

Bruna Bagnato

LA CULTURA DEL MULTILATERALISMO NELLA POLITICA ESTERA ITALIANA

In un recente “Lessico di politica internazionale contemporanea” il multilateralismo è definito come “una delle forme” in cui “prendono corpo le decisioni di valenza internazionale”. Concettualmente coevo della stessa comunità internazionale esso (si aggiunge), in quanto “frutto di una volontà internazionale giuridicamente organizzata”, si precisa e si perfeziona sul piano formale a partire dagli inizi del secolo scorso, con la creazione e il proliferare di organizzazioni internazionali statutariamente tenute a confrontarsi con tematiche internazionali, fossero esse di carattere generale o di carattere particolare.¹

Individuare un piano formale sul quale stabilire i confini del territorio cronologico entro cui è legittimo parlare di multilateralismo è scientificamente opportuno e corretto e metodologicamente utile. L'indicazione rischia tuttavia di essere in qualche modo fuorviante per un discorso che punta a valutare il peso che tale modalità di partecipazione alla vita internazionale ha avuto – e ha – nella politica estera italiana. Perché, per comprendere il senso – ed eventualmente provare a misurare l'ampiezza – del favore con cui l'Italia guarda alla cooperazione internazionale e si impegna a potenziare l'azione dei suoi organismi, è necessario tenere conto dei condizionamenti che la storia, la geografia, l'economia, la cultura hanno esercitato – ed esercitano – nella formulazione della sua politica estera: condizionamenti che, ovviamente, sfuggono alla rigidità di confini cronologici e interrogano altri temi. E ciò è ancora più evidente alla luce della constatazione – ovvia anch'essa, per l'omogeneità dei risultati dell'imponente analisi politologica e storiografica – che gli elementi che contribuiscono a disegnare l'ambito geografico di riferimento privilegiato dell'azione internazionale

¹ Ennio Di Nolfo, *Lessico di politica internazionale contemporanea*, Laterza, Roma-Bari 2012, p. 204.

dell'Italia e i modi in cui essa si esprime sono stati e sono tutti, in vari modi ma in grande misura, debitori di una tradizione forgiata in epoca pre-unitaria. Una tradizione sempre rinnovata, ma mai rinnegata.

Isolare la tematica del multilateralismo all'interno di una narrazione della politica estera italiana a volo d'uccello e per sua natura teorica e generalizzante, evitando il sovraccarico di riferimenti puntuali a eventi anche solo particolarmente esemplificativi – privandola, cioè, di una dimensione prettamente storica – rischia di sortire un effetto esegetico di dubbio valore. D'altronde, ripercorrere in modo disteso e pacato la storia della politica estera italiana individuando passo dopo passo quanto e come il multilateralismo fosse invocato, implicitamente o esplicitamente, come scelta culturale e trovasse poi effettiva applicazione nella pratica diplomatica rischia di tradursi in una esercitazione intellettuale estenuante per l'oratore e ancora di più per l'uditorio. Stretto, così, tra la Scilla dell'eccessiva schematizzazione e la Cariddi dell'eccessiva estensione, il mio intervento, oltre ad accettare ovvi argini di spazio, accetta anche di muoversi lungo un profilo interpretativo consapevole di lasciare in un cono d'ombra variabili di grande importanza.

Ora – queste le domande – pur all'interno di un terreno argomentativo limitato a priori è possibile – e fino a che punto – indicare il multilateralismo come elemento intrinseco della politica estera italiana, cioè come uno degli assi portanti del modo italiano di partecipare alla comunità internazionale? Il multilateralismo, come scelta culturale e procedurale, può essere in altri termini annoverato fra le costanti della politica estera italiana, se non altro come ispirazione che ha contribuito – e contribuisce – a plasmarne la struttura e la prassi? Se cultura è, per i vocabolari, “quanto concorre alla formazione dell'individuo sul piano intellettuale e morale e all'acquisizione della consapevolezza del ruolo che gli compete nella società”,² fino a dove è corretto applicare il termine alla politica estera di un paese – ad esempio dell'Italia – magari ampliando – ma poi non più di tanto – il campo semantico della seconda parte della definizione? E ancora: un approccio basato sul multilateralismo a quali obiettivi – positivi o negativi – rispondeva e risponde e come si è declinato nei periodi e nei

² Così Giacomo Devoto – Gian Carlo Oli, *Nuovo vocabolario illustrato della lingua italiana*, Le Monnier, Firenze 1987.

sottoperiodi che separano e al contempo legano e collegano le grandi fasi in cui è possibile suddividere la politica italiana?

* * *

La ricerca delle “costanti” della politica estera italiana è uno degli esercizi cari ai politologi e, con l’applicazione di metodologie diverse e con esiti spesso distanti e disomogenei, ha attratto anche schiere di storici, internazionalisti e non solo. L’indicazione delle “costanti” geografiche e operative della proiezione internazionale dell’Italia – analizzate isolatamente o nel loro intreccio; in una prospettiva diacronica o sincronica – si è tradotta in numerosi articoli, saggi, volumi. In particolare, la posizione dell’Italia nello spazio europeo e mediterraneo e la possibilità di interpretarla in modo assai diverso per un’evidente ambiguità geografica forse di per sé sufficiente a giustificare o far sorgere sospetti di ambiguità politica ha stuzzicato curiosità e prodotto gustose interpretazioni.³ Tanto più diverse e interessanti perché, quando si pensa e si parla del quadro di riferimento e dell’ambito degli interessi nazionali che fanno da sfondo a scelte politiche, la geografia deve essere sempre compiutamente aggettivata – politica, economica etc. – o associarsi ad altri concetti – strategici e militari, ad esempio.⁴ E aggettivandosi o in tandem con altre variabili la geografia cessa di per sé di essere un parametro certo e inossidabile e accetta di divenire un dato “liquido”, soggetto a revisioni e cambiamenti. I confini geografici,

³ Cfr., fra gli altri, Luigi Vittorio Ferraris (a cura di), *Manuale della politica estera italiana 1947–1993*, Laterza, Roma-Bari 1996; Alessandro Brogi, *L’Italia e l’egemonia americana nel Mediterraneo*, La Nuova Italia, Firenze 1996; Sergio Romano, *Guida alla politica estera italiana*, Rizzoli, Milano 1993; Carlo Maria Santoro, *La politica estera di una media potenza. L’Italia dall’Unità ad oggi*, il Mulino, Bologna 1991; Giampaolo Calchi Novati, *Mediterraneo e questione araba nella politica estera italiana*, in *Storia dell’Italia repubblicana*, vol. 2, *La trasformazione dell’Italia, sviluppo e squilibri*, t.1, Einaudi, Torino 1996, pp. 197–263; Paolo Cacace, *Venti anni di politica estera italiana 1943–1963*, Bonacci, Roma 1986; Luciano Tosi (a cura di), *L’Italia e le organizzazioni internazionali. Diplomazia multilaterale nel Novecento*, Cedam, Padova 1999; James Miller, *La politica estera di una media potenza. Il caso italiano da De Gasperi a Craxi*, Manduria, Lacaita 1992; Antonio Varsori, *L’Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Laterza, Roma-Bari 1998; *Il Mediterraneo nella politica estera italiana del secondo dopoguerra*, a cura di Massimo de Leonardis, Il Mulino, Bologna 2003; Ennio Di Nolfo, *Il Mediterraneo e la politica italiana in Politica estera dell’Italia e dimensione mediterranea: storia, diplomazia, diritti*, a cura di Silvio Beretta e Marco Mugnaini, Rubbettino, Soveria Mannelli 2009.

⁴ Sull’influenza della geografia nella politica estera di uno Stato, molto cammino è stato fatto dalla *Politische Geographie* di Friederich Ratzel del 1897, anche se le sue riflessioni rimangono un punto di riferimento essenziale.

cioè, sono mobili: anzi molto mobili, perché modificati e modificabili dagli eventi, da un lato e, dall'altro, dalla natura stessa degli osservatori – i quali non possono che posizionarli con un certo margine di autonomia e percepirli di volta in volta come barriere o cerniere sulla base di considerazioni legate al momento storico, ma anche costruite entro le coordinate personali della loro cultura politica e cultura tout court. In altri termini i confini dell'Europa, così come quelli dell'area mediterranea, non solo non sono geograficamente incontrovertibili, ma restano variamente definibili sul piano politico e culturale.

Il problema del raccordo tra le direttrici geografiche privilegiate della politica estera nazionale si pone per l'Italia in modo più interessante rispetto all'esperienza di altri paesi, per altri versi geograficamente assimilabili, perché a una realtà nello spazio indiscutibilmente duplice come quella, ovvia, di una penisola si unisce una tradizionale precarietà sotto il profilo delle risorse economiche, militari e diplomatiche.⁵ La somma di questi due elementi – penisola di un mare interno, agganciata a un continente che è a sua volta una penisola protesa nel Mediterraneo, da una parte; limitate capabilities in termini di politica di potenza, dall'altra – ha spesso portato alla conclusione che l'Italia, lungo tutti i segmenti temporali in cui è possibile suddividere la sua parabola internazionale, non abbia potuto che percorrere in tempi alternativi strategia mediterranea e strategia europea, nella speranza – ma non nella certezza – che esse non portassero a esiti troppo inconciliabili. Sulla scorta di tale assioma, e a suo completamento, si è sostenuto che qualsiasi tentativo di sottrarsi a una scelta, per aggiungere o combinare le due direttrici, sarebbe stato più che inutile pericoloso, perché tale da esporre ai rischi di una politica sovra o sotto-dimensionata, frutto di improbabili compromessi e perciò sfilacciata e ambivalente se non proprio ambigua e contraddittoria.

Leggere lo sviluppo della politica estera dell'Italia, dal periodo liberale a quello repubblicano, in termini di alternanza fra politica mediterranea e politica continentale può essere una divertente opera-

⁵ Riprendo qui argomenti più estensivamente sviluppati in Bruna Bagnato, *L'Italia fra Europa e Mediterraneo: interessi nazionali e vincoli internazionali*, in Luigi Ganapini (a cura di), *Dall'Europa divisa all'Unione europea*, Guerini e associati, Milano 2007, pp. 147-166 e in *L'Italia e il Mediterraneo fra Atlantico e Europa*, in Pier Fernando Giorgetti, Alberto Tonini (a cura di), *L'Europa e il Mediterraneo tra Ottocento e Terzo Millennio*, ETS, Pisa 2013, pp. 189-219.

zione sul piano storiografico ma, se non svolta con il necessario senso della misura, è destinata a rimanere confinata nell'ambito, appunto, di puro divertimento intellettuale. Costringere in una dialettica a griglia fissa le opzioni italiane significa, infatti, compiere un'illegittima forzatura. E ciò perché l'Italia non è in modo alternativo mediterranea e europea, ma è insieme paese mediterraneo e paese continentale – e questo da una prospettiva che è a un tempo geografica e politica. Da qui l'impossibilità per i suoi governi – impossibilità teorica ma anche pratica – di fare una scelta fra due dimensioni ugualmente imprescindibili; da qui la compenetrazione – che nel migliore dei casi diventa interdipendenza – dei suoi movimenti nei due teatri; da qui, infine, la necessità per tutti coloro che sul piano storiografico intendano individuare una chiave interpretativa unitaria della politica estera italiana sulla base dello scenario geografico e politico privilegiato del suo sviluppo, di muoversi con la duttilità e la cautela indispensabili per non rimanere invischiati in soffocanti rigidità e diventare prigionieri di schemi binari rassicuranti ma, purtroppo, del tutto inefficaci. E inadatti, soprattutto, a leggere il concatenarsi di un'azione internazionale che vide sempre presenti le due dimensioni e che in grande misura si sforzò (e non poteva essere altrimenti) di fare entrare vicendevolmente l'una nell'altra, al limite – o al massimo – accentuandone l'una, facendo assumere all'altra, comunque, un insostituibile carattere vicario. Più un problema di accentuazione, insomma, che di scelta fra due poli.

Il problema si pose fin dall'Unità, quando alla direttrice europea ereditata da Casa Savoia si aggiunse la direttrice mediterranea, lasciata da casa Borbone.⁶ E se anche durante il processo di unificazione la compenetrazione tra i due piani fu evidente in più di un'occasione, se non altro come grande paradigma metodologico, con la nascita dello stato unitario i rimandi fra l'una e l'altra divennero costanti. Così, a puro titolo di esempio, il rinnovo della Triplice Alleanza del 1887 e quello, significativamente anticipato, del 1891 mettevano in luce il peso delle preoccupazioni mediterranee dell'Italia, abilmente – auspice l'at-

⁶ “Lo Stato unitario dovette presto fare i conti con un vero e proprio «machiavellismo geografico», che nasceva dalla somma fra “le esigenze di una politica continentale imposta dal possesso della pianura padana e dei valichi alpini, a quella di una politica mediterranea imposta dalla presenza di duemila chilometri di coste”. Enrico Serra, *La tradizione*, in AA.VV., *Inchiesta sulla politica estera italiana*, Lerici-Roma, 1970, p. 179.

teggimento britannico – travasate in un'opzione tutta continentale come quella dell'alleanza con gli imperi centrali. Per non parlare del carattere duplice, sotto questo profilo, del Patto di Londra, grazie al quale la partecipazione italiana al primo conflitto mondiale era al tempo stesso garanzia di completamento dell'Unità (a Nord) e promessa di un ruolo di rilievo nella sistemazione adriatica e, in senso più generale, mediterranea – e con l'art.13 anche di potenziamento della presenza in Africa (a Sud). Da questo punto di vista con il fascismo non si produsse una variazione di rilievo: tanti sono gli esempi di come nella prima parte del Ventennio si tentò di abbinare impegni e garanzie in termini continentali con promesse e pegni di carattere mediterraneo (sia sufficiente qui ricordare come il linguaggio diplomatico italiano si muovesse contemporaneamente e agevolmente sui due terreni nel 1925 a Locarno e nel 1935 a Stresa). In termini generali, Mussolini raccolse, quindi, inizialmente la sfida di coniugare le due direttrici dando loro un peso analogo: ma fu poi costretto da sviluppi non previsti (tali furono le conseguenze a livello europeo della campagna etiopica) a considerare il Mediterraneo il teatro unico di una possibile egemonia e, non a caso, a farne lo scenario della sciagurata “guerra parallela”.

La compenetrazione tra dinamiche continentali e dinamiche mediterranee era stata del resto ben presente nella diplomazia cavouriana – prima, cioè, della nascita dell'Italia unita. La stessa decisione di far partecipare il regno sabauda alla coalizione di Crimea nel 1855-56 indicava quanto questa percezione fosse precisa. Partecipare a un'azione che aveva riflesso immediato negli equilibri mediterranei per conseguire obiettivi di politica continentale: questa la geniale intuizione di Cavour. Accompagnata dalla necessità, anch'essa ben presente nella strategia di Cavour, che il tema dell'unità italiana divenisse un tema prettamente internazionale. È nell'esperienza dell'unificazione – e, per molti versi, a epoche più remote – che affondano le radici alcuni tratti della politica estera italiana destinati a divenire altrettante costanti teoriche e metodologiche.⁷ La “filosofia della sicurezza”,⁸ per

⁷ Cfr. Ennio Di Nolfo, *Il significato politico della politica estera italiana*, in Gianfranco Pasquino (a cura di), *Teoria e prassi delle relazioni internazionali*, Liguori, Napoli 1981, pp. 137-196; ID., *Sistema internazionale e sistema politico italiano: interazione e compatibilità*, in Luigi Graziano – e Sidney Tarrow, *La crisi italiana*, Torino, Einaudi 1979, vol. I, pp. 79-112, entrambi ripubblicati in Ennio Di Nolfo, *La guerra fredda e l'Italia, 1941-1989*, Polistampa, Firenze 2010, rispettivamente pp. 23-45; 47-72.

⁸ Così Carlo Maria Santoro, *La politica estera di una media potenza...* cit.

esempio, che aveva spinto e spingeva casa Savoia e poi l'Italia – ma prima di allora vi era l'esperienza degli Stati pre-unitari della penisola – a ricercare la protezione di un alleato più forte (la Francia di Napoleone III fino al 1870 e, poi, la Germania bismarckiana nella Triplice Alleanza, quella hitleriana del Patto d'Acciaio) ma che pure puntava a incunearsi nelle tensioni fra i paesi più forti per trarne benefici, alla ricerca di margini di manovra utili per trasformare gli obiettivi nazionali in priorità per l'intera comunità internazionale o per filtrare attraverso il diagramma internazionale l'accettazione di iniziative squisitamente nazionalistiche. Lascito, questo modo di agire e procedere, della diplomazia medicea (basta pensare agli orientamenti e all'attività diplomatica di Bernardo Rucellai), che si sarebbe tradotto nei "giri di valzer" a cavallo fra il XIX e il XX secolo, sarebbe stato ripreso nel "peso determinante" di Dino Grandi negli anni in cui egli resse il dicastero degli Esteri (1929–1932) e che, mutatis mutandis, non rimase estraneo neppure alla politica estera dell'Italia nel secondo dopoguerra.

Strettamente collegata al dato geografico, alla "filosofia della sicurezza", alla costante dinamica tra alleanze e amicizie, vi è la continua (e per molti versi estenuante) dialettica fra il "ruolo" e il "rango" del paese sul piano internazionale. Se il ruolo è definito come il risultato delle funzioni svolte e del peso specifico dell'azione internazionale di un paese, il rango ne è il suo passivo speculare: il rango, infatti, come insegnano i politologi, è il momento formale in cui il sistema internazionale riconosce o nega a un attore dello stesso sistema un ruolo, al di là delle effettive funzioni svolte.⁹ È sul metro del rango che ogni paese trova la sua collocazione rispetto agli altri in una scala di potenza piccola, media o grande. In quale grado posizionare l'Italia del periodo liberale e fascista? La più piccola fra le grandi? La più grande fra le piccole? Il dibattito resta aperto. E resta in gran parte accademico, se non si indicano con chiarezza alcuni parametri di riferimento universalmente condivisi. Scuole di pensiero diverse, infatti, additano parametri diversi. In questa incertezza il dibattito si avvita su se stesso, perdendo smalto e fascino, sbalottato fra canto e controcanto. Quello che importa qui rilevare è che il favore con cui l'Italia liberale, e nella sua prima fase anche l'Italia fascista, guardò a formule di multilateralismo – e, in

⁹ Faccio ancora riferimento al volume di C. Santoro, *La politica estera di una media potenza...* cit.

concreto, con Mussolini al potere, alle possibilità offerte dalla Società delle Nazioni¹⁰ – era strettamente connesso alla percezione dell'Italia di sé come media potenza o come grande potenza in “concerto” tra pari. Fu quando Mussolini divenne vittima della sua stessa retorica, illudendosi di essere riuscito a trasformare l'Italia da grande potenza in fieri a grande potenza in atto, che tutto cambiò. E gli eventi precipitarono.

* * *

Inutile qui, perché superfluo e impossibile, ricordare sia pure in sintesi i cambiamenti prodotti dalla seconda guerra mondiale sull'Italia, sul piano interno e sul piano internazionale. Nell'Italia che si voleva ed era nuova e diversa, perché post-fascista e, anzi, anti-fascista, anche la politica estera doveva marcare una precisa discontinuità rispetto al Ventennio. Ma, così come nel passaggio dallo stato liberale al fascismo non vi era stata se non nel metodo un'effettiva rottura, così, nel passaggio brutale degli anni 1940–1945 (e soprattutto del biennio 1943–1945) molti degli elementi di base della politica italiana rimasero, fino dove possibile, inalterati.¹¹ Fino dove possibile, perché la guerra aveva rivoluzionato l'intero quadro internazionale, il suo vocabolario, la mappa planetaria del potere.

La questione del rapporto fra le due dimensioni della politica estera (quella continentale e quella mediterranea) continuò a porsi, ma as-

¹⁰ Cfr. Enrica Costa Bona, *L'Italia e la società delle Nazioni*, CEDAM, Padova 2004; Enrica Costa Bona e Luciano Tosi, *L'Italia e la sicurezza collettiva. Dalla Società delle Nazioni alle Nazioni Unite*, Morlacchi, Perugia, 2007.

¹¹ E ciò anche perché il rinnovamento degli uomini chiamati a dirigere la politica estera italiana fu, per molti versi, superficiale, non toccando in profondità l'organigramma del ministero degli esteri italiano. Cfr. B. Bagnato, *Anciennes élites, nouvelles élites. Le cas du Ministère des Affaires Etrangères italien après la deuxième guerre mondiale*, in Elisabeth du Réau (sous la direction de), *Europe des élites? Europe des peuples? La construction de l'espace européen 1945–1960*, Paris, Presse de la Sorbonne Nouvelle, 1998, pp. 77–92. In fondo, gli elenchi del personale del ministero degli Esteri italiano fanno emergere, con statistica evidenza, che la stragrande maggioranza dei funzionari ministeriali in servizio nella seconda metà degli anni Cinquanta, era entrata nella carriera prima del 1940. Ministero degli Affari Esteri, *Elenchi del personale, 1958*. Da questa prospettiva, non è inesatto osservare che “La diplomazia è come un gioco al quale partecipano numerosi individui, che si trovano a parità di condizioni e nessuno dei quali può variare a suo piacimento le regole del gioco. Di ciò occorre tener conto quando si parla di trasformare radicalmente i metodi della politica estera e di riformare lo strumento burocratico, chiamato ad eseguirla.” *Il Ministero degli Affari Esteri italiano al servizio del popolo italiano (1943–1949)*, a cura di Giuseppe Brusasca, Tipografia riservata del Ministero degli Affari Esteri, Roma 1949, p. 37.

sunse contorni diversi: in un sistema internazionale dominato dal confronto bipolare, la scelta continentale acquistò per l'Italia il carattere particolare di scelta occidentale, in una doppia declinazione di scelta europea e scelta atlantica, mentre sulla tradizionale opzione mediterranea pesarono per un certo periodo gli eventi della guerra recente e i passati errori del regime. E ciò nel senso che il rigetto dell'esperienza fascista portò con sé il rigetto di qualsiasi prospettiva, non tanto e non solo di inseguire il miraggio del mare nostrum, ma anche, più semplicemente, di esprimere la necessità di una politica che guardava verso Sud.

L'imbarazzo e il pudore non impedirono, tuttavia, grazie a sofisticati distinguo, che da parte italiana si tentasse con ogni mezzo di salvaguardare un'opzione mediterranea e, in concreto, di conservare una presenza in Africa con la difesa delle colonie pre-fasciste. E ciò anche se gli argomenti evocati dalla diplomazia e dalla classe politica erano talvolta cedevoli e anche se molti, pur difendendoli, parevano personalmente dubitare che continuare a investire energie politiche ed economiche in Africa andasse incontro ai genuini interessi del paese.¹²

Nel 1949 le cose cambiarono divenendo, da un lato più chiare e semplici, dall'altro più ambigue e complesse. Perse infine tutte le colonie, il governo di Roma fece di necessità virtù e si propose come paese anticoloniale movendosi, da allora in poi – nominalmente, almeno – alla ricerca di un dialogo con i paesi dell'altra sponda del bacino.¹³ La riscoperta di una vocazione mediterranea utilizzava uno spartito nuovo e con note certo più attraenti e più al passo con i tempi, ma ad esse si mescolavano motivi antichi del pensiero coloniale, in una miscela di nostalgie nazionaliste e precisa percezione di una realtà internazionale profondamente modificata. Operazione gattopardesca, quindi, almeno in parte, ma anche riconoscimento della validità del principio che "historia non facit saltus".

Il capovolgimento in merito alla politica da svolgere verso Sud non fu intralciato, anzi, in parte favorito e, in un certo senso, quasi antic-

¹² Sul dibattito interno e internazionale sul futuro delle colonie prefasciste cfr. Gianluigi Rossi, *L'Africa italiana verso l'indipendenza (1941-1949)*, Milano, Giuffrè, 1980 e bibliografia ivi indicata; Angelo Del Boca, *Gli italiani in Africa orientale. Nostalgia delle colonie*, Bari, Laterza, 1984; ID., *Gli italiani in Libia. Dal fascismo a Gheddafi*, Bari, Laterza, 1988.

¹³ Su questo passaggio cfr. Cfr. B. Bagnato, *Alcune considerazioni sull'anticolonialismo italiano* in Ennio Di Nolfo, Romani H. Rainero, Brunello Vigezzi (a cura di), *L'Italia e la politica di potenza in Italia 1945-1950*, Milano, Marzorati, 1992.

pato dalla scelta atlantica, compiuta formalmente dall'Italia nell'aprile 1949, solo qualche settimana prima del definitivo epilogo della questione coloniale. Se, di fatto, la partecipazione all'alleanza euro-americana proiettava l'Italia su uno scenario continentale, essa le assegnava anche – anzi era questo forse il suo carattere principale – il tacito compito di fungere, in nome e per conto dell'Occidente, da anello di congiunzione mediterraneo, con ciò creando, al di là di formule e parole, un implicito asse tra Roma e Washington con riguardo agli equilibri regionali: un asse “anticoloniale”, in alternativa o in concorrenza con quello, “coloniale” franco-britannico.¹⁴ Ciò che era importante per l'Italia, in senso più generale, era considerato il definitivo allontanarsi dell'incubo del “dramma di Sisifo” della sua politica estera, costretta fino ad allora a rispettare la “ferrea legge” dell'alternanza fra politica mediterranea e politica continentale, con risultati di inevitabile “strabismo”.¹⁵

In realtà, al di là dei toni talvolta trionfalistici e sempre rassicuranti, se politica mediterranea e politica atlantica potevano essere viste l'una come l'interfaccia dell'altra – ma in questa voluta simme-

¹⁴ Cfr. Ennio Di Nolfo, *Italia e Stati Uniti un'alleanza diseguale*, “Storia delle relazioni internazionali”, VI, 1990, n.1, pp. 3-28 (ripubblicato in ID., *La guerra fredda e l'Italia...cit.*).

Sull'adesione dell'Italia al Patto Atlantico la bibliografia è davvero cospicua. Fra le opere più importanti cfr. i saggi dedicati all'Italia raccolti nel volume a cura di Ennio Di Nolfo, *The Atlantic Pact Forty Years Later: a Historical appraisal*, Berlin-New York, De Gruyter, 1991. Significative le osservazioni avanzate da parte italiana sia per giustificare l'ingresso di una nazione mediterranea in un trattato limitato, se non altro nella dizione, alla regione nord-atlantica, sia per rendere concettualmente il settore mediterraneo parte integrante dell'area protetta dal dispositivo dell'alleanza. Così, ad esempio, di fronte alla riluttanza dei futuri alleati a procedere a un allargamento al Mediterraneo del settore sottoposto a tutela, l'ambasciatore a Washington, Alberto Tarchiani sostenne, con il senatore Tom Connally, che “Il Mediterraneo era un golfo atlantico, come quello del Messico... e la Baia di Hudson... storicamente poco difendibile, geograficamente forse”. Alberto Tarchiani, *Dieci anni tra Roma e Washington*, Milano, Mondadori, 1955, p. 168. Cfr. Bruna Bagnato, “Il Mediterraneo è un golfo atlantico?”, *Les problèmes d'une double identité dans l'Italie des années Cinquante*, in Antonio Varsori – Marta Petricoli (eds.), *The Seas as Europe's External Borders*, London, Lothian Foundation Press, 1996.

¹⁵ “Dopo la guerra” scriveva la rivista “Esteri”, portavoce ufficiosa di Palazzo Chigi, nel dicembre 1950, “per la prima volta la politica e gli interessi italiani nel continente coincidono esattamente con la politica e gli interessi italiani nel Mediterraneo *Politica nuova nel Mediterraneo*, “Esteri”, a.I, n.24, 31 dicembre 1950, p. 5. Perché, come ha notato in tempi assai più recenti Ezio Ferrante, se “l'alleanza atlantica diventava l'asse principale della politica estera italiana”, essa “non la esauriva completamente. E con queste premesse il Mediterraneo stesso acquistava una nuova vitalità strategica e l'Italia ridefiniva il proprio ruolo politico in nome della cooperazione e della funzione mediatrice”. E. Ferrante, *Il Mediterraneo nella coscienza nazionale*, Supplemento a Rivista marittima, 1987, p. 105.

tria non mancavano elementi di una potenziale contraddizione che sarebbe stata risolta solo con gli eventi di Suez alla fine del 1956 – più complesso era il problema della compatibilità fra una politica mediterranea, così come quella indicata dall'Italia scopertasi anticoloniale e una politica che guardava verso l'Europa, un nodo virtualmente sciolto (virtualmente, perché non fino in fondo) solo quando, con la ripresa del processo di integrazione europea dopo il sostanziale stallo degli anni di De Gaulle, mosse i primi passi una politica mediterranea unitaria della CEE – cioè agli inizi degli anni Settanta. Un passaggio, ancora incompiuto ma fondamentale, che permise di trasferire la politica italiana nel Mediterraneo in una cornice di azione europea.¹⁶

Fin dai primi anni del dopoguerra l'Italia guardò, in effetti, all'Europa come ancora essenziale per la sua riabilitazione internazionale. Tanti erano i motivi per i quali essa scelse (o non poteva che essere così?) di inserirsi nel processo europeo che si avviava a divenire europeista.¹⁷ Da un lato interessi di politica generale, in una fase in cui

¹⁶ Di politica mediterranea unitaria della Comunità Europea si iniziò, infatti, a parlare operativamente alla fine degli anni Sessanta, non casualmente all'apice della grande distensione, in coincidenza con il primo allargamento della CEE. Tra la Conferenza dell'Aja del 1969 e il vertice di Parigi, del 1974, mossero i primi passi sia la "politica mediterranea globale" promossa dalla CEE nel 1972, sia il dialogo euro-arabo, sollecitato dalla Francia dal 1973 e basato su una forma di partenariato tra la CEE e la Lega Araba, uno sviluppo tutto interno all'avvio della cooperazione politica europea. Cfr. F. Rizzi, *Unione Europea e Mediterraneo. Dal Trattato di Roma al dopo Barcellona (1957-1997)*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1997. Al di là dello scarso successo imputabile a una pluralità di variabili, queste iniziative, molto diverse come approccio e anche come orizzonte geografico e politico, permettevano la saldatura tra la direttrice mediterranea e la direttrice europea dell'Italia, facendo nominalmente del Mediterraneo uno spazio politico in cui avrebbero dovuto confluire gli sforzi concertati dell'Europa per la stabilizzazione politica e economica della regione: insomma un "mare nostrum" non più italiano ma europeo perché "la vocazione mediterranea dell'Italia veniva collocata all'interno di una collocazione mediterranea dell'Europa". Elena Calandri, *Europa e Mediterraneo tra giustapposizione e integrazione in Il Mediterraneo nella politica estera italiana del secondo dopoguerra*, a cura di Massimo De Leonardis, cit., pp. 47-59: p. 56.

¹⁷ Lo stesso Carlo Sforza, ministro degli Esteri italiano negli anni delle grandi scelte, dal 1947 al 1951, scriveva nelle sue memorie: "In senso lato, io mi proposi di collaborare con tutte le nostre forze a facilitare il tentativo delle grandi potenze inteso a comporre un nuovo assetto mondiale e un nuovo equilibrio di forze sopra le rovine immani della guerra. Ma in senso più particolare il mio studio fu di reinserire l'Italia nella comunità europea occidentale di cui per tradizione e storia è indissolubile parte, trasformando nello stesso tempo i nuovi legami, che mano a mano riuscivamo a intessere, in una organizzazione permanente europea che potesse un giorno rappresentare il nucleo dell'Europa federata". Carlo Sforza, *Cinque anni a Palazzo Chigi. La politica estera italiana dal 1947 al 1951*, Roma, Atlante, 1952, pp. 11-3.

l'Europa era il terreno fondamentale in cui si combatteva il conflitto Est-Ovest e in cui, perciò, confluivano gli interessi di Washington, destinati ad assecondare o guidare i primi passi dei progetti di collaborazione economica continentale (ed è superfluo qui ricordare le implicazioni del Piano Marshall per i successivi passaggi dell'Europa o la simpatia con cui dagli Stati Uniti si guardava a progetti di unione economica parziale, come l'unione doganale italo-francese o l'idea di Finebel-Fritalux, che si muovevano nella direzione indicata dall'ERP⁸); dall'altro interessi di natura politica particolare, come ottenere la revisione di un trattato di pace considerato ingiusto e iniquo; la possibilità di inserire l'Italia in un circolo virtuoso di sviluppo economico; l'aggancio a una realtà considerata la sede naturale per la politica italiana. E ciò anche per evitare quello che il presidente del Consiglio Alcide De Gasperi considerava un rischio sempre presente per il paese: quello di essere "risucchiato" nel Mediterraneo.¹⁹

Guardare all'Europa, così come partecipare alle iniziative economiche e politiche secondo i caratteri e lungo i canali della nuova politica americana verso l'Europa, significava in realtà adattare ai nuovi equilibri continentali e globali i tratti tradizionali della politica estera italiana nel senso del multilateralismo, portandoli anzi al diapason. Così, se con la sconfitta e la nascita della Repubblica, la politica di potenza non poteva che essere ripudiata dall'Italia – che ne prese le distanze anche nel suo atto di nascita costituzionale – la cooperazione internazionale, sia pure sempre affiancata dalla cooperazione su base bilaterale, rappresentava l'antidoto preciso al riemergere dei vecchi fantasmi. Per un'Italia in via di ricostruzione politica, economica e sociale la motivazione economica era, poi, ancora più forte che nel passato: la cooperazione internazionale, cioè, doveva rappresentare il metodo attraverso e grazie al quale avere accesso agevolato a

⁸ Sulla relazione esistente tra il progetto italo-francese e il piano americano cfr. Bruna Bagnato, *Le Plan Marshall et l'union douanière italo-française (juillet 1947 – mars 1948)*, in René Girault – Maurice Levy Leboyer (sous la direction de), *Le Plan Marshall et le relèvement économique de l'Europe*, Paris, Imprimerie Nationale, 1993

¹⁹ "De Gasperi era convinto che l'Italia si dovesse collegare il più possibile al mondo occidentale e questo non soltanto in funzione antisovietica, ma anche per evitare un «risucchio» nel Mediterraneo... L'unità europea era, ai suoi occhi, importante in particolare per l'Italia, come garanzia contro quello che considerava un pericolo sempre presente per il nostro paese: il pericolo di lasciarsi scivolare nel Mediterraneo". Giulio Andreotti, *Intervista su De Gasperi*, Bari, Laterza, 1977, rispettivamente p. 42 e p. 160.

risorse e mercati. Nel secondo dopoguerra, in altri termini, appariva con evidenza maggiore che nel passato, che la sicurezza non poteva esprimersi solo in termini di sicurezza militare: doveva essere anche sicurezza economica e sociale.²⁰ L'Europa e la comunità occidentale rappresentavano gli ambiti privilegiati per ottenere tali garanzie.

Rispetto ai reticoli di alleanze entro cui l'Italia liberale e quella fascista avevano operato, vi era una continuità sostanziale nel rapporto strettissimo fra equilibri interni e scelte internazionali. Pur non potendo aderire a interpretazioni à la Kogan, secondo il quale la politica estera italiana è sempre stata in posizione ancillare rispetto alla politica interna tanto, in definitiva, da non esserne che una semplice proiezione²¹, rimane il dato della relazione ombelicale tra i due ambiti. L'azione diplomatica dell'Italia liberale aveva avuto soprattutto l'obiettivo di salvaguardare gli equilibri interni; le scelte, anche quelle più sciagurate, dell'Italia fascista avevano puntato in primo luogo a irrobustire la presa del regime sulla penisola e, per l'Italia repubblicana, l'adesione alla formula atlantica era l'adesione a un disegno di sviluppo il cui effetto principale risiedeva nello stabilire indelebilmente i caratteri sociali, economici e politici della giovane democrazia. La garanzia europea e atlantica valeva, cioè, come orizzonte preciso – e vincolo, perciò – a scelte di carattere interno – così come, ad esempio, la scelta della Triplice Alleanza aveva avuto la sua ricaduta più evidente sul piano interno.

Il sistema internazionale del dopoguerra, poi, che aveva messo in luce, con l'emergere risoluto e definitivo delle "superpotenze", le deficienze e le debolezze delle "potenze" d'antan rendeva la scelta multilaterale quasi un percorso obbligato per l'Italia. Piccola o media potenza prima del fascismo, con alle spalle il tragico fallimento del salto verso la grandezza tentato da Mussolini, l'Italia non poteva che ottimisticamente sperare, superati il purgatorio del trattato di pace e la fase di ricostruzione, in un ruolo di media potenza regionale. La ricerca di un alleato più forte, resa necessaria dai mutamenti del quadro globale e dai timori che essi suscitavano, avrebbe condannato l'Italia a un'alleanza profondamente diseguale, se essa non fosse stata accompagnata da formule di multilateralismo tali da diluirne la rigidità. Nell'ambito

²⁰ Luciano Tosi, *Introduzione*, in Luciano Tosi, *L'Italia e le organizzazioni internazionali...* cit.

²¹ Norman Kogan, *L'Italia del dopoguerra. Storia politica dal 1945 al 1966*, Bari, Laterza, 1968 e *Storia politica dell'Italia repubblicana*, Roma-Bari, Laterza, 1990.

di organismi multilaterali e di organizzazioni internazionali la regola dell'uguaglianza fra i membri – per quanto tale regola possa essere nominale e dettata da una qualche ipocrisia – rappresenta di per sé una garanzia politica che permette ai paesi minori di esprimere i loro orientamenti e farli valere. Il multilateralismo costituisce, cioè, di per sé una via di fuga dalla strettoia di vincoli asimmetrici.

Rivisitati alla luce dei cambiamenti, ma anch'essi elementi che spingevano all'opzione multilaterale, vi erano poi le motivazioni ideali e le tradizioni culturali che, se avevano avuto peso nel passato, lo avevano ancora di più per l'Italia repubblicana. La cooperazione internazionale era stata una dei dati unificanti della composita Resistenza italiana, assurgendo a mito fondativo della Repubblica; la classe dirigente cattolica, stabilmente al potere dalla fine della guerra, ne era profondamente intrisa.²² Ragioni ideali, obiettivi politici, motivazioni economiche: tutto confortava la scelta del multilateralismo.²³ Quasi un mantra che riusciva a saldare interessi nazionali e progresso della comunità internazionale, in un caleidoscopio che permetteva al paese di esorcizzare il nazionalismo pur non rinunciando a perseguire i suoi obiettivi nazionali e che ben rispondeva alle esigenze di una nazione priva di un radicato senso della propria identità.²⁴

Fatta la scelta – ammesso che di vera scelta sia possibile parlare –, l'Italia le rimase fedele. La tradusse, anzi, in termini operativi. Impegno costante a favore del processo di integrazione europea (basti qui ricordare l'attivismo di De Gasperi o il ruolo fondamentale svolto dall'Italia per il rilancio europeo agli inizi degli anni Ottanta²⁵); inizia-

²² Guido Formigoni, *La Democrazia Cristiana e l'alleanza occidentale (1943-1953)*, Bologna, Il Mulino, 1996; R. Gaja, *L'Italia nel mondo bipolare (1943-1991)*, Bologna, Il Mulino, 1995 e, sull'influenza esercitata dalla Santa Sede su tali orientamenti, Agostino Giovagnoli, *Il partito italiano. La Democrazia Cristiana dal 1942 al 1994*, Bari, Laterza, 1996.

²³ Cfr. i saggi in Ennio Di Nolfo, Romani H. Rainero, Brunello Viguzzi (a cura di), *L'Italia e la politica di potenza in Italia 1945-1950*, Milano, Marzorati, 1992; Alan Milward, V. Sorensen, *Interdependence or integration? A National Choice*, in A.S. Milward e all., *The Frontier of National Sovereignty. History and Theory, 1945-1992*, London-New York, Routledge, 1993, pp. 1-32; James E. Miller, *La politica estera di una media potenza. Il caso italiano da De Gasperi a Craxi*, Manduria, Lacaita, 1992. Cfr anche *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, a cura di Piero Craveri e Antonio Versori, Milano, Francoangeli 2009.

²⁴ Così Angelo Panebianco, *Guerrieri democratici*, Bologna, Il Mulino, 1997.

²⁵ Cfr. Ennio Di Nolfo (a cura di), *La politica estera italiana negli anni Ottanta*, Manduria-Bari-Roma, Lacaita, 2003.

tive molto precise nella direzione dell'allargamento del senso e delle prospettive del Patto Atlantico (che, con l'evoluzione della NATO, trasformava il tema della sicurezza nazionale in un tema di cooperazione multilaterale robustamente indirizzato all'obiettivo di un nuovo ordine internazionale); marcata attenzione alle prospettive di dialogo aperte dalla nascita della CSCE. Entrata tardivamente alle Nazioni Unite, l'Italia, una volta insediata al Palazzo di Vetro, si adoperò sempre, con convinzione e vigore, affinché il ruolo dell'ONU fosse potenziato e valorizzato sia per farne un attore cruciale in occasione dell'esplosione di controversie internazionali, sia per renderlo un efficace foro di discussione e di negoziati multilaterali (basti ricordare, qui, il favore con cui l'Italia guardò ai negoziati sul disarmo e alla partecipazione alle missioni di peacekeeping e peacebuilding decise in sede societaria). Se pure non sia possibile sottrarsi alla constatazione che spesso la politica estera italiana è stata viziata da un deficit di chiarezza nella visione dell'interesse nazionale²⁶ e che in non pochi casi l'ansia di partecipare al processo decisionale negli organismi multilaterali non è stata accompagnata da una precisa assunzione delle responsabilità derivanti,²⁷ è possibile additare il multilateralismo come una componente fondamentale nella "cultura" della politica estera italiana. E ciò, perché è perfettamente compatibile con la definizione del dizionario, già citata, secondo la quale "cultura" è, anche, "acquisizione della consapevolezza del ruolo (che si ha) nella società". Da questo punto di vista la lettera dell'art. 11 della Costituzione italiana, che impegna il paese a "promuovere e favorire le organizzazioni internazionali rivolte a (llo) scopo di assicurare la pace e la giustizia fra le Nazioni" è stata rispettata dalla Repubblica italiana,²⁸ per la quale anche (e soprattutto) oggi "la scelta a favore del multilateralismo rappresenta uno dei punti di riferimento essenziali nella... azione di politica estera".²⁹

²⁶ Giuseppe Mammarella – Paolo Cacace, *La politica estera dell'Italia dallo Stato unitario ai giorni nostri*, Roma-Bari, Laterza, 2006.

²⁷ Sergio Romano, *Guida alla politica estera italiana*, Rizzoli, Milano 2004. Si fa qui riferimento a quella che viene chiamata "la politica del sedere" o "politica della presenza".

²⁸ Cfr. Antonio Cassese, *Politica estera e relazioni internazionali nel disegno emerso alla Assemblea Costituente* in Ugo De Siervo (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica, vol II, Protagonisti e momenti del dibattito costituente*, Il Mulino, Bologna 1980.

²⁹ In www.esteri.it/MAE/IT/Politica_Estera.