

# Politica estera (anni della Repubblica)

*di Guido Lenzi*

## ▪ [Bibliografia](#)

In Italia, il crollo del fascismo e la fine della monarchia comportarono, affermò De Gasperi, un «ritorno alle condizioni di prima del Risorgimento». Riaffiorarono allora infatti le tensioni ideali che avevano animato i carbonari, con contrapposizioni riecheggianti quelle che avevano distinto Cavour e Mazzini, il liberalismo illuministico anglosassone e il radicalismo di estrazione francese. Un anelito comunque convergente che fu però presto schiacciato fra i due movimenti di massa prodotti dall'incipiente Guerra fredda. Un periodo intenso e breve, che ebbe però il merito storico di incidere in modo determinante sull'impostazione e l'orientamento della politica estera nazionale, con quella «scelta di campo» cui l'Italia politica, tanto di governo quanto di opposizione, si è sostanzialmente attenuta fino ai giorni nostri.

Nel generale disorientamento, per la prostrazione morale, la confusione degli ideali, le rovinose condizioni socio-economiche, la spaccatura geografica della penisola, una preoccupazione fondamentale animava l'eterogenea classe dirigente emersa dall'ombra o dal confino: quella di ritrovare una solida collocazione fra le nazioni europee. Nella sua solitaria impresa, sinora non compiutamente celebrata, De Gasperi si rese subito conto che, a evitare il disfacimento dell'unità nazionale, piuttosto che far ricorso ad astratti idealismi di ispirazione universalista cattolica o marxista, bisognava affidarsi a precisi e funzionali collegamenti internazionali. Proprio come ai tempi di Cavour. Voltando decisamente le spalle a un ventennio da dimenticare, diversamente da quel che accadeva in Francia e Gran Bretagna, l'Italia si fece pertanto paladina di una diversa «cornice» europea, diceva Einaudi, che ritrovasse le radici dell'umanesimo rinascimentale. Come in tutte le fasi di transizione, la diplomazia ebbe immediatamente il compito trainante; una diplomazia rimasta l'otto settembre, come i vertici delle forze armate, compattamente fedele al Sovrano. A essa spettò il compito,

tradizionalmente suo, di «conoscere e far conoscere» (la formula è di Quaroni): non soltanto quello di far valere le ragioni nazionali all'estero, ma soprattutto di rendersi interprete verso i propri governanti delle aspettative e dei condizionamenti esterni. In tal senso può ben dirsi che la politica estera diventò l'indispensabile motore e collante di una nazione prostrata e divisa. D'altronde, ricordò poi Gaja, «i politici di allora – salvo Sforza e in un certo senso Togliatti – non avevano esperienze internazionali».

Nel 1943, la fuga da Roma del Re e di Badoglio lascia all'esterrefatto Ministro degli Esteri Guariglia, precipitosamente richiamato dall'Ambasciata ad Ankara, il compito di comunicare l'avvenuto armistizio all'incaricato d'affari tedesco. Sette giovani funzionari, attraversate avventurosamente le linee belliche, assumono il compito di ricostituire a Brindisi e poi a Salerno una parvenza di Ministero degli Esteri. Il Segretario Generale Prunas, facente funzione di Ministro, incarica gli Ambasciatori a Lisbona, Lanza d'Ajeta, poi quello a Madrid, Paulucci de Calboli, di prendere contatto con i rappresentanti dei governi britannico e americano per «creare le condizioni politiche e militari necessarie per far uscire l'Italia dal conflitto con i minori danni e con i minori sacrifici per entrambe le parti». La rivista «Affari Esteri», diretta dal giovane Ducci, si incarica subito di raccogliere e diffondere il pensiero politico della nuova Italia. Di propria iniziativa, Prunas («il fondatore della politica estera italiana dopo la caduta del fascismo» lo definisce Sergio Romano) ottiene il riconoscimento diplomatico sovietico, il che contribuì ad allentare la stretta della coalizione vincitrice, aprendo la strada al ritorno di Togliatti e alla conseguente «svolta di Salerno» (mentre, da Cabul dove era stato relegato dal regime, Quaroni raggiunge rocambolescamente Mosca). Pur rifiutando incarichi governativi, Croce stesso si adopera per persuadere gli alleati dell'essenziale distinzione fra nazione e regime fascista, e per ottenere la «cobelligeranza» delle ricostituite formazioni militari italiane nelle forze angloamericane. Operazioni diplomatiche di supplenza di un governo evanescente, svolte con perizia, in condizioni di emergenza che, pur non raggiungendo lo scopo di alleviare i termini della resa incondizionata, permisero di scongiurare l'ostracismo nell'ulteriore corso degli eventi. Oculate ed essenziali in tal senso si rivelarono poi le nomine di Ambasciatori

politici, di prevalente estrazione liberale, quali Carandini a Londra, Tarchiani a Washington, Gallarati Scotti a Madrid, Fenoaltea a Pechino, più tardi Brosio a Mosca (al posto di Quaroni, che sostituì Saragat a Parigi), mentre a Roma il Segretario Generale Zoppi manterrà la barra fino al 1954.

Nella stessa ripresa della dialettica politica interna, la componente liberale del Cln non mancò di influenzare gli iniziali Governi di unità nazionale: in un agone poco affine alle loro vocazioni, il liberalismo crociano e il liberismo einaudiano lasciarono un non trascurabile segno. Sin dai tempi del Governo Parri, fu infatti soprattutto nella continuità della collaborazione fra De Gasperi e Sforza che l'impostazione liberale si affermò nell'orientare decisamente la nazione verso il «mondo libero» («De Gasperi e Sforza – dirà poi Quaroni – sono stati sempre coerenti, decisi ed audaci: e la loro tradizione mantenuta da tutti i governi successivi»). Da uomo di frontiera qual'era al pari di Schuman e Adenauer, De Gasperi avvertì subito più distintamente di altri «l'inizio di un'era nuova nella storia d'Europa e del mondo». Egli può quindi essere annoverato fra coloro che, dai tempi risorgimentali, della libertà del commercio delle idee e delle cose, piuttosto che della difesa di ideologie preconcepite, hanno fatto il loro vessillo. È all'intesa fra Leone Cattani, Segretario del Pli, e l'esponente trentino, Ministro degli Esteri insofferente (al pari di don Sturzo) dei condizionamenti della nuova Dc, che si attribuisce infatti il convincimento della necessità non soltanto di mantenere la cavouriana separazione fra Stato e Chiesa ma anche di una politica estera più risoluta, con il conseguente avvento del primo governo De Gasperi, che si trovò a dover subito affrontare (con Sforza come Ministro senza portafoglio per gli Affari europei) le umiliazioni della Conferenza di pace, parzialmente lenite dal collaterale accordo bilaterale con l'austriaco Gruber sull'Alto Adige. Scongiurate le ben più gravi punizioni riservate a Germania e Giappone, rimanevano da dissipare i turbamenti interni e le accuse di «cupidigia di servilismo» lanciate da V.E. Orlando, Nitti e persino Croce e De Nicola, animati da un residuo orgoglio di matrice prefascista. Irrisolte rimanevano comunque la questione di Trieste e la sorte delle colonie, indicative di una condizione di minorità che l'inclusione nel Piano Marshall, primo essenziale passo del riscatto nazionale, e poi l'adesione alla Nato,

l'avvio del processo di integrazione europeo ed infine il sospirato ingresso alle Nazioni Unite avrebbero gradualmente dissolto o ridimensionato.

Nella temperie politica che condusse al referendum istituzionale, al varo della Costituzione repubblicana, all'esaurimento dei governi di unità nazionale, la nazione si trovava in uno stato confusionale: l'originale ideale risorgimentale era disperso, il qualunquismo rinunciataro serpeggiante, un neutralismo pacifista e terzaforzista diffuso, l'azionismo velleitario e sterile al confronto con gli emergenti opposti schieramenti. Non insensibile a tali condizionamenti interni, De Gasperi si rendeva tuttavia conto che la società civile andava sottoposta all'influsso vivificante dell'agone internazionale. Proprio come ai tempi di Cavour, egli utilizzò pertanto la politica estera anche a fini di coagulo nazionale, affiancando a sé Einaudi per la politica economica e Sforza per quella estera, non soltanto nella convinzione che la matrice liberale fosse la più adatta alle esigenze dei tempi nuovi, ma anche nel predominante suo proposito di superare gli antichi steccati, di conciliare guelfi e ghibellini in un ritrovato cattolicesimo liberale. Scarso, altero e razionale il toscano, di estrazione diplomatica, già Ministro di Giolitti; appassionato invece il piemontese, affermato economista e dichiarato federalista europeo dai tempi del primo dopoguerra. Lo scopo comune era quello di ritrovare gli essenziali punti di riferimento e ancoraggi esterni per assicurare al contempo la ricostruzione e la coesione economico-sociale della penisola, ben oltre la tutela della dignità nazionale nel novero delle nazioni europee. Nei radicali sviluppi continentali che le riservavano un interesse alquanto marginale, sulla nuova classe dirigente italiana gravava pertanto il compito di contribuire più attivamente alla definizione dei nuovi schieramenti continentali, superando l'istintivo neutralismo di una popolazione martoriata, adusa piuttosto a sopravvivere nelle pieghe della storia. All'Assemblea costituente, in occasione del dibattito sul Trattato di pace, Einaudi rievocò «quel primato che, nell'epoca feconda del Risorgimento, si attuava nella difesa delle idee di fratellanza, di cooperazione, di libertà che, diffuse dalla predicazione incessante di Mazzini e rese operanti nei limiti delle possibilità politiche da Cavour, avevano conquistato alla nuova Italia la simpatia, il rispetto e l'aiuto

dell'Europa. [...] La sola speranza di salvare noi e gli altri sta nel farci, noi prima degli altri, e ove faccia d'uopo noi soli, portatori di un'idea più alta di quella altrui». «L'Europa non può fare a meno della forza spirituale dell'Italia, che dell'Europa è la figlia primogenita», andava allora orgogliosamente ripetendo Croce. Nel medesimo senso si rivolgerà Sforza alle potenze vincitrici: «il Governo italiano, firmando il trattato, non è stato chiamato a negoziare, [ma] ha voluto provare che affronta gli atti più dolorosi per l'avvento di una vera pace costruttiva nel mondo».

Il paziente e perseverante contributo della diplomazia italiana fu ovviamente a tal fine determinante, in una costante opera di stimolo, interscambio e proposta con l'inesperta nuova classe dirigente italiana. Lo stesso Quaroni era andato infatti ammonendo che «la nostra politica estera è stata per tre anni ossessionata dal Trattato di pace, e non vogliamo uscirne fuori. [...] Tornando come facciamo con monotonia a parlarne sempre e con tutti, non solo stiamo diventando dei seccatori internazionali, ma diamo l'impressione di essere maledettamente sfasati». Bisognava decidersi a procedere oltre. Sforza insisteva che «fare l'unione europea è l'unico modo di ottenere quasi tacitamente e per processo naturale la revisione e cancellazione di quanto di miope, meschino, ingiusto rimane ancora nel Trattato». Le esortazioni degli Ambasciatori nelle principali capitali si facevano insistenti, specie quelle di Tarchiani da Washington e di Quaroni da Parigi. Ortona annota che De Gasperi «non cerca di dominare, ma soltanto di capire e imparare»; il che non gli impediva di nutrire una qualche insofferenza per i suoi rappresentanti all'estero. Il Sottosegretario agli Esteri Brusasca assicurava che i loro rapporti venivano considerati con la massima attenzione, ma «in essi non si teneva conto di tutti gli elementi (interni) in gioco». Quaroni ad esempio definiva «equivoca o inesistente» la politica estera nazionale, e gli uomini politici italiani «impastati di paura», esprimendosi con loro in modo così esplicito che il Presidente del Consiglio avrebbe definito uno dei suoi rapporti «roba da plotone di esecuzione». Il Ministro degli Esteri affermava dal canto suo che «tale franchezza il Governo si attende dai suoi Ambasciatori», precisando peraltro a Tarchiani che se «è follia pensare a neutralità ed equidistanza, gli Americani debbono credere alla buona fede degli uomini

di governo italiani, ma usare pazienza e darci tempo». Non senza fatica, con il martellante stimolo della diplomazia, sui patemi d'animo della stessa Democrazia cristiana prevalse infine la convinzione che soltanto un più ampio contesto internazionale, *in primis* europeo, avrebbe potuto consentire l'agognato superamento dei condizionamenti della sconfitta bellica.

Alla riscoperta di quell'ispirazione universale che, anche se debole e discontinua ma pragmatica e mai dogmatica, avrebbe presumibilmente dovuto percorrere la *gens italica*, da Dante a Machiavelli, a Vico, fino a Cavour e Giolitti e infine a Gobetti e persino Gramsci. «La causa italiana – aveva detto Ricasoli nel 1860 – è la causa dell'umanità». Ducci, membro della delegazione alla Conferenza di Parigi prima di illustrarsi nel processo di edificazione europea, andava predicando che «la nuova pace, per poter durare, avrebbe dovuto portare con sé l'idea rivoluzionaria di porre al centro dell'attenzione il benessere e la sicurezza dei cittadini piuttosto che degli Stati in quanto tali». Imposta dalle circostanze ma pienamente corrispondente al codice genetico nazionale fu pertanto l'adesione italiana all'«internazionalismo liberale» e alla sua «sicurezza collaborativa», i cui concetti innovatori avevano animato Lord Grey ed il Presidente Wilson nel primo conflitto mondiale, prima di essere riesumati da Roosevelt, concettualmente rielaborati in quegli anni da Lippmann e Niebuhr, e riproposti dal Dipartimento di Stato sotto la guida di Acheson. Idealmente tutti «presenti alla creazione» di un nuovo ordine mondiale, con l'Organizzazione delle Nazioni Unite in sostituzione dell'ormai esausto sistema di equilibrio di potenze. «Quel che i nazionalisti non capiranno mai – ammoniva Tarchiani – è che in politica estera per avere bisogna dare».

Nelle menti italiane più esposte negli anni formativi e nell'esilio alle sollecitazioni d'oltralpe e d'oltratlantico, l'istinto europeista divenne man mano prorompente, pur sempre affiancato a mo' di controassicurazione dal legame transatlantico. Ancor prima del cruciale viaggio di De Gasperi a Washington nel 1947, nell'impossibilità di accedere nell'immediato all'Onu (cosa che avvenne soltanto nel 1955, contemporaneamente all'adesione all'Ueo), il rapporto bilaterale con gli Stati Uniti era infatti ritenuto strumentalmente ben più determinante degli ancor incerti passi verso l'integrazione europea. Esitante nei confronti delle

implicazioni «terzaforziste» del Patto di Bruxelles, il governo De Gasperi finì col far accettare alla nazione, se non convincerla, dell'utilità della «dottrina Truman» in funzione di *containment*, del Piano Marshall con le sue predominanti implicazioni politiche, e infine del legame militare dell'Alleanza Atlantica, con il loro cumulativo effetto moltiplicatore sull'Ueo, il Consiglio d'Europa, la Ceca e infine la Ced che avrebbe dovuto, secondo lo statista trentino, «dar vita, per la necessaria evoluzione, ad una comunità politica ed economica più vasta e profonda». Un'estrema speranza che andò delusa, amareggiando i suoi ultimi giorni.

La via maestra però era stata tracciata. Al progetto europeo l'Italia si dedicò di slancio, senza pregiudiziali né riserve mentali, ben diversamente dalle strumentali visioni altrui. «Di tutti i paesi d'Europa – annotò Quaroni – il solo veramente e coscientemente europeo è stato ed è tuttora l'Italia, senza riserve, [pur] rifiutandosi di seguire una politica che sia antiatlantica o antiamericana». Nel determinante dibattito in Parlamento di fine dicembre 1948 sull'adesione all'Alleanza Atlantica, Sforza aveva accuratamente identificato la sequenza innescata dal Piano Marshall, definendolo «un metodo pratico e concreto per giungere a quella unione europea che sola può assicurare al mondo la pace». La diplomazia e la classe politica centrista ne fecero la loro bandiera, mentre la sinistra massimalista e la destra nostalgica votarono contro. Gli americani esigevano che il loro sostegno andasse di pari passo con la riconciliazione in Europa. De Gasperi ammoniva pragmatico che «servendo l'Europa, serviamo l'Italia». Einaudi Presidente gli faceva eco con accenti più filosofici: «l'Europa esiste già, esiste finché viviamo isolati, nel nostro senso di impotenza, di disperazione; esiste nella speranza crescente di sopravvivere, di tornare ad essere noi, se uniti». L'economista liberista precisava perfino, a proposito della Comunità Europea di Difesa, che «gli Stati europei sono economicamente dei pigmei [e] l'esercito nazionale non basta più a difenderli»; insistendo, contro il rassegnato Monnet, che «bisogna cominciare dal politico se si vuole l'economico [giacché] il primato economico viene sempre dopo, umile ancella, il primato spirituale».

Determinante in tali frangenti si rivelò il contributo italiano alla difficile riconciliazione franco-tedesca che innescò l'integrazione

europea, decisamente sospinta finalmente dal trinomio De Gasperi, Adenauer e Schuman. Nella pragmatica combinazione delle due anime, liberalista (il metodo) e liberista (lo spazio), che contraddistinguono il «mondo libero» di ispirazione anglosassone. Una impostazione che la gestione democristiana della cosa pubblica avrebbe poi trascurato. Un atteggiamento che la sinistra si rifiutò a lungo di condividere, ma che non osò mai osteggiare nei fatti. Nelle elezioni del 1953, De Gasperi e la Dc persero la maggioranza assoluta. L'anno prima era scomparso Croce. Iniziava l'era dei compromessi, delle coalizioni governative eterogenee se non anche eterodirette, con il conseguente declino dell'idea liberale, che soltanto il crollo del muro, mezzo secolo dopo, avrebbe riproposto attraverso tutti gli schieramenti politici italiani. Ma gli attracchi erano stati saldamente fissati negli anni dell'immediato dopoguerra da menti di formazione liberale, più sensibili all'interesse nazionale di lungo periodo.

In tali argini, è pertanto soprattutto alla paziente e perseverante opera della diplomazia italiana che si dovranno le tappe del conseguente itinerario europeo, fino al venir meno della Guerra fredda, alla caduta del Muro. Un'impresa non più indotta dalle circostanze, bensì sempre più volontaristica, soprattutto nelle istituzioni internazionali, nell'ambito della quale l'Italia può vantare notevoli titoli di merito. Dal Manifesto spinelliano di Ventotene alle iniziative di Gaetano Martino, dall'opera di contenimento della ribellione gollista al conseguimento dell'Atto Unico. Un'opera convinta e costante, sospinta da una diplomazia molto attiva, sempre a opera di servitori dello Stato di estrazione liberale, fra i quali spiccano Roberto Ducci (cui spettò la presidenza del comitato di redazione dei Trattati di Roma, e fu poi Direttore per gli Affari Politici) e Roberto Gaja (Segretario Generale e Ambasciatore a Washington in momenti altrettanto cruciali). Del primo, va infine ricordata la coerenza ideale con le giovanili convinzioni espresse nel suo coraggioso volume *Questa Italia*, di ispirazione liberal-socialista prettamente italica, che conserva ancor oggi la sua validità (Tasca lo definì subito «bellissimo libro, con il pregio di contestare l'idea che il fascismo sarebbe una semplice aberrazione della storia italiana»). Del secondo, la fermezza piemontese e la lucidità nel mantenere la rotta fra le sollecitazioni delle opposte sirene ideologiche nazionali. Senza

dimenticare gli «scarti» di Mario Luciolli nei confronti del Presidente della Repubblica Gronchi, e di Sergio Fenoaltea rispetto al Ministro Fanfani. In una continuità operosa che la diplomazia italiana ha a lungo prodigato a metà strada fra l'indifferenza e lo scetticismo di una classe politica che soltanto di recente dà prova di volersene avvalere, trascurando però le sue antiche essenziali fondamenta ideali e storiche.

I successi conseguiti dalla diplomazia italiana non possono essere sminuiti dal fatto che l'apparato politico e amministrativo nazionale non è poi stato in grado di sfruttarli debitamente. Alcuni dilemmi di allora sembrano infatti riproporsi oggi, mentre i parametri internazionali ai quali commisurarci, per quanto sotto forma diversa, non sono essenzialmente mutati.

## Bibliografia

Bacchetti F., *Attraverso mezzo secolo*, il Mulino, Bologna 1988; Borzoni G.L., *Renato Prunas diplomatico*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2004; Cacace P., *Venti anni di politica estera italiana, 1943-1963*, Bonacci, Roma 1986; Craveri P., *De Gasperi*, il Mulino, Bologna 2006; Croce B., *Quando l'Italia era tagliata in due*, Laterza, Bari 1948; Ducci R., *Le Speranze d'Europa*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2007; Ferraris L.V., *Manuale della politica estera italiana 1947-1993*, Laterza, Roma-Bari 1996; Gaja R., *L'Italia nel mondo bipolare, per una storia della politica estera italiana 1943-1991*, il Mulino, Bologna 1996; Guastone Belcredi E., *La carriera*, il Mulino, Bologna 2003; Ortona E., *Anni d'America, la ricostruzione*, il Mulino, Bologna 1994; Pastorelli P., *La politica estera italiana nel dopoguerra*, il Mulino, Bologna 1987; Quaroni P., *Problemi della politica del nostro tempo*, Garzanti, Milano, 1966; *Raccolta dei documenti diplomatici*, Serie 10, voll. 5 a 7 e Serie 11, voll. 1 a 5; Sforza C., *Cinque anni a Palazzo Chigi*, Atlante, Roma 1952; Tarchiani A., *Dieci Anni tra Roma e Washington*, Mondadori, Milano 1955; Varsori A., *L'Italia nelle relazioni Internazionali dal 1943 al 1992*, Laterza, Roma-Bari 1998.