

Roma, 2 Marzo 2012 – Archivio di Stato

**LA DIPLOMAZIA DEL REGNO D'ITALIA DOPO LA
PROCLAMAZIONE DEL 17 MARZO 1861**

Luigi Vittorio Ferraris

1. All'indomani dei miracolosi eventi che portarono nel giro di due anni all'unità – sebbene non completa – della penisola in un unico stato (per la prima volta dopo quindici secoli) per il Ministero degli Esteri del nuovo Stato e per la sua diplomazia vi erano molte sfide da affrontare: un impegno oneroso perché le strutture del nuovo grande stato oltrepassavano di certo le capacità del piccolo e audace Regno di Sardegna e perché inediti erano i problemi che questo nuovissimo stato italiano era chiamato ad affrontare.

Non può non sorprendere che in occasione del 150. anniversario dell'Unità d'Italia (in realtà più esattamente del Regno d'Italia poiché l'unità d'Italia è stata completata nel 1918) alla politica estera, nonché quale parte dell'azione estera dell'Italia alla politica coloniale, sia stato riservato pochissimo spazio. Una constatazione che deve proprio essere motivo di delusione e di disappunto nello spirito di questo convegno promosso dall'Associazione diplomatici, cui auguriamo i migliori successi con le congratulazioni per questa iniziativa e insieme un ringraziamento all'ospitalità dell'Archivio dello Stato.

Il silenzio sulla politica estera e coloniale conferma, purtroppo, che da parte italiana il ruolo della politica estera non è considerato parte essenziale della conquista italiana della sua indipendenza e della sua unità: si preferisce discettare sul conflitto sociale ed economico fra Nord e Sud con dibattiti che spesso hanno del provinciale in quanto non sembra ci si renda conto che gli eventi del 1859-1861 sono stati in primo

luogo un prodotto di politica estera ed internazionale. Ogni raffronto con le reazioni e gli atteggiamenti di altri paesi europei sottolineano questo aspetto della storia d'Italia: la stessa unità d'Italia è stato il risultato di una politica estera audace del Regno di Sardegna (e di Cavour) e le crisi italiane e del suo liberalismo fra Destra e Sinistra dopo il 1861 sono state connesse proprio con la politica estera sino alle ragioni stesse della partecipazione alla Prima Guerra Mondiale. Non è forse proprio questa la conclusione del capitolo dedicato da Benedetto Croce nella sua "Storia d'Italia" al capitolo sulla politica estera postunitaria? [pag.131 sg.)

2. Quali dunque i temi da affrontare da parte del nuovo Regno, sorto così improvvisamente sotto la spinta della politica estera e per ardimento di minoranze più o meno rivoluzionarie o almeno sovvertitrici e con una partecipazione popolare certamente inadeguata?

Premessa necessaria è che gli avvenimenti italiani fra il 1859 e il 1861 avevano sovvertito e travolto il sistema del Congresso di Vienna e la sua logica e avevano reso possibile dopo gli avvenimenti degli anni immediatamente successivi di porre in essere un nuovo ordine o sistema europeo, destinato a durare sino al 1911-1914. Le radici di questo sistema vanno individuate nella natura degli accadimenti del 1859-1861, i quali trasformano in nome della libertà e della volontà popolare la struttura del sistema internazionale al pari delle sempre flessibili norme del diritto internazionale.

Le ricordo in sintesi rapida:

i) Una guerra contro l'Austria esplicitamente provocata con pretesti, in virtù di una alleanza che si prefiggeva lo scopo di sottrarre con la forza una regione (il Lombardo-Veneto) a uno stato che quel territorio deteneva in modo del tutto legittimo e in base a trattati riconosciuti anche dagli stati "aggressori", facendo appello quale giustificazione – morale non certo giuridica - alla liberazione di un popolo oppresso da un regime autocratico, ma certamente stato di diritto: ad es. nessuno riferimento a diritti dinastici o analoghi diritti come era inveterata consuetudine per le guerre di conquista.

ii) nella imminenza del conflitto il rigetto di ogni possibile componimento pacifico della controversia sardo-austriaca e quindi si voleva ad ogni costo far fallire una eventuale conferenza internazionale: dunque aperta volontà di muovere guerra in ogni caso. Anche dopo Villafranca e prima della spedizione dei Mille l'idea di un Congresso per definire lo stato dell'Italia con il mantenimento auspicato del Granducato di Toscana e eventuale assorbimento solo dei Ducati di Modena e Parma e delle Legazioni viene rigettata esplicitamente o sabotata poiché da parte di Torino non si voleva considerare la eventualità di una confermazione italiana con la Presidenza del Pontefice. In poche parole ogni componimento pacifico veniva rigettato. Non si nascondeva da parte inglese l'evidenza dell'ambizione di conseguire le frontiere naturali (ed era la prima volta che se ne parlava così apertamente e più tardi sarà la Francia a volerlo sul Reno). In altri termini la diplomazia non poteva arrestare la volontà popolare che aveva proclamato le proprie mire, né l'eventualità di azioni di forza come erano state le occupazioni delle Legazioni. Va rilevato che gli interessi di uno Stato – il Regno di Sardegna – dovevano avere il di sopra su considerazioni di equilibrio o di diritto internazionale o di asserita volontà di pace.

iii) con la guerra si mette in atto una ingerenza palese nei diritti di stati sovrani violando il principio della non ingerenza negli affari interni, nonché sostenendo e sobillando movimenti insurrezionali, i quali riescono con la forza a spodestare legittimi sovrani (Firenze, Parma, Modena), ovvero sottraendo territori all'autorità di uno stato sovrano (le Legazioni a danno dello Stato Pontificio) ovvero persino trasformando propri ambasciatori in commissari sostituendo arbitrariamente le autorità legittime.

iv) Una spedizione in armi, il cui allestimento viene tollerato sul proprio territorio nonostante si proponga di promuovere una sovversione sul territorio di uno stato legittimo e legale, il Regno delle Due Sicilie, giustificando l'atto illecito con il pretesto dei diritti dei cittadini e con il fine sottinteso di imporre, con la forza, la "esportazione" di un modello di governo considerato superiore o comunque migliore dello stato aggredito e quindi "liberato".

v) Invasione militare da parte di uno stato (il Regno di Sardegna) del territorio di un altro stato sovrano (lo Stato pontificio) senza curarsi delle previste forme procedurali (dichiarazione di guerra o “guerra in forma”) adducendo fragili pretesti: la presenza di corpi di truppe mercenarie straniere riferendosi poi alle esagerate stragi a Perugia. Veniva giustificata da Cavour con una lunga nota resa pubblica affermando che “le sue conseguenze erano favorevoli ai veri interessi dei principi e dell’ordine e del consolidamento dell’edificio europeo”. Vi si opponeva naturalmente la censura della violazione della legittimità. E tanto vi era consapevolezza di compiere un atto illecito che Vittorio Emanuele II dichiara ad Ancona: *Qualunque sia la gravità degli eventi, io attendo tranquillo il giudizio dell’Europa civile e quello della storia, perché ho la coscienza di compiere il mio dovere di re e Italiano! In Europa la mia politica non sarà forse inutile a riconciliare il progresso dei popoli colla stabilità delle monarchie. In Italia so che io chiudo l’era delle rivoluzioni”*.

vi) annessioni unilaterali con l’auto proclamazione di un nuovo stato e non a seguito di una decisione collettiva di un gruppo di stati a conclusione di un conflitto: sino ad allora unici precedenti rilevanti le Province Unite della Dichiarazione di Utrecht del 1579 e la Dichiarazione d’Indipendenza delle Tredici Colonie americane nel 1776.

E’ evidente dunque che il nuovo Regno aveva dinnanzi a sé il compito di unificare stati e ordinamenti diversi e imprimere su tutti il suggello di una legislazione comune (e in parte viene portato a termine in pochissimi anni, esempio raro di efficienza in Italia), ma soprattutto aveva compiti di politica estera e di collocazione nel sistema internazionale ed europeo.

Il processo anomalo della conseguita unità della penisola italiana aveva sovvertito dalle fondamenta la struttura della sicurezza quale elaborata al Congresso di Vienna introducendo con forza nuovissimi principi destinati ad evolversi, quasi inconsapevolmente, sino a diventare centrali nella storia a cavallo fra il XX e il XXI secolo. Il legittimismo veniva rigettato in toto dall’urgere dello spirito delle nazionalità, della libertà e della organizzazione liberale del potere, mentre nella proiezione verso l’avvenire venivano intaccate anche le norme dello jus publicum

europaeum, laddove impone il *pacta sunt servanda* ed altrettanto il rispetto di regole. Quelle regole, jeri come oggi in ragione della sovranità degli Stati, prescrivono in linea di principio la non ingerenza, l'integrità territoriale, l'indipendenza politica dei soggetti internazionali, la sovranità degli stati, e le modalità nella conduzione della guerra. Tutte regole che gli avvenimenti del 1859-61 violano apertamente e che oggidi sarebbero oggetto di condanna internazionale, certamente in un contesto del tutto diverso.

Invece in funzione degli avvenimenti del 1859-1861 viene invocato un nuovo principio di legittimità per giustificare l'illegalità dei comportamenti: la volontà delle nazioni e dei popoli a conseguire la propria indipendenza (e quindi il diritto alla secessione e all'insurrezione e molto più tardi per analogia la liberazione dal dominio coloniale) e la propria libertà (e quindi il diritto di rovesciare sovrani e governi che non la concedessero tempestivamente in termini costituzionali o che violassero diritti fondamentali). Siffatte finalità dovevano prevalere, anche se si traducono in evidenti vantaggi di uno stato, il quale nell'ingrandirsi territorialmente unilateralmente e mediante l'uso della forza si proclama sovrano in un nuovo stato da lui stesso inventato perché mai prima esistito. Sono stati in quel tempo invocati principii innovativi oggi eretti a principii universali peraltro tuttora controversi: la validità erga omnes dei diritti fondamentali e il diritto all'autodeterminazione.

La frattura del 1859-1861 aveva inoculato nel sistema internazionale europeo i germi stessi del suo *éclatement*. Il nuovo concerto delle grandi potenze e il modello di sicurezza dopo il 1871 non potevano reggere a lungo e altri avrebbero dovuto essere i mezzi per la stabilità e la sicurezza e auspicabilmente la pace: vale a dire la prospettiva di organizzazioni internazionali non più fondate sull'automatismo ideale della *balance of power*. Ma questo obbiettivo poteva essere immaginato solo dopo una guerra mondiale!

Quindi il nuovo Regno aveva compiti importanti da assolvere nell'ambito internazionale e la funzione della politica estera e dei suoi strumenti – in primis la diplomazia – assumeva un profilo di grande rilevanza.

3. In primo luogo L'organizzazione del Ministero. La struttura che era stata approvata nel 1853-1855 per il Regno di Sardegna venne mantenuta intatta. Era quanto mai scheletrica e peraltro era sembrata del tutto adeguata sino al 1861, alle esigenze di una politica estera affidata a poche persone e su cui peraltro gravava l'influenza talvolta controversa del Re. Sintomatico peraltro il *modus operandi* fra Governo (o meglio alcuni pochi Ministri) e Corte: contatto continuo con i Capi Missione all'estero e con i Capi Missione accreditati a Torino: uno scambio non soltanto di rapporti, ma un intersecarsi incredibilmente esteso e frequente di lettere; basterebbe pensare che l'epistolario di Cavour, un uomo scomparso ad appena 51 anni, occupa 4 volumi e i discorsi parlamentari 14 volumi! D'altronde i contatti diretti fra i responsabili degli Stati (Sovrani o Ministri) erano rari e quindi tutto si svolgeva con i colloqui fra politici e diplomatici e poi nello scambio di informazioni scritte, telegrafiche e soprattutto con lettere spesso manoscritte. Aggiungasi soltanto per completezza che gli Ambasciatori erano quasi sempre personalità di alto rilievo sociale e di grande indipendenza e anche quando accedevano alla carriera diplomatica per concorso non perdevano questo crisma sociale, cui non andava certo disgiunto il censo. [Si veda il saggio sugli Ambasciatori di Manuela Cacioli nel volume curato da Laura Pilotti: illuminante].

Ecco la struttura de Ministero degli Esteri del Regno di Sardegna (sino al 1848 si chiamava più modestamente Segretariato di Stato per gli Affari Esteri): oltre il segretario generale (che era stato espressamente istituito appunto nel 1855, ma ereditava le funzioni del Primo Ufficiale esistente sin dal Settecento nello stato savoiardo) e il Gabinetto "per la corrispondenza riservata e confidenziale" (una funzione che sarà conservata per i successivi ottant'anni), una Divisione Politica (ripartita in uffici con competenze geografiche per gruppi di paesi), una Divisione consolare e commerciale e una Divisione Amministrativa e più tardi un Consiglio del Contenzioso. Inoltre era previsto un Segretario particolare, istituzione che suscitò controversie, ma che doveva assolvere le funzioni di persona di fiducia del Ministro. Come si vede una ripartizione che nonostante le tante modificazioni sino a oggi rispecchia la ineludibile tripartizione degli Affari esteri.

Senza troppo soffermarsi sulle vicende delle molteplici modifiche minori intervenute per adeguarsi man mano alle esigenze del nuovo Stato ben più grande e con più ampie responsabilità, l'ordinamento di Visconti Venosta nel 1865 prevede tre Divisioni "delle Legazioni", oltre la Divisione Consolare e quella Amministrativa e si conserva naturalmente la centralità del Gabinetto oltre il Contenzioso, considerato necessario per rendere edotte tutte le Rappresentanze all'estero dei problemi giuridici "troppo negletti", come recita un'ampia relazione del 1866: i problemi giuridici erano nuovi proprio per quei motivi di cambiamento del sistema internazionale e dello stesso diritto internazionale, di cui si è detto.

Nel quadro dei successivi adeguamenti interessante quanto emerge da una relazione de in cui si patrocina l'idea di nominare Segretario Generale una personalità di rango adeguato in grado di trattare allo stesso livello con i Capi Missione stranieri alleggerendo il Ministro del compito di riceverli con troppo frequenza. Ma poco dopo, nel 1867, si rileva che con l'accresciuto potere del Segretario Generale viene diminuito il potere del Ministro. Quindi o si lascia largo spazio al Segretario Generale per permettere una più flessibile attività parlamentare del Ministro o si deve invece far sì che il Ministro sia effettivamente in grado di dirigere il suo Ministero senza farsi condizionare dalla struttura burocratica, compreso il Segretario generale. Curiosamente poi si torna alla precedente denominazione di Divisione delle Legazioni, che vengono sostituite due anni dopo dalla Divisione politica, che provvede anche al personale diplomatico e della carriera interna, cioè assolve le funzioni future della Direzione Generale del Personale. Alcune precisazioni seguono nel 1881 (Ministro Mancini), che in realtà si limitavano a meglio organizzare il Ministero, fra l'altro aumentando il personale, per corrispondere alle crescenti esigenze di politica estera.

Nel 1887 un nuovo riordinamento: negli Affari Politici sono ricompresi la politica generale, la politica commerciale e le colonie italiane (nonché l'emigrazione) e poi gli affari privati, il personale, l'archivio e la ragioneria mentre riferimento essenziale rimane la posizione del Gabinetto (apre la corrispondenza e per un certo periodo è lo stesso anche per il Segretario Generale, che però viene trasformato per

breve tempo in Sottosegretario di Stato). Il nuovo ordinamento di Crispi offre il destro a un dibattito persino sulla stampa e il punto centrale della polemica è la convinzione che le cariche più elevate amministrative fossero troppo legate alla persona di alti funzionari inamovibili o quasi. Il risultato è quindi l'abolizione della carica di Segretario Generale (che tuttavia successivamente sarà nuovamente istituito nel 1896 ma ad intermittenza).

Sino al 1920 le modifiche sono frequenti e tutti si aggirano in realtà nel succedersi di disposizioni di vario livello amministrativo alla ricerca di suddivisioni migliori e soprattutto più articolate per meglio rispondere alle accresciute esigenze con alcuni punti fermi che cercano ad ognuna delle frequenti riforme: organica quella del Ministro Caetani nel 1896 e quella di di San Giuliano nel 1910. Si aumentano gli uffici, si crea l'ufficio stampa (con il Ministro Tittoni) e quello cifra e man mano si rende autonoma la sezione delle colonie (e dei protettorati) sino alla istituzione nel 1912 del Ministero delle Colonie. Si istituisce nuovamente gli Affari privati; si istituisce e poi si sopprime il Contenzioso Diplomatico oscillando fra il Consiglio del Contenzioso e l'ufficio del Contenzioso: la differenziazione verteva su se dovesse essere un organismo per così dire amministrativo o svolgere azione di consulenza politica del Ministero e in particolare del Segretario Generale e del Ministro. Man mano si attribuisce maggiore rilevanza alla Regie scuole all'estero; si istituisce il Commissariato per l'Emigrazione; si attribuisce maggiore rilevanza all'ufficio del personale e si istituisce l'Archivio Storico (di cui sono curiose le vicende circa la nomina del suo Direttore) [vedasi il bel saggio di Stefania Ruggeri nel volume curato da Laura Pilotti]

La filosofia di tutte queste così frequenti mutamenti, quasi ad ogni cambio di Ministro e sempre con la giustificazione di voler poco innovare ma soltanto riorganizzare meglio. In realtà – e questo valga come indizio anche per le modifiche negli ultimi decenni - nei vari riordinamenti, ciascuno dei quali può trovare una sua razionale o almeno ragionevole spiegazione, è che occorre rispondere alle diverse e maggiori esigenze di una politica estera e si potrebbe allora ritenere che l'organizzazione del Ministero a quelle esigenze deve adeguarsi pur rimanendo

sempre centrale la tripartizione fra politici, commercio, consolari o culturali, oltre ovviamente l'apparato amministrativo e gestionale anche del personale. Pertanto a parte l'esigenza di tener conto di un più vasto impegno di personale e quindi l'opportunità di più precise ripartizione di competenze, rimane aperto il quesito se l'organizzazione sia di vantaggio per una migliore politica o se sia invece una migliore e più attiva politica estera che esiga una diversa ripartizione dei servizi.

Un punto interessante è offerto dalle vicende del Segretario Generale, di cui vi è uno studio dettagliato (Stefania Rudatis nel volume a cura di Laura Pilotti), in quanto da un lato si intende man mano estendere la carica di Segretario generale a tutti i Ministeri (il primo oltre gli Esteri il Ministero dell'Interno) allo scopo di coordinamento dell'attività del Dicastero e dall'altro si vorrebbe avere, ma senza continuità nei successivi ordinamenti una figura che possa sostituire il Ministro anche nei dibattiti parlamentari e allora si opta per la soluzione di nominare invece del segretario Generale un Sottosegretario o di fondere le due funzioni. L'argomento fa oggetto di dibattiti parlamentari e di discussioni persino sulla stampa per risolvere quello che appariva quasi un dilemma. Del resto talvolta il segretario di Stato è persino una persona che subito dopo viene nominato Senatore del Regno. Con Crispi nel 1887 prima viene soppresso e poco dopo nuovamente istituita la funzione di Segretario Generale che si avvia a diventare soprattutto il supremo coordinatore di tutte le attività del Ministero, politica e amministrativa. e per avere migliore cognizione di uno stato estero sia necessario accorpare gli aspetti politici con quelli economici ovvero se il coordinamento fra i due aspetti non debba piuttosto essere affidato al Segretario Generale.

Il secondo punto che emerge non tanto dal profilo amministrativo dei cambiamenti, ma da altre fonti, è il rapporto fra il Ministro e la struttura del Ministero e delle Rappresentanze all'Estero. Ad esempio di San Giuliano pretendeva che Capi Missione all'estero facessero conoscere al Ministro ogni eventuale loro contatto con il Re. Questo sottende un ulteriore aspetto e cioè la relazione fra i Capi Missione all'Estero e il Ministro, rapporti molto intensi e diretti, conseguenza anche del fatto

che incontri fra Ministri o Capi di Stato erano rari e non si avvalevano di strutture o organizzazioni internazionali.

Una ultima considerazione. L'organizzazione del Ministero è condannata a mutarsi con grande frequenza perché deve tener conto di ogni mutamento sia della situazione internazionale, sia degli orientamenti e ancor più delle attuazioni della politica estera, che è mobile. Tuttavia nonostante la perspicacia di alcune relazioni sia parlamentare sia amministrative circa il miglior ordinamento del Ministero si deve constatare che vi fosse una forma alluvionale di norme, di regolamenti, di ordini di servizio non tutti sempre ispirati a disegni precisi o razionali. Districarsi nella congerie di tali disposizioni è sconcertante per una certa mancanza di chiarezza negli obiettivi e negli adempimenti amministrativi, non tutti giustificati dalle circostanze mentre probabilmente molto è dovuto a fattori personali o accidentali. Riuscirne ad averne quindi un quadro limpido è quasi impossibile e lo si vede in tutti gli studi in argomento, nessuno dei quali è da considerarsi definitivo. Va osservato anche che la stampa spesso si occupava di questi aspetti burocratici, il che va attribuito alla frequente personalizzazione dei mutamenti organizzativi introdotti.

L'aspetto strategico di lunga durata e quindi meno mutevole è lasciato al Ministro, al suo gabinetto e al Segretario Generale: quindi una gestione della politica estera affidata principalmente a pochi decisori, tanto più che la riservatezza e la segretezza era intrinseca nel sistema della politica estera del tempo, un sistema in cui difficilmente penetrava la stampa, ma su cui esercitava influenza l'opinione pubblica. E a tal fine doveva l'organizzazione tener conto delle nuove esigenze sia politiche (ed ecco le Colonie), sia umane (ed ecco la rilevanza assunta dall'emigrazione), sia culturali (ed ecco le scuole all'estero).

Per completezza si dovrebbe aggiungere che la rete della Rappresentanze all'estero, sia diplomatiche che consolari, era molto estesa non solo da parte del piccolo Regno di Sardegna, ma ancor più del Regno d'Italia. Ma sia aggiunto a titolo di curiosità che i diplomatici erano trasferiti con grande frequenza, ma che circolavano specialmente fra Europa e Mediterraneo, mentre oltremare la durata della permanenza era in genere ben più lunga.

4. Il secondo problema. Come comportarsi nei confronti del personale diplomatico e amministrativo delle Segreterie per gli Affari Esteri degli antichi stati italiani, alcune dei quali erano di rilevanza (Regno di Napoli ed anche il Granducato di Toscana).

Il 22 settembre 1860 Crispi , dopo l'ingresso di Garibaldi a Napoli, viene nominato "Segretario di Stato degli Affari Esteri" e provvede a sopprimere tutte le rappresentanze all'estero del Regno delle Due Sicilie invitando i consoli a rimanere provvisoriamente al loro posto; poco dopo vengono esonerati o messi in disponibilità tutti gli agenti diplomatici di ogni grado e livello. Poco più tardi furono invitati o ad aderire al nuovo governo o ad essere destituiti. Dal repertorio di straordinario valore dei diplomatici italiani sino al 1915, opera meritoria di Grassi Orsini, e dallo studio (limitato al Regno delle Due Sicilie di Maria Antonietta Martullo Arpado) si constata che non sono pochi i funzionari diplomatici di quegli antichi stati che transitano nel servizio del Regno d'Italia per successivo concorso o automaticamente, talvolta subito o talvolta dopo un pajo d'anni mentre altri sono messi in stato di quiescenza peraltro con una pensione adeguata. Non sorprende che i gradi più elevati fossero ovviamente molto legati ai sovrani spodestati, cui rimangono fedeli (più che i militari a dire il vero). D'altronde si trattava di servizi diplomatici non molto ampi nonostante i numerosi uffici consolari che in ispecie il Regno di Napoli intratteneva in Mediterraneo sino alla Russia: 28 uffici consolari di cui 5 nel resto d'Italia.

Comunque non sembra vi fosse una esplicita preclusione di principio analoga a quella avvenuta nei casi analoghi, anche recenti, di annessione. Nulla si sa circa gli impiegati, certamente pochi, in servizio nei rispettivi Segreterie o Ministeri per gli Affari Esteri.

I consoli pontifici invece furono allontanati senza diritto a pensione argomentando che ricoprivano la carica a titolo onorario., con una sola eccezione (il Console in Grecia). Vanno approfondite le sorti Nulla degli agenti diplomatici della Toscana e dei due Ducati di Parma e Modena.

D'altronde nella diplomazia del Regno d'Italia al suo inizio, dopo il 1860, comprensibile il predominio piemontese e lombardo: le diplomazie non di second'ordine napoletana e persino toscana non entravano in linea di conto poiché non erano omogenee con la società, la quale che dovendo diventare italiana traeva la propria fonte nella parte settentrionale dell'Italia in seno a una struttura burocratica considerata più efficiente e questo valga in specie per la burocrazia piemontese.

L'unità era stata pur sempre il risultato di un'azione diplomatica e militare del Piemonte e comunque del Nord sia dell'aristocrazia, sia della borghesia, legata dalla fedeltà in Piemonte alla monarchia sabauda, che l'unità aveva voluto: il "l'Italia farà da sé" di Carlo Alberto e poi la rete diplomatica tessuta da Cavour faceva della diplomazia piemontese un gruppo dirigente di tutto rispetto, omogenea con il potere ma anche molto influente.

Con il trascorrere degli anni questa predominanza è andata affievolendosi in virtù di un processo naturale di dissoluzione del piemontesismo nel contesto italiano in politica come nell'alta burocrazia con tensioni che si riveleranno sin dai primi anni del Regno (come con la "Permanente" in opposizione alla Convenzione di Settembre del 1864). Il processo sarà accelerato dalle iniziative del fascismo che chiamava a sé, anche nella diplomazia, le altre regioni italiane e altri gruppi sociali, più modesti. Di qui il graduale prevalere di diplomatici provenienti dal meridione ovvero naturalmente di chi a Roma si era stabilito in armonia del resto con il resto della burocrazia. Nella diplomazia la trasformazione post-unitaria non è solo regionale, ma anche di provenienza sociale: la diplomazia piemontese era largamente sostenuta dalla aristocrazia per sua natura fedele allo Stato e alla monarchia, mentre il reclutamento dal meridione proviene dalla borghesia. Si accentuerà –ma si esce qui dal seminato - così la meridionalizzazione della diplomazia, il che evidentemente non comporta in alcun modo un giudizio di valore, ma solo una constatazione sociologica..

5. Un terzo quesito, più che un problema, postunitario. In linea di principio la nuova diplomazia del Regno avrebbe potuto considerare la possibilità o l'opportunità di assorbire nella politica estera e nella azione diplomatica del nuovo Regno le

politiche estere degli Stati preunitari. In realtà non ve ne era bisogno, salvo forse per ereditare alcune posizioni in Levante: ad esempio il Granduca di Toscana era protettore delle comunità ebraiche in Turchia e forse qualche presenza napoletana in Mediterraneo.

In concreto poco ve ne era bisogno poiché persino il Regno delle Due Sicilie, il più grande stato della penisola, aveva rinunciato a perseguire una sua politica estera al di là delle relazioni commerciali e consolari.. E con questo è detto tutto sulla passività di Napoli in quel frangente dell'azione diplomatica di particolare valenza perché “per un grande paese il bisogno di espansione della giovinezza, se non gli si aprono talune grandi prospettive, si inacidirà, si volgerà in corruttela e in malcontento” diceva Minghetti [Croce,cit.p.121]. Eppure risulta negli Archivi napoletani che venivano impartite precise istruzioni e norme di comportamento agli agenti diplomatici, istruzioni veramente esemplari nella forma, ma ben poco nella sostanza perché in realtà poi la loro libertà di manovra era inesistente e quindi il Regno di Napoli non riuscì ad inserirsi nei mutamenti in corso. D'altronde il Re Ferdinando II era nemico giurato dei ministri, dei diplomatici e della diplomazia!

Non credo valga la pena di soffermarsi, se non per curiosità di certoso, sul Granducato di Toscana o sui Ducati di Parma e Modena, i quali erano in tutto e per tutto dipendenti nella sfera d'influenza dominata dall'Austria.

Quindi nessun apporto di politica estera o di collocazione internazionale da parte degli antichi stati italiani.

6. Il nuovo Regno e la sua diplomazia erano chiamati quale loro primo ed urgente compito ad affrontare il problema del riconoscimento da parte degli altri stati. Non era un compito da poco né era possibile attendersi una reazione favorevole e immediata.

Non può quindi sorprendere che il processo di riconoscimento del nuovo Regno d'Italia non fosse processo agevole. Il *quid novum* poteva essere accolto soltanto in ragione di scelte politiche. Cominciò l'Inghilterra che vedeva con piacere il sorgere di un nuovo stato mediterraneo e poi gli Stati Uniti, che non potevano non

condividere l'atto unilaterale analogo a quello delle Tredici Colonie. Gli altri seguirono gli Stati Uniti o San Marino mentre ultima la Spagna, che aveva protetto a lungo rappresentanze diplomatiche e consolari dell'ormai scomparsi Regno delle Due Sicilie.

La decisione unilaterale era subìta sia da coloro che avevano sostenuto l'idea dell'affermazione della libertà contro l'oscurantismo di regimi come quello delle Due Sicilie ma doveva alla fine essere accettato anche da parte di quegli stati – o quelle monarchie - riluttanti ad accettare un nuovo stato, costituitosi con l'uso della forza senza rispettare le regole del sistema internazionale: non per consenso dei sovrani, ma per volontà di popolo, incidendo sul quadro della sicurezza generale, rendendola a lungo andare instabile.

Il nuovo Regno avrebbe potuto dunque correre il rischio di rimanere isolato o persino oggetto di ostracismo. Un pericolo che avrebbe comportato gravissime conseguenze. D'altronde le incertezze altrui erano la conseguenza comprensibile delle modalità del processo unitario italiano: erano state spodestate con atti di intervento assai discutibili sotto il profilo del *jus publicum europaeum* e del diritto internazionale ben quattro monarchie del tutto legittime e fra di essi un Regno con 800 anni di continuativa indipendenza (sebbene relativa); tutte casate di alto lignaggio imparentate con le più importanti monarchie gloriosamente.

Il Regno d'Italia, appunto costruzione rivoluzionaria: poneva la nazione al di sopra delle monarchie e questo era sottolineato anche dai plebisciti con annessioni sanzionate dal voto dei cittadini sebbene con procedimenti di discutibile trasparenza, ma comunque non da sottovalutare anche perché sostanzialmente innovativi. Pochi anni prima la Prussia aveva annesso il Regno di Hannover senza pensare di chiedere il parere degli hannoverani neppure per salvare le apparenze!

Il volume del prof. Pastorelli [“17 marzo 1861. l'Inghilterra e l'unità d'Italia”, Rubbettino] sul procedimento del riconoscimento da parte inglese è un esempio preclaro della diplomazia del tempo, delle difficoltà del nuovo Regno, ma anche la sua abilità. Il racconto, di cui raccomando la lettura ad ogni diplomatico, è un piccolo gioiello, fra l'altro anche divertente, di storia diplomatica.

La diplomazia italiana fu all'altezza della situazione con grande abilità riuscì a superare la difficoltà e a far sì che il nuovo Regno venisse accolto.

7. La questione Romana era altro grave problema che il nuovo Regno doveva affrontare perché era pur sempre il simbolo dell'unificazione non completata: mancava il Veneto, ma altrettanto importante era Roma che una mozione del Parlamento subalpino aveva pur dichiarato che era chiamata ad essere la capitale del nuovo Regno: ricordiamo i famosi e bellissimi discorsi di Cavour del marzo 1861. Anche qui una ulteriore violazione del diritto internazionale! Ma anche un azzardo data l'ostilità decisa della Francia e la freddezza di altri stati e ancor più del mondo cattolico italiano.

Va pur rilevato che, nonostante quanto talvolta è stato annotato da storici tanto popolari quanto inattendibili e faziosi come Denis Mack Smith, i diplomatici del nuovo Regno, certamente tutti fedeli nel campo religioso a Santa Romana Chiesa, seppero mantenere ferma la loro adesione al laicismo del nuovo Regno e la loro fedeltà al Re e allo Stato. Un merito non da sottovalutare per una classe dirigente che conosceva il suo dovere di lealtà.

Dopo infelici iniziative del Re sia nell'appoggiare improvvise iniziative di Garibaldi, sia nell'inventare altrettanto improbabili iniziative nei Balcani, il tutto all'insaputa della diplomazia, si giunge al doloroso passaggio della questione romana con la controversa Convenzione del Settembre 1864: un compromesso assai discutibile che sollevò gravi reazioni a Torino e scosse il Parlamento creandovi sommovimenti e avversioni, le quali evidenziavano fra l'altro le fratture tuttora esistenti nella neonata compagine nazionale e l'incomunicabilità fra la tradizione piemontese e i nuovi arrivati, che fossero toscani – come nella fattispecie della Convenzione con Ricasoli – o di altre parti del nuovo Regno.

La questione romana era parte del processo di unificazione della penisola ed era largamente affidata alla diplomazia italiana, in larga parte peraltro piemontese. Un processo che doveva sanare il cosiddetto tradimento di Napoleone III nel non avere ottenuto la cessione del Veneto. La poco limpida alleanza con la Prussia nel

1866, la guerra sfortunata e mal diretta quale dimostrazione che l'unificazione era stata compiuta nei territori ma non negli eserciti e nella direzione dello Stato e infine la poco onorevole cessione del Veneto per il tramite della Francia fu sostanzialmente un insuccesso della diplomazia, ma ancor più della politica del nuovo Stato. Ma furono eventi che lasciarono sicuramente molte amarezze nella diplomazia del nuovo Regno. Tutti compiti difficili per la diplomazia italiana di uno stato appena costituitosi.

La conclusione della questione Romana sarà l'occupazione di Roma nel settembre 1870 con un comportamento diplomatico di dubbia linearità nei confronti della Francia, ma certamente assai efficace per conseguire il risultato cui si tendeva da anni. Nel '70 il processo unitario era giunto praticamente alla sua conclusione, un processo che sarà dopo non molto riaperto dall'irredentismo per Trento e Trieste: ma questa è parte di una diversa storia, che fa già parte della politica estera del Regno d'Italia oramai consolidatosi. .

8. La diplomazia del Regno poteva vantare a suo credito quasi come una continuità della storia del Ducato di Savoia e del Regno di Sardegna di sapere assumere un ruolo internazionale certamente superiore ai suoi mezzi economici o di popolazione facendo leva sempre su un esercito proporzionalmente molto forte e su una fedeltà della classe dirigente o aristocratica e una severa e efficiente amministrazione e infine una larga adesione popolare. Ducato e Regno avevano quindi giocato un ruolo dettato dalla posizione geografica e facendo della geopolitica uno strumento di forza e di negoziato permanente e di mutevoli alleanze: quindi una tradizione di presenza sulla scena internazionale largamente affidata alla azione diplomatica [basterebbe leggere al riguardo il bel libro di Roberto Gaja sul Marchese d'Ormea],

Dopo l'unità la diplomazia doveva e voleva porsi un obiettivo in certo senso analogo ma da posizioni di apparente maggiore forza. Intendeva farsi riconoscere come una grande potenza in ragione del suo retaggio e in ragione della sua popolazione, che non era di molto inferiore a quella della Prussia, ma non ne aveva la

solidità economica (ricordiamo che nel 1866 si dovette introdurre il corso forzosa della moneta rinunciando alla possibilità di conversione in oro).

Non è qui il luogo per tracciare la storia della politica estera del nuovo Regno, né per ricordare gli errori commessi (ad esempio nel 1881-1882 nel non comprendere l'interesse da perseguire in Tunisia e in Egitto) o quello ancora maggiore di non sapere affermarsi al Congresso di Berlino del 1878 dove pure l'Italia venne riconosciuta come il sesto membro del Concerto Europeo. Tuttavia essere riusciti nonostante tanti comportamenti negativi o incerti di essere riconosciuti può considerarsi un successo dell'azione diplomatica del nuovo Regno e di alcuni suoi uomini politici come Visconti Venosta (del quale tuttavia manca persino una biografia). Doveva dimostrare proprio come con la politica estera e con la sua diplomazia che l'Italia era un paese affidabile e non rivoluzionario e certamente non un pericolo per la stabilità, relativa, del sistema europeo. Doveva essere questo l'obiettivo di una diplomazia e con una azione politica e diplomatica valenza doveva ottenere l'affermazione dell'Italia grande potenza europea. Questo perché “per un grande paese il bisogno di espansione della giovinezza, se non gli si aprono talune grandi prospettive, si inacidirà, si volgerà in corruttela e in malcontento” diceva Minghetti [Croce, cit. p. 121]

Ma in questo contesto nascevano anche le intrinseche debolezze della politica estera italiana, sino ad oggi. La ben nota frase di Visconti Venosta “indipendenti sempre ma isolati mai” e la volontà di essere grande potenza senza averne le capacità e la volontà collettiva saranno elementi negativi per la diplomazia italiana. Elementi negativi che si trascineranno dopo varie vicissitudini sino a Versailles ed anzi sino ad oggi, nonostante le abilità e le capacità della diplomazia italiana, la quale mette in campo in quel periodo diplomatici di grande vaglia nonostante i frequenti giudizi poco benevoli da parte degli altri non tanto sulle capacità della diplomazia, quanto sull'affidabilità italiana. Ricordiamo i giri di walzer di von Bulow o la scarsa limpidezza sino al doppio gioco del Ministro Guicciardini (nel non rivelare alla Russia l'intesa con l'Austria sui Balcani). Curiosamente si accusa l'Italia di non affidabilità quando tutti usavano le stesse doppiezze e le stesse riserve negoziali non rivelando ai

propri alleati iniziative adottate alle spalle degli alleati stessi. Ma è un peso che la diplomazia italiana del nuovo Regno – e purtroppo anche dopo sino ad oggi – deve trascinare quando viene troppo spesso accusata di atteggiamenti poco trasparenti o poco corretti, atteggiamenti largamente adottati dagli altri, che peraltro non sono esposti alle stesse critiche. E' questo un fattore di cui la diplomazia italiana del nuovo Regno deve subire e si potrebbe osservare che questa diffidenza nei confronti italiani è durata a lungo: sino ad oggi? Se non con diffidenza almeno con disattenzione.

La scelta della Triplice Alleanza era certamente dovuta alla simpatia di Crispi per la Prussia di Bismarck e al timore nei confronti della Francia, ma anche alla preoccupazione di rimanere isolati nella propria debolezza. Forse non vi era altra scelta e la Triplice fu sostenuta a lungo dalla diplomazia italiana, nonostante che non corrispondesse ai sentimenti di una larga parte dell'opinione pubblica politicamente attiva (l'irredentismo era un sentimento forse demagogico, ma comunque di forte impatto emotivo: per Croce (pag.114: "le mal consigliate e impotenti agitazioni irredentistiche"). In questa sede va ricordato che una parte della diplomazia era contraria nel 1914-1915 alla partecipazione alla guerra a fianco dell'Intesa ritenendo che interesse dell'Italia fosse comunque l'alleanza con gli Imperi Centrali non calcolando evidentemente che questo avrebbe significato lo scontro con l'Inghilterra: probabilmente la diplomazia o almeno una parte di essa in quel frangente aveva assunto una posizione errata, mentre nel 1938-39 non aveva agito con adeguata prudenza e preveggenza..

Esempio interessante l'ultimo ventennio di politica estera prima della Prima Guerra Mondiale. Esempio di come la diplomazia possa e sappia partecipare ad un dibattito sulla strategia da seguire e sia coinvolta nel dibattito di scelte di indirizzo prendendo posizioni decise non coincidenti con quelle del Governo sino a rassegnare le proprie dimissioni, come fu per l'Ambasciatore d'Italia a Berlino Bollati e a Vienna d'Avarna nel 1914.

In contrasto con le accuse di mancanza di trasparenza, si può invece sostenere che la diplomazia del nuovo Regno ha seguito una linea politica di continuità senza

poter distinguere fra la politica della cosiddetta Destra sino al 1876 e poi della cosiddetta Sinistra dopo il 1876. Salvemini ha contrapposto le due politiche introducendosi il concetto di crispismo, che anche negli aspetti di scarso rispetto per la moralità politica e con molto personalismo potrebbe rappresentare un fenomeno che si ripresenta sulla scena italiana e che comunque ha avuto una incidenza sulla diplomazia, in ispecie sul piano dell'ansia dell'espansione coloniale, un disegno che ha investito la diplomazia del Regno.

9.. L'esigenza per la nuova potenza del concerto europeo non poteva non essere quella di conseguire e anche una proiezione coloniale, obiettivo necessario allora per poter aspirare ad avere lo status o il rango di grande potenza. Non bastava la rilevanza della flotta (più che doppia di quella austriaca e in molti aspetti anche molto moderna, grazie in particolare all'impegno dedicatole da Benedetto Brin, benché non fortunata a Lissa nel 1866, perché , occorreva anche la proiezione esterna, cioè coloniale (o balcanica).

L'espansione non poteva che essere al di là del Mar Rosso, dove a parte Assab prima e poi l'Eritrea (e più tardi la Migiurtina/Benadir e poi Somalia) l'Italia soffriva inevitabilmente di due gravi handicaps, che portarono alla irrimediabile rovina il suo colonialismo: unico caso dello scramble dell'Africa l'Italia trovava come antagonista alla sua espansione l'unico vero stato in Africa e non solo tribù con le quali non era difficile stipulare simulacri di trattati: doveva far ricorso non alla manifestazione di forza ma ad una azione propriamente diplomatica, purtroppo nella fattispecie poco accorta. In secondo luogo nell'espansione coloniale, che faceva integralmente parte della sua politica estera (sino al 1912 ricordiamo che era trattata dal Ministero degli Esteri) era assoggettato al canale di Suez e questo evidenziava in modo palese la condizione dell'Italia, grande potenza: essere l'unica grande potenza senza libero accesso agli oceani (entro certi limiti insieme all'Impero Russo). Questo limite oggettivo era un compito che la diplomazia italiana doveva affrontare sin dall'indomani del 1861 per perseguire l'ambizione di giocare un ruolo di grande potenza: ciò può spiegare perché sulla scia del Regno di Sardegna il Regno d'Italia

attribuiva particolare importanza alla propria presenza in America Latina, sino a considerare persino l'eventualità di colonie nel Borneo e poi partecipando alle spedizioni contro i Boxer in Cina nel 1911.

10. In questo primo periodo della diplomazia del nuovo Regno e della nuova Italia sino alla Prima Guerra Mondiale e poi sino alla Seconda Guerra Mondiale emergono talune caratteristiche o se si vuole debolezze della diplomazia italiana, al di là della qualità dei suoi rappresentanti.

La ambizione di giocare il ruolo di grande potenza presupponeva in primo luogo una classe dirigente e politica di maggiore coesione e compattezza in grado di sostenere anche le incertezze dei risultati della politica estera: la sconfitta ad Adua certo molto dolorosa e sanguinosa va attribuita a incapacità militare ma ha avuto una ripercussione di drammatico sconforto, mentre ad esempio analoghe sconfitte subite dalla Gran Bretagna non hanno sollevato suscitando invece la volontà di rivalsa senza fuga dalle proprie responsabilità. Un secondo aspetto è già accennato il timore di rimanere isolati. Il terzo è la scarsa stima di cui l'Italia è circondata con la sua ansia di "contare di più", di essere "protagonista", di essere "credibile", di sedere al tavolo dei grandi: sentimenti che non albergano in quelle potenze che sono consapevoli di essere grandi potenze senza attendere l'altrui riconoscimento.

Soprattutto la politica estera italiana, e quindi la diplomazia che deve interpretarla e attuarla, soffre di credibilità e di visibilità: l'una e l'altra non possono essere sanate da brevi periodi di forza o da personalità che abbiano prestigio, peraltro momentaneo. Una storia dell'Italia contemporanea, di cui è autore l'inglese M. Clark, non esita a scrivere sebbene per il periodo repubblicano dell'Italia che *"se i militari italiani apparivano inutili dopo il grande fallimento della grande politica del fascismo, lo stesso accadeva dei diplomatici. Fortunatamente vi erano di gran lunga meno diplomatici che militari"*. Una siffatta storia, se di storia si può parlare, è naturalmente tradotta in italiano invece di essere gettata al macero per incompetenza. Ma altrettante critiche potrebbero essere mosse a chi non apprezza la politica estera italiana o riduce l'Italia a una "Cenerentola" d'Europa o proclama la morte della

politica estera italiana, mentre altri avevano proclamato la morte della Patria. Se non si crede nella validità della propria identità nazionale e dei propri obiettivi, non si può neppure pretendere dagli altri che si apprezzi la proiezione esterna di un paese che non crede in se stesso. La stampa estera ne è un attestato nel voler ignorare la complessità di una azione diplomatica italiana nel suo complesso preferendo soffermarsi su aspetti marginali di una politica interna generalmente non compresa.

Se quindi va a merito della diplomazia italiana le attività dei primi tre lustri del secolo XX: il riavvicinamento alla Francia, l'intesa con la Gran Bretagna, la guerra di Libia, l'intesa con la Russia., l'interesse per i Balcani e in ispecie per l'Albania, potremmo anche dire che va a merito della diplomazia italiana avere avuto durante il fascismo nazionalista un atteggiamento spesso di equilibrio, benché non sempre ascoltato, e nell'epoca repubblicana di aver avuto funzione di supplenza nel sostenere gli interessi italiani.

11. Queste brevi considerazioni riflettono l'intendimento di tentare di dimostrare per sommi tratti che la diplomazia italiana aveva avuto la capacità di assumersi un compito quanto mai difficile e complesso dopo il 1861. In primo luogo per cause obiettive e cioè i molti fattori intrinseci di debolezza italiana dalle infrastrutture all'analfabetismo, dal brigantaggio alla separatezza fra Nord e Sud, alla debolezza della classe dirigente non ampia, alle contraddizioni inerenti ad un paese di grandi tradizioni e di un più modesto presente.

Questo onorevole impegno non può e non riesce a conseguire sempre i suoi fini per la scarsa visibilità della politica estera italiana, per la incertezza nel definire gli obiettivi strategici, per la incapacità di lanciare proposte o di essere progettuale.

Senza osare fare paragoni con il presente si deve chiedere piuttosto se poteva la diplomazia italiana e i diplomatici italiani in quel periodo di formazione di uno Stato unitario suggellato dalla Prima Guerra Mondiale fare di più? Ovvero sono stati i diplomatici sempre all'altezza di questo ruolo di supplenza di un potere politico non sempre nitido nella propria condotta in un paese in cui la politica estera investiva una minoranza ovvero era sconvolto da aspirazioni spesso demagogiche o poco meditate?

La risposta all'interrogativo non può essere . Valga la persuasione che sin da allora la diplomazia italiana abbia assunto un ruolo di supplenza nel cercare sostenere una politica estera giocando come se fosse l'Italia una grande potenza pur sapendo riconoscerne le intrinseche debolezze e i molti condizionamenti.