. 14, 1982, pp. 43-57.

Ministri dell'aprile 1955 il Presidente Mario Scelba affermava: «Non tolleremo che la Germania diventi un altro Grande, rimanendo noi in posizione inferiore»<sup>46</sup>.

Nella NATO, nella CEE-UE e all'ONU, l'Italia ha sempre lottato per partecipare all'"*inner circle*" degli attori chiave. Di qui le definizioni di "*lunching power*" (per il desiderio dell'Italia di essere invitata ai pranzi ristretti prima delle riunioni del Consiglio Atlantico) o di "*politica della sedia*" (per la sua aspirazione ad averne una ai tavoli importanti). La suscettibilità riguardo al rango però non si accompagnava sempre alla capacità di avanzare proposte concrete e ancor meno dalla disponibilità di risorse per attuarle.

Di fatto, in varie fasi, particolarmente tra la fine degli anni '60 e dei '70, l'azione internazionale dell'Italia fu seriamente ostacolata dalle condizioni interne. In realtà, in quasi tutto il periodo post-bellico, la politica estera italiana fu sempre negativamente influenzata dall'instabilità politica, dall'inefficienza di molti settori della pubblica amministrazione, dal divario economico e civile tra il nord e il sud della penisola. Non a caso, l'ambasciatore Quaroni scriveva nel 1953: «La vera politica estera italiana sarebbe quella di concentrare tutti i nostri sforzi e la nostra attenzione per mettere in esecuzione, al più presto ed il meglio possibile, il piano Vanoni, il quale, una volta realizzato, ci permetterebbe realmente di fare una politica estera avendo alle spalle un'organizzazione solida e sana»<sup>47</sup>.

Durante la Guerra Fredda, l'Italia dovette fare i conti con il più forte partito comunista dell'Occidente (che arrivò a raccogliere più di un terzo dei voti). Dato il sistema bipolare eterogeneo della Guerra Fredda, in Italia la politica estera prevaleva su quella interna, come sottolineato da diplomatici italiani ed americani. «Per un complesso di ragioni – scriveva Quaroni nel 1953<sup>48</sup> – noi siamo arrivati a dire che,

---

<sup>46</sup> Cit. in B. Vigezzi, *L'Italia e i problemi della «politica di potenza» dalla crisi della CED alla crisi di Suez*, in E. Di Nolfo-R.H. Rainero-B. Vigezzi (a cura di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1950-60)*, Milano, 1992, p. 5.

<sup>47</sup> *Quaroni a Brosio*, 2.7.1954, Archivio Brosio, Torino (grazie alla liberalità della Signora Clotilde Brosio, l'archivio fu consultato da chi scrive quando era presso lo studio dell'ambasciatore e i vari carteggi non avevano una precisa classificazione archivistica).

<sup>48</sup> *Quaroni a Pella*, 22.9.1953, Archivio Storico-Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri – Roma (ASMAE), Direzione Generale Affari Politici (DGAP), Trieste, 1953, b. 625. Per identiche osservazioni di Quaroni e dell'ambasciatore Sergio Fenoaltea sull'importanza della politica estera, unica vera discriminante tra le forze

sul piano interno e sociale, si potrebbero trovare delle possibilità di accordo con i socialisti di Nenni, e perfino quasi con i comunisti: e che è solo la politica estera che ci divide». Due anni dopo, l'ambasciatore americano Clare Boothe Luce osservava: «[Fanfani] ha cominciato a vedere che la DC è destinata a scivolare verso Nenni se non basa la sua politica sulle questioni internazionali – in particolare la posizione dell'Italia in Occidente come membro della NATO. Se la DC lascia che il dialogo politico si sposti nel campo dell'economia nazionale e delle questioni interne, non è in grado di mantenere le proprie posizioni nei confronti della sinistra»<sup>49</sup>. Anche qui troviamo una continuità con il passato, poiché i politici ed i diplomatici italiani cercarono di trasformare tale debolezza in uno strumento di pressione, spesso chiedendo concessioni per evitare la caduta del governo o il crollo del sistema politico. Invece di ostentare potenza, talvolta i governi italiani proclamavano, o affettavano, la loro impotenza.

Un altro importante elemento di continuità fu l'abitudine dell'Italia al compromesso, di essere leale alle sue alleanze, cercando contemporaneamente un proprio "dialogo" con il "nemico" e perseguendo una politica autonoma nelle "zone grigie". Il *neoatlantismo* fu un tipico esempio di ciò, ma non certo l'unico o il più importante. Simile a questa attitudine al compromesso, fu anche l'idea che l'Italia, non essendo «direttamente implicata nelle controversie» ed essendo «sostanzialmente in buoni rapporti con tutti i contendenti», fosse perciò in grado di esercitare un'«opera generale di moderazione e di equilibrio»<sup>50</sup>.

Anch'essa non nuova, ed ora piuttosto velleitaria, era l'idea che l'Italia, pur non essendo più una Grande Potenza in senso tradizionale e pur nel rigido schematismo del sistema internazionale bipolare, potesse giocare un ruolo ambizioso, soprattutto nel Mediterraneo. Un'esposizione alquanto grottesca dell'universalismo e del "buonismo"

---

di governo e l'opposizione di sinistra, cfr. *Quaroni a Martino*, 11.11.1955, ASMAE, Ambasciata a Parigi, b. 55, pubbl. in *Pietro Quaroni*, Roma, Ministero degli Affari Esteri – Servizio Storico e Documentazione, Collana di Testi Diplomatici, Riservato, 1, 1973, pp. 63-68.

<sup>49</sup> Così Luce al Dipartimento di Stato, 17.10.1955, cit. in L. Nuti, *Gli Stati Uniti e l'apertura a sinistra. Importanza e limiti della presenza americana in Italia*, Roma-Bari, 1999, p. 44.

<sup>50</sup> Così scriveva la rivista dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, commentando la XI Assemblea generale dell'ONU del 1956 (*L'Italia all'ONU*, in "Relazioni Internazionali", 28.9.1957, p. 1148).

dell'Italia che avrebbero dovuto potenziarne il ruolo internazionale si ritrova in un articolo del 1957<sup>51</sup> del diplomatico Francesco Jacomoni di San Savino. «La posizione geografica dell'Italia, al margine di tre continenti» – scriveva l'ex Luogotenente Generale in Albania – la qualificava come «il quadrivio della civiltà». Il «temperamento universalistico» portava «gli italiani ad impiegare i loro talenti e la gentilezza del loro animo a vantaggio di altri popoli, senza distinzione di razza, di lingua, di religione». Gli esempi di ciò andavano dall'«eccellere nella capacità di provvedere al benessere degli ospiti nelle istituzioni alberghiere», passando dai capolavori dell'arte, fino ad assurgere «al più alto livello umano, il sacerdozio italiano che ha dato, con rare eccezioni, alla Chiesa cattolica, i suoi sommi pontefici ed i suoi nunzi apostolici nel mondo». Poiché da oltre trent'anni il Sommo Pontefice non è più italiano, secondo il ragionamento di Jacomoni ci resterebbero i camerieri.

Guardando appunto alla debolezza del sistema politico italiano, all'abitudine al compromesso, alle velleità universalistiche, nel 1999 l'Amb. Boris Biancheri delineava un epitaffio garbato nella forma ma duro nella sostanza: «La politica estera dell'Italia ha raramente assunto posizioni di punta ... Anche non fare scelte è una scelta, ma non aiuta a farsi spazio nel contesto internazionale. ... la sua linea tradizionale di politica estera soddisfa le sue esigenze interne ma non soddisfa le ambizioni della sua diplomazia ... adattare la propria azione internazionale alla misura così variegata e mutevole del proprio contesto politico interno è interpretato in ambito internazionale come un segno di debolezza. E ai deboli, in un ambiente affollato, è raro che si faccia posto»<sup>52</sup>.

Almeno fino all'inizio del XXI secolo, l'Italia sembrò non percepire la potenziale tensione tra atlantismo ed europeismo. Mentre il Regno Unito scelse sempre i cugini d'oltre Atlantico e la Francia, al contrario, cercò di contrastare l'egemonia americana, l'Italia, come la Germania Occidentale, si tenne in equilibrio tra Washington e Bruxelles/Parigi (ossia la CEE/UE), anche se certamente il rapporto con la Casa Bianca fu preminente. Il primato dell'atlantismo nella politica estera italiana fu, infatti, indubbio. Innanzi tutto per la ragione

---

<sup>51</sup> F. Jacomoni di San Savino, *La collaborazione internazionale e l'Italia*, in "Rivista di Studi Politici Internazionali", XXIV (1957), n. 2, pp. 271-92 (280-83).

<sup>52</sup> B. Biancheri, *Accordare il mondo. La diplomazia nell'età globale*, Roma-Bari, 1999, pp. 114-15.

fondamentale espressa nel febbraio 1963 dal Ministro plenipotenziario Roberto Ducci al Ministro degli Esteri Attilio Piccioni: «L'Italia non potendo essere indipendente da sola, e l'Europa essendo incapace di procedere con un'integrazione reale, allora il padrone più ricco e più lontano è sempre il migliore»<sup>53</sup>. Anche perché gli alleati vicini erano ben lungi dal voler soddisfare quella che era da sempre l'ambizione dell'Italia: far parte delle "Grandi Potenze". «Per la Francia e per la Gran Bretagna, l'Italia era ben lungi dall'essere una loro pari. – ha scritto Alan Milward<sup>54</sup> – Era solo strumentale alle loro ambizioni politiche, da essere presa su o abbandonata [...]».

Infine un ultimo, ma non certo minore, elemento di continuità fu che sebbene sotto la Repubblica certamente le Forze Armate non godessero della posizione di prestigio occupata nel Regno d'Italia tuttavia la loro situazione non fu poi per nulla cattiva<sup>55</sup> ed i governi italiani, nonostante la loro quasi totale mancanza di cultura strategica e militare, le utilizzarono come uno strumento primario per valorizzare lo status internazionale del Paese.

Possiamo dunque concludere che la classe politica dell'Italia repubblicana, di fronte alle realtà della situazione internazionale, dovette moderare il suo utopismo iniziale e fare i conti con la *Realpolitik*. Fu quindi mantenuta una certa continuità con il passato, anche in un quadro internazionale e interno del tutto differente.

---

<sup>53</sup> Cit. Nuti, *op. cit.*, p. 577, n. 115.

<sup>54</sup> A. Milward, *Foreign Light on Italy's Foreign Policy*, in "Storia delle Relazioni Internazionali", XIII (1998), n. 2 e XIV (1999), n. 1, p. 377.

<sup>55</sup> Cfr. N. Labanca, *Defence Policy in the Italian Republic: Frames and Issues*, e L. Nuti, *Italy's Nuclear Choices*, in de Leonardis (a cura di), *Italy's Foreign and Security Policy after the Second World War*, cit., pp. 145-65 e 167-81.

EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica  
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215  
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione); librario.dsu@educatt.it (distribuzione)  
web: www.educatt.it/libri  
ISBN: 978-88-8311-879-1 / ISSN: 2239-7302

I *Quaderni* nascono per ospitare atti e testi derivanti dalle iniziative promosse dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, nonché saggi e articoli dei suoi Docenti e Ricercatori, dei loro collaboratori a tutti i livelli e di autori esterni.

Gli afferenti al Dipartimento appartengono a diverse aree scientifico-disciplinari, diritto, scienza politica e storia, orientate allo studio dei fenomeni politici, nelle loro espressioni istituzionali ed organizzative, a livello internazionale ed interno agli Stati.

I Docenti e i Ricercatori del Dipartimento sono tutti profondamente radicati nelle loro rispettive discipline, ma ritengono che il loro rigore metodologico, la loro specifica competenza, la loro capacità di comprendere i fenomeni oggetto dei loro studi siano arricchiti dal confronto interdisciplinare consentito dalla struttura scientifica alla quale appartengono. I *Quaderni* vogliono anche contribuire a riaffermare il valore scientifico irrinunciabile del Dipartimento di Scienze Politiche.

ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE



euro 15,00