

Profili di diplomatici

Roberto Gaja

MAURIZIO SERRA

Roberto Gaja nacque a Torino nel 1912, entrò in diplomazia nel 1937 e assolse i primi incarichi all'estero ad Hannover e Bastia. Rientrato a Roma nel febbraio 1943, raggiunse dopo la crisi dell'8 settembre il Ministero degli Esteri che si ricostituiva in circostanze fortunate nel regno del Sud, a Brindisi, poi Salerno, ove Gaja divenne uno dei giovani ed entusiasti collaboratori del segretario generale, Renato Prunas. Dopo la guerra, fu chiamato a far parte della Rappresentanza italiana presso il territorio libero di Trieste, poi a Tripoli, con l'incarico di prepararvi la costituzione del regno senussita, indi a Parigi e a Sofia quale capo missione. Ricoprì le cariche di direttore degli Affari politici (1964-1969), segretario generale (1969-75) ed ambasciatore a Washington, dove concluse la carriera nel 1977. Fu successivamente promotore delle riviste «Affari Esteri», che diresse dal 1978 alla scomparsa, e «Affari Sociali Internazionali», docente di relazioni internazionali, editorialista di politica estera e scrittore. Morì a Roma nel 1992.

Era un diplomatico di grande e non ovvia cultura anche letteraria e artistica, come dimostrò non solo nei suoi scritti di carattere tecnico e nella lunga direzione di «Affari Esteri», ma nell'attività di docente e nella produzione di scrittore che, in modo a lui caratteristico, accettò di rendere pubblica solo dopo l'uscita dalla carriera. Se ne ricorda la biografia di un grande diplomatico suo conterraneo, il marchese d'Ormea, che nella prima metà del Settecento guidò per un quindicennio la politica del regno sardo e ne rinnovò l'amministrazione¹. Ve n'è traccia anche in un delicato racconto di sapore buzzattiano, *Per un Reggimento di Dragoni, o della fedeltà*²; in effetti vi era in Gaja sin dall'apparenza qualcosa di impeccabile, retto e un po' triste che faceva pensare all'eroe del *Deserto dei tartari*. Confessò a un giovane collega che la sua grande passione era la poesia, di cui poteva recitare a memoria testi in varie lingue. Il suo interlocutore ebbe l'impressione che anche l'ormai ex segretario generale fosse un poeta *rentré*, ma non osò chiederglielo: non era uomo da incoraggiare le domande personali.

¹ R. GAJA, *Il marchese d'Ormea*, Milano, Bompiani, 1988.

² Cuneo, L'arciere, 1990.

La sua vocazione europeista nacque da tre fattori congiunti: il collasso della nozione di grande potenza sul continente, che aveva alimentato in trent'anni due guerre civili europee divenute guerre mondiali e risolte solo dall'intervento extra-europeo; la conseguente subordinazione dell'Europa nelle sfide strategiche della guerra fredda ormai dominate dal confronto nucleare; l'allontanamento dall'Europa delle ex colonie dell'Africa e del mondo arabo. Il punto di partenza era per lui «la decadenza politica dell'Europa»³, che poteva trovare un correttivo solo attraverso l'unità del vecchio continente. In definitiva, un'Europa sempre più ricca e dinamica, grande potenza industriale, finanziaria e commerciale, aveva subito un tracollo d'influenza nei confronti degli Stati Uniti, della Russia e, nel non lontano futuro, della Cina. Anche per questo Gaja fu un sostenitore del riconoscimento della Cina comunista, nonostante certe perplessità d'oltre Atlantico, intuendo il potenziale di scambi tra l'Europa e il mercato cinese: tema, come si vede, oggi nuovamente di attualità.

Eccellente organizzatore, Gaja fu uno degli artefici della prima, fondamentale riforma post-bellica dell'ordinamento del Ministero degli Esteri e della carriera diplomatica (D.P.R. 5 gennaio 1967, n.18). Sin dai primi anni Sessanta, si era interrogato sugli strumenti presenti e futuri della politica estera italiana in un'epoca di evoluzione tecnologica senza precedenti. La diplomazia classica era ormai sulla difensiva per l'irrompere di nuove tecniche di linguaggio e comunicazione, ma soprattutto di fronte alla necessità per i governi e le pubbliche opinioni di disporre di risultati tangibili, talvolta prima ancora che i negoziati fossero conclusi. Come porvi rimedio? Non certo allargando la maglie della selezione, bensì con un continuo aggiornamento e affinamento della professionalità del diplomatico, della sua preparazione culturale in senso lato, in modo da farne, anche senza la mitica feluca, un elemento indispensabile in ogni settore della proiezione internazionale, comprese le tematiche di ultima generazione: ambiente, risorse energetiche, diritti umani, terrorismo ecc. Sono le conclusioni a cui Gaja pervenne in un libro redatto a più voci, che coincise con la riforma del 1967 e che contiene tuttora molti spunti interessanti⁴. Vi era già adombrata la necessità di preparare i funzionari italiani ai compiti di una diplomazia europea, come ora previsto espressamente

³ R. GAJA, *Introduzione alla politica estera dell'era nucleare*, Roma, Angeli, 1986, pp. 48ss.

⁴ D. DEL BO, P. QUARONI, M. ZAGARI, R. GUIDI [R. GAJA], E. SERRA (a cura di), *Inchiesta sulla politica estera italiana*, Milano, Lerici, 1970. Un precedente volume sullo stesso tema, *Indagine sulla diplomazia italiana*, era già apparso nel 1964 presso l'Istituto affari legislativi (Isle), Roma.

dall'art. III-296 c. 3 del trattato di riforma dell'Ue (servizio europeo per l'azione esterna), tappa essenziale per la gestione di una vera politica estera europea. Gaja fu tra i promotori di una scuola di formazione, l'odierno Istituto diplomatico «Mario Toscano», che il Ministero, con tipico *understatement*, non volle intitolare a un esponente della carriera, bensì a un eminente studioso, sia pure associato per decenni all'amministrazione.

A Gaja non è stata nemmeno dedicata un'aula dell'Istituto perché già un suo fedele collaboratore e successore, l'ambasciatore Amedeo de Franchis, aveva provveduto a intitolargli una delle due sale riunioni della direzione generale degli Affari politici, che ancora non aveva cambiato nome (l'altra sala essendo doverosamente dedicata a Roberto Ducci). I due 'Roberti', che erano un po' l'*alfa* e l'*omega* di un'intera stagione diplomatica italiana, rimarranno così accomunati nello stesso omaggio a pochi metri di distanza. Perché erano considerati rivali? Probabilmente più per il carattere che per gli ideali: uno romantico con venature dannunziane, l'altro pervaso di misura classica. Diversità che tra le righe traspare anche dal bellissimo necrologio che Gaja volle dedicare su «Affari Esteri» al collega scomparso prima di lui. Entrambi davano l'impressione di portarsi ancora dietro il trauma del 1943, ma di volerne uscire lungo strade diverse. Ducci, carattere estemporaneo e difficile, capace d'intuizioni fuori del comune, tendeva però a sopravvalutare spesso la capacità non tanto negoziale quanto effettiva dell'Italia come «sistema paese» sullo scacchiere internazionale e vedeva in un nuovo patriottismo europeo il riscatto dai guasti del nazionalismo; Gaja, più metodico e pragmatico, sembrava non farsi illusioni su ciò che l'Italia poteva, e soprattutto voleva fare, anche se il temperamento lo teneva lontano da qualsiasi manifestazione di scetticismo.

Ma non era solo una clausola di stile. Nulla sembra illustrare questo suo lungo rovello circa le effettive possibilità dell'Italia più del rapporto con Renato Prunas, per molti versi uno dei suoi modelli. Prunas fu l'artefice, anche se non esclusivo, della svolta diplomatica di Salerno, ossia il riconoscimento diplomatico da parte dell'Urss del regno del Sud nel marzo 1944, che fu la pre-condizione della successiva e più nota svolta politica, con il rientro di Togliatti dall'esilio, il suo ingresso nel governo Badoglio e il congelamento della questione istituzionale. Gaja, dopo qualche perplessità iniziale (la mossa era spregiudicata, ma non più di quanto fosse allora la politica anglo-americana verso l'Italia), seguì Prunas in questo tentativo di ridare alla diplomazia dell'era post-fascista un minimo di autonomia in un contesto che ormai relegava l'Italia tra i paesi sconfitti. Ma le sue perplessità tornarono a galla dopo il rientro del governo a Roma, nel giugno 1944. Badoglio e i suoi tecnici uscirono di scena, ma non Prunas,

che conservò il posto di segretario generale (e per influenza, qualcosa di più) per ancora due anni, con Bonomi e il primo De Gasperi fino all'ottobre 1946, quando fu allontanato da Nenni appena insediato al dicastero. Il biennio 1944-1946 fu caratterizzato, proprio sul nodo dei rapporti con l'Urss e della collocazione geostrategica della nuova Italia, da una vivace polemica, sepolta nei documenti diplomatici e ancora poco nota all'opinione pubblica, che costituì il primo confronto sulla politica estera italiana del dopoguerra. Protagonisti non ne furono i politici quanto i tecnici, ossia Prunas, che continuava a ritenere che alla fine l'Urss avrebbe finito con appoggiare la richiesta italiana di un diverso trattamento al tavolo della pace, rispetto agli altri vinti dell'Asse; e Quaroni che, da Mosca dove era stato fortunatamente trasferito da Kabul, smontava sistematicamente questa illusione, dimostrando che a un'Italia inevitabilmente collocata, anche senza sua volontà esplicita, nella sfera occidentale, l'Unione Sovietica non aveva alcuna ragione di fare sconti, e non ne avrebbe fatti. Il dibattito, il cui Quaroni si esponeva in prima persona con il tono mordace e disinibito che gli era proprio e Prunas si teneva formalmente più in ombra dietro le risposte di Bonomi e De Gasperi, può essere considerato un antesignano della *querelle* sul neutralismo che avrebbe diviso la diplomazia fino alle elezioni del 1948, l'adesione al patto atlantico e anche dopo. Il documento più noto, pubblicato alcuni anni or sono, è il *Diario di Mosca (1947-1951)* di Manlio Brosio, che poi avrebbe cambiato radicalmente opinione, passando nelle file atlantiste, fino a diventare uno dei migliori segretari generali della Nato e l'unico che l'Italia abbia finora avuto (o meglio voluto avere).

In realtà, i documenti dimostrano che le cose non stavano proprio così: lo stesso Prunas non era ideologicamente un neutralista, meno che mai un filo-sovietico e non sembrava con il passare del tempo nutrire molte speranze circa l'inevitabile divisione del continente. Ma confidava che l'Italia, malgrado tutto, fosse in grado di conservare il proprio *status* e di svolgere un ruolo 'propositivo' nel dialogo tra Est e Ovest: ed era lo stesso atteggiamento, va ricordato, che De Gasperi manifestò pubblicamente fino al risolutivo viaggio a Washington nel gennaio 1947. Per Gaja fu doloroso accorgersi allora, ma lo scrisse solo molti anni dopo, che «la manovra di Prunas dimostrò presto di essere irrealistica. Ma anche quando ciò divenne chiaro, mancò una visione aggiornata dei problemi che poneva la nuova sistemazione postbellica»⁵. Capì insomma che il realismo di Quaroni, lucido fino al-

⁵ R. GAJA, *L'Italia nel mondo bipolare. Per una storia della politica estera italiana (1943-1991)*, Bologna, il Mulino, 1995, p. 76.

la ruvidezza, passava per l'unica via possibile: il riconoscimento della sconfitta e di *tutte* le sue conseguenze, ciò che patrioti pur eminenti come Croce o Prunas non erano in grado di accettare.

Vi era poi una terza tendenza o tentazione della politica estera italiana, che Gaja presentava sin dall'immediato dopoguerra, i cui effetti deleteri sono percepibili sino ad oggi, ancorché attenuati: «la rinuncia sistematica ad ogni posizione che potesse essere definita nazionalistica»⁶. È l'impostazione, che si ritrova in una certa storiografia, secondo cui l'Italia, dovendo espiare non solo l'avventurismo fascista ma la connaturata ambiguità di tutta la politica estera post-unitaria, non aveva (e tuttora non avrebbe) altra strada che una politica estera di continua, ossessiva ed estenuata mediazione, coltivando una piattaforma indifferenziata di 'amici' ed evitando soprattutto di avere 'nemici', anche quando gli obblighi internazionalmente assunti per la sua sicurezza le imponevano determinate scelte di campo. Ne derivava una sudditanza sia politica che psicologica, per cui in ogni situazione di crisi, l'interesse nazionale – regolarmente invocato da Francia, Regno Unito ecc. – andava subordinato alla ricerca anche estenuante del consenso interno ed estero, spesso sul minimo comun denominatore⁷. Nulla a che vedere con il realismo di Quaroni e di Sforza, poi passato a Gaja che era sì riconoscimento dei limiti, ma senza rinunciare a ciò che entro quei limiti, si poteva e doveva conseguire. Questa tendenza, ancora contenuta nella fase del centrismo, diventò dilagante dagli anni Sessanta in poi e continua a riaffiorare, ogni volta che al paese sia richiesta una chiara scelta o collocazione in politica estera.

Non stupisce che sui problemi strategici e sul ruolo dell'arma nucleare Gaja si sia cimentato sia nell'azione diplomatica che in una serie di saggi che furono tra i primi dedicati in Italia a questa materia⁸. Il ridimensionamento post-bellico dell'Europa comportava per gli Stati del vecchio continente, a cominciare dall'Italia, una scelta atlantica, attuata però nella consapevolezza che «L'Italia è una potenza esclusivamente europea e la nostra importanza è legata all'importanza collettiva dell'Europa»⁹. Da lì l'importanza di realizzare un deterrente

⁶ *Ibidem.*

⁷ Donde la fortuna in Italia di un concetto come quello di *bipartisan consensus*, ormai ben lontano dall'originario significato anglosassone.

⁸ Vedi i suoi testi pubblicati con lo pseudonimo di R. GUIDI, *Le conseguenze politiche della bomba atomica*, in Biblioteca della «Rivista di Studi Politici Internazionali», Firenze, 1959, e ID., *Politica estera e armi nucleari*, Bologna, Cappelli, 1964.

⁹ In DEL BO, QUARONI, ZAGARI, GUIDI [GAJA], SERRA (a cura di), *Inchiesta sulla politica estera italiana*, cit.

regionale, ancorato alle strategie dell'alleanza atlantica; ma tale da restituire agli europei il senso di una missione comune e non più da «debitori netti» di sicurezza nel confronto Est-Ovest. Questa ipotesi subì una netta inversione con il trattato di non proliferazione nucleare (Tnp), di cui Gaja fu uno dei principali negoziatori per l'Italia, ma negoziatore sofferto perché le sue convinzioni non collimavano sempre con le istruzioni che riceveva. L'adesione dell'Italia al trattato, nel gennaio 1969, rappresentò una scelta difficile, ma che corrispondeva a un'ampia convergenza politica: una delle prime, per intendersi, prese dal governo di centro-sinistra, con l'apporto del Pci. Il trattato riconosceva in larga misura gli interessi convergenti delle potenze nucleari, di fatto Usa e Urss, rispetto alle prospettive di una dimensione nucleare europea, sia pure inserita nella progettata forza multilaterale dell'alleanza atlantica. È vero che questa opzione era diventata meno realistica da quando il generale de Gaulle aveva avviato il programma della *force de frappe*, ed era probabilmente tramontata a Nassau, nel dicembre 1962, quando, con grave irritazione del generale, Kennedy e MacMillan si accordarono per la fornitura di missili Polaris al Regno Unito. Nondimeno, mancava un atto internazionale che sancisse l'irreversibilità per gli altri europei della rinuncia all'arma atomica e non vi era, secondo Gaja, ragione di farlo in mancanza di adeguate contropartite.

Anni dopo, Gaja riconobbe che il Tnp era «obiettivamente un accordo anti-europeo»¹⁰, che vanificava quella «clausola europea» che l'Italia (ossia, il negoziatore Gaja) si era battuta per far inserire nel testo. In tal modo, la sicurezza dell'Europa veniva affidata definitivamente alle armi nucleari americane. Ma ciò comportava il pericolo che l'Urss potesse accedere prima o poi all'obiettivo di 'denuclearizzare' e controllare il vecchio continente. Una strategia che si delineò, subito dopo l'entrata in vigore del Tnp, nel 1970, con la lunga battaglia degli euromissili. Ora che si conosce molto meglio quella delicata partita strategica, grazie soprattutto a un recente, documentatissimo volume di Leopoldo Nuti¹¹, si è in grado di valutare anche le ragioni e le aspirazioni che Gaja e Ducci cercarono, fin che fu possibile, di difendere e portare avanti. Questo era il messaggio della cosiddetta «Italiotta nucleare», che non merita il sarcasmo di cui fu spesso bersagliata.

¹⁰ GAJA, *Introduzione*, cit., pp. 88-90. Più plasticamente Ducci lo avrebbe definito «il trattato con il quale si pretende che coloro che hanno fatto voto di castità si evirino».

¹¹ L. NUTI, *La sfida nucleare. La politica estera italiana e le armi nucleari*, Bologna, il Mulino, 2007.

Come sottolinea Nuti, nel giugno 1974 l'allora segretario generale, in un articolo pubblicato con l'abituale pseudonimo, prendeva atto del fallimento del Tnp nell'impedire o quantomeno gestire la proliferazione, come dimostrava il primo test nucleare appena realizzato dall'India nel deserto del Rajasthan. Gaja ne traeva la conclusione che l'Italia avrebbe dovuto riconsiderare il suo atteggiamento e promuovere una modifica del trattato, includendovi una terza categoria di Stati, quelli «militarmente non nucleari», capaci di dotarsi rapidamente dell'arma atomica, ma che volontariamente rifiutavano di farlo. Tale *status*, se riconosciuto alla Comunità europea, avrebbe portato in prosieguo di tempo anche a una diversa rappresentanza europea nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite¹². Si vede da qui l'attualità di una scelta di politica coerente come quella che Gaja ipotizzava. Ma i tempi non erano maturi e, come è spesso destino delle scelte di politica estera italiana, obiettivi lucidi e ben definiti furono sacrificati al vincolo delle alleanze e alle esigenze di politica interna.

Con la fine del confronto Est-Ovest e l'avvio della «bipolarità zoppa», come la definì Gaja, l'idea di un'Europa quale potenza nucleare regionale era destinata a perdere qualsiasi significato residuo. Molto più rilevante diventava, ai suoi occhi, la collaborazione europea nel campo della ricerca spaziale, soprattutto nei settori più innovativi dell'energia applicata allo spazio, dalle incalcolabili conseguenze sulla tutela e lo sviluppo dell'ambiente: «L'Europa, se vuol sopravvivere, deve realizzare al più presto una sua dimensione spaziale di tale impegno, grandezza e sofisticazione da rendere inevitabile la sua partecipazione a qualsiasi trattativa fra Stati Uniti e Russia in proposito»¹³.

Occorreva evitare di ripetere l'errore già compiuto sul nucleare. Questo messaggio riappare, con una nota di forte preoccupazione, in una raccolta postuma di scritti che Gaja non poté ultimare né rivedere per la morte improvvisa¹⁴. Come molti diplomatici che avevano attraversato dall'inizio alla fine l'esperienza della guerra fredda, con le sue dure ma in buona misura prevedibili realtà, Gaja aveva salutato con molte speranze ma con realismo il nuovo scenario aperto dalla caduta del muro di Berlino. Ne intuiva le inedite aperture, ma temeva il risorgere del nazionalismo e la crescita dell'anarchia internazionale. Intuiva anche la deriva che avrebbe portato dal mondo bipolare all'unilateralismo. Il rischio che un'Europa, unita «ma non troppo», avviata al federalismo ma percorsa da refoli sciovinisti, prospera ma restia a pagare per la propria sicurezza, non sapesse cogliere le op-

¹² NUTI, *Op. cit.*, pp. 337-338.

¹³ *Idem*, pp. 147-148.

¹⁴ GAJA, *L'Italia nel mondo bipolare*, cit..

portunità offerte dal dopo-guerra fredda e dalla de-ideologizzazione della politica estera fu il punto finale della sua riflessione. Egli vedeva, in linea di principio, con favore l'allargamento dell'Unione all'ex Europa comunista, ne conosceva il potenziale sin dai tempi della missione a Sofia; ma temeva la conseguenza di un'Unione a più velocità, che avrebbe reso più difficile la formazione di un'identità comune di politica estera e di difesa. Nella sua lunga carriera aveva visto l'Europa soccombere troppo spesso ai nemici esterni ed interni, per non sentirsi autorizzato a rivolgere questo monito alla generazione successiva destinata a tradurre un giorno in realtà l'unità europea.

Infine, se è lecito a chi scrive, una nota sull'uomo: l'ambasciatore Gaja poteva apparire di primo acchito non solo un superiore autorevole ed esigente, ma un uomo freddo, distante e introverso, che 'vestiva' la carriera come un uniforme, se non come una tonaca sacerdotale, l'opposto anche in questo di Ducci, mobile, tagliente, brillantissimo. A conoscerlo meglio, introverso certamente restava, ma freddo e distante no, anzi prodigo di incoraggiamenti e consigli ai giovani colleghi; talvolta anche di slanci rivelatori dell'antico amore per le Muse, che aveva voluto comprimere in sé, ma che mai lo aveva abbandonato.

A F R I C A

Direttore: GIANLUIGI ROSSI
Anno LXIII - N. 4 - Dicembre 2008

ARTICOLI

- *Costruzione della nazione in Tanzania e rottura delle relazioni diplomatiche con Londra, 1965-1968* - Arrigo Pallotti
- *Tradizione, sistemi di autorità e gestione della terra in Africa sub-sahariana* - Mario Zamponi
- *Anno della scienza e della tecnologia in Africa: riunione conclusiva del Comitato di scienziati italiani, Trieste, 24 ottobre 2008*

NOTE E TESTIMONIANZE

- Dal Gran Cairo alla regia del Prete Ianni: *commerci e viaggiatori europei sulle piste dell'Africa nordorientale (XVII-inizi del XVIII secolo)* (Federico Cresti); *La justice indigène et la consolidation de l'autorité coloniale en Côte d'Ivoire: 1896-1911* (Alphonse Gbodie Sekre); *Regine del Sahara* (Fiorenza Ferretti).