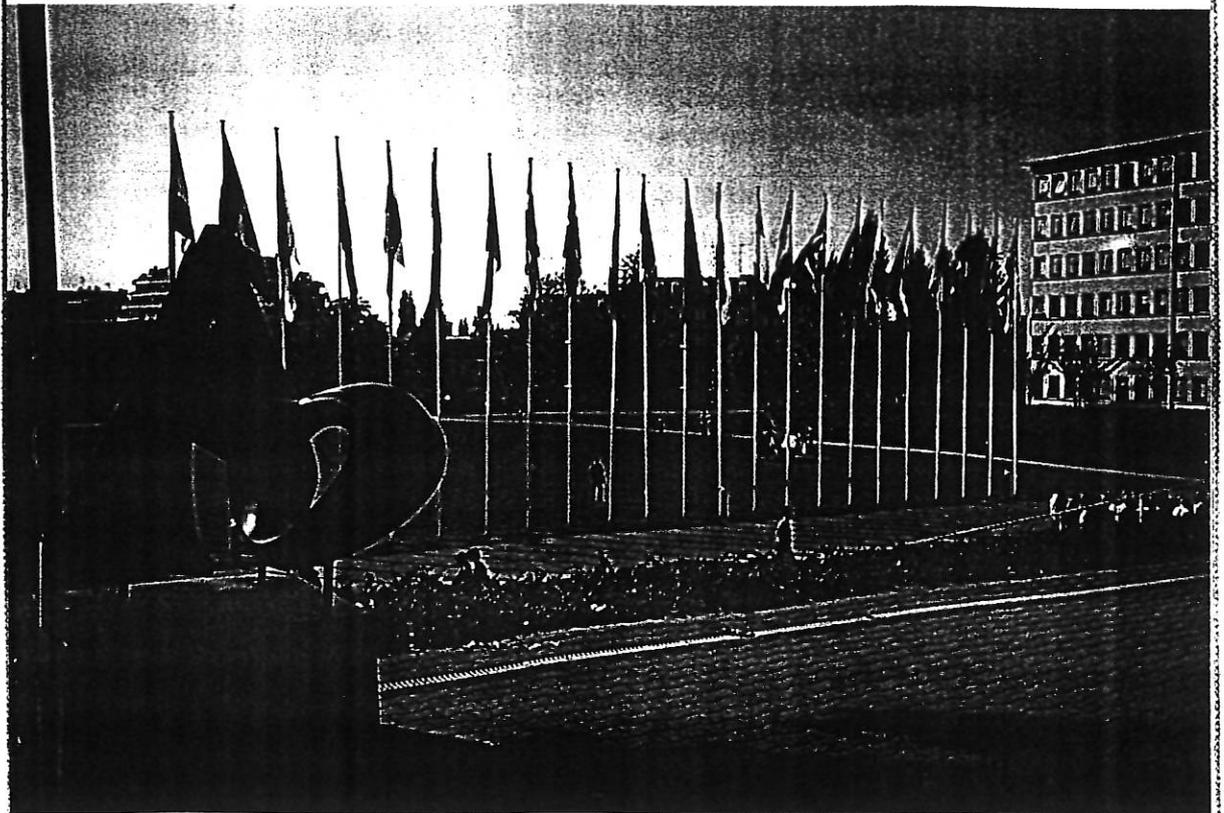


# EUROPE DES ÉLITES ? EUROPE DES PEUPLES ?

La construction de l'espace européen  
1945-1960

sous la direction de  
Elisabeth du Réau



collection  
ESPACE  
européen

PRESSES DE LA SORBONNE NOUVELLE

## Le cas du ministère des Affaires étrangères italien après la Deuxième Guerre mondiale

Bruna BAGNATO

Au début de février 1947, le président du Conseil italien, le leader démocrate-chrétien Alcide De Gasperi, appelle le comte Carlo Sforza à la tête du Palais Chigi, situé à côté de Montecitorio, qui devait rester, jusqu'en septembre 1959, le siège du ministère des Affaires étrangères.

Sforza n'est ni un parvenu ni un novice de la diplomatie : il est entré dans la carrière en 1896 ; en 1906, il est secrétaire du ministre Emilio Visconti Venosta à la conférence fort délicate d'Algeras ; il devient chef de cabinet d'Antonio di San Giuliano en 1910 ; ministre d'Italie à Pékin et ensuite à Corfou, auprès du gouvernement serbe en exil, jusqu'en 1918 ; sous-secrétaire puis ministre des Affaires étrangères dans les gouvernements présidés par Giovanni Giolitti dans les années 1920-21 ; ambassadeur à Paris en 1922. Au lendemain de la prise du pouvoir par Mussolini, Sforza donne sa démission de toute activité publique et, après une période passée en Italie, se rend, en 1926, à l'étranger et arrive, en 1940, aux États-Unis<sup>1</sup>. Sforza est ainsi une personnalité politique dont les opinions se sont formées et développées dans l'Italie libérale. Mais, s'il ne représente pas une véritable nouveauté, tout à fait nouveaux sont les problèmes auxquels l'Italie de 1947 doit faire face après la défaite, militaire et politique, du fascisme. Sforza nous a laissé un précieux témoignage de ses années passées au Palais Chigi – de février 1947 à juillet 1951. Dans cet ouvrage – qu'il faut lire avec une certaine prudence, cette prudence nécessaire pour tout livre de mémoires –, il rappelle son état d'esprit au moment de sa nomination au poste de ministre des Affaires étrangères et indique les buts qu'il a l'intention d'atteindre en tant que responsable de la stratégie internationale du pays :

"Le 2 février 1947, je fus nommé ministre des Affaires étrangères et je voyais, en face de moi, deux lignes directrices qu'il fallait suivre parallèlement afin de faire retrouver à l'Italie sa dignité nationale et internationale : l'une, positive, était de traduire en formule politique et diplomatique tout ce qui, de bon ou moins bon, pouvait être utilisé pour nous insérer dans le circuit mondial ; l'autre, négative, était d'éviter une approche nationaliste, c'est-à-dire autarcique, voire anti-diplomatique... Je tiens à remarquer tout de suite le sens

de la politique internationale que je me proposai de suivre en tant que ministre des Affaires étrangères. D'un point de vue général, je me proposai de collaborer, sans négliger aucun effort, à faciliter l'effort des grandes puissances visant à établir un nouvel ordre mondial et un nouvel équilibre des forces sur les ruines immenses de la guerre. Dans un sens plus particulier, mon but fut de réinsérer l'Italie dans la communauté européenne occidentale, dont elle est, par l'histoire et par la tradition, une partie indissoluble, en transformant en même temps les nouveaux liens - que progressivement réussissions à établir - dans une organisation permanente européenne qui, un jour, pût représenter le noyau d'une Europe fédérale.<sup>12</sup>

Dans les premières années de l'après-guerre, les buts de la politique étrangère italienne ne font pas l'objet d'un choix entre des alternatives : il faut, tout d'abord, liquider les conséquences de la guerre de la meilleure façon possible et, en second lieu, rendre à l'Italie une "place" honorable dans la communauté des nations<sup>13</sup>. Ce n'est qu'après avoir atteint ces objectifs que l'on pourra procéder à l'élaboration d'une véritable politique étrangère. De ce point de vue, le programme de Sforza doit, au moins dans un premier temps, suivre un parcours déterminé et obligé.

Le premier pas de l'itinéraire conduisant à la normalisation des relations avec les autres pays consista en la révision de l'image de l'Italie : l'image à offrir aux interlocuteurs potentiels doit être épurée de toute empreinte de l'expérience fasciste. S'il faut marquer une rupture avec le passé, elle doit être aisément perçue par les gouvernements des autres pays. Au nécessaire renouvellement des idées, doit correspondre un renouvellement des hommes qui les incarnent.

Sforza, tout d'abord. Sa biographie politique parle clairement : il a appris le métier de la diplomatie pendant l'époque libérale. Il a démissionné en octobre 1922. Cela suffit-il pour faire du comte interprète valable de la nouvelle Italie ? Paolo Canali, étroit collaborateur de De Gasperi, rappelle qu'en Italie,

"après vingt ans de conformisme forcé, on avait du mal à trouver des hommes politiques qui eussent, en même temps, le sens des intérêts et des traditions nationales, une expérience adéquate des affaires internationales et un casier judiciaire vierge de la contagion fasciste. La non-compromission avec le fascisme, qui impliquait une longue et continue absence de la vie publique, impliquait aussi une expérience insuffisante : en ce qui concerne ceux qui avaient servi le régime dans des charges de responsabilité, on avait du mal à remarquer, aux yeux des observateurs extérieurs, les qualités et la préparation professionnelle."<sup>14</sup>

La désignation de Sforza suscite la perplexité au sein de la Démocratie Chrétienne. Les protagonistes de ce débat n'ont pas de mal à le reconnaître. Luigi Gui rappelle que

"La présence de Sforza au Palais Chigi était considérée comme un élément de complication dans la recherche de solutions aux problèmes du pays. A nos jeunes - et pas seulement à nos jeunes mais aussi à d'autres forces politiques présentes au Parlement - Sforza paraît un homme tout à fait éloigné de la réalité des grands partis populaires et par conséquent de la nouvelle réalité de l'Italie issue de la Résistance et de la Libération. Sforza, lié à des schémas pré-fascistes et à la vieille politique des alliances, n'était pas considéré l'homme juste à interpréter une politique étrangère qui devait être renouvelée par rapport aux schémas de la période libérale. Il nous apparaît aussi comme trop ferme dans ses vieilles positions, soupçonné d'un préjugé en faveur des Occidentaux."<sup>15</sup>

Il est vrai - comme Maria Grazia Melchionni l'a fait remarquer à Gui - qu'en considération de son expérience de négociateur avec la Yougoslavie du traité de Rapallo, signé en 1921, Sforza apparaît comme l'homme politique qui, mieux que d'autres, pouvait faire face aux problèmes de l'Italie de l'après-guerre, notamment ceux qui concernaient les revendications territoriales<sup>16</sup> ; d'ailleurs personne ne pouvait douter, en 1947, des grandes capacités et de l'habileté du comte. Il restait que Sforza était tenu à l'écart des grandes forces populaires issues de la Résistance. Sincèrement démocratique, il s'était opposé au fascisme ; mais, lorsqu'on lit ses discours, on ne peut échapper à l'impression que Roberto Ducci décrit avec son sens habituel de l'exagération : "Justement grâce à sa prosopopée, Sforza fut un magnifique ministre des Affaires étrangères. L'Italie, elle, pouvait avoir perdu la guerre mais lui non, non l'antifasciste Comte Sforza".

Néanmoins, ce qui nous intéresse ici n'est pas de dresser un bilan de l'expérience de Sforza en tant que chef de la diplomatie italienne pendant les cinq ans marqués par les choix internationaux capiteux, mais plutôt de s'interroger sur la qualité des ressources humaines qui devaient marquer, en 1947, le tournant de la politique italienne. Et, plus précisément, plutôt que de se demander si le corps diplomatique de l'Italie de l'immédiat après-guerre est à la hauteur de ses devoirs, on cherchera ici plutôt à comprendre s'il existe une véritable et évidente rupture parmi les hommes chargés de faire fonctionner le ministère des Affaires étrangères et de représenter l'Italie à l'étranger par rapport au fascisme. Pour essayer de répondre à cette question, il faut prendre un peu de recul et rappeler les effets de la chute du fascisme et de l'armistice sur le personnel du ministère.

### "Defascistizzazione", restauration, réforme

La façon "complexe, compliquée et, dans un certain sens, imprévisible"<sup>18</sup> dont l'Italie sort de la guerre ne permet pas de procéder tout de suite à une véritable réforme des structures diplomatiques. Les gouvernements Badoglio et Bonomi se préoccupent

surtout de "*defascistizzare*" (étradiquer le fascisme) et de "restaurer" plutôt que de réformer. La phase de la "*defascistizzazione*", étant facilitée par les événements, est assez rapide. L'établissement de la République Sociale Italienne de Mussolini pose les diplomates face à un choix entre le gouvernement du Sud et celui de Salò<sup>9</sup> : l'issue de ce choix isole les fascistes les plus fanatiques mais, comme le souligne Kogan,

"Il n'y a pas, à la base du choix, une préférence idéologique ou le sentiment moral de loyauté au roi. La convenance, plutôt, suggérait de se ranger contre celle qui était considérée désormais une cause perdue. Ensuite, le principal reproche que les diplomates ont fait aux collègues qui s'étaient rangés à côté de Mussolini ne fut pas l'immoralité mais plutôt la stupidité de n'avoir pas compris qu'il allait gagner la guerre."<sup>10</sup>

La phase de restauration commence au lendemain de la chute de Mussolini, en juillet 1943, lorsque Badoglio désigne Raffaele Guariglia à la charge de ministre des Affaires étrangères. Entré dans la carrière en 1909, ambassadeur depuis 1932, Guariglia avait été ministre de l'Italie en Espagne, en Argentine et auprès du Saint Siège. En février 1943, il avait été destiné à Ankara. Sous la direction de Guariglia, la structure de la diplomatie de la période fasciste n'est pas touchée, sinon de façon superficielle. Tous les diplomates entrés dans la carrière par concours gardent leur poste ; il n'y a pas de véritable renouvellement. Pourquoi la chute de Mussolini n'est-elle pas suivie d'un changement radical de l'organigramme de la diplomatie ?

On peut faire des hypothèses : la solidarité professionnelle qui lie Guariglia à ses collègues et un très fort esprit de corps ont vraisemblablement un certain poids ; mais, surtout, il faut tenir en considération la délicate situation internationale de l'Italie après le 25 juillet, lorsqu'il est nécessaire de donner aux Allemands l'assurance de la volonté italienne de poursuivre la guerre aux côtés de Hitler. Les divisions allemandes affluent vers la péninsule : dans de telles circonstances, une oeuvre de "*defascistizzazione*" immédiate et effective au ministère des Affaires étrangères peut éveiller les soupçons de Berlin. N'oublions pas, de plus, que le gouvernement Badoglio ne reste en charge que quarante-cinq jours. On ne peut exclure de manière absolue qu'une fois les problèmes les plus urgents résolus, il eût procédé à un programme de réformes radicales au Ministère.<sup>11</sup>

La seule mesure importante que Guariglia adopte est la décision de rétablir la charge de secrétaire général qui avait été abolie *de facto* en 1927, et ensuite abolie *de jure* par le *Decreto Regio* n° 1036 du 25 août 1932. D'après Brusasca, la décision de Guariglia représente un "progrès remarquable", puisque cette charge, avait été supprimée par le fascisme, "sur la base de la tendance à détruire tout ce qui pouvait

renforcer l'apolitisme de la bureaucratie". Le secrétaire général est chargé de coordonner l'activité des Directions générales, Services et Bureaux autonomes et de donner au fonctionnement de l'administration centrale une orientation organique et unitaire<sup>12</sup>. Évidemment, cette mesure s'insère dans le dessein de revenir aux traditions plutôt que de les réformer. Comme l'indique lui-même Guariglia,

"une fois le fascisme tombé, l'oeuvre du Secrétaire général pouvait et devait reprendre toute son importance, puisque la reprise de la vie parlementaire rendait à nouveau nécessaire la présence d'un haut fonctionnaire, chargé de garantir la stabilité et la continuité des lignes essentielles aussi bien de la politique étrangère et des systèmes administratifs. D'ailleurs, les conditions de l'Italie à l'époque le rendaient nécessaire pour le fonctionnement du Ministère, compte tenu de la possibilité que des événements successifs pussent déranter ou même supprimer l'action du Gouvernement."<sup>13</sup>

La charge de secrétaire général est confiée à Augusto Rosso, dont Guariglia connaissait "l'équilibre intellectuel, la prudence, la moralité, le patriotisme."<sup>14</sup>

Après le 8 septembre, les choses se compliquent. Guariglia, resté à Rome, "oublié" par Badoglio<sup>15</sup>, s'abrite à l'ambassade d'Espagne<sup>16</sup>. Le roi, Badoglio et d'autres fonctionnaires se réfugient à Brindisi. Au début, le ministère des Affaires étrangères ne fonctionne que comme un simple appendice de la présidence du Conseil<sup>17</sup>. Il faut attendre l'arrivée de Renato Prunas, qui rejoint Brindisi à la fin d'octobre 1943, du siège de Lisbonne, pour que le président du Conseil et ministre des Affaires étrangères *ad interim*, Badoglio, décide de rétablir les bases du Ministère et de nommer Prunas au poste de secrétaire général.

Prunas, qui à l'époque a cinquante et un ans, était entré dans la carrière en 1923 par concours et son avancement avait été très rapide. Il devait conserver la charge de secrétaire général jusqu'à la fin de 1946. Son nom est lié surtout au rétablissement des relations diplomatiques avec l'Union Soviétique.

Après la libération de Rome et la formation du premier gouvernement Bonomi, en juin 1944, et surtout après la déclaration de Hyde Park de septembre 1944, le problème du personnel diplomatique par lequel entretenir les relations qui allaient se normaliser avec les autres pays se pose avec urgence. Le problème s'était en effet déjà posé, en mars-avril 1944, lorsque, après la *svolta di Salerno* ("le tournant de Salerno"), il avait fallu choisir un diplomate à envoyer auprès du gouvernement de Moscou<sup>18</sup>. Badoglio avait demandé à Prunas de lui indiquer le nom d'"un élément de premier ordre"<sup>19</sup>. Le choix se porte sur Pietro Quaroni, alors en poste à Kaboul.

Pourquoi Quaroni ? Un regard sur la biographie politique de cet ambassadeur, qui a joui d'une remarquable longévité professionnelle, révèle que Quaroni, né à Rome en 1898, entré dans la carrière par concours en 1920, avait fait un parcours foudroyant. En 1920, il est envoyé à Constantinople, en 1923 à Buenos Aires, en 1925 à Moscou, en tant que premier secrétaire choisi par l'ambassadeur Manzoni ; de 1927 à 1932, il est à Tirana ; en 1932, il rentre à Rome où il est chargé de la sous-direction des Affaires politiques.<sup>20</sup> En 1935, un article publié sous pseudonyme et très critique de la politique étrangère de Mussolini est à l'origine de sa tombée en disgrâce. Il est envoyé au siège de Kaboul, en 1936. Il y reste huit ans, dans une sorte de "naphalène honorable".<sup>21</sup> Après le 8 septembre, il proclame sa fidélité au gouvernement du roi. Ces données biographiques sont-elles à la base du choix de Prunas et Badoglio ? Il faut remarquer qu'une sorte de solidarité professionnelle a peut-être suggéré à Prunas de désigner à Badoglio le nom d'un collègue de la carrière : il est vraisemblable que, dans un gouvernement technique et non politique comme était le cas du gouvernement Badoglio, les indications du secrétaire général du Ministère aient eu un certain poids.<sup>22</sup>

Il faut ajouter une circonstance fortuite. Quaroni était alors à Kaboul et, de là, il pouvait rejoindre Moscou directement, sans autorisation préalable de la part des Anglo-américains.<sup>23</sup> De plus, il avait déjà été en mission à Moscou, il connaissait la langue russe et s'était marié avec une Russe. D'après Toscano, Quaroni ne fut choisi qu'en raison de sa compétence.<sup>24</sup> Mais il faut ajouter qu'une autre circonstance a peut-être eu un certain poids : bien qu'il n'eût pas démissionné en 1922, Quaroni ne pouvait être assimilé à la politique étrangère du fascisme : en un certain sens, on pouvait le considérer comme une victime, et cet aspect pouvait couper court aux préventions éventuelles des Soviétiques.<sup>25</sup>

C'est surtout après la libération de Rome que le problème du choix des hommes qui doivent représenter l'Italie à l'étranger se pose avec ampleur. Le premier gouvernement Bonomi décide de rappeler les diplomates envoyés pendant le fascisme auprès des gouvernements avec lesquels on avait, en 1944, des relations diplomatiques. Ainsi, les ambassadeurs à Madrid (Paulucci) et à Ankara (Rocca), le chargé d'affaires au Portugal (D'Aleja) sont rappelés, en août 1944, les ministres à Stockholm (Benzetti) et à Dublin (Berardis) à l'automne suivant. Le ministre à Berne, Massimo Magistrati, dont à Berlin on avait beaucoup apprécié la germanophilie, est suspendu sur demande du Haut commissaire à l'épuration, Carlo Sforza. Ils sont remplacés par des ministres plénipotentiaires : Alberto Rossi Longhi à Lisbonne, Alberto Marchetti di Muriaglio à Ankara, Alberto Berio à Berne, Alberto Bellardi Ricci à Stockholm, le conseiller de légation Francesco Babuscio Rizzo à Dublin.<sup>26</sup>

À Madrid, on décide de nommer, en octobre 1944, le leader en exil du Parti libéral, Tommaso Gallarati Scotti, inaugurant ainsi la pratique des ambassadeurs politiques qui, dans les premières années de l'après-guerre, devaient être les titulaires des ambassades les plus prestigieuses. Il est important de comprendre pourquoi les gouvernements italiens décident de faire appel à des diplomates qui ne proviennent pas de la carrière. Évidemment, le personnel diplomatique en service n'est pas considéré comme un interprète valable et crédible d'une politique italienne que l'on veut montrer très différente de celle du fascisme.

### Les ambassadeurs "politiques"

Au moment de la prise de pouvoir par Mussolini, ni le Palais Chigi ni les ambassades italiennes ne deviennent le théâtre d'un soulèvement. L'exemple du comte Sforza n'est suivi que par Rino Nobili et Sidney Ricotti Prina. Le corps diplomatique, dans l'ensemble, essaie surtout d'éviter le succès des efforts visant à la "fascistizzazione" de la carrière. La bureaucratie défend ses privilèges et cherche à se soustraire à la contamination en réussissant à reléguer les hommes du parti à des charges consulaires. Mais, quant au reste,

"tout compte fait, le conflit entre les hommes de la carrière et ceux du parti concernait moins les objectifs politiques que le style et les charges. Les premiers avaient, en général, des tendances impérialistes et des ambitions nationalistes. Ils préféreraient agir avec plus de prudence et moins de grossièreté et restaient ancrés à la tradition de ne pas se mettre en conflit avec la Grande-Bretagne... Mussolini et Ciano ne voulaient pas des conseillers ; ils ne demandaient que des exécutants et les diplomates de carrière se taisaient pour garder leur poste. En fait, personne ne donna sa démission en signe de protestation contre la catastrophe que Mussolini était en train de préparer à l'Italie."<sup>27</sup>

Une fois le fascisme abattu, les gouvernements italiens font appel à des diplomates qui ne proviennent pas de la carrière, pour prouver qu'un véritable tournant s'est produit dans la politique étrangère de l'Italie. Comme l'écrivit Adstans :

"La politique de l'Italie, marquée par le passage de la dictature à un régime démocratique, avait une base fondamentale : le peuple italien n'avait pas voulu la guerre ; la guerre avait été déclarée par le dictateur... Il fallait considérer inutilisables, tout au moins pour une certaine période, ceux qui, aux hauts niveaux de la bureaucratie, avaient, bon gré mal gré, représenté [...] la volonté politique du dictateur. Dans les capitales les plus importantes, notre politique devait être conduite par des hommes qui, en s'identifiant avec la nouvelle Italie, pouvaient montrer leur capacité de représenter ce peuple qui n'avait pas voulu la guerre."<sup>28</sup>

Quaroni écrit, à son tour :

"Tout compte fait, les vraies difficultés d'un ambassadeur concernent les relations avec son propre gouvernement. Dans une phase particulièrement délicate, un ambassadeur qui soit une personnalité politique importante a des possibilités d'influence qui font défaut à un ambassadeur de la carrière... Le problème est que le plus souvent il arrive qu'on nomme ambassadeur une personnalité politique dont on veut se débarrasser."<sup>29</sup>

Dans le cas de Gallarati Scotti, la décision de lui proposer, par la légation du Saint Siège à Berne, la charge d'ambassadeur politique à Madrid - le siège diplomatique le plus prestigieux, étant donné qu'à l'époque les relations avec la Grande-Bretagne, les États-Unis et les France n'avaient pas été rétablies - paraît dériver d'une idée d'Emilio Visconti Venosta, frère du sous-secrétaire aux Affaires étrangères, Giovanni. La désignation de Gallarati Scotti est à l'origine d'un choc de mécontentement des partis de gauche du Comité de Libération Nationale et du Parti Républicain, qui ne peuvent apprécier les idées modérées que Gallarati Scotti incarne<sup>30</sup>. Le gouvernement Bonomi est aussi accusé d'ouvrir, par là, une brèche dans l'isolement du gouvernement de Franco.

À l'été et l'automne 1944, le gouvernement Bonomi procède également à la restructuration de l'administration centrale du Ministère. Une Direction générale des Affaires politiques est établie, qui rassemble les fonctions de la Direction générale des Affaires européennes et méditerranéennes et celles des Affaires transocéaniques. À sa tête, on désigne le comte Vittorio Zoppi qui, entré en carrière en 1923, avait été premier secrétaire de légation à Addis Abeba (1932-34) et avait été ensuite destiné à la Société des Nations. Il était donc rentré à Rome, avec la charge de sous-directeur des Affaires européennes.

La direction des Affaires commerciales, dont les compétences sont étendues, est transformée en Direction générale des Affaires économiques, en raison de l'importance croissante des thèmes économiques. À sa tête, on nomme un technicien, Angelo Di Nola, ancien fonctionnaire du ministère de l'Économie nationale, directeur de l'Institut du Crédit foncier, en disgrâce à la fin de la période fasciste à cause des lois raciales<sup>31</sup>. Il gardera ce poste jusqu'en janvier 1947, assisté par Umberto Grazi. Ensuite, la direction du Personnel est rétablie, et De Gasperi, une fois devenu ministre des Affaires étrangères, en décembre 1944, dans le deuxième gouvernement Bonomi, rétablit la charge de chef du Cabinet, qu'il confie à Diana. En mars 1945, l'Office du Cérémonial est reconstitué et, à sa tête, le comte Pier Adolfo Cittadini est désigné<sup>32</sup>.

Mais, à la fin de 1944, le problème des postes à Washington et à Londres se pose. Par la déclaration de Hyde Park, en septembre, l'Italie avait été invitée à envoyer deux ambassadeurs auprès des gouvernements britannique et américain. À Londres, on décide de nommer, le 25 octobre 1944, Niccolò Carandini. Il s'agit d'un autre ambassadeur politique. Carandini avait été un antifasciste de la première heure. Ses liens avec les milieux qui gravitaient autour de Benedetto Croce étaient très étroits. Il s'était marié avec Elena Albertini, fille du directeur du *Corriere della Sera*. À la chute du fascisme, il avait été parmi les fondateurs du Parti libéral et avait été président du Comité national clandestin. Rédacteur de *Risorgimento liberale*, après la libération de Rome, il avait participé au gouvernement Bonomi en tant que ministre sans portefeuille. Le choix de Carandini s'explique par son antifascisme sans nuages : pourant l'accueil que Londres lui fait n'est pas aimable. Sans contacts réguliers avec l'Italie, pas pris en considération par les Anglais, pendant les premiers mois de son séjour Carandini se borne à établir des contacts personnels<sup>33</sup>.

Une fois écartées les candidatures de Sforza<sup>34</sup>, Visconti Venosta et Einaudi, Alberto Tarchiani est enfin envoyé à Washington. Journaliste, correspondant de New-York, depuis 1919 rédacteur en chef du *Corriere della Sera* de Luigi Albertini, expatrié à Paris en 1925, Tarchiani avait été membre de "Giustizia e Libertà" et avait adhéré au leader des modérés. Ensuite, il avait quitté "Giustizia e Libertà" et avait adhéré au Parti républicain. En 1940, après la défaite française, il s'était rendu, avec Sforza, à Londres d'où il était parti, le 26 juin, pour les États-Unis. Il avait été secrétaire de la "Mazzini Society" dont il avait démissionné en février 1943. Revenu à Londres, pour une certaine période, il avait été le directeur d'une radio qui faisait de la propagande en Italie. En 1943, rentré en Italie, Tarchiani avait participé au débarquement de Anzio et, rentré dans la vie publique, avait fait partie des gouvernements Badoglio et Bonomi<sup>35</sup>. La candidature de Tarchiani à l'ambassade de Washington est appuyée par Sforza, dont Tarchiani avait été un collaborateur pendant les années américaines ; beaucoup plus tête est l'appui de De Gasperi<sup>36</sup>. Son antifascisme certain, la connaissance de la société américaine et vraisemblablement son anticommunisme<sup>37</sup> jouent un rôle déterminant en sa faveur.

Un autre ambassadeur politique est choisi pour le poste de ministre d'Italie à Paris lorsque, au printemps 1945, les relations diplomatiques entre les deux pays sont rétablies<sup>38</sup>. Il s'agit de Giuseppe Sargat, connu pour son passé de membre de la direction du Parti socialiste, expatrié en 1926 et ministre sans portefeuille du premier gouvernement Bonomi. L'accueil de Sargat à Paris est glacial. Ceci peut-être explique sa rapide démission de toute charge diplomatique et sa décision de se dédier totalement à la politique intérieure.

Entre 1945 et 1946, l'Italie rétablit les relations diplomatiques avec tous les pays sauf l'Allemagne, l'Autriche, le Japon - qui attendent encore un traité de paix - la Yougoslavie, la Hongrie, l'Iran et l'Albanie. A la tête de nombre d'ambassades et de légations, aussi bien que de certains consulats, des éléments qui ne proviennent pas de la carrière sont désignés.

A Varsovie, le communiste Eugenio Reale est ambassadeur de l'été 1945 jusqu'au printemps 1947 ; Sergio Fenoaltea, républicain, ancien membre du Partito d'Azione, président du CLN de Rome et secrétaire du CLN central, est nommé ambassadeur à Canton en janvier 1945<sup>39</sup>.

La cohabitation des ambassadeurs politiques avec la carrière n'est pas facile. Carandini n'épargne pas ses critiques à l'égard de la bureaucratie du Palais Chigi, les diplomates de la carrière sont furieux de voir confier à des hommes politiques les charges auxquelles eux-mêmes aspirent. En 1945, le baron Scamacca donne sa démission de la direction générale du Personnel en raison de l'incompatibilité d'opinions avec le sous-secrétaire Visconti Venosta. Le conflit devient ouvert lorsque les diplomates de la carrière créent, en février 1946, un syndicat, notamment pour soulever le problème des ambassadeurs politiques. Luciolli à l'époque directeur du Personnel, est parmi les promoteurs de l'initiative. Zoppi, directeur général des Affaires politiques, est parmi les cent quatre adhérents originaires<sup>40</sup>. La direction du Personnel devient ainsi la forteresse des fonctionnaires de carrière qui veulent défendre leurs prérogatives et exprimer leur mécontentement.

### Le bref règne de Nenni

Le 19 octobre 1946, Nenni remplace De Gasperi en tant que ministre des Affaires étrangères. Accueilli avec beaucoup de soupçon de la part du corps diplomatiques<sup>41</sup>, Nenni, pour sa part, ne fait pas confiance aux diplomates et, dès qu'il est désigné ministre, se livre à une oeuvre visant à rendre le Palais Chigi moins "conservateur". Aux postes-clés du Ministère, il nomme un groupe de fonctionnaires socialistes ; tout d'abord, il se débarrasse de Prunas<sup>42</sup>, remplacé au poste de secrétaire général par Francesco Franzoni. Le renouvellement des charges continue par la nomination d'Umberto Grazioli au poste de directeur général des Affaires économiques, la désignation de Francesco Tallani de Marchio à la tête du Cérémonial et celle d'Omero Formentini à la direction générale du Personnel.

En décembre 1946, Nenni rappelle Gallarati Scotti. Le 9 décembre, la commission politique des Nations Unies avait approuvé une résolution demandant aux Etats membres de rappeler leurs représentants de Madrid. N'étant pas membre de

l'Organisation, l'Italie n'était pas tenue de suivre cette invitation mais Nenni ne peut perdre l'occasion de faire un geste indicatif de la volonté des démocrates de s'opposer à Franco. Par cette décision, Nenni atteint un double résultat : il donne satisfaction aux partis de gauche et il se débarrasse d'un ambassadeur modéré<sup>43</sup>.

A la tête des ambassades qui progressivement sont rouvertes, Nenni nomme parfois des diplomates qui ne proviennent pas de la carrière. Le comte Dino Secco Suardo, ancien leader du Parti populaire, est destiné à Caracas ; Giustino Arpesani, libéral, sous-secrétaire à la présidence du Conseil, est envoyé comme ambassadeur en Argentine. La désignation plus importante est celle de Manlio Brosio à Moscou. Libéral, membre de la Commission exécutive et de la Commission militaire du Comité central de Libération nationale, secrétaire du Parti libéral après la libération de Rome, ministre sans portefeuille du gouvernement Bonomi, vice-président du Conseil et ministre à la Consule dans le gouvernement Parri, ministre de la Guerre dans le premier gouvernement De Gasperi, il est, lorsque Nenni lui offre le poste de Moscou, politiquement isolé en raison de sa décision de quitter le Parti libéral et d'adhérer au Parti républicain. Nenni voudrait également remplacer Tarchiani par Ivan Matteo Lombardo mais des circonstances liées au prochain voyage à Washington de De Gasperi l'empêchent de procéder à cette substitution<sup>44</sup>. La carrière de Nenni au Palais Chigi est très brève. En février 1947, Sforza est nommé à ce poste.

### Sforza

Revenons ainsi au début, à l'arrivée de Sforza au Palais Chigi. Les diplomates de la carrière tirent de funestes auspices de cette désignation en ce qui concerne leur lutte contre les ambassadeurs politiques<sup>45</sup>. Sforza avait démissionné en 1922 ; en octobre 1944, dans une lettre au sous-secrétaire Visconti Venosta, il avait remarqué la nécessité que la carrière se tînt à l'écart pour une certaine période<sup>46</sup>. Il avait été haut commissaire pour les sanctions contre le fascisme en 1944-45. On peut imaginer à quel point il était méfiant à l'égard des collègues qui avaient servi le fascisme.

Mais, contrairement à toute prévision, la pratique de confier à des personnalités politiques la charge de représenter le pays à l'étranger cesse. Durant ses cinq années à la tête du Ministère, Sforza ne nomme qu'un nouveau chef de mission qui ne provient pas de la carrière, Enrico Martino, républicain élu à la Constituante, auquel il confie la délicate mission en Yougoslavie. Quant au reste, il se borne à changer de temps en temps, selon un critère de rotation traditionnel, les sièges d'ambassadeurs politiques qui ont l'intention de poursuivre l'activité diplomatiques

(Errea, Secco Suardo, Brosio, Fenoaltea) sans en nommer de nouveaux pour remplacer ceux qui démissionnent (Saragat, Carandini, Reale, Gallarati). De plus, on décide de ne pas organiser le concours par titres qui pouvait ouvrir la porte de la carrière à des protégés des partis politiques. À sa place, un concours spécial est organisé en 1948, à côté du concours ordinaire, ouvert à la participation de ceux qui travaillaient depuis une certaine période au sein du Ministère.<sup>47</sup>

Le retour au service de Gallarati Scotti qui, en septembre 1947, est nommé ambassadeur à Londres<sup>48</sup>, est le signal du début du démantèlement de l'organigramme mis en place par Nenni. Rapidement, tous les éléments d'orientation socialiste sont mis à l'écart. Sforza se débarrasse de Franzoni<sup>49</sup> et choisit comme secrétaire général le comte Vittorio Zoppi, qui "jouissait de la confiance de De Gasperi et était son œil au Ministère"<sup>50</sup>.

Quant à l'épuration, conformément aux lois en vigueur, on donne congé à un certain nombre de fonctionnaires qui avaient eu une activité politique au titre de fasciste, donné des démonstrations d'activité fascieuse, ou adhéré à la République sociale italienne (Bastianini, Alfieri, Mazzolini, Pietromarchi...); d'autres (Anfuso, Jacomoni) sont suspendus et ensuite congédiés en tant que défectés à la Haute Cour de Justice pour les crimes du fascisme.<sup>51</sup>

Pourtant, par des recours devant le Conseil d'État, certains fonctionnaires victimes de l'épuration réussissent à se faire admettre à nouveau dans la carrière. Certains, parmi eux, sont aussitôt mis à l'écart (Emanuele Grazzi, Paulucci di Calboli...), d'autres, au contraire, gardent leur poste (Magistrati, Lanza D'Ajola, Boya Scoppa, Pietromarchi) et, pour certains, font une carrière remarquable. Les véritables épurations finissent ainsi par ne concerner que les fonctionnaires qui avaient adhéré à la RSI - qui sont congédiés sauf dans le cas où on a pu prouver qu'ils avaient adhéré à Salò parce qu'obligés de le faire -; ainsi que la majorité des fonctionnaires que le Parti avait fait entrer dans la carrière, à haut, moyen ou bas niveaux (comme ceux qui étaient entrés par le concours de 1928).<sup>52</sup>

## Un renouvellement manqué

"Dans les années cinquante, presque toutes les ambassades et les directions générales de l'administration centrale étaient dans les mains de diplomates entrés dans la carrière pendant le régime fasciste", écrit Luigi Graziano<sup>53</sup>. Ceci n'est pas un jugement, il s'agit d'une simple constatation. Il est ainsi impossible de la démentir : il suffit de lire, à ce propos, la table suivante<sup>54</sup> qui indique l'année d'entrée en service

des fonctionnaires de carrière au ministère des Affaires étrangères en charge en 1957 :

	avant 1940	après 1948
Ambassadeur	11	1
Ministre de 1 <sup>o</sup> classe	29	2
Ministre de 2 <sup>o</sup> classe	65	2
Conseiller d'ambassade	63	-
Conseiller de légation	126	5
Premier secrétaire	11	15
Second secrétaire	2	42
Troisième secrétaire	1	65
Attaché	-	35

En janvier 1946, *L'Unità*, organe du Parti communiste, écrivait qu'en Italie "beaucoup de diplomates ne se sont donnés, jusqu'aujourd'hui, que la fatigue de se défaire de la chemise noire"<sup>55</sup>. D'autre part, on a remarqué que "la bureaucratie diplomatique italienne a été presque toujours valable et à la hauteur des problèmes qu'elle devait traiter"<sup>56</sup>.

Il n'y a pas de contradiction entre ces deux affirmations. Évidemment, dans le choix des hommes appelés à faire marcher le défilé engrénage du ministère des Affaires étrangères italien après la guerre, les compétences spécifiques, la capacité professionnelle, le poids de l'expérience ont joué un rôle beaucoup plus décisif que l'antifascisme certain. Le pouvoir de la bureaucratie - élément de continuité - contribué à garantir la continuité de l'État, en empêchant un radical renouvellement. La leçon que Federico Chabod nous a apprise trouve ici une éclatante confirmation.

## NOTES

1 Sur Carlo Sforza, voir G. Giordano, *Carlo Sforza: la diplomazia 1896-1921*, Milano, Angeli, 1987. Id., *Carlo Sforza: la politica 1922-1952*, Milano, Angeli, 1992; la biographie par L. Zeno, *Ritratti di Carlo Sforza*, Firenze, Le Monnier, 1975; L. Zeno (à cura di), "I diari di Carlo Sforza. Gli anni dell'opposizione in Italia", *Nuova Antologia*, juillet 1975, pp. 311-39; M.G. Melchionni, "Dal diari del Conte Sforza. Il periodo postfascista (25 luglio 1943 - 2 febbraio 1947)", *Rivista di Studi Politici internazionali*, a. XLIV, 1977, N° 4, pp. 401-99.

- 2 C. Sforza, *Cinque anni a Palazzo Chigi. La politica estera italiana dal 1947 al 1951*, Roma, Atlante, 1952.
- 3 P. Quaroni, "Chi è che fa la politica estera in Italia", dans Istituto Affari Internazionali, *La politica estera della repubblica italiana*, sous la direction de M. Bonanni, Milano, Edizioni di comunità, 1967, pp. 801-20 (p. 805).
- 4 Adrians (P. Canali), *Alcide De Gasperi nella politica estera italiana (1944-1953)*, Verona, Mondadori, 1953, p. 13.
- 5 L. Gui, "I democristiani esistenti e le scelte nodali della politica estera italiana", dans AA.VV., *Italia e Stati Uniti durante l'amministrazione Truman*, Milano, Angeli, 1976, pp. 175-76.
- 6 *Ibid.*, p. 223.
- 7 R. Duca, *Il capitano*, Milano, Rusconi, 1982, Rinaldo Ossola di sa par que Sforza, "dans les rencontres internationales élati écoutes en raison du respect dû à lui-même et à son prestige international plus qu'à l'élati qu'il représente". *Protagonisti grandi e piccoli*, Roma, Barilli, 1972, p. 157.
- 8 E. Serra, "La burocrazia della politica estera italiana", dans R. Bosworth et S. Romano (sous la direction de), *La politica estera italiana 1860-1985*, Bologna, Il Mulino, 1991, pp. 69-89 (p. 86).
- 9 Voir à ce propos M. Conciatori, "1943 : la diplomazia italiana dopo l'8 settembre. I diplomatici italiani di fronte alle conseguenze dell'annuncio dell'armistizio", *Storia delle relazioni internazionali*, 1990-92, pp. 199-233.
- 10 N. Kogan, *La politica estera italiana*, Milano, Leica, 1963, p. 148.
- 11 Voir M. Conciatori, *Composizione ed orientamenti del corpo diplomatico italiano nel periodo 1943-1950*, maîtrise, non publiée, sous la direction de E. Di Nolfo et soutenue en 1984 à la Faculté de Sciences politiques de Florence.
- 12 G. Brusasca (sous la direction de), *Il Ministero degli Affari Esteri al servizio del popolo italiano (1943-1949)*, Roma, Tipografia riservata del Ministero degli Affari Esteri, 1949, p. 254.
- 13 R. Guariglia, *Ricordi 1922-46*, Napoli, ESI, 1950, pp. 738-39.
- 14 *Ibid.*, p. 739.
- 15 R. Duca, *Il capitano*, p. 149.
- 16 R. Guariglia, *Ricordi 1922-46*, p. 718.
- 17 E. Serra, "La burocrazia della politica estera italiana", dans R. Bosworth et S. Romano (sous la direction de), *La politica estera italiana 1860-1985*, p. 86.
- 18 Voir à ce propos E. Di Nolfo, "La svolta di Salerno come problema internazionale", *Storia delle relazioni internazionali*, 1, 1985, N° 1, pp. 5-28.
- 19 M. Toscano, "La ripresa delle relazioni diplomatice fra l'Italia e l'Unione Sovietica nel corso della seconda guerra mondiale", in *Pagine di storia diplomatice contemporanea*, Milano, Giuffrè, 1963, p. 300.
- 20 Ministero degli Affari Esteri, Servizio Storico e Documentazione, *Pietro Quaroni*, Roma, Tipografia del Ministero degli Affari Esteri, 1973.
- 21 P. Quaroni, *Il mondo di un ambasciatore*, Milano, Ferrò, 1965, p. 103.
- 22 M. Conciatori, *Composizione ed orientamenti del corpo diplomatico italiano nel periodo 1943-1950*.
- 23 B. Arcidiacono, "L'Italia fra sovietici e anglosassoni: la missione di Pietro Quaroni a Mosca (1944-1946)", in E. Di Nolfo, R.H. Rainero et B. Vigezzi (sous la direction de), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1945-50)*, Milano, Marzoni, 1988, pp. 93-121.
- 24 M. Toscano, "La ripresa delle relazioni diplomatice fra l'Italia e l'Unione Sovietica nel corso della seconda guerra mondiale", in *Pagine di storia diplomatice contemporanea*, p. 342. Voir également E. Di Nolfo, *La repubblica delle speranze e degli inganni. L'Italia dalla caduta del fascismo al*

- 25 M. Conciatori, *Composizione ed orientamenti del corpo diplomatico italiano nel periodo 1943-1950*.
- 26 *Ibid.*
- 27 N. Kogan, *La politica estera italiana*, pp. 147-48.
- 28 Adrians (P. Canali), *Alcide De Gasperi nella politica estera italiana (1944-1953)*, pp. 15-16.
- 29 P. Quaroni, *La diplomazia*, dans AA.VV., *Inchiesta sulla politica estera italiana*, Milano, Leica, 1970, p. 97.
- 30 Voir A. Sterpellone, *Venti anni di politica estera italiana*, in M. Bonanni (a cura di), *La politica estera della repubblica italiana*, p. 183 ; A. Canavero, "Tommaso Gallarati Scotti and his role in Italian Foreign Policy after World War II", *The Journal of Italian History*, volume 2, N° 1, Spring 1979, pp. 32-51 (p. 35).
- 31 M. Lucifoli, *Palazzo Chigi: anni roventi. Ricordi di vita diplomatice italiana dal 1933 al 1948*, Milano, Rusconi, 1976, pp. 184 sq.
- 32 Ministero degli Affari Esteri, *Elencchi del personale*, cité par M. Conciatori, *Composizione ed orientamenti del corpo diplomatico italiano nel periodo 1943-1950*.
- 33 Voir N. Carandini, "Diario 1944-45", *Nuova Antologia*, octobre-décembre 1982 et avril-juin 1983.
- 34 Voir L. Zeno, *Ritratto di Carlo Sforza*, p. 260.
- 35 Voir A. Varsoni, *Gli alleati e l'emigrazione democratica antifascista*, Milano, Sansoni, 1982.
- 36 A. Tarchiani, *Dieci anni tra Roma e Washington*, Milano, Mondadori, 1955, p. 12.
- 37 Voir à ce propos A. Varsoni, *Gli alleati e l'emigrazione democratica antifascista*, pp. 199 sq.
- 38 E. Serra, *La diplomazia italiana e la ripresa dei rapporti con la Francia (1943-1945)*, Milano, 1985 ; P. Guillen, "Les Relations franco-italiennes de 1943 à 1949", *Revue d'histoire diplomatique*, janvier-juin 1976, pp. 34-44.
- 39 P. Nenni, *Tempo di guerra fredda. Diari 1943-1956*, Milano, Sugarco, 1981, p. 180.
- 40 M. Lucifoli, *Palazzo Chigi: anni roventi. Ricordi di vita diplomatice italiana dal 1933 al 1948*, pp. 202 sq.
- 41 Le 12 octobre, les ambassadeurs Tarchiani, Carandini et Saragat ont un entretien avec De Gasperi à propos de la nomination de Nenni à la tête du Palais Chigi. D'après Tarchiani, "la présence même de Nenni aux Affaires étrangères, bien qu'éphémère, dérangeait et compliquait la position du gouvernement de Rome par rapport aux problèmes nationaux, européens et mondiaux". A. Tarchiani, *Dieci anni tra Roma e Washington*, pp. 114-15.
- 42 P. Nenni, *Tempo di guerra fredda. Diari 1943-1956*, notamment 15 et 19 octobre 1946, pp. 286-87.
- 43 A. Canavero, "Tommaso Gallarati Scotti and his role in Italian Foreign Policy after World War II", *The Journal of Italian History*, volume 2, N° 1, Spring 1979, p. 39.
- 44 A. Tarchiani, *Dieci anni tra Roma e Washington*, Milano, Mondadori, 1955, pp. 118 et 126.
- 45 M. Lucifoli, *Palazzo Chigi: anni roventi. Ricordi di vita diplomatice italiana dal 1933 al 1948*, p. 223.
- 46 L. Zeno, *Ritratto di Carlo Sforza*, p. 451.
- 47 M. Lucifoli, *Palazzo Chigi: anni roventi. Ricordi di vita diplomatice italiana dal 1933 al 1948*, pp. 212 sq.
- 48 A. Canavero, "Tommaso Gallarati Scotti and his role in Italian Foreign Policy after World War II", *The Journal of Italian History*, volume 2, N° 1, Spring 1979, pp. 39-40.
- 49 L. Zeno, *Ritratto di Carlo Sforza*, p. 273.
- 50 P. Quaroni, *La diplomazia*, dans AA.VV., *Inchiesta sulla politica estera italiana*, p. 105.
- 51 Voir L. Villari, *Affari Esteri 1943-45*, Roma, Spineti, 1948, pp. 288 sq.
- 52 M. Conciatori, *Composizione ed orientamenti del corpo diplomatico italiano nel periodo 1943-1950*.

54 Source ministère des Affaires étrangères, *Etats du personnel, 1958*, cité par N. Kogan, *La politica estera italiana*, p. 165.

55 *L'Unità*, 20 gennaio 1946.

56 E. Serna, *La burocrazia nella politica estera italiana*, p. 89.

L'Unità, 20 gennaio 1946. Il ministro delle Relazioni Esterne, Alcide De Gasperi, aveva appena varato il suo governo e si era impegnato a una politica di apertura verso tutti i paesi. In questo contesto, il ministro delle Relazioni Esterne, Alcide De Gasperi, aveva appena varato il suo governo e si era impegnato a una politica di apertura verso tutti i paesi. In questo contesto, il ministro delle Relazioni Esterne, Alcide De Gasperi, aveva appena varato il suo governo e si era impegnato a una politica di apertura verso tutti i paesi.

La burocrazia italiana, in particolare quella che si occupava delle relazioni internazionali, era in uno stato di confusione. Le procedure erano antiquate e inefficienti, e c'era una mancanza di comunicazione tra i diversi dipartimenti. Questo era un problema che si era accumulato nel corso degli anni, e che ora si presentava in modo acuto.

Il ministro delle Relazioni Esterne, Alcide De Gasperi, aveva appena varato il suo governo e si era impegnato a una politica di apertura verso tutti i paesi. In questo contesto, il ministro delle Relazioni Esterne, Alcide De Gasperi, aveva appena varato il suo governo e si era impegnato a una politica di apertura verso tutti i paesi.

La burocrazia italiana, in particolare quella che si occupava delle relazioni internazionali, era in uno stato di confusione. Le procedure erano antiquate e inefficienti, e c'era una mancanza di comunicazione tra i diversi dipartimenti. Questo era un problema che si era accumulato nel corso degli anni, e che ora si presentava in modo acuto.