

STUDI E DOCUMENTI IAI

2152

EE/4

(Febbraio 1968)

LE PROSPETTIVE DELLA COOPERAZIONE EUROPEA NEI  
RAPPORTI EST-OVEST : LA POLITICA ITALIANA VERSO  
I PAESI DELL'EUROPA ORIENTALE

di

Antonio Armellini

I S T I T U T O   A F F A R I   I N T E R N A Z I O N A L I  
Viale Mazzini 88 - R O M A

## P R E M E S S A

Questo lavoro vuole essere rivolto, più che alla ricerca di risposte conclusive, alla formulazione dei principali problemi della cooperazione est-ovest, colti sotto l'angolo vi suale italiano e nel corso del loro divenire.

In armonia con questa impostazione, abbiamo ritenuto opportuno adottare una tripartizione schematica della materia, secondo le tre direttrici fondamentali politica, economica e culturale. Contemporaneamente, abbiamo rinunciato ad una vera e propria conclusione, in funzione del carattere problematico del lavoro, che vuole lasciare al lettore la libertà di trarre le proprie deduzioni.

LE PROSPETTIVE DELLA COOPERAZIONE EUROPEA NEI RAPPORTI EST-  
OVEST : LA POLITICA ITALIANA VERSO I PAESI DELL'EUROPA ORIENTALE

---

CAPITOLO I : IL QUADRO POLITICO

1) Questioni generali; 2) Bilateralismo e multilateralismo; 3) Il partito comunista; 4) La posizione dei singoli Paesi; alcuni casi particolari (Jugoslavia e Romania)..... pag. 3

CAPITOLO II : I RAPPORTI ECONOMICI

1) Questioni generali; 2) Gli strumenti: gli accordi commerciali; 3) segue, gli strumenti: l'assistenza finanziaria; 4) segue, gli strumenti: gli accordi di collaborazione economica, industriale e tecnica; le rappresentanze commerciali all'estero; 5) La posizione dei singoli Paesi: la Jugoslavia; 6) segue: la posizione dei singoli Paesi: l'URSS e gli altri Paesi dell'area socialista; 7) segue: la posizione dei singoli Paesi: l'assistenza finanziaria..... pag. 8

CAPITOLO III : LA POLITICA CULTURALE

1) Il quadro generale: cultura "classica" e cultura "moderna"; 2) Gli strumenti: gli accordi di collaborazione culturale e scientifica; 3) segue: gli strumenti: gli Istituti di Cultura; 4) segue: gli strumenti: le borse di studio e gli altri programmi-scambio. Gli accordi di cooperazione tecnica e scientifica..... pag. 20

---

## CAPITOLO I

### IL QUADRO POLITICO

1) L'affermazione dinamica del concetto di distensione costituisce il punto fondamentale dell'evoluzione dei rapporti est-ovest in questi ultimi anni. Tale processo si pone infatti come la matrice essenziale, sia pure in una prima e forzatamente generica approssimazione, del progressivo aumento dell'intercambio socio-politico ed economico fra i due blocchi, grazie al superamento di posizioni ormai radicate, e che l'esperienza della guerra facevano apparire inamovibili.

La politica italiana, come è ovvio, va collocata in questo quadro, che deve essere tenuto presente come base per qualsiasi successivo discorso.

Ad una prima analisi, sembra subito possibile affermare come lo svolgersi della politica italiana verso i Paesi dell'Europa Orientale sia caratterizzato da una componente di maggiore elasticità (rispetto alle altre Potenze Occidentali), che ci sembra della massima importanza. L'Italia, grazie alla sua posizione di Potenza di media importanza sul piano europeo, si presenta al dialogo con l'Est priva di quei problemi che costituiscono per altre nazioni un ostacolo non indifferente: l'Italia in altre parole non ha una Berlino, nè ha più problemi di riconoscimento di frontiere, o altri di paragonabile entità. Di certo, l'importanza di tale elemento non va sopravvalutata, chè i problemi della politica europea nei confronti dell'Est sono ben presenti, ed esercitano un peso assai rilevante attraverso il gioco delle alleanze e dei blocchi; quello che qui si vuol dire è che tali problemi interessano sì l'Italia e ne condizionano la politica ma non rappresentano per essa questioni di natura diretta. Tali affermazioni possono apparire più chiare quando si pensi che il superamento della guerra fredda ha richiesto una modifica di posizioni, essenzialmente ad opera delle maggiori potenze: l'Italia, che si è trovata nella situazione di dovere non già operare tali rinunce, quanto piuttosto di doverle implementare o, al massimo, tentare di indirizzare, è venuta perciò a godere di una posizione di particolare vantaggio.

In conclusione quindi, sembra possibile comprendere ed accettare l'affermazione secondo cui: "il fatto ...che l'Italia sia sinceramente leale al proprio ordine sociale ed ideologico, ed alle proprie alleanze, ha contribuito ad estendere questi ponti (verso l'Est N.d.A.) non a diminuirli o a indebolirli" (1).

2) La politica italiana verso i Paesi dell'Est Europeo si esplica in maniera pressochè esclusiva attraverso canali bi

lateralì; sul piano multilaterale si è fatto assai poco. In tale settore la Commissione Economica per l'Europa delle N.U. svolge una ridotta attività, mentre ogni discorso relativo ad una politica comune della C.E.E. verso l'Est appare quantomeno prematuro. Non del tutto inutile deve ritenersi, infine, l'attività del Consiglio d'Europa, pur tenendo presenti i limiti connessi alla struttura stessa dell'organismo, che offre una piattaforma non inutile per l'apertura di contatti e sondaggi a livello non eccessivamente "impegnativo". Si tratta sempre tuttavia di fenomeni in certa misura secondari rispetto all'evoluzione primaria dei rapporti Est-Ovest, decisamente orientata, come si è detto, verso il bilateralismo.

Tutto ciò trova una sua spiegazione nella concreta realtà dei rapporti internazionali. Il quadro della politica verso i Paesi dell'Est non può considerarsi avulso in linea generale dal riferimento ai grossi problemi che hanno sin qui condizionato l'atteggiamento dei due blocchi, si chiamino essi Berlino, Oder Neisse, od altro, ed a cui abbiamo accennato in precedenza. La fine della guerra fredda ne ha senza dubbio modificato l'importanza e, forse, l'incidenza, ma non per questo è davvero possibile ipotizzarne la scomparsa, o anche soltanto prescindere in sede di analisi scientifica.

La situazione è dunque un'altra: i vecchi problemi sussistono, ma non ostacolano (o ostacolano in misura ridotta) l'evoluzione dei rapporti Est-Ovest, e ciò grazie appunto al sistema adottato, dei contatti bilaterali.

Procedendo in via di ulteriore approssimazione da quanto si è detto sinora, è possibile sostenere l'esistenza nel complesso dei rapporti Est-Ovest di un "livello consolidato di contrasto", in cui vengono compresi i punti di frizione "storici", ed aldilà del quale ogni contatto diviene difficile. Il ricorso allo strumento multilaterale, per la sua connotata complessità ed evidente maggiore "impegnatività", rende inevitabile il raggiungimento di questo "livello consolidato", mentre questi inconvenienti non si presentano, o si presentano in misura molto minore, qualora ci si limiti ad approcci bilaterali. Ecco quindi che questi ultimi possono considerarsi non solo come la risultante attuale di compromessi e situazioni di fatto, ma anche come la linea di azione più costruttiva per il futuro: essi consentono infatti alle parti di dedicarsi all'esame di problemi concreti e di interesse immediato, lasciando nello sfondo l'analisi delle questioni di carattere generale, importanti certo ma, proprio perchè "consolidate", in certo senso differibili, cosa questa che si porrebbe come assai più problematica in un contesto multilaterale.

3) Conclusasi la parentesi indonesiana, l'Italia è tornata a contare il partito comunista numericamente più forte al

l'esterno dell'area socialista. Appare quindi ragionevole la domanda relativa all'effettiva influenza del partito sul piano della "decision-making" politica all'interno, nel complesso dei rapporti con l'Est europeo.

Qualche anno fa, prima della conclusione della guerra fredda, l'influenza del partito comunista italiano costituiva uno degli spauracchi preferiti dalla stampa conservatrice, contraria ad ogni apertura, sia pure di carattere esclusivamente commerciale, nei confronti del mondo socialista. Si sosteneva che ogni tentativo di incrementare i contatti con il blocco orientale avrebbe finito coll'essere interpretato come un segno di debolezza della compagine governativa e di minore impegno anti-comunista, e si sarebbe tradotto quindi inevitabilmente in un vantaggio gratuito per il P.C.I. Vi fu anche un giornale (Il Borghese) che condusse una lunga campagna per dimostrare come, essendo tutto l'import-export con i Paesi dell'Est controllato da società commerciali di proprietà del P.C.I., ogni operazione in tal senso avrebbe finito col fornire oltretutto un non indifferente vantaggio finanziario a quest'ultimo.

Oggi la situazione appare diversa, e preclusioni del tipo ricordato non esercitano che una assai scarsa suggestione. L'influenza del P.C.I. sull'andamento dei rapporti commerciali e politici con i Paesi dell'Est appare del tutto neutra: al massimo, può dirsi che l'apertura di istituzioni culturali del tipo dell'Associazione Italia-URSS ha favorito un certo sviluppo sul piano culturale, fornendo nel contempo utili punti di contatto e di incontro in altri settori. Questa opinione appare più o meno unanimemente condivisa dagli operatori "tecnici" della politica estera italiana.

4) Posto quanto detto in precedenza a mo' di premessa generale, è necessario procedere ad alcune precisazioni: è ovvio infatti che le definizioni di "blocco socialista" o di "politica italiana verso i Paesi dell'Est" appaiono eccessivamente generiche ed approssimative, e non comprendono la concreta realtà di tali rapporti, che si svolgono necessariamente lungo linee differenziate. I singoli Paesi dell'area socialista si presentano con una diversa rilevanza nel contesto politico italiano, e a tale difformità di situazioni corrispondono evidentemente orientamenti particolari, che cercheremo qui di cogliere nelle loro linee di maggiore interesse.

Punto fondamentale di qualsiasi politica verso l'Est è evidentemente costituito dai rapporti con l'Unione Sovietica, per motivi di preponderanza politica ma anche di dimensioni economiche. In questo settore, la posizione italiana appare favorevole: l'interscambio con l'URSS costituisce di gran lunga la percentuale maggiore di quello con i Paesi dell'area socialista, e le recenti operazioni del tipo FIAT hanno conferma

to la sostanziale validità di ulteriori progetti di penetrazione sul piano economico. Sotto il profilo politico, l'assenza di particolari punti di frizione diretti contribuisce a facilitare i rapporti, che si svolgono (pur tenendo presenti tutte le limitazioni cui abbiamo fatto cenno nei numeri precedenti) senza grandi difficoltà.

Per quanto concerne gli altri Paesi dell'area socialista, assai spesso la presenza di divergenze di natura politica (di carattere specifico e diretto, questa volta) ha contribuito ad ostacolare la normale evoluzione dei reciproci rapporti, che la situazione economica avrebbe altrimenti giustificato. Valga per tutti l'esempio della Cecoslovacchia, in cui il persistente rifiuto di sospendere le emissioni radiofoniche in lingua italiana di Radio Praga ha bloccato per anni qualsiasi negoziato concreto mentre, in seguito al raggiungimento di un accordo in tal senso negli ultimi tempi, le prospettive sono rapidamente migliorate. Appare evidente da quanto detto, come assai spesso ci troviamo dinanzi ad ostacoli diretti sì, ma in certa misura superabili in quanto in assoluto secondari; si tratta di difficoltà ereditate da situazioni politiche o di fatto ormai superate, e che la pressione stessa della convenienza economica e politica in senso lato contribuiscono ad eliminare (come appunto nel caso citato della Cecoslovacchia).

Un breve discorso a parte meritano la Jugoslavia e la Romania. Per quanto concerne la prima, i problemi di frontiera e la questione giuliana, il cui peso si era rivelato per il passato determinante, appaiono oggi in massima parte superati ed esercitano un'influenza ridotta. Sussistono ancora alcuni problemi, quali quelli della concorrenza fra i porti di Trieste e Rjeka e della definizione dei limiti territoriali di pesca, che potrebbero rivelarsi esplosivi, ma ad essi sembra opporsi una volontà politica decisamente orientata verso il superamento, per quanto possibile, dei contrasti.

Il particolare pragmatismo economico di questo Paese ha consentito inoltre forme di compartecipazione diretta che hanno preceduto di diversi anni quelle ora in discussione in altri Paesi, e che hanno incontrato l'interesse dell'industria italiana. Da ultimo, allo scopo di inquadrare meglio l'attuale fase dei rapporti italo-jugoslavi, basterà ricordare come quest'ultimo sia l'unico Paese dell'area socialista con cui sia stato raggiunto un accordo relativo all'eliminazione, su base di reciprocità, dei visti consolari per il traffico turistico.

Per la Romania, il discorso appare diverso. In realtà, la posizione di indipendenza politica assunta da questo Paese si è concretata in una serie di interessanti aperture anche sul piano economico, di cui diversi gruppi italiani hanno tratto vantaggio. Il problema è e resta tuttavia eminentemente politico: il nazionalismo rumeno costituisce infatti una evi-

dente attrattiva per qualsiasi politica di tipo "gollista" da parte occidentale, non tanto sul piano di una politica di potenza "indipendente" a medio livello, quanto su quello della reciproca attrazione e, per così dire, assistenza.

I rapporti italo-rumeni costituiscono quindi un interessante indicatore per quanto concerne l'effettiva consistenza delle tendenze "micro-golliste" da alcuni rilevate nell'attuale corso della politica italiana. Questa interpretazione non sembra tuttavia a nostro avviso trovare riscontro nei fatti, chè anzi tutte le aperture effettuate negli ultimi tempi (alcune, specie sul piano culturale, veramente notevoli) sono state di provenienza rumena, il che, se da un lato potrebbe confermare la validità del rapporto esposto in precedenza, con sentirebbe dall'altro di escludere ogni tendenza in tal senso da parte italiana.

L'esempio rumeno rimane con tutto ciò interessante, ed è senz'altro possibile affermare come l'evoluzione futura dei nostri rapporti con tale Paese potrà considerarsi come un termometro assai attendibile dell'eventuale affermarsi di tendenze "nazionali" nella politica estera italiana (2).



## CAPITOLO II

### I RAPPORTI ECONOMICI

1) Il progressivo rafforzamento della posizione commerciale italiana nei confronti dei Paesi dell'Est ha trovato nell'azione del potere politico uno stimolo concreto e abbastanza lungimirante. Senza limitarsi al puro e semplice raggiungimento di obiettivi mercantili, i Governi succedutisi negli ultimi quindici anni sembrano avere impostato la propria azione nella prospettiva più ampia della distensione e della collaborazione internazionale.

Profondamente mutato appare altresì l'atteggiamento del settore industriale. Dietro la spinta dell'azione di rottura condotta negli anni passati da alcuni grossi complessi industriali di Stato (ed in modo particolare dell'ENI), il mondo imprenditoriale italiano è andato mostrando un interesse crescente verso i Paesi dell'Europa Orientale, in un processo che non riguarda esclusivamente i grossi "trusts", ma interessa sempre più operatori di medie e talvolta piccole dimensioni. Le preclusioni ideologiche del passato hanno ceduto il passo a considerazioni di convenienza economica, dettate dalla assai favorevole struttura di questi mercati.

L'influenza di questi elementi ha consentito alla politica commerciale italiana il raggiungimento di risultati oltremodo positivi, e tali da lasciare stupito più di un osservatore.

Il costante incremento della percentuale italiana nelle esportazioni mondiali di manufatti (che è passato dal 4% nel 1958 al 7% nel 1965) sembra dovuto in larga misura alla componente dei Paesi del blocco socialista. Se è vero infatti che tali scambi rappresentano tuttora appena l'1% dell'inter-scambio globale italiano, è del pari innegabile che questo settore appare come quello in più rapido sviluppo ed il più ricco di potenzialità espansive.

Ancor più favorevole appare il rapporto con le nazioni dell'Europa Occidentale: per quanto concerne l'entità complessiva degli scambi con i Paesi dell'Europa Orientale, l'Italia è preceduta stabilmente solo dalla Germania Federale, mentre si alterna con la Gran Bretagna al secondo posto, e supera la Francia complessivamente di circa il 40%. Più in particolare, le esportazioni italiane occupano, nei confronti del resto dell'Occidente, il primo posto nel commercio con l'estero della Jugoslavia e della Bulgaria, il secondo posto (dopo la Germania Federale) in quello della Romania, mentre per quanto concerne la Polonia e l'Unione Sovietica, l'Italia e la Gran Bretagna si alternano al secondo posto. L'importanza di tale posizione, già di per sé ragguardevole, potrà apparire

più chiara quando si ponga mente alla circostanza che il potenziale produttivo italiano appare circa la metà di quello della Germania Federale e della Gran Bretagna, ed è meno di 1/10 di quello americano.

I motivi di questo successo vanno ricercati innanzitutto ed in linea più generale, nell'influenza delle trasformazioni che, nell'ambito della politica economica, hanno subito e vanno subendo i Paesi del blocco socialista. Il progredire dei piani di industrializzazione accelerata impostati nel passato ha fatto venire alla luce alcune distorsioni strutturali e modifiche nella domanda così dei beni di consumo come di investimento, che hanno fatto sentire più viva l'esigenza di una certa ristrutturazione nel settore dell'offerta, sulla base di una maggiore produttività ed economicità degli investimenti, e dell'ammodernamento tecnologico ed aziendale.

Tutto ciò ha favorito una maggiore elasticità nella conduzione economica, con il decentramento dell'apparato decisionale, accompagnato dal riferimento ad indici non più quantitativi, ma di utilità, rapportati cioè al concetto di profitabilità, ed infine all'adozione di un sistema dei prezzi (in URSS, Cecoslovacchia ecc.) più elastico e rispondente alle effettive esigenze del mercato.

Sussiste quindi oggi, una maggiore facilità di procedere all'allacciamento di relazioni economiche stabili con i Paesi dell'area capitalista, mentre il superamento delle rigidità politiche e strutturali del passato ha favorito la penetrazione delle esportazioni occidentali, la cui maggiore competitività sul piano tecnico appare difficilmente contestabile, specie per quanto attiene al settore dei macchinari e della produzione tecnologica.

Tali considerazioni consentono tuttavia sì di spiegare l'espansione degli scambi verificatisi in questi ultimi anni con i Paesi dell'Est, e giustificano previsioni ottimistiche per il futuro, ma appaiono nel contempo di carattere generale, sì da attagliarsi alla totalità dei Paesi Occidentali, senza esaurire di per sé le ragioni del successo italiano.

In realtà, tale spiegazione va ricercata in motivi di carattere specificatamente tecnico. In primo luogo, è necessario tenere presente l'esistenza di un favorevole rapporto di complementarietà fra l'economia italiana e quella dei Paesi dell'Est Europeo, esportatori soprattutto di materie prime, prodotti agricoli e derrate alimentari, ed importatori di prodotti industriali finiti e di beni strumentali, e cioè di prodotti ad alto valore aggiunto. In secondo luogo, è da tenere presente come tali Paesi siano dotati di adeguate possibilità di pagamento, superiori ad esempio a quelle della maggior parte dei Paesi in via di sviluppo. Da non sottovalutare infine, la attività dei nostri operatori economici e l'esistenza di favorevoli condizioni politiche, cui abbiamo fatto riferimento nel

capitolo precedente, che influenzano favorevolmente la linea di condotta governativa. Un ultimo accenno meritano le categorie degli operatori "tecnici" della politica commerciale, facenti capo ai Ministeri degli Esteri e del Commercio Estero, ed all'ICE.

La tabella qui riportata documenta l'evoluzione degli scambi con i Paesi dell'Europa Orientale negli anni '60. (3)

SCAMBI DELL'ITALIA CON I PAESI  
EUROPEI A COMMERCIO DI STATO

(valori in miliardi di lire)

	Intercambio complessivo	Importazioni italiane	Esportazioni italiane	Saldo per l'Italia
1960	389	216	173	- 43
1961	462	239	223	- 16
1962	484	267	217	- 50
1963	605	367	238	-129
1964	595	315	280	- 35
1965	660	364	296	- 68
1966	757	423	334	- 69
1967 (*)	477	265	212	- 53

(\*) Primi sei mesi

Dall'analisi dei dati suesposti appare evidente la tendenza ad un progressivo aumento dell'interscambio complessivo, mentre il permanere di una bilancia commerciale passiva consente un maggior margine di acquisti in Italia da parte dei Paesi del blocco socialista. L'incidenza del saldo negativo deve considerarsi tuttavia meno rilevante di quanto non appaia a prima vista, a causa dell'impiego di valori non omogenei nel calcolo statistico (prezzi c.i.f. per le importazioni e f.o.b. per le esportazioni). In secondo luogo, ogni valutazione al riguardo non può prescindere dal riferimento alla struttura merceologica dell'interscambio, particolarmente vantaggiosa per l'Italia, che si pone (come abbiamo ricordato) come esportatrice di beni ad assai elevato valore aggiunto ed importatrice di materie prime ed agricole.

Il prevalere nella fase attuale della tendenza verso forme di collaborazione industriale di vasta portata, oltre ad autorizzare a sua volta la previsione di una certa diminuzione

del disavanzo negli anni avvenire, assume infine una particolare rilevanza. Le operazioni commerciali di questo tipo concluse negli ultimi tempi (e di cui parleremo più a lungo in seguito), possono considerarsi come l'archetipo fondamentale, o quantomeno lo stimolo, di un nuovo assetto futuro degli scambi.

A questo punto, ci sembra necessario fare riferimento ad alcune incognite e, prima fra tutte, a quella rappresentata da una possibile maggiore partecipazione americana. L'interscambio USA-URSS è andato aumentando in questi anni, ma è evidente che lo sforzo sostenuto sinora dagli Stati Uniti sui mercati dell'Europa Orientale non può considerarsi insuscettibile di sostanziali intensificazioni. Una massiccia campagna di penetrazione potrebbe seriamente compromettere la posizione degli altri Paesi europei, privi di un apparato tecnologico ed aziendale quantitativamente e qualitativamente paragonabile; per di più, dando per risolti i problemi di grave contrasto che si pongono nella fase attuale (e cioè, soprattutto, il Vietnam), la attrattiva sul piano politico di una serie di accordi con gli USA potrebbe apparire assai consistente per l'Unione Sovietica. Nessuna previsione assoluta è possibile al momento attuale, ma il problema esiste e va tenuto ben presente.

La soluzione andrebbe ricercata forse in un contesto europeo, peraltro ancora di là da venire. Tale considerazione ci porta ad un'ultima notazione: l'intero apparato della politica commerciale italiana verso i Paesi dell'Est appare vincolato temporalmente all'elaborazione dello schema di politica commerciale comune della CEE, previsto dal Trattato di Roma per il 1969. Per quella data, gli accordi commerciali stipulati dall'Italia cesseranno di avere vigore, sì che al quadro "nazionale" sin qui esposto dovrà necessariamente sostituirsi un approccio collettivo.

Questa circostanza si è posta alla base della condotta seguita dal nostro Paese nella fissazione dei limiti e delle direttive della nostra politica commerciale: a partire dal 1969 quindi, dovrà spettare alla C.E.E. (sempre che ciò sia possibile) fissare le direttrici della politica commerciale dei sei Paesi, in un contesto che, per la sua stessa natura "collettiva", apparirà per forza di cose (e sia pure in certa misura) diverso da quello in cui si sarà inquadrata sino a quella data la politica commerciale italiana nei confronti dei Paesi ad economia di Stato dell'Est Europeo.

2) Fra tutti gli strumenti che la politica economica prevede al fine di consentire un'organica disciplina degli scambi, gli accordi commerciali rivestono una posizione di assoluta preminenza. Gli accordi stipulati dal Governo italiano, ad opera del Ministero degli Affari Esteri e del Ministero del Commercio Estero, provvedono alla regolamentazione degli scam-

bi con i singoli Paesi firmatari sulla base di formule diverse, con la fissazione di date di scadenza variabili e l'inserzione di clausole particolari di natura "ad hoc".

Il progressivo aumento dell'interscambio con i Paesi dell'Europa Orientale sembra aver raggiunto peraltro un "limite fisico", oltre il quale non è possibile individuare ulteriori possibilità di sviluppo. Tale situazione ha contribuito a dimostrare l'insufficienza del metodo tradizionalmente seguito per la regolamentazione degli scambi, mentre si è venuta facendo sempre più urgente la ricerca di nuove soluzioni, al fine di non compromettere la posizione di vantaggio sin qui conseguita dall'Italia nei confronti degli altri Paesi industrializzati e di favorire l'espansione e differenziazione futura degli scambi sotto il profilo qualitativo.

Sino allo scorso aprile il criterio di fondo appariva imperniato (con l'eccezione della Jugoslavia) sul riferimento ad una base essenzialmente contingentale. Le esportazioni dei paesi dell'Est sul mercato italiano, erano regolate dalla nostra Tabella B Import (una lista negativa che si riferisce a 967 posizioni doganali - sulle 4,800 voci previste dalla tariffa doganale comune C.E.E.-di cui 833 afferenti il settore industriale e 134 quello agricolo), integrata da liste contingentali concordate con i singoli Paesi interessati.

Le accennate carenze riscontrate in tale sistema hanno condotto tuttavia nel corso degli ultimi mesi, all'adozione di provvedimenti di sostanziale liberalizzazione nei confronti di diversi Paesi. Di essi ci riproponiamo una analisi dettagliata nei prossimi numeri; quello che interessa in questa sede è chiarire nei loro aspetti generali i fondamenti essenziali della questione.

Il problema della liberalizzazione dei traffici con l'Europa Orientale ha costituito uno dei temi principali di questi ultimi anni, specie in seguito alla decisa azione intrapresa in questo senso da alcuni Paesi occidentali, fra cui la Germania, il Belgio, l'Olanda, i Paesi Scandinavi e la Francia, i quali tutti hanno, pur se in diversa misura, proceduto all'eliminazione delle restrizioni quantitative gravanti su rilevanti porzioni del proprio interscambio con i Paesi dell'Est.

Tale evoluzione ha suscitato non poche perplessità nel nostro Paese, e da più parti si è sostenuto come la rinuncia a misure contingentali apparisse ben lungi dal potersi considerare come una specie di "scorciatoia" verso un rapido e sostanzioso incremento nel volume degli scambi. Le accuse di "feticismo liberalizzatore" sollevate da alcuni settori hanno finito col non trovare conferma nella realtà effettiva dell'andamento dei rapporti economici, sì che i provvedimenti decisi lo

scorso aprile hanno finito con l'apparire come inevitabili. In certezze ancora sussistono, sì che tali misure di liberalizzazione sono state adottate in via sperimentale, ed assoggettate alla possibilità di operarne la revoca mediante semplice atto amministrativo ogniqualvolta le condizioni del mercato dovessero richiederlo, ma è indubbio che esse hanno tracciato chiaramente la via per il futuro.

Attuando una progressiva liberalizzazione degli scambi, l'Italia ha pienamente adeguato la propria disciplina a quella che si è andata man mano evolvendo nel corso degli ultimi due anni nei maggiori Paesi esportatori dell'area occidentale; è stata così grandemente ridotta l'alea di un possibile "scavalcamento" competitivo dell'Italia nel prossimo futuro. Perdipiù, i provvedimenti adottati sembrano aver corrisposto, pur se in certa misura, alle esigenze di una maggiore penetrazione e diversificazione delle esportazioni sul mercato italiano messe in mostra dai Paesi dell'Est europeo, e hanno consentito il superamento di quei limiti fisici all'ampliamento dell'interscambio, che il sistema precedentemente in vigore aveva dimostrato di aver ampiamente raggiunto. Da ultimo, non deve sottovalutarsi l'importanza di tali provvedimenti ai fini della possibilità di una maggiore - pur se sempre limitata - omogeneizzazione delle strutture economiche dei due blocchi, alla luce dei fermenti evolutivi messi in mostra da alcuni Paesi socialisti, e dell'interesse da essi dimostrato verso il funzionamento degli organismi internazionali preposti alla disciplina degli scambi e dei problemi tariffari (intendiamo qui riferirci in special modo al GATT e al "Kennedy Round").

3) L'assistenza finanziaria prestata dal governo italiano al commercio con l'Europa Orientale, costituisce una funzione diretta dell'entità dell'interscambio con i singoli Paesi. Gli accordi in tale settore vengono negoziati su di una base bilaterale, alla luce dell'andamento degli scambi e delle possibilità di espansione futura.

L'importanza di tale strumento potrà apparire più evidente qualora si ponga mente alla struttura delle nostre esportazioni, che appaiono costituite per la massima parte da beni strumentali di grande impegno sul piano finanziario (stabiliimenti industriali, impianti chimici e tessili, navi, ecc.). La scarsità di mezzi di pagamento internazionalmente accettabili in possesso dei Paesi dell'Est fa dell'adozione di una politica creditizia elastica una delle condizioni fondamentali dell'aumento degli scambi.

Sotto questo profilo, la politica italiana si è dimostrata sufficientemente lungimirante.

Per quanto concerne le modalità di attuazione di ta-

li operazioni, mentre per il passato si preferiva ricorrere alla concessione di semplici "plafonds" creditizi, in questi ultimi anni, una volta constatate le deficienze insite in tale procedura, si è fatto luogo in misura preminente alla concessione di linee di credito bancario, sotto forma di crediti agli esportatori o di credito finanziario a favore delle Banche del Commercio Estero dei Paesi acquirenti.

La natura fortemente concorrenziale dei mercati dei Paesi dell'Europa Orientale, sembra giustificare senza dubbio il perseguimento di una politica creditizia generosa: in realtà, specie qualora si tenga presente quanto detto in precedenza circa la struttura dell'export italiano, appare evidente come dalla mancanza di interventi tempestivi in questo settore potrebbero facilmente derivare distorsioni nel flusso delle esportazioni, con il conseguente rischio di uno "scavalcamento" competitivo e della perdita di posizioni commerciali consolidate. Una situazione di questo genere sembrò profilarsi qualche anno fa, in seguito alla concessione da parte della Gran Bretagna e della Francia di aperture di credito del valore di circa 3000 milioni di dollari ciascuna. L'evidente pericolosità di questa mossa spinse il governo italiano a negoziare con la massima rapidità la concessione di crediti bancari agevolati per un ammontare di oltre 100 milioni di dollari, adottando così un provvedimento che si rivelò in seguito di capitale importanza, consentendo ai nostri esportatori di ottenere un quantitativo di ordinazioni superiore a quello degli altri Paesi. In quella circostanza, la scelta di tempo del nostro governo, venutosi a trovare perdipiù in posizione di "inseguitore", si rivelò particolarmente felice, ma l'esempio serve ad illustrare efficacemente l'importanza di tale strumento, non solo sotto il profilo quantitativo, ma anche sotto quello della valutazione temporale e della corretta analisi della struttura dei mercati.

4) Prima di concludere questa breve rassegna degli strumenti di politica commerciale impiegati dall'Italia allo scopo di favorire l'incremento degli scambi con i Paesi dell'Est, ci sembra opportuno menzionare gli accordi di collaborazione economica, industriale e tecnica stipulati, nel periodo 1965-66, con la Bulgaria, la Polonia, la Romania, l'Ungheria e l'URSS. Tali accordi appaiono ancora nella fase preliminare, anche se hanno già avuto inizio le prime riunioni delle Commissioni Miste incaricate di darvi esecuzione. Essi si propongono di sfruttare al massimo il rapporto di complementarietà esistente fra i Paesi firmatari, ed appaiono della massima importanza al fine di favorire l'apertura di nuovi canali di scambio e, soprattutto, di promuovere una sempre più accentuata differenziazione dei traffici, di capitale importanza per ogni sviluppo futuro.

Indubbiamente, qualsiasi valutazione complessiva deve considerarsi prematura: il lavoro svolto dalle Commissioni Miste si è limitato sinora a questioni di carattere organizzativo e di indirizzo generale, mentre spetterà agli istituendi gruppi di lavoro misti di approfondire l'analisi dei problemi concreti.

Infine, è necessario ricordare l'attività di osservazione e di studio dei mercati svolta dagli uffici commerciali delle Ambasciate e dall'ICE, cui si contrappongono le rappresentanze diplomatiche e gli uffici commerciali dei Paesi dell'Est nel nostro Paese. L'utilità di tali organismi non può essere messa in discussione, e un ampliamento delle loro funzioni appare auspicabile, sulla base del consueto principio della reciprocità interpretato, come è evidente, con la necessaria elasticità, al fine di favorire l'adattamento a condizioni particolari.

Esaurita con ciò questa breve premessa di carattere generale, ci sembra opportuna una breve analisi della posizione commerciale italiana nei singoli Paesi del blocco socialista.

5) Per quanto concerne la Jugoslavia, la posizione italiana appare senza dubbio assai favorevole. La composizione dei contrasti di frontiera ha permesso l'instaurazione di rapporti di cordiale ed assai fattiva collaborazione anche sul piano economico, sì che l'Italia occupa oramai da anni il primo posto per quanto concerne l'ammontare complessivo dell'interscambio con la Jugoslavia, superando persino l'Unione Sovietica nonchè, ed in misura assai maggiore, le altre Nazioni occidentali. A tale situazione di privilegio corrisponde inoltre il permanere di un saldo commerciale pressochè costantemente attivo, grazie al perseguimento da parte della Jugoslavia di una massiccia politica di acquisti sul mercato italiano.

Di certo, non deve sottovalutarsi a questo proposito l'importanza delle riforme apportate negli ultimi anni alla struttura economica di questo Paese, che hanno contribuito a conferire ad essa un carattere di maggiore elasticità ed adattabilità allo stabilimento di relazioni economiche con Paesi dotati di sistemi socio-economici diversi. Queste sono peraltro considerazioni di carattere generale, che non appaiono sufficienti a ricomprendere le cause dell'espansione degli scambi italo-jugoslavi. Esse vanno dunque ricercate in una pluralità di motivi di altra natura, che fanno sì che i rapporti italo-jugoslavi debbano considerarsi in una prospettiva in certo qual modo autonoma rispetto agli altri Paesi del blocco socialista.

In primo luogo, è necessario far riferimento alla po



litica di costante liberalizzazione promossa in questi ultimi anni dal Governo italiano, rivelatasi assai efficace, e che ha preceduto ogni tentativo effettuato in questo senso dagli altri Paesi occidentali. In seguito alla stipulazione dell'Accordo italo-jugoslavo del 1963 infatti, quest'ultima è venuta a godere, primo fra i Paesi appartenenti al blocco socialista, del regime di massima liberalizzazione per le importazioni previsto dalla nostra Tabella A Import. Tale concessione è stata mantenuta nel testo del nuovo accordo stipulato nel luglio di quest'anno, essenzialmente allo scopo di apportare alcune modifiche alla disciplina degli scambi alla luce delle implicazioni derivanti dall'accessione della Jugoslavia al GATT in qualità di membro di pieno diritto.

Non dissimile appare l'atteggiamento adottato sul piano dell'assistenza finanziaria. L'opportunità di un simile approccio appare del resto sin quasi ovvia, quando si ponga mente a quanto detto sinora, ed in particolare all'esistenza di una bilancia commerciale quasi costantemente a nostro favore. Il Governo italiano ha mantenuto una politica generosa sul piano delle assicurazioni dei crediti relativi alle nostre esportazioni di beni strumentali verso la Jugoslavia, e tali garanzie hanno raggiunto al momento attuale l'entità complessiva di 150 miliardi di lire. Per quanto attiene invece al rifinanziamento dei debiti commerciali jugoslavi, nel 1962 è stato stipulato un primo accordo per un importo globale di 43 miliardi e 750 milioni di lire, suddiviso in quattro annualità. Ad esso ha fatto seguito, nel 1965, un secondo accordo, per un ammontare globale di 28 miliardi e 125 milioni di lire, ripartiti in tre annualità.

Di particolare rilievo appare altresì l'Accordo italo-jugoslavo di cooperazione economica, industriale e tecnica, concluso nel novembre 1964. Esso si è posto come uno strumento assai idoneo al fine di favorire l'intensificazione dei contatti e delle forme di collaborazione industriale fra imprese italiane e jugoslave, promuovendo nel contempo una più accentuata diversificazione ed un aumento quantitativo dell'interscambio.

Infine, l'esistenza di forme di collaborazione consolidate ha consentito lo sviluppo di una vasta gamma di collaborazioni e partecipazioni industriali, sulla base spesso di formule che solo molti anni più tardi hanno potuto trovare applicazione negli altri Paesi dell'Est europeo.

6) La regolamentazione degli scambi commerciali con la URSS e gli altri Paesi dell'Europa orientale appare ispirata a criteri in certa misura simili, sì da giustificare una trattazione collettiva. Con tutti questi Paesi, l'Italia ha stipulato accordi commerciali poliennali a lunga scadenza, per i

quali è stata uniformemente fissata (con la sola eccezione dell'Albania) la data di scadenza del 31 dicembre 1969, per cui è prevista l'entrata in vigore della politica commerciale comune della CEE. Tali accordi prevedono inoltre la negoziazione di una serie di Protocolli annuali, al fine di consentire l'adeguamento delle disposizioni in essi contenute ad eventuali variazioni nella struttura dei mercati e nell'andamento dei traffici.

Il ricorso a tempi di scadenza lunghi ha permesso una soddisfacente armonizzazione degli interessi commerciali italiani con le esigenze connesse alle politiche di programmazione pluriennali adottate da questi Paesi. L'importanza di tali concessioni, cui il nostro Paese ha fatto ricorso per primo nell'ambito dell'area occidentale, appare assai considerevole, tanto che da alcuni si è sostenuto come gli accordi commerciali poliennali rivestono un'utilità assai maggiore di qualsiasi forma di liberalizzazione, al fine dell'incentivazione dello interscambio.

Per quanto attiene alla disciplina dei traffici, è necessario ricordare come nel corso di quest'anno si sia proceduto all'eliminazione di gran parte delle restrizioni quantitative precedentemente in vigore, e all'adozione di una politica di sostanziale liberalizzazione. Su tali questioni ci siamo comunque dilungati in precedenza, sì che non pare opportuno tornerci in questa sede. Analogamente, sarà sufficiente una semplice menzione degli accordi di collaborazione economica, industriale e tecnica stipulati con questi Paesi, che pure si pongono come strumenti assai importanti ai fini dell'incentivazione e della diversificazione degli scambi.

L'enorme potenziale industriale ed economico, nonché le stesse dimensioni geografiche, fanno senza dubbio dell'Unione Sovietica il mercato di maggior rilievo fra quelli compresi all'interno del blocco socialista. Nei confronti di questo Paese, sono state impostate negli ultimi tempi alcune iniziative industriali di vasta portata che, oltre a giustificare ottimistiche previsioni, consentono di trarre utili indicazioni circa la struttura e le probabili direttrici dell'evoluzione futura dei reciproci rapporti economici.

Intendiamo riferirci qui soprattutto alla ormai famosa "operazione FIAT", che prevede la fornitura di un impianto per automobili di tipo "FIAT 124" modificato, della capacità di circa 600.000 vetture all'anno, nonché alle trattative (con dotte soprattutto ad opera dell'ENI), relative alla costruzione di un gasdotto internazionale dall'URSS all'Italia, al fine di consentire la fornitura diretta del gas naturale sovietico. La importanza di tale progetto appare evidente, qualora si ponga mente ai problemi derivanti dal costante incremento dei consumi e dal progressivo impoverimento dei giacimenti nazionali, e

ciò senza contare l'entità delle commesse che, per quanto attiene alla realizzazione tecnica, verrebbero riservate alla Finsider. Esso appare comunque ancora in fase di elaborazione, e si profila come indispensabile un maggiore approfondimento dei problemi finanziari interessanti ambedue i Paesi in questione.

Di consistenza relativamente minore, ma non per questo di minore importanza, appaiono le trattative in corso relative ad operazioni analoghe (specie nei settori chimico, meccanico, elettronico, degli idrocarburi ecc.) con la Polonia, la Bulgaria e la Romania.

Per quanto concerne più in particolare quest'ultima, si è potuto registrare un crescente interesse da parte rumena per un più rapido incremento dell'interscambio, anche sotto forma di collaborazioni industriali di una certa entità. Tale tendenza sembra inquadrarsi nel generale processo di intensificazione degli scambi commerciali italiani con i Paesi ad economia di Stato, sì che devono ritenersi a nostro avviso infondate le affermazioni di alcuni settori, secondo cui in tale "amicizia" dovrebbe ravvisarsi il segno di nascenti deviazioni "nazionaliste" e "golliste" della nostra politica estera. Il futuro può certo riservare delle sorprese (anche se a noi appare improbabile), ma la realtà attuale non lascia di certo trasparire alcuna indicazione in questo senso.

7) Sul piano dell'assistenza finanziaria, particolarmente rilevante appare lo sforzo sostenuto nei confronti dell'Unione Sovietica. Un primo accordo venne firmato nel 1959: esso prevedeva la concessione di un "plafond" creditizio di 100 milioni di dollari, per la maggior parte ormai usufruiti e rimborsati.

Ad esso hanno fatto seguito, sulla base di trattative preliminari a livello governativo, una serie di accordi fra la Banca per il Commercio Estero sovietica ed Istituti di credito italiani, che hanno fatto salire l'esposizione creditizia italiana nei confronti dell'URSS a 300 miliardi di lire nel 1967. Più in particolare, è stato negoziato un primo credito di 70 miliardi di lire (ormai quasi integralmente utilizzato), cui ha fatto seguito un secondo, per l'ammontare di 200 miliardi di lire, destinato alla copertura delle forniture relative all'accordo FIAT.

I termini di rimborso si aggirano mediamente sugli otto anni, mentre i tassi di interesse, grazie all'intervento del nostro Tesoro, sono stati contenuti nella misura rispettivamente del 5,90% e del 5,60%.

Per quanto concerne la Polonia, sono state assunte

da parte italiana garanzie assicurative relative a forniture a pagamento dilazionato, per un ammontare complessivo di 18 miliardi di lire (nel 1967). A ciò deve aggiungersi la concessione di alcune linee creditizie a favore della "Handlowy Bank", fra cui una dell'ammontare di 34 milioni di dollari relativa alla costruzione di un impianto per la produzione di autoveicoli FIAT 1300, ed altre, di minore entità, relative ad operazioni industriali di altra natura, particolarmente nel settore chimico e delle fibre sintetiche.

Con la Bulgaria, sono stati negoziati crediti per un totale di 10 milioni di dollari, mentre le garanzie assicurative assunte dall'Italia per forniture a pagamento dilazionato assommano a 24 miliardi di lire.

Con la Cecoslovacchia, la Romania e l'Ungheria infine, il governo italiano ha assunto garanzie assicurative per forniture a pagamento dilazionato per un ammontare rispettivamente di 14, 20 e 6 miliardi di lire.

Il quadro appare complessivamente soddisfacente, e l'ammontare dell'assistenza finanziaria erogata in varie forme dal governo italiano commisurato all'andamento degli scambi. Di certo, è questo un settore in cui è assolutamente necessario prevedere eventuali sviluppi ed agire con rapidità, ad evitare ogni possibilità di "scavalcamenti" concorrenziali. Un altro punto da mettere in rilievo è quello che necessariamente l'azione governativa nella concessione di crediti appare legata agli orientamenti delle industrie operanti nel settore: ciò potrebbe giustificare certe perplessità circa la concessione di posizioni di privilegio alle grosse concentrazioni industriali, che possono contare su gruppi di pressione organizzati ed efficienti. Una simile interpretazione appare in certa misura confortata dall'analisi dei dati concreti, anche se viene negata decisamente dagli organi della pubblica amministrazione interessati, che affermano esistere potenzialità del tutto analoghe anche per operatori di medio e piccolo calibro, cui semmai farebbe difetto il necessario coraggio. E' indubbio comunque che spetta al potere politico servirsi dello strumento finanziario non già per favorire (perlomeno non intenzionalmente, o in via esclusiva) interessi settoriali di gruppi consolidati, quanto per stimolare ed indirizzare l'espansione dei traffici in direzione di scelte obiettivamente positive per lo interesse generale. Si tratta di una valutazione che deve essere compiuta a livello politico, ed a livello politico implementata, tenendo naturalmente conto dell'interesse economico preminente delle parti contraenti.

### CAPITOLO III

#### LA POLITICA CULTURALE

1) La cultura riveste un ruolo della massima importanza in ogni Paese moderno: se da un lato infatti essa ne costituisce un indice quantomai accurato e sensibile del generale sviluppo, dall'altro va sempre più assumendo una funzione di crescente rilievo nello svolgimento dei rapporti internazionali, sotto la spinta parallela e concorrente del costante progresso nel campo scientifico e tecnologico da un lato, e dell'avvento sulla scena politica di un gran numero di Paesi di nuova indipendenza dall'altro, aperti ad ogni influsso capace di favorirne un miglioramento qualitativo.

Lo scambio di informazioni tecniche e scientifiche costituisce uno strumento essenziale per lo sviluppo della ricerca, oltre che un tramite naturale per l'instaurazione di rapporti di fattiva collaborazione anche in altri settori. Il "terzo mondo" dal canto suo, appare assolutamente "vergine" sul piano culturale, ed offre possibilità vastissime di collaborazione in tutti i settori, di cui l'informazione e lo scambio culturale debbono costituire la necessaria premessa.

Alle tre direttrici della politica estera tradizionale - politica, economica, militare - se ne va oggi aggiungendo una quarta, quella culturale. E' triste considerare come, in tale contesto, il bilancio italiano debba considerarsi nettamente deficitario.

La politica culturale italiana verso i Paesi dell'Europa Orientale (così come per il resto del mondo) risente di arretratezze e carenze d'impostazione radicate: a tale proposito, appare sufficiente soffermarsi su di una analisi dei fondi che annualmente vengono destinati al settore culturale.

Nel 1966, l'Italia ha speso per i vari programmi di cooperazione culturale, compresa l'assistenza tecnica, la somma di 10 miliardi e 61 milioni di lire, pari al 17% del bilancio annuo del Ministero degli Affari Esteri, ed allo 0,13% di quello generale dello Stato. Come si vede, ci troviamo dinanzi a stanziamenti non certo generosi, che finiscono con l'apparire del tutto inadeguati rispetto a quanto allo stesso fine viene compiuto dalle maggiori Potenze occidentali.

Senza prendere in considerazione gli Stati Uniti, le cui stesse dimensioni finanziarie renderebbero priva di significato qualsiasi analisi comparativa, la Francia destina ai propri programmi culturali il 45% del bilancio del Quai d'Orsay, per un ammontare complessivo di 35 miliardi di lire per le sole relazioni culturali, cui si aggiungono 18 miliardi per i vari programmi di cooperazione "culturale e tecnica". In Gran

Bretagna, il "British Council" dispone annualmente di una somma di oltre 18 miliardi di lire, mentre i programmi di assistenza tecnica bilaterale possono contare su stanziamenti quindici volte superiori a quelli italiani.

Di certo, ad una analisi più accurata tali dati finirebbero col dimostrare abbastanza chiaramente come in buona parte le cifre spese da questi due Paesi vengano destinate a territori ex-coloniali, nei cui confronti si pone la duplice esigenza di salvaguardare sfere d'influenza consolidate, e di adempiere ad un "dovere politico-morale" di assistenza. Tuttavia, se è vero che Francia e Gran Bretagna possono trovare giustificazione e stimolo alla propria politica nella necessità di salvaguardare posizioni di privilegio politico-economico mediante il rafforzamento di "presenze" tradizionali, non basta affermare come l'Italia possa considerarsi praticamente priva di responsabilità di questo genere, per giustificare il proseguimento di una politica della lesina, chè anzi la necessità stessa di promuovere ex-novo forme di penetrazione dovrebbe spingere ad un più accentuato dinamismo. Tutto ciò trova una spiegazione nella voluta ignoranza del rapporto di connessione importantissimo che è possibile tracciare fra "cultura" ed "influenza" in senso lato.

Queste obiezioni di tipo "coloniale" finiscono del resto col cadere completamente qualora si ponga mente ad un Paese in condizioni non dissimili dal nostro, la Germania Federale. Qui, alle relazioni culturali vengono destinati ogni anno circa 35 miliardi di lire, cui devono aggiungersene altrettanti per i vari programmi di assistenza tecnica.

Ma c'è di più: mentre è possibile constatare una generale tendenza all'incremento degli stanziamenti a favore delle attività culturali, in Italia si è verificata una situazione esattamente contraria, sì che la quota percentuale del bilancio del Ministero Affari Esteri destinata alle relazioni culturali è passata dal 19% nel 1965 al 17% nel 1966.

A tali considerazioni di carattere finanziario altre debbono tuttavia aggiungersene, che investono questioni di carattere sostanziale e riflettono l'esistenza di deviazioni e storture di fondo.

Per troppo tempo l'Italia - per usare le parole del Sottosegretario Zagari - si è limitata a svolgere una semplice attività di "amministrazione culturale", senza preoccuparsi sufficientemente di impostare una idonea "politica culturale". Cosa si vuole dire con ciò? Semplicemente che l'Italia appare tuttora ancorata ad una visione tradizionale ed in certo modo "reazionaria" dei rapporti culturali, imperniata cioè in via esclusiva sui valori della cultura classica, umanistico-filosofica. In via di paradosso, è possibile affermare come proprio

la plurisecolare e preziosissima eredità del nostro Paese fini sca col porsi come una remora fortissima allo sviluppo di una presenza culturale globale dell'Italia all'estero: scuole, i-stituti di cultura e funzionari sembrano ancora oberati da un concetto di cultura che non va oltre Dante o, al massimo, Pi-randello, e non tengono nel necessario conto le implicazioni della moderna "cultura", con le sue componenti essenziali della ricerca scientifica e del progresso tecnologico.

La situazione appare dunque viziata dal permanere di un eccessivo quanto inutile snobismo intellettuale, mentre è essenziale operare una trasformazione da una presenza "di élite", indubbiamente pregevole ma priva di sufficienti attrattive sul piano contemporaneo, ad una cultura non certo "di massa" nel senso deteriore dell'espressione, quanto piuttosto al servizio di interessi più vasti, e ben conscia dell'importanza della scienza e dello sviluppo tecnologico nel mondo contempora-neo. La politica culturale italiana insomma, lungi da superate concezioni di prestigio, deve porsi come uno strumento di collaborazione e compenetrazione e, alla lunga, di vettore dire-zionale sul piano politico ed economico.

E' necessario un processo di snellimento e demistifi-cazione così nei confronti delle strutture come dell'apparato: ed è bene ricordare che demistificazione non vuole necessaria-mente significare svilimento.

Tali considerazioni rivestono un'importanza partico-lare in relazione ai Paesi dell'Europa Orientale, nei cui con-fronti il veicolo culturale si pone come uno dei mezzi più ido-nei a favorire la prosecuzione di altre forme di collaborazio-ne.

L'assenza di vincoli politici diretti deve conside-rarsi del massimo rilievo, e del resto è noto come la firma di accordi di collaborazione culturale costituisce il risultato pressochè automatico di ogni presa di contatto fra Capi di Sta-to e Ministri degli Esteri. Contrariamente all'opinione corren-te, tali accordi non sono affatto inutili nè sono condannati a restare lettera morta: adeguatamente interpretati ed implemen-tati infatti, essi si pongono come un primo importantissimo passo verso la creazione di una piattaforma di interessi comu-ni, di cui non è difficile comprendere l'importanza al fine di una estensione verso altri settori.

2) Le relazioni culturali con i Paesi dell'Europa Orien-tale si svolgono, in armonia con la tendenza generale enuncia-ta in precedenza, in maniera prevalente attraverso contatti bi-laterali. Sul piano multilaterale, l'Italia partecipa alle mag-giori organizzazioni internazionali a carattere culturale e scientifico, dall'UNESCO al Consiglio d'Europa, ma l'attività di tali organismi non sembra possa per il momento configurarsi

altro che come un utile mezzo di coordinamento ed incentivazione dei rapporti fra gli Stati membri, senza potersi sovrapporre in maniera decisa alla prassi dei rapporti diretti fra Stato e Stato.

In tale contesto, particolare rilievo assumono gli accordi governativi di collaborazione culturale e scientifica, attraverso i quali è possibile fissare univocamente i contenuti e le direttrici di sviluppo dei rapporti fra i Paesi firmatari.

Per quanto concerne l'Europa Orientale, l'Italia ha proceduto alla conclusione di accordi culturali con l'Unione Sovietica (il 9/XI/1960), la Jugoslavia (il 3/X/1960), la Polonia (il 25/III/1965), l'Ungheria (il 13/IX/1965), e la Romania (settembre 1966). Tali documenti, che presentano tutti caratteri formale e sono fatti oggetto di trattative a livello ministeriale, prevedono la creazione di Commissioni Miste, cui è demandato il compito di definire attraverso riunioni periodiche i programmi dettagliati di esecuzione e cioè, in pratica, i "regolamenti di esecuzione" degli accordi stessi. E' da notare come per gli accordi ricordati tali programmi siano stati già concordati e posti in esecuzione.

Agli accordi culturali veri e propri devono aggiungersi alcuni programmi di collaborazione culturale e scientifica, che si differenziano dai precedenti soprattutto per il carattere meno accentuatamente formale, essendo oggetto di negoziati a livello di funzionari. Essi prescindono cioè dalla conclusione di accordi governativi e provvedono in modo autonomo alla disciplina degli scambi, mediante il consueto strumento delle Commissioni Miste. Intese di questo genere sono attualmente in vigore con la Bulgaria e l'Albania.

Accordi e programmi forniscono il necessario tessuto connettivo della politica culturale nelle sue estrinsecazioni bilaterali, fissando contenuti, rapporti e funzioni fra i vari strumenti di attuazione, disciplinando il funzionamento degli Istituti di cultura, delle scuole italiane all'estero, dei programmi scambio di borsisti, di mostre, conferenze, incontri, ecc.

3) Per passare ad una analisi più dettagliata degli strumenti attraverso cui si realizza la politica culturale italiana, gli Istituti di Cultura rappresentano un aspetto tradizionale della nostra "presenza". I compiti di tali organismi vanno dall'insegnamento della lingua alla diffusione dei vari aspetti della cultura italiana, attraverso mostre, conferenze, dibattiti, ecc.

Oggi tuttavia il funzionamento degli Istituti di Cultura viene sottoposto ad un processo di revisione critica, al fine di adeguarne le caratteristiche alle esigenze di uno



scambio culturale moderno. Il problema centrale è quello di favorirne lo "slittamento" da una visione incentrata sugli aspetti aulici e tradizionali della nostra cultura verso una impostazione più moderna ed efficiente, in cui il dovuto risalto venga attribuito al settore tecnologico e scientifico. E' necessario insomma che gli Istituti di Cultura perdano la prevalente caratteristica di "santuari" della tradizione culturale classica, per assumere sempre più il ruolo di centri di penetrazione, e di tramite fra i settori più vivi della cultura in Italia e nei Paesi in cui essi operano.

Le difficoltà investono tanto le strutture come gli uomini, ed appaiono di difficile superamento. Basta un'occhiata alla distribuzione geografica degli istituti, accentrati in zone tradizionali e "di prestigio", per accorgersi di quanto poco essa abbia risentito dei mutamenti intercorsi nell'equilibrio geo-politico mondiale: il rinnovamento dovrà quindi operare in profondità.

In Europa Orientale, l'Italia mantiene attualmente tre Istituti di Cultura, rispettivamente a Belgrado, Budapest e Praga. In linea generale, è possibile affermare come lo sviluppo di rapporti di collaborazione culturale trovi in questi Paesi facile terreno nell'esistenza di affinità tradizionali, di una piattaforma culturale comune nonché, assai spesso, di rapporti di reciproca simpatia ed interesse.

Le difficoltà esistenti non vanno quindi attribuite a fattori per così dire endogeni, quanto piuttosto al prevalere di considerazioni di carattere politico: valga per tutti l'accennato caso della Cecoslovacchia e delle emissioni in lingua italiana di Radio Praga; un "incidente" che ha pregiudicato per lungo tempo il normale svolgersi dei rapporti fra i due Paesi, nonostante l'esistenza di legami ed affinità non certo occasionali.

Una breve trattazione separata merita la posizione della Romania. In questo Paese non esiste infatti alcun ufficio culturale italiano, e la situazione potrebbe sorprendere, qualora si ponga mente agli stretti rapporti che, anche sotto il profilo linguistico, corrono fra i due Paesi. Negli ultimi tempi tuttavia, si sono avuti una serie di contatti, relativi in via preminente all'apertura di un ufficio culturale italiano a Bucarest (non un istituto di cultura vero e proprio, quindi), cui farebbe seguito in via di reciprocità la riapertura dell'Accademia di Romania a Roma.

Una simile eventualità dovrebbe considerarsi della massima importanza, poichè verrebbe ad attribuire al nostro Paese una posizione di particolare privilegio: sarà sufficiente notare a tale proposito come nella capitale rumena non esistano tuttora istituzioni culturali di altri Paesi occidenta-

li, e neanche (se non andiamo errati) dell'Unione Sovietica.

Un'ultima notazione: le trattative summenzionate sembrerebbero potersi facilmente inquadrare nella più volte citata equazione "Romania=microgollismo italiano", ed appare quindi utile ricordare come l'avvio delle trattative sia stato dovuto in via esclusiva ad una iniziativa da parte romana, cui il governo italiano ha dato, come è evidente, seguito con il massimo interesse.

4) Particolare rilievo rivestono altresì i programmi scambio di borsisti, studenti e ricercatori. In linea generale, tali borse vengono concesse per la prosecuzione di studi e ricerche di carattere post-universitario, anche se va affermandosi sempre più la tendenza ad estendere la prassi della conduzione di "stages" professionali di breve durata. In particolare, accordi in tal senso sono stati raggiunti su base di reciprocità con la Polonia, ed i brevi corsi offerti hanno incontrato particolare favore presso gli ambienti interessati italiani.

L'ammontare e la durata delle borse di studio vengono fatte oggetto di negoziati bilaterali con i Paesi interessati, sulla base del principio della reciprocità. Pur senza trascurare le discipline tradizionali, specie per quanto concerne aree di interesse specifico, particolare attenzione viene dedicata alle discipline di carattere tecnico, cui viene riservata una parte assai rilevante dell'intero programma.

Da notare infine come, nel calcolo delle borse concesse ad ogni singolo Paese, si preferisca ricorrere al criterio quantitativo delle mensilità, piuttosto che a quello più rigido di semestri ed annualità, e ciò allo scopo di favorire una maggiore elasticità sotto il profilo numerico dei borsisti, onde consentire un adattamento alle esigenze di ogni singolo Paese.

Come si è già detto, il criterio fondamentale posto a base dei programmi-scambio con i Paesi dell'Europa Orientale è quello della reciprocità; tuttavia il settore appare dominato da costanti spinte espansive, soprattutto a causa dell'interesse che, in misura maggiore o minore, viene dimostrato da tutti i Paesi del blocco socialista verso una sempre maggiore intensificazione degli scambi.

I vantaggi dello scambio di borsisti appaiono evidenti anche sotto il profilo politico: in primo luogo infatti, la presenza per periodi di tempo prolungati di "élites" di studio e operatori in Italia pone le basi di un clima di fruttuosa collaborazione ad un livello selezionato, favorendo così una maggiore penetrazione anche in altri settori. Non minori appaiono gli effetti indotti: basti pensare, tanto per fare un

esempio, alla graduale semplificazione delle procedure previste per i visti consolari di entrata ed uscita, fino a poco tempo fa decisamente ostruzionistiche.

Resta da menzionare l'attività relativa allo scambio di mostre, complessi artistici, conferenzieri, e così via. Anche in questo settore le prospettive appaiono buone, e del resto il carattere di assai ridotta "impegnatività" sul piano politico di manifestazioni di questo genere, si pone come un efficace incentivo ad una costante espansione.

Da ultimo, vengono gli accordi di cooperazione tecnica e scientifica conclusi dall'Italia con i governi della Polonia (1960), della Bulgaria (1963), della Romania (1964), della Cecoslovacchia (1965), dell'Ungheria (1965) e dell'Unione Sovietica (1966) (4).

Tali accordi presentano tutti una sostanziale uniformità di impostazione, ed hanno una durata di cinque anni, anche se ne è prevista la rinnovazione tacita alla scadenza, di anno in anno. Gli scopi sono genericamente enunciati, e comprendono lo sviluppo dei rapporti nel campo dell'industria, dell'agricoltura, dell'industria mineraria, delle comunicazioni, delle costruzioni e dell'ordinamento scientifico del lavoro.

A tal fine è prevista l'attuazione di programmi scambio di documentazioni scientifiche, la consultazione fra specialisti, l'attribuzione reciproca di borse di studio e di perfezionamento tecnico, l'organizzazione di conferenze e corsi tecnici, la cessione di brevetti, lo scambio di progetti e studi per nuovi impianti industriali.

Anche in tale settore, strumento fondamentale è quello delle Commissioni Miste, cui è demandato il compito di riunirsi almeno una volta l'anno alternativamente nelle reciproche capitali, allo scopo di esaminare i singoli programmi e discutere le possibilità di sviluppo degli accordi, sulla base di ordini del giorno dettagliati, di cui è prescritto lo scambio almeno tre mesi prima della data fissata per l'inizio dei lavori.

L'importanza di questi accordi appare evidente, qualora si ponga mente al più volte accennato interesse che unanimemente i Paesi dell'area socialista hanno espresso per una intensificazione dei contatti di carattere tecnico. Il discorso deve necessariamente ripetere i temi esposti in precedenza, che anche qui l'utilità di tali strumenti ai fini di una maggiore presenza commerciale italiana sui mercati orientali appare evidente.

In linea generale, è possibile affermare che il Ministero degli Affari Esteri sembra ispirarsi, nella negoziazione

degli accordi di cooperazione tecnica e scientifica ad un principio di stretta reciprocità. Tale atteggiamento, apparentemente forse rinunciatario, trova tuttavia ampia giustificazione nell'interesse crescente dimostrato dai nostri "partners" orientali verso questa forma di collaborazione sì da far apparire inutile il perseguimento di un più dinamico corso di iniziative unilaterali. Preoccupazione centrale deve essere piuttosto quella di prevedere con esattezza gli sviluppi futuri delle singole situazioni nazionali, al fine di consentire tempestivi adeguamenti ed evitare "scavalcamenti" di qualsiasi natura.

N O T E

I dati statistici citati nel testo sono dovuti alla cortese collaborazione del Ministero degli Affari Esteri.

- 1) - "Le relazioni economiche dell'Italia con i Paesi ad Economia di Stato nella prospettiva della politica commerciale della CEE" - Atti del Convegno Nazionale IAI - 23/24 giugno 1966 - Milano. Intervento dell'Amb. Mario Mondello, pag. 49.
- 2) - Tale tendenza deve ritenersi del tutto inesistente, nella opinione ufficiosa dell'amministrazione del Ministero degli Affari Esteri.
- 3) - Dati forniti della Direzione Generale Affari Economici del Ministero degli Affari Esteri.
- 4) - Dati forniti dal Dott. A. Minuto-Rizzo.

iai	ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° Inv. 10183	
24 APR. 1991	
BIBLIOTECA	