

Indice

Introduzione	9
--------------	---

Parte prima

L'ITALIA E LA SOCIETÀ DELLE NAZIONI

Capitolo primo

Primi passi	17
-------------	----

I.1. *La costruzione della Società delle Nazioni*, p. 17; I.2. *L'avvio della nuova realtà*, p. 23; I.3. *Le questioni economiche*, p. 27; I.4. *L'attività politica*, p. 29.

Capitolo secondo

Mussolini al potere	39
---------------------	----

II.1. *Sicurezza collettiva e politica di potenza*, p. 39; II.2. *La crisi di Corfù*, p. 56; II.3. *“Spirito di Locarno” e vita societaria*, p. 61; II.4. *La situazione nei Balcani*, p. 65; II.5. *Le minoranze*, p. 69; II.6. *Le conferenze economiche*, p. 72; II.7. *I mandati*, p. 75.

Capitolo terzo

“Parentesi Grandi”	79
--------------------	----

III.1. *La collaborazione*, p. 79; III.2. *Il dibattito sul disarmo*, p. 86; III.3. *L'Unione Europea*, p. 93; III.4. *L'Unione doganale austro-tedesca*, p. 97.

Capitolo quarto

Verso la rottura	101
------------------	-----

IV.1. *La guerra in Manciuuria*, p. 101; IV.2. *La scena europea*, p. 106; IV.3. *La guerra in Etiopia*, p. 112; IV.4. *L'uscita*, p. 126.

Parte seconda
L'ITALIA E LE NAZIONI UNITE

Capitolo primo

Il decennio dell'esclusione (1945-1955) 133

I.1. *L'opzione per la cooperazione internazionale all'indomani della seconda guerra mondiale*, p. 133; I.2. *La nascita dell'Onu*, p. 143; I.3. *La lunga anticamera*, p. 159.

Capitolo secondo

Tra atlantismo e sicurezza collettiva (1956-1968) 185

II.1. *L'esordio e l'attiva presenza al Palazzo di Vetro*, p. 185; II.2. *Decolonizzazione, sviluppo e disarmo*, p. 197; II.3. *L'impegno per la soluzione societaria delle crisi internazionali*, p. 209.

Capitolo terzo

La crisi del multilateralismo istituzionale negli anni Settanta e Ottanta e l'evoluzione della politica italiana di sicurezza collettiva 227

III.1. *La grande distensione e i suoi limiti*, p. 227; III.2. *I rapporti Nord-Sud*, p. 245; III.3. *Gli anni Ottanta. Con l'Onu e senza*, p. 251; III.4. *La crescita degli aiuti multilaterali allo sviluppo*, p. 270.

Capitolo quarto

Tra interventi umanitari e tutela degli interessi nazionali.

L'Italia e la sicurezza collettiva dopo la fine della guerra fredda 275

IV.1. *La ricerca di un ruolo e la partecipazione alla prima guerra del Golfo*, p. 275; IV. 2. *Nelle crisi della Somalia e della ex Jugoslavia*, p. 290; IV. 3. *Per un nuovo status internazionale. Battaglie diplomatiche e interventi umanitari*, p. 305.

Epilogo (provvisorio) 321

Riferimenti bibliografici 333

Introduzione

Le istituzioni della sicurezza collettiva mirano alla tutela degli stati imponendo il rispetto delle regole che la comunità internazionale si è data. L'impegno di tutti i suoi membri nei confronti del trasgressore evita che gli stati stessi ricorrano unilateralmente all'uso della forza, salvo nei casi di autodifesa. Dopo la prima guerra mondiale, la Società delle Nazioni (Sdn) e, successivamente, dopo la seconda, le Nazioni Unite (Onu), hanno avuto questo compito, con l'obiettivo di dar vita a modalità nuove nella conduzione delle relazioni internazionali. Queste non sarebbero più state affidate alla *realpolitik*, volta a perseguire l'equilibrio tra le maggiori potenze, ma alla cooperazione tra tutti gli stati al fine di realizzare l'idea della indivisibilità della pace. Tuttavia, mentre il "governo mondiale" rimane oggetto delle speculazioni dei teorici delle relazioni internazionali, il rispetto delle regole resta pur sempre affidato alla volontà dei singoli stati.

La sicurezza collettiva, mirando a porre sullo stesso piano i vari paesi, è vista con particolare favore dalle piccole e medie potenze, per le quali imbrigliare entro regole certe i comportamenti degli stati rappresenta un vantaggio. Inoltre, mentre le grandi potenze tendono a farsi garanti della "*hegemonic stability*" del sistema internazionale (Keohane), le piccole e medie tendono alla scomposizione delle gerarchie consolidate, a ridurre il potere, e guardano quindi agli organismi internazionali come a strumenti privilegiati che consentono di raggiungere equilibri internazionali a loro più favorevoli.

Non sempre tuttavia questo accade perché la politica estera è influenzata da diversi fattori, di natura interna e internazionale. I regimi politici esistenti nei vari paesi e la complessa trama delle relazioni

internazionali spesso non favoriscono un'adesione piena alla politica di sicurezza collettiva. Tipico è il caso dell'Italia che, pur essendo una media potenza, partecipe sin dall'inizio delle esperienze di sicurezza collettiva, non ha avuto sempre un atteggiamento di favore nei confronti di quest'ultima e non sempre si è affidata ad essa per la soluzione delle crisi internazionali. Nei tre periodi della sua storia, liberale, fascista e repubblicano, l'Italia è passata dalla prudente valutazione della sicurezza collettiva propria dell'età liberale all'aperta avversione del regime fascista e alla piena adesione dell'età repubblicana, evidenziando, peraltro, posizioni piuttosto articolate nei vari periodi.

Già nella fase di gestazione della Sdn Roma approvò la proposta del presidente americano Woodrow Wilson e accettò una posizione di responsabilità nel nuovo organismo. Nell'immediato dopoguerra, anche per motivi interni – di carattere soprattutto economico e sociale – era indispensabile per l'Italia attuare una politica di pace e porsi quindi in sintonia con i principi basilari della Sdn. Gli enormi problemi posti dalla ricostruzione postbellica richiedevano infatti tranquillità nei rapporti internazionali; le finalità della politica estera italiana si trovarono a coincidere con quelle societarie.

Dopo l'arrivo al potere di Benito Mussolini l'esigenza di sicurezza dell'Italia richiedeva una partecipazione al consesso del Lemano, anche per evitare l'isolamento sulla scena mondiale. La Sdn fu però oggetto di pesanti critiche: l'internazionalismo, il pacifismo, l'universalismo e l'egualitarismo, sostenuti a Ginevra, sembravano avere poco o nulla in comune con il fascismo, la cui politica estera era ispirata ai principi della politica di potenza.

Tra il 1929 e il 1932 l'Italia manifestò un peculiare interesse per quanto avveniva a Ginevra. Dino Grandi, nuovo titolare del Ministero degli Esteri, era convinto che il paese potesse mantenere un ruolo di rilievo sulla scena internazionale soltanto attraverso una presenza assidua e collaborativa in ambito societario. A suo parere, la sicurezza per l'Italia era sicurezza collettiva, secondo i principi del *Convenant*. A questo proposito spicca in primo piano il dibattito sul disarmo cui Grandi dedicò notevole impegno.

Quando Mussolini riprese la direzione del Ministero degli Esteri le difficoltà nei rapporti tra Roma e Ginevra si acuirono e i vari pro-

blemi – europei o extraeuropei – segnarono il cammino che portò, nel 1937, all'uscita dell'Italia dall'organismo internazionale. La questione etiopica e, in particolare, le sanzioni rappresentano un capitolo cruciale nella storia dei rapporti tra Roma e Ginevra. Con la guerra il duce inflisse un duro colpo alla Sdn rendendone manifesto il fallimento. Le critiche all'istituzione ginevrina, già espresse al momento del suo arrivo al potere, divennero vieppiù forti e taglienti. La guerra d'Abissinia mise in luce come l'Italia ritenesse che la sua sicurezza non poteva basarsi più sulle strutture societarie e come – complice anche la Germania hitleriana – stesse decisamente scegliendo la logica della politica di potenza.

Dopo la caduta del fascismo, l'atteggiamento del paese nei confronti della sicurezza collettiva mutò radicalmente: la nuova classe dirigente italiana era favorevole a una politica estera basata sulla cooperazione internazionale, per una serie di motivi, ideali, politici ed economici, e chiese l'immediata ammissione italiana alle Nazioni Unite, condividendo gli obiettivi di pace e di democrazia internazionale della nuova istituzione.

L'iniziale esclusione dell'Italia dalla stessa, dovuta alla sconfitta, si protrasse tuttavia per un decennio, dal 1945 al 1955, a causa dello scoppio della guerra fredda e dello schierarsi del paese nel campo occidentale, e a nulla valsero i ripetuti tentativi dei responsabili italiani per ottenere l'ammissione.

Solo l'attenuarsi della tensione internazionale, a seguito della prima distensione, consentì all'Italia di entrare a far parte delle Nazioni Unite, dove si segnalò subito per l'intensa partecipazione alle varie attività dell'organismo. Il paese, allora piuttosto in basso nella gerarchia delle potenze, tentò costantemente di valorizzare il ruolo societario nelle varie crisi internazionali, cosa che gli avrebbe consentito di partecipare alla soluzione delle crisi stesse.

L'attenzione italiana per l'organizzazione si mantenne elevata anche nel corso degli anni Settanta, anche se l'affermarsi della grande distensione e la crisi del multilateralismo, seguita alla fine del *Gold Dollar Standard*, ridussero i già esigui margini di azione delle Nazioni Unite e incrinarono la fiducia nutrita dall'Italia verso le stesse. A partire dall'inizio degli anni Ottanta Roma adottò una politica estera più

assertiva, a seguito dell'affermarsi nel paese di una nuova *leadership*, ma anche del consolidarsi della sua situazione economica e dell'evolversi del quadro internazionale. Tese quindi a intervenire nelle crisi non più solo sotto l'egida dell'Onu, ma anche fuori, a fianco, il più delle volte, degli alleati occidentali.

La fine della guerra fredda costrinse l'Italia a rivedere i tradizionali schemi della sua politica estera: dopo iniziali incertezze, manifestatesi nella prima metà degli anni Novanta, anche a seguito della difficile transizione interna dalla prima alla "seconda repubblica", il paese si mosse sulla scia degli orientamenti maturati nel decennio precedente. Grazie anche alle opportunità offerte dalla fine dell'ordine bipolare, tentò di svolgere un ruolo di media potenza regionale, sia dando un massiccio contributo alle operazioni umanitarie dell'Onu, in cui mirò ad avere un ruolo maggiore, sia partecipando a missioni multinazionali a fianco degli alleati e fuori dell'egida societaria, specie nelle aree di suo rilevante interesse.

All'inizio del nuovo secolo l'allineamento agli Stati Uniti e alla loro politica estera unilaterale si rafforzò, anche per l'affermarsi nel paese di un governo di centro-destra, ma l'attenzione verso le Nazioni Unite, pur attenuata, non venne mai meno. A partire dal 2006, con il mutare degli equilibri politici a favore di una coalizione di centro-sinistra e a seguito del manifestarsi di una crisi dell'unilateralismo americano, l'attenzione per la sicurezza collettiva sembra aver ripreso il tradizionale ruolo centrale nella politica estera italiana.

Il lavoro prende in esame l'atteggiamento dell'Italia nei confronti delle istituzioni della sicurezza collettiva e la sua azione all'interno delle stesse soprattutto in occasione delle crisi internazionali. Si accenna appena, invece, all'azione italiana negli ambiti societari non strettamente attinenti alla sicurezza collettiva, ad esempio, in seno ai comitati economici e finanziari della Sdn, in quelli per la tutela delle minoranze, per i mandati, i rifugiati ecc. e, nel caso dell'Onu, in seno agli organismi per la tutela dei diritti umani, per la cooperazione multilaterale allo sviluppo o per il disarmo.

La studio è basato essenzialmente su fonti bibliografiche e risente del loro carattere vario. Esiste infatti una consolidata storiografia sui periodi liberale e fascista e sui primi decenni dell'età repubblicana,

ma non sugli anni più recenti, a causa soprattutto della inaccessibilità della documentazione d'archivio. Per questi anni si è fatto ricorso soprattutto alle fonti pubblicistiche e la ricostruzione degli eventi è più vicina alla cronaca che alla storia. Lo studio mette a fuoco problemi, indica piste di ricerca, sollecita ulteriori verifiche e approfondimenti, suscita, in definitiva, più questioni di quante ne risolve.

Il volume è stato pensato soprattutto per scopi didattici, tuttavia vorrebbe essere non solo un modesto contributo alla conoscenza del ruolo svolto dall'Italia nelle istituzioni della sicurezza collettiva ma anche una sollecitazione ai giovani a raccogliere la quotidiana, difficile sfida per la costruzione di un mondo di pace, che queste ultime rappresentano.

Gli autori condividono tutte le tesi esposte nel volume, di cui Enrica Costa Bona ha scritto la prima parte e Luciano Tosi la seconda.

Perugia, novembre 2007

E.C.B. e L.T.

Parte prima

L'Italia e la Società delle Nazioni

capitolo primo

Primi passi

I.1. La costruzione della Società delle Nazioni

Dopo la prima guerra mondiale il desiderio di pace era sentimento generale e diffuso ovunque; strettamente legata a questo appariva sulla scena internazionale l'esigenza di sicurezza. L'organizzazione internazionale prospettata dal presidente americano Woodrow Wilson nell'ultimo dei suoi "14 punti" presentati al Congresso degli Stati Uniti nel gennaio 1918 sembrava adatta a soddisfare tali richieste.

Le motivazioni della nascita della Società delle Nazioni derivavano in gran parte dalla duplice volontà delle potenze vincitrici della prima guerra mondiale di mantenere innanzitutto la sistemazione europea creatasi con i trattati di pace nonché di avere uno strumento idoneo e riconosciuto internazionalmente per attuare una forma di controllo nei confronti della Germania. Non certo di minor peso erano le esigenze di rispondere alle ansie di pace che si levavano ovunque e quelle di creare i presupposti per poter risolvere pacificamente le eventuali future controversie internazionali.

Per quanto si riferisce specificamente all'Italia si può notare che già dal momento dell'entrata in guerra (e questo risulta molto chiaro dal patto di Londra del 26 aprile 1915) si poneva la necessità di soddisfare alcune aspirazioni territoriali; la dichiarazione wilsoniana dei 14 punti, pur essendo in linea generale accettata, non sembrava offrire all'Italia la completa risoluzione dei suoi problemi né assicurarle una situazione decisamente stabile; e neppure i progetti iniziali della Società delle

Nazioni – americani, inglesi o francesi – sembravano tranquillizzarla quel tanto da permetterle di affidare la difesa dei suoi confini soltanto a tale istituzione.

Pertanto inizialmente si assistette a un'incertezza da parte italiana per quanto concerneva l'assenso al futuro organismo internazionale dovuta proprio alla disparità di vedute tra Roma e Washington relativamente al patto di Londra. Era questo un problema nodale: il governo italiano avrebbe posto il favore e l'accettazione della nascita della Società delle Nazioni in connessione al riconoscimento o non-riconoscimento americano del patto di Londra. Ancora alla vigilia dell'apertura della conferenza di Parigi tra i dirigenti italiani apparivano in proposito grandi confusioni, spaccature e contrasti rendendo più difficile una proficua azione politica. Non era ancora stato deciso se il governo avesse dovuto mantenersi rigido nella richiesta di applicazione completa delle clausole del patto di Londra o se, invece, avesse dovuto attuare una politica più morbida e, in fin dei conti, anche più realistica.

Tale ambiguità permase nel prosieguo dei lavori della commissione per la Società delle Nazioni all'interno della conferenza della pace, nonostante che il presidente del consiglio Vittorio Emanuele Orlando in un discorso solenne avesse prospettato, tra l'altro, la futura organizzazione come "la chiave di volta di ogni futuro tentativo di dare sicurezza al continente europeo". Perciò, pur tra mille incertezze, l'esigenza di sicurezza (soprattutto per il teatro europeo) era estremamente sentita a Roma e risultava, forse, l'unico punto fermo su cui il governo italiano poteva e voleva basare la sua linea politica per il dopoguerra. Già dal discorso di Orlando alla Camera del 20 novembre 1918 l'appoggio alle nuove idee d'oltre Atlantico sembrava totale, quasi a significare il grado d'importanza che l'Italia attribuiva al rapporto con Washington per facilitare il più possibile la realizzazione della sicurezza. E fu proprio la prioritaria necessità di mantenere un dialogo intenso con gli Stati Uniti a operare la metamorfosi di un'Italia poco interessata a un discorso societario in una decisa e convinta paladina della Società delle Nazioni; occorre però notare che in realtà non fu apportato alcun chiarimento effettivo del rapporto tra patto di Londra e futura organizzazione internazionale.

Nella fase iniziale le discussioni in seno alla commissione incaricata di delineare la struttura della Società delle Nazioni si svolsero sulla base del progetto anglo-americano. Tale cammino si concluse il 14 febbraio 1919 con la votazione del *Covenant*. Sui primi passi la delegazione italiana assunse un atteggiamento di attesa e di riflessione: l'attenzione comunque era sempre rivolta a evitare che nei vari progetti venisse presentato qualcosa di contrario agli interessi precipui dell'Italia, vale a dire alla sicurezza e, in particolare, alla precisa definizione dei confini territoriali.

Il progetto italiano manifestò una notevole ampiezza di questioni affrontate: certamente l'aspetto politico della futura organizzazione veniva sottolineato in larga misura e, anzi, ne costituiva l'ossatura di fondo. Ma venivano altresì messi in evidenza, oltre ai temi principali quali l'indipendenza politica degli stati, la loro integrità territoriale e la loro sicurezza, anche i problemi economici relativi p. es. alla libertà del commercio e degli scambi internazionali, al libero accesso da parte di tutti gli stati alle materie prime. Vale a dire, cioè, che l'uguaglianza tra gli stati era sostenuta non solo sui piani giuridico e politico, ma anche su quelli economico e sociale; si propugnava un ricorso sempre possibile a una scambievole solidarietà e cooperazione interstatale.

Il progetto italiano (che pur appariva completo e articolato) non fu sostenuto e portato avanti con determinazione negli incontri di Parigi neppure dalla stessa delegazione italiana forse anche perché in Italia non vi erano idee sufficientemente chiare e precise sulla posizione specifica che l'organismo avrebbe dovuto sostenere in concreto sulla scena internazionale del dopoguerra. Su due punti, però, la delegazione italiana intervenne con decisione: l'abolizione della coscrizione obbligatoria per gli stati membri e il rifiuto dei mandati societari sul Trentino e Trieste.

La proposta di Roma delineava una Lega veramente efficiente e i responsabili politici erano ben lungi dal negarne l'esistenza in quanto tale; questa proposta, anzi, esprimeva come motivo di fondo la creazione di un organismo in grado di funzionare con metodi e mezzi certi ed efficaci, facilitando i rapporti tra i vari stati; introducendo la formula del numero superiore dei membri permanenti nel Consiglio rispetto a quelli non permanenti al fine di garantire ai primi la possi-

bilità di imporre la propria volontà (e pertanto in obbedienza ancora ai principi tipici della politica di potenza) sacrificava una certa parte della “democraticità” del progetto iniziale wilsoniano a vantaggio di una maggiore possibilità di intervento internazionale; sembrava così ancora lasciar sussistere la differenza tra le grandi e le piccole potenze, forse proprio perché l'Italia ambiva a ottenere un posto tra le prime anche come ricompensa dell'enorme sforzo bellico sostenuto.

In effetti come lo stato italiano si sarebbe collocato nella realtà internazionale, quanto avrebbe potuto avere voce in capitolo nelle decisioni, quale ruolo avrebbe potuto assumere e quali vantaggi sarebbe riuscito a conseguire erano problemi che stavano, ovviamente, molto a cuore al governo di Roma. Ciononostante la delegazione italiana non riuscì a impegnarsi a fondo nel raggiungimento dei suoi obiettivi e, pur ponendosi il suo progetto a metà strada tra quello anglo-americano e quello francese, si lasciò sfuggire l'occasione di operare una conciliazione tra i due che probabilmente le sarebbe stata conveniente. Questo atteggiamento di incertezza le tornò fortemente svantaggioso in seguito, quando cioè dovette lei stessa subire l'intransigenza di Wilson e si trovò isolata; l'aver precedentemente favorito la Francia avrebbe potuto esserle di grande utilità: ma tali pensieri di opportunità politica o di costruzione di amicizie che avrebbero potuto – all'occorrenza – portare vantaggi erano molto lontani dalla mente di Orlando in quel momento.

I problemi della futura organizzazione e quelli territoriali italiani derivanti dall'applicazione del patto di Londra apparivano sempre più strettamente uniti e inscindibili: l'Italia riteneva infatti che la Lega avrebbe potuto costituire una garanzia aggiuntiva di tipo politico per l'ottenimento delle rivendicazioni sancite nel patto del 1915. In realtà il governo italiano proprio per difendere le sue aspirazioni nazionalistiche non era riuscito a sganciarsi da quella logica di politica di potenza presente nella comunità internazionale prima dell'inizio delle discussioni sulla costituenda Società delle Nazioni, e neppure sembrava abbandonare quella posizione all'ombra della politica americana che la porterà quasi a un isolamento. Fino al momento in cui gli entusiasmi della “nuova diplomazia” e le garanzie del soddisfacimento delle aspirazioni territoriali erano riusciti a convivere gli uni

accanto alle altre tutto si era svolto tranquillamente; ma nel momento in cui dai dirigenti italiani l'istanza "nazionale" non fu ritenuta più coniugabile con quella societaria, la linea politica italiana cominciò ad essere traballante e dovette essere mutata a spese della Lega: per l'Italia era importante entrare a far parte di quest'ultima soltanto con la definizione precisa dei suoi confini e con la garanzia di sicurezza di questi. Durante tutte le fasi delle trattative per la costruzione del nuovo organismo internazionale il pensiero dominante dei dirigenti politici italiani fu proprio il raggiungimento di una situazione che offrisse e garantisse piena sicurezza allo stato italiano, garanzia che si estrinsecava *in primis*, appunto, nella sicurezza dei confini.

Pertanto in Italia – a livello dei dirigenti politici, ma anche di opinione pubblica – forti erano le resistenze e le opposizioni a questa organizzazione che non era nemmeno ancora sorta: da più parti era vista con diffidenza e con ostilità, potenzialmente dannosa per gli interessi dello stato e della nazione e, talvolta, era considerata perfino come un nemico dal quale occorreva difendersi.

Durante la conferenza di Parigi la politica italiana da un momento iniziale di incertezza, attraversando un periodo di piena adesione alle tesi wilsoniane, passò a una fase di dubbi in cui la Società delle Nazioni pareva un inciampo per il raggiungimento dei vantaggi territoriali concordati nel patto di Londra; proprio quei vantaggi che sembravano potere garantire un futuro basato sulla sicurezza nazionale e internazionale.

L'Italia aveva partecipato, nonostante le mille incertezze, a quasi tutte le fasi costitutive della Società delle Nazioni con contributi talvolta significativi anche se non sempre positivi. Il governo italiano era ben consapevole che la neonata organizzazione avrebbe dovuto essere qualcosa di completamente nuovo nelle relazioni mondiali; infatti da questa istituzione, sorta anche per essere un punto di giustizia e di equilibrio fra le Nazioni, avrebbero dovuto scaturire condizioni di stabilità a garanzia della pace tra i popoli. La nuova costruzione internazionale – imparziale e indipendente – si sarebbe posta al di sopra delle parti e al di fuori della stretta politica governativa dei singoli stati e avrebbe potuto dare un contributo notevole alla sicurezza.