
La politica estera italiana nel primo dopoguerra 1918-1922

Sfide e problemi

Luciano Monzali

Obiettivo del saggio è ricostruire i principali momenti e problemi dell'azione internazionale dell'Italia dopo la prima guerra mondiale. La fine dell'impero asburgico, la crisi interna russa, il declino dell'impero ottomano liberarono l'Italia dalla presenza di antichi rivali nell'Europa danubiana e balcanica e nel Mediterraneo orientale, e inaugurarono un'epoca di ampliamento della sua influenza in quelle regioni. Ma l'aggravarsi delle rivalità fra l'Italia e le altre potenze vincitrici, in particolare Francia e Gran Bretagna, rese spesso di difficile realizzazione le ambizioni italiane. Inoltre, sulla politica estera dei governi Bonomi e Facta ebbe una forte incidenza la politica interna: si verificò infatti una crescente strumentalizzazione della politica internazionale ai fini degli interessi e delle logiche dello scontro politico in atto nella società italiana.

The intent of this essay is to reconstruct the key moments and problems of the international action of Italy after the First World War. The collapse of the Austro-Hungarian Empire, the Russian internal crisis and the decline of the Turkish Empire set Italy free from the pressure of long-standing rivals in the Danubian and Balkan area as well as in the East Mediterranean Sea, thus favouring the advent of an epoch of expansion of her influence in those regions. But the growing rivalries among Italy and the other victorious powers, France and Great Britain in particular, would hamper most Italian ambitions. Moreover, the foreign policy of the Bonomi and Facta cabinets was strongly conditioned by internal contingencies, as a result of the rampant tendency to manipulate foreign affairs for mere internal purposes that characterized the Italian political struggle of the post-war period.

Vinta la guerra, persa la pace? Il governo Orlando-Sonnino, la diplomazia italiana e la Conferenza della pace di Parigi (1918-1919)

La prima guerra mondiale fu per la classe dirigente italiana l'occasione per cercare di realizzare un progetto d'espansione che era stato coltivato da molti decenni. Il patto di Londra dell'aprile 1915 enunciò chiaramente questo programma di conquista: l'Italia desiderava acquisire quei territori alpini e adriatici (Tirolo meridionale/Trentino-Alto Adige, Venezia Giulia, Dalmazia settentrionale, Valona) che le avrebbero assicurato una più completa sicurezza militare a settentrione e ad oriente e il ricongiungimento del maggior numero d'italiani d'Austria alla madrepatria. Va sottolineato che il governo di Roma concluse il patto di Londra prevedendo che, anche dopo l'eventuale vittoria militare, si sarebbe sostanzialmente preservato l'equilibrio di forze vigente in Europa prima del conflitto, con l'esistenza di una forte Germania e la sopravvivenza degli imperi asburgico e russo; il controllo del dislivello alpino in Tirolo e in Venezia Giulia, il possesso della Dalmazia e dell'Albania centrale furono rivendicati sulla base di una percezione dei futuri equilibri di potere in Europa centrale e nei Balcani ancora fondati sull'esistenza dell'Austria-Ungheria e sulla necessità di assicurare all'Italia una posizione di forza nei suoi confronti¹.

Dopo l'intervento dell'Italia nel conflitto, l'evoluzione del contesto internazionale e l'andamento della guerra spinsero progressivamente la diplomazia italiana ad ampliare le proprie mire di conquista, con la ripresa di una politica di espansione coloniale extraeuropea. Le conquiste anglofrancesi e giapponesi delle colonie tedesche in Africa e Asia colpirono l'attenzione dell'opinione pubblica italiana e fecero comprendere la dimensione mondiale del conflitto militare in corso. L'aggravarsi dello stato di anarchia all'interno dell'Etiopia nel corso del 1915 e del 1916, l'indebolimento politico dell'impero ottomano e il diffondersi della notizia di accordi segreti fra Russia, Londra e Parigi sul futuro della Turchia, stimolarono le ambizioni e gli appetiti della classe dirigente italiana. Va detto che i principali governi europei avevano già da tempo cominciato a pianificare grandi conquiste territoriali in Asia e Africa². In fondo, quindi, la classe dirigente italiana si limitò a imitare e rispondere alle strategie espansionistiche delle altre grandi potenze beligeranti. A partire dalla seconda metà del 1916, il governo italiano pose con forza agli alleati il problema della partecipazione dell'Italia agli accordi segreti sugli Stretti e sull'assetto dei territori ottomani, trattati che Parigi, Londra e Pietroburgo avevano siglato tra il marzo 1915 e il maggio 1916 escludendo e tenendo all'oscuro la Consulta³. All'inizio del

¹ Al riguardo si vedano Luciano Monzali, *Italiani di Dalmazia. Dal Risorgimento alla Grande Guerra*, Firenze, Le Lettere, 2004; Id., *Italiani di Dalmazia 1914-1924*, Firenze, Le Lettere, 2007; Id., *Antonio Tacconi e la Comunità italiana di Spalato*, Padova-Venezia, Società dalmata di storia patria, 2008; Francesco Caccamo, *Il Montenegro negli anni della prima guerra mondiale*, Roma, Aracne, 2008; Dragovan Sepić, *Sudbinske Dileme Radanja Jugoslavije. Italija, Saveznici i jugoslavensko pitanje 1914-1918*, 3 vol., Pola-Fiume, Čakavski Sabor, 1989; Luca Riccardi, *Francesco Salata tra storia, politica e diplomazia*, Udine, Del Bianco, 2001; Leo Valiani, *La dissoluzione dell'Austria-Ungheria*, Milano, Il Saggiatore, 1985 [1ª ed. 1966]; Marina Cattaruzza, *L'Italia e il confine orientale*, Bologna, Il Mulino, 2007.

² Sui fini di guerra delle grandi potenze nel corso del primo conflitto mondiale si vedano Victor H. Rothwell, *British War Aims and Peace Diplomacy 1914-1918*, Oxford, Clarendon Press, 1971; William R. Louis, *Great Britain and Germany's Lost Colonies 1914-1919*, Oxford, Clarendon Press, 1967; Fritz Fischer, *Assalto al potere mondiale. La Germania nella guerra 1914-1918*, Torino, Einaudi, 1965; Lawrence E. Gelfand, *The Inquiry. American Preparations for Peace, 1917-1919*, New Haven-Londra, Yale University Press, 1963; Georges Henri Soutou, *L'Or et le Sang. Les buts économiques de la première guerre mondiale*, Parigi, Fayard, 1989; Erik Goldstein, *Winning the Peace. British Diplomatic Strategy, Peace Planning, and the Paris Peace Conference, 1916-1920*, Oxford, Clarendon Press, 1991.

³ Sugli accordi anglo-franco-russi di spartizione dell'impero ottomano e sui negoziati fra Italia e Intesa circa l'assetto del Mediterraneo orientale negli anni 1916-1917, si vedano Harry N. Howard, *The Partition of Turkey. A Diplomatic History 1913-1923*, New York, H. Fertig, 1966; Ettore Ancheri, *Costantinopoli e gli Stretti nella politica russa ed eu-*

novembre 1916, il governo di Roma presentò agli alleati le sue rivendicazioni territoriali nel Mediterraneo orientale, incentrate sulla richiesta del riconoscimento del possesso delle regioni di Adalia e di Smirne e dei *vilayet* di Aidin, Konia e Adana. Le richieste italiane consistevano sostanzialmente nella specificazione e nella concretizzazione di quanto genericamente previsto nell'articolo 9 del patto di Londra, e miravano a consentire la partecipazione dell'Italia alla spartizione dell'impero ottomano, già decisa da russi, britannici e francesi. Il riconoscimento dei diritti italiani in Anatolia si ebbe con gli accordi di San Giovanni di Moriana (aprile 1917) e di Londra (agosto 1917)⁴. Contemporaneamente, in seno al ministero delle Colonie italiano e in alcuni settori delle destre giolittiana e nazionalista, ripresero forza i progetti di affermazione dell'egemonia italiana in Africa orientale; in particolare, Gaspare Colosimo, parlamentare calabrese strettamente legato a Giolitti, ministro delle Colonie fra il giugno 1916 e il giugno 1919⁵, fu un appassionato sostenitore dello stabilimento di un protettorato italiano sull'Etiopia⁶. Naturalmente la rea-

lizzazione delle ambizioni espansionistiche dell'Italia dipendeva fortemente dall'esito della guerra e dall'evoluzione dei rapporti fra l'Italia e le potenze alleate, Francia, Gran Bretagna e Russia. Come la documentata ricerca di Luca Riccardi sulle relazioni diplomatiche fra Italia e Intesa ha mostrato, i rapporti di Roma con gli alleati durante la guerra furono difficili, fortemente condizionati da sospetti, ambiguità e da diversità d'interessi. L'Italia pagò non poco l'essere stata per vari decenni l'alleata di Berlino e Vienna. D'altra parte, il delinearsi delle ambizioni italiane nel Mediterraneo orientale e in Africa suscitò non trascurabili preoccupazioni a Londra e a Parigi. Nel 1917 la rivoluzione sconvolse la Russia e la spinse alla pace separata con gli austrotedeschi; ma l'uscita della Russia dalla guerra fu compensata dall'ingresso degli Stati Uniti nel conflitto. Anche con Washington il governo di Roma non riuscì a costruire un rapporto di fiducia e intima collaborazione⁷. Pesarono la reciproca scarsa conoscenza e la diffidenza statunitense verso le direttive espansionistiche italiane, ritenute eccessivamente imperialiste.

ropea dal trattato di Qüciük Rainargi alla convenzione di Montreux, Milano, Giuffrè, 1948, pp. 127 sg.; Mario Toscano, *Gli accordi di San Giovanni di Moriana. Storia diplomatica dell'intervento italiano (1916-1917)*, Milano, Giuffrè, 1936. Per una recente rilettura di tali negoziati nell'ambito dei generali rapporti politici tra Italia e Intesa si veda Luca Riccardi, *Alleati non Amici. Le relazioni politiche tra l'Italia e l'Intesa durante la prima guerra mondiale*, Brescia, Morcelliana, 1992.

⁴ Molta documentazione edita al riguardo si trova in *I documenti diplomatici italiani* (d'ora in poi *DDI*), Roma, Libreria dello Stato, 1952-, serie V, vol. V, VII, VIII. Si veda anche Guglielmo Imperiali, *Diario 1915-1919*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2006.

⁵ Si veda Danilo Veneruso, *La Grande Guerra e l'unità nazionale. Il ministero Boselli*, Torino, Società editrice internazionale, 1996.

⁶ Sulla figura di Gaspare Colosimo, si vedano Carlo Gasbarri, *La politica africana dell'Italia nelle carte di Colosimo*, "Africa", 1973, n. 3, pp. 439-460; Luciano Monzali, *Il "partito coloniale" e la politica estera italiana, 1915-1919*, "Clio", 2008, n. 3, pp. 369-416.

⁷ Sull'atteggiamento degli Stati Uniti verso la politica estera italiana nel 1918-1919 si vedano René Albrecht-Carrié, *Italy at The Paris Peace Conference*, Hamden, Archon Books, 1966 [1ª ed. 1938], pp. 35 sg.; Liliana Saiu, *Stati Uniti e Italia nella Grande Guerra 1914-1918*, Firenze, Olschki, 2003; Dragan R. Zivojinović, *America, Italy and the Birth of Yugoslavia (1917-1919)*, Boulder, Columbia University Press, 1972; Daniela Rossini, *Il mito americano nell'Italia della Grande Guerra*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 157 sg.; H. James Burgwyn, *The Legend of the Mutilated Victory. Italy, The Great Powers and the Paris Peace Conference*, Westport, Greenwood Press, 1993; Justus, V. Macchi di Cellere *all'ambasciata di Washington. Memorie e testimonianze*, Firenze, Bemporad, 1920. Per un'analisi dell'influenza americana sull'opinione pubblica italiana si veda Louis John Nigro jr, *The New Diplomacy in Italy. American Propaganda and U.S.-Italian Relations, 1917-1919*, New York, Peter Lang, 1999.

Nel corso del 1918, con lo svanire delle prospettive di vittoria delle potenze centrali e l'indebolirsi della compattezza dell'impero asburgico, la formazione di uno Stato jugoslavo indipendente assunse una progressiva concretezza politica. La Francia, la Gran Bretagna e gli Stati Uniti abbandonarono le ultime remore e iniziarono a sostenere la costituzione di uno Stato jugoslavo unitario, anche perché ritenuto potenziale contrappeso alla crescente influenza italiana nei Balcani e al possibile risorgere della potenza germanica⁸. Per effetto dell'andamento delle operazioni belliche, sempre più favorevole all'Intesa, nel corso di ottobre e novembre si svilupparono negoziati fra il Consiglio nazionale di Zagabria, il governo di Belgrado e il Comitato jugoslavo di Londra, che portarono, il 1° dicembre, alla proclamazione del Regno dei serbi, dei croati e degli sloveni (Shs), guidato dalla dinastia Karadjordjević e con un'amministrazione centralizzata⁹. La fine dell'impero asburgico e la crisi interna russa liberarono l'Italia dalla presenza di antichi rivali nell'area

danubiana e balcanica e inaugurarono un'epoca di crescente influenza italiana in tutta la regione. L'Italia ottenne dal Consiglio interalleato il riconoscimento del diritto di occupare i territori promessi dal patto di Londra¹⁰; inoltre, le truppe italiane, sole o insieme agli alleati, in rappresentanza dei vincitori occuparono gran parte dell'Albania, le coste del Montenegro, nonché vasti territori austriaci. Ben presto, però, le aspirazioni italiane a svolgere un ruolo preponderante nell'Europa danubiana e balcanica si scontrarono con difficoltà e ostacoli. Il vuoto di potere creatosi in Europa centrale e nei Balcani con la rivoluzione bolscevica, la dissoluzione dell'impero asburgico e la sconfitta della Germania attirarono l'attenzione di altre potenze rivali dell'Italia. La Francia, in particolare, mostrò l'ambizione di affermare la propria influenza preponderante in questa parte d'Europa, sfruttando con una certa abilità le ostilità che l'espansionismo italiano alimentava in alcune nazioni della regione e il suo superiore potenziale militare ed economico. La fine della guer-

⁸ V.H. Rothwell, *British War Aims*, cit.; Kenneth J. Calder, *Britain and the Origins of the New Europe 1914-1918*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976; François Fejtő, *Requiem per un impero defunto. La dissoluzione del mondo austro-ungarico*, Milano, Mondadori, 1990, pp. 315 sg.; Jacques Bariety, *La France et la naissance du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, 1914-1919*, "Relations internationales", 2000, n. 103, pp. 307-327; Victor S. Mamatey, *The United States and East Central Europe 1914-1918. A Study in Wilsonian Diplomacy and Propaganda*, Princeton, Princeton University Press, 1957; Hugh e Christopher Seton-Watson, *The Making of a New Europe. R.W. Seton-Watson and the Last Years of Austria-Hungary*, Londra, Taylor & Francis, 1981; Arno J. Mayer, *Political Origins of the New Diplomacy 1917-1918*, New York, Vintage Books, 1970 [1° ed. 1959]; Id., *Politics and Diplomacy of Peacemaking. Containment and Counterrevolution at Versailles 1918-1919*, New York, Knopf, 1967; Frédéric Le Moal, *La France et l'Italie dans les Balkans 1914-1919. Le contentieux adriatique*, Parigi, L'Harmattan, 2006; Miro Kovač, *La France, la création du royaume "yougoslave" et la question croate, 1914-1929*, Berna, Peter Lang, 2001.

⁹ Sulla costituzione e le lotte interne dello Stato jugoslavo si vedano Ivo J. Lederer, *La Jugoslavia dalla Conferenza della pace al Trattato di Rapallo. 1919-1920*, Milano, Il Saggiatore, 1966, pp. 57-67; Joze Pirjevec, *Il giorno di San Vito. Jugoslavia 1918-1992. Storia di una tragedia*, Torino, Nuova Eri, 1993, pp. 15 sg.; Ivo Banac, *The National Question in Yugoslavia. Origins, History, Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1984; John R. Lampe, *Yugoslavia as History. Twice there was a Country*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, pp. 101 sg.; Bosiljka Janjatić, *Politički Teror u Krvatskoj 1918.-1935*, Zagabria, Hrvatski Institut za Povijest, Dom I Svjet, 2002; Stevan K. Pavlovitch, *Yugoslavia*, New York, Bann, 1971, pp. 53 sg.; Hrvoje Matković, *Povijest Jugoslavije 1918-1991*, Zagabria, Naklada P.I.P. Pavičić, 1998; Alex N. Dragnich, *The First Yugoslavia. Search for a Viable Political System*, Stanford, Hoover Institution Press, 1983; Dušan Bilandžić, *Hrvatska Moderna Povijest*, Zagabria, Golden Marketing, 1999, pp. 60 sg.; Attilio Tamaro, *Origini e crisi della Jugoslavia*, in Id., *La lotta delle razze nell'Europa danubiana*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1923, pp. 157-256.

¹⁰ Maria Grazia Melchionni, *La vittoria mutilata. Problemi ed incertezze della politica estera italiana sul finire della Grande Guerra (ottobre 1918-gennaio 1919)*, Roma, Edizioni di storia e letteratura, 1981.

ra e l'applicazione dell'armistizio italoaustriaco¹¹ crearono forte tensione fra l'esercito italiano e sloveni, croati e serbi¹². L'imprevista disgregazione dell'impero asburgico e la nascita di uno Stato jugoslavo unitario che contestava le rivendicazioni adriatiche dell'Italia spinsero molti italiani a chiedere che si tentasse d'inglobare nel Regno d'Italia anche territori non previsti dal patto di Londra: il Consiglio nazionale italiano di Fiume, città a maggioranza italiana ma anche principale sbocco al mare di croati e ungheresi, chiese l'annessione al regno sabaud¹³; in Italia molti sostennero anche la tesi che si dovesse occupare pure Spalato, principale città dalmata con una forte minoranza italiana¹⁴. Anche nell'Adriatico meridionale si aggravò la tensione fra l'Italia e la nascente Jugoslavia: la rapida avanzata serba in Albania e la soppressione del Montenegro indipendente¹⁵ inquietarono la classe dirigente italiana. Il deterioramento di rapporti con il Regno Shs portò all'irrigidimento dell'atteggiamento italiano verso gli jugoslavi anche da parte di coloro che, come il presidente del Consiglio Orlando, si erano dimostrati disponibili a cercare un'intesa amichevole con i serbi e gli altri politici jugoslavi. Il governo italiano contestò la soppressio-

ne dello Stato montenegrino giudicandola illegale, non riconobbe lo Stato jugoslavo proclamato il 1° dicembre 1918 e cercò d'ostacolare il consolidamento del nuovo regno, sostenendo tutte le forze politiche slave del Sud secessionistiche e antiunitarie (legittimisti asburgici, movimento contadino e partito del diritto croati, indipendentisti montenegrini).

La vittoria militare nella guerra creò grande agitazione ed entusiasmo nella classe dirigente e nell'opinione pubblica italiana. A partire dal 1918, le ambizioni di espansione extraeuropea crebbero sempre più. Oltre alla difesa intransigente del diritto italiano di assumere il dominio di parte dell'Anatolia meridionale e occidentale, il governo di Roma avanzò richieste di controllo di territori limitrofi alle colonie italiane in Africa. Nell'autunno 1918 Sonnino consegnò agli alleati un memoriale sulle rivendicazioni coloniali africane italiane, preparato dal ministro delle Colonie Gaspare Colosimo. Secondo il governo di Roma, se si desiderava evitare una nuova guerra, occorreva una pace giusta, che eliminasse cause e occasioni di attriti e conflitti: bisognava, quindi, riconoscere il diritto dell'Italia a creare possedimenti coloniali che costituissero "un tutto omogeneo, organico, indipendente". A

¹¹ Per il testo dell'armistizio con l'Austria-Ungheria, firmato il 3 novembre 1918, si veda United States Department of State, *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, 1919. The Paris Peace Conference*, vol. II, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1919 (si veda anche <http://digital.library.wisc.edu/1711.dl/FRUS.FRUS1919Parisv02>) pp. 175-182. Sulla genesi dell'armistizio si vedano M.G. Melchionni, *La vittoria mutilata*, cit.; I.J. Lederer, *La Jugoslavia dalla Conferenza della pace al Trattato di Rapallo*, cit., pp. 55 sg.

¹² A titolo d'esempio si vedano DDI, VI, vol. I, n. 363, 341, 500, 529. A proposito dei rapporti fra Italia e Stato jugoslavo fra la fine del 1918 e l'inizio del 1919 si vedano Francesco Caccamo, *L'Italia e la "Nuova Europa"*. Il confronto sull'Europa orientale alla Conferenza della pace di Parigi (1919-1920), Milano, Luni, 2000; Id., *Il sostegno italiano all'indipendentismo croato 1918-1920*, "Nuova storia contemporanea", 2003, n. 5, pp. 1 sg.; I.J. Lederer, *La Jugoslavia dalla Conferenza della pace al Trattato di Rapallo*, cit., pp. 71 sg.

¹³ Al riguardo si veda Luigi Elmo Longo, *L'esercito italiano e la questione fiumana (1918-1921)*, 2 vol., Roma, Usme, 1996, vol. I, pp. 18 sg.

¹⁴ Si vedano per esempio DDI, VI, vol. I, n. 419, 426; Luciano Monzali, *Un contributo alla storia degli italiani di Dalmazia. Le carte Ghiglianovich*, "La Rivista dalmatica", 1997, n. 3, in particolare pp. 206 sg.; Id., *Italiani di Dalmazia 1914-1924*, cit.; Id., *Antonio Tacconi e la Comunità italiana di Spalato*, cit.

¹⁵ DDI, VI, vol. I, n. 245, 459, 514, 526; Perricone a ministero degli Esteri, 23 gennaio 1919, in Archivio storico diplomatico del ministero degli Affari esteri italiano, Roma [d'ora in poi ASMAE], fondo Direzione generale degli affari politici 1919-1930 [d'ora in poi *Affari politici 1919-1930*], b. 1443; Sonnino a ministero della Guerra, 20 gennaio 1919, in ASMAE, *Affari politici 1919-1930*, b. 1143; Antonello Biagini, *I rapporti tra l'Italia e il Montenegro durante la prima guerra mondiale (1914-1918)*, "Rassegna storica del Risorgimento", 1981, n. 4, pp. 443 sg.; I. Banac, *The National Question in Yugoslavia*, cit.; F. Caccamo, *Il Montenegro negli anni della prima guerra mondiale*, cit.

tal fine si chiese che in Africa orientale fosse rivisto l'accordo anglo-franco-italiano sull'Etiopia del 1906, con la restaurazione dei protocolli angloitaliani del 1891 e del 1894 e l'estromissione della Francia e della Gran Bretagna dal Corno d'Africa. Era necessario che il protettorato della Costa somala francese, il Somaliland e il Giubaland britannici fossero uniti all'Eritrea e alla Somalia italiana, e che l'Etiopia fosse posta sotto l'"esclusiva influenza dell'Italia". In Africa settentrionale, il governo di Roma chiese un allargamento dell'hinterland libico tale da includere nella Libia italiana le vie carovaniere tra Ghadames, Ghat e Tummò, nonché l'oasi di Giarabub (Al Giaghoub). Infine, si domandò che l'Arabia rimanesse indipendente e libera sul piano economico, che i Luoghi santi islamici restassero in mani musulmane e che le isole Farasan fossero annesse all'Eritrea¹⁶.

Le sfide che l'esito della guerra mondiale pose all'Italia si evidenziarono in tutta la loro drammaticità nel corso del 1919-1920, i difficili anni della Conferenza della pace a Parigi e dell'elaborazione di un nuovo ordine europeo. Per valutare il ruolo e l'azione diplomatica dell'Italia in quegli anni occorre tenere conto della situazione interna del paese e degli effetti che la guerra aveva avuto su di essa¹⁷. La guerra accelerò processi sociali e politici già in atto da tempo, in particolare la crisi di rappresentanza dell'establishment liberale e l'emergere delle formazioni politiche socialista e cattolica. Un paese diviso e spaccato, sconvolto da sommovimenti sociali, guidato da una classe politica sempre meno rappresentativa: questo era il qua-

dro della società italiana negli anni del primo dopoguerra. Tutto ciò ebbe un forte impatto sulla politica estera dello Stato italiano, inevitabilmente, anche a causa della crisi interna, meno efficace nel suo agire e incapace di pensare e perseguire strategie di lungo termine. La reazione della classe dirigente liberale di fronte alla crisi interna fu di puntare sempre più sulla politica estera come strumento per rafforzare la propria posizione presso l'opinione pubblica. Fra il 1918 e il 1922 i governi liberali, guidati da Orlando, Nitti, Giolitti, Bonomi e Facta, cercarono successi in politica estera al fine di poterli usare a vantaggio delle proprie posizioni di potere. Altra conseguenza della crisi dello Stato liberale fu il concentrarsi quasi ossessivo della classe dirigente sui problemi territoriali e politici italiani e la frequente rinuncia a svolgere un ruolo internazionale globale. Ciò emerse con molta chiarezza nel corso della Conferenza della pace, in cui la delegazione italiana s'interessò prevalentemente alle proprie rivendicazioni politiche, territoriali ed economiche, rinunciando spesso a svolgere un ruolo attivo in altre questioni in discussione (dal problema della Germania al tema dei rapporti con la Russia sovietica, all'assetto dell'Asia orientale ecc.)¹⁸.

Fra il dicembre 1918 e i primi mesi del 1919 crebbe nel governo francese l'ostilità verso la politica estera italiana. Nei Balcani la diplomazia italiana era accusata di perseguire una politica antifrancese, mirante ad affermare l'egemonia dell'Italia nella regione e a sostenere le rivendicazioni di ungheresi, bulgari e romeni contro gli jugoslavi¹⁹. Nel Mediterraneo e in

¹⁶ Memorandum del ministro delle Colonie, 30 ottobre 1918, in Ministero delle Colonie, Direzione generale degli affari politici e dei servizi relativi alle truppe coloniali, *Africa italiana. Programma massimo e programma minimo di sistemazione dei possedimenti italiani nell'Africa orientale e settentrionale*. Roma, Tipografia del Senato, 1917-1920, vol. II, parte 2, pp. 235-253.

¹⁷ Rimandiamo qui alle efficaci pagine di Guido Crainz, *Padania. Il mondo dei braccianti dall'Ottocento alla fuga dalle campagne*, Roma, Donzelli, 2007, pp. 147 sg.

¹⁸ Luciano Monzali, *Riflessioni sulla cultura della diplomazia italiana in epoca liberale e fascista*, in Giorgio Petracchi (a cura di), *Uomini e Nazioni. Cultura e politica estera dell'Italia del Novecento*, Udine, Gaspari, 2005.

¹⁹ François Charles-Roux a Stéphen Pichon, 15 dicembre 1918, in République française, Ministère des Affaires étrangères et européennes, Archives diplomatiques, Parigi [d'ora in poi ADF], Archives des Affaires étrangères, Admini-

Etiopia il governo di Roma era considerato un pericoloso concorrente, desideroso di contrastare e indebolire le posizioni francesi²⁰. Anche il governo di Londra era ostile alle direttive adriatiche e mediterranee della politica estera dell'Italia. David Lloyd George, Arthur James Balfour e i vertici britannici ritenevano nociva e pericolosa per i propri interessi un'eccessiva espansione territoriale italiana nell'Adriatico orientale, in Anatolia e in Africa, e negli anni successivi s'impegnarono per ridimensionare e ostacolare le pretese e gli obiettivi dell'Italia²¹. Alla Conferenza della pace di Parigi, quindi, francesi e britannici decisero di ridiscutere e di rinegoziare quanto promesso all'Italia negli anni precedenti, ritenendo che le condizioni internazionali, con la fine della guerra, fossero talmente mutate da rendere il trattato di Londra del 1915 in parte superato. A indebolire la posizione diplomatica dell'Italia alla Conferenza della pace contribuì anche il cattivo stato delle relazioni italoamericane. Fin dall'inizio del 1918 Wilson aveva manifestato il suo dissenso verso il programma territoriale italiano. Da parte degli Stati Uniti, privi di ambizioni terri-

toriali in Europa e nel Mediterraneo, vi era soprattutto un'obiezione ideologica: la ricerca di confini strategici era ritenuta un'ambizione ingiustificata per una grande potenza in un nuovo sistema internazionale nel quale l'esistenza di una Lega delle nazioni con l'obiettivo del mantenimento della pace avrebbe scongiurato ogni pericolo d'aggressione contro l'Italia²².

Fra il gennaio e il giugno 1919 in seno alla Conferenza della pace l'attenzione della diplomazia italiana si rivolse soprattutto alla questione jugoslava. L'incapacità di trovare un'intesa fra Roma e Belgrado sui confini alimentò una dura conflittualità fra i due paesi, che si trasformò in vero e proprio scontro politico italojugoslavo alla Conferenza di Parigi. In occasione delle discussioni per la delimitazione delle nuove frontiere in Europa centrale e meridionale, la delegazione jugoslava a Parigi decise di presentare rivendicazioni territoriali massimaliste, chiedendo l'annessione di Trieste e Gorizia, dell'Istria, della Dalmazia e dell'Albania settentrionale²³. Pure il governo italiano ampliò i propri piani di conquista territoriale, chiedendo, oltre ai territori previsti dal patto di

stration centrale, Affaires politiques [d'ora in poi *Ap*], Affaires politiques 1914-1944, Z-Europe 1918-1940, Italie [d'ora in poi *Italie*], vol. 77.

²⁰ Camille Barrère a Pichon, 8 maggio 1917, in ADF, *Ap*, Correspondance politique et commerciale, 1896-1918, Guerre 1914-1918, Afrique. Questions générales africaines [d'ora in poi *Questions générales africaines*], vol. 1506; Charles-Roux a Pichon, 15 dicembre 1918, in ADF, *Ap*, *Italie*, vol. 77; Direzione generale politica e commerciale, *Données générales sur la politique italienne*, 1° gennaio 1919, in ADF, *Ap*, Affaires politiques 1914-1944, A-Paix 1914-1920 [d'ora in poi *Paix 1914-1920*], vol. 294. Sulle relazioni italofrancesi dopo la prima guerra mondiale si vedano Jean Baptiste Duroselle, *Clemenceau*, Parigi, Fayard, 1988, pp. 780 sg.; François Charles-Roux, *Souvenirs diplomatiques. Une grande ambassade à Rome 1919-1925*, Parigi, Fayard, 1961; Jules LaRoche, *Au Quai d'Orsay avec Briand et Poincaré 1913-1926*, Parigi, Hachette, 1957, pp. 57 sg.; Joel Blatt, *France and the Franco-Italian Entente 1918-1923*, "Storia delle relazioni internazionali", 1990, n. 2, pp. 173 sg.; Anne-Sophie Nardelli, *La France et l'Italie à la Conférence de la Paix*, "Revue d'histoire diplomatique", 2004, n. 1, pp. 3 sg.

²¹ Sull'atteggiamento britannico verso l'Italia e l'Europa meridionale e balcanica fra la fine del 1918 e il 1919 si vedano David Lloyd George, *The Truth about the Peace Treaties*, vol. II, Londra, Victor Gollancz, 1938, pp. 315 sg.; V.H. Rothwell, *British War Aims*, cit., pp. 111 sg.; Harold Nicolson, *Peacemaking 1919*, Londra, Constable, 1945, pp. 129 sg.; Michael L. Dockrill, J. Douglas Goold, *Britain and the Peace Conferences 1919-1923*, Londra, Batsford, 1981, pp. 105 sg., 186 sg.; Seth P. Tillman, *Anglo-American Relations at the Paris Peace Conference of 1919*, Princeton, Princeton University Press, 1961, pp. 315 sg.; Paul C. Helmreich, *From Paris to Sévres. The Partition of the Ottoman Empire at the Peace Conference of 1919-1920*, Columbus, Ohio State University Press, 1974; E. Goldstein, *Winning the Peace*, cit.

²² Italo Garzia, *L'Italia e le origini della Società delle Nazioni*, Roma, Bonacci, 1995, pp. 38 sg.

²³ J.J. Lederer, *La Jugoslavia dalla Conferenza della pace al Trattato di Rapallo*, cit., pp. 143 sg.

Londra, Fiume e un mandato sull'Albania²⁴. L'atteggiamento dell'Italia verso i problemi dell'Europa centrale e orientale fu profondamente condizionato da una strategia politica ostile a Belgrado²⁵, in base alla quale la delegazione italiana si sforzò di frenare l'espansione territoriale jugoslava²⁶. Da qui il suo sostegno alle tesi austriache in Stiria e Carinzia, a quelle romene nel Banato, e la difesa dei diritti nazionali albanesi contro le minacce jugoslave e greche. Notevole fu lo sforzo di aiutare la diplomazia romana a realizzare la gran parte delle sue rivendicazioni territoriali: nel 1919 il governo di Roma considerò la Romania come partner privilegiato dell'Italia in Europa centrale, senza però essere contraccambiato nelle attenzioni, in quanto Bucarest preferì privilegiare i rapporti con Parigi²⁷. Inizialmente speranzosa di ottenere il sostegno di Parigi sulla questione adriatica, l'Italia accettò e sostenne i progetti francesi d'indebolire la Germania concedendo confini molto vantaggiosi alla Cecoslovacchia e alla Polonia²⁸. Lo scontro fra Italia, Stati Uniti e francobritannici sulla questione adriatica, di cui si erano avute le prime manifestazioni in seno al Consiglio supremo già all'inizio di aprile²⁹, raggiunse il suo apice fra

il 19 e il 24. In sede di Consiglio dei quattro Orlando e Sonnino esposero le rivendicazioni italiane³⁰. Wilson ribadì la necessità di essere coerenti con i principi ispiratori di un nuovo ordine internazionale, fondato sulla cooperazione e il rispetto dei diritti delle piccole nazioni, al fine di porre le basi per una pace duratura. Gli Stati Uniti erano disposti a soddisfare la domanda italiana di un confine strategico in Alto Adige e nella Venezia Giulia, ma non potevano accettare le richieste su Fiume e sulla Dalmazia. L'imposte nel negoziato sulla questione adriatica fu inevitabile soprattutto a causa della posizione anglofrancese. Lloyd George e Georges Clemenceau riconobbero il valore formale del patto di Londra ma, desiderando la revisione delle clausole adriatiche e mediterranee troppo favorevoli all'Italia, assunsero una posizione d'attesa che lasciava trapelare la loro solidarietà con le posizioni di Woodrow Wilson³¹. Infatti le loro proposte di mediazione erano fondate su un deciso ridimensionamento del patto di Londra, che comportasse la rinuncia italiana alla terraferma dalmata, alla gran parte delle isole adriatiche e a Fiume³²: un compromesso rifiutato sia dalla delegazione italiana che da Wilson. La tensione si aggravò

²⁴ Il memoriale italiano presentato alla Conferenza della pace è pubblicato in *DDI*, VI, vol. II, n. 787. Si veda al riguardo Luca Riccardi, *Francesco Salata tra storia, politica e diplomazia*, Udine, Del Bianco, 2001, pp. 194 sg.

²⁵ Si veda F. Caccamo, *L'Italia e la "Nuova Europa"*, cit.

²⁶ F. Caccamo, *L'Italia e la "Nuova Europa"*, cit.; Sherman David Spector, *Rumania at the Paris Peace Conference. A Study of the Diplomacy of Ioan I.C. Bratianu*, New York, Center for Romanian Studies, 1962; Francis Deak, *Hungary at the Paris Peace Conference. The Diplomatic History of the Treaty of Trianon*, New York, Columbia University Press, 1942; Daniel Perman, *The Shaping of the Czechoslovak State. Diplomatic History of the Boundaries of Czechoslovakia 1914-1920*, Leida, E.J. Brill, 1962.

²⁷ S.D. Spector, *Rumania at the Paris Peace Conference*, cit.; Giuliano Caroli, *L'Italia e il problema nazionale romeno alla conferenza della pace di Parigi, 1919-1920*, "Storia e politica", 1978, n. 3, pp. 453 sg.

²⁸ F. Caccamo, *L'Italia e la "Nuova Europa"*, cit.; D. Perman, *The Shaping of the Czechoslovak State*, cit.

²⁹ Paul Mantoux, *Les Délibérations du Conseil des Quatre (24 mars-28 juin 1919)*, Parigi, Cnrs Editions, 1955, vol. I, pp. 125 sg.

³⁰ Si veda Luigi Aldovrandi Marescotti, *Guerra diplomatica. Ricordi e frammenti di diario (1914-1919)*, Milano, Mondadori, 1936, pp. 221-239. Altri resoconti di questa seduta del Consiglio dei quattro in *The Papers of Woodrow Wilson*, Princeton, Princeton University Press, 1966-1994 [d'ora in poi *WP*], vol. 57, pp. 479 sg., e in P. Mantoux, *Les Délibérations du Conseil des Quatre*, cit., vol. I, pp. 277 sg.

³¹ P. Mantoux, *Les Délibérations du Conseil des Quatre*, cit., vol. I, pp. 292 sg., 300 sg.

³² P. Mantoux, *Les Délibérations du Conseil des Quatre*, cit., vol. I, pp. 307 sg., 337 sg.; D. Lloyd George, *The Truth about the Peace Treaties*, vol. II, cit., pp. 854 sg.

sempre più. Wilson, convinto che il governo in carica non rappresentasse autenticamente la volontà popolare italiana, pubblicò un appello alla nazione italiana sulla stampa francese all'insaputa di Orlando e Sonnino. Come reazione, la delegazione italiana decise l'abbandono della Conferenza della pace e il ritorno in patria, al fine di ottenere un nuovo voto di fiducia del parlamento. La partenza di tutti i cinque delegati e la prolungata assenza della delegazione italiana da Parigi furono due gravi errori, che si aggiungevano a quello di non avere accettato la proposta wilsoniana di fare di Fiume una città libera. L'assenza di delegati autorevoli provocò un rallentamento dei negoziati sulla questione adriatica proprio nel momento in cui, forse, sarebbe stato possibile raggiungere un compromesso. Il protrarsi dell'assenza esacerbò ulteriormente gli umori antitaliani delle delegazioni alleate³³. A partire dai primi di maggio, la soluzione del problema adriatico, poi, divenne più difficile a causa dell'ampliarsi del contenzioso politico fra Italia e alleati anche ad altre aree geografiche. Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti sfruttarono abilmente l'assenza dell'Italia dalla conferenza per colpire duramente gli interessi di quest'ultima in Asia Minore e in Africa. Giunta notizia della presenza militare italiana sulle coste dell'Anatolia³⁴, il 6 e 7 maggio, all'insaputa del governo di Roma, gli alleati diedero il loro consenso allo sbarco gre-

co a Smirne³⁵, territorio che gli accordi di San Giovanni di Moriana avevano concesso all'Italia. Sempre ai primi di maggio, su pressione britannica, gli alleati decisero improvvisamente di accelerare la discussione sull'attribuzione delle colonie africane tedesche³⁶. Il 6 maggio, il giorno prima del ritorno della delegazione italiana a Parigi, Lloyd George riuscì a imporre una discussione conclusiva sui mandati³⁷. Britannici, francesi e americani decisero la concreta spartizione delle colonie africane della Germania, che vennero attribuite sotto forma di mandati internazionali a Francia e Gran Bretagna. Il giorno successivo tale decisione venne ufficialmente ratificata dal Consiglio supremo e comunicata all'Italia, che si trovò esclusa da ogni mandato senza avere nessuna concreta contropartita al di là di generiche promesse di successive discussioni per applicare l'articolo 13 del patto di Londra, che prevedeva compensi territoriali per l'Italia in Africa in caso di conquista francese e britannica delle colonie tedesche³⁸. Queste iniziative anglo-franco-americane irritarono enormemente il governo italiano, tornato alla Conferenza della pace il 7 maggio, che si sentì ingannato e non rispettato nei propri legittimi interessi. Sotto il fuoco delle critiche interne e della pressione diplomatica alleata, fra la seconda metà di maggio e l'inizio di giugno il governo Orlando-Sonnino s'impegnò strenuamente per raggiungere un compro-

³³ P. Mantoux, *Les Délibérations du Conseil des Quatre*, cit., vol. I, pp. 368 sg.

³⁴ P. Mantoux, *Les Délibérations du Conseil des Quatre*, cit., vol. I, pp. 422, 452.

³⁵ Per una ricostruzione della reazione alleata alle iniziative italiane in Asia Minore e della genesi dello sbarco greco a Smirne si vedano Michael Llewellyn Smith, *Ionian Vision. Greece in Asia Minor 1919-1922*, New York, St. Martin's Press, 1973, pp. 71 sg.; P.C. Helmreich, *From Paris to Sèvres*, cit., pp. 94-101; Laurence Evans, *United States Policy and the Partition of Turkey 1914-1924*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1965, pp. 160 sg.; Margaret Macmillan, *Parigi 1919. Sei mesi che cambiarono il mondo*, Milano, Mondadori, 2006. Si veda anche P. Mantoux, *Les Délibérations du Conseil des Quatre*, cit., vol. I, pp. 510-512. Sulla rivalità italoellenica nel 1919 si veda anche Dimitri Kitsikis, *Propagande et pressions en politique internationale. La Grèce et ses revendications à la Conférence de la Paix (1919-20)*, Parigi, Presses Universitaires de France, 1963, pp. 52 sg.

³⁶ P. Mantoux, *Les Délibérations du Conseil des Quatre*, cit., vol. I, p. 486.

³⁷ P. Mantoux, *Les Délibérations du Conseil des Quatre*, cit., vol. I, pp. 501 sg.

³⁸ L. Aldovrandi Marescotti, *Guerra diplomatica*, cit., pp. 299-306. Sul significato dell'articolo 13 del patto di Londra: Luciano Monzali, *La questione etiopica nella politica estera italiana (1896-1915)*, Parma, Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Parma, 1996, pp. 400 sg.

messo adriatico accettabile³⁹; contemporaneamente, al fine di conseguire maggiori contro-partite, la delegazione italiana cercò di ottenere la concessione di compensi africani⁴⁰ e un mandato in Anatolia⁴¹. Nel corso della seconda metà di maggio ebbero luogo negoziati fra italiani, francesi e britannici all'interno della commissione istituita per definire l'applicazione dell'articolo 13 del patto di Londra. Le trattative però non ebbero esito positivo. Sia Gran Bretagna che Francia si dimostrarono ostili alla concessione di propri importanti territori coloniali all'Italia e ai tentativi di Roma di ottenere il riconoscimento di una sua egemonia esclusiva in Etiopia. Non si riuscì a trovare un accordo e i francesi e i britannici si limitarono a enunciare una generica disponibilità ad attribuire all'Italia alcuni territori desertici nel Sahara e la valle del Giuba, al confine fra Somalia italiana e Kenia inglese. Né migliore esito ebbero i negoziati sull'Anatolia: la delegazione italiana non fu capace di ottenere la definitiva assegnazione di un mandato nella regione, mentre gli anglofrancesi e gli statunitensi facevano di tutto per rafforzare le posizioni greche a Smirne e nell'Anatolia occidentale in con-

trapposizione con l'Italia. Naturalmente i negoziati sulla questione adriatica rimasero al centro della politica estera italiana. In campo alleato furono soprattutto il consigliere di Wilson, Edward M. House⁴², e alcuni diplomatici francesi a cercare di favorire un compromesso. A metà di maggio, su mandato di House, critico delle posizioni di Wilson verso l'Italia, il funzionario statunitense David Miller delineò un progetto di compromesso in collaborazione con l'ambasciatore italiano a Washington, Vincenzo Macchi di Cellere⁴³. Il progetto Miller fu all'origine del cosiddetto piano Tardieu, con il quale il governo di Roma si dichiarò pronto a rinunciare al controllo della maggior parte della Dalmazia e alla richiesta dell'annessione immediata di Fiume: esso prevedeva l'attribuzione all'Italia di tutta l'Istria, di Zara, Sebenico e delle isole di Cherso, Lissa, Lussino e Pelagosa; in cambio il governo italiano rinunciava al resto della Dalmazia e accettava la costituzione di uno Stato libero fiumano, sul futuro del quale si sarebbe tenuto un plebiscito entro 15 anni⁴⁴. Mentre il governo italiano si dichiarò pronto a sottoscrivere il piano Tardieu, gli jugoslavi lo rifiutarono⁴⁵. Lloyd George e Cle-

³⁹ Sui negoziati fra Italia e alleati nei mesi di maggio e giugno si vedano R. Albrecht-Carrié, *Italy at the Paris Peace Conference*, cit., pp. 153 sg.; I.J. Lederer, *La Jugoslavia dalla Conferenza della pace al Trattato di Rapallo*, cit., pp. 140 sg.; L. Aldovrandi Marescotti, *Guerra diplomatica*, cit., pp. 354 sg.; L. Riccardi, *Francesco Salata tra storia, politica e diplomazia*, cit., pp. 221 sg.; Marta Petricioli, *L'occupazione italiana del Caucaso: "un ingrato servizio" da rendere a Londra*, Pavia, Istituto di Scienze politiche dell'Università di Pavia, 1972, pp. 48 sg.

⁴⁰ Francesco Salata, *Il nodo di Gibuti. Storia diplomatica su documenti inediti*, Milano, Ispi, 1939, pp. 291-296; Giovanni Buccianti, *L'egemonia sull'Etiopia (1918-1923). Lo scontro diplomatico fra Italia, Francia e Inghilterra*, Milano, Giuffrè, 1977, pp. 83-90.

⁴¹ L. Aldovrandi Marescotti, *Guerra diplomatica*, cit., pp. 337-338; P. Mantoux, *Les Délibérations du Conseil des Quatre*, cit., vol. II, pp. 110 sg.; P.C. Helmreich, *From Paris to Sèvres*, cit.

⁴² Sull'atteggiamento di House verso la controversia italojugoslava si vedano Charles Seymour (a cura di), *The Intimate Papers of Colonel House*, 4 vol., Londra, Benn, 1928, vol. IV, pp. 448 sg.; I.J. Lederer, *La Jugoslavia dalla Conferenza della pace al Trattato di Rapallo*, cit., pp. 240 sg.; Charles Seymour, *The Role of Colonel House in Wilson's Diplomacy*, in Edward H. Buehrig, *Wilson's Foreign Policy in Perspective*, Bloomington, Indiana University Press, 1957, pp. 11 sg.

⁴³ Justus, *V. Macchi di Cellere all'ambasciatore di Washington*, cit., pp. 191 sg.; R. Albrecht-Carrié, *Italy at the Paris Peace Conference*, cit., pp. 153 sg.

⁴⁴ P. Mantoux, *Les Délibérations du Conseil des Quatre*, cit., vol. II, pp. 237 sg.; R. Albrecht-Carrié, *Italy at the Paris Peace Conference*, cit., pp. 184 sg.; I.J. Lederer, *La Jugoslavia dalla Conferenza della pace al Trattato di Rapallo*, cit., pp. 246 sg.

⁴⁵ *A memorandum by Douglas Wilson Johnson*, 4 giugno 1919, in WP, vol. 60, pp. 137-138; I.J. Lederer, *La Jugoslavia dalla Conferenza della pace al Trattato di Rapallo*, cit., pp. 247-248.

menceau, stanchi della controversia adriatica, cercarono di convincere il presidente americano ad accettare il piano, ma si scontrarono con le sue resistenze. Ritenendolo troppo favorevole all'Italia e punitivo per gli jugoslavi, Wilson ne propose la modifica, ribadendo la sua ostilità a che l'Italia s'installasse sulla costa orientale dell'Adriatico⁴⁶. A parere del presidente americano, Sebenico doveva essere jugoslava, mentre Zara poteva divenire città libera sotto la protezione della Società delle nazioni; Wilson desiderava inoltre che fossero riservate all'Italia il minor numero possibile di isole dalmate⁴⁷. Dopo lunghe consultazioni, egli convinse gli anglofrancesi a definire in comune una proposta unitaria da presentare a italiani e jugoslavi⁴⁸. Secondo Wilson, Lloyd George e Clemenceau, bisognava prevedere la creazione di un vasto Stato libero fiumano, che avrebbe dovuto inglobare oltre a Fiume, l'Istria orientale e le isole di Cherso e di Veglia. In Dalmazia l'Italia avrebbe potuto ottenere il controllo delle isole di Lissa, Lagosta, Lunga/Dugi Otok e di alcuni isolotti di fronte a Zara. Sebenico sarebbe passata allo Stato jugoslavo, mentre la città di Zara sarebbe stata costituita come libera città sotto la Lega delle nazioni, con la sua rappresentanza sul piano internazionale affidata all'Italia⁴⁹. Il governo di Roma rifiutò le proposte wilsoniane e alleate, ritenendole assai più svantaggiose di quanto previsto dal piano Tardieu⁵⁰. Delegittimato dall'incapacità di chiudere in modo positivo i negoziati sulla questione

adriatica a Parigi, indebolito dalle proprie divisioni interne e dalle crescenti contestazioni provenienti da tutti gli schieramenti politici italiani, il governo Orlando-Sonnino cadde il 19 giugno, per essere sostituito da un nuovo esecutivo guidato da Francesco Saverio Nitti, con Tommaso Tittoni al ministero degli Esteri.

Salvare il salvabile. La politica estera di Nitti, Tittoni e Scialoja

Fin dai primi giorni di governo, all'interno del ministero Nitti⁵¹ si realizzò una sostanziale divisione dei compiti: Nitti, privo di esperienza diplomatica, decise di delegare a Tittoni la gestione della politica estera, riservandosi quella dei problemi di politica interna. Non a caso, quindi, per tutto il periodo della presenza del politico romano alla Consulta, egli si astenne dal presenziare ai lavori della Conferenza della pace. Nella nuova compagine governativa fece la sua comparsa per la prima volta Carlo Sforza, nominato sottosegretario agli Esteri. Tittoni decise di non concentrarsi esclusivamente sulla questione adriatica e di non assumere la stessa scala di priorità delle rivendicazioni territoriali italiane (Adriatico, Asia Minore e Africa) che aveva guidato l'azione di Orlando e Sonnino; per il ministro romano i problemi coloniali costituivano un elemento fondamentale per il futuro dell'Italia al pari della questione adriatica, e andavano risolti rapidamente e in modo vantaggioso, anche per

⁴⁶ P. Mantoux, *Les Délibérations du Conseil des Quatre*, cit., vol. II, p. 326.

⁴⁷ P. Mantoux, *Les Délibérations du Conseil des Quatre*, cit., vol. II, pp. 322 sg.; *Hankey's Notes of a Meeting of the Council of Four*, 6 giugno 1919, in *WP*, vol. 60, pp. 206-213.

⁴⁸ P. Mantoux, *Les Délibérations du Conseil des Quatre*, cit., vol. II, p. 327.

⁴⁹ Il testo del memorandum di Wilson è riprodotto in traduzione italiana in Paolo Alatri, *Nitti, D'Annunzio e la questione adriatica (1919-1920)*, Milano, Feltrinelli, 1960, pp. 36-37. Al riguardo si veda *WP*, vol. 60, pp. 206 sg. Sull'opposizione italiana al progetto di accordo americano si veda Colosimo a Orlando, 9 giugno 1919, in Archivio centrale dello Stato, Roma. Carte di Vittorio Emanuele Orlando, b. 7.

⁵⁰ P. Alatri, *Nitti, D'Annunzio e la questione adriatica*, cit., pp. 37-38; L. Monzali, *Italiani di Dalmazia 1914-1924*, cit., pp. 113 sg.

⁵¹ Sull'azione internazionale dei governi Nitti si vedano Enrico Serra, *Nitti e la Russia*, Bari, Dedalo, 1975; P. Alatri, *Nitti, D'Annunzio e la questione adriatica*, cit.; Pietro Pastorelli, *L'Albania nella politica estera italiana 1914-1920*, Napoli, Jovene, 1970; Luca Micheletta, *Italia e Gran Bretagna nel primo dopoguerra. Le relazioni diplomatiche tra*

cercare di soddisfare il crescente malumore dell'opinione pubblica italiana sui risultati effettivi della guerra⁵². Giunto a Parigi, Tittoni si rese ben presto conto dell'isolamento in cui si trovava la diplomazia italiana e dell'ostilità degli alleati verso le rivendicazioni di Roma. Fu dunque costretto a ridimensionare le ambizioni dell'Italia, pena l'isolamento totale; in particolare, si rassegnò a compiere alcune rinunce in Anatolia e Albania. Il 3 luglio, in un incontro con i rappresentanti delle potenze alleate (Balfour, Clemenceau, Robert Lansing), Tittoni dichiarò di non aver mai approvato la politica dei suoi predecessori; l'Italia non mirava ad acquisizioni territoriali in Anatolia e si sarebbe accontentata di semplici concessioni economiche, impegnandosi in ogni caso ad accettare le decisioni del Consiglio supremo sulla destinazione definitiva di tale regione⁵³. Sempre in quei giorni Tittoni fece capire a inglesi e francesi di essere disposto a venire a patti con la Grecia, cosa auspicata da Londra e Parigi. Ebbe così inizio il riavvicinamento italogreco⁵⁴. Il 18 luglio Tittoni ed Elefthérios Venizélos raggiunsero un accordo per la delimitazione delle reciproche zone d'occupazione in Anatolia, e il 30 luglio firmarono un patto che sanciva il completo cedimento alle posizioni greche e britanniche: l'Italia, da un lato, accettava di rinunciare al Dodecaneso a favore

della Grecia (con l'eccezione di Rodi, il cui destino sarebbe stato deciso da un plebiscito, da tenersi se e quando la Gran Bretagna avesse ceduto Cipro) e s'impegnava ad appoggiare le rivendicazioni territoriali greche in Tracia e in Albania meridionale, dall'altro, otteneva da Venizélos il riconoscimento del diritto a un mandato sull'Albania e alla sovranità su Valona, nonché, nel caso che Atene avesse ottenuto ciò che voleva in Albania e in Tracia, l'impegno greco a concedere all'Italia il territorio di Scalanova in Anatolia. Con questo accordo il nuovo governo italiano consentiva a smantellare le proprie posizioni nel Mediterraneo orientale: con la rinuncia a Smirne e a gran parte del Dodecaneso si abbandonava in sostanza ogni idea di un futuro possesso territoriale italiano in Anatolia. L'obiettivo che britannici e francesi perseguivano, il ridimensionamento italiano nel Mediterraneo orientale a favore della più malleabile Grecia, era raggiunto. Tittoni, accettando di compiere queste rinunce, indebolì fortemente la sua posizione politica in Italia. Non a caso, proprio all'indomani dell'accordo Tittoni-Venizélos, la stampa nazionalista, che non era stata ostile al governo Nitti fino a quel momento⁵⁵, iniziò ad attaccarlo duramente, tacciandolo di essere rinunciatario⁵⁶. Diventò ben presto vitale per la sopravvivenza politica del ministro degli Esteri

Roma e Londra dal 1919 al 1922, 2 vol., Roma, Jouvence, 1999, vol. I, pp. 15-188; F. Caccamo, *L'Italia e la "Nuova Europa"*, cit., pp. 181 sg.; G. Bucciantini, *L'egemonia sull'Etiopia*, cit., pp. 119 sg.; Giorgio Petracchi, *La Russia rivoluzionaria nella politica italiana. Le relazioni italo-sovietiche 1917-25*, Roma-Bari, Laterza, 1982; Id., *Da San Pietroburgo a Mosca. La diplomazia italiana in Russia 1861-1941*, Roma, Bonacci, 1993; Luciano Monzali, *La politica coloniale africana di Tommaso Tittoni nel 1919*, "Clio", 2003, n. 4, pp. 565-628; Id., *Italiani di Dalmazia 1914-1924*, cit.
⁵² Frederick W. Deakin, *Il colonialismo fascista nel giudizio degli inglesi*, in Angelo Del Boca (a cura di), *Le guerre coloniali del fascismo*, Roma-Bari, Laterza, 1991, pp. 342-343.

⁵³ *Note by Mr. Balfour of a meeting held in the Ministry of War at Paris*, 3 luglio 1919, in *Documents on British Foreign Policy 1919-1939*, Londra, His Majesty's Stationery Office 1947- [d'ora in poi *DBFP*], serie I, vol. IV, n. 4.

⁵⁴ Si veda la ricostruzione in L. Micheletta, *Italia e Gran Bretagna nel primo dopoguerra*, cit., vol. I, p. 28. Sulla politica italiana di fronte al successivo conflitto turco-greco, oltre a Micheletta, si vedano Amedeo Giannini, *L'ultima fase della questione orientale (1913-1932)*, Roma, Istituto per l'Oriente, 1933; H.N. Howard, *The Partition of Turkey*, cit.; P.C. Helmreich, *From Paris to Sèvres*, cit.; Fabio L. Grassi, *L'Italia e la questione turca (1919-1923). Opinione pubblica e politica estera*, Torino, Zamorani, 1996.

⁵⁵ Si veda Roberto Forges Davanzati, *L'opera della nuova delegazione. L'Adriatico, l'Asia, l'Africa*, "L'Idea nazionale", 27 giugno 1919.

⁵⁶ Anche Francesco Coppola, pur molto legato a Tittoni, attaccò il ministro degli Esteri: si veda Francesco Coppola, *La fine dell'Intesa*, Bologna, Zanichelli, 1920.

conseguire dei risultati a livello territoriale in Africa, nell'ambito dell'applicazione dell'articolo 13 del patto di Londra. Il 16 luglio 1919 Tittoni consegnò al ministro degli Esteri francese Stéphane Pichon una nota contenente le richieste coloniali del governo italiano nei confronti di Parigi⁵⁷. Il governo Nitti-Tittoni considerava l'Etiopia il fulcro del suo programma coloniale africano. Tittoni sperava in un'applicazione, soprattutto sul piano economico, di quel trattato tripartito del dicembre 1906 di cui era stato uno degli artefici; inoltre — altro punto importante delle richieste italiane — egli voleva tentare di trovare una sistemazione parziale al problema dello status giuridico-economico degli italiani di Tunisia, che era stato riaperto dai francesi alla fine del 1918 con la denuncia delle convenzioni del 1896. Una soluzione soddisfacente della questione avrebbe eliminato dai rapporti italo-francesi una fonte di tensione e consentito un successo di prestigio al nuovo ministro degli Esteri. I successivi negoziati italo-francesi sviluppatosi in luglio e in agosto si scontrarono con le resistenze di Parigi e non ebbero esito positivo. Il peggioramento della situazione parlamen-

tare e l'esigenza di ottenere rapidamente risultati concreti nelle trattative costrinsero Tittoni a fare pressioni sul governo francese per affrettare la stipula di un accordo coloniale⁵⁸. Il ministro degli Esteri italiano dovette rassegnarsi al conseguimento di uno scambio di note con la Francia riguardante esclusivamente le rettifiche di confine libiche e qualche concessione in Tunisia. Per difendersi dalle probabili accuse di inconcludenza e debolezza che gli sarebbero piovute addosso, Tittoni riuscì a ottenere dalla controparte francese l'inserimento di una clausola che riconoscesse che questo scambio di note comportava solo una parziale applicazione dell'articolo 13 del patto di Londra e che, quindi, non chiudeva il contenzioso coloniale tra i due paesi⁵⁹. Il 12 settembre 1919 ebbe luogo lo scambio di note tra Bonin Longare e il ministro degli Esteri francese Pichon⁶⁰, con il quale l'Italia conservò il controllo di alcune vie carovaniere nel Sahara e alcune concessioni per le comunità italiane in Nord Africa. Sempre il 12 settembre, mosso dalla necessità di ottenere alcune concessioni coloniali anche dagli inglesi, Tittoni chiese al ministro Alfred Milner di concludere un accordo

⁵⁷ La delegazione italiana al Congresso della pace al ministero degli Affari esteri di Francia, 16 luglio 1919, in ADF, *Ap. Affaires politiques 1914-1944, K-Afrique 1918-1940, Questions générales*, vol. 184. Una prima bozza di questa nota, intitolata "Nota da presentarsi alla Francia per le rivendicazioni coloniali italiane", con data 4 luglio 1919 e siglata da Renato Piacentini, è conservata in ASMAE, fondo Conferenza della pace [d'ora in poi *Cp*], b. 71.

⁵⁸ "Verbale di un colloquio Simon-Theodoli", 28 agosto 1919, in ASMAE, *Cp*, b. 73.

⁵⁹ Non a caso l'8 settembre Tittoni inviò al ministro delle Colonie, Luigi Rossi, insoddisfatto delle concessioni ottenute dalla Francia, il seguente telegramma: "Avverto che la cessione di El Barcat e della regione fra Ghadames e Ghat e Ghat e Tummo verrebbe ora a noi fatta dalla Francia, non come il compenso integrale che ci è dovuto per l'art. 13, ma come un'anticipazione sul compenso stesso la cui definizione verrebbe rimandata al regolamento delle questioni dell'Asia Minore" (ASMAE, *Cp*, b. 73).

⁶⁰ Le due note sancivano il riconoscimento del diritto italiano di rivendicare l'applicazione dell'articolo 13 del trattato di Londra e l'accordo dei due paesi riguardo a determinate questioni coloniali "tout en réservant d'autres points pour un prochain examen". Quattro erano sostanzialmente i punti dell'accordo: l'Italia otteneva le oasi di El Barkat e di Fehout, nonché le linee di comunicazione tra Ghadames e Ghat e tra Ghat e Tummo, impegnandosi però a occupare tali località prima possibile. Circa gli italiani in Tunisia il governo di Parigi prometteva che un identico trattamento fiscale sarebbe stato applicato a tutti i contratti di vendita di proprietà immobiliari qualunque fosse la nazionalità dei contraenti; le scuole private italiane avrebbero goduto dello stesso regime di quelle francesi; il trattamento degli incidenti di lavoro concesso agli italiani in Marocco nel 1916 sarebbe stato esteso alla Tunisia. Parigi prometteva inoltre di fornire un importante quantitativo di fosfati tunisini, con un minimo annuale di 600.000 tonnellate. Infine Italia e Francia si riconoscevano la facoltà di "raccorder leurs chemins de fer coloniaux construits ou à construire. Un service direct sera établi sur les lignes raccordées, et les tarifs ainsi que les conditions de transport ne comporteront aucun traitement différentiel des ressortissants et des marchandises des deux Puissances".

africano italobritannico⁶¹. Pressato dall'urgenza di ottenere qualcosa immediatamente, il capo della Consulta si limitò a domandare solo ciò che Londra aveva promesso fin dal maggio 1919, ovvero Giarabub (Al Giaghoub) e il Giubaland. Milner, un po' preso alla sprovvista dalla richiesta di Tittoni, decise di accettarla sia pure parzialmente, anche perché consapevole che era un'ottima occasione per chiudere definitivamente la questione dei compensi africani all'Italia. Ebbe, quindi, luogo uno scambio di note (13-16 settembre) che garantì all'Italia alcune modifiche confinarie a proprio vantaggio in Cirenaiica e in Somalia⁶². La Gran Bretagna, a differenza della Francia, ottenne il diritto di considerare la cessione dei territori descritti negli annessi alla lettera come "satisfying the claims of Italy under Article 13 of the Treaty of London as far as Great Britain is concerned"⁶³.

A partire dall'agosto di quell'anno, contemporaneamente alle trattative coloniali, Tittoni e la delegazione italiana avevano intrapreso negoziati con gli alleati e gli Stati Uniti sulla questione adriatica. L'indebolimento diplomatico e il crescente isolamento internazionale dell'Italia consigliarono al nuovo esecutivo di ridimensionare le rivendicazioni in Dalmazia al fine di assicurarsi Fiume e un buon confine in Venezia Giulia. Tittoni puntò a trovare un'intesa diretta con gli Stati Uniti, cercando di sfruttare l'occupazione di Fiume da parte di D'Annunzio e i suoi seguaci, avvenuta il 12 settem-

bre: l'idea era di chiedere la separazione della città di Fiume dal resto del futuro Stato autonomo, e di garantire alla città la contiguità territoriale con l'Italia⁶⁴. I tentativi di Tittoni di risolvere la questione adriatica furono però fallimentari. Nonostante le ulteriori concessioni e rinunce dell'Italia, il governo statunitense mantenne una posizione intransigente: le richieste italiane relative alla completa indipendenza della città di Fiume e allo spostamento della frontiera in Istria a est rispetto alla linea Wilson furono ritenute inaccettabili. Il presidente statunitense chiese per Zara l'assoluta indipendenza (limitata solo dall'essere la città in unione doganale con lo Stato jugoslavo), ed espresse la sua ostilità alla concessione dell'isola di Lagosta all'Italia⁶⁵.

Nell'autunno 1919 Tittoni cercò di dare il via a un negoziato generale sull'Africa con la Gran Bretagna, cogliendo l'occasione dalla necessità della conversione dell'intesa con Milner in un testo definitivo. Il 10 ottobre egli comunicò all'ambasciatore a Londra, Guglielmo Imperiali, che il governo avrebbe inviato nella capitale britannica un funzionario coloniale perché l'accordo siglato da Tittoni e Milner fosse trasformato in uno scambio di note ufficiali⁶⁶. Gli esperti coloniali della delegazione italiana prepararono sette memorie su varie questioni africane che dovevano essere oggetto di negoziato tra Gran Bretagna e Italia⁶⁷. Il promemoria più importante era quello dedicato all'Abissinia, in-

⁶¹ Si veda L. Micheletta, *Italia e Gran Bretagna nel primo dopoguerra*, cit., vol. I, pp. 52-53.

⁶² Milner a Tittoni, 13 settembre 1919, in ASMAE, Rappresentanze diplomatiche. Ambasciata italiana a Londra [d'ora in poi *Londra*], b. 472; Tittoni a Milner, 16 settembre 1919, in ASMAE, *Londra*, b. 472.

⁶³ Tittoni a Milner, 16 settembre 1919, in ASMAE, *Londra*, b. 472.

⁶⁴ L. Micheletta, *Italia e Gran Bretagna nel primo dopoguerra*, cit., vol. I, pp. 75 sg.; I.J. Lederer, *La Jugoslavia dalla Conferenza della pace al Trattato di Rapallo*, cit., pp. 292 sg.

⁶⁵ Alexander Wigram Allen Leeper, *Memorandum*, 14 novembre 1919, in *DBFP*, serie I, vol. IV, allegato a n. 122; American Commission to Negotiate Peace, *Comment on the Italian Statement of the American Position*, 17 novembre 1919, in *DBFP*, serie I, vol. IV, allegato 1 a n. 129; American Commission to Negotiate Peace, *Memorandum*, 18 novembre 1919, in *DBFP*, serie I, vol. IV, allegato 2 a n. 129.

⁶⁶ Tittoni a Guglielmo Imperiali, 10 ottobre 1919, in ASMAE, *Londra*, b. 472.

⁶⁷ "Questioni coloniali che dovranno formare oggetto di accordo fra il Governo di S.M. Britannica ed il Governo del Re", 17 novembre 1919, in ASMAE, *Londra*, b. 472. Altra copia di queste memorie in ASMAE, *Affari politici 1919-1930*, Etiopia, b. 1019.

titolato "Azione economica franco-anglo-italiana nell'Etiopia"⁶⁸. Esso proponeva una stretta collaborazione tra Francia, Gran Bretagna e Italia al fine di procedere alla valorizzazione economica dell'Abissinia. Tutto ciò doveva essere preceduto da un'intesa tra le tre parti, "che, sulla base dell'accordo a tre del 1906, permetta il pratico sviluppo degli interessi di Gran Bretagna, Francia ed Italia con vantaggio della stessa Etiopia". Il governo di Roma offriva a Londra il suo appoggio perché fossero realizzati i lavori di sbarramento sul lago Tana e perché venisse concesso al governo britannico "un corridoio sufficiente per stabilire una congiunzione territoriale fra il Lago Tana ed il Sudan"; in cambio, chiedeva il sostegno della diplomazia britannica affinché si realizzasse una ferrovia che collegasse l'Eritrea alla Somalia attraversando l'Etiopia, nonché il riconoscimento dell'esclusiva influenza economica italiana "nell'Ovest etiopico ed in tutto il territorio che la suddetta ferrovia deve attraversare, e l'impegno di appoggiare presso l'Etiopia tutte le domande di concessioni economiche riguardanti la zona ita-

liana"⁶⁹. Le trattative iniziarono il 14 novembre a Londra: il governo britannico dichiarò però di non essere pronto a procedere alla conclusione di accordi che portassero all'applicazione dell'articolo 13 del patto di Londra poiché le richieste italiane superavano in ampiezza quanto gli inglesi pensavano di avere concordato con Tittoni nel settembre, e di non essere disponibili ad affrontare colloqui con la diplomazia italiana su questioni spinose come l'Etiopia, l'Arabia e le colonie portoghesi⁷⁰. I tentativi del governo Nitti-Tittoni di raggiungere alcuni successi diplomatici concludendo accordi con Londra che portassero al guadagno di alcuni territori africani si dimostrarono dunque fallimentari. Sempre più criticato in Italia, scosso per la difficile situazione politica internazionale che la diplomazia italiana si trovava ad affrontare, isolata e in profondo disaccordo con gli alleati sulle questioni di Fiume, della Turchia e dell'assetto del Vicino Oriente, Tittoni decise di dimettersi dalla guida della Consulta il 24 novembre 1919⁷¹.

⁶⁸ "Azione economica franco-anglo-italiana nell'Etiopia", 17 novembre 1919, in ASMAE, *Londra*, b. 472.

⁶⁹ "Azione economica franco-anglo-italiana nell'Etiopia", 17 novembre 1919, loc. cit. a nota 68. Il secondo promemoria italiano era dedicato all'Arabia. Il governo italiano chiedeva alla Gran Bretagna di convenire "sulla necessità che sia assicurata in ogni tempo piena ed assoluta libertà di scambi e di traffici fra l'Arabia ed i territori della opposta sponda del Mar Rosso" ("Arabia", 17 novembre 1919, in ASMAE, *Londra*, b. 472). Il promemoria sul Giubaland ricordava che la questione era oggetto di negoziato con il Colonial Office, mentre quello sul confine cirenaico ribadiva la proposta italiana di tracciato di confine. Il memoriale n. 5 era intitolato "Collegamenti di vie di comunicazioni in Africa" e riprendeva la clausola dell'accordo italo-francese del 12 settembre dedicata a questo problema: il governo di Roma domandava alla Gran Bretagna il riconoscimento della facoltà di collegare le comunicazioni ferroviarie, carovaniere e di ogni altro genere, già esistenti o di futura creazione nelle colonie, con uguaglianza di trattamento per persone e merci ("Collegamenti di vie di comunicazioni in Africa", 17 novembre 1919, in ASMAE, *Londra*, b. 472). Nella memoria denominata "Agenzie commerciali", l'Italia chiedeva di potere aprire agenzie commerciali nella Nigeria, nel Wadai, nel Darfur, nel Cordon e nel Sudan al fine di facilitare le relazioni commerciali tra queste regioni e le colonie italiane. L'ultimo promemoria era dedicato all'Angola: la diplomazia italiana affermava di avere posto la sua attenzione sui possedimenti portoghesi dell'Africa occidentale "allo scopo di collocarvi una parte dell'eccesso della sua manodopera e di procurare alle proprie industrie le materie prime di cui manca". L'Italia chiedeva alla Gran Bretagna il suo sostegno presso il governo di Lisbona allo scopo di facilitare lo svolgimento di questa "azione puramente economica" e affinché società italiane potessero sostituire quelle tedesche nelle loro concessioni ("Azione economica dell'Italia nell'Angola", 17 novembre 1919, in ASMAE, *Londra*, b. 472).

⁷⁰ Sui negoziati italo-britannici del novembre 1919 si vedano L. Monzali, *La politica coloniale africana di Tommaso Tittoni*, cit., L. Micheletta, *Italia e Gran Bretagna nel primo dopoguerra*, cit., vol. I; Convegno tenuto al Foreign Office il 17 novembre 1919, in ASMAE, *Affari politici 1919-1930*, Etiopia, b. 1019; "Colloquio del comm. Baccari col sig. Sperling al Foreign Office", 24 novembre 1919, in ASMAE, *Londra*, b. 472.

⁷¹ Sulle dimissioni di Tittoni si vedano L. Micheletta, *Italia e Gran Bretagna nel primo dopoguerra*, cit., vol. I, pp. 91-92; Francesco Saverio Nitti, *Scritti politici*, vol. V, Bari, Laterza, 1967, pp. 712-713.

Le dimissioni di Tittoni e la nomina di Vittorio Scialoja a ministro degli Esteri⁷² non produssero modifiche nella linea seguita dal governo in politica estera. Scialoja, liberale conservatore in buoni rapporti con gli ambienti nazionalisti, era favorevole a una decisa difesa delle rivendicazioni italiane in Dalmazia. Ma, a partire dal dicembre 1919, le direttive e la gestione della politica estera italiana subirono sempre più l'influenza del presidente del Consiglio. Uomo portato a vedere le relazioni internazionali in un'ottica prevalentemente economica, Nitti riteneva fondamentale la creazione di una forte collaborazione italobritannica, mirante a favorire una rapida normalizzazione dei rapporti fra stati vincitori e vinti e una stabilizzazione finanziaria del continente europeo⁷³. Egli, poi, desiderava il rapido miglioramento dei rapporti con Austria, Germania e Ungheria⁷⁴ e la creazione di normali relazioni economiche e politiche con la Russia sovietica. Consapevole tuttavia dell'importanza di un successo nella questione adriatica per il suo futuro politico, Nitti

cominciò a intervenire più direttamente nell'attività diplomatica e orientò la sua azione allo scopo di chiudere il contenzioso italojugoslavo nei tempi più rapidi possibili, anche a costo d'importanti rinunce territoriali. Nella stessa direzione andavano pure le pressioni americane e anglofrancesi, che culminarono con la presentazione nel dicembre 1919 di una nota tripartita che offriva al governo di Roma il seguente progetto territoriale: applicazione della linea Wilson in Istria, creazione di uno Stato libero di Fiume; attribuzione a Zara dello statuto di città autonoma sotto il controllo della Società delle nazioni; annessione di Pelagosa, Lissa, Lussino, Valona da parte dell'Italia che avrebbe ricevuto anche un mandato sull'Albania⁷⁵. Le pressioni anglo-franco-americane e l'azione del presidente del Consiglio produssero fra il dicembre 1919 e il gennaio 1920 un'accelerazione dei negoziati con il raggiungimento di un'intesa provvisoria fra Italia e alleati su una proposta di compromesso territoriale (il cosiddetto compromesso Nitti) che venne presentata agli

⁷² Riguardo alla figura di Scialoja si veda Amedeo Giannini, *Vittorio Scialoja*, "Rivista di studi politici internazionali", 1954, n. 4, pp. 688-699.

⁷³ Sulla politica estera di Nitti dalla fine del 1919 al giugno 1920 si vedano L. Micheletta, *Italia e Gran Bretagna nel primo dopoguerra*, cit., vol. I, pp. 99 sg.; F. Caccamo, *L'Italia e la "Nuova Europa"*, cit., pp. 237 sg.; P. Alatri, *Nitti, D'Annunzio e la questione adriatica*, cit.; Rodolfo Mosca, *L'Austria e la politica estera italiana dal trattato di St. Germain all'avvento del fascismo al potere (1919-1922)*, in Id., *Le relazioni internazionali nell'età contemporanea. Saggi di Storia diplomatica (1915-1975)*, a cura di Marta Petricoli, Firenze, Olschki, 1975, pp. 94 sg.; E. Serra, *Nitti e la Russia*, cit.; G. Petracchi, *La Russia rivoluzionaria nella politica italiana*, cit., pp. 126 sg.; Stefan Malfer, *Wien und Rom nach dem Ersten Weltkrieg. Österreichisch-italienische Beziehungen 1919-1923*, Vienna, Böhlau, 1978; Karl-Egon Lönne, *Problemi ed aspetti della politica italiana nei confronti della Germania del primo dopoguerra*, in Alessandro Migliazza, Enrico Deleva (a cura di), *Diplomazia e storia delle relazioni internazionali. Studi in onore di Enrico Serra*, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 281 sg.; Arnold Suppan, *Jugoslavien und Österreich 1918-1938. Bilaterale Aussnpolitik im Europäischen Umfeld*, Vienna-Monaco, Oldenbourg, 1996; *Außenpolitische Dokumente der Republik Österreich 1918-1938*, Vienna-Monaco, Oldenbourg, 1993- [d'ora in poi *DDA*], vol. III, n. 436, 437, 438 con allegato, 439; *Documents Diplomatiques Français* [d'ora in poi *DDF*], 1920, vol. I, Parigi, Imprimerie nationale, 1997, n. 49, 113, 215. Interessanti i giudizi di George Buchanan, successore di James Rennell Rodd all'ambasciata britannica a Roma, sulla politica estera di Nitti: si veda George Buchanan a George Curzon, 20 marzo 1920, in *British Documents on Foreign Affairs. Reports and Papers from the Foreign Office Confidential Print*, part II, *From the First to the Second World War*, serie F, *Europe, 1919-1939*, Bethesda, University Publications of America, 1990-1996 [d'ora in poi *B DFA*], vol. IV, n. 142.

⁷⁴ Si vedano *Papers and Documents relating to the Foreign Relations of Hungary*, Budapest, Royal Hungarian Ministry for Foreign Affairs, 1939-1946 [d'ora in poi *PDH*], vol. I, n. 155, 169, 173, 175, 177, 192, 193; Bergen al ministero degli Esteri, 7 gennaio 1920, in *Akten zur Deutschen Auswärtigen Politik 1918-1945*, Frankfurt/M.-Göttingen, Vanderhoeck & Ruprecht, 1950-1995 [d'ora in poi *ADAP*], serie A, vol. III, n. 5; *ADAP*, serie A, vol. III, n. 64, 74, 106.

⁷⁵ I.J. Lederer, *La Jugoslavia dalla Conferenza della pace al Trattato di Rapallo*, cit., pp. 302-303.

jugoslavi il 13 gennaio 1920: Fiume, Lussino, Pelagosa e Lissa venivano concesse all'Italia insieme a Valona e a un mandato sull'Albania; la Jugoslavia otteneva l'Istria orientale e Susak; Zara sarebbe divenuta un libero Stato sotto il controllo della Società delle nazioni e con il diritto di scelta della propria rappresentanza diplomatica; la minoranza italiana nella Dalmazia jugoslava avrebbe avuto la tutela internazionale di alcuni diritti economici e la possibilità di optare per la cittadinanza italiana senza lasciare la terra natia⁷⁶.

Nonostante la proposta gli garantisse migliori condizioni rispetto al patto di Londra e a tutti i progetti d'accordo discussi nel corso del 1919, il governo di Belgrado rifiutò la proposta di compromesso⁷⁷. Il perdurare dello scontro con la Jugoslavia spinse l'Italia liberale a cercare di destabilizzare lo Stato vicino intrecciando rapporti con gruppi politici secessionisti croati, montenegrini, kosovari, macedoni⁷⁸. Nelle destre italiane, nel nazionalismo, nel nascente fascismo, ma anche in parte delle forze armate e degli ambienti liberali governativi, si sviluppò una forte ostilità contro l'esistenza di

uno Stato jugoslavo unitario. Questo antijugoslavismo fu un fattore centrale dell'azione internazionale del movimento dannunziano, che occupò Fiume fra il 1919 e il 1920 e cercò in tutti i modi di favorire la disgregazione dello Stato jugoslavo⁷⁹. Per D'Annunzio e i suoi seguaci la Jugoslavia era uno Stato artificiale e oppressore, nemico implacabile dell'Italia. D'Annunzio cercò di conciliare l'espansionismo italiano con la difesa dei diritti nazionali dei piccoli popoli balcanici: la distruzione della Jugoslavia, a suo avviso, avrebbe consentito non solo la trasformazione dell'Adriatico in un lago italiano ma anche la rinascita del Montenegro, la creazione di una grande Albania, la costituzione di una Croazia indipendente. La diplomazia e gran parte della classe dirigente italiana favorirono i disegni dannunziani e secessionisti soprattutto per spaventare Belgrado e convincere i serbi ad accettare le rivendicazioni territoriali di Roma.

Dopo il fallimento dei negoziati a Parigi nel gennaio 1920, Nitti continuò a sperare di trovare un'intesa sulla questione adriatica e, recatosi alla conferenza interalleata di Londra a metà

⁷⁶ I. J. Lederer, *La Jugoslavia dalla Conferenza della pace al Trattato di Rapallo*, cit., pp. 304 sg.; L. Micheletta, *Italia e Gran Bretagna nel primo dopoguerra*, cit., vol. I, pp. 107 sg.; P. Alatri, Nitti, *D'Annunzio e la questione adriatica*, cit., pp. 372 sg.; P. Pastorelli, *L'Albania nella politica estera italiana*, cit., pp. 208 sg.; L. Riccardi, *Francesco Salata tra storia, politica e diplomazia*, cit., pp. 247 sg.

⁷⁷ P. Alatri, Nitti, *D'Annunzio e la questione adriatica*, cit., pp. 398 sg.; I. J. Lederer, *La Jugoslavia dalla Conferenza della pace al Trattato di Rapallo*, cit., pp. 309 sg.; *DBFP*, serie I, vol. XIII, n. 59, 62, 64, 73, 92; *DDF*, 1920, vol. I, n. 15, 37.

⁷⁸ L. Monzali, *Italiani di Dalmazia 1914-1924*, cit., pp. 148 sg.; Giovanni Giuriati, *Con D'Annunzio e Millo in difesa dell'Adriatico*, Firenze, Sansoni, 1954; Massimo Bucarelli, "Delenda Jugoslavia". *D'Annunzio, Sforza e gli "intrighi balcanici" del '19-20*, "Nuova storia contemporanea", 2002, n. 6, pp. 19-34; F. Caccamo, *Il sostegno italiano all'indipendentismo croato*, cit.

⁷⁹ Sul movimento dannunziano e l'impresa di Fiume si vedano Renzo De Felice, *D'Annunzio politico 1918-1938*, Roma-Bari, Laterza, 1978; Id., *Sindacalismo rivoluzionario e fiumanesimo nel carteggio De Ambris-D'Annunzio (1919-1922)*, Brescia, Morcelliana, 1966; Francesco Perfetti, *Fiumanesimo, sindacalismo e fascismo*, Roma, Bonacci, 1988; L. E. Longo, *L'esercito italiano e la questione fiumana*, cit.; Ferdinando Gerra, *L'Impresa di Fiume. Nelle parole e nell'azione di Gabriele D'Annunzio*, Milano, Longanesi, 1966; Paolo Alatri, *D'Annunzio*, Torino, Utet, 1983; Id., *Nitti, D'Annunzio e la questione adriatica*, cit.; Michael A. Ledeen, *D'Annunzio a Fiume*, Roma-Bari, Laterza, 1975; L. Micheletta, *Italia e Gran Bretagna nel primo dopoguerra*, cit., vol. I; F. Caccamo, *L'Italia e la "Nuova Europa"*, cit.; Id., *Il sostegno italiano all'indipendentismo croato*, cit.; L. Riccardi, *Francesco Salata tra storia, politica e diplomazia*, cit.; M. Bucarelli, "Delenda Jugoslavia", cit.; L. Monzali, *Italiani di Dalmazia 1914-1924*, cit.; Id., *Tra irredentismo e fascismo*. *Attilio Tamaro storico e politico*, "Clio", 1997, n. 2, pp. 286 sg.; Id., *Attilio Tamaro, la questione adriatica e la politica estera italiana 1920-1922*, "Clio", 2007, n. 2, pp. 229-253.

febbraio, proseguì i contatti con gli jugoslavi per trovare una soluzione⁸⁰. Egli perseguiva a tutti i costi un successo di prestigio da poter spendere rispetto all'opinione pubblica interna, che per essere tale doveva contemplare l'annessione di Fiume. In cambio era pronto a molte concessioni: l'Istria orientale e il mandato sull'Albania; in Dalmazia la rinuncia a Lissa e l'accoglimento della proposta di Ante Trumbić di tenere un plebiscito sul futuro di Zara, che proponesse l'indipendenza o l'annessione allo Stato jugoslavo. I colloqui che Nitti tenne con Trumbić e Nikola Pašić a Londra e a Parigi fra febbraio e marzo non raggiunsero però alcun risultato anche per le crescenti divisioni in seno al governo jugoslavo.

Fra febbraio e marzo Nitti riaprì anche i negoziati con il governo di Londra per ottenere la concretizzazione delle promesse territoriali coloniali fatte dai britannici nel corso del 1919. Ciò risultava ancora più urgente tenuto conto dell'evoluzione politica in atto nel Mediterraneo orientale, dove la vigorosa ascesa del nazionalismo turco guidato da Kemal Atatürk rendeva sempre più improbabile ogni conquista italiana in Anatolia. Gli stessi negoziati che gli alleati stavano svolgendo per la preparazione del trattato di pace con la Turchia segnalavano lo svanire della possibilità di un mandato italiano nei territori ex ottomani e una persistente ostilità francese e britannica verso i tentativi italiani di conquistare un ruolo d'influenza nel Mediterraneo orientale⁸¹. Le trattative coloniali italobritanniche che si svolsero a Londra fra il febbraio e l'aprile 1920 confer-

marono l'importanza che la diplomazia italiana attribuiva alla questione etiopica⁸². Stante l'insuccesso nel creare un proprio vasto dominio coloniale nel Mediterraneo orientale, l'Italia sperava di affermare la propria egemonia sull'impero abissino attraverso un progressivo assorbimento economico e politico⁸³. La Gran Bretagna si mostrò nuovamente ostile alle mire italiane e rifiutò concessioni agli interessi italiani in Etiopia. Quello che il governo Nitti riuscì a ottenere fu un semplice scambio di note Milner-Scialoja (10-13 aprile 1920) che formalizzò la cessione all'Italia del Giubaland, dell'oasi di Giarabub (Al Giaghoub) e di alcuni territori desertici al confine fra Libia ed Egitto; tuttavia il governo di Londra si dichiarava pronto a dare esecuzione a tale intesa solo dopo che il generale assetto politico delle questioni relative all'Italia avesse trovato un definitivo regolamento con la conclusione di tutti i trattati di pace⁸⁴. Nitti, quindi, si trovò ancora di fronte a un nulla di fatto.

Riguardo all'assetto dell'Europa centrale e orientale, Nitti e la delegazione italiana s'impegnarono per evitare eccessive amputazioni territoriali all'Ungheria e alla Bulgaria e per cercare di raggiungere un'intesa romeno-magiara-bulgara sotto l'egida italiana, che isolasse Belgrado e rafforzasse l'influenza dell'Italia nella regione danubiano-balcanica, contrastando la presenza della Francia⁸⁵. L'intesa non ebbe realizzazione, ma prefigurò un orientamento politico che sarebbe stato presente a intermittenza nella politica estera italiana negli anni successivi. Su un piano generale, Nitti si dimo-

⁸⁰ P. Alatri, *Nitti, D'Annunzio e la questione adriatica*, cit., pp. 412 sg.

⁸¹ L. Micheletta, *Italia e Gran Bretagna nel primo dopoguerra*, cit., vol. I, pp. 133 sg.

⁸² Sulla questione etiopica nella politica estera italiana si vedano le riflessioni di Piacentini: Piacentini a ministero degli Esteri, 18 marzo 1920, in ASMAE, *Collezioni di documenti diplomatici. Vol. V, Egitto-Lago Tzana*, Roma, Ministero degli Affari esteri, 1932. Utili anche Scialoja a Piacentini, 1° giugno 1920, in ASMAE, *Collezioni di documenti diplomatici. Vol. V, Egitto-Lago Tzana*, cit.; Rossi a ministero degli Esteri, 29 giugno 1920, in ASMAE, *Collezioni di documenti diplomatici. Vol. V, Egitto-Lago Tzana*, cit.

⁸³ "Colloquio al Foreign Office fra Sperling e Baccari", 26 e 27 febbraio 1920, in ASMAE, *Londra*, b. 492; G. Bucicanti, *L'egemonia sull'Etiopia*, cit.

⁸⁴ L. Micheletta, *Italia e Gran Bretagna nel primo dopoguerra*, cit., vol. I, pp. 144 sg.

⁸⁵ F. Caccamo, *L'Italia e la "Nuova Europa"*, cit.

strò sempre più insoddisfatto della politica dell'Intesa in Europa centro-orientale. Desideroso di facilitare una generale ripresa economica intensificando il commercio italo-tedesco e di conquistare le simpatie dei cattolici e dei socialisti italiani, si fece propulsore di un netto miglioramento dei rapporti con la Germania, nominando un ambasciatore italiano di prestigio come Giacomo De Martino per la sede di Berlino. Cercò anche di facilitare i rapporti con l'Unione Sovietica incaricando Giovanni Amadori Virgili di recarsi in una missione riservata a Mosca per creare i primi contatti diretti e permanenti con le autorità bolsceviche⁸⁶.

Ma la grande preoccupazione di Nitti in campo internazionale rimaneva naturalmente la questione adriatica. Il politico lucano continuò a puntare su un accordo bilaterale italo-jugoslavo sui confini, che prevedesse la sovranità italiana a Fiume in cambio di rinunce in Dalmazia e in Istria. La possibilità di un'intesa bilaterale sembrò materializzarsi nel maggio 1920⁸⁷. L'11 maggio ebbero inizio le trattative a Pallaža, condotte per il governo di Belgrado da Trumbić e Pašić, per l'Italia da Scialoja⁸⁸. Trumbić presentò le tesi jugoslave, facendo ca-

pire di essere pronto a un compromesso su Fiume, mentre mostrò chiaramente la sua riluttanza ad accettare l'idea di Zara italiana o indipendente. I negoziati italo-jugoslavi furono però interrotti dalla crisi di governo in Italia, provocata dalla messa in minoranza del secondo ministro Nitti alla Camera proprio l'11 maggio⁸⁹. In una tale situazione Nitti preferì sospendere le trattative, che sarebbero state riprese solo dal governo Giolitti alcuni mesi dopo⁹⁰. In giugno, attaccato su tutti i fronti, all'interno e all'esterno, egli fu costretto a rassegnare le dimissioni.

Alla ricerca di una nuova politica estera. Carlo Sforza e l'azione internazionale del governo Giolitti 1920-1921

Il 15 giugno 1920 Giovanni Giolitti costituì un nuovo esecutivo, che sancì il suo ritorno ai vertici governativi dopo gli anni difficili della guerra mondiale, durante i quali era vissuto in un sostanziale isolamento politico⁹¹. Il politico piemontese chiamò a guidare il ministero degli Esteri Carlo Sforza⁹², che aveva avuto occasione di conoscere mentre costui svolgeva l'inca-

⁸⁶ G. Petracchi, *La Russia rivoluzionaria nella politica italiana*, cit., pp. 169 sg.

⁸⁷ P. Alatri, *Nitti, D'Annunzio e la questione adriatica*, cit., pp. 460 sg.

⁸⁸ I. J. Lederer, *La Jugoslavia dalla Conferenza della pace al Trattato di Rapallo*, cit., pp. 534 sg.; P. Alatri, *Nitti, D'Annunzio e la questione adriatica*, cit., pp. 463 sg.

⁸⁹ Buchanan a Curzon, 17 e 23 marzo 1920, in *BDFa*, vol. IV, n. 155 e 157.

⁹⁰ P. Alatri, *Nitti, D'Annunzio e la questione adriatica*, cit., pp. 470 sg.

⁹¹ Sul nuovo governo Giolitti nel 1920, si vedano Nino Valeri, *Giovanni Giolitti*, Torino, Utet, 1971, pp. 287 sg.; Gabriella Fanello Marcucci, *Luigi Sturzo. Vita e battaglie per la libertà del fondatore del Partito Popolare italiano*, Milano, Mondadori, 2004, pp. 65 sg.

⁹² Sulla biografia di Sforza si vedano Carlo Sforza, *L'Italia dal 1914 al 1944 quale io la vidi*, Roma, Mondadori, 1944; Id., *Jugoslavia. Storia e ricordi*, Milano, Rizzoli, 1948; Id., *Pensiero e azione di una politica estera italiana. Discorsi e scritti*, Bari, Laterza, 1924; Id., *Dalle pagine del diario. Il periodo prefascista*, "Nuova antologia", 1967, fasc. 2004, pp. 447 sg., 1968, fasc. 2005, pp. 47 sg.; Livio Zeno, *Carlo Sforza. Ritratto di un grande diplomatico*, Firenze, Le Monnier, 1999; Maria Grazia Melchionni, *La politica estera di Carlo Sforza nel 1920-21*, "Rivista di studi politici internazionali", 1969, n. 4, pp. 537-570; Ead., *La convenzione antiasburgica del 12 novembre 1920*, "Storia e politica", 1972, fasc. II-III, pp. 224-264, 374-417; L. Micheletta, *Italia e Gran Bretagna nel primo dopoguerra*, cit., vol. I, pp. 191 sg.; L. Monzali, *Italiani di Dalmazia 1914-1924*, cit.; Giancarlo Giordano, *Carlo Sforza. I. La diplomazia 1896-1921*, Milano, Franco Angeli, 1987; Barbara Bracco, *Carlo Sforza e la questione adriatica. Politica estera e opinione pubblica nell'ultimo governo Giolitti*, Milano, Unicopli, 1998; Alessandro Brogi, *Il trattato di Rapallo del 1920 e la politica danubiano-balcanica di Carlo Sforza*, "Storia delle relazioni internazionali", 1989, n. 1, pp. 3 sg.; Pietro Quaroni, *Il mondo di un ambasciatore*, Milano, Ferro, 1965, pp. 315 sg.

rico di sottosegretario alla Consulta. Giolitti nominò Sforza perché aveva constatato che il diplomatico toscano condivideva la sua visione della questione adriatica; inoltre desiderava porre alla guida della politica estera italiana un uomo che era stato un convinto interventista ed era bene accetto alla Francia e alla Gran Bretagna. Sforza si pose l'obiettivo di modernizzare l'azione internazionale dell'Italia conciliando la cultura liberalnazionale e realista della diplomazia con il nuovo spirito nazionale e la politica di massa che si diffondevano sempre più nelle società europee. Particolare attenzione il diplomatico toscano aveva per l'Europa balcanica e il Vicino Oriente. Egli era favorevole alla creazione di stati nazionali in Europa centrale e balcanica e nel Mediterraneo orientale⁹³ e riteneva il sostegno italiano a queste nuove entità lo strumento per l'affermazione dell'egemonia politica ed economica dell'Italia. L'avvento di Sforza alla Consulta produsse importanti svolte nella politica estera italiana. Consapevole della forza del movimento nazionalista turco guidato da Kemal Atatürk, Sforza diede alla politica estera italiana una connotazione sempre più filoturca, nonostante la decisione del governo di Roma di firmare il trattato di pace con la Turchia nell'agosto 1920 (trattato contestato dai nazionalisti turchi). Chiari segnali di svolta a tale riguardo furono la denuncia del trattato Tittoni-Venizélos e l'intensificazione dei contatti fra Italia e nazionalisti turchi, che culminarono nell'accordo italo-turco del 13 marzo 1921, accompagnato dalla promessa italiana di sostenere presso gli alleati le rivendicazioni turche sulla Tracia e Smirne e di ritirare le proprie truppe dall'Anatolia dopo la ratifica della futura pace⁹⁴. Nei Balcani, Sforza, con il

consenso di Giolitti, ridimensionò le ambizioni italiane di conquista territoriale. La decisione italiana di rinunciare al mandato sull'Albania e di riconoscere l'indipendenza di quest'ultima (sancita con il trattato italoalbanese di Tirana dell'agosto 1920) ricostituì la tradizionale armonia e cordialità fra italiani e albanesi. La volontà di chiedere in Dalmazia l'annessione della sola Zara, lasciando al Regno Shs il controllo del retroterra dalmata, eliminò un grave contrasto d'interesse fra italiani e serbi, facilitando il miglioramento dei rapporti con Belgrado. Il contenzioso italojugoslavo trovò una sua soluzione solo dopo il tracollo politico di Wilson — causato dal rifiuto del Senato americano di ratificare il trattato di Versailles e lo statuto della Società delle nazioni — e il miglioramento dei rapporti italofrancesi seguito all'avvento al potere di Giolitti. Il governo Giolitti mise in atto un'abile strategia diplomatica puntando a raggiungere un'intesa privilegiata con gli ambienti politici serbi. Il governo jugoslavo, ormai dominato dalla classe dirigente serba, si dimostrò pronto a chiudere il contenzioso con l'Italia sacrificando le rivendicazioni nazionali slovene e croate⁹⁵. La difficile situazione interna jugoslava (con un crescente scontro fra croati, desiderosi di maggiori autonomie regionali e locali, e serbi, difensori di uno Stato centralistico da loro egemonizzato) e il permanere di spinte secessionistiche in Montenegro, Macedonia, Kosovo, Vojvodina e Croazia rendevano preziosa l'instaurazione di buoni rapporti di vicinato con l'Italia. Il 12 novembre 1920 i due governi italiano e jugoslavo firmarono a Rapallo un trattato che chiuse temporaneamente il contenzioso confinario fra i due paesi⁹⁶. Il governo di Roma ottenne il controllo di tutta la

⁹³ Sull'atteggiamento favorevole di Sforza verso il movimento nazionalista turco kemalista si vedano L. Micheletta, *Italia e Gran Bretagna nel primo dopoguerra*, cit., vol. I; F.L. Grassi, *L'Italia e la questione turca*, cit.

⁹⁴ L. Micheletta, *Italia e Gran Bretagna nel primo dopoguerra*, cit., vol. I, pp. 319 sg.

⁹⁵ J.J. Lederer, *La Jugoslavia dalla Conferenza della pace al Trattato di Rapallo*, cit., pp. 350 sg.

⁹⁶ Il testo degli accordi di Rapallo (convenzione antiasburgica e accordo confinario) è edito in Amedeo Giannini, *Documenti per la storia dei rapporti fra l'Italia e la Jugoslavia*, Roma, Istituto per l'Europa orientale, 1934, pp. 36 sg. Vi è una ricca documentazione italiana sul negoziato che portò a questi trattati in verbali delle riunioni fra le delegazio-

Venezia Giulia fino al Monte Maggiore e al Nevoso. Rinunciò alla gran parte della Dalmazia a favore di Belgrado, ma si assicurò una presenza italiana sulla costa dalmata con l'annessione di Zara e il riconoscimento di alcuni diritti culturali per gli italiani rimasti nel Regno Shs; conquistò inoltre l'egemonia militare nell'Adriatico centrosettentrionale con il controllo delle isole di Cherso, Lussino, Lagosta e Pelagosa. Il problema di Fiume fu temporaneamente risolto con la costituzione dello Stato libero fiumano, accettata dagli jugoslavi solo in cambio della promessa italiana di lasciare a Belgrado il controllo e l'uso di Porto Baros (contenuta in uno scambio di lettere segrete fra Sforza e il ministro degli Esteri jugoslavo, Trumbić). In cambio di queste rinunce territoriali il governo di Belgrado ottenne il riconoscimento diplomatico italiano del Regno Shs, sottraendo così alle forze secessionistiche anti-serbe il loro principale alleato. Con la contemporanea firma della convenzione antiasburgica — un accordo con cui Roma e Belgrado s'impegnarono a rispettare i trattati di Saint-Germain e del Trianon e l'Italia promise d'impedire la restaurazione degli Asburgo in Austria e Ungheria⁹⁷ —, il governo jugoslavo ottenne un'ulteriore garanzia alla propria integrità territoriale. La questione albanese non venne trattata nell'accordo, ma Sforza fece capire di volere seguire una politica di collaborazione con Belgrado in tale regione e di essere pronto a tenere conto degli interessi serbi. Fra la fine del 1920 e i primi mesi del 1921 Sforza, abile nel conciliare realismo politico e perseguimento di

una moderna azione di espansione, svolse una politica europea a tutto campo, tentando di fare dell'Italia la principale alleata della Francia in Europa e di creare un condominio italo-francese in Europa centrale. La politica di Sforza giocò in modo convinto e spregiudicato lo spauracchio della restaurazione asburgica per raccogliere simpatie e consensi fra cecoslovacchi, polacchi, romeni e jugoslavi. Il ministro si dimostrò favorevole alla costituzione della Piccola Intesa fra Romania, Cecoslovacchia e Jugoslavia. Non a caso, fra la fine del 1920 e i primi mesi del 1921, i rapporti dell'Italia con la Cecoslovacchia conobbero una forte intensificazione, che culminò nell'adesione cecoslovacca alla convenzione antiasburgica del novembre 1920⁹⁸.

Agli inizi degli anni venti sembrò crearsi la possibilità di una collaborazione fra Italia e Regno dei serbi, dei croati e degli sloveni, a cui spingeva pure la natura complementare dei rispettivi sistemi economici. Questa era l'intenzione di Giolitti e Sforza e dei politici serbi. Ma non mancavano gli ostacoli e le difficoltà. In Jugoslavia la gran parte dei partiti croati e sloveni contestava i confini creati dal trattato di Rapallo ed era ostile al miglioramento dei rapporti bilaterali. In Italia l'ascesa del movimento fascista riportò in auge il mito della "vittoria mutilata" e la polemica sul trattato di Rapallo: fascisti e nazionalisti denunciavano strumentalmente ogni concessione politica ed economica a Belgrado come segno di debolezza dell'Italia. Non a caso il movimento fascista raccolse i suoi primi successi politici proprio in

ni italiana e serbo-croata-slovena, 10, 11 e 12 novembre 1920, in ASMAE, Carte di Carlo Sforza, b. 7. Si vedano anche C. Sforza, *Jugoslavia. Storia e ricordi*, cit., pp. 154 sg.; M.G. Melchionni, *La politica estera di Carlo Sforza*, cit., pp. 536 sg.; I.J. Lederer, *La Jugoslavia dalla Conferenza della pace al Trattato di Rapallo*, cit., pp. 350 sg.; L. Riccardi, *Francesco Salata tra storia, politica e diplomazia*, cit., pp. 264 sg.; L. Micheletta, *Italia e Gran Bretagna nel primo dopoguerra*, cit., vol. I; Mario Dassovich, *I molti problemi dell'Italia al confine orientale. I. Dall'armistizio di Cormons alla decadenza del patto Mussolini-Pasich (1866-1929)*, Udine, Del Bianco, 1989, pp. 197 sg.; L. Monzani, *Italiani di Dalmazia 1914-1924*, cit., pp. 191 sg.

⁹⁷ M.G. Melchionni, *La convenzione antiasburgica del 12 novembre 1920*, cit.

⁹⁸ C. Sforza, *Pensiero e azione di una politica estera italiana*, cit.; M.G. Melchionni, *La politica estera di Carlo Sforza*, cit.; Ead., *La convenzione antiasburgica del 12 novembre 1920*, cit.; Francesco Caccamo, *Italia e Cecoslovacchia negli anni Venti*, "Nuova storia contemporanea", 2000, n. 2, pp. 59-76.

Venezia Giulia, puntando sulla propaganda nazionalista e mirando ad aggravare lo scontro italojugoslavo⁹⁹. In particolare, il processo d'applicazione del trattato di Rapallo si dimostrò alquanto travagliato e pesantemente condizionato da esigenze di politica interna. Il governo italiano si era impegnato a Rapallo, una volta avvenuta la ratifica del trattato, all'immediato sgombero delle parti della Dalmazia occupate fin dal 1918. Dopo lo scambio delle ratifiche del trattato fra i due governi, il 2 febbraio 1921, vennero attivate le commissioni congiunte italojugoslave che avrebbero dovuto coordinare l'evacuazione dai territori occupati e la delimitazione dei confini¹⁰⁰. Ma la consegna dei territori fu lenta e problematica¹⁰¹. Il governo italiano cercò di usare lo sgombero dalla Dalmazia come pedina di scambio per un negoziato con Belgrado che garantisse, oltre alla definitiva soluzione della questione fiumana, una maggiore tutela dei diritti della minoranza dalmata italiana¹⁰². A fine marzo fu raggiunta un'intesa fra Roma e Belgrado, che consentì la consegna della prima zona occupata in Dalmazia. Le evacuazioni decise dal governo Giolitti, senza aver ottenuto nuove garanzie per i diritti della minoranza italiana, e l'esodo di una parte rilevante degli abitanti italiani di quei territori,

suscitarono le proteste dei nazionalisti, dei fascisti e di esponenti della destra liberale. Nonostante ciò, Sforza e Giolitti, che ritenevano il rafforzamento dei rapporti con Belgrado un elemento fondamentale della politica estera italiana e consideravano ormai il problema dell'assetto di Fiume più importante di quello della Dalmazia, decisero di proseguire nell'applicazione del trattato di Rapallo. Fra maggio e giugno s'intensificarono i negoziati al fine di accelerarne l'applicazione e definire l'assetto di Fiume. Alla fine di maggio venne raggiunto un accordo secondo il quale, una volta costituitosi un governo legale fiumano, sarebbero iniziate conversazioni fra i governi di Belgrado, Roma e Fiume per la conclusione di un'intesa sullo sfruttamento e uso dei porti di Fiume, Susak e delle loro dipendenze, il cui contenuto, però, era già stato concordato fra italiani e jugoslavi: si prevedeva la costituzione di un consorzio italo-jugoslavo-fiumano per lo sfruttamento comune delle strutture portuali e ferroviarie di Fiume e Porto Baros, ma l'entrata in vigore dell'accordo sul consorzio era condizionata dalla richiesta che l'Italia adempisse pienamente al trattato di Rapallo¹⁰³. Per facilitare il negoziato con gli jugoslavi, il governo italiano decise di compiere un gesto amichevole

⁹⁹ Sull'ascesa del movimento fascista in Venezia Giulia e poi in tutta l'Italia si vedano Renzo De Felice, *Mussolini il rivoluzionario*, Torino, Einaudi, 1965, pp. 624 sg.; Claudio Silvestri, *Dalla redenzione al fascismo. Trieste 1918-1922*, Udine, Del Bianco, 1959; Claudio Silvestri, *Storia del fascio di Trieste dalle origini alla conquista del potere (1919-1922)*, in Id. e al., *Fascismo Guerra Resistenza. Lotte politiche e sociali nel Friuli Venezia Giulia, 1918-1945*, Trieste, Libreria internazionale Italo Svevo, 1969, pp. 13-99; Elio Apih, *Italia, fascismo e antifascismo nella Venezia Giulia (1918-1943)*, Bari, Laterza, 1966, pp. 113 sg.; Almerigo Apollonio, *Dagli Asburgo a Mussolini. Venezia Giulia 1918-1922*, Gorizia, Leg, 2001, pp. 279 sg.

¹⁰⁰ Massimo Bucarelli, *Mussolini e la Jugoslavia, 1922-1939*, Bari, B. A. Graphis, 2006, p. 17.

¹⁰¹ Si vedano Danilo Massagrande, *Italia e Fiume, 1921-1924. Dal Natale di sangue all'annessione*, Milano, Cisalpino-La Goliardica, 1982; L. Monzali, *Italiani di Dalmazia 1914-1924*, cit.

¹⁰² Per esempio, nota verbale della Legazione del Regno Shs al governo di Roma, 11 marzo 1921, in ASMAE, Carte del Gabinetto del ministro e della Segreteria generale (1923-1943), Ufficio Adriatico-Fiume, b. 9. Si vedano anche *O zavladaenju izvršenja Rapalskog ugovora*, "Novo Doba", 14 gennaio 1921; *Demanti iz Beograda*, "Novo Doba", 18 gennaio 1921.

¹⁰³ "Era [...] stabilito — ha ricordato Danilo Massagrande (*Italia e Fiume*, cit., pp. 38-39) — che se a un mese dalla firma dell'accordo non si fosse costituito il governo legale a Fiume, e non si fosse provveduto alla consegna dei territori di spettanza allo Stato di Fiume ed alla Jugoslavia (cioè che voleva dire l'evacuazione della seconda e della terza zona dalmata, e dell'intero settore di Fiume), esso non avrebbe più avuto alcun valore".

verso Belgrado, accelerando l'evacuazione di tutta la seconda zona della Dalmazia¹⁰⁴. Il 12 giugno Sebenico fu consegnata all'esercito Jugoslavo e gran parte della popolazione italiana abbandonò la città¹⁰⁵. Nazionalisti, fascisti e destra liberale, usciti rafforzati dalle elezioni parlamentari del maggio 1921, gridarono al tradimento degli interessi nazionali. Le vicende in Dalmazia e l'intesa sul porto di Fiume indebolirono fortemente il governo Giolitti, che ormai godeva di un sostegno parlamentare precario. La politica estera di Sforza fu duramente contestata in parlamento, e ciò mise a repentaglio la maggioranza governativa. Dopo le discussioni parlamentari sulla politica estera Giolitti constatò la crescente fragilità del suo esecutivo e decise di presentare le dimissioni del suo governo il 27 giugno¹⁰⁶.

Una diplomazia debole. L'azione internazionale dei governi Bonomi e Facta

Il 4 luglio 1921, Ivanoe Bonomi, socialista riformista, già ministro della Guerra nell'esecutivo Giolitti, costituì un nuovo esecutivo, fondato su una coalizione fra liberali giolittiani, socialisti riformisti, democraticosociali e popolari¹⁰⁷. Bonomi nominò ministro degli Esteri Pietro Tomasi della Torretta¹⁰⁸, diplomatico di carriera. A causa della fragilità della sua mag-

gioranza parlamentare, il governo Bonomi cercò di raccogliere i consensi delle destre nazionalista e liberale e del fascismo. Concordemente con questo indirizzo filofascista, Bonomi fece proprie alcune posizioni nazionalfasciste nella questione dell'applicazione del trattato di Rapallo, in discontinuità con la politica di Sforza e Giolitti. Fra le prime iniziative del governo Bonomi, infatti, vi fu la temporanea cessazione dei lavori di delimitazione dei confini dello Stato di Fiume, una decisione che, come ha notato Danilo Massagrande, comportò, con il rinvio della consegna dei territori jugoslavi ancora occupati dall'Italia, la sostanziale sconfessione dell'accordo sul consorzio portuale¹⁰⁹. Di fronte alle camere, Bonomi confermò di volere rispettare e applicare il trattato di Rapallo, ma sostanzialmente, dichiarando che il governo si sentiva impegnato solo dall'accordo di Rapallo firmato dai tre plenipotenziari italiani e approvato dal parlamento, mise in discussione la validità dello scambio di lettere Sforza-Trumbić su Porto Baros¹¹⁰. Il governo, poi, decise di assumere una linea di maggiore durezza negoziale verso Belgrado nella questione dalmatica, subordinando di fatto il ritiro dalla terza zona dalmata (il retroterra di Zara e le isole vicine) a concessioni da parte jugoslava sul piano dei rapporti commerciali ed economici, sulla questione di Fiume e riguardo a nuove garanzie formali sui diritti della minoranza italia-

¹⁰⁴ È quanto spiegò Salvatore Contarini al console Guido Rocco il 7 giugno 1921 (ASMAE, Archivio del Vice-consolato italiano di Sebenico, archivio ordinario, b. 5): il governo aveva dovuto, "per ragioni patriottiche", subordinare la soluzione dei problemi dalmatici alla "soluzione problema Fiume che altrimenti sarebbe stata irrimediabilmente perduta".

¹⁰⁵ L. Monzali, *Italiani di Dalmazia 1914-1924*, cit., pp. 322-324.

¹⁰⁶ Sulla crisi del governo Giolitti si vedano Renzo De Felice, *Mussolini il fascista. La conquista del potere 1921-1925*, Torino, Einaudi, 1966, p. 101; L. Monzali, *Italiani di Dalmazia 1914-1924*, cit.; Nicola Tranfaglia, *La prima guerra mondiale e il fascismo*, Torino, Utet, 1995, pp. 262 sg.; Emilio Gentile, *Storia del partito fascista 1919-1922. Movimento e milizia*, Roma-Bari, Laterza, 1989, pp. 208 sg. Sull'importanza dei problemi della politica estera nella crisi del governo Giolitti si veda Buchanan a Curzon, 27 giugno 1921, in *B DFA*, vol. IV, n. 327.

¹⁰⁷ R. De Felice, *Mussolini il fascista*, cit., pp. 101 sg.; Danilo Veneruso, *La vigilia del fascismo. Il primo ministero Facta nella crisi dello Stato liberale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1968, pp. 18 sg.; Buchanan a Curzon, 4 luglio 1921, in *B DFA*, vol. V, n. 7.

¹⁰⁸ Sulla biografia di della Torretta si vedano L. Micheletta, *Italia e Gran Bretagna nel primo dopoguerra*, cit., vol. II, pp. 405-407; G. Petracchi, *Da San Pietroburgo a Mosca*, cit., pp. 170 sg.

¹⁰⁹ D. Massagrande, *Italia e Fiume*, cit., p. 47.

¹¹⁰ *La politica italiana in Adriatico e in Oriente*, "L'Ida nazionale", 2 agosto 1921; D. Massagrande, *Italia e Fiume*, cit., p. 47.

na in Dalmazia¹¹¹. Il mutamento dell'atteggiamento verso la Jugoslavia fu uno dei primi segnali di una nuova direzione della politica estera italiana, non più fondata su un'intesa privilegiata con la Francia e su una forte collaborazione con i nuovi stati nazionali dell'Europa centrale (Cecoslovacchia, Polonia, Jugoslavia). Della Torretta, anglofilo e conservatore, ambiva all'alleanza con Londra e alla creazione di una nuova costellazione politica in Europa centrale, egemonizzata da Roma, imperniata sulla stretta amicizia fra Austria, Ungheria e Italia¹¹². Egli abbandonò progressivamente le direttive politiche di Sforza, che avevano portato alla vicinanza italiana alla Piccola Intesa. Segnali di questa svolta politica furono il raffreddamento dei rapporti con la Cecoslovacchia e la Jugoslavia, dovuto anche all'intervento italiano a favore dell'Ungheria nella questione del Burgenland¹¹³, e il disinteresse di della Torretta per la conclusione di un accordo di collaborazione politica con la Polonia, propugnato dal ministro italiano a Varsavia, Francesco Tommasini¹¹⁴. Piuttosto, il ministro siciliano tentò di dare vita a un raggruppamento italo-austro-ungherese in funzione antijugoslava, progetto che non ebbe grande fortuna¹¹⁵. Questa strategia italiana irritò gli jugoslavi e creò diffidenza anche negli ambienti politici

serbi più favorevoli alla collaborazione con Roma. La volontà italiana di affermare la propria influenza politica in Albania attraverso la dichiarazione della Conferenza degli ambasciatori di Londra nel novembre 1921 — che confermava l'indipendenza albanese, ma ne affidava la tutela primaria all'Italia — contribuì non poco a far risorgere nei circoli politici serbi l'idea che gli italiani mirassero a ostacolare gli interessi di Belgrado nella regione¹¹⁶. Il peggioramento delle relazioni italojugoslave ebbe come risultato il sostanziale interrompersi di tutta la febbrile applicazione del trattato di Rapallo attraverso la conclusione di nuove convenzioni, che aveva caratterizzato la politica di Sforza nei primi sei mesi del 1921.

Il principale successo di politica internazionale dell'Italia liberale fra il 1921 e il 1922 fu senza dubbio quello ottenuto sul tema del disarmo navale alla conferenza di Washington¹¹⁷. La conferenza, che si tenne fra il 12 novembre 1921 e il 6 febbraio 1922, fu originata dal tentativo degli Stati Uniti e della Gran Bretagna di riorganizzare un coerente ed equilibrato sistema politico internazionale in Estremo Oriente. La guerra mondiale aveva sconvolto l'assetto politico in Asia orientale. Nel corso del 1920 e del 1921 era cresciuta nell'opinione pubblica statunitense l'ostilità verso l'eccessivo rafforzamen-

¹¹¹ D. Massagrande, *Italia e Fiume*, cit.; L. Monzali, *Italiani di Dalmazia 1914-1924*, cit.

¹¹² L. Micheletta, *Italia e Gran Bretagna nel primo dopoguerra*, cit., vol. II; Rodolfo Mosca, *L'Italia e la questione dell'Ungheria occidentale*, in Id., *Le relazioni internazionali nell'età contemporanea*, cit., in particolare pp. 143 sg.; Francesco Tommasini, *La risurrezione della Polonia*, Milano, Treves, 1925, pp. 331 sg.; Charles-Roux al ministro degli Esteri, 28 agosto 1921, in ADF, *Ap, Italie*, vol. 79; Buchanan a Curzon, 9 novembre 1921, in BDF, vol. V, n. 54.

¹¹³ R. Mosca, *L'Italia e la questione dell'Ungheria occidentale*, cit.; Marta Petricoli, *La questione dell'Ungheria occidentale nei documenti diplomatici italiani*, in Francesco Guida, Rita Tolomeo (a cura di), *Italia e Ungheria (1920-1960). Storia, politica, società, letteratura, fonti. Atti dell'incontro di studio tenuto a Roma il 9-11 novembre 1989*, Cosenza, Edizioni Periferia, 1991, pp. 1-30.

¹¹⁴ F. Tommasini, *La risurrezione della Polonia*, cit., pp. 250-251.

¹¹⁵ Al riguardo vi è interessante documentazione ungherese e austriaca edita in PDH, vol. III, n. 887, 896, 932, 947, 1055, 1057, 1058; e in DDA, vol. IV, n. 581, 582, 584, 585, 649, 650, 652.

¹¹⁶ Sulla questione albanese nella politica estera italiana nel 1921, si veda L. Micheletta, *Italia e Gran Bretagna nel primo dopoguerra*, cit., vol. II, pp. 413 sg.

¹¹⁷ Sulla partecipazione italiana alla conferenza di Washington, si vedano Matteo Pizzigallo, *L'Italia alla Conferenza di Washington*, in Id., *Disarmo navale e Turchia nella politica italiana 1921-1922*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2004, pp. 11-84; Luigi Albertini, *I giorni di un liberale. Diari 1907-1923*, Bologna, Il Mulino, 1999, pp. 265 sg.

to politico e militare del Giappone¹¹⁸ che aveva assunto il controllo delle concessioni ex tedesche in Cina e delle isole del Pacifico e aveva usato la lotta antibolscevica per occupare vasti territori dell'Estremo Oriente russo¹¹⁹. Sulla spinta di questi orientamenti presenti nella propria opinione pubblica, il successore di Wilson alla presidenza, il repubblicano William G. Harding, e il suo segretario di Stato, Charles Evans Hughes, decisero, con il consenso britannico, di organizzare a Washington una conferenza internazionale, alla quale furono invitati Giappone, Francia, Gran Bretagna, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Belgio e Cina, per affrontare le questioni dell'Estremo Oriente e del Pacifico, nonché quelle del disarmo generale. Il tema che più interessava il governo di Roma era ovviamente il disarmo mentre, riguardo all'Estremo Oriente — poiché, a parte la piccolissima concessione di Tien-Tsin, l'Italia non aveva possedimenti in Asia orientale, né particolari privilegi politici ed economici —, vi era un sostanziale disinteresse. La partecipazione italiana alla conferenza di Washington fu il culmine di un prolungato sforzo che il governo di Roma aveva compiuto per migliorare le relazioni con gli Stati Uniti. A tal fine, nel corso del 1921, Tommaso Tittoni e i generali Badoglio e Diaz avevano compiuto lunghi viaggi politici e di propaganda negli Stati Uniti per fare meglio conoscere alla classe dirigente americana l'Italia e le sue posizioni internazionali¹²⁰. Fu proprio allo scopo di accattivarsi al massimo la benevolenza americana che il governo Bonomi accettò di partecipare alla conferenza di Washington inviandovi una delegazione d'alto livello. Capo

della delegazione — che contava tra gli altri Luigi Albertini, il politico popolare Filippo Meda e Vittorio Rolandi Ricci, ambasciatore italiano a Washington — venne nominato il senatore Carlo Schanzer. Obiettivo comune di tutta la delegazione fu il raggiungimento del riconoscimento della parità fra le flotte francese e italiana. Il contenimento della corsa al riarmo navale, tra l'altro, avrebbe consentito risparmi nei bilanci statali, assai utili in un periodo di crisi economica quale l'inizio degli anni venti. Schanzer e la delegazione italiana, sfruttando la non ostilità angloamericana verso le richieste italiane di parità con la Francia e, contemporaneamente, assecondando la volontà francese di escludere dalla conferenza ogni discussione sul disarmo terrestre, riuscirono a conseguire il grande successo del riconoscimento della parità navale italo-francese. Il trattato sulla limitazione degli armamenti navali, che aveva la durata di quindici anni e fu firmato da Italia, Francia, Gran Bretagna, Stati Uniti e Giappone il 6 febbraio 1922, limitava il tonnellaggio totale di navi di linea per ognuna delle cinque potenze firmatarie a 533,4 t per Gran Bretagna e Stati Uniti, 320,04 t per il Giappone, 177,8 t per Italia e Francia. A Washington si decise poi una "vacanza navale" — cioè il divieto di impostare e costruire nuove navi di linea — di dieci anni per Stati Uniti, Gran Bretagna e Giappone, di sei per Francia e Italia; non fu invece decisa, a causa delle pressioni della Francia, alcuna limitazione alla costruzione di sommergibili e di navi di piccola e media dimensione¹²¹. Il successo diplomatico ottenuto diede grandi visibilità e prestigio a Schanzer.

¹¹⁸ Si vedano Camillo Romano Avezzana a Sforza, 3 aprile, 23 aprile, 21 agosto, 15 settembre 1920, in ASMAE, *Affari politici 1919-1930*, b. 1594; Vittorio Rolandi Ricci a Bonomi e della Torretta, 9 agosto 1921, in ASMAE, *Affari politici 1919-1930*, b. 1595.

¹¹⁹ Si veda la crescente irritazione giapponese di fronte agli attacchi della stampa e del mondo politico americano: Carlo Alberto Aliotti a ministero degli Esteri, 29 marzo e 2 settembre 1921, in ASMAE, *Affari politici 1919-30*, b. 1595.

¹²⁰ Guido Sabetta a ministero degli Esteri, 5 settembre 1921, in ASMAE, *Affari politici 1919-30*, b. 1595; Badoglio a Bonomi e a della Torretta, settembre 1921, in ASMAE, *Affari politici 1919-1930*, b. 1595.

¹²¹ L'Italia partecipò, pur svolgendo un ruolo marginale nel corso del negoziato, anche alla conclusione del trattato delle nove potenze, firmato il 6 febbraio, con il quale Stati Uniti, Belgio, Gran Bretagna, Francia, Italia, Cina, Giappone, Olanda e Portogallo stabilirono i principi che avrebbero dovuto regolare la vita politica ed economica della Ci-

Tuttavia, il governo Bonomi, indebolito dall'esplosione della guerra civile fra fascisti e socialisti in gran parte della penisola e dallo scandalo provocato dal fallimento della Banca italiana di sconto, si dimise il 22 gennaio 1922¹²². Falliti i tentativi di Nitti e Giolitti di formare un nuovo esecutivo, il 26 febbraio si costituì un governo guidato dal piemontese Luigi Facta¹²³, fedelissimo di Giolitti, che si appoggiava su un'eterogenea coalizione formata da liberali, popolari e destra salandrina. Per la carica di ministro degli Esteri fu nominato Carlo Schanzer, proprio per i successi ottenuti a Washington. Schanzer¹²⁴, desideroso di usare la politica estera per rilanciare il prestigio di un esecutivo molto debole, cercò di rafforzare il peso internazionale dell'Italia puntando alla creazione di stretti rapporti con Londra¹²⁵, sfruttando in particolare, per fare crescere il prestigio del nostro paese, l'organizzazione di un'importante conferenza internazionale a Genova, dedicata alla discussione sul modo di favorire la ripresa economica europea e la distensione dei

rapporti con l'Unione Sovietica¹²⁶. Nel corso della conferenza Schanzer si adoperò per assecondare l'azione internazionale del governo britannico. La speranza era quella di conquistarsi la riconoscenza di Londra e di ottenere in cambio concessioni coloniali, da sancire in un importante accordo politico bilaterale che confermasse lo status dell'Italia quale grande potenza europea e mediterranea e garantiscesse un successo diplomatico da spendere sul piano interno. A tal fine il 25 giugno 1922 Schanzer si recò a Londra dove ebbe lunghe conversazioni con il governo britannico¹²⁷. La diplomazia italiana avanzò alcune rivendicazioni, che avrebbero dovuto essere sancite in un accordo politico generale italobritannico. In particolare Schanzer chiedeva una rapida applicazione dell'articolo 13 del patto di Londra del 1915, con l'esecuzione degli accordi coloniali conclusi sul Giubaland e sul confine libicoegiziano. Il governo italiano domandava inoltre il superamento del veto britannico alla cessione del Santuario del Cenacolo in Palestina all'Italia,

na negli anni successivi. Si affermò l'impegno di rispettare l'indipendenza, l'integrità territoriale e la sovranità politica della Cina, nonché il principio della libertà di attività economica per tutte le nazioni all'interno del territorio cinese. Ma vennero mantenuti intatti i diritti e i privilegi economici, politici e amministrativi che le varie potenze avevano acquisito in Cina nei decenni precedenti. Totalmente assente fu invece l'Italia dalle trattative cino-giapponesi, condotte sotto la supervisione americana, che portarono all'accordo del 4 febbraio 1922, con cui il Giappone s'impegnava a restituire alla Cina il territorio in affitto di Kiao-Ciao (Qingdao) e i privilegi economici e ferroviari già posseduti dalla Germania nello Shandong.

¹²² Ronald Graham a Curzon, 3 febbraio 1922, in *B DFA*, vol. V, n. 73.

¹²³ Graham a Curzon, 24 febbraio e 2 marzo 1922, in *B DFA*, vol. V, n. 86, 87; D. Veneruso, *La vigilia del fascismo*, cit.

¹²⁴ Per un'analisi della figura di Schanzer, si veda L. Micheletta, *Italia e Gran Bretagna nel primo dopoguerra*, cit., vol. II, pp. 595 sg.

¹²⁵ L. Micheletta, *Italia e Gran Bretagna nel primo dopoguerra*, cit., vol. II; *DBFP*, serie I, vol. XXIV, n. 3, 4, 5, 6, 7. La diplomazia francese si dimostrò ostile a Schanzer: si vedano Jean Louis Barthou al ministro degli Esteri, 9 maggio 1922, in *ADF, Ap, Italie*, vol. 80; Charles de Saint-Aulaire al ministro degli Esteri, 5 e 7 luglio 1922, in *ADF, Ap, Italie*, vol. 80; Camille Barrère a ministro degli Esteri, 9 e 19 luglio 1922, in *ADF, Ap, Italie*, vol. 80.

¹²⁶ Sulla conferenza di Genova, si vedano Carole Fink, *The Genoa Conference. European Diplomacy, 1921-1922*, Chapel Hill-Londra, University of North Carolina Press, 1984; Stephen White, *The Origins of Détente. The Genoa Conference and Soviet-Western Relations 1921-1922*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985; Carole Fink, Axel Frohn, Jürgen Heideking (a cura di), *Genoa, Rapallo and European Reconstruction in 1922*, Washington-Cambridge, Cambridge University Press, 1991; Peter Krüger, *Die Aussenpolitik der Republik von Weimar*, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1993, pp. 155 sg.; *La conferenza di Genova e il trattato di Rapallo, 1922. Atti del Convegno italo-sovietico. Genova-Rapallo, 8-11 giugno 1972*, Roma, Edizioni Italia-Urss, 1974; G. Petracchi, *La Russia rivoluzionaria nella politica italiana*, cit., pp. 214 sg.; Matteo Pizzigallo, *Alle origini della politica petrolifera italiana (1920-1925)*, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 94 sg.

¹²⁷ L. Micheletta, *Italia e Gran Bretagna nel primo dopoguerra*, cit., vol. II, pp. 659 sg.

l'accettazione della partecipazione italiana ai negoziati sullo status di Tangeri e il definitivo riconoscimento della sovranità dell'Italia sui territori della Cirenaica dove era presente la confraternita senussita. Ma il tema centrale dei desiderata italiani era la soluzione della controversia italobritannica sull'Etiopia. Schanzer chiese il riconoscimento del valore dell'accordo tripartito del 1906 e la rinuncia britannica a rivendicare eventuali diritti al controllo politico sull'Etiopia occidentale in caso di disgregazione dell'impero abissino, diritti, invece, da concedere all'Italia. Le richieste italiane si infransero contro una serie di rifiuti britannici. Il governo di Lloyd George non percepì alcun vantaggio nel fare concessioni a un'Italia fortemente indebolita sul piano interno e priva di reali contropartite da offrire. Di fronte a tale atteggiamento, Schanzer preferì abbandonare ogni progetto di accordo con Londra. Nei mesi successivi la sua azione internazionale si orientò sempre più verso la Francia. Italiani e francesi collaborarono in una comune azione per evitare un loro coinvolgimento diretto nella guerra turco-greca e cercarono di favorire il fallimento di ogni sforzo britannico nel contrastare l'avanzata delle truppe nazionaliste turche verso Costantinopoli e il Mar Egeo. Anche sulla questione tedesca francesi e italiani avvicinarono le loro posizioni. A causa della decisione statunitense di esigere il pagamento dei debiti di guerra, l'Italia assunse una posizione di maggiore rigidità verso la Germania, esigendo da Berlino il pagamento delle riparazioni. In generale, la posizione italiana, molto simile a quella della Francia, fu di cercare di collegare la questione delle riparazioni a quella dei debiti di guerra: si riteneva che un alleggerimento della posizione della Germania verso gli stati vincitori fosse possibile solo se fossero stati ri-

dotti i debiti degli stati alleati nei confronti di Londra e Washington¹²⁸. Nel corso del 1922 Schanzer e il suo sottosegretario, Fulco Tosti di Valminuta, dedicarono molta attenzione anche ai rapporti con la Jugoslavia. Schanzer cercò di migliorare le relazioni con Belgrado intavolando un lungo negoziato con gli jugoslavi, per regolare e risolvere i dissidi aperti circa l'applicazione del trattato di Rapallo e concludere accordi economici e commerciali ritenuti d'interesse reciproco. Esito di questo lungo e travagliato negoziato furono i cosiddetti accordi di Santa Margherita, le cui basi furono gettate nelle settimane della conferenza di Genova, ma che vennero firmati solo il 23 ottobre 1922. Con questi accordi si cercò di regolare il problema del regime doganale e del traffico di frontiera fra Zara e i territori limitrofi, e una serie di questioni relative alle condizioni della minoranza italiana in Jugoslavia e all'applicazione del trattato di Rapallo in Dalmazia¹²⁹. In cambio di concessioni a favore della minoranza italiana in Dalmazia, il governo italiano s'impegnò a sgomberare la terza zona d'occupazione dalmata (il retroterra di Zara e le isole circostanti la città) e a consegnarla al Regno Shs entro dodici giorni dalla ratifica degli accordi; vi fu poi l'impegno di abbandonare il territorio di Fiume, occupato dall'esercito italiano, e di operare perché si procedesse alla delimitazione dei confini e all'organizzazione dello Stato libero di Fiume secondo quanto previsto dal trattato di Rapallo.

In presenza di opinioni pubbliche sempre più dominate da umori nazionalisti e in un clima caratterizzato da sfiducia e sospetti, la ratifica degli accordi di Santa Margherita e la loro esecuzione rimanevano alquanto incerte. Due anni erano trascorsi dal trattato di Rapallo: il progetto di una grande collaborazione politica

¹²⁸ Una buona analisi della politica estera italiana nell'estate e nell'autunno 1922 è in L. Micheletta, *Italia e Gran Bretagna nel primo dopoguerra*, cit., vol. II, pp. 672 sg.

¹²⁹ Per una ricostruzione della genesi degli accordi di Santa Margherita si veda L. Monzali, *Italiani di Dalmazia 1914-1924*, cit. I testi delle convenzioni sono pubblicati in A. Giannini, *Documenti per la storia dei rapporti fra l'Italia e la Jugoslavia*, cit., pp. 76 sg.

ed economica fra Italia e Regno dei serbi, dei croati e degli sloveni rimaneva un sogno inattuato. Alla fine di ottobre le dimissioni del governo Facta e l'avvento al potere di Benito Mussolini, capo del fascismo, facevano prevedere a molti una rapida decadenza delle convenzioni di Santa Margherita: giungeva infatti

al governo dell'Italia il movimento politico che per mesi aveva condotto un'aspra battaglia contro la conclusione degli accordi italojugoslavi, e che sul piano propagandistico aveva con foga sostenuto il disegno dannunziano di disgregare lo Stato unitario jugoslavo.

Luciano Monzali

Luciano Monzali è professore associato in Storia delle relazioni internazionali presso la facoltà di Scienze politiche dell'Università degli studi di Bari. Suo principale tema di ricerca è la storia della politica estera dell'Italia unitaria. È autore di *L'Etiopia nella politica estera italiana (1896-1915)* (Parma, Facoltà di Giurisprudenza dell'Università, 1996), *Italiani di Dalmazia. Dal Risorgimento alla Grande Guerra* (Firenze, Le Lettere, 2004), *Italiani di Dalmazia (1914-1924)* (Firenze, Le Lettere, 2007), *Antonio Tacconi e la Comunità italiana di Spalato* (Padova-Venezia, Società dalmata di storia patria, 2008).