

lo spettatore internazionale

3

anno IV

numero 3

maggio-giugno 1969

r. k. baker / biafra: storia di un conflitto

l. schultz / la romania e le riforme

j. p. pigasse / aspetti economici della crisi cecoslovacca

j. pinder / dall'integrazione negativa all'integrazione positiva

studi e rassegne

f. de benedetti / prospettive di un centro di studi politici in italia

a. balboni / esportazioni italiane e commercio internazionale

f. tamassia / la politica culturale con l'estero

c. merlini / centri euratom e università europea

lo spettatore internazionale

Direttore responsabile: Altiero Spinelli
Comitato di direzione: Francesco Compagna, Nicola Matteucci, Umberto Serafini
Redattore-capo: Massimo Bonanni
Segretario di redazione: Bruno Musti de Gennaro
Direzione e redazione: Viale Mazzini, 88
00195 Roma - tel. 354.456 - 315.892

« Lo Spettatore Internazionale » è pubblicato in edizione italiana (bimestrale) ed inglese a cura dell'Istituto Affari Internazionali (Iai) di Roma. Ambedue le edizioni pubblicano articoli di autori italiani e studi e documenti dell'Iai. Oltre a ciò l'edizione inglese pubblica una rubrica sulla politica estera italiana mentre l'edizione italiana — in collaborazione con le maggiori riviste estere di politica internazionale — pubblica articoli di autori stranieri. Per l'edizione inglese è prevista nel 1969 la pubblicazione di due numeri doppi in giugno e dicembre.

La pubblicazione di articoli sullo Spettatore Internazionale non implica necessariamente una adesione della rivista alle opinioni espresse la cui responsabilità resta agli autori. Se alcune opinioni risultano in disaccordo tra loro ciò è dovuto alla volontà della rivista di presentare ai lettori un quadro quanto più ampio possibile delle varie posizioni. Non si pubblicano articoli se non richiesti.

Amministrazione: Società editrice il Mulino
Via S. Stefano, 6 - Casella Postale 119
40100 Bologna - tel. 277.800

Prezzo di un numero: L. 500. Arretrati il doppio.

Spedizione in abbonamento postale, gruppo IV.

**tensioni
in africa**

Ross K. Baker traccia una storia non solo del conflitto armato in Biafra ma anche delle tensioni che lo hanno originato fin dal 1966 (colpo di stato di gennaio e governo Ironsi; colpo di stato di luglio e governo Gowon) e di quelle più lontane del periodo 1960-1966.

Sulle tensioni e sui conflitti in Africa si vedano: « Militari e rivoluzioni in Africa » di Colin Legum (n. 2, 1966); « Asia e Africa: panorama militare 1966 », Iss (n. 3, 1967); « Tensioni nel corno d'Africa » di H. Haftendorn (n. 6, 1968); « Il Baas e l'unità araba » di G. Faber (n. 4/5, 1968). Rinviamo anche alla scheda « I militari in Africa » (n. 2, 1967); « L'unità africana » (n. 1, 1967); « La personificazione del potere in Africa » (n. 1, 1968); « L'Africa ed il conflitto arabo-israeliano » (n. 2, 1968).

italia

Un bilancio dell'espansione economica dell'Italia nel commercio internazionale è contenuta nello studio di A. Balboni. Le esportazioni italiane vengono valutate nel loro ritmo di accrescimento, nella composizione merceologica, nella loro entità rispetto a quella degli altri paesi industrializzati, nella loro destinazione geografica e nel peso relativo che esse rappresentano per le varie aree e i vari paesi. Conclude l'articolo un panorama della politica di sostegno delle esportazioni in polemica con quanti sostengono che il credito all'esportazione equivale ad una esportazione di capitali.

Sempre sull'Italia Fabrizio De Benedetti passa in rassegna i problemi e le difficoltà di un centro di studi politici: difficoltà di ordine culturale, difficoltà dei rapporti con la classe politica, con l'amministrazione e col pubblico. Concludendo il suo studio l'autore si sofferma anche sui problemi del finanziamento, dell'autogestione e dell'informazione.

Rinviamo chi fosse interessato ai problemi sollevati da De Benedetti ai nostri precedenti articoli sulla scienza politica: «Gli intellettuali e la politica internazionale» di Charles Frankel (n. 1, 1966); «La scienza politica nell'era atomica» di Kurt Southeimer (n. 1, 1967); «Pugwash: gli scienziati e la politica».

la politica culturale

Proseguendo nel suo rapporto sulla politica culturale già iniziato nel numero precedente, Franco Tamassia illustra le realizzazioni operate in questo settore dalla Francia e dal Regno Unito. Un prossimo articolo passerà in rassegna la politica culturale dell'Italia.

europa orientale

Due sono gli studi dedicati all'Est europeo. Per la Cecoslovacchia J. P. Pigasse prevede ancora una situazione di tensioni interne dovute principalmente allo stadio raggiunto dalla economia interna, stadio che necessariamente spinge a quel tipo di riforme che il nuovo corso ha cercato di impostare.

Le ragioni per cui la Romania non ha subito un intervento esterno vengono invece analizzate da L. Schultz. Esse sarebbero da ricercare in una mancanza di «revisionismo ideologico» poiché tutte le riforme avanzate presentano essenzialmente il carattere di un comunismo nazionale.

Sull'Europa orientale fra i numerosi articoli pubblicati ricordiamo: «Jugoslavia e Europa occidentale» di D. Rusinow (n. 2, 1966); «La Ddr dopo il muro» di W. Hangen (n. 2, 1967); «Nuovi aspetti della politica orientale vaticana» di H. Stbele (n. 1, 1968); «Europa orientale: balcanizzazione o integrazione?» di J. Lukaszewski (n. 3, 1968); «La Germania e i rapporti Est-Ovest» (n. 6, 1967); «Il commercio estero dell'Europa orientale» (n. 6, 1968); «Il patto di Varsavia: note e considerazioni» (n. 1, 1969) di P. Calzini.

l'integrazione europea

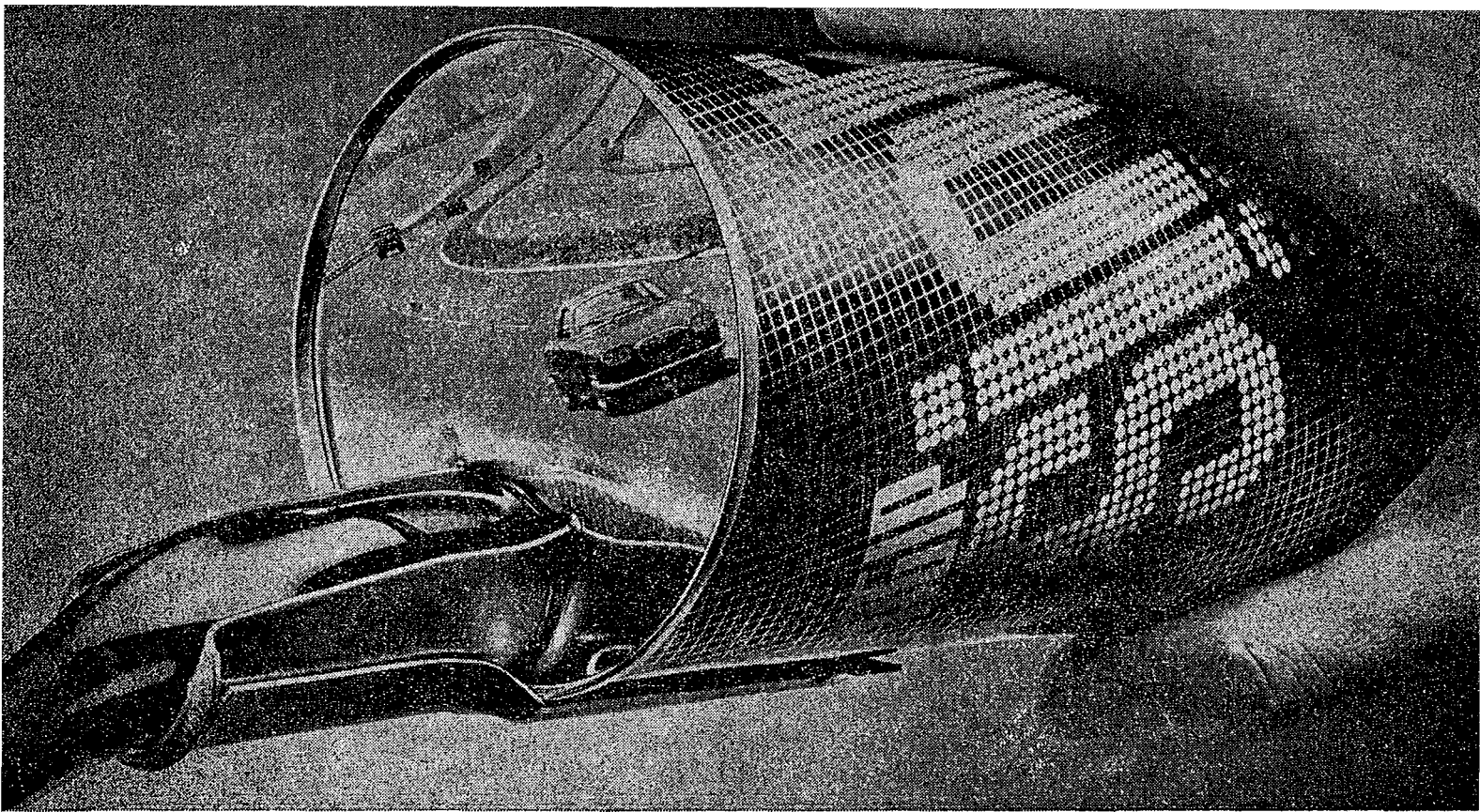
Un bilancio delle possibilità e delle prospettive delle unioni doganali, con particolare riferimento ai dieci anni dell'esperienza Cee, viene effettuato da John Pinder. Alla base dello studio del Pinder sta la distinzione — già prospettata dall'economista Tinbergen — tra integrazione negativa («l'eliminazione delle discriminazioni tra gli agenti economici dei paesi membri») e integrazione positiva («la formazione e l'applicazione di politiche comuni e coordinate su

scala sufficiente per assicurare che i più importanti obiettivi economici e di benessere siano raggiunti»). In una prima parte dell'articolo (compresa nelle prime dieci pagine) si offre una valutazione della letteratura economica sul problema (Balassa, Tinbergen, Viner, Meade, Scitovsky, Johnson...), mentre nella seconda si procede all'esame dell'esperienza concreta analizzando alcuni casi di politiche economiche.

Ai problemi europei è dedicato anche lo studio di Cesare Merlini il quale partendo dall'attuale crisi dell'Euratom avanza la proposta di collegare, sull'esempio di quanto già fatto in altri paesi, i centri di ricerca nucleare con il mondo europeo dell'università. Il che comporterebbe alcune modifiche nei compiti di tali impianti mentre dovrebbe anche rappresentare un passo verso la soluzione dei problemi posti dalle esigenze di una istituzione comune europea nel campo dell'istruzione superiore.

Sui problemi comunitari rinviamo ai nostri studi «Problemi finanziari delle Comunità europee» di R. Aliboni (n. 1, 1968); «La politica commerciale della Cee» di R. Aliboni e R. Perissich, «La politica regionale della Cee» di R. Petrella (n. 4/5, 1967); «La fusione della Cee» di J. Di Cocco (n. 4/5, 1968); «Per una politica energetica della Comunità» di F. Spaak (n. 1, 1969).

Sui problemi della cooperazione scientifica europea si vedano «Una politica europea per la scienza e la tecnologia» di C. Layton (n. 3, 1967); «Tecnologia militare e collaborazione europea» di C. Calmann (n. 4/5, 1967); «L'Europa e lo spazio» di A. Chiti Batelli (n. 4/5, 1967); «Tecnologia militare e costruzione europea» di A. Buchan (n. 3, 1968); «L'Eldo e la cooperazione tecnologica europea» di Pfaltzgraff e Degband (n. 2, 1969). Si vedano anche le schede «L'Euratom e la ricerca» di G. Sacco (n. 1, 1967); «Euratom: l'integrazione nucleare in Europa» di L. Scheinman (n. 4/5, 1967).



Agip SINT 2000: uno dei **7000** servizi Agip!

vi piacciono le alte medie costanti? **Noi ci abbiamo pensato**

... e per questo abbiamo inserito in Agip SINT 2000 un olio di sintesi di altissimo pregio, finora usato soltanto per lubrificare i motori degli aerei a reazione, nei quali è insostituibile perché è l'unico in grado di garantirne l'assoluta sicurezza di funzionamento.
Agip SINT 2000 è rivoluzionario in autostrada, perché la sua viscosità raggiunge i valori più alti previsti per gli oli motore e si mantiene stabile nel tempo.
Il nuovo componente sintetico gli conferisce inoltre una eccezionale resistenza ai carichi elevati.
Da oggi voi potete veramente chiedere al vostro motore le prestazioni più severe, perché da oggi una forza nuova protegge il vostro motore: **Agip SINT 2000** con olio di sintesi. Provatelo al prossimo cambio d'olio. **7000** volte Agip su tutte le strade d'Italia!

Voi stessi controllerete facilmente questi vantaggi tangibili che Agip SINT 2000 vi assicura:

minor consumo d'olio mantenimento della pressione massimo rendimento del motore facilità di avviamento minori spese di manutenzione
--



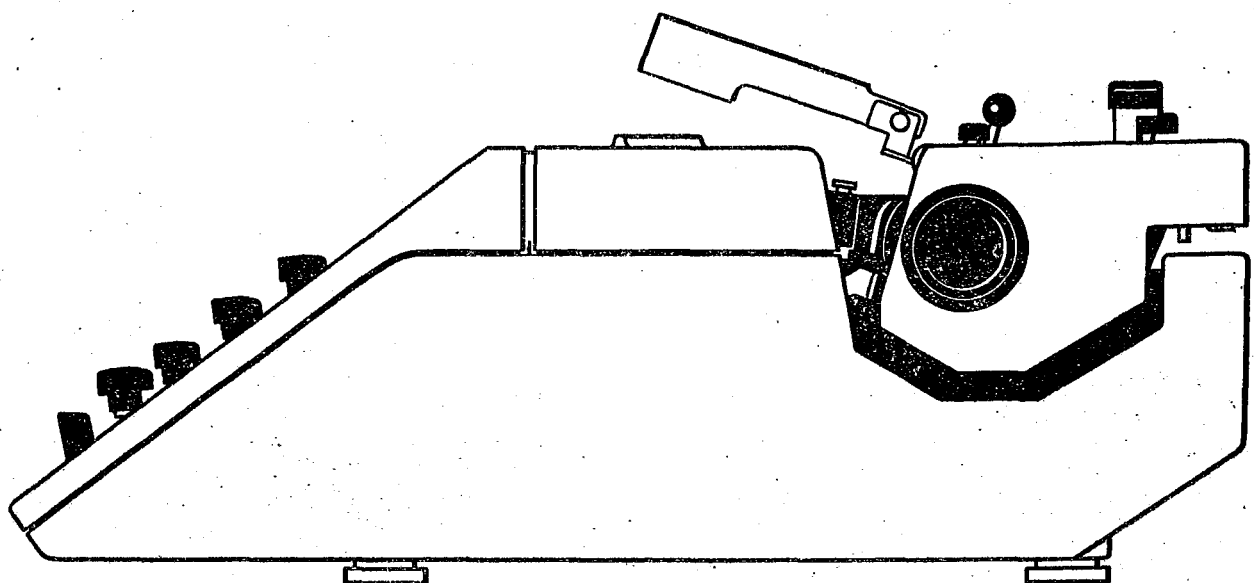
AGIP SINT 2000

combatte per il vostro motore e vince sempre



Olivetti Studio 45

la macchina personale per l'uso professionale
la macchina forte per chi ha molto da scrivere
la macchina di nuova linea che dà prestigio
la macchina che si porta dovunque e quando occorre
anche la buona idea per un regalo
un posto di scrittura in una compatta valigia



un sistema che cambia, cambia anche l'automobile: la Fiat 128

La fretta?

Una volta serviva. Ora, nove volte su dieci non serve più. Traffico, attesa - Quand'è l'ultima volta che avete sorriso? - e si riparte.

Il lusso?

È la praticità, la bellezza e la comodità di oggi. E un buon prezzo.

La potenza?

Quella dell'automobile: ieri era bello farla vedere. Oggi basta sapere di averla. E ce n'è di più.

Il dinamismo?

Non c'è bisogno di essere dinamici quando c'è l'automobile.

La velocità?

Ieri era tutto. Oggi può servire. Ma è la ripresa che conta.

Il prestigio?

Non si sa bene cos'è. Ma si sa benissimo chi ce l'ha.

L'eleganza?

Ha vinto. Eliminati gli elementi estranei ed impuri dell'automobile.

La sicurezza?

Se n'è parlato tanto. Si è lavorato molto. Oggi è ufficiale.

L'economia?

È un ingranaggio che gira. Adesso si può avere l'automobile facendo economia.

I bambini?

Si è pensato a loro. Arredamento, spazio, porte, protezione. Quando li avete portati l'ultima volta?

1. progetto n. 128:

per un'automobile a trazione anteriore con motore trasversale di 1116 cm³. Capacità di trasporto 5 persone e bagagli. Ingombro longitudinale inferiore a m 3,90.

2. volumi:

passaggeri e cose 80%. Meccanica 20%. Corpo vettura e baule a fondo piatto (eliminati trasmissione e differenziale). Serbatoio benzina sotto piano baule. Ruota di scorta davanti. Limitati ingombri sospensioni.

3. schema motore:

superquadro 80 x 55,5 mm. Albero motore su 5 supporti. Albero di distribuzione in testa, comandato da cinghia dentata. Elettroventilatore comandato da interruttore termometrico.

4. gruppo trasmissione:

lubrificazione cambio e differenziale separata da quella del motore. 4 marce sincronizzate.

5. risultati:

alta coppia motrice a basso regime (3000 giri). Capacità di regimi elevati in grande sicurezza. 45 km/h in 1^a, 75 in 2^a, 115 in 3^a, oltre 135 in 4^a.

6. contatto strada:

sospensioni a ruote indipendenti. Pneumatici radiali. Progressività e precisione della guida: sterzo a cremagliera.

7. servizi:

2 porte o 4. Visibilità circolare all'altezza della cintura. Isolamento acustico ed eliminazione fonti di vibrazioni a tutti i livelli.

8. caldo, freddo:

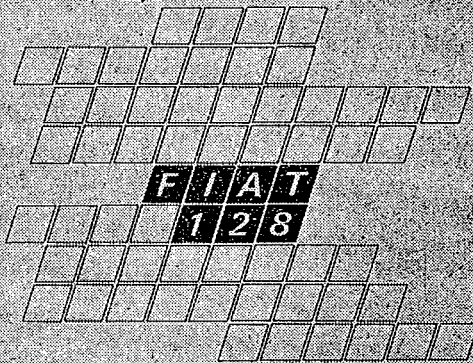
possibilità di avere aria calda alle gambe e fresca al viso. Due circuiti indipendenti di aria calda e fresca. Immissione d'aria regolata da ventilatore a due velocità, silenzioso, fuori dell'abitacolo.

9. protezione:

sistema frenante: dischi anteriori, tamburi posteriori. Doppio circuito e regolatore di frenata posteriore. Rigidità torsionale e flessionale della scocca. Scatola guida in posizione arretrata e piantone in tre tronchi snodati.

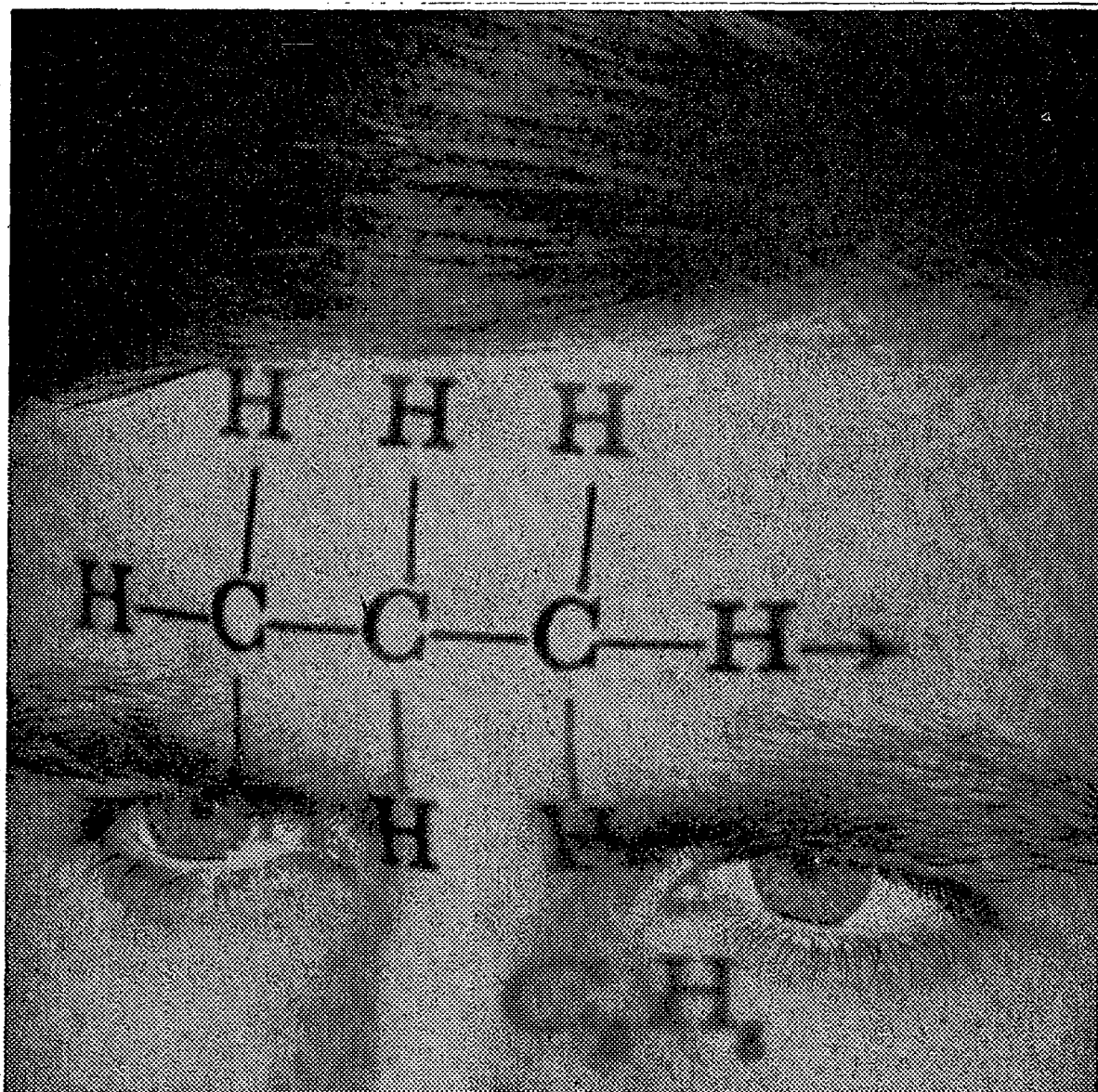
10. assistenza:

per una Fiat oltre 11.000 sedi di servizio Fiat nel mondo (in Italia oltre 6000).



Fiat 128: 2 porte L. 875.000
Fiat 128: 4 porte L. 930.000

Presso tutte le Filiali
e Commissionarie Fiat
anche con acquisto rateale SAVA



Vedrà per formule

Chi può dire come cambiano in questo nostro tempo i ritmi del pensiero?
 Chi può sapere quanto più rapido, preciso, limpido sarà il linguaggio?
 I nostri figli vivranno in un mondo mentalmente diverso, quello di una tecnologia avanzata.
 Abbiamo bisogno, per questo, di una mentalità nuova; abbiamo bisogno di più scienziati.

La Esso offre alla scuola aiuti per andare più avanti nell'insegnamento delle materie scientifiche.

Dopo i film della fisica ecco ora la serie dei film della chimica.

Basta richiederli e un'ora di chimica può diventare per giovani menti
 un'ora di chiara visione, di vocazione, di scelta.

I professori e le scuole possono ricevere la serie "film della chimica" scrivendo a:
 Esso Standard Italiana Ufficio Pubbliche Relazioni, Piazzale dell'Industria, 46 - 00144 Roma
 Sarà inviato l'elenco degli argomenti trattati, a semplice richiesta.

I film, a passo 16, durano dal 24 ai 40 minuti e sono accompagnati da note illustrative.

E' possibile acquistarli, al puro prezzo di stampa della pellicola.



LA ESSO LAVORA PER IL PAESE

Istituto Affari Internazionali

Nuove pubblicazioni

Randall Hinshaw (a cura di)

La riforma monetaria e il prezzo dell'oro

I problemi del prezzo dell'oro e della riforma del sistema monetario internazionale, oggetto da anni di un vivo dibattito a livello mondiale, costituiscono oggi, con la crisi del franco francese, che segue di poco la svalutazione della sterlina, e con le inevitabili ripercussioni sul piano della cooperazione monetaria internazionale, un argomento di estrema attualità. I rapporti commerciali e finanziari che intercorrono fra i maggiori paesi non sono equilibrati. Un tempo i trasferimenti dell'oro da un paese all'altro permettevano, almeno in teoria, un aggiustamento automatico sia del dare che dell'avere sia anche dei rispettivi sistemi economici nazionali, costretti per tal via a seguire una politica di equilibrio internazionale. Oggi questo meccanismo non è più in funzione. Quello che lo ha sostituito utilizza il dollaro quale veicolo dei pagamenti internazionali e strumento nella formazione delle riserve ufficiali. Ma esso non è automatico né, secondo alcuni, sarà mai in condizione di funzionare con efficacia. Si cercano pertanto soluzioni nuove, che si vogliono dagli uni non dolorose, ma soprattutto che non siano peggiori del male, potendo sfociare, secondo altri, in una grande crisi mondiale. Questo « Quaderno » dell'Iai contiene una sintesi attuale ed efficace delle varie alternative proposte da alcuni dei maggiori economisti ed esperti di politica monetaria internazionale, quali Lord Robbins, Jacques Rueff, Robert Triffin, Edward M. Bernstein ed altri ancora. Quaderni dell'Iai n. 10, pagg. 174 - L. 2.000.

Roberto Aliboni (a cura di)

EUROPA E AFRICA: per una politica di cooperazione

Dopo la rottura provocata dall'indipendenza, l'Africa e l'Europa hanno ben presto cominciato a cercarsi, a stabilire nuovi rapporti, a foggiane di nuovi. Spesso tale ritrovamento non nascondeva altro che tentativi neocolonialisti. Altre volte invece sono stati instaurati tentativi autentici di cooperazione. Uno di essi è costituito dai rapporti che la Cee ha stretto con gran parte delle ex colonie francesi, belghe e italiane e poi con alcuni dei paesi anglofoni: la Nigeria dapprima e quindi l'Uganda, il Kenia e la Tanzania, riuniti nella Comunità dell'Africa Orientale. I risultati di questi rapporti sono stati spesso contraddittori, ma in ogni caso hanno messo in moto un movimento da cui non si può prescindere. Ora che i rapporti fra la Cee e i suoi associati africani sono venuti contemporaneamente a scadenza il 31 maggio 1969, è necessario rivedere criticamente l'esperienza fatta per rinnovare la politica di cooperazione fra l'Europa e l'Africa in tutti quei punti in cui ha mostrato incrinature o debolezze. Parecchi i problemi che si pongono in questa prospettiva. Così quelli del rapporto che intercorre fra la politica di aiuto allo sviluppo a livello internazionale, la politica della Cee in questo campo e il movimento integrazionista africano, che sono i temi degli studi di Aliboni e Balnero che aprono questo volume. I problemi della partecipazione italiana a questo movimento di cooperazione con l'Africa vengono illustrati da Balboni, mentre Sacco e Casadio chiudono i contributi individuali esaminando i problemi finanziari e agricoli dei rapporti fra la Cee e l'Africa. Completano il volume il contributo di una discussione fra esperti, uomini politici ed imprenditori, nonché una documentazione accompagnata da una bibliografia.

Quaderno dell'Iai n. 11, pp. 157 - L. 2.000.

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO

BOLOGNA

lo spettatore internazionale

3

anno IV

numero 3

maggio-giugno 1969

indice

- pag. 241 biafra: storia di un conflitto**
di ross k. baker
- 257 la romania e le riforme**
di lothar schultz
- 270 aspetti economici della crisi cecoslovacca**
di jean-paul pigasse
- 280 cee: dall'integrazione negativa all'integrazione positiva**
di john pinder
- studi e rassegne**
- 305 difficoltà e prospettive di un centro di studi politici**
in italia
di fabrizio de benedetti
- 317 esportazioni italiane e commercio internazionale**
di arturo balboni
- 348 la politica culturale con l'estero:**
2 - francia e regno unito
di franco tamassia
- 386 centri euratom e università europea**
di cesare merlini
-

il biafra: storia di un conflitto

di ross k. baker

241

Nel luglio del 1968 la guerra civile in Nigeria era incominciata da più di un anno e il problema della scelta tra l'integrità federale e l'indipendenza della regione orientale non era ancora stato risolto. La verità, come in molte altre guerre, è stata la prima vittima. Favole, accuse ed appelli sono stati i protagonisti degli scambi verbali tra le due parti in lotta. Nella capitale federale, Lagos, vi è la forte tendenza a far vedere l'eventuale successo della secessione orientale come la balcanizzazione finale dell'Africa; si nega inoltre agli ibo, tribù dominante nell'est del paese, la rappresentanza di tutte le genti che vivono nell'est stesso. Si rinfaccia poi al colonnello Odumegwu Ojukwu di essersi rivolto, preso dalla disperazione, agli odiati portoghesi, ai rodesiani e ai sudafricani per ricevere aiuto militare. A Umuahia, sede del governo biafrano, si afferma invece che nell'ambito della confederazione nigeriana non vi può essere sicurezza né per gli ibo né per le popolazioni orientali in genere e che una coesistenza all'interno della confederazione stessa è resa impossibile dai passati massacri di gente ibo.

Malgrado i combattimenti veri e propri siano iniziati il 6 luglio del 1967, per trovare l'inizio del conflitto si deve risalire al mattino del 15 gennaio 1966 quando cinque giovani maggiori dell'esercito nigeriano, ma di origine orientale, rapirono e uccisero il primo ministro Sir Abubakar Tafawa Balewa, il suo ministro delle finanze, il capo Festus Okotie-Eboh, il capo Samuel L. Akintola, il primo ministro della regione occidentale, e Sir Ahmadu Bello, il primo ministro della regione settentrionale. Il 16 gennaio il Consiglio dei ministri del governo federale trasferì l'amministrazione del paese all'esercito nige-

Ross K. Baker è Assistant Professor di Scienza Politica dell'Università Statale del New Jersey. Il presente articolo è apparso su « Orbis », trimestrale di politica internazionale pubblicato dalla Foreign Policy Research Institute dell'Università di Pennsylvania. La traduzione è di Paolo Depaoli.

riano. A capo del nuovo governo militare era il generale Johnson T. U. Aguiye Ironsi il quale traeva le sue origini dalla tribú ibo, come del resto gran parte dei giovani maggiori. Gli ufficiali che avevano rapito e ucciso Balewa e gli altri furono imprigionati.

Il governo militare di Ironsi durò fino al 29 luglio 1966 data in cui l'esercito nigeriano incominciò la sua seconda agonia. Quel giorno Ironsi e altri ufficiali ibo furono rapiti e uccisi da ufficiali di Hausa provenienti dalle regioni settentrionali. In questo modo, tra il colpo di stato di gennaio e quello di luglio, incominciò quella serie di lotte che doveva continuare poi fino a oggi. Nel maggio del 1966 nelle parti settentrionali e occidentali della Nigeria scoppiarono estese dimostrazioni contro gli ibo ivi residenti. Secondo alcuni dai disordini di maggio fino ad agosto furono uccisi 200.000 ibo¹.

L'uccisione di Ironsi e degli altri ufficiali ibo, che seguì il colpo di stato e le uccisioni di gennaio, diede inizio ad una reazione a catena che portò inevitabilmente alla guerra civile. Ad ogni modo questi eventi drammatici furono soltanto la scintilla che portò al disastro di proporzioni nazionali e questo in quanto è difficile immaginare come la Nigeria avrebbe potuto, anche senza colpi di stato, mantenere la sua precaria stabilità.

È diventato un luogo comune il ridicolizzare i primi ottimisti pronostici circa il futuro della Nigeria; è però indubbio che agli inizi degli anni sessanta vi fu una specie di illusione in voga, la quale sosteneva che la Nigeria, a differenza del caotico Congo e del dittatoriale Ghana, poteva realmente aver successo come paese democratico, in quanto la sua vita politica si esprimeva attraverso un sistema pluripartitico e parlamentare basato su una struttura etnica omogenea (e presumibilmente benigna) e mantenuto tramite l'osservanza da parte dei gruppi politici delle regole britanniche fondate sul costituzionalismo e la moderazione. Benché il tempo abbia smentito coloro che consideravano la Nigeria antesignana della democrazia e dello sviluppo, tuttavia codesto tipo di opinioni ha avuto dei fautori.

Nel 1961, ad esempio, David E. Lienthal tracciò il parallelo seguente, espressione caratteristica del tipo di opinioni allora in voga sulla Nigeria: « Non diversamente dall'America, la Nigeria è molto diversificata, non soltanto per la geografia fisica, ma anche per quanto riguarda la religione (circa metà della popolazione è islamica; l'altra metà o è cristiana oppure seguace di fedi africane occidentali), la struttura etnica (vi sono circa 250 gruppi di tribú) e la lingua (si parla un'infinità di dialetti). In aggiunta a tutto questo vi è una grande quantità di capi tribú la cui autorità secolare e religiosa ha

¹ Lloyd Garrison, *Revolts Cripple Army in Nigeria*, «New York Times», August 9, 1966. Benché il suo computo sia probabilmente esagerato, tuttavia altre cifre di 2000-5000 sono inferiori al vero.

radici culturali molto antiche e rispettate »². Dopo aver richiamato l'attenzione su altri paralleli e analogie facendo in modo che il lettore considerasse la Nigeria come dei nuovi Stati Uniti, l'autore aggiungeva che « la regione settentrionale differisce da quella occidentale e orientale quasi nella stessa misura in cui New York differisce dall'Argentina o dal Marocco »³.

Poiché in quel periodo gli osservatori occidentali conoscevano poco l'Africa in via di sviluppo, era facile stendere paralleli e similitudini. Si considerava implicitamente in molti postulati l'America coloniale come modello di sviluppo. Accettando questo modello si era obbligati ad eguagliare la popolazione americana dopo il 1776, del resto relativamente omogenea, con i raggruppamenti etnici e regionali nettamente distinti, caratteristici della maggior parte delle società africane. Soltanto ora ci si è resi conto che « l'esperienza della "formazione nazionale" americana porta immancabilmente a confutare le affermazioni di coloro che vorrebbero formare le nazioni... semplicemente riunendo i capi di gruppi differenti attorno a un tavolo per redigere una costituzione vincolante »⁴.

Questo metodo di riunione di capi fu una caratteristica saliente nella formazione della Nigeria. La confederazione era basata sulla buona volontà e sull'interesse comune di politici appartenenti a differenti gruppi etnici e la cui influenza coincideva con l'estensione della regione di origine. Se è vero che ci sono state alleanze politiche inter-regionali, è però anche vero che si risolvevano in accordi dinastici, più che in relazioni durevoli. La configurazione federale unì dei leaders che, presi singolarmente, avevano dato vita a leggi territoriali tali da impedire quasi completamente l'ingerenza di ciascuno di essi sugli affari dell'altro. Vi erano nomi quali Akintola, il Sarduana di Sokoto, Azikiwe, Awolowo e Balewa. Hamilton e Jefferson nelle loro più caratteristiche concezioni politiche difficilmente potevano essere più inconciliabili dei leaders principali della confederazione nigeriana nei sei anni del suo predominio.

Ci si può chiedere se l'attività politica in Nigeria negli anni che vanno dal 1960 al 1966 abbia raggiunto il livello di « attività di formazione nazionale ». Per sei anni tutta una serie di contratti e compromessi politici personali, messi in opera dalle figure politiche predominanti di ciascuna regione, ressero la Nigeria; senza contare poi, che la confederazione fu mantenuta con la coincidenza momentanea di interessi particolari.

² David E. Lienthal, *Why Nigeria is "Different"*, « New York Times Magazine », June 11, 1961.

³ *Ibid.*

⁴ Richard L. Merritt, *Nation Building in America: The Colonial Years*, in *Nation Building* a cura di Karl W. Deutsch e William J. Foltz, New York, Atherton Press, 1966.

In un recente articolo Guenther Roth ha sottolineato che: « Il primo fra i compiti di questi stati in via di sviluppo è il raggiungimento di una integrazione politica degli elementi più disparati: etnici, religiosi, linguistici e persino economici. Strutturalmente, gran parte di ciò che viene chiamato "formazione di una nazione" dovrebbe forse essere definita "formazione di un impero" ... Il problema dell'impero è il problema dell'instaurazione dell'ordine politico in una situazione di eterogeneità sociale e culturale. Al contrario la formazione nazionale trova la sua matrice storica nello stato-nazione europeo, diretto a conseguire l'integrazione di un popolo con una cultura comune, specialmente una lingua e legami storici comuni, ma appartenenti a strati diversi. Non accidentalmente è accaduto che la democrazia pluralista abbia avuto successo soltanto in paesi abbastanza omogenei »⁵.

La Nigeria, però, non è nemmeno stata esempio di formazione di un impero nel senso in cui il termine è usato da Roth. L'espressione concreta dell'idea di Roth si è verificata con l'impero austro-ungarico e un parallelo con la situazione nigeriana implicherebbe un'eguaglianza tra Balewa e, diciamo, Francesco Giuseppe, ciò che non è. Similmente si affermerebbe che lo stesso imperatore rivestisse soltanto una posizione di « primus inter pares » nei confronti dei sovrani cechi e ungheresi, cosa assurda. Le acute osservazioni di Roth, naturalmente, sono state fatte in rapporto a quegli stati africani definibili, con terminologia propria di Aristide Zolberg, come « monopartitici » dove vive un'unica o dominante ideologia nazionalista⁶. In Nigeria nessuna teoria o strategia di sviluppo nazionale sorse dalla frammentaria cultura politica per sostenere quell'unione soltanto formalmente dichiarata.

Molti fra gli errori di prospettiva e previsioni fiduciose sulla Nigeria derivano senza dubbio dalla confusione che si fa tra modernizzazione fisica e sviluppo politico; se, infatti, era evidente che si fossero iniziati e proseguiti in modo soddisfacente lo sviluppo economico e la modernizzazione fisica era però altrettanto vero che non si era verificato un eguale progresso in campo politico⁷.

⁵ Guenther Roth, *Personal Rulership, Patrimonialism and Empire Building in the New States*, « World Politics », gennaio 1968, pp. 203-204.

⁶ Aristide R. Zolberg, *Creating Political Order; The Party States of West Africa*, Chicago, Rand McNally, 1966.

⁷ Un'ottima chiarificazione su questo genere di confusione è portata da Samuel Huntington nel suo *Political Development and Political Decay*, « World Politics », aprile 1965, p. 386. Secondo qualsiasi tipo di analisi di sviluppo politico oggi applicata, la Nigeria era ad un livello statico, se non retrogrado. In termini parsoniani vi era soltanto un movimento isolato e superficiale dal particolarismo all'universalismo. Per usare i criteri di Deutsch, la mobilitazione sociale, la partecipazione e la comunicazione, sostenevano soltanto gruppi politici regionalistici e particolaristici, piuttosto che la confederazione. Vedi Karl W. Deutsch, *Social Mobilization and Political Development*, « American Political Science Review », settembre 1961, p. 493.

Verso la fine del 1965 si era verificata un'evoluzione non già nella formazione di un unico impero, bensì in quella di tre o quattro imperi minori che funzionavano con riferimento solamente parziale alla titolarità dell'egemonia da parte del centro. Oltre che l'unione tra il potere politico regionale e la solidarietà etnica si verificò anche una grande corruzione sia nel governo federale a Lagos che nei centri locali di potere. La corruzione più appariscente rodeva la regione occidentale dove il capo Akintola commise evidenti brogli elettorali durante le elezioni regionali dell'ottobre del 1965. Le elezioni furono funestate da tumulti, incendi e omicidi. Il primo ministro Balewa si rifiutò di reprimere le sommosse dell'ovest, perché oltre ad essere il primo ministro della confederazione era il deputato leader del Sardauna per l'Alleanza Nazionale Nigeriana (Nna) di Sokoto a cui era legato il capo Akintola. Il Sardauna era l'organo politico e religioso principale della regione settentrionale mussulmana, eminentemente conservatrice. Secondo un osservatore « il ruolo di Balewa come capolista dello Nna del Sardauna si scontrava, prevalendo, con i suoi doveri di primo ministro federale. A ciò si aggiungeva la sua lealtà al capo Samuel L. Akintola, suo alleato politico nella regione occidentale. Solo dopo aver soddisfatto queste due prime relazioni egli si volgeva alle sue responsabilità nei confronti della Nigeria »⁸.

Nel quadro ora tracciato di paralisi dell'esecutivo si innestò il colpo di stato del 15 gennaio 1966 che fu accolto con un sospiro di sollievo. Osservatori stranieri, dai più disparati punti di vista guardarono con fiducia e speranza agli sviluppi della situazione. Una fonte riportò che: « il governo militare ha fatto in modo da sembrare ottimo nelle prime quattro settimane. Ha smorzato le gravi tensioni all'interno dell'esercito esistenti tra i leaders del putsch e i loro sostenitori, da una parte, e tra i leaders militari stessi che hanno finalmente preso il potere ... il regime è riuscito a ripristinare l'ordine e la legalità nel paese in un breve lasso di tempo e senza sforzo. In effetti per un viaggiatore oggi la Nigeria è più calma e sicura di un anno fa. L'apparato approntato dal governo militare è stato mobilitato con velocità ammirevole ... Le regioni la cui grandissima forza era stata la causa di così gravi attriti, inadeguatezze e dispersioni di forze, esistono ancora, ma senza ministri e membri del parlamento »⁹.

Da un'altra fonte venivano giudizi simili, accompagnati però da alcuni avvertimenti: « Quando i militari hanno conquistato il potere sette mesi fa grande è stata la speranza che potessero curare i mali del paese. È stato però inevitabile che il governo di Ironsi, combattendo per il miglioramento della situazione per l'unità nazionale, si

⁸ Gally Brown-Peterside, *Why Balewa Died*, « Africa Report », marzo 1966, p. 17.

⁹ *Effects of the Military Takeover in Nigeria*, « Neue Zürcher Zeitung », 16 febbraio 1966, II Sezione, p. 2.

dovesse opporre a delle posizioni di antico privilegio, specialmente quelle detenute dai ricchi capi tribù. Riprendendosi dalla prima sconfitta i vecchi gruppi politici, al potere prima del colpo di stato, incominciarono immediatamente a preparare la vendetta »¹⁰.

Ironsi capì subito che si presentava l'occasione propizia per intraprendere misure drastiche. Dopo la presa di potere incominciò a trasformare le strutture politiche e amministrative senza risparmiare affatto la sensibilità delle vecchie fazioni dominanti. Il 21 gennaio 1966 annunciò che la Nigeria sarebbe stata governata da due gruppi: il Consiglio Supremo Militare (Csm) e il Consiglio Federale Esecutivo; questi due organismi avrebbero elaborato una nuova costituzione. Alla fine di gennaio il tenente colonnello Chukwuemeka Odumegwu Ojukwu, governatore militare della Nigeria orientale (uno dei quattro nominati da Ironsi dopo il colpo di stato), annunciò l'emanazione di decreti per fermare gli abusi e la corruzione. Il governatore della regione occidentale, tenente colonnello Fajuyi, fece iniziare la costruzione di impianti idrici per Ondo e Ife, costruzione mai iniziata da Akintola a causa della infedeltà politica della gente. Fajuyi inoltre negò competenza a giudicare in materia penale alle corti tradizionali che erano state usate per attuare rappresaglie politiche da parte di leaders locali¹¹.

Fu la volta poi delle misure draconiane del 29 maggio che furono la rovina di Ironsi. Quel giorno pubblicò i decreti n. 33 e n. 34, il primo dei quali aboliva tutti i partiti politici, il secondo eliminava la struttura federale sostituendola con una unitaria. I leaders della regione settentrionale non lasciarono questa provocazione senza risposta; si riunirono a Kaduna e chiesero che Ironsi ritirasse il suo decreto abrogante la struttura federale. Questa minaccia coincise con il primo di tutta una serie di tumulti contro popolazioni orientali (principalmente ibo) che i settentrionali credevano essere la sola forza alle spalle di Ironsi.

Poiché Ironsi era ibo, il colpo di stato del 15 gennaio poteva anche essere considerato una questione ibo. In quel periodo, infatti, i rapimenti e gli assassini furono compiuti da gente ibo prevalentemente contro non-ibo; nessuno dei tre leaders uccisi era ibo, ma lo erano i cinque maggiori che li uccisero e questi furono soltanto imprigionati e non condannati a morte da Ironsi. Molte personalità politiche ibo erano corrotte quanto quelle non-ibo che erano state eliminate, tuttavia non vi era stato spargimento di sangue ibo. In Nigeria, a causa della loro posizione economica e culturale privilegiata, gli ibo

¹⁰ V. Korovikov, *Nigerian Rotation*, « Pravda », 20 agosto 1966, p. 3. Questa approvazione sovietica del governo di Ironsi appare ironica alla luce dell'appoggio seguente dato al governo federale contro la regione orientale, che per molte ragioni era l'erede politico ed etnico del regime di Ironsi.

¹¹ *Military Regime*, « New Africa », marzo/aprile 1966, p. 17.

erano considerati dai loro meno fortunati compatrioti come gente aggressiva e dominatrice. Benché gli ibo non fossero i principali beneficiati della cultura britannica, tuttavia erano sveltiti ad imparare, diligenti e di facile adattamento, cosicché da soli superarono lo stato di subordinazione in cui erano stati relegati dagli inglesi. Essi si trovavano quasi dappertutto in Nigeria occupando posti di lavoro per cui pochi tra gli altri nigeriani erano qualificati: guidavano locomotive nel nord, insegnavano nelle università nell'ovest. Funzionavano un po' da moneta di scambio umana nel quadro dello sviluppo economico nigeriano.

È su questa parte di ibo, lontana dall'est di origine, che si abbatté la catastrofe nel maggio del 1966. Infatti gli ibo trassero profitto, grazie alla loro stessa capacità di iniziativa, dalla dominazione inglese, ma anche gli hausa e i fulani del nord ricavarono vantaggi politici, favoriti anche dal sistema inglese del « governo indiretto » istituito da Lord Lugard. Gli inglesi si servirono di governanti tradizionali, specialmente nel nord, come surrogati del governo federale e come mediatori politici attraverso cui potevano governare. Questo sistema era di gran lunga il più diffuso nel nord che in altri territori meno lontani da Lagos.

La violenza degli attacchi ai suoi compagni di origine costrinse Ironsi a modificare il suo desiderio di raccogliere la Nigeria in unità. « Spiegò al nord che soltanto alcuni impiegati statali sarebbero stati nominati dal governo centrale e che si dovesse considerare l'unificazione sotto l'aspetto della convenienza economica »¹². Ritrattò ulteriormente dicendo che « il Consiglio Supremo Militare vuole rassicurare la nazione intera che questo decreto è stato concepito per fare fronte alla necessità di un comando unificato nel governo militare e per permettergli di svolgere la sua normale amministrazione. Si esclude nella maniera più assoluta che abbia apportato modifiche alla divisione territoriale del paese ... La decisione finale ... sarà oggetto dell'assemblea costituente e del referendum »¹³.

Ora però la debolezza di Ironsi era manifesta e la perdita del controllo della situazione politica, di fronte all'ostilità del nord, implicò un'incrinatura nel controllo che aveva dell'esercito. Malgrado l'esercito si fosse posto come una delle forze capaci di unificare la Nigeria con il suo sforzo di eliminare le barriere che si ergevano tra tribù e tribù, tuttavia gli eventi dimostrarono presto che esso rispecchiava solamente la frammentarietà etnica del paese. La convinzione che il nazionalistico, burocratico e gerarchico militarismo con i suoi valori universalisti agisse come solvente dell'antagonismo tra tribù si

¹² John Hatch, *Nigerian Brinkmanship*, « The New Statesman », 17 giugno 1966, p. 869.

¹³ « West Africa », 18 giugno 1966, p. 696.

dissolse nello stesso modo in cui si dissolvono le fantasticherie.

Il 29 luglio 1966 soldati mussulmani hausa di origine settentrionale si ammutinarono nella regione occidentale, a Ikeja, Abeokuta e Ibadan e, nella regione settentrionale, a Kaduna. Ufficiali ibo furono uccisi; Ironsi che si trovava a Ibadan il giorno dell'insurrezione fu assediato e in seguito ucciso dagli ammutinati. Lagos era in agitazione. Il capo di stato maggiore della difesa, brigadiere B. A. O. Ogundipe, che era subentrato nominalmente nel comando dell'esercito, cercò senza successo di reprimere l'ammutinamento. Quando mandò il capo di stato maggiore dell'esercito, tenente colonnello Yakubu Gowon, un settentrionale, a negoziare con i ribelli, questi passò dalla loro parte, divenne il candidato della fazione in rivolta nella Nigeria occidentale e fu scelto dai rivoltosi stessi per succedere a Ironsi. Aspri combattimenti continuarono negli ultimi giorni di luglio per la resistenza al colpo di stato da parte di soldati ibo, ma il primo di agosto si poteva dire la fazione di Gowon controllasse le guarnigioni dell'ovest e del nord.

Il 1° agosto Gowon annunciò che era salito al potere e teneva in pugno la situazione. Durante il fine-settimana precedente si era negoziata una tregua tra le truppe di Gowon e le forze fedeli al governo di Ironsi, capitanate dal governatore militare della regione orientale, tenente colonnello Ojukwu. Quest'ultimo annunciò che i termini secondo cui era stato concordato il cessate il fuoco imponevano il ristabilimento delle regioni e il ritorno alle rispettive zone di origine dei nigeriani che non vi si trovassero.

A questo punto Gowon chiese a tutti i governatori regionali di trovarsi a Lagos per discutere i problemi della Nigeria. Ojukwu, dal suo quartier generale sito a Enugu, si rifiutò di andare a Lagos fino al momento in cui non fosse stato certo che fosse garantita sicurezza per sé e il suo partito, poiché fino ad allora erano continuati i saccheggi contro gli ibo nel nord e nell'ovest e l'esercito era incapace, o si rifiutava, di fermarli. Nelle aree hausa del nord, specialmente, la polizia locale e unità dell'esercito non soltanto assistettero inerti al massacro degli ibo da parte di civili, ma alcune volte vi parteciparono anche. Molti tra gli ibo, accorgendosi che un ulteriore soggiorno al nord poteva solo essere garantito a loro rischio e pericolo, incominciarono l'esodo verso est. Nella regione orientale dei soldati hausa del primo battaglione di stanza a Enugu furono consegnati in caserma al fine di prevenire aggressioni da parte degli ibo adirati e, altresì, evitare che questi soldati hausa potessero attaccare il quartier generale del colonnello Ojukwu.

Il 12 settembre 1966 gli antagonisti si incontrarono finalmente a Lagos per vagliare le possibilità di continuazione dell'unità. Gowon, nella prolusione di apertura, fece notare che la dissoluzione della Nigeria avrebbe equivalso al suicidio economico e politico. Anche Ojukwu

invocò l'unità nazionale, ma soltanto nel senso di una più o meno vaga associazione nell'ambito della quale le singole regioni sarebbero state virtualmente sovrane eccetto che per la creazione di infrastrutture comuni quali le ferrovie, le linee aeree e le telecomunicazioni. Benché fosse l'erede di Ironsi, Ojukwu si rese conto che gli obbiettivi di partenza erano stati modificati dallo stato di guerra e che soltanto un'autonomia locale sostanziale avrebbe potuto offrire una protezione adeguata agli ibo assediati. Lo schema unitario di Ironsi non poteva più essere adoperato.

Il 16 settembre la conferenza di Lagos decise che il paese si sarebbe diviso in quattro regioni politicamente indipendenti legate da deboli vincoli economici. Tutto questo sembrò soddisfare i tre grandi raggruppamenti di tribú (gli yoruba, gli ibo e gli hausa), ma trovò l'opposizione delle tribú minori che videro in questo schema un'egemonia tripartita da cui essi sarebbero stati sommersi. Molte delle obiezioni vennero dalle tribú minori dell'est che temevano l'annullamento nel gruppo dominante ibo. Il colonnello Ojukwu, al fine di rendere queste tribú più malleabili, promise di dividere la regione orientale in dodici unità amministrative, ma aggiunse che queste sistemazioni investivano un problema interno dell'est e non erano, perciò, soggette a modificazioni o ratifiche da parte di Lagos. Il nord e l'est preferirono affidare l'amministrazione dei servizi ferroviari, postali, telegrafici e telefonici a un'autorità centrale. Ciascuna regione, secondo il piano, avrebbe avuto forze di polizia ed esercito propri¹⁴.

Benché sembrasse che vi fosse un grado di accordo abbastanza alto circa il piano che prevedeva una debole unione, tuttavia l'idea era inaccettabile per Gowon che, sottoposto alla pressione fatta dagli ufficiali settentrionali, si oppose a qualsiasi proposta di divisione dell'esercito. Ojukwu asserì che un esercito orientale de facto già esisteva essendosi potuto formare in seguito al ritorno nella regione est degli ibo residenti in altre parti della Nigeria. Proprio mentre la conferenza volgeva al disaccordo le uccisioni continuarono e colonne di profughi ibo scesero lungo le strade che portavano dal nord alle loro terre natali dell'est. Quasi due milioni di ibo migrarono. A Kano, Zaria e Kaduna i tumulti si trasformarono in pogrom e i pogrom in genocidi locali. I « cacciatori di ibo » che si aggiravano per le strade delle città settentrionali erano frequentemente spalleggiati dai soldati. Per rappresaglia venticinque persone di origine settentrionale furono uccise a Port Harcourt nell'est. La polarizzazione della politica, della popolazione e delle emozioni sembrava essere completa.

La situazione alla fine del 1966 fu riassunta da un osservatore nei seguenti termini: « La posizione di Ojukwu era ... che dall'epoca

¹⁴ Donald H. Loucheim, *Nigeria Agrees to Split Into Four Regions*, « Washington Post », 17 settembre 1966, p. A 1.

del controcolpo di stato "illegale" messo in opera dai settentrionali il luglio passato ... non soltanto nessuno era stato riconosciuto capo del governo militare federale, nonché comandante supremo, ma anche che era diventato impossibile per gli orientali e i settentrionali prestare servizio in uno stesso esercito unificato ... La soluzione a suo avviso migliore e da lui proposta era quella di una confederazione tra quattro stati virtualmente sovrani ... il cui quartier generale sarebbe stato posto a Lagos resa neutrale.

« La soluzione proposta da Gowon ... in una trasmissione del 30 novembre ... invocava una federazione molto forte basata principalmente sulle linee poste dalla costituzione del 1963. Dovevano essere mantenuti la divisione federale-regionale dei poteri e i provvedimenti costituzionali che garantivano a diversi governi regionali l'assegnazione di determinate entrate federali, in special modo quelle derivanti dal petrolio che è prodotto principalmente nell'est ... inoltre una riorganizzazione del paese tramite la formazione di stati, dagli otto ai quattordici, aventi estensioni approssimativamente eguali »¹⁵.

Il 4 e 5 gennaio 1967 il Consiglio Militare Supremo (Cms), composto da Gowon, Ojukwu e altri governatori regionali militari, si riunì nel Ghana ad Aburi, una città presso Accra, su invito del tenente generale J. A. Ankrah, presidente del Consiglio Nazionale di Liberazione del Ghana, al fine di tentare una riconciliazione. Ankrah si sforzò di mantenere i lavori su un livello amichevole, cosicché la conferenza fu quasi del tutto priva di retorica irosa. Alla fine degli incontri Gowon disse: « La Nigeria rimarrà definitivamente unita ». Ojukwu definì la conferenza « un grosso successo »¹⁶. Però, malgrado l'apparente buona volontà così dimostrata non si risolse mai realmente il problema della scelta tra una Nigeria formata da quattro regioni confederate con un debole governo a Lagos, come voleva Ojukwu, e una Nigeria ricalcante la confederazione antecedente il 1966 con un governo centrale forte come desiderava Gowon.

Sul problema di chi dovesse detenere l'autorità sulle funzioni legislative ed esecutive si vide chiaramente attraverso le dichiarazioni pubbliche di Gowon e Ojukwu che da Aburi non vi era stata convergenza di opinioni alcuna. Gowon nella sua conferenza stampa del 26 gennaio 1967 affermò che la Nigeria avrebbe riacquistato una configurazione costituzionale simile a quella esistente prima del colpo di stato del gennaio del 1966; che sarebbero state eliminate le divisioni regionali istituite dal decreto 34 di Ironsi; che il Cms avrebbe avuto competenza su tutte le materie di rilevanza nazionale, che nessun governatore regionale avrebbe detenuto il potere di veto nei confronti delle

¹⁵ F. A. Baptiste, *Constitutional Conflict in Nigeria: Aburi and After*, « The World Today », luglio 1967, pp. 301-302.

¹⁶ « New York Times », 7 gennaio 1967, p. 8.

decisioni prese dal Cms e che alla formazione delle decisioni sarebbe stato necessario l'intervento del capo del governo federale militare e del comandante in capo dell'esercito che era presidente del Cms. Sostenne che l'accordo di tre dei quattro governatori appoggiato dall'approvazione del presidente del Cms sarebbe stato vincolante. Ojukwu invece pensava che il presidente non avrebbe dovuto avere alcun potere speciale e che le decisioni sarebbero state prese soltanto successivamente al raggiungimento di un accordo tra i quattro governatori. Per i collaboratori di Gowon questa soluzione minacciava di provocare la paralisi governativa, mentre per Ojukwu essa rappresentava l'unico modo possibile per evitare all'est la distruzione e l'annientamento¹⁷.

Gowon sembrò incline ad assecondare la proposta per una forma di associazione più debole e per un esecutivo consensuale. Tuttavia, sottoposto come era alla pressione degli ufficiali settentrionali, doveva senz'altro avere qualche altra idea sul problema della quantità di potere da assegnare al governo centrale. Le raccomandazioni scaturite ad Aburi non furono mai seguite e Ojukwu considerò il tutto come una manifestazione di cattiva fede. Alla fine di febbraio emanò un ultimatum dicendo che in caso di ulteriore inadempimento delle decisioni, l'est avrebbe provveduto per conto suo. Questo comunicato fu letto a Lagos come minaccia di secessione: sicuramente lo era.

Il 13 marzo Ojukwu annunciò che se le proposte fatte ad Aburi non fossero entrate in vigore entro il 31 di marzo, egli le avrebbe rese operative nell'est con atto unilaterale. Il 17 marzo a Lagos fu emanato un decreto costituzionale che accordava un'indipendenza considerevole a ciascuna regione, ma che lasciava nelle mani del governo federale il potere di assumere il controllo di quelle regioni ove si verificassero situazioni di emergenza o vi si violasse la costituzione. Ojukwu non fu soddisfatto dalla concessione e, il giorno che scadeva il suo ultimatum, ordinò che tutti quei fondi che sarebbero andati normalmente alla tesoreria federale fossero invece versati nelle casse del governo orientale. Il 4 aprile si fece sentire la risposta da Lagos con l'abolizione dei voli nell'est e con il congelamento delle riserve monetarie della regione.

In maggio Gowon fece tutta una serie di concessioni per cercare di fermare la secessione della regione orientale, dal momento che a Enugu, capitale orientale, si discuteva apertamente sul tipo di azione da intraprendere. Il 20 maggio accettò le raccomandazioni che gli venivano da una commissione civile per la riconciliazione, nel senso che aderì all'idea di togliere i soldati settentrionali da tutte quelle regioni di cui non erano originari per trasferirli al nord e acconsentì ad an-

¹⁷ La versione della conferenza di Aburi che potevo consultare è quella pubblicata dal governo orientale, *The Verbatim Report of the Proceedings of the Supreme Military Council Meeting*.

nullare le sanzioni economiche prese in aprile contro l'est. Tuttavia non volle accettare l'idea di una confederazione debole quale era stata invocata da Ojukwu ad Aburi.

All'ultimo momento il compromesso non funzionò e il Colonnello Ojukwu, alla mezzanotte del 30 maggio 1967, recedette formalmente dalla Confederazione nigeriana, proclamando Repubblica del Biafra lo stato secessionista.

La reazione del governo federale fu immediata. Si annunciò un blocco marittimo e terrestre, gli allacciamenti nelle telecomunicazioni furono separati, furono richiamate le riserve. Gowon dichiarò che entro quarantotto ore le forze federali sarebbero entrate a Enugu, capitale secessionista. I Biafrani affermarono solennemente di voler combattere per la loro indipendenza.

Il 6 luglio 1967 si ebbe il primo scontro armato, ma da allora la guerra ha proceduto in maniera molto sporadica; è stata infatti caratterizzata da una serie intermittente di battaglie molto violente intervallate, però, da lunghi lassi di tempo in cui l'attività bellica è ristagnata. A questo punto nessuno dei due eserciti è in grado di promuovere una campagna su vasta scala, la sola capace di sconfiggere l'avversario completamente. Come ha puntualizzato Hugh Hanning: «l'esercito nigeriano era un buon esempio di esercito per la "sicurezza interna", ma non è mai stato progettato per funzionare come una macchina bellica convenzionale ... Così, è stato inevitabile, e alcuni osservatori l'avevano previsto, che senza aiuto esterno la guerra contro il Biafra si protraesse a lungo ... »¹⁸.

In effetti la guerra è progredita lentamente, ma non è stata meno sanguinosa di una in cui gli scontri si verificassero di continuo. La pressione delle forze federali si fece sentire molto per tutto il mese di luglio. Il 9 agosto, però, un'offensiva lampo delle forze biafrane assediò Benin, capitale dello stato centrooccidentale, e proclamò una repubblica indipendente sotto la tutela orientale; repubblica che tuttavia doveva aver breve vita. A ottobre le forze orientali erano state respinte dalla regione centrooccidentale. Il 4 ottobre le forze federali occuparono la capitale ribelle di Enugu e il 16 ottobre Calabar, la principale città orientale. La capitale dei rivoltosi fu trasferita ad Aba e poi a Umuahia. Malgrado il Biafra fosse sottoposto a pressione da tutte le parti, tuttavia rimase uno stato vitale; soltanto recentemente e dopo la caduta di Port Harcourt, verificatasi nel maggio del 1968, le prospettive sul suo futuro sono cambiate. Adesso la carestia colpisce ambedue le parti in lotta e la popolazione del Biafra è stremata, bisognosa di rifornimenti, di cibo e di medicinali. Dal punto di vista

¹⁸ Hugh Hanning, *Nigeria: A Lesson of the Arms Race*, «The World Today», novembre 1967, pp. 467-468. È importante però notare che le forze federali nigeriane avevano preparato azioni a livello di divisioni, benché il loro successo non sia stato rilevante.

militare vi sono rifornimenti di petrolio e carbone sufficienti per tre anni. Le armi e le munizioni che giungevano a Port Harcourt regolarmente aviotrasportate da Lisbona tramite l'isola portoghese di Fernando Po, devono ora compiere itinerari più complicati. Sebbene a Ojukwu non piaccia servirsi dell'aiuto di una potenza coloniale quale il Portogallo non ricerca però scuse per il suo comportamento, dal momento che osserva l'uso di piloti mercenari egiziani e sudafricani da parte di Lagos e, in definitiva, non pensa di ricevere un aiuto maggiore di quanto non ne riceva Gowon.

Il Biafra ha fatto affidamento specialmente su fattori esterni: in primo luogo l'opinione pubblica mondiale. Dando vita a un'imponente campagna di relazioni pubbliche, ponendo l'accento sulle ingiustizie compiute ai danni degli ibo, il Biafra è riuscito ad ottenere il riconoscimento della Costa d'Avorio, del Gabon, della Tanzania e dello Zambia; ha fatto interrompere i rifornimenti militari alle forze federali da parte del Belgio, ha portato la Francia al limite di appoggiare l'indipendenza biafrana.

Il fatto fondamentale è che il Biafra ha la caratteristica di nazione più di qualsiasi altro stato dell'Africa: la popolazione, etnicamente omogenea, si è mobilitata attorno a Ojukwu. In un breve spazio di tempo la popolazione ha riconosciuto come propri tutta una serie di miti e di valori da poco creati. Poiché il Biafra può contare su una popolazione superiore a quella del Ghana e detentrica di un grandissimo talento tecnico, vi è la possibilità, dipendente dall'esito della guerra, che diventi uno stato africano molto progredito. Persino gli orientali non appartenenti alla gente ibo, hanno dato un grande aiuto al Biafra e, infatti, vi è sempre stata la tendenza, da parte delle truppe federali di trattare gli ibo e i non ibo allo stesso modo durante l'occupazione delle città dell'est.

Per capire come uno stato di quattordici milioni di persone, così velocemente formatosi, si sia raccolto attorno ad una tribù e sia stato in grado di fronteggiare uno stato di quaranta milioni di persone, bisogna aver presente che la tribù in parola, quella ibo, è uno dei gruppi etnici più rilevanti di tutta l'Africa tropicale. Negli anni trenta gli ibo erano « taglialegna e portatori d'acqua » per gli yoruba, popolazione culturalmente privilegiata dell'ovest, e per gli hausa e i fulani, popolazioni privilegiate dal punto di vista politico e di stanza nella parte settentrionale del paese. Nel 1931 soltanto un ibo aveva una laurea e questi era Sir Francis Ibiam. « Quando il dott. Ibiam arrivò a Lagos l'ibo più conosciuto e importante era un impiegato di terza classe che guadagnava 72 sterline all'anno.

« I poveri ibo dovettero andare da molte personalità yoruba per ottenere "un notevole" che presiedesse l'accoglienza in onore del dott. Ibiam ... Questa esperienza penosa decise gli ibo a formare una specie di sindacato, il sindacato ibo, che doveva diventare più tardi

l'organizzazione maggiormente temuta della Nigeria »¹⁹.

Questa associazione ibo ha come suoi scopi l'educazione e il miglioramento della gente ibo stessa. Mentre gli yoruba e i settentrionali in genere si accontentarono di mantenere la loro posizione privilegiata, gli ibo iniziarono un massiccio programma di autosviluppo, comprarono della terra, impiantarono scuole e rinunciarono alle comodità della vita moderna per stabilirsi solidamente nell'élite culturale ed economia della Nigeria. Con una tenacia e un aiuto reciproco che non conobbero soste essi furono in grado di diventare uguali se non superiori ai loro più soddisfatti compatrioti.

L'ibo moderno è un amalgama di forti orientamenti tradizionali basati su legami primordiali; il suo temperamento lamentevole e ostinato deriva forse dall'influenza esercitata dai missionari irlandesi le cui scuole punteggiano l'est; l'impegno alla sopravvivenza nazionale sorge dal paragone abituale che egli fa di sé con gli ebrei; vi è infine la sua devozione per la tecnologia e l'educazione. Malgrado la presenza di tribú minori, si può dire che il Biafra è suo. La situazione in cui il Biafra stesso è impersonifica la sua spinta ad autostimarsi e non rinuncerà ad esso facilmente. Questo fa sí che gli ibo siano la risorsa principale del Biafra e la ragione principale della sua sopravvivenza.

Da una forza disorganizzata e demoralizzata di 9000 uomini all'inizio della guerra civile in Biafra si è oggi raggiunto un organico attorno ai 50.000 uomini. Le armi che sono riuscite a passare i blocchi terrestri e marittimi posti in essere dalle forze federali hanno raggiunto i combattenti biafrani attraverso un sistema di trasporti basato su automobili private e portatori. I coltivatori del Biafra hanno fronteggiato l'inadeguatezza delle importazioni di commestibili aumentando drasticamente la produzione di patate e di quelle piante da cui si possa ricavare tapioca; tuttavia i risultati provenienti da questi sforzi sono rimasti insufficienti a soddisfare i bisogni del Biafra. Le malattie derivanti dalla mancanza di proteine sono diventate comuni e migliaia sono i casi rilevati di « kwashiorkor » (una malattia infantile causata dalla carenza di vitamine).

Oltre che superare le difficoltà poste dalle privazioni materiali, la gente del Biafra ha risposto all'accerchiamento con una determinazione e una forza di spirito che ricordano soltanto quelle degli ebrei nel ghetto di Varsavia e quelle dei lealisti che difendevano Madrid. Questo è sostenuto dai mezzi di informazione. « Persino la rete televisiva locale è in funzione e trasmette per lo più vecchi films americani, intervallati da programmi nuovi, aperti, molto spesso, da poesie rivoluzionarie irlandesi e chiuse dalla canzone "We Shall Over-

¹⁹ Sam Uba, *Why Are The Ibos Hated So Deeply?* « Dacca Morning News », Dacca, Pakistan, ristampate in « Atlas », marzo 1968, p. 44.

come" »²⁰. Ad ogni modo sono posti sempre più sulla difensiva da forze superiori e meglio equipaggiate. Il 22 marzo 1968, dopo un assedio di cinque mesi Onitsha, rilevante centro strategico e commerciale, cadde in mano alle forze federali. I tentativi federali di prendere la città partendo da una base posta ad Asaba, sulla sponda occidentale del fiume Niger, fallirono e fu quindi necessario attaccare dalla parte di Nsukka ed Enugu nel nordest. La città era stata distrutta da un bombardamento quasi costante. Sul delta del Niger è caduta anche Degema e, recentemente, Port Harcourt. Col passare del tempo può anche accadere che tutte le città principali del Biafra cadano nelle mani delle truppe federali, ma difficilmente starà ad indicare la conquista del paese stesso. Secondo l'opinione del Maggiore Michael Hoare, affatto estraneo ai campi di battaglia africani: « Il terreno era abominevole e la battaglia doveva essere impostata per la strada. Non vi era possibilità di intraprendere movimenti di aggiramento senza avere alle spalle mesi di allenamento. Sentii che l'atteggiamento della popolazione locale nei confronti dell'esercito invasore sarebbe stato il fattore decisivo del problema militare. I civili avrebbero organizzato una guerriglia effettiva alle spalle dell'avanzata nemica? Avrebbero disturbato la sua lunga linea di comunicazioni? A prima vista non sembrava probabile, ma nelle persone che combattono per le loro vite si può venire a creare una volontà di sopravvivenza sconosciuta »²¹.

Una convenzionale vittoria campale non può portare la pace alla Nigeria e i leaders a Lagos si devono domandare se sono preparati ad affrontare il protrarsi dello sforzo anti-insurrezionale che debiliterà non poco la ricostruzione nazionale. È difficile credere che la resistenza ibo da una parte e i saccheggi contro di essi dall'altra si esauriscano con l'avanzata delle truppe federali. Una certa autonomia concessa al Biafra attraverso una mediazione potrebbe evitare a Lagos il compito costoso di soggiogare un quarto della popolazione e del territorio della Nigeria. Per evitare da parte di Lagos l'acquisizione di una linea di condotta ancora più dura, che porterebbe al dissanguamento delle risorse nigeriane, a una rottura della confederazione, a una « soluzione finale » del problema ibo, o a tutte queste tre possibilità assieme, potrebbe essere utile la mediazione da parte di organismi internazionali che abbiano già tentato un approccio della questione come l'Organizzazione per l'unità africana o il Segretariato del Commonwealth, oppure che siano appositamente creati.

Se prevale una linea di conciliazione e in qualche modo si fa luce la possibilità di autonomia dell'est, ci sarà senza dubbio la riserva

²⁰ Lloyd Garrison, *Biafra vs. Nigeria: The Other Dirty Little War*, « New York Times Magazine », 31 marzo 1968, p. 44.

²¹ Michael Hoare, *No Place for Mercenaries*, « Africa Report », febbraio 1968, pp. 44-45.

derivante dal vedere come, in un certo senso, si sia aperta la porta alla balcanizzazione. È anche vero, però, che se il Biafra è sopraffatto e se lo si riporterà all'interno della confederazione, si guarderà a ciò che è successo come a una balcanizzazione mancata.

Il problema del particolarismo è ritenuto della massima importanza nelle opinioni dei principali leaders africani; quasi tutti gli stati africani hanno regioni con velleità secessioniste: l'Etiopia ha l'Eritrea, il Congo il Katanga, il Sudan l'Azania. Nessuno di questi stati accetterebbe volentieri un precedente quale potrebbe essere un Biafra dotato di grande autonomia o addirittura di indipendenza. Le paure di alcuni leaders a proposito di questo problema sono reali, ma si commetterebbe un errore a pensare che tutti i gruppi etnici dell'Africa vogliano o possano stabilire uno stato autonomo: nemmeno i gruppi etnici più numerosi potrebbero trasformare le loro aree tradizionali in stati vivi dal punto di vista economico e politico.

256

Ad ogni modo vi sono altre osservazioni che portano a scartare la possibilità della balcanizzazione: in primo luogo gli africani non possono condannare simultaneamente i confini stesi arbitrariamente e loro imposti dagli europei, ma non possono nemmeno mantenerli fissi allo stato attuale. Gli africani hanno diritto a cambiare i confini piuttosto che tentare il compito difficilissimo di formare delle nazioni con delle popolazioni irrimediabilmente eterogenee. Oggi come oggi, la Nigeria a lungo andare può disintegrarsi; il Biafra può subire il collasso in breve tempo. Particolarismo non significa pluralismo; inoltre è molto meglio avere stati compatti che imperi stiracchiati, incapaci di governo e alla mercé di lunghe lotte interne.

la romania e le riforme

di lothar schultz

257

L'intervento sovietico a Praga ha gettato un'ombra minacciosa sugli stati balcanici. Particolarmente insicura è la posizione della Romania, uno dei paesi membri della comunità socialista. I romeni ne sono ben consapevoli, perché le pressioni esercitate dall'Unione Sovietica sono incessanti e assumono le forme più varie. Un particolare rilievo ha avuto, a questo riguardo, la conferenza segreta dei ministri della difesa e degli stati maggiori dei paesi del Patto di Varsavia, tenuta dal 26 al 29 novembre scorso a Bucarest sotto la direzione del comandante supremo delle forze armate di questi paesi, maresciallo Jakubowskij. Un breve comunicato ufficiale si è limitato a precisare, in quella occasione, che gli argomenti trattati riguardavano soltanto il rafforzamento del potenziale militare delle truppe (« Pravda », 30-11-1968).

In Romania non sussiste, però, il motivo principale dell'attacco sovietico alla Cecoslovacchia, nel senso che non si riscontrano deviazioni degne di nota dalla dottrina sovietica del marxismo-leninismo. Non è possibile parlare, quindi, di comunismo riformistico, cioè di deviazioni di carattere ideologico, ma semplicemente di un comunismo nazionale che impronta la politica estera ed in parte anche quella interna. I recenti avvenimenti cecoslovacchi hanno dimostrato che questi due concetti di comunismo vanno tenuti rigorosamente separati. E neppure vi sono accuse di « revisionismo » da parte dei sovietici nei confronti dei romeni. Lo stesso vale per il comunismo polacco, ripetutamente definito da Gomulka come una « via nazionale polacca al comunismo », ma sempre con l'obiettivo comune del socialismo o del comunismo (cfr. il discorso al V congresso del partito, « Trybuna Ludu », 12-11-1968).

Lothar Schultz, professore all'Università di Gottinga, è autore di numerosi saggi sul diritto costituzionale dei paesi estereuropei. Il presente articolo è tratto dal n. 4/1969 della rivista « Osteuropa » di Stoccarda. La traduzione è di Silvia Adilardi.

Dal punto di vista ideologico la Romania non presenta particolarità di nessun tipo. Il Partito comunista romeno (Pcr) si attiene fedelmente alla dottrina marxista-leninista di marca sovietica. Anche per la Romania valgono quindi, come principale spinta all'edificazione del socialismo, i principi fondamentali di questa dottrina sul ruolo crescente del Partito e sulla sempre maggiore importanza dello stato: « L'importanza crescente della funzione di guida del partito appare come un'esigenza necessaria per la società » (Editoriale in « Scînteia », 15-2-1968). Lo stato continua ad esprimersi nella dittatura del proletariato, anche quando si parla di « democrazia socialista ». Il Partito comunista romeno concorda pienamente anche con un'altra tesi fondamentale della dottrina sovietica, sottolineata in modo particolare da Breznev nel suo discorso al V congresso del Partito unitario dei lavoratori polacchi nel novembre 1968, secondo la quale i fondamenti generali del marxismo-leninismo sono assolutamente vincolanti per tutti i paesi socialisti. Sono ammissibili solo le variazioni di carattere non sostanziale, richieste dalla concreta situazione storica dei singoli paesi. La stessa concezione è sostenuta dal leader del Pcr Ceaucescu, il quale ha affermato, nel discorso tenuto il 22 settembre 1968 ad Arad, che si dovevano « applicare alle concrete condizioni socioeconomiche del paese le verità irrinunciabili della vittoriosa dottrina marxista-leninista » (« Agerpres », n. 23 del 23-9-1968).

In Romania esiste perciò un comunismo nazionale che è emerso in due campi: nell'autonomia della politica estera e nella affermazione, significativa in politica interna, degli interessi nazionali e del concetto di nazione. Il nuovo corso è stato introdotto fino dal 1962, sotto la direzione dell'allora primo segretario del Pcr, Gheorghiu-Dej (G. Haupt, « Revue Française de Science Politique », 4, 1968, pp. 675-677).

Dopo gli avvenimenti cecoslovacchi è sorta tra l'Unione Sovietica e la Romania una nuova controversia, che per la Romania ha avuto conseguenze particolarmente gravi. La direzione del Pcr respinge con decisione la recentissima tesi sovietica della « sovranità limitata degli stati socialisti » e ritiene che le reciproche relazioni dei paesi socialisti e dei rispettivi partiti siano fondate sulla rigida osservanza dei principi della indipendenza e della sovranità, della parità dei diritti e della non interferenza reciproca negli affari interni. Solo in questo senso l'internazionalismo socialista può essere considerato un principio guida del « diritto internazionale socialista ». I teorici romeni rilevano abilmente il fatto che la tesi della « sovranità limitata » contraddice la concezione del diritto internazionale socialista formulata dall'Urss, e affermano che il diritto internazionale sovietico riconosce senza riserve le disposizioni « democratiche » della Carta delle Nazioni Unite, le quali escludono ogni uso della forza nei rapporti internazionali (cfr. G. Geamanu, *Principiile fundamentale ale dreptului international contem-*

poran, Bucarest, 1967, pp. 63-67). La posizione romena è stata ribadita con molta insistenza dal Viceministro degli esteri Malita nel suo discorso del 23 ottobre 1968 all'assemblea generale delle Nazioni Unite; egli ha affermato in quella occasione che la « legalità internazionale è indivisibile », e che l'osservanza delle « norme fondamentali contenute nella Carta dell'Onu — indipendenza e sovranità nazionale, parità di diritti e non interferenza negli affari interni degli altri stati — è un dovere sacro di tutti i paesi membri dell'Onu, grandi e piccoli, senza distinzioni » (« Neuer Weg », Bucarest, 25-10-1968).

La precaria situazione in cui versa oggi la Romania ha portato, da un lato, notevoli variazioni della sua politica estera nei confronti del blocco orientale, e dall'altro ha fornito all'interno l'occasione di nuove riforme politiche. In risposta alla aggressione sovietica sono state adottate alcune misure legislative dirette a consolidare l'unità della popolazione ed a rafforzarne la capacità di resistenza. Fanno parte di queste innovazioni la creazione del « Fronte di unità socialista », l'estensione dei diritti delle minoranze e il potenziamento delle capacità difensive delle forze armate.

Dopo l'intervento in Cecoslovacchia l'attività del Pcr si è distinta per la sua intensità; basti dire che alla fine di novembre erano già state tenute due sedute plenarie del Comitato centrale e due sessioni del Parlamento.

Accanto alle riforme legate alla situazione del momento, sono state intraprese fino dal 1967 altre riforme, connesse al rapido e considerevole sviluppo dell'economia. La stagnazione che durava ormai da un lungo periodo ha dovuto essere superata per motivi di ordine economico. Gli ideologi romeni rilevano, infatti, che il loro paese è appena entrato in una nuova fase di sviluppo, e cioè nella tappa più avanzata del « compimento dell'edificazione del socialismo e della preparazione alla edificazione graduale del comunismo » (editoriale in « Scînteia », 15 luglio 1968). Durante questa fase la gestione dell'economia richiede l'applicazione di metodi più efficaci. Inoltre è stata elaborata la tesi dell'« approfondimento della democrazia socialista », che implica l'inserimento delle masse nella direzione dell'economia e dello stato (cfr. il discorso di Ceaucescu a Turda, « Agerpres » n. 22 del 31-8-1968). Anche le riforme economiche e la trasformazione della struttura amministrativa locale sono nate in conseguenza di questo atteggiamento del Pcr.

modificazioni nei rapporti internazionali.

Le relazioni della Romania con i paesi socialisti assumono un rilievo particolare. Dopo l'intervento di Praga Ceaucescu ha attaccato violentemente il comportamento dell'Urss, e ha definito l'occupazione della Cecoslovacchia « flagrante violazione della sovranità nazionale di

un paese socialista fratello, libero e indipendente » (« Agerpres » n. 18 del 22-8-1968; n. 21 del 27-8-1968; n. 22 del 31-8-1968). L'occupazione rifletteva il « disprezzo per le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute », costituiva un « grave colpo all'unità del sistema socialista mondiale », e screditava il socialismo agli occhi di tutti. Da parte romena è stato ribadito inoltre che l'occupazione non aveva giustificazione alcuna. Le visite compiute da funzionari del Pcr in Cecoslovacchia sarebbero servite a riscontrare che l'edificazione del socialismo non era affatto in pericolo in quel paese, e che il Partito comunista cecoslovacco era stato sufficientemente forte da sbarazzarsi di tutte le forze antisocialiste. Si criticava anche il fatto che l'Unione Sovietica non fosse ricorsa a mezzi pacifici per eliminare le divergenze di opinione con il Partito comunista cecoslovacco.

Nei numerosi discorsi tenuti in agosto e all'inizio di settembre, Ceaucescu ha chiesto « il ritiro nel più breve tempo possibile delle truppe sovietiche dalla Cecoslovacchia »; la direzione del Pcr ha fatto chiaramente capire che reagirebbe ad un eventuale attacco sovietico, e ha creato le cosiddette « guardie patriottiche ».

Questa ferma presa di posizione del Pcr aveva raccolto ampi consensi della popolazione, come si è visto anche in occasione delle grandi manifestazioni organizzate. Il prestigio del partito, e soprattutto quello del suo leader, Ceaucescu, sono enormemente cresciuti.

Ma la direzione del partito ha dovuto rapidamente modificare il suo risoluto atteggiamento per effetto delle pressioni sovietiche. Dalla metà di settembre in poi, non si è più parlato dell'intervento sovietico; la stampa romena ha cessato di prendere posizione nei confronti della situazione cecoslovacca, e si è limitata a fornire brevi resoconti sui principali avvenimenti politici di quel paese.

Nei riferimenti ai rapporti con l'Urss si è cominciato ad usare un tono più cordiale, ed è stata sottolineata l'assistenza fornita dall'Urss per l'installazione di fabbriche. In un articolo apparso sul numero di settembre della rivista sovietica « Internationales Leben » (9/1968), il direttore del comitato romeno per la pianificazione, Berghianu, rilevava il fatto che le relazioni economiche con l'Urss promettevano di intensificarsi nel futuro: nel 1967 il commercio estero della Romania con l'Urss aveva già toccato il 30% dell'ammontare complessivo degli scambi. È intercorsa anche una serie di visite reciproche di funzionari di partito ed intellettuali romeni e sovietici. Particolarmente imponenti sono stati i festeggiamenti del novembre 1968 per il 51° anniversario della Rivoluzione d'ottobre che hanno visto accanto alle cerimonie di Bucarest, in cui ha preso la parola l'ambasciatore sovietico in Romania, Butussov, analoghe manifestazioni in diverse altre città. I discorsi tenuti dai funzionari di partito romeni in quella occasione sottolineavano la « tradizionale amicizia » e le « durature, fraterne relazioni » romeno-sovietiche (« Neuer Weg », 8-11-1968). Un comunicato del Pcr,

diramato in occasione del cinquantennale dell'unione della Transilvania con la Romania, ha ricordato inoltre l'influenza della Rivoluzione d'ottobre su questo avvenimento.

Significativi mutamenti sono intervenuti anche nei rapporti tra la Romania ed i paesi che hanno preso parte all'intervento di Praga, la Polonia, la Repubblica democratica tedesca e la Bulgaria. Nell'agosto e nel settembre 1968 gli ideologi della Polonia e della Germania orientale avevano attaccato aspramente la posizione romena di fronte all'intervento sovietico. Da parte romena è stato risposto con fermezza che queste critiche apparse sull'organo del Partito comunista polacco « Trybuna Ludu » e nel giornale della Germania orientale « Neues Deutschland » costituivano una interferenza negli affari interni del paese (« Scînteia », 29-8-1968).

Nonostante questi precedenti, in ottobre e in novembre, la Romania ha ristabilito relazioni amichevoli con la Polonia e la Rdt. Dal 19 al 21 ottobre hanno avuto luogo a Bucarest le consultazioni tra i presidenti della commissione intergovernativa per la cooperazione economica tra la Romania e la Rdt. La commissione ha esaminato la possibilità di un allargamento della collaborazione reciproca nel campo industriale. Al termine dei lavori il capo della commissione della Rdt, Vicepresidente di gabinetto Fechtner, ha avuto un colloquio ufficiale con Ceaucescu. L'incontro è stato definito « cordiale » dalla stampa (« Neuer Weg », 23-10-1968).

Nonostante questi sviluppi della cooperazione col blocco orientale, determinati dalle pressioni sovietiche, proseguono gli abituali rapporti della Romania con i paesi occidentali. In settembre è stata ricevuta la visita dei Ministri degli esteri britannico e belga, Stewart e Harmel. Il 18 ottobre è stato concluso un trattato commerciale di lungo periodo con l'Inghilterra, per gli anni dal 1968 al 1973. In ottobre e novembre il Ministro degli esteri, Manescu, si è recato in nove paesi latinoamericani. Con la Colombia, il Venezuela, il Cile e l'Argentina sono stati firmati dei trattati di cooperazione culturale e scientifica.

Persino i rapporti con i « revisionisti » jugoslavi si sono fatti più stretti. Alla fine di ottobre sono giunti in Romania, su invito del Pcr, diversi funzionari di partito jugoslavi. Il 20 ottobre è stato firmato un protocollo sugli scambi commerciali per il 1969, che prevede un sensibile incremento delle reciproche esportazioni.

La collaborazione con i paesi occidentali e con la Jugoslavia viene sempre abilmente motivata dalla direzione del Pcr con l'argomento che essa serve alla causa della distensione e della pace e, in ultima istanza, torna anche a vantaggio del movimento comunista internazionale.

Un discorso tenuto da Ceaucescu il 29 novembre 1968 all'Assemblea nazionale si è però discostato notevolmente da questo atteggiamento nei confronti della comunità dei paesi socialisti. In quella occasione egli ha posto l'accento con tono insolitamente aspro sulla so-

vrantà della Romania, riferendosi soprattutto al Consiglio per la mutua assistenza economica (Comecon). Inoltre egli ha detto che l'appartenenza al Patto di Varsavia non « limita in alcun modo l'indipendenza nazionale » dei paesi socialisti, ed ha escluso che possano far parte dell'alleanza « gruppi che si autoattribuiscono un ruolo di preminenza all'interno del sistema socialista ». Ceaucescu ha respinto fermamente anche ogni tendenza sovranazionale del Comecon, affermando che la Romania non potrebbe assolutamente « accettare il conferimento di funzioni sovranazionali a questa organizzazione » (« Politika », Belgrado, 12 dicembre 1968).

Secondo le notizie apparse sulla stampa occidentale, alla conferenza segreta dei ministri della difesa tenuta a Bucarest in novembre, la Romania avrebbe accettato la decisione che prevede lo svolgimento di manovre militari sul proprio territorio, ma si sarebbe riservata il diritto di sorvegliare e controllare il ritiro delle truppe straniere (« Le Monde », 2-12-1968).

Il singolare irrigidimento della posizione romena si fonda probabilmente su due motivi; in primo luogo, la Romania ha già trovato copertura presso la Cina, con la quale intrattiene rapporti amichevoli. Il telegramma inviato il 1° ottobre 1968 dal governo romeno in occasione della festa nazionale cinese affermava che la « duratura amicizia » tra i due paesi si sarebbe « rafforzata e sviluppata » (« Neuer Weg », 2-10-1968). La Cina ha messo in guardia l'Unione Sovietica contro un eventuale intervento in Romania, e si appresta attualmente a installare una base militare in Albania. Il capo dello stato maggiore cinese, Huang Yung-sheng, in occasione del suo viaggio in Albania dello scorso novembre, si è recato anche a Bucarest. Per di più, anche gli Stati Uniti hanno reso noto il loro interesse per l'integrità della Romania. Alla riunione del Consiglio della Nato in novembre, il Ministro degli esteri Rusk disse che un attacco sovietico alla Romania avrebbe potuto scatenare una crisi più grave di quella provocata dall'invasione della Cecoslovacchia. Nel corso di una conferenza stampa a Washington Rusk ha ribadito, sia pure in forma attenuata, lo stesso pensiero (« International Herald Tribune », 2-12-1968).

riforme nel sistema difensivo

Data la pericolosità dell'attuale situazione, la Romania dedica una attenzione particolare al rafforzamento della propria difesa. In un discorso tenuto durante la Giornata delle forze armate romene, il 25 ottobre 1968, il capo dello stato maggiore, Generale colonnello Gheorghe, ha dichiarato che il paese possiede attualmente un « esercito forte e ben addestrato » (« Neuer Weg », 26-10-1968).

Il rafforzamento del potenziale militare viene giustificato ufficialmente con l'« aggressività dell'imperialismo internazionale », ma è vi-

sto dalla popolazione come una risposta alla eventualità di azioni da parte dell'Unione Sovietica.

Il decreto emanato nel settembre 1966 dal Consiglio di Stato sulla « creazione delle guardie patriottiche » può essere considerato un primo passo verso l'aumento delle capacità difensive. La guardia è formata da lavoratori armati, è organizzata in base al territorio di residenza e al luogo di lavoro, e dipende dal Comitato centrale del Pcr, oltre che dai suoi organi locali. Commandos sono stati creati nei distretti, nelle città e nei luoghi di lavoro. Le armi necessarie sono fornite dall'esercito (« Recht in Ost und West », 6/1968, p. 260).

Un altro rilevante provvedimento di carattere militare è rappresentato dalla legge, approvata nel novembre 1968, sull'« addestramento dei giovani alla difesa del paese ». La formazione militare dei giovani dura due anni e riguarda i giovani di ambo i sessi in età dai 18 ai 20 anni. L'apposito programma previsto per i ragazzi che frequentano istituti d'istruzione fa parte delle materie d'insegnamento. I corsi vengono tenuti in speciali centri creati nei luoghi di lavoro, presso le istituzioni nazionali e nelle scuole, e vengono condotti da ufficiali e sottufficiali dell'esercito. L'organizzazione interna dei centri è affidata alla Lega dei giovani comunisti. I giovani di sesso maschile che si sono distinti durante il periodo di addestramento acquistano titoli preferenziali per l'accesso alle scuole ufficiali.

263

riforme dell'organizzazione collettiva

Negli ultimi tempi la direzione del Pcr ha dedicato particolare attenzione alla coesione e all'unità popolare. I romeni devono « formare un'unica grande famiglia », perché soltanto così le minacce esterne possono essere efficacemente scongiurate. Il partito intende ora promuovere l'unità « politico-morale » del paese in due modi: riunendo sotto la sua direzione tutte le organizzazioni sociali e di massa ed « estendendo la democrazia socialista ». Lo stato, mentre consente ai cittadini una maggiore partecipazione alle decisioni riguardanti la gestione statale ed economica, li incoraggia anche a sentire più fortemente gli interessi generali del paese e ne stimola la compattezza. Un certo impulso in questa direzione dovrebbe essere dato dalle leggi emanate dall'Assemblea nazionale del novembre 1968 sui Consigli del popolo, cioè sugli organi amministrativi locali, e sulle Commissioni arbitrali. Entrambe queste leggi ampliano i diritti del cittadino nei due tipi di organi.

La coesione sociale dovrebbe essere incoraggiata soprattutto da un'organizzazione creata nel novembre 1968, e precisamente dal « Fronte di unità socialista ». In essa sono riunite tutte le organizzazioni collettive esistenti, come i sindacati, le associazioni degli scrittori, dei giornalisti, delle minoranze, e così via. Il « Fronte », che rappresenta

un tipo di corporazione politica permanente, deve essere consultato in tutte le decisioni che riguardano le questioni politiche importanti. Il vertice dell'organizzazione è costituito da un consiglio nazionale, dal quale dipendono gli altri ordini gerarchici a livello dei distretti, delle città e dei circondari. Presidente eletto del consiglio nazionale è Ceaucescu.

Diversamente dalla maggioranza delle democrazie popolari europee, la Romania non ha altro partito all'infuori di quello comunista. C'è stato per la verità un « Fronte democratico popolare », che abbracciava molte organizzazioni, ma ha avuto una presenza piuttosto limitata (Lothar Schultz, *Die verfassungsrechtliche Entwicklung der Sozialistischen Republik Rumänien seit dem Zweiten Weltkrieg*, in « *Jahrbuch für öffentliches Recht* », 15, 1966, p. 419).

264 Il problema delle minoranze gioca un ruolo di rilievo, soprattutto per quanto riguarda due gruppi etnici, quello ungherese, che ha un milione e mezzo di componenti (l'8,4% della popolazione totale), e il tedesco, che comprende circa 400.000 persone (il 2% della popolazione totale). Unità minori sono rappresentate dai serbi e dagli ucraini. La minoranza ungherese presenta un problema politico particolare; la direzione del Pcr deve infatti tenere presente la possibilità che l'Urss e la Repubblica popolare ungherese si servano degli ungheresi insediati in Transilvania per tenere in scacco la maggioranza romena. I territori in cui risiedono gli ungheresi sono tra i meno industrializzati del paese, perciò il partito ha cercato ultimamente di migliorare la situazione culturale, politica ed economica delle minoranze. Già nel 1967 il delegato della minoranza ungherese ebbe un incontro con Ceaucescu, durante il quale fu sottolineata da parte ungherese la « fraterna unità con il popolo romeno », ma venne anche richiamata la necessità di apportare alcuni miglioramenti alla propria situazione giuridica.

La posizione delle minoranze ha registrato un significativo miglioramento con i provvedimenti emanati nel novembre 1968 dall'Assemblea nazionale a favore delle « nazionalità coresidenti ». Ad ogni minoranza è stato riconosciuto il diritto di costituire, nei distretti di residenza, un proprio consiglio, i cui delegati eleggono poi un consiglio a livello nazionale. I vari consigli nazionali fanno parte, come le altre organizzazioni, del « Fronte di unità socialista ». Nei distretti con popolazione mista le minoranze possono usare la madrelingua in tutti gli organi statali, mentre le disposizioni emanate da questi ultimi devono essere pubblicate in tutte le lingue dei gruppi residenti. I consigli, a livello nazionale e locale, partecipano alle decisioni su tutte le questioni che riguardano gli interessi nazionali dei gruppi minoritari.

gestione economica e amministrazione locale

Il secondo gruppo di riforme è stato concepito durante la conferenza nazionale del Pcr nell'ottobre 1967, e successivamente deciso dal Parlamento. Il rapido e sensibile sviluppo dell'economia romena, soprattutto nel campo industriale, rendeva indispensabile una riforma della gestione economica (lo sviluppo economico della Romania ha registrato notevoli successi: l'aumento medio del prodotto industriale lordo è stato, nel periodo dal 1951 al 1966, di circa il 13,2% all'anno, il reddito nazionale è salito del 9,9%, il commercio estero del 10,9%, e gli investimenti del 14,4%. « Agerpres », 1-2-1968). Stava emergendo squilibrio tra la costante crescita economica del paese, da un lato, ed i metodi di direzione fortemente centralizzati, dall'altro; le voci che chiedevano forme organizzative più efficienti si facevano perciò sempre più forti. È stato necessario stimolare e sviluppare l'iniziativa dei dirigenti e del personale addetto alla gestione economica, mediante un processo graduale definito con la parola d'ordine « allargamento della democrazia socialista ».

265

Insieme alle trasformazioni operate nella direzione e nella pianificazione dell'economia, rientra fra queste riforme anche la ristrutturazione dell'amministrazione locale.

La conferenza nazionale del Pcr emanò nell'ottobre 1967 alcune direttive sul « perfezionamento della direzione e della pianificazione economica » (« Agerpres », 15-11-1967; « Buletinul Oficial al Republicii Socialista Romania », Partea I, 27-12-1967). Colpisce immediatamente il fatto che tali direttive non siano state definite come una riforma, bensì come un semplice « perfezionamento » (perfectionare) del sistema economico, destinato ad eliminare « l'eccessivo centralismo ». Esse non costituiscono infatti che un piccolo passo verso la ristrutturazione del sistema di direzione economica nel senso di una maggiore agilità, e non rappresentano una riforma paragonabile a quelle introdotte negli ultimi anni nelle altre democrazie popolari europee. È da rilevare che gli economisti sovietici non hanno qualificato le direttive romene come vere e proprie riforme, e di conseguenza hanno rivolto loro scarsa attenzione (cfr. R. Estignejev, W. Kaie in « Woprossy ekonomiki », 10/1968, p. 105 ss.).

Le innovazioni introdotte si riferiscono a due fatti. Innanzitutto, è prevista, come in altre riforme attuate dalle democrazie popolari, la creazione di unioni di aziende dette « centrali industriali », unità economiche autonome destinate ad alleggerire il ruolo dei ministeri. Tra gli altri compiti esse hanno quello di elaborare piani per le aziende che da loro dipendono e quello di provvedere al rifornimento di materie prime e materiali. Le centrali industriali sono dirette da un consiglio di amministrazione e da un ufficio esecutivo presieduto dal direttore generale. È da notare che alle sedute dei due organi prendono parte

delegati del Pcr. In secondo luogo, alle aziende viene riconosciuta una maggiore autonomia. Esse possono disporre di una parte dei profitti per la distribuzione di premi e per fini socio-culturali. L'azienda dipende da un comitato direttivo del quale fanno parte il direttore, i dirigenti tecnici e commerciali, i capireparto e i delegati del personale. Alle sedute del comitato partecipano, anche in questo caso, delegati del partito. Il diritto dei lavoratori alla cogestione è garantito, secondo il modello sovietico, attraverso le assemblee del personale.

La concezione a cui si ispira la riforma romena conserva numerosi elementi centralistici ed è scarsamente orientata secondo i principi dell'economia di mercato (*Wirtschaftsreformen in Osteuropa*, a cura di K. C. Thalheim, H. H. Höhmann, Köln, 1968, pp. 253-258).

Tipica è la legge sull'« esercizio dell'artigianato nelle officine di proprietà », emanata dall'Assemblea nazionale nel giugno 1968. Essa ammette, secondo il modello ungherese, l'esistenza di artigiani che lavorano in proprio ed occupano familiari nella loro officina; riconoscendo loro anche il diritto di addestrare apprendisti. L'apertura di questa falla nel settore collettivistico è stata resa necessaria dalla insufficiente disponibilità di servizi gestiti da cooperative artigiane per la collettività.

La struttura amministrativa, precedentemente basata su un sistema a tre ordini costituito dalle regioni, dalle zone e dai comuni, è stata ampiamente modificata con la legge del 16 febbraio 1968 (« Buletinul Oficial ... », Partea I, 17-2-1968). Le unità sono state ridotte a due, distretti e circondari; il sistema risulta così semplificato e decentrato. La riforma si proponeva due scopi: prima di tutto, quello di adattare le nuove unità amministrative al rapido sviluppo economico della provincia; infatti sono stati modificati i confini di numerosi circondari. In secondo luogo si volevano eliminare per motivi di razionalizzazione le unità intermedie non necessarie, come le zone. I 39 distretti di nuova formazione comprendono in media 450.000 abitanti e hanno una superficie di 6.100 Km².

Nel novembre 1968 l'Assemblea nazionale ha emanato anche una nuova legge sui Consigli del popolo, che estende i poteri dei circondari e conferisce loro una maggiore autonomia. Non è cambiata, però, la rigida posizione del Pcr nei confronti dell'attività dei Consigli, i cui presidenti presiedono, di regola, anche i comitati locali di partito. Presso i comitati di distretto del partito sono inoltre costituite delle commissioni economiche incaricate di controllare l'economicità della gestione delle aziende del distretto.

riforme del diritto

Una importante innovazione nel campo del diritto è la riabilitazione, voluta da Ceaucescu, dei membri del partito ingiustamente condan-

nati all'inizio degli anni cinquanta. Ciò ha avuto conseguenze anche sull'autorità del defunto Gheorghiu-Dej, che dopo aver diretto il partito per molti anni era stato sempre tenuto in grande onore. Egli è stato infatti ritenuto corresponsabile della ingiusta condanna e dell'esecuzione, avvenuta nel 1954, dell'allora Ministro della giustizia Patrascanu (« Agerpres », 26-4-1968). Nell'aprile del 1968 il Comitato centrale del Pcr ha deciso di riesaminare tutte le condanne inflitte a membri del partito e, in certi casi, di promuovere la loro riabilitazione. La Corte suprema ha già preso in esame molti casi ed ha annullato le pene arbitrariamente comminate. Con queste misure la direzione del partito ha inteso provare la sua volontà di far osservare più rigidamente, in futuro, la « legalità socialista ».

Va ricordata anche una legge, in vigore dal 1967, che regola « il controllo sulla provenienza dei beni illegalmente acquistati da privati ». Nel caso che gli accusati non siano in grado di provare la legalità dell'acquisto, i loro beni sono assoggettati ad un'imposta pari all'80% del valore. Il controllo viene attuato su indicazione di privati, organizzazioni collettive e organi statali. Questa legge è analoga, per certi aspetti, alle « leggi contro i parassiti » vigenti nell'Unione Sovietica, ma le procedure giuridiche di applicazione si distinguono sostanzialmente dalla prassi sovietica.

Nel 1968 l'Assemblea nazionale ha emanato un nuovo codice penale in sostituzione di quello del 1936, introducendo una serie di nuove disposizioni che comportano un ammodernamento del diritto penale vigente fino a quella data. Tra l'altro è stata attribuita maggiore importanza al principio della colpevolezza come fondamento della proporzionalità della pena, mentre in passato si accentuava l'importanza dell'azione incriminata in sé e per sé. Anche i tipi di pena hanno subito alcune modificazioni: la condanna al penitenziario a vita o per periodi limitati è stata abolita, ed è stata introdotta una pena detentiva di tipo unico. Tuttavia il codice prevede pene severe per il furto e la frode ai danni della proprietà collettiva, statale o cooperativa che sia, e per i crimini contro lo stato. Sempre nel 1968, il Parlamento ha apportato anche alcune modifiche alle norme di procedura penale, ampliando i diritti degli imputati soprattutto nella fase istruttoria.

Un'innovazione del sistema giuridico è rappresentata dalla « legge sulle commissioni arbitrali » (il testo del progetto è stato riportato su « Neuer Weg » del 3-11-1968). Si tratta di una serie di norme regolanti l'ambito delle competenze dei cosiddetti tribunali sociali, destinati a trasferire alla collettività i poteri statali nella sfera della giustizia, ma ancora non ben inseriti nella vita nazionale. A questi tribunali è affidato il compito di attuare il principio fondamentale della « democrazia socialista »; secondo la nuova legge devono essere costituiti presso tutte le maggiori imprese collettive, cooperative e autorità dello stato. I giudici sono eletti dal personale per due anni. Le com-

missioni arbitrali sono competenti a giudicare i crimini di lieve entità come le ingiurie, le lesioni corporali, ecc., e le piccole controversie civili fino a un valore di 100 Lei. Possono punire con il biasimo, l'ammonizione e con ammende comprese tra i 50 e i 1.000 Lei, da non considerare come pene in senso proprio, ma piuttosto come misure di educazione sociale. Contro le sentenze è ammesso il ricorso ai tribunali statali di prima istanza.

conclusioni

Dal 1967 la Romania mostra una decisa tendenza alle riforme, che dopo l'intervento dell'agosto 1968 ha acquistato maggior vigore e una precisa direzione.

Il movimento di riforma è iniziato con le modifiche del sistema economico ed amministrativo, rese necessarie dalla rapida e fortunata industrializzazione del paese. È sufficiente ricordare che attualmente i beni industriali rappresentano l'80% dei prodotti romeni esportati. La direzione del partito ha sempre insistito sul fatto che il progresso dell'industria è anche un'importante garanzia per il mantenimento della sovranità e dell'indipendenza del paese, e quindi riveste un significato eminentemente politico.

La riforma economica si è finora limitata ad alcune misure di non grande entità ed ha mantenuto entro confini ristretti la sfera di autonomia delle singole aziende collettive. Le pubblicazioni romene sostengono che l'amministrazione e la gestione della proprietà collettiva rendono inevitabile un certo orientamento della pianificazione verso il centralismo, per cui non è possibile abbandonare il principio del « centralismo democratico ». Per quanto riguarda il principio della « democrazia socialista », esso impronta in modo meno marcato l'opera di riforma, e riguarda soprattutto la partecipazione dei lavoratori alla direzione delle imprese. I lavoratori possono far valere i loro diritti nei confronti della direzione aziendale soltanto attraverso apposite assemblee di produttori, il cui potere è però limitato alla emanazione di raccomandazioni non vincolanti per la direzione stessa. Secondo una nuova disposizione, le assemblee di produttori devono aver luogo due volte l'anno e ad esse la direzione è tenuta a sottoporre un rapporto annuale sulle attività dell'impresa.

La riforma dei Consigli del popolo a livello dei distretti, delle città e dei circondari, ha esteso i diritti di queste corporazioni rappresentative e quindi ha conferito una maggiore iniziativa ai loro membri, ma la struttura dei consigli nominati dai comitati esecutivi (per le finanze, istruzione, ecc.), che svolgono il lavoro propriamente amministrativo, sono direttamente subordinati non solo ai comitati esecutivi competenti ed ai consigli del popolo, ma anche agli organi amministrativi centrali dello stato. Anche le commissioni economiche co-

stituite presso i consigli del popolo a livello di distretto hanno ampi poteri di guida e di controllo sull'attività economica dei consigli del popolo delle città e dei circondari.

Le riforme introdotte dopo l'invasione sovietica in Cecoslovacchia sono una prova di unità nazionale e di solidarietà popolare. Questo aspetto è particolarmente visibile nelle riforme dirette a migliorare la situazione delle minoranze ed a creare il nuovo « Fronte di unità socialista ». Il leader del partito Ceaucescu ha ripetutamente sottolineato il fatto che « l'omogeneizzazione di tutta la nazione romena » è indispensabile per la positiva continuazione dell'edificazione del socialismo e per la sicurezza esterna del paese (ad esempio, nel discorso del 25-10-1968. « Agerpres », 28-10-1968).

La posizione del partito nell'ordinamento statale e sociale resta notevolmente forte. Gli ideologi romeni hanno accolto la dottrina sovietica, secondo la quale il partito comunista deve accrescere costantemente la sua forza durante il periodo in cui si compie l'edificazione del socialismo. Nella gestione dell'economia il Pcr provvede a consolidare le sue posizioni facendo partecipare i propri delegati ai consigli di amministrazione ed agli esecutivi delle centrali industriali, oltre che ai comitati direttivi delle aziende. Nei confronti dei consigli del popolo esso esercita una considerevole influenza sulle commissioni economiche dei consigli di distretto. Tali commissioni sono formate in proporzioni uguali da membri dei comitati di partito dei distretti e da funzionari statali.

Anche il numero degli iscritti al partito ha registrato un costante aumento, passando da 1.450.000 nel 1965 a 1.800.00 nel 1968 (Ceaucescu su « Neuer Weg », 20-7-1965 e in « Agerpres », 28-10-1968). Con la sua energia e la sua aggressività il segretario generale Ceaucescu è riuscito negli ultimi anni a rafforzare considerevolmente la sua posizione di leadership: nel 1967 è stato eletto presidente di un importantissimo organo qual è il Consiglio di stato, e nel 1968 ha assunto la carica di presidente del consiglio nazionale del « Fronte di unità socialista ».

Il Pcr occupa tuttavia un posto particolare tra i partiti del blocco orientale. Con la politica di autonomia nei confronti della potenza sovietica e con l'affermazione degli interessi nazionali, esso ha acquistato un certo ascendente in ampi strati della popolazione.

aspetti economici della crisi cecoslovacca

di jean-paul pigasse

270

I fenomeni economici vanno acquistando una importanza sempre crescente nella condotta degli affari politici. Nei paesi occidentali se ne era già avuta la prova da tempo; lo si avverte ora anche nei paesi dell'Europa orientale.

Ora, mentre i motivi politici e sociologici della crisi cecoslovacca sono stati a lungo esaminati, non si è parlato quasi affatto delle sue cause economiche, quando una delle molle che fecero scattare la crisi fu appunto di natura economica.

1 - Fu perché l'economia cecoslovacca, dopo aver conosciuto un periodo di rapido sviluppo fino al 1950, si era venuta a trovare in una situazione di soffocamento dovuto al doppio giogo del dirigismo interno e del regolamento autarchico degli scambi tra i paesi dell'est, che il governo di Praga diede il via alla sua politica di riforme economiche (I parte).

2 - Fu perché la liberalizzazione economica interna e l'espansione degli scambi con i paesi occidentali portavano inevitabilmente il governo di Praga ad accordare maggiori libertà ai cittadini cecoslovacchi e a reclamare l'apertura del Comecon verso l'ovest, che i sovietici corsero ai ripari (II parte).

3 - Ed è infine perché l'occupazione della Cecoslovacchia da parte dei carri armati sovietici non ha risolto nessuno dei problemi economici, ma ha costretto piuttosto il governo di Praga in un cerchio di contraddizioni insormontabili, che la crisi non mancherà di avere altri sviluppi (III parte).

Jean-Paul Pigasse, giornalista e collaboratore a varie riviste francesi, è responsabile delle ricerche economiche al Centre d'Etude de Politique Etrangère e all'Institut Français d'Etudes Stratégiques. Questo articolo è tratto dalla rivista « Strategie » di Parigi. La traduzione è di Barbara Marcucci.

La grande lezione della crisi cecoslovacca è che in definitiva la logica dell'economia diretta secondo lo schema marxista sembra dover sfociare nella paralisi dei meccanismi di produzione e di scambio. In Cecoslovacchia il fenomeno si è verificato con una relativa rapidità, poiché si tratta di un paese di dimensioni ridotte. Lo stesso accadrà in Unione Sovietica, più lentamente ma inevitabilmente, se non verranno accelerate le riforme economiche di quel paese. La crisi cecoslovacca non è quindi che il prologo di un dramma più vasto.

I - alla ricerca di un equilibrio: 1948-1964

L'economia cecoslovacca fu caratterizzata nel dopoguerra da un fortissimo sviluppo industriale che non si è mai stabilizzato. Prima della guerra, a causa della scarsità di materie prime offerte dal sottosuolo, particolarmente per quanto riguardava materie prime energetiche e minerale di ferro, i dirigenti cecoslovacchi si erano preoccupati di dotare il loro paese di una industria rivolta principalmente verso la produzione di beni di consumo. Vendendo all'estero gran parte della sua produzione interna, la Cecoslovacchia aveva con l'Europa occidentale dei rapporti commerciali molto stretti.

271

La guerra del 1939-45 colpì duramente l'economia cecoslovacca, a causa soprattutto del restringersi dei mercati occidentali. È questa la ragione per cui il primo gesto dei dirigenti comunisti, appena saliti al potere, fu quello di dare il via alla creazione di una possente industria pesante. Parallelamente lo svilupparsi della guerra fredda ha provocato un riorientamento totale del commercio cecoslovacco in direzione dei paesi dell'est europeo. La Cecoslovacchia, che fino al 1948 era dipesa dall'Europa occidentale per i suoi sbocchi commerciali, si trovò ben presto a dipendere dall'Europa orientale per i suoi approvvigionamenti di materie prime.

Parallelamente a questa evoluzione, si è verificata, come nella maggior parte dei paesi socialisti, una crisi della produzione agricola che ha richiesto a sua volta massicce importazioni di generi alimentari. Per pagare queste importazioni è stato necessario esportare di più. La situazione si è mantenuta su un livello relativamente soddisfacente fino a quando, non essendo più le materie prime estratte dal sottosuolo cecoslovacco sufficienti a soddisfare la domanda interna, si è dovuto acquistare all'estero un volume maggiore di prodotti di base necessari all'industria pesante.

Ne risultò una nuova trasformazione dell'economia cecoslovacca, meno vasta di quella del 1948 senza dubbio, ma abbastanza forte comunque per modificare profondamente la natura del commercio estero del paese. All'industria di consumo fu allora affidato il compito di equilibrare gli scambi con l'estero.

I risultati di questi disquilibri successivi fu che, alla fine degli

anni 50, gli investimenti necessari al riammodernamento delle installazioni industriali non erano stati fatti e che la produttività dell'industria cecoslovacca andava sempre più diminuendo. Lungi dal correggere i suoi lati deboli, la rigidità della pianificazione e della gestione socialista, inaugurata nel 1949-50, si era tradotta in un aggravarsi del deterioramento del commercio estero. Le unità di produzione dipendevano infatti strettamente da un organo di gestione centrale, che stabiliva e suddivideva le norme di produzione senza tener alcun conto delle necessità del mercato. Secondo un sistema che ritroviamo ancor oggi nell'economia sovietica, le industrie fornivano all'organismo centrale informazioni volutamente inferiori alla realtà, al fine di ottenere l'assegnazione di obiettivi più bassi possibile.

Le distorsioni che ne derivavano, deboli in principio, finirono per minacciare di paralisi l'intera economia cecoslovacca. D'altra parte la pesantezza della centralizzazione autoritaria impediva una qualsiasi azione pratica sulle strutture. Fu a questo stadio dell'evoluzione — 1956-58 — che furono decise le prime misure di ispirazione liberale, che dovevano sfociare nella grande riforma economica del 1964.

Nel 1960, quando si trattò di giudicare i risultati del piano quinquennale 1955-60, ci si accorse che la produzione agricola stagnava malgrado il rapido aumento della richiesta e che si rendevano necessarie massicce importazioni di generi alimentari a scapito dell'equilibrio degli scambi interni. Per ovviare a tali difficoltà, fu posta una cura particolare nella preparazione del terzo piano quinquennale (1961-65), a partire da un'analisi approfondita delle deficienze del sistema economico cecoslovacco. Nell'industria si diede allora priorità allo sviluppo della metallurgia e della meccanica, in modo che esse divenissero i motori dello sviluppo dell'economia nazionale.

Ma nel 1961 fu chiaro che non sarebbe stato possibile raggiungere gli obiettivi fissati dal III Piano e che la situazione del settore agricolo andava sempre più peggiorando: invece del 7,1% di aumento previsto dal piano, la produzione agricola non registrava che un incremento dell'1%. Fin dal luglio 1962 apparve evidente che il piano elaborato nel 1958-60 non aveva più alcun significato. La sua realizzazione fu sospesa nel mese di agosto e Praga annunciò la messa a punto di un nuovo piano 1964-70.

Da allora il decadimento dell'economia cecoslovacca si accelerò. Nel 1963 la produzione industriale fu inferiore dello 0,6% a quella del 1962, la costruzione di abitazioni del 3%, gli investimenti di cinque miliardi. Per contro i costi di produzione aumentarono del 3%.

Alla fine dell'anno, la Cecoslovacchia che pure era, con la Germania dell'est, il solo paese industriale dell'Europa orientale, accusava l'espansione più debole di tutto il mondo comunista. Il paese si trovava in un vicolo cieco.

Questa situazione era ancora più grave in quanto le leggi rego-

lanti i rapporti commerciali tra i paesi dell'est racchiudevano la Cecoslovacchia in un groviglio inestricabile di regole e divieti.

Come tutti i paesi dell'Europa orientale infatti, la Cecoslovacchia è membro del Consiglio di reciproca assistenza economica (Caem), più noto sotto il nome di Comecon. Il Comecon, creato nell'aprile 1949, si è profondamente trasformato dopo la morte di Stalin. Mentre all'origine il suo scopo era lo sfruttamento dei paesi dell'est da parte dell'Urss, esso dal 1956 è divenuto lo strumento di una politica di integrazione i cui scopi sono:

- 1 - il coordinamento delle economie dei paesi socialisti al fine di favorire lo sviluppo dell'insieme del blocco e di realizzare una divisione internazionale del lavoro;

- 2 - il rafforzamento della coesione del mondo socialista, integrando per quanto possibile sul piano economico le economie dei paesi dell'est.

In altri termini il Comecon persegue scopi più politici che economici. Esso è uno strumento essenziale dell'autorità sovietica all'interno del blocco socialista. Mosca non può quindi non reagire davanti alla presa di posizione di un membro dell'organizzazione. Tanto più che nel corso dell'ultimo decennio le relazioni economiche all'interno del Comecon si sono fortemente sviluppate, e che la divisione internazionale del lavoro rende ogni membro indispensabile agli altri. Negli ultimi anni ad esempio, le materie prime russe costituivano quasi il 60% delle importazioni totali cecoslovacche, mentre la Cecoslovacchia esportava in Russia il 50% dei prodotti della sua industria meccanica.

Come corollario di questa evoluzione, dapprima la Cecoslovacchia si vedeva confermata nella sua funzione di produttrice di beni strumentali, mentre le sue difficoltà interne la spingevano a diversificare al massimo la sua produzione industriale; inoltre la Cecoslovacchia non poteva sondare i mercati occidentali, mentre la necessità di trovare valute forti per pagare le sue attrezzature imponeva di trovare nuovi clienti.

Alla fine del 1963 la crisi economica stava per scoppiare. I dirigenti cecoslovacchi non avevano altra soluzione che quella di rivoluzionare completamente il loro sistema economico. Ed è ciò che fecero nel 1964.

II - dalla riforma economica alla crisi politica: 1964-68

A partire dal novembre 1963 si sviluppò un'ampia controversia tra i sostenitori della riforma totale del sistema delle direttive obbligatorie e della centralizzazione autoritaria fin allora in vigore, e i sostenitori di una riforma parziale da condursi attraverso la semplice sistemazione del modello economico.

Tale controversia, largamente ripresa dalla stampa, portò alla ri-

balta uno dei piú grandi economisti cecoslovacchi, il professor Ota Sik, membro del Comitato centrale e direttore dell'Istituto di economia dell'Accademia di scienze. In un rapporto presentato al Comitato centrale nel gennaio 1964, l'economista cecoslovacco sviluppò le tesi seguenti:

1 - I perfezionamenti del sistema in vigore non possono rimediare alla crisi economica, in quanto essi non intaccano le sue radici profonde.

2 - L'organo centrale di pianificazione non può pretendere di emanare direttive valide per tutte le attività produttive.

3 - I compiti imposti devono essere presentati sotto forma di indicazioni di massima e non di direttive particolareggiate.

4 - Tali compiti non devono nuocere alla libertà d'azione delle imprese né alla loro capacità di negoziare tra loro.

5 - L'attività delle imprese deve svilupparsi in funzione delle necessità della società, verificate direttamente dai consumatori.

6 - La soluzione del problema cecoslovacco passa dunque attraverso la revisione dei principi regolanti la pianificazione e la gestione delle imprese.

Queste tesi, pubblicamente dibattute dagli economisti cecoslovacchi, influenzarono profondamente i dirigenti di Praga. Nel settembre 1964, l'ufficio politico del partito approvò i nuovi principi di gestione pianificata che erano già stati oggetto di esperienze di applicazione parziale. Il « Rude Pravo » li pubblicò il 17 ottobre 1964.

Queste tesi traducevano in termini concreti la dottrina economica dei teorici cecoslovacchi liberali. Essa affermava:

1 - che la pianificazione centrale avrebbe determinato esclusivamente le scelte a lunga scadenza;

2 - che le strutture dell'economia si sarebbero fondate su una vasta delega di autorità;

3 - che le imprese avrebbero goduto di larga autonomia;

4 - che le imprese dovevano preoccuparsi dell'evoluzione della produzione;

5 - che i criteri economici sarebbero stati rappresentati dal prezzo, dalla qualità e dalle condizioni del mercato, e non piú dalla quantità;

6 - che le imprese avrebbero gestito liberamente le loro entrate;

7 - che esse sarebbero state libere di concedere dei premi il cui ammontare sarebbe dipeso unicamente dai loro guadagni;

8 - che i piani a lunga scadenza sarebbero stati semplici indicazioni orientative;

9 - che il commercio esterno e la competitività avrebbero svolto un ruolo importante;

10 - che i prezzi sarebbero stati a poco a poco liberati dall'influenza dello stato e fissati dalle condizioni del mercato.

In altri termini i dirigenti cecoslovacchi ritrovavano la triplice

nozione di valore, concorrenza e responsabilità che è la regola dei sistemi economici liberali. Indubbiamente lo stato si riserva una parte importante nella regolamentazione della produzione e del mercato interno, ma il centralismo autoritario era fortemente scosso. Il principio fondamentale diveniva quello secondo cui qualsiasi impresa non redditizia, cioè senza utili, doveva essere eliminata.

Nel corso della sessione plenaria del 27-29 gennaio 1965, il Comitato centrale del partito accettò definitivamente i principi del nuovo sistema, che entrò in vigore nel 1966.

La messa a punto dei nuovi principi di pianificazione e di gestione costituiva indubbiamente uno sconvolgimento profondo del sistema socialista. Ma la loro applicazione assomigliava ad una mano di poker.

Fin dalla fine del 1966 fu evidente che la riforma, seppure parziale, portava i suoi frutti. Il rapporto dell'ufficio di stato di statistica cecoslovacco, pubblicato sul « Rude Pravo » del 1° febbraio 1967 mostrò infatti:

- un incremento più rapido della produzione industriale;
- uno sviluppo della produzione agricola;
- un aumento del 7% del reddito nazionale;
- un aumento del 9,2% dei mezzi finanziari dedicati agli investimenti;
- un aumento del 4% del consumo privato;
- un aumento del 2,2% degli scambi con l'estero.

Senza dubbio non si era trattato di un miracolo. Ma, in confronto al 1965, la situazione del 1966 mostrava un sensibilissimo miglioramento della produzione e dei consumi. Il punto nero restava tuttavia l'eccessivo aumento della domanda di importazione di materie prime per le imprese in confronto alle esportazioni.

Il miglioramento proseguì nel 1967, mentre a poco a poco il nuovo sistema di gestione e di pianificazione andava applicandosi all'insieme dell'economia cecoslovacca. Esaminando i progressi compiuti nel corso dell'anno precedente, il consigliere commerciale di Francia a Praga descriveva nel maggio 1968 le difficoltà che incontrava la riforma: aumento delle sovvenzioni statali per mantenere i prezzi al dettaglio al livello più basso possibile, pressioni inflazionistiche dovute all'aumento dei prezzi all'ingrosso per le imprese, aumento delle scorte, dispersione degli sforzi di investimenti, ecc. Il diplomatico francese aggiungeva tuttavia che la trasformazione delle strutture dell'economia cecoslovacca era molto lenta e che l'industria di trasformazione si sviluppava più rapidamente dell'industria pesante.

I dirigenti cecoslovacchi non erano però unanimemente d'accordo sui risultati positivi dell'esperimento e alcuni, tra i quali il Presidente della repubblica Antonin Novotny, denunciavano gli attacchi portati al regime marxista dalla riforma economica. E infatti la liberalizzazione economica provocava una liberalizzazione politica che si tradu-

ceva in particolare in una libertà crescente accordata alla stampa. La crisi politica che si sviluppò dal dicembre 1967 al giugno 1968 e culminò nel mese di marzo con le dimissioni di Novotny, mise in evidenza gli stretti legami esistenti tra riforma economica e liberalizzazione politica. A partire da questa data, comunque, gli avvenimenti da parte dell'Unione Sovietica si fecero più pressanti.

Tuttavia fintanto che la riforma economica produceva esclusivamente effetti all'interno della Cecoslovacchia, l'Urss si astenne dall'intervenire. Ma, come abbiamo visto in precedenza, uno dei due punti deboli fondamentali per l'economia cecoslovacca era lo squilibrio dei suoi conti esteri, dovuto in parte alla rigidità della divisione internazionale del lavoro nell'ambito del Comecon. D'altra parte, se pure la bilancia commerciale cecoslovacca con i paesi del Comecon era favorevole alla Cecoslovacchia, quest'ultima non poteva utilizzare il debito degli altri membri per sanare i propri debiti in moneta forte, a causa della non convertibilità del rublo e delle altre monete dei paesi dell'est.

Per ovviare a questo inconveniente, i dirigenti cecoslovacchi andarono alla ricerca di nuovi clienti ad ovest della cortina di ferro. Lungo tutto l'arco del 1968 essi conclusero con i paesi occidentali accordi commerciali, tra i quali notevole la creazione a Parigi della società Stim-France decisa per aumentare le esportazioni di macchine utensili. Dopo aver analizzato la situazione della loro moneta, i dirigenti cecoslovacchi non esitarono a prendere in considerazione un deterioramento delle loro relazioni commerciali con la Russia, la Polonia, la Germania est, a beneficio dei paesi occidentali, e in particolare della Germania ovest. Per la Russia questa politica tornava a mettere in pericolo la coesione dell'intero blocco socialista.

All'inizio di agosto la Cecoslovacchia rese noto che intendeva liberarsi di un certo numero di accordi di specializzazione che legavano la sua industria a quella della Germania orientale, incrementando le sue correnti di scambio con il Mercato comune europeo. Essa perfezionò con la Jugoslavia un vasto programma di riavvicinamento economico al di fuori del Comecon e, soprattutto, iniziò a negoziare con l'occidente un credito di 200 milioni di dollari.

Nello stesso periodo un sondaggio di opinione — il primo condotto in un paese dell'est — fu organizzato dall'Accademia di scienze economiche di Praga, sul tema: « se il vostro governo dovesse richiedere un prestito all'estero, a quale paese secondo voi dovrebbe rivolgersi? »

- il 38% degli interpellati si dichiarò in favore dei paesi capitalisti;
- il 32% si astenne dal dare la propria opinione;
- e solo il 15% optò per l'Urss.

Tutte queste notizie furono rese note nel momento preciso in cui il Comecon si trovava alla vigilia di nuovi negoziati concernenti l'organizzazione del commercio tra i paesi dell'est e la suddivisione dei

compiti per il periodo 1971-75, nel momento cioè in cui l'Unione Sovietica contava di far compiere un altro passo avanti all'integrazione economica e politica dei suoi satelliti.

Conoscendo l'importanza data da Mosca a tale integrazione economica, che è la sua carta migliore nella competizione economica ingaggiata con l'occidente, si è portati a vedere nell'evoluzione verso l'indipendenza dell'economia cecoslovacca, conseguenza essa stessa della riforma economica, una delle cause principali dell'intervento sovietico.

Comunque stiano le cose, il 21 agosto, dieci giorni dopo l'annuncio del negoziato monetario tra la Cecoslovacchia e i paesi occidentali, i carri armati sovietici entravano a Praga.

III - la quadratura del cerchio

Dopo vent'anni di appartenenza al Comecon, e tenuto conto del fatto che la riforma economica è ben lungi dall'aver prodotto tutti i suoi effetti, l'economia cecoslovacca si trova in una condizione di dipendenza pressoché totale nei confronti dell'Unione Sovietica. Il 1° settembre scorso, in risposta ad un « miserabile pugno di ritardati politici » che negavano che Urss e Cecoslovacchia fossero membri sovrani ed uguali, la « Pravda » ha pubblicato un lungo studio economico da cui risulta che nel 1967:

- l'Urss ha coperto il fabbisogno cecoslovacco di petrolio per il 99,5%, di minerale di ferro per l'83,6%, di metalli per il 53,3%, di farina per il 90,7%, di cotone per il 53,8%;
- la parte sostenuta dall'Urss per l'approvvigionamento in materie prime dell'economia cecoslovacca « toglie a quest'ultima il peso delle preoccupazioni che derivano dall'acquisto e il pagamento di tali prodotti sui mercati capitalistici ».

Un'analisi più approfondita della situazione dimostra che in realtà l'Urss può disporre a piacimento del potenziale economico cecoslovacco. Basta ricordare che l'industria petrolchimica cecoslovacca, installata in prevalenza in Slovacchia, è alimentata con petrolio sovietico per mezzo dell'oleodotto de « l'amicizia », e che il minerale di ferro necessario al complesso siderurgico di Kosice giunge a destinazione grazie ad una linea ferroviaria che passa dalla stazione ormai celebre di Cierna Nad Tisou. Sono solo degli esempi, ma significativi.

Mosca perciò ha in mano una carta preziosa per costringere i dirigenti cecoslovacchi a rinunciare alla loro riforma economica. È poco probabile tuttavia che il governo sovietico utilizzi una tattica così brutale, anche se in caso di necessità non esiterebbe ad usarla. Ma l'Urss ha a sua disposizione una vasta gamma di mezzi di dissuasione che vanno dal rifiuto di crediti fino alle sanzioni economiche.

È ancora presto per dire fin dove l'Urss intenda arrivare nel suo piano per ricondurre Praga sulla retta via. Ma è certo fin d'ora

che il suo primo obiettivo è quello di rinchiudere di nuovo la Cecoslovacchia nel Comecon. La carta economica di Bratislava afferma inequivocabilmente gli obblighi degli stati membri del Comecon e chiude definitivamente ai paesi dell'est le porte del Mercato comune, del Fondo monetario internazionale e della Banca mondiale. Essa riafferma i due principi fondamentali del Comecon « divisione socialista internazionale del lavoro e rafforzamento della coesione tra i paesi dell'est ».

Praga, come abbiamo visto, non può conformarsi a questi principi se non rinunciando alla riforma economica del 1964. E d'altra parte è in tal senso che i cecoslovacchi interpretano le dichiarazioni sovietiche, dato che per tutto il mese di settembre la stampa cecoslovacca ha pubblicato articoli degli economisti di maggior fama del paese, che confutavano punto per punto le tesi sovietiche e difendevano la riforma economica. Il professor Ota Sik è stato « liberato dalle sue mansioni su sua domanda », ma un gruppo di tredici economisti, collaboratori dell'ex-presidente del consiglio, ha subito pubblicato sul « Rude Pravo » del 16 settembre un articolo che affermava che « il nuovo modello economico mette l'accento sul rendimento della produzione, sul valore e l'autonomia della politica finanziaria delle imprese, e che esso si addice all'economia cecoslovacca meglio del vecchio sistema burocratico e centralizzato ».

Quanto al governo, esso non può far altro che applicare la riforma economica. Una dichiarazione ufficiale del 13 settembre sottolinea la volontà « di mantenere il nuovo sistema di gestione dell'economia nazionale per quanto lo permette la situazione attuale e dopo attenta riflessione di ogni esperienza condotta in questo campo ». Andando oltre, il Vicepresidente del consiglio dei ministri e presidente della commissione incaricata dell'applicazione degli accordi di Mosca, Frantisek Hamouz, ha dichiarato il 15 settembre: « Non abbiamo alcun cambiamento fondamentale da apportare, anche nei nostri pensieri, per quanto riguarda le nostre relazioni economiche esterne ». Eccoci al punto.

Il problema si pone nei termini seguenti: i dirigenti cecoslovacchi sanno che per loro è praticamente impossibile opporsi alla volontà sovietica. Ma sanno anche che, a meno di applicare la riforma del 1964, l'economia cecoslovacca cadrà rapidamente in una crisi insuperabile. Si trovano quindi a dover risolvere un problema delicato quanto quello della quadratura del cerchio. Ecco perché la crisi cecoslovacca non può essere risolta con un colpo di forza.

Questo è il primo punto. Ma c'è di più. Al di là del caso cecoslovacco, l'occupazione di Praga ha posto drammaticamente il problema dello sfasamento esistente tra le riforme economiche studiate dall'Europa dell'est e la lentezza dell'evoluzione sovietica in questo campo. Una dopo l'altra, le democrazie popolari hanno infatti adottato delle innovazioni in materia economica, la cui caratteristica è il libero accesso ai

mercati esterni per alcune imprese, l'interessamento finanziario delle imprese ai risultati del commercio estero, la creazione di legami piú stretti tra prezzi interni e prezzi esterni.

Tali innovazioni sono inevitabili poiché correggono gli eccessi del centralismo autoritario. Ma, prima o poi, esse porteranno ad una riforma, e attraverso questa ad una accelerazione della riforma economica nella stessa Unione Sovietica. Resta da vedere come si attuerà tale riforma e soprattutto quali saranno le sue ripercussioni sulla politica dell'Urss e dei suoi satelliti. Tutto lascia prevedere che esse saranno notevoli.

cee: dall'integrazione negativa all'integrazione positiva

di John Pinder

280

Quando parliamo d'integrazione economica, l'ascoltatore intelligente generalmente supporrà che stiamo parlando della Comunità economica europea e forse delle sue due Comunità sorelle, e l'ascoltatore intelligente ha generalmente ragione. Ma quando cercheremo di analizzare i problemi d'integrazione con una certa precisione, ci troveremo in difficoltà a meno di non avere una definizione più precisa. È probabile che ci troveremo ugualmente in difficoltà, perché i problemi più importanti sono per la maggior parte non documentati; ma una definizione precisa elimina almeno una fonte inutile di difficoltà. (Coloro che preferiscono queste difficoltà alle definizioni possono passare direttamente al prossimo paragrafo).

Secondo il Concise Oxford English Dictionary, integrazione è la combinazione di parti in un tutto, e unione è un tutto che deriva dalla combinazione di parti o membri. L'integrazione è quindi il processo per raggiungere lo stato di unione. La scelta importante risiede ora nella definizione di unione: in altre parole, nel decidere quando una combinazione di parti o membri economici, in questo caso economie nazionali, sia da considerarsi un « tutto ». Balassa dice che si raggiunge uno stato di unione economica quando c'è non soltanto libero movimento di prodotti e di fattori di produzione tra un gruppo di paesi, ma anche « un certo grado di armonizzazione delle politiche economiche nazionali per eliminare la discriminazione dovuta alle disparità in queste politiche »¹.

Avviene spesso che tutto il carattere di un argomento è dettato dalle definizioni delle parole chiave usate, e secondo me c'è il pericolo che i problemi d'integrazione economica nelle Comunità europee sa-

John Pinder è direttore di Political and Economic Planning (Pep) di Londra. Il presente articolo è comparso nel marzo 1968 su «The World Today», rivista mensile del Royal Institute of International Affairs di Londra.

ranno mal interpretati se la discussione si baserà su questa definizione di unione economica. Come sosterrò più avanti, una volta che i paesi membri della Comunità hanno eliminato dalle transazioni economiche tra i loro cittadini la maggior parte delle discriminazioni, causate dal fatto che quei cittadini erano soggetti a leggi e regolamenti nazionali diversi, è indispensabile per loro andare oltre. Se essi devono trattare i problemi derivanti da questa libertà di transazioni, e se devono sfruttare le occasioni offerte da un più ampio mercato per aumentare il benessere, essi devono coordinare le loro politiche nazionali e formare politiche comuni in modi che vanno oltre la pura e semplice eliminazione della discriminazione. Balassa riconosce che ciò può essere opportuno, e quindi procede a definire la « integrazione economica totale » che « presuppone l'unificazione delle politiche monetaria, fiscale, sociale e anticiclica e che richiede la creazione di un'autorità sovranazionale le cui decisioni siano vincolanti per i paesi membri »². Ma ci sono due principali obiezioni alle definizioni di Balassa.

Prima obiezione: unione economica è il termine usato, nelle attuali discussioni nella Comunità, per il fine economico della Cee; e se l'unione economica è definita come l'eliminazione della discriminazione, può essere implicitamente supposto che ciò rappresenti il limite del processo d'integrazione nella Comunità. Secondo ciò che può essere chiamato « ideologia del libero scambio » questo sarebbe il migliore risultato; ma non penso sia un risultato importante in un'era in cui le politiche economiche sono necessarie per stabilizzare sia i prezzi che le bilance dei pagamenti, per assicurare sia il pieno impiego che un rapido sviluppo economico, e per mirare ad un certo numero di altri obiettivi intesi a portare al massimo il benessere ed in circostanze in cui l'eliminazione degli strumenti per un'azione unilaterale sulla bilancia dei pagamenti riduce la possibilità per il governo di ogni paese membro di raggiungere tali obiettivi mediante le sue stesse politiche.

La seconda obiezione alle definizioni di Balassa è che « integrazione economica totale » rende l'idea che l'economia dell'unione stia per diventare una riproduzione di una economia nazionale esistente (e la parola totale implica un'economia strettamente centralizzata), con i governi nazionali ridotti, per scopi economici, al ruolo di, diciamo, un governo statale negli Stati Uniti. Ciò potrebbe finire col verificarsi. Ma una delle domande più interessanti che si possono porre circa l'integrazione economica (e circa l'integrazione politica) è se essa debba andare così lontano o se vi sia una via di mezzo tra l'indipendenza nazionale e il ruolo dello stato nel sistema federale americano, in cui i paesi membri di un'unione possono agire congiuntamente con sufficiente decisione per raggiungere i loro principali obiettivi. Se si

¹ B. Balassa, *The Theory of Economic Integration*, London, Allen e Unwin, 1961, p. 2.

² *Ibidem*, p. 2.

ritiene che ciò sia possibile, il modello di organizzazione regionale negli stati-nazione esistenti potrebbe muoversi nella direzione indicata dall'esperienza della Comunità, e non nell'altro senso. Sarebbe un grande peccato se le definizioni d'integrazione economica e di unione economica avessero reso questa domanda più difficile da porre.

Definirò quindi l'integrazione economica sia come l'eliminazione della discriminazione tra gli agenti economici dei paesi membri, e come la formazione e l'applicazione di politiche comuni e coordinate su una scala sufficiente per assicurare che i più importanti obiettivi economici e di benessere siano raggiunti. Ne consegue che l'unione economica è uno stato in cui la discriminazione è stata ampiamente eliminata, e le politiche comuni e coordinate sono state, e sono tuttora, applicate su scala sufficiente.

282 Per una discussione chiara sulle Comunità europee, è inoltre necessario parlare dell'eliminazione della discriminazione separatamente, senza gli altri elementi d'integrazione economica. Qui userò due termini che sono stati impiegati da Tinbergen, anche se di nuovo appare necessario cambiare le sue definizioni per rendere i termini il più utile possibile, tenuto conto dell'esperienza della Comunità nella sua evoluzione. I termini sono integrazione negativa e integrazione positiva, ed userò integrazione negativa per quella parte di integrazione economica che consiste nell'eliminazione della discriminazione, ed integrazione positiva come la formazione ed applicazione di politiche comuni e coordinate per raggiungere obiettivi economici e di benessere diversi dall'eliminazione della discriminazione³.

L'integrazione negativa e positiva insieme comprendono l'integrazione economica, il cui scopo è l'unione economica. Lo scopo della integrazione negativa non accompagnata dall'integrazione positiva può essere chiamato un mercato comune, sebbene si possa obiettare che il Trattato di Roma, e ancor più l'uso attuale, impiega il termine mercato comune ambiguamente, certe volte includendo e altre volte escludendo alcuni dei frutti dell'integrazione positiva. Non conosco nessun caso in cui si sia proposto di unire un gruppo di paesi mediante l'integrazione positiva senza l'integrazione negativa. Ma questo non è assolutamente inconcepibile, né il risultato dovrebbe essere molto diverso

³ J. Tinbergen, *International Economic Integration*, Amsterdam e Brussels, Elsevier, 1954, p. 122. Tinbergen definisce l'integrazione negativa come la « eliminazione di certi strumenti di politica economica internazionale » e una « politica positiva d'integrazione » come « misure supplementari per eliminare le inconsistenze che possono esistere tra i dazi e le tasse di vari paesi », più « azione positiva nel campo della produzione » per portare a termine un « programma di riorganizzazione », cioè trattare i problemi di transizione. Quindi Tinbergen basa la sua distinzione tra i due termini sul quesito se gli strumenti di politica debbano essere eliminati o nuove politiche formate, mentre io baso la mia distinzione sul quesito se lo scopo sia eliminare la discriminazione o portare al massimo il benessere in altri modi.

da un'economia nazionale con una politica regionale che discrimina con forza a favore delle regioni meno favorite di quel paese. Questo è fatto normalmente, per ammissione unanime, con strumenti come deduzioni di tasse, prestiti a basso tasso, tassi di trasporto bassi, politiche d'acquisto del governo, ecc., e non mediante controlli d'importazione e scambio sulle transazioni tra la regione ed il resto del paese. Il Trattato di Roma prevede che i governi membri desidereranno perseguire queste politiche per le loro regioni in via di sviluppo, ed esplicitamente permette che siano perseguite, purché vi sia l'accordo della Commissione che l'assistenza, o la discriminazione a favore della regione, non siano eccessivi. In tale misura la Cee, come molte economie nazionali, manca intenzionalmente di una completa integrazione negativa. È così possibile che l'integrazione positiva sia intrapresa da un gruppo di paesi senza una completa integrazione negativa, e ciò può, in un'era in cui le politiche regionali sono predominanti, diventare la forma normale d'integrazione economica. Se la discriminazione a favore delle regioni sarà sempre limitata alle « barriere non tariffarie », o se i controlli regionali sull'importazione e gli scambi possano talvolta essere considerati come uno strumento utile, è un altro problema che non è necessario trattare in questa sede.

Per ciò che Balassa chiama un « liberista completo »⁴, un mercato comune e un'unione economica sono la stessa cosa, perché per lui l'integrazione negativa costituisce politiche comuni su una scala sufficiente per assicurare che i più importanti obiettivi economici e di benessere siano raggiunti. Secondo me, un mercato comune è molto meno di un'unione economica, e senza unione economica non potrebbe esistere.

effetti statici delle unioni doganali

Il movimento verso l'integrazione economica negli ultimi due decenni ha ispirato una grande quantità di letteratura economica, molta della quale ha trattato gli effetti immediati sul commercio, e di conseguenza sul benessere, della creazione di una zona di libero scambio o di un'unione doganale. Questa parte della letteratura è stata basata, nell'insieme, sull'apparecchio analitico a noi trasmesso dagli economisti classici e quindi su supposizioni di equilibrio statico, cioè sulla supposizione che le risorse, compreso il capitale sociale, siano date, e che se il presente equilibrio sarà rovesciato da un qualsiasi cambio, per esempio dall'eliminazione di una tariffa, forze entreranno in gioco che provocheranno la sua sostituzione con una nuova situazione di equilibrio.

⁴ *Op. cit.*, p. 7.

La prima pietra miliare nelle discussioni del dopoguerra sulle unioni doganali e sulle zone di libero scambio è stata la famosa opera di Viner⁵. Viner rifiutò la supposizione, fino ad allora accettata dagli economisti liberali, che qualsiasi unione doganale, essendo un passo nella direzione del libero scambio, aumenta la somma totale di benessere nel mondo. Come noi ben sappiamo, egli divise i cambiamenti nel commercio, che sarebbero provocati da un'unione doganale, nell'incentivazione del commercio, in cui il nuovo scambio tra i membri dell'unione doganale sostituirebbe la produzione ad un costo più elevato nel paese membro importatore, e nell'incanalamento del commercio, in cui le importazioni esistenti da un paese non membro verrebbero sostituite da importazioni da un paese membro. L'incentivazione del commercio provocherebbe un aumento del benessere perché la produzione a costo più alto sarebbe sostituita dalla produzione a costo più basso; l'incanalamento diminuirebbe il benessere perché le vecchie importazioni da un paese non membro, essendo state comprate dal paese importatore quando la tariffa era la stessa per il paese membro e non membro, erano chiaramente a costo più basso delle nuove importazioni che le sostituiscono a causa della preferenza tariffaria. Quindi, qualsiasi proposta per un'unione doganale dovrebbe essere esaminata per scoprire quanta incentivazione e quanto incanalamento del commercio ci sarebbe, prima che un qualsiasi giudizio possa essere espresso sull'eventualità che il benessere sia sviluppato o ridotto.

Dopo che Viner aveva dimostrato che i cambiamenti provocati nel commercio dalla creazione di un'unione doganale potevano formare l'oggetto di un'analisi interessante, altri economisti hanno seguito la sua linea di pensiero e, dai piccoli inizi di Viner, si è sviluppata una teoria di unioni doganali di grande sottigliezza. Meade in particolare prestò la sua mente a questo esercizio⁶. Egli dimostrò che, per calcolare i cambi nel commercio che risulterebbero direttamente dalla riduzione reciproca delle tariffe sul commercio tra un gruppo di paesi, sarebbe necessario considerare una quantità di fattori che comprendono i livelli iniziali delle tariffe e l'ammontare delle riduzioni (supponendo che una zona preferenziale così come una zona di libero scambio o un'unione doganale fossero possibili) la competitività o la complementarietà delle economie partecipanti, l'elasticità della domanda e dell'offerta, il cambiamento nell'ammontare dell'eccedenza dei beni di consumo, l'effetto sulle ragioni di scambio, e le relative entrate di coloro da cui e a favore di cui il commercio fu deviato. La teoria così com'è stata elaborata da Meade e da altri è di difficile comprensione

⁵ J. Viner, *The Customs Union Issue*, New York, Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

⁶ Vedi, e.g., J. E. Meade, *The Theory of Customs Unions*, Amsterdam, North-Holland Publishing Company, 1955.

e serve ad aguzzare l'ingegno. È quindi un buon strumento di educazione. Ma ci sono due importanti ragioni per cui non è una guida utile per la politica pratica: gli effetti « statici » dell'incentivazione e dell'incanalamento del commercio sono probabilmente molto meno importanti degli effetti « dinamici » sullo sviluppo economico mediante influenze sulla concorrenza, gli investimenti, e la bilancia dei pagamenti; si tende a creare le unioni doganali per ragioni « politiche » più che per le previsioni fatte dagli econometristi di cambi nel commercio, onde ne consegue che l'analisi economica sarebbe più fruttuosa se accentrata sulle implicazioni per la politica economica dell'esistenza di unioni doganali che non sulla giustificazione delle unioni doganali in termini di cambi previsti nelle correnti di scambio.

effetti dinamici del libero scambio

285

Nell'ultimo decennio ha preso piede la tesi che l'analisi statica indicata dal sistema di soluzione dei problemi di Viner è in ogni caso relativamente non importante⁷, anche se questo sistema può essere soggetto ad una elegante analisi teorica e a previsioni quantitative di maggiore o minore plausibilità. Lipsey, passando in rassegna le valutazioni fatte da Verdoorn⁸ e da Johnson⁹, sulla base delle previsioni fatte dall'Economist Intelligence Unit¹⁰, e facendo il suo stesso « controllo del buon senso » basato sui risparmi realizzabili nei costi dovuti alla liberalizzazione del commercio, ammetteva che le migliori previsioni davano « cifre del guadagno netto dal commercio ammontanti a poco meno dell'1% del reddito nazionale ». La ragione di questo piccolo ordine di grandezza è che il « guadagno statico » al benessere dovuto ad aumenti nel commercio è uguale non all'aumento del commercio stesso, ma a quell'aumento moltiplicato per la riduzione nei costi dovuta al cambio della fonte di produzione (Johnson basava le sue previsioni sui tassi di percentuale delle tariffe che verrebbero eliminate). Quindi le grandi previsioni di aumenti del commercio, come

⁷ Vedi, e.g., T. Scitovsky, *Economic Theory and Western European Integration*, Stanford University Press, 1958, pp. 72-73: « Nella letteratura del soggetto molta importanza è attribuita al problema se la riduzione dei costi renda la produzione in seno all'unione a minor prezzo di quanto non lo sia nel mondo esterno oppure no. Tuttavia, a lunga scadenza, questo appare irrilevante dal punto di vista sia dell'unione che del mondo nell'insieme ». Vedi anche Balassa, *op. cit.*, p. 14: « Nel valutare gli effetti dell'integrazione economica, prenderemo l'efficienza dinamica come il principale indicatore di successo ». Vedi anche R. G. Lipsey, *The Theory of Customs Unions: a General Survey*, in « Economic Journal », settembre 1960, pp. 511-53.

⁸ Un documento non pubblicato, citato da Scitovsky, *op. cit.*, pp. 64-67.

⁹ H. G. Johnson, *The Gains from Free Trade with Europe: An Estimate*, Manchester School, settembre 1958.

¹⁰ *Britain and Europe*, The Economist Intelligence Unit, 1957.

quelle fatte dall'Economist Intelligence Unit per un'ampia zona di libero scambio europea o da Stamp e da Cowie¹¹ per una zona di libero scambio nordatlantica comprendente la Gran Bretagna, il Canada e gli Stati Uniti, non implicano che aumenti definitivi molto piccoli del Pnl. Ha chiaramente bisogno solo di un piccolo effetto dinamico sul tasso di sviluppo del Pnl, cioè un aumento annuo composto dello 0,1% per venti anni, per controbilanciare gli effetti di quest'ordine di grandezza dovuti alla diretta incentivazione del commercio e al suo incanalamento.

Si può naturalmente sostenere che i guadagni dalla incentivazione o dall'incanalamento del commercio avranno loro stessi un effetto dinamico molto importante se, per esempio, sostituiscono un deficit nella bilancia dei pagamenti con un'eccedenza, eliminando così la restrizione esterna di un'economia il cui sviluppo è controllato da quella restrizione, o viceversa se essi provocano o intensificano un deficit esterno che controlli lo sviluppo. Quindi, un guadagno netto di 550-650 milioni di dollari così come Stamp e Cowie prevedono per la Gran Bretagna nel quadro della Nafta (zona di libero scambio nordatlantica) potrebbe, risolvendo il problema della bilancia dei pagamenti, permettere alla economia inglese un ritmo di sviluppo sostanzialmente più rapido; o un peggioramento di 600 milioni di sterline del deficit del Regno Unito, previsto dal The Times Business News¹² se la Gran Bretagna dovesse entrare a far parte delle Comunità europee, potrebbe impedire lo sviluppo che l'economia inglese potrebbe altrimenti raggiungere. Ma questi definitivi effetti commerciali possono essere raggiunti o ostacolati — a seconda che siano favorevoli o sfavorevoli — mediante provvedimenti definitivi, come la svalutazione (che nel caso della svalutazione inglese del novembre 1967 si prevede migliori la bilancia dei pagamenti di 500 milioni di sterline); e gli effetti dinamici delle unioni doganali sugli investimenti, per esempio, rimangono d'importanza potenziale molto più grande degli effetti ottenuti tramite la ripercussione immediata sul commercio. Un atto politico quale la creazione di una zona di libero scambio, di un'unione doganale o di un'unione economica, creazione che richiederà probabilmente alcuni anni e che avrà poi per un lungo periodo profondi effetti economici e forse politici superiori alla ripercussione immediata sulla bilancia dei pagamenti, sarebbe in verità uno strano strumento da usare per rettificare un attuale deficit nei pagamenti. Il lavoro finora svolto sulle economie di scala e la misura in cui esse possono essere derivate nei mercati di varie dimensioni è stato rivisto da Balassa¹³ e da Swann e McLachlan¹⁴. Essi

¹¹ *The Free Trade Area Option*, Maxwell Stamp Associates, 1967.

¹² «The Times», 1 maggio 1967.

¹³ *Op. cit.*, Parte II.

¹⁴ D. Swann e D. L. McLachlan, *Concentration or Competition: A European Dilemma?*, Chatham House/Pep European Series, n. 1, 1967, pp. 7-31.

giungono alla conclusione che i guadagni per la Gran Bretagna provenienti da un mercato più grande di quello del Regno Unito potrebbero essere rilevanti. Tuttavia, l'analisi più interessante degli eventuali guadagni provenienti dalla produzione per un mercato più ampio rimane quella di Scitovsky¹⁵, il quale fa presenti alcuni punti che sembrano essere importanti, specie in relazione alle circostanze inglesi, ma che non sembrano essere stati ulteriormente sviluppati teoricamente, tranne quelli sperimentati dalla ricerca empirica.

Scitovsky sottolinea che il fattore cruciale nella decisione di una azienda di investire o meno in un impianto nuovo è se l'azienda sarà capace di aumentare le sue vendite relativamente all'ammontare che tale impianto produrrà. Ciò dipende dall'aumento annuo in tutto il mercato, dalla parte di mercato della ditta interessata, dalla velocità e dalla misura in cui i clienti trasferiranno la loro fiducia su un prodotto a prezzo minore e dall'energia con cui la società cercherà d'invadere le parti di mercato dei suoi concorrenti: anzi, dalle dimensioni del mercato, dal suo previsto ritmo di sviluppo, dalle dimensioni della ditta e dalla competitività del comportamento dei consumatori e dei produttori. Nel caso della Gran Bretagna, il cambiamento in tali fattori provocato dalla qualità di membro della Cee (o di una Nafta) sarebbe tale da rendere le ditte inglesi molto più propense ad investire in ottime attrezzature. Le dimensioni del mercato in cui il fabbricante del prodotto medio sarebbe fiducioso di avere libero accesso sarebbero grandemente aumentate. Anche se l'andamento dello sviluppo nella Cee è stato diverso dal previsto, si può ancora prevedere abbastanza ragionevolmente che il ritmo di sviluppo del mercato totale continuerà ad essere più rapido e certamente meno soggetto ad interruzioni improvvise nella Cee (o negli Usa) che non in Gran Bretagna da sola. I clienti in Gran Bretagna — sia i consumatori che coloro che acquistano a nome delle ditte — si pensa siano più conservatori e più lenti di quelli del continente (o degli Usa) a cambiare i loro fornitori. E molti uomini di affari inglesi sembrano essere stati inclini a basare i loro atteggiamenti verso i mercati dei concorrenti su quelli di un gentleman di campagna nei confronti della proprietà del vicino: si è ampiamente ritenuto che cacciare di frodo sia rompere le regole del gioco. Questa etica appare meno diffusa sul continente e negli Usa; e, cosa che è più importante, gli uomini d'affari sono meno propensi ad avere questi buoni sentimenti per il benessere dei loro concorrenti dove questi sono industriali di un altro paese membro, piuttosto che del loro stesso paese e che essi quindi più probabilmente conoscono personalmente.

È possibile che questi fattori avrebbero un grande effetto sulle decisioni d'investimento di ditte il cui ambiente è stato finora il mercato inglese relativamente piccolo, di lento sviluppo e non competitivo.

¹⁵ *Op. cit.*, Parte III.

L'analisi di Scitovsky non ha certamente considerato la maggiore possibilità per una ditta di investire in un ottimo impianto quando le è possibile eliminare l'impianto esistente (la capacità dell'impianto da eliminare essendo aggiunta al previsto aumento alle vendite); ma anche così le occasioni d'investimento in un ottimo impianto verrebbero sicuramente molto aumentate. La stessa tesi si applica alla modernizzazione, attraverso la produzione riorganizzata, per esempio come parte di un contratto di produttività, perché i guadagni sarebbero maggiori e più sicuri e quindi controbilancerebbero più rapidamente gli svantaggi del cambio.

Quindi, i guadagni dinamici dovuti alle considerazioni di « scala » e del « clima di concorrenza » appaiono essere molto più importanti dei guadagni statici o delle perdite dovute all'incentivazione e all'incanalamento del commercio, almeno per un paese delle dimensioni della Gran Bretagna e nelle sue circostanze economiche attuali. Tuttavia, l'altro principale fattore dinamico introduce un elemento più incerto per quanto riguarda la Gran Bretagna, specie in relazione alla proposta della Nafta.

La protezione delle industrie deboli perché nuove è stata a lungo giustificata dalle industrie nascenti come una eccezione alla teoria classica del libero scambio. Più recentemente, questa eccezione è stata generalizzata in modo da applicarsi all'insieme dell'industria in un'economia meno sviluppata. L'idea che gli effetti dinamici del libero scambio possano essere tali da inficiare lo sviluppo di un'economia più debole è stata poco appoggiata dalla teoria economica, senza dubbio principalmente perché la teoria dello sviluppo è ancora sottosviluppata in relazione alla teoria dell'equilibrio, e perché la teoria dello sviluppo, così com'è, si è concentrata sui problemi dello sviluppo in seno ad un'unica economia nazionale (e senza dedicare molta attenzione ai problemi delle regioni entro una economia nazionale, che sono analoghi ai problemi dello sviluppo e della bilancia dei pagamenti dei paesi membri di una zona di libero scambio, di un'unione doganale o di un'unione economica). Ma Prebisch ha fornito alcune giustificazioni teoriche della pratica della protezione dei paesi sottosviluppati¹⁶; e Streeten ha trattato il problema con speciale riferimento all'integrazione economica in Europa¹⁷.

La tesi pessimistica della ripercussione su un'economia più debole (Irlanda meridionale, Italia meridionale) del libero scambio con una economia più dinamica (Inghilterra, Italia settentrionale) si basa sul

¹⁶ In, e.g. *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*, United Nations, Economic Commission for Latin America, 1950; e *Commercial Policy in the Underdeveloped Countries*, in « American Economic Review », Papers and Proceedings, maggio 1959.

¹⁷ P. Streeten, *Economic Integration: Aspects and Problems*, Leyden, Sythoff, 1961, pp. 53-67.

seguente tipo di argomento. Secondo la classica teoria dell'equilibrio, la zona piú debole dovrebbe esportare le merci in cui essa ha un vantaggio relativo, e, se il ritmo di scambio è tale da permettere l'equilibrio nella sua bilancia dei pagamenti, avrà un vantaggio relativo in sufficienti prodotti. Inoltre, se la zona piú debole fa parte della stessa economia nazionale, il capitale vi circolerà per approfittare della mano d'opera a basso prezzo. Tuttavia, secondo la tesi pessimistica, il commercio della zona piú debole con la zona dinamica sarà sempre in deficit perché la zona dinamica elaborerà sempre prodotti nuovi e migliori o metodi di produzione a costo piú basso, in modo da minare il relativo vantaggio della zona piú debole al tasso di scambio esistente. Quindi, la zona piú debole ha l'alternativa o di svalutare continuamente la sua valuta o di diminuire le sue retribuzioni (o di ridurre il reddito della sua zona mediante la deflazione). Se la zona piú debole fa parte della stessa economia nazionale o unione economica, il suo caso è ancora peggiore, perché probabilmente non può svalutare; il capitale circolerà nella regione dinamica in cui, anche se le retribuzioni sono piú alte, le infrastrutture economiche e sociali sono migliori e l'ambiente commerciale è tale che le persone si aspettano profitti piú alti; e le persone intraprendenti si trasferiranno nella zona dinamica, assorbendo così l'energia e gli ingegni della zona piú debole.

Questa tesi può essere o non essere corretta. Ma la cosa importante da capire è che, allo stato attuale della teoria e dell'evidenza su questo argomento, è impossibile sapere se o in quali circostanze la tesi è o non è corretta. La classica teoria del libero scambio, per bella che sia, non tratta questo problema e quindi né lo conferma né lo confuta. Il mio giudizio è che l'esistenza prolungata di « problemi regionali » in molti paesi dimostra che la tesi pessimistica degli effetti del libero movimento di prodotti e, ancor piú, dei fattori tra una economia debole ed un'economia dinamica è in certe circostanze (non rare), o con certe definizioni (non molto restrittive) di « debole » e « dinamico », la tesi corretta; e *che a tale scopo*, gli attributi di un'economia debole/dinamica includeranno probabilmente un basso/alto reddito pro-capite, un basso/alto grado d'intensività di capitali e d'intensività del reddito e dello sviluppo, ed un basso/alto grado di dinamismo competitivo (un attributo che suppone il vero punto sollevato nel problema, ma che sembra essere riconoscibile se ci si sposta da Tokyo a Bombay). In particolare, sarei pessimista circa le prospettive per la Gran Bretagna in una Nafta quale prevista da Stamp e da Cowie comprendente la Gran Bretagna, il Canada e gli Stati Uniti, ma non per quanto riguarda le prospettive della Gran Bretagna nella Comunità europea.

politica e sistemi di libero scambio o di unione economica

Come ho fatto presente prima, i motivi della creazione o della adesione a raggruppamenti economici quali zone di libero scambio, unioni doganali o unioni economiche sono generalmente influenzati più dall'orientamento politico che non da calcoli di guadagno economico. Questo era certamente il caso delle Comunità europee; ed era anche il caso della domanda inglese di adesione alle Comunità, annunciata nel maggio 1967, poiché quando la domanda fu fatta le previsioni ufficiali dell'effetto netto sul commercio e sulla bilancia dei pagamenti della Gran Bretagna erano state molto scoraggianti. È vero che si credeva che in entrambi i casi gli effetti dinamici e a lungo termine fossero benefici; ma queste opinioni, che dipendono più da giudizi soggettivi che da deduzione scientifica, hanno origine nella stessa parte della mente degli orientamenti politici, e non dovrebbe destare sorpresa che, per la maggior parte degli economisti, il giudizio economico a lungo termine e l'orientamento politico puntino nella stessa direzione (né c'è alcuna prova che il giudizio economico preceda generalmente l'orientamento politico).

290

Lo stesso Meade scrisse che, se fosse un cittadino di un paese del Benelux, sarebbe « un ardente propugnatore e sostenitore della creazione del Benelux » per ragioni fondamentalmente politiche, anche se i suoi calcoli dimostrarono che avrebbe probabilmente ridotto il benessere economico¹⁸. Sicuramente non abbiamo bisogno di un ulteriore incoraggiamento per passare dall'argomento dei vantaggi e svantaggi economici derivanti dalla creazione o dall'adesione a unioni doganali, che ha tanto occupato l'attenzione degli economisti finora, all'argomento dei problemi che sorgono per la politica economica dalla effettiva creazione di un'unione doganale.

le politiche comunitarie: le resistenze all'unione economica

Possiamo oggi attingere all'esperienza decennale della creazione di un'unione doganale e di movimenti tendenti all'unione economica comprendente un gruppo di economie occidentali avanzate, e possiamo quindi allontanarci dalla pura speculazione per procedere all'analisi dell'evidenza, anche se, come vedremo, i problemi più interessanti e più importanti non sono stati finora risolti dall'esperienza.

Passiamo a considerare due aspetti principali dei problemi della Cee e delle politiche che sono state o che potrebbero essere elaborate dalla Comunità per trattarli. I problemi possono essere divisi in quelli che sorgono nel tentativo di eliminare la discriminazione tra gli agenti

¹⁸ *Op. cit.*, pp. 114-115.

economici nei diversi paesi membri (i problemi dell'integrazione negativa, o della creazione di un mercato comune, come definiti nelle pagine precedenti), e quelli derivanti dal tentativo collettivo da parte dei paesi membri di portare al massimo il benessere nell'unione doganale (i problemi dell'integrazione positiva, o della creazione di un'unione economica). Le politiche possono essere suddivise in quelle che hanno una forte possibilità di essere attuate (forti motivi politici, forti disposizioni nel Trattato e/o nelle procedure istituzionali della Comunità) e quelle che hanno poche possibilità.

C'è un rapporto unilaterale tra queste due dicotomie che è molto importante per capire ciò che è stato finora raggiunto nelle Comunità e quali problemi potrebbero sorgere nel futuro. Questo è che le politiche che hanno una forte possibilità di attuazione sono quelle che trattano dell'integrazione negativa, mentre quelle con una minore possibilità sono quelle che riguardano l'integrazione positiva. L'« ideologia del libero scambio » è saldamente incorporata nel sistema, ma l'« etica di pianificazione » non è altro che una possibilità per il futuro.

Ci sono quattro principali ragioni di ciò. Primo: ciò su cui quasi tutti quelli interessati alla creazione delle Comunità erano d'accordo era che essi inauguravano un nuovo accordo per l'Europa in cui la guerra tra i paesi membri diventerebbe impensabile, e quindi essi dovrebbero per quanto possibile cessare di trattare i cittadini degli altri paesi membri come stranieri discriminando contro di loro. La non discriminazione è diventata un riflesso ben radicato tra coloro che governano le Comunità.

Secondo: non è difficile regolare in un trattato l'eliminazione della discriminazione, che è relativamente semplice da definire e da mettere in vigore. Ma è molto più difficile assicurare con un trattato la creazione di una politica comune efficace: infatti una politica può assumere una forma qualsiasi tra mille, e sarà generalmente difficile attribuire a qualsiasi individuo o governo la responsabilità dell'insuccesso nella definizione di una politica comune, e ancor più dell'insuccesso nella definizione di una politica efficace. In breve, un trattato può più facilmente rendere efficaci gli ordini « tu non dovrai » che quelli « tu dovrai ».

Terzo: i neo-liberali che erano ancora recentemente gli unici ad avere il controllo del governo tedesco aderirono ad un'ideologia economica che sottolineava il libero scambio e limitava piuttosto rigidamente il ruolo della politica economica. Il dr. Erhard, in particolare, era contrario all'idea che Bruxelles diventasse la centrale delle direttive politiche. Considerata l'importanza della Germania nella Comunità, questo poneva un limite severo alla misura della formazione delle direttive politiche comuni.

Quarto: il Generale de Gaulle, che è anche attualmente un elemento importante nella Comunità, aderisce ad una ideologia politica

che rifiuta violentemente l'idea di una qualsiasi autorità al di sopra o al di fuori dello stato-nazione, ed il governo francese ha quindi fortemente resistito alle procedure istituzionali che potrebbero dar luogo a politiche comuni o coordinate sui problemi complessi dell'integrazione positiva. In modo più passivo c'è anche una tendenza di tutte le altre burocrazie nazionali a resistere a qualsiasi perdita di quel potere di decisione che un'efficace procedura per la presa di decisioni in comune inevitabilmente implica.

A prescindere dal Generale de Gaulle, che era in ritiro temporaneo quando il Trattato di Roma istitutivo della Cee fu negoziato e firmato, tutti questi fattori hanno influenzato il contenuto del Trattato, che è quindi nei suoi dettagli fortemente inclinato verso l'integrazione negativa e rifugge dall'integrazione positiva. Ciò è illustrato nell'articolo 3 che sottolinea le attività della Comunità e nei successivi articoli che comprendono alcuni dettagli. L'articolo 3 parla della « eliminazione, come tra gli stati membri, dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative ... e di altre misure di effetto equivalente »; e della « creazione di una tariffa doganale comune »: obiettivi molto precisi che sono specificati dettagliatamente negli articoli successivi. Poi c'è l'abolizione tra gli stati membri « degli ostacoli alla libera circolazione di persone, servizi e capitale » e « la creazione di un sistema che assicuri che la concorrenza non sia distorta nel Mercato comune »: ugualmente chiari obiettivi d'integrazione negativa, la cui attuazione è tuttavia più complicata della creazione dell'unione doganale ed è quindi regolata meno precisamente nel Trattato.

L'articolo 3 specifica anche una politica commerciale comune, una politica agricola comune e una politica comune dei trasporti: queste appaiono abbastanza definite, ma, com'è già stato notato, è molto più facile per i governi membri venir meno al loro obbligo di formare una politica comune non definita che non mantenere le loro promesse di eliminare discriminazione e distorsioni.

Quando l'articolo 3 tratta elementi cruciali d'integrazione positiva, quali le politiche economiche e i problemi della bilancia dei pagamenti, diventa molto vago e facoltativo invece che definito e obbligatorio. Esso scrive semplicemente della « applicazione delle procedure che permetteranno di coordinare le politiche economiche degli stati membri e di porre rimedio agli squilibri nella loro bilancia dei pagamenti ». Nella parte centrale del Trattato c'è solo un articolo, molto debole al riguardo, che tratta della « politica in relazione alle tendenze economiche », e sei articoli riguardanti i problemi della bilancia dei pagamenti, in confronto a ventinove articoli sulla creazione dell'unione doganale.

Le rimanenti voci elencate nell'articolo 3 sono l'approssimazione delle leggi riguardanti principalmente l'eliminazione della discriminazione e delle distorsioni, la creazione del Fondo Sociale e della Banca degli Investimenti, che sono certamente elementi di unione economica,

ma che, con le loro risorse attuali, non possono avere che una piccola influenza; e l'associazione di paesi e territori d'oltremare.

L'articolo 3 riflette con precisione l'accento del Trattato sulla eliminazione della discriminazione e delle distorsioni, cioè sulla integrazione negativa e la conseguente creazione di un mercato comune. L'articolo successivo si riferisce alle istituzioni della Comunità — l'Assemblea, il Consiglio, la Commissione e la Corte — che costituiscono l'altro principale e concreto risultato del Trattato stesso. Tuttavia, come si vedrà dal paragrafo successivo, le uniche altre grandi misure tendenti all'unione economica dei paesi membri sono derivate dal contratto politico tra la Francia e la Germania sulla politica agricola e dal Kennedy Round.

le politiche comunitarie: i risultati positivi

293

La prima grande realizzazione di politica della Comunità europea è stata naturalmente la creazione dell'unione doganale. Il programma di quest'ultima fu steso dettagliatamente nel Trattato di Roma, e il 1° luglio 1968 è stato portato a termine prima del termine previsto.

Il secondo principale risultato politico della Comunità è stato la creazione del mercato comune agricolo. Il libero scambio è più difficile da istituire per i prodotti per i quali i paesi membri hanno dei mercati controllati, perché il prodotto di minor prezzo può esserlo sia perché risulta essere il più sussidiato, che perché viene ad avere il costo più basso, ed i paesi membri rifiuterebbero giustamente di accettare la « ingiusta concorrenza » rappresentata da un afflusso d'importazioni di alcuni generi alimentari da un altro paese membro che fossero a minor prezzo del prodotto nazionale unicamente perché sono state più sovvenzionate dal governo dell'altro paese membro. Ne consegue che le sole alternative sono o cessare di conseguire i mercati per questi prodotti o dirigerli in comune. La Comunità ha scelto la seconda linea di condotta rispetto ai prodotti agricoli, ed era chiaro dall'attenzione dedicata nel Trattato di Roma alla politica agricola che ad essa era accordata una grande precedenza.

La ragione di ciò era semplice. L'industria francese era debole in relazione all'industria tedesca, ma l'agricoltura francese, basata su condizioni naturali molto favorevoli, era in una forte posizione di concorrenza, con eccellenti prospettive per il futuro. Economicamente, la Comunità europea è stata per la Francia un contratto in cui ci si assumeva un rischio per l'industria in cambio di un grande e sicuro guadagno per l'agricoltura. Se questo contratto non fosse stato mantenuto, il Generale de Gaulle avrebbe rotto la Comunità ritirando la Francia. I tedeschi e gli altri membri lo sapevano, e quindi raggiunsero un accordo, dopo lunghe, difficili e numerose sedute nel Consiglio dei

Ministri, su una « politica agricola comune », che consiste in un sistema di determinazione dei prezzi su una comune base comunitaria e di appoggio di questi livelli dei prezzi, specie mediante imposte sulle importazioni e sussidi ai produttori ¹⁹. Lo svolgimento di questo spinosissimo compito è stato un grande trionfo per il sistema comunitario in generale e per la Commissione in particolare. È probabilmente giusto dire che mai un'organizzazione internazionale era riuscita a dar forma ad una politica comune rispetto alla quale interessi nazionali così delicati erano così profondamente coinvolti.

Tuttavia, benché il raggiungimento fosse importante, la sua importanza quale contributo all'integrazione positiva non dovrebbe essere esagerata. In effetti, la « politica » attualmente è quasi interamente accentrata sulla determinazione di un prezzo comune (e un prezzo comune non economicamente alto), che è il solo modo di eliminare la discriminazione tra gli stati membri: il sistema è stato chiamato « semplicemente un tipo complicato di unione doganale ». La parte di « guida » del Feoga ²⁰ fornisce la base per una politica positiva diretta al miglioramento strutturale dell'agricoltura e delle regioni prevalentemente agricole della Comunità. Ma il Consiglio dei Ministri ha recentemente deciso che solo metà di tale ammontare debba essere speso congiuntamente, e che l'altra metà deve essere restituita ai governi nazionali per essere spesa nei loro programmi agricoli.

Negli altri importanti settori di competenza del Mercato comune, energia e trasporti, sono stati fatti progressi relativamente piccoli verso un'efficace politica comune. Una politica comune coordinata per i principali tipi di energia, finora ostacolata dalla divisione di responsabilità tra le tre Comunità separate, non ha neanche cominciato a prendere corpo. Anche nei vari mercati di energia, l'esperienza è stata deludente. La Comunità europea del carbone e dell'acciaio ha inaugurato con successo il libero scambio del carbone nella metà degli anni attorno al 1950, quando esisteva un mercato dei venditori; ma non appena si sono trovati in difficoltà, i governi nazionali hanno assunto in gran parte la responsabilità per la difesa dei loro interessi, e il ruolo della politica comune della Comunità è stato ridotto al minimo. Anche l'Euratom ebbe un buon inizio, con un programma di ricerche molto attivo iniziato in un momento in cui si prevedeva che una grande produzione di energia nucleare sarebbe stata necessaria piuttosto rapidamente. Tuttavia, da allora, il programma per la produzione di energia nucleare è stato rallentato ed i governi membri, con il governo francese in testa, hanno accresciuto i loro programmi nazionali a spese del-

¹⁹ Il sistema è descritto in T. K. Warley, *Agriculture: The Cost of Joining the Common Market*, Chatham House/Pep European Series, n. 3, 1967. Vedi anche gli articoli di Trevor Parfitt in « The World Today » del luglio 1965 e del gennaio 1968.

²⁰ Fonds Européen d'Orientation et Garantie Agricole.

l'Euratom. Oggi, il bilancio dell'Euratom, che si aggravava intorno ai 100 milioni di dollari annui, dovrà essere dimezzato.

Nel campo dei trasporti, ci sono stati dei progressi con l'eliminazione della discriminazione, ma una politica comune per lo sviluppo dei trasporti della Comunità è ancora una prospettiva vaga e lontana e una politica di valorizzazione basata su una « forcella » di tassi massimi e minimi non è ancora decisa.

Quando la Ceca fu creata, ci furono disposizioni per un mercato diretto dell'acciaio in momenti di severa sottoproduzione o sovrapproduzione, da basare in ugual modo su una « forcella » di prezzi massimi e minimi. Ma nonostante ci sia stata una crisi di sovrapproduzione, specie nel 1963-64, l'Alta Autorità della Ceca è stata troppo debole politicamente in confronto ai governi membri per adoperare queste possibilità, e la sola misura efficace che potesse prendere era fare in modo che gli stati membri aumentassero la loro protezione contro le importazioni (e ciò fu fatto con abilità costituzionale, dimostrando come le procedure istituzionali possono influenzare il risultato anche quando i governi membri non sono disposti a cooperare nell'elaborazione di una politica comune)²¹.

L'esperienza della Comunità è quindi che, riguardo ai mercati diretti, una politica comune completamente efficace è stata formata ed applicata solo dove c'era un motivo politico abbastanza forte per superare i fortissimi interessi nazionali esistenti in tali settori; ed anche dove, come nell'agricoltura, una politica comune efficace è stata elaborata, la sua tendenza è stata di basarsi sulla somma dei protezionismi dei paesi membri piuttosto che su una concezione razionale del benessere della Comunità nel suo insieme. Si deve aggiungere che tale debolezza nell'elaborare politiche d'integrazione positiva è stata dovuta, in una misura che non possiamo calcolare ma possiamo supporre sia stata notevole, alla presenza del Generale de Gaulle a capo del governo francese durante l'intero periodo dell'esistenza della Cee. Ciò ha aggiunto un elemento di attivismo anormale alla resistenza passiva che ci si può generalmente aspettare dalla maggior parte dei governi nazionali con riguardo alle riduzioni dei loro poteri nazionali.

Il terzo principale risultato politico della Comunità è stato il negoziato positivo del Kennedy Round. Ciò in parte grazie all'accordo tra la Francia e la Germania, grandi sostenitrici di un commercio più libero, accordo in virtù del quale la Francia ottenne una politica agricola comune e la Germania poté soddisfare i suoi interessi industriali. In una certa misura, forse, la tariffa comune esterna è il simbolo dello status internazionale della Comunità, e la capacità di negoziare un importante accordo tariffario era considerata come una prova della sua

²¹ Vedi A. Forsyth, *Steel Pricing Policies*, Pep, 1964, pp. 348-359.

importanza internazionale. Tuttavia, qualsiasi siano le ragioni, la conclusione del Kennedy Round resta un'importante eccezione alla teoria che la Comunità, nella sua attuale posizione, non è in grado di perseguire politiche d'integrazione positiva.

Certi altri aspetti del rendimento della Comunità nei suoi tentativi di elaborare una politica commerciale comune sono stati più rassicuranti per i propugnatori di questa teoria pessimistica. In relazione ai paesi meno sviluppati in generale e all'Europa orientale, la Comunità non ha fatto progressi concreti verso una politica comune, benché il Trattato di Roma stipuli che una politica commerciale comune deve essere formata entro il 1970. D'altra parte, i trattati di associazione con la Grecia e la Turchia sono stati di qualche importanza, ed il sistema di associazione per le precedenti colonie rappresenta un risultato considerevole. Ma le disposizioni originali d'associazione per le primitive colonie, contenute nel Trattato di Roma, furono accettate dagli altri membri con grande riluttanza come parte di un contratto con la Francia. Il governo francese era in una forte posizione perché la Francia era indispensabile per la creazione della Comunità (essendo la Germania più gli altri quattro un gruppo troppo sbilanciato per essere politicamente capace di vivere); verso la fine dei negoziati sul Trattato i francesi insistettero per l'adozione del sistema d'associazione per le loro precedenti colonie, e gli altri lo accettarono purché la Francia firmasse. Questa associazione fu formalmente rinnovata nella Convenzione di Yaoundè, quando una certa riduzione nelle preferenze fu negoziata in cambio di un certo aumento degli aiuti, mentre il sistema fu dotato di istituzioni che riconoscono lo status sovrano che quasi tutti i paesi associati avevano ormai acquistato. La lezione da trarre da questo tipo di associazione, che può essere considerato come un caso di integrazione positiva, è che esso nacque a causa di una decisa manifestazione di volontà politica da parte della Francia (assicuratasi l'accordo degli altri minacciando l'esistenza della Comunità se l'accordo fosse mancato), e che poi diventò un fattore piuttosto stabile nel sistema comunitario.

Il quarto principale risultato politico è venuto dalla politica anticartello. Questa cominciò con la Ceca, in cui l'Alta Autorità aveva il potere d'impedire la formazione di concentrazioni di potere economico causata dalla fusione di grandi società dell'acciaio. Tuttavia, recentemente, la necessità di complessi più grandi è stata accettata, e fusioni che prima sarebbero state impedito sono ora permesse. A sua volta, la Cee ha adottato un sistema di politica anticartello che attribuisce alla Commissione notevole potere per decidere quale tipo di accordi di cartello riguardanti il commercio intracomunitario saranno permessi. Contro le decisioni si può ricorrere in appello alla Corte di giustizia europea. Benché la Commissione non sembri ancora aver usato tale potere in modo da avere una grande influenza sull'industria

nella Comunità, il sistema è uno strumento d'importanza potenziale non piccola.

Tuttavia, la politica anticartello è ancora un altro aspetto della integrazione negativa, intesa principalmente ad eliminare la discriminazione come tra le ditte nei vari paesi membri. Il rovescio della medaglia, che rappresenta un aspetto importante dell'integrazione positiva, è la politica industriale, che è ancora quasi interamente in fase di discussione piuttosto che di azione a livello comunitario. Il modello europeo è abbastanza più avanzato, ma i piani per una società europea e per l'unificazione dei mercati di capitale sono ancora in una fase più arretrata, e la politica scientifica (e pertanto una comunità tecnologica) è virtualmente terra vergine (salvo l'Euratom che è stato malamente sfruttato).

Il quinto risultato nella politica comunitaria è l'accordo per l'adozione di un sistema uniforme di tassa sul valore aggiunto (Iva). Ma anche qui il motivo e l'attuazione risiedono nel regno dell'integrazione negativa: l'Iva deve eliminare le distorsioni competitive e, quando il tasso è reso uniforme in ogni paese, deve permettere ai paesi membri di abolire le « frontiere fiscali » tra di loro²². Non c'è finora nessun elemento d'integrazione positiva derivante dall'uso della politica fiscale o del reddito fiscale per scopi diversi dall'eliminazione della discriminazione o delle frontiere economiche tra gli stati membri.

La Ceca ha il suo potere di tassazione sotto forma di un'imposta sul giro d'affari delle imprese nel campo del carbone e dell'acciaio, e questo è stato usato per politiche d'integrazione positiva come il finanziamento delle ricerche e del riaddestramento, ma la debolezza politica dell'Alta Autorità le ha impedito di sfruttare più di una frazione del potere fiscale ad esso concesso dal Trattato istitutivo della Ceca, ed esso ha agito su una scala conseguentemente limitata. Le imposte d'importazione sulle importazioni agricole nella Cee sono un importante elemento d'incremento del reddito, ma questo reddito è legato alla sovvenzione dell'agricoltura, in modo che questo dimostra di essere un sistema fiscale distorto ed ingiusto, che comporta grandi trasferimenti a soli agricoltori da parte dei soli consumatori di alimenti importati (le Corn Laws a rovescio).

Quindi l'accento della Comunità è stato, sia in pratica che nella lettera del Trattato istitutivo della Cee (che è di gran lunga il più importante delle tre Comunità), sull'integrazione negativa piuttosto che positiva. Non intendo da parte mia sottovalutare i risultati della Comunità nell'attuare sufficienti misure d'integrazione negativa per avvicinarsi il più possibile alla creazione di un pieno mercato comune, in cui le discriminazioni tra gli agenti economici nei paesi membri

²² Vedi D. Dosser e S. S. Han, *Taxes in the Eec and Britain: The Problem of Harmonisation*, Chatham House/Pep European Series, n. 6, 1968.

sono state praticamente eliminate, con riguardo sia alle numerose discriminazioni non tariffarie che ai controlli sulle importazioni e sugli scambi. Questo era un compito di notevole impegno non solo tecnicamente ed economicamente ma anche politicamente e moralmente; ed è sorprendente che sia stato quasi realizzato. Ma intendo sottolineare che questo conseguimento sarà incompleto, e potrebbe anche aver creato problemi peggiori di quelli risolti, a meno che progressi equivalenti non siano fatti nel campo dell'integrazione positiva, che portino alla creazione di una piena unione economica.

i problemi dell'unione economica

298

C'è una quantità di tipi d'integrazione positiva che possono essere ritenuti necessari se uno sforzo ragionevole deve essere fatto per portare al massimo il benessere nell'ambito di un mercato comune. Tra queste ci sono le politiche industriali, che comprendono la creazione di ditte abbastanza grandi; politiche scientifiche e tecnologiche, incluso il finanziamento della ricerca e dello sviluppo su scala sufficientemente vasta in relazione alle necessità di certe industrie di alta tecnologia; politiche tendenti a investimenti nel mercato comune da parte di ditte originarie di paesi terzi; lo sviluppo di una moderna rete di trasporti per il mercato comune nell'insieme; politiche razionali nei settori quali l'agricoltura, l'energia ed i trasporti, dove le merci o i servizi scambiati tra i membri del mercato comune sono soggetti a politiche comuni; politiche di aiuto e assistenza per le regioni in via di sviluppo in seno al mercato comune; politiche esterne comuni relative al commercio, agli aiuti e alla moneta, calcolate per aumentare gli interessi del mercato comune nell'insieme e per cercare un ambiente economico mondiale soddisfacente. Ma qui mi concentrerò su un aspetto dell'integrazione positiva, che ritengo possa essere considerato il più importante: le politiche che trattano i problemi della bilancia dei pagamenti dei paesi membri.

Un paese che non è membro di un mercato comune o di un sistema di libero scambio può usare controlli sulle importazioni, sussidi alle esportazioni, controlli sugli scambi o adattamenti dei tassi di scambio per contribuire a risolvere i problemi della sua bilancia dei pagamenti. Queste armi sono come principio negate a un paese membro di un mercato comune. Ma un tale paese può ben trovarsi in difficoltà con la bilancia dei pagamenti. La spinta dei costi o una politica monetaria o di bilancio rilassata possono portare i costi ad un livello superiore a quello dei costi di altri paesi, specie di altri paesi membri; il mercato mondiale può svilupparsi in modo tale che la struttura delle esportazioni non si adatti al loro sviluppo ad un ritmo soddisfacente; la tendenza dei consumatori ad importare può crescere ad un ritmo che

i guadagni provenienti dagli scambi con l'estero non possono sostenere; o può soffrire di una mancanza endemica di dinamismo del tipo precedentemente discusso. Se queste cose accadono, il paese ha poche alternative alla deflazione per rettificare il suo deficit, se non gli è permesso di imporre controlli sul commercio o sugli scambi e se il mercato comune manca di una politica comune adeguata a trattare il problema. (Conseguentemente, un paese può soffrire di eccedenze nella bilancia dei pagamenti che sono aggravate dalla sua partecipazione in qualità di membro ad un mercato comune, ma per semplicità l'argomento è limitato al problema dei deficit).

La deflazione può essere uno strumento accettabile se rettifica la difficoltà in un periodo di tempo abbastanza breve, cioè entro un anno. Ma supponiamo che venga applicata una deflazione abbastanza severa da arrestare lo sviluppo economico e ciò nonostante il deficit persista; o i freni vengano mantenuti per un periodo sufficientemente lungo affinché i pagamenti si equilibrino, ma lo sviluppo è di conseguenza molto lento per un lungo periodo. Cosa può fare il paese se ritiene che lo sviluppo economico sia un obiettivo importante?

Ci sono due diverse alternative. Una è che il paese possa isolarsi per un certo periodo dal mercato comune imponendo i controlli sul commercio o sugli scambi oppure possa « distorcere le condizioni della concorrenza » mediante la svalutazione. Queste contingenze sono previste nel Trattato di Roma, ma il sistema comunitario verrebbe profondamente scosso se esse fossero applicate; e il sapere che il loro impiego costituirebbe un grande problema intralcerebbe certamente la strada di una soluzione rapida ed efficace del problema con mezzi quali questo.

L'altra alternativa è che il mercato comune abbia delle politiche comuni, nel presente caso gestite dalle istituzioni della Comunità europea, per trattare problemi di questo genere. Un esame del modo in cui i problemi della bilancia dei pagamenti interregionale e delle disparità nei tassi di sviluppo regionale sono trattati nei sistemi economici nazionali può indicare il carattere delle politiche che sarebbero necessarie. Appare probabile che queste comprenderebbero:

1 - *Un imponente programma congiunto di assistenza allo sviluppo delle regioni meno sviluppate o in difficoltà.* Nei paesi in cui lo sviluppo economico è considerato quale principale obiettivo, l'assistenza per il miglioramento delle infrastrutture e per lo sviluppo industriale è un'importante arma politica, che allo stesso tempo si oppone ai deficit strutturali che tali regioni avranno probabilmente nella loro bilancia dei pagamenti quando godranno dello sviluppo economico. L'assistenza fornita congiuntamente per tali regioni in un mercato comune fornirebbe un grande contributo alla soluzione dei problemi della bilancia dei pagamenti e dello sviluppo inadeguato in quei paesi membri in cui tali regioni erano importanti (o in cui l'intero paese potrebbe

costituire una tale regione o un gruppo di tali regioni). La Cee può attualmente fornire finanziamenti collettivi solo a tassi d'interesse scontabili e tramite le modeste risorse della Banca europea degli investimenti. Senza i poteri sostanziali per aumentare le tasse ed i prestiti, la Comunità non sarà in grado di assolvere queste funzioni sulla scala richiesta per risolvere i problemi sostanziali della bilancia dei pagamenti e dello sviluppo dei paesi membri.

2 - *Lo sviluppo dei mezzi di trasporto, e la concessione di tassi di trasporto favorevoli* che incoraggeranno lo sviluppo economico delle regioni meno favorite, e in particolar modo di qualsiasi regione la cui mancanza di dinamismo costituisce un peso sulla bilancia dei pagamenti di un paese membro.

3 - *Assistenza alla disoccupazione e al riaddestramento su base comune.* L'afflusso di aiuti alla disoccupazione e al riaddestramento in seno ad un'economia nazionale è un importante fattore di equilibrio dei deficit regionali sia a breve che a lunga scadenza. Lo stesso varrebbe per un mercato comune se l'assistenza alla disoccupazione fosse finanziata collettivamente. Il Fondo sociale della Cee ha il potere di finanziare metà del costo della paga di disoccupazione e del riaddestramento della mano d'opera eccedente a causa della creazione del Mercato comune. Se la sua portata fosse estesa fino a coprire la disoccupazione e il riaddestramento in generale, potrebbe diventare un fattore sostanziale di equilibrio, specie dei deficit a breve scadenza a cui si fa fronte nel paese deficitario mediante la deflazione.

4 - *Poteri fiscali e di bilancio.* Il forte ruolo di bilancio di un governo nazionale gli attribuisce forti strumenti per trattare, tra le altre cose, i problemi dello sviluppo regionale e della bilancia dei pagamenti. Nella Comunità europea, i poteri fiscali potrebbero essere usati non solo come già indicato per lo sviluppo regionale e per la assistenza alla disoccupazione, ma anche per scopi come la politica industriale, compreso il finanziamento della ricerca e dello sviluppo (R & S) e dei miglioramenti strutturali nelle industrie in declino, la politica sociale, e l'assistenza ai paesi meno sviluppati, così come per i sussidi agricoli che sono oggi il principale oggetto di spesa nella Cee. Questi poteri di bilancio attribuiscono alle istituzioni ufficiali lo spazio per un ruolo influente nel mercato di capitali a breve scadenza (per il finanziamento di sfasature nella spesa e nel prelievo), e per applicare le politiche regionali sotto forma di diminuzioni delle tasse o in certi casi di disposizioni di acquisto pubblico che discriminano a favore delle regioni in via di sviluppo.

5 - *La facilitazione dell'emigrazione della mano d'opera.* L'emigrazione della mano d'opera è uno dei mezzi per la soluzione del problema delle disparità tra regioni in un'economia nazionale. Le differenze culturali renderanno generalmente questa soluzione meno promettente in un mercato comune. Tuttavia, è opportuno almeno che le barriere

non necessarie che ostacolano il cammino verso la libera circolazione della mano d'opera siano eliminate e la Cee, fedele alla sua pratica di sottolineare la integrazione negativa, ha fatto molto in tal senso.

6 - *Una libera circolazione dei capitali.* Un efficace mercato unificato per capitali sia a lunga che a breve scadenza svolge una funzione di primo piano nella bilancia dei pagamenti inter-regionale dei paesi avanzati. Questa funzione può essere di squilibrio (cfr. la tesi circa i problemi del deficit cumulativo per le zone deboli come l'Italia meridionale) ma è ugualmente difficile prevedere un adeguato sistema di equilibrio che non comprenda un mercato unificato di capitale. La Cee ha fatto dei grandi progressi nell'eliminazione delle barriere legali ed amministrative alla circolazione dei capitali tra i paesi membri, ma il mercato dei capitali al livello comunitario rimane relativamente debole ed inefficace, e un sistema più forte è indispensabile per ragioni di bilancia dei pagamenti (oltre ad essere un elemento importante in una positiva politica industriale). Questo comporta un'unione monetaria e alla fine una valuta comune. Un ruolo preponderante per le istituzioni della Comunità nell'aumento dei prestiti dal mercato per finanziare le spese comunitarie in conto capitale e per soddisfare le esigenze finanziarie a breve termine della Comunità potrebbe costituire un contributo importante all'evoluzione di un adeguato mercato del capitale. Meade ha sottolineato che un sistema bancario integrato può anche essere molto utile quale elemento di equilibrio in relazione alla circolazione di capitale a breve scadenza²³.

7 - *Coordinamento delle politiche monetaria, di bilancio e del reddito dei paesi membri.* Poiché le tendenze verso l'inflazione o la deflazione in un paese membro avranno una ripercussione diretta sugli altri paesi membri, ed essi hanno rinunciato alle armi principali con cui potevano precedentemente difendersi, il coordinamento delle politiche nazionali monetarie e di bilancio può essere necessario per assicurare che i paesi membri non esportino i loro problemi tra di loro. (Tinbergen fa un'utile divisione degli strumenti di politica nazionale in « strumenti di appoggio », che agiscono nella stessa direzione sul benessere di tutti i paesi interessati — per esempio, spese pubbliche in un momento di depressione economica in tutti i paesi membri — e « strumenti di conflitto », il cui uso da parte di un paese è in conflitto con gli obiettivi delle politiche degli altri paesi — per esempio svalutazione in un momento di depressione in tutti i paesi membri —. Gli strumenti di appoggio sono adatti per uso decentralizzato o nazio-

²³ Vedi J. E. Meade, *Problems of Economic Union*, London, Allen e Unwin, 1953, pp. 40-41. La Parte II di questo libro contiene un'utile discussione generale del problema della bilancia dei pagamenti in un'unione economica come il Cap. I del suo *Theory of Customs Unions*, op. cit.; la Parte II di Scitovsky, op. cit.; e il Cap. 12 di Balassa, op. cit.

nale e gli strumenti di conflitto per uso centralizzato o coordinato)²⁴.

I primi sei di questi settori politici sembrerebbero essere gli elementi principali nel processo di equilibrio dei deficit (o delle eccedenze) nella bilancia dei pagamenti inter-regionale in economie nazionali avanzate, senza effetti dannosi sullo sviluppo delle regioni che hanno deficit strutturali, e anzi incoraggiando il loro sviluppo. La settima voce appartiene ad un'unione economica, in cui le separate politiche monetaria, di bilancio (e forse del reddito) dei paesi membri rimangono importanti. Considerate insieme, le sette voci offrono una cornice in cui si potrebbe essere abbastanza certi che i problemi della bilancia dei pagamenti sia a breve che a lunga scadenza dei paesi membri sarebbero affrontati senza una restrizione inutile o prolungata dello sviluppo economico di un paese o di importanti regioni in seno ad esso.

Si deve ammettere che questo comporterebbe un alto grado d'integrazione positiva. Il mercato comune interessato, nel nostro caso la Comunità europea, dovrebbe sviluppare le sue principali politiche su una vasta gamma di soggetti: politica regionale, dei trasporti, sociale, del mercato di capitali (incluso l'aumento dei prestiti pubblici), monetaria, fiscale (incluso l'aumento di denaro a scopi comunitari), industriale e tecnologica. Dovrebbe anche coordinare le politiche monetaria, di bilancio e del reddito dei paesi membri. Queste rappresentano la maggior parte degli elementi d'unione economica.

L'insuccesso della Comunità fino ad oggi nel raggiungere grandi risultati in tale direzione è stato attribuito precedentemente alla relativa facilità in generale, nell'Europa del dopoguerra, di assicurare l'accordo sull'integrazione negativa e di attuarla, e all'ostilità del Generale de Gaulle, unita alla passività della maggior parte dei governi membri, al forte sistema istituzionale che è necessario se si deve conseguire l'integrazione positiva sostanziale. Ho anche accennato alle riserve dottrinali dei neo-liberali tedeschi, e di Erhard in particolare, circa alcuni aspetti dell'integrazione positiva. Quest'ultima è un caso speciale di un problema generale che rappresenta uno dei più grandi ostacoli all'integrazione positiva. Questo è il problema dell'accordo sugli obiettivi di politica ed anche, in quanto gli strumenti non sono solo mezzi tecnici ma hanno anche implicazioni in relazione ai fini, sull'uso di strumenti per assicurare gli obiettivi.

Il problema generale è brevemente considerato da Tinbergen²⁵. Per quanto riguarda la Comunità in particolare, Denton ha analizzato le principali differenze tra la « scuola di programmazione » francese e i neo-liberali tedeschi, differenze che hanno influenzato le discussioni e decisioni (o non decisioni) di politica comune. Riconoscendo l'importanza fondamentale di questo problema a lunga scadenza, la Comunità ha isti-

²⁴ *Op. cit.*, pp. 98-99.

²⁵ *Ibidem*, pp. 101-13.

tuito il Comitato di politica a medio termine, che ha elaborato il primo Programma di politica economica a medio termine che è stato approvato dal Consiglio dei Ministri nel 1967²⁶. Questo è un inizio promettente, ed è incoraggiante che nel mezzo di tutte le sue attuali difficoltà, la Comunità è stata in grado di fare qualcosa per i suoi fondamentali problemi a lunga scadenza. Ma è solo un piccolo inizio lungo quella che certamente sarà una strada lunga e difficile.

Di fronte a così grandi difficoltà, il lettore potrà chiedersi perché ci si dovrebbe preoccupare di cercare di superarle. Alcuni degli argomenti per l'integrazione negativa sono stati considerati precedentemente in questo articolo e non hanno bisogno di essere qui ripetuti; può essere sufficiente dire che è difficile prevedere un ritorno all'autarchia nazionale. Il mio argomento a favore dell'integrazione positiva è stato ampiamente circoscritto ad un obiettivo — equilibrio della bilancia dei pagamenti senza un'inutile restrizione dello sviluppo — e, benché ci siano forti argomentazioni a favore di altri obiettivi, mi sembra che questa soltanto dimostri che l'integrazione negativa è insoddisfacente e potrebbe provare di essere dubbia, a meno che non sia corredata da una sostanziale misura d'integrazione positiva. Questa tesi, e l'insuccesso della Comunità nell'intraprendere la necessaria integrazione positiva, sono stati recentemente confermati da Uri in una valutazione dell'esperienza contemporanea nella Comunità: « L'andamento del Mercato comune è un po' una delusione ... La stasi ora prevale in tutti i paesi membri salvo l'Italia ... Il pericolo di una pura e semplice liberalizzazione del commercio — il propagarsi della deflazione — fu pienamente capito (da coloro che concepirono l'idea della Comunità), onde l'importanza attribuita alla politica economica comune ... Più il commercio è libero, più l'effetto è serio ... (ma) il coordinamento è poco più di una parola ... La Commissione di Bruxelles è spesso contenta di consigliare ogni paese a non fare più di quanto sia disposto ad accettare — che sarà normalmente ciò che intendeva fare in ogni caso —. Chiedere agli stati membri di prestare attenzione alle ripercussioni delle loro politiche sui loro partners è generalmente una vana speranza ... »²⁷.

conclusioni

La Comunità europea ha virtualmente portato a termine la sua unione doganale ed ha anche fatto grandi passi verso l'eliminazione della discriminazione non tariffaria e di conseguenza verso la creazione

²⁶ Vedi G. Denton, *Planning in the Eec: The Medium-term Economic Policy Programme of the European Economic Community*, Chatham House/Pep European Series, n. 5, 1967, pp. 9-21.

²⁷ P. Uri, *Stagnation Threatens the Common Market*, in « The Times », 29 settembre 1967.

del mercato comune. Essa ha formato una politica agricola comune, una politica non soddisfacente ma ciononostante efficace, ed ha, con la conclusione del Kennedy Round, portato a termine un importante negoziato commerciale. Ha istituzioni ed un'amministrazione statale capace che potrebbero essere efficaci se i governi membri avessero la volontà di lasciarli lavorare, benché tale condizione possa implicare che, per essere efficaci, le istituzioni centrali devono essere rafforzate. Ha programmi, più o meno avanzati, per politiche che comprendono molti degli aspetti dell'integrazione positiva.

Ma finora la Comunità, salvo la politica agricola e il Kennedy Round, non ha conseguito risultati importanti d'integrazione positiva, cioè di politiche che vadano oltre l'eliminazione della discriminazione. L'integrazione positiva, particolarmente per risolvere i problemi della bilancia dei pagamenti dei paesi membri ora che le loro difese economiche nazionali sono state eliminate, può essere necessaria per il successo e perfino per la sopravvivenza della Comunità. Questo può richiedere sia importanti politiche comuni al livello comunitario su una vasta gamma di soggetti chiave, che comprendono le politiche regionale, sociale, monetaria e fiscale con i corrispondenti poteri fiscali e di aumento dei prestiti, che il coordinamento delle politiche monetaria, di bilancio e del reddito degli stati membri.

Io sostengo che la Comunità, avendo con buone ragioni reso efficace l'integrazione negativa, si troverà costretta ad ingoiare quest'ampia dose d'integrazione positiva o ad attenuare il mercato comune che è stato raggiunto. Se questo è esatto, due fondamentali domande rimangono: « La Comunità riguadagnerà lo slancio politico, e troverà i mezzi economici per stabilire questi elementi indispensabili di unione economica? » e « La Gran Bretagna, se diventasse un membro, contribuirebbe oppure impedirebbe questo processo? ».

difficoltà e prospettive di un centro di studi politici in Italia

di fabrizio de benedetti

305

La prima domanda da porsi a proposito delle istituzioni culturali — e per istituzioni culturali intendiamo gli istituti, le fondazioni, i gruppi che gravitano intorno a certe riviste, le associazioni a scopi culturali che condividono la caratteristica di essere « non-profit organizations » — riguarda la loro utilità e il compito che si debbono prefiggere nel complesso della società italiana di oggi.

Ragioni pratiche suggeriscono di evitare qui un discorso, che nel nostro paese è però raramente superfluo, sui problemi della cultura e sulla stretta relazione che vi è tra il progredire e il diffondersi di questa da un lato e lo sviluppo della società democratica dall'altro.

Tuttavia l'esame della posizione e della funzione degli istituti nell'ambito della cultura, non può prescindere dalla constatazione che in Italia l'università non ha svolto, se non in maniera lacunosa e arre-

L'articolo che pubblichiamo è lo svolgimento della relazione del segretario generale dell'Iai al terzo convegno annuale dell'Istituto. Scopo del convegno, che si è svolto a Roma il 15 marzo, era di approfondire i temi della funzione e finalità della cosiddetta « cultura non ufficiale » di fronte alle insufficienze e manchevolezze della cultura accademica, e allo stesso tempo fare un bilancio delle esperienze di tre anni di attività dell'Istituto affari internazionali.

Alla relazione di De Benedetti sono seguite quelle di Curt Gasteyger (direttore dell'Institut Atlantique di Parigi), che ha trattato il tema delle prospettive di lavoro degli istituti di politica internazionale in Europa e di Altiero Spinelli (direttore dell'Iai) che ha parlato delle esperienze acquisite nei tre anni di attività dell'istituto da lui diretto. Al convegno hanno partecipato numerosi rappresentanti di altri centri o istituti tra cui Giovanni Bechelloni (Cesdi), Giuseppe De Rita (Censis), Massimo Fichera (Fondazione Adriano Olivetti), Umberto Gori (Sioi), Nicola Matteucci (Istituto Carlo Cattaneo), Oscar Nuccio (Gruppo Futuribili), Carlo Ripa di Meana (Club Turati).

La relazione del segretario generale dell'Iai rappresenta il frutto di una discussione d'insieme in cui un gruppo di collaboratori dell'Istituto ha cercato di analizzare le questioni di fondo dell'attività da essi svolta e di individuare alcuni temi sui quali richiamare l'attenzione di altri istituti o centri di studio, con l'idea che molti problemi siano comuni e che possano perciò essere utilmente affrontati in un comune dibattito. - © Copyright by Lo Spettatore Internazionale.

trata, quei compiti di diffusione di pensiero, di elaborazione di idee o di approfondimento di problemi che lo sviluppo dell'attuale società italiana richiedeva. Inoltre le strutture dell'università e le relazioni della classe docente con il mondo politico hanno favorito il formarsi all'interno di essa di una oligarchia onnipotente che ha condotto una accurata politica di contenimento della cultura entro limiti prestabiliti e una precisa spartizione tra l'insegnamento e la ricerca, quest'ultima di rilievo secondario e soprattutto effettuata in maniera quasi privata e coinvolgendo il meno possibile l'università nel suo insieme. In questa situazione, la classe universitaria è riuscita ad amministrare il mondo della cultura si può dire senza interferenze, insinuandosi e spesso controllando organismi e centri nati fuori dall'università, ma che poi finivano per ricorrere o legarsi ad essa come all'unica risorsa di cultura e fonte di studi riconosciuta. Un docente universitario, il professor Satta, alludendo a questo stato di cose, ha osservato che « la disgrazia più grande che possa capitare ad un paese è quella dell'esaurirsi della sua cultura nella scienza ufficiale per cui chi non è professore, anche se fosse Leonardo da Vinci, è meno che nulla, e se è professore è tutto. Di qui l'arrembaggio alla cattedra, la moltiplicazione delle cattedre, l'assurdo reclutamento dei docenti; ma di qui, infinitamente più grave, l'impoverimento della cultura diffusa, la estraneità del popolo, la sua indifferenza verso il pensiero, per limitarci a questo e non parlare dei guai peggiori sul piano morale »¹.

Di fronte a questo stato di cose, agli istituti si pone principalmente il compito di rappresentare, oltre a una componente utile e necessaria del pluralismo e della libertà culturale e sociale del paese, uno strumento di reazione ad un sistema invecchiato ed inefficace, tenendo vivi motivi, aspettative e problemi di natura politica e culturale che altrimenti andrebbero perduti.

Se proviamo ora ad indagare sul perché della carenza di centri di studio in Italia e delle difficoltà che essi incontrano a sorgere e svilupparsi, alcuni motivi di natura culturale sociale e giuridica, ci possono dare facilmente un'idea degli ostacoli e degli impedimenti interni ed esterni che un centro di cultura, con seri programmi e ambizioni, incontra sul suo cammino.

Sul piano culturale, abbiamo da un lato una pesante tradizione per cui storiografia e diritto continuano a rifiutare ogni contaminazione, l'uno con la scienza politica, come scienza empirica, l'altro con quella realtà sociale che esso dovrebbe invece riflettere. Come ricorda Jean Meynaud, al contrario che in altri paesi dell'Europa Occidentale, l'Italia, a venti anni dalla caduta del fascismo, è rimasta fedele ai sistemi tradizionali, cosicché da noi si continuano a studiare e ad in-

¹ S. Satta, *Manuale di diritto processuale civile*, Cedam, 1968.

segnare « le scienze politiche », ma non la « scienza politica »². Cioè, in pratica, si studia e si insegna una serie di materie, ma non si scende quasi mai ad un'analisi sistematica della vita e delle strutture politiche.

Colpa, come già accennato, di un'organizzazione accademica ampiamente sorpassata e della cultura italiana in gran parte attestata su posizioni conservatrici e ferma ancora al dibattito sull'esistenza della scienza politica; colpa di uno stato che, a dispetto della costituzione fondata sulla libertà ed il pluralismo delle istituzioni, è rimasto legato ad una concezione, a detta del Predieri³, costituzional-liberale nemica dei corpi intermedi e autoritaria nelle strutture e nei metodi.

Il regime fiscale spesso incongruo, le difficoltà di dar vita a fondazioni per cui la procedura costitutiva è tale da scoraggiare spesso anche potenziali mecenati⁴, la mancanza del riconoscimento ad associazioni di intellettuali per la creazione di centri di studio, i modi con cui attualmente avvengono i finanziamenti che raramente consentono una effettiva autonomia o rispettano l'indispensabile indipendenza delle istituzioni culturali, sono altrettante remore all'allargamento del numero degli istituti esplicitanti un lavoro autonomo e intellettualmente vitale.

307

Può tuttavia accadere che un centro sorga con la volontà di svolgere un lavoro di ricerca e studio di temi e problemi politici, salvaguardando la propria autonomia e indipendenza. Esso continuerà a fare i conti con le difficoltà cui si è accennato, ma inoltre avrà di fronte una intensa problematica sui modi di ricerca e studio, sui tipi di relazioni esterne ed interne, sul genere di sviluppo da conseguire e così via, cioè sul carattere del suo lavoro e sulla funzione culturale e sociale.

Sul tipo di lavoro da svolgere, non essendo possibile scendere all'esame particolare dei lavori che un istituto di questo tipo dovrebbe affrontare, ci limiteremo a dire qualcosa sulla questione generale di quale potrebbe o dovrebbe essere l'ambito di attività precipuo di un istituto di studi politici che, tenute in debito conto alcune situazioni particolari relative al nostro paese, ha l'ambizione di svolgere un proprio tema e di assolvere ad un proprio compito originale senza invadere campi di attività di altre istituzioni o di altre organizzazioni. In questo senso, è forse sufficiente sottolineare la prospettiva offerta dalla scienza politica la quale richiama l'attenzione sul funzionamento reale delle istituzioni e lo studio dei fenomeni e comportamenti po-

² J. Meynaud, *La scienza politica in Italia*, « Tempi Moderni », n. 12, 1963.

³ A. Predieri, *Proposte per una nuova disciplina legislativa delle fondazioni e degli istituti privati in Italia*, in *Funzione e finalità delle fondazioni culturali*, atti del convegno internazionale promosso dall'Istituto accademico di Roma, dalla Fondazione G. Cini e dalla Fondazione A. Olivetti, Roma, 12-14 maggio 1966.

⁴ A. Predieri, *op. cit.*

litici, superando la concezione per cui solo la storiografia, con lo studio di precisi fatti del passato, o il diritto, con l'esame delle relazioni giuridiche tra soggetti di diritto, possano avere pretese di obbiettività scientifica. Per un istituto, uno dei modi di rovesciare il principio italiano del primato della storiografia e del diritto, dovrebbe essere quello di svolgere concretamente un tipo di studi e di ricerche che riesca a creare prestigio e fiducia nella scienza politica, oltre che nell'istituto medesimo.

Nel campo delle relazioni internazionali, la visione storico-giuridica ci presenta la politica estera come un particolare settore della politica intesa in senso tradizionale, settore affidato a ben definiti organi dell'amministrazione e dotato di problemi e di metodi che debbono essere gelosamente custoditi da un personale specializzato e accessibili ad un pubblico di poco più vasto⁵. Di fronte a questa concezione, occorre riaffermare che la politica internazionale è sempre più la dimensione, la categoria generale, il livello al quale soltanto si possono impostare correttamente i problemi e come tale deve costituire il punto di riferimento continuo non solo per gli operatori politici ma per quanti abbiano interesse ai problemi del nostro tempo.

Per limitarci, senza alcuna pretesa di completezza, ai suggerimenti avanzati da alcuni studiosi sensibili ai problemi della scienza politica più che a quelli giuridici o storiografici, tali studi potrebbero includere anzitutto l'esame delle influenze che determinano la politica estera di ciascuno stato, la ricerca delle tecniche e dei mezzi attraverso i quali viene attuata la politica estera, le vie e le istituzioni sulle quali si confrontano e si combinano sul piano internazionale le politiche estere dei vari stati⁶. Potrebbero includere poi l'esplorazione delle alternative e lo studio delle probabili conseguenze delle varie scelte sull'insieme della politica di un paese⁷. Potrebbero ancora esaminare le conseguenze sul piano politico e dottrinario del crescente peso di quei fenomeni che vanno sotto il nome di diplomazia dei blocchi e delle organizzazioni sovranazionali, di diplomazia commerciale e industriale, di diplomazia culturale e della propaganda, di diplomazia scientifica e degli armamenti⁸. Potrebbero infine esaminare

⁵ Su questo punto si veda la prefazione di *La politica estera della Repubblica italiana* a cura di M. Bonanni, Comunità, 1967. Si veda anche nella stessa opera quanto sostenuto da A. Spinelli (*Problemi e prospettive della politica estera italiana*) a proposito del Ministero degli esteri: « Per mettersi all'altezza della nuova situazione nella quale il paese è impegnato sempre più ed in modo sempre più articolato nelle relazioni internazionali, il Ministero degli esteri dovrebbe trasformarsi sempre più da centro esclusivo di azione nel campo delle relazioni estere in centro di coordinamento e promozione di relazioni estere condotte in parte dal Ministero stesso ed in parte da altri centri ».

⁶ K. Sontheimer, *La scienza politica nell'era atomica*, Lo Spettatore Internazionale, n. 1, 1967.

⁷ R. A. Dahl, *Introduzione alla scienza politica*, Il Mulino, 1967.

⁸ F. Florio, *Nozioni di diplomazia e diritto diplomatico*, Giuffrè, 1962.

sulla scorta delle proiezioni a lungo periodo che prendono oggi il nome di futurologia, le prospettive degli anni a venire e le conseguenti modificazioni di istituti e di valori a cui è ormai tempo di cominciare a pensare⁹.

Ma accanto al problema del « quale lavoro », c'è anche quello del « come svolgerlo ». E qui ci si può richiamare ad alcune considerazioni emerse in un convegno sulle funzioni e le finalità delle fondazioni culturali tenutosi a Roma nel maggio 1966. Il sig. J. Owen, della Nuffield Foundation, ha rilevato che il ruolo dei centri culturali nella società moderna, è quello di agire in quei modi che, per la loro radicalità, trascenderebbero i poteri conferiti alle organizzazioni ufficiali, di agire quale incentivo all'iniziazione di nuove idee e soprattutto di avere l'abilità e la libertà di fare, senza alcun timore, commenti sull'attività delle istituzioni e dei gruppi di potere pubblici e privati. Anche il signor Stone, della Ford Foundation, ha notato come le fondazioni possono indicare una nuova strada con coraggiosi esperimenti, possono assumersi dei rischi, e spesso finiscono per mostrare la via ai governi¹⁰. Si tratta in fondo di questo: gli istituti non solo devono combattere una battaglia di avanguardia con tutti i rischi connessi, ma devono agire in modo che ciò appaia, abbia un'influenza esterna, possa incidere sul mondo politico o sul pubblico politicizzato che lo circonda¹¹.

309

E qui ci troviamo ad affrontare l'altro grosso problema degli istituti, quello della diffusione e della utilizzazione del loro prodotto intellettuale. Questa può avvenire secondo tre diverse linee: a - in direzione della classe politica; b - in direzione dell'amministrazione; c - in direzione del pubblico politicizzato e della stampa.

I rapporti tra classe politica e istituti, che sono in fondo quelli tra intellettuali e politici, sono stati oggetto di non poche discussioni e polemiche. Per citare una delle posizioni ricorderemo l'opinione, espressa in un altro convegno dell'Iai, da Enzo Forcella il quale rilevava come la partecipazione alle vicende politiche degli intellettuali,

⁹ H. D. Lasswell, *The Future of Political Science*, New York, Atherton Press, Prentice-Hall, 1963. H. Kahn-A. J. Wiener, *The Year 2000*, New York, The Mac-Millan Company, 1968.

¹⁰ *Funzioni e finalità delle fondazioni culturali*, convegno internazionale promosso dall'Istituto accademico di Roma, dalla Fondazione G. Cini e dalla Fondazione A. Olivetti, Roma, 12-14 maggio 1966.

¹¹ A. Spinelli, nella sua relazione per questo stesso convegno, afferma che « tenuto conto che attualmente i gruppi che si occupano di politica internazionale, cioè la diplomazia con il suo senso di conservatorismo, i politici che dirigono ma non pensano, gruppi manageriali che hanno un quadro limitato, lavorano su prospettive in genere rozze ed antiquate, nasce spontanea l'esigenza che i problemi vengano studiati ed elaborati e che, accanto al potere di governare, si guardi alla componente di creazione e di elaborazioni di idee ... In questa situazione, un Istituto deve porsi come un centro con ambizioni politiche nel senso di voler contare nella società civile e di influenzarla ».

ha avuto un carattere marcatamente ideologico e scarsamente critico e l'intellettuale politico di marca italiana è stato spesso solo un politico potenziale che promette di farsi condizionare dal potere una volta che ne disponga non meno del politico puro¹². Secondo questa posizione, condivisa anche dal sociologo Jean Meynaud, lo sforzo va fatto nel senso di dar vita ad un pensiero politico più rigoroso e scientifico, tenendo presente che « l'intellettuale politico non deve oltrepassare il limite al di là del quale viene condizionato dalle centrali del potere, oppure cerca di sostituirsi al politico stesso facendo passare come prodotto di osservazione e studi scientifici i propri punti di vista o i credo personali »¹³. In ambedue i casi infatti, egli rinuncia alla sua funzione di stimolo ed elaborazione di nuove idee, di coscienza critica della classe politica e dirigenziale del paese e contribuisce anzi a mantenere in vita un clima in cui i politici si sentono i soli abilitati a decidere e giudicare mentre le forze intellettuali costituiscono solo un'utile giustificazione a sostegno delle varie posizioni ideologiche.

L'altra questione, quella dei rapporti con l'amministrazione, è di una certa importanza, dati i poteri non indifferenti di cui questa gode sia per delega del potere politico, sia per indifferenza o inattività di questo ultimo, sia per il complesso di possibilità che essa ha di influenzare direttamente o indirettamente l'attività di governo. Ciò ha in Italia un valore ancora maggiore se si tiene conto che la nostra burocrazia riflette ancora il principio di centralizzazione e di chiusura verso l'esterno in base al quale è stata originariamente strutturata. Ciò fa sì che spesso l'amministrazione si frapponga tra l'attività governativa da un lato, e i centri di studio e l'opinione pubblica dall'altro in modo soltanto negativo: senza cioè riuscire ad arricchire l'attività governativa e parlamentare di quell'ampia base di documentazione necessaria alle moderne decisioni politiche¹⁴ e senza fornire

¹² E. Forcella, *Gli intellettuali e la politica internazionale in La politica estera della Repubblica italiana*, op. cit.

¹³ J. Meynaud, op. cit.

¹⁴ Per quanto riguarda la mancanza di informazioni e di documentazioni all'interno degli organi parlamentari e di governo, ecco quanto scrive il Negri (*La direzione e il controllo democratico della politica estera in Italia in La politica estera della Repubblica italiana*, op. cit.) sul consiglio dei ministri. « L'organo collegiale potrebbe spiegare in pieno le risorse intellettuali, la fantasia politica, la preparazione dei suoi componenti, soltanto se fosse più ristretto e strutturato come il Cabinet britannico, i cui membri ricevono, sommarizzata, la raccolta quotidiana dei telegrammi in arrivo e partenza al Foreign Office (...) Non v'è alcuna organizzazione istituzionale (una segreteria del Consiglio dei ministri) che, a somiglianza di quanto compie il Cabinet's office, promuova la "circolazione" della documentazione indispensabile per approfonditi dibattiti di politica estera e le relative deliberazioni. Usualmente, invece, i ministri, i quali seguono sulla stampa l'andamento della congiuntura politica internazionale, vengono investiti senza preavviso e preparazione specifici (senza cioè, né una relazione scritta del ministro degli esteri, né una rassegna delle soluzioni alternative per le questioni che si vanno a discutere; né un riassunto delle mosse preparatorie, dei sondaggi compiuti dai nostri ambasciatori (...), vengono investiti, si diceva, di questioni internazionali,

all'opinione pubblica, « se non in modo clientelare », dati che permettano una maggiore partecipazione democratica ¹⁵.

Il problema dei rapporti con l'amministrazione coincide in larga parte in Italia con il problema di una riforma dell'amministrazione. Ma è chiaro che ciò pur essendo un tema che deve interessare i cultori di scienza politica in quella ampia accezione in cui si comprende anche l'amministrazione, non può essere un compito degli istituti e tanto meno di un istituto come il nostro che ha tra i suoi impegni quello di tenere fissa la sua attenzione a problemi che superano ormai ampiamente le dimensioni delle singole amministrazioni europee. Tuttavia, se il problema generale va al di là della competenza degli istituti per diventare uno dei grossi problemi politici della società italiana, crediamo che ogni centro, ogni istituto nel campo del suo specifico interesse debba proporsi tra i suoi compiti proprio il superamento di certe strozzature e di certe frammentazioni che caratterizzano il com-

311

anche gravi, attraverso una relazione orale del Ministro degli esteri, cui segue una discussione e quindi un'approvazione tacita od espressa. Tra la relazione del ministro e la discussione non v'è tempo per lo studio dei dispacci e per la meditazione, cioè per un'attività di riflessione che è indispensabile per qualificare un apporto intellettuale non diciamo di pari livello rispetto a quello del presidente del Consiglio o del Ministro degli esteri, ma almeno di quello di un "columnist" di politica estera che commenta gli avvenimenti su un giornale quotidiano (...). Il principio della collegialità, che informa le deliberazioni consiliari, viene ad essere di fatto limitato dal difetto di informazioni tempestive e riservate per i componenti del collegio ».

Né migliore è la situazione per le commissioni parlamentari dove sempre a detta del Negri: « Il dialogo rimane entro l'hortus conclusus della Commissione parlamentare tra i commissari e governi: non vi sono precedenti di "audizioni" da parte della Commissione del segretario generale e del direttore generale degli affari politici o di titolari di ambasciate importanti, né ancora di esperti o specialisti "esterni" di politica internazionale. Anzi v'è da osservare che, mentre per altre commissioni si sono verificati in questi anni, iniziative, richieste e precedenti che ci attestano l'esistenza di un orientamento favorevole (in misura che ancora non è dato di apprezzare) alla introduzione di un "hearing all'italiana"; invece, in seno alla Commissione affari esteri della Camera, ad esempio le uniche richieste di allargamento dell'interlocutorio anche ai tecnici del ministero sono state presentate in occasione di discussioni sulle condizioni dell'emigrazione di lavoro all'estero e sulla politica di scambi culturali. Richieste peraltro, rientrate non appena veniva opposta l'osservazione che il ministro (o i sottosegretari) era a disposizione per fornire tutti gli chiarimenti necessari, secondo le attribuzioni e le responsabilità fissate dalla Costituzione e dal regolamento della Camera dei deputati ».

In conclusione, come ho avuto modo di sostenere a suo tempo, « la base di ogni processo democratico di formazione delle decisioni rimane l'informazione »; (...) Parallelamente dovrebbe essere sviluppato il sistema della ricerca e della documentazione per ora pressoché inesistenti nel nostro paese, senza le quali ogni idea di sviluppo democratico rimane illusoria. La raccolta sistematica dei dati e lo studio dal punto di vista sociologico e da quello politico della realtà sono fattori fondamentali da cui ogni decisione deve prendere l'avvio ». (F. De Benedetti, *Il Ministero degli affari esteri in La politica estera della Repubblica italiana*).

Analoghe istanze sono state avanzate dall'ex deputato Ferrarotti e, in occasione dell'ultima discussione di bilancio, degli on.li Anderlini e Banfi.

¹⁵ J. La Palombara, *Clientela e parentela. Studio sui gruppi di interesse in Italia*, Comunità, 1967.

portamento interno delle varie amministrazioni ed i loro reciproci rapporti.

Un esempio in questo senso può essere fornito dall'Istituto di studi strategici di Londra che è riuscito a rompere il monopolio delle informazioni su argomenti tradizionalmente riservati alle amministrazioni militari e a riunire insieme dati tali da evidenziare alcune caratteristiche generali dei problemi militari e strategici. Così facendo, non solo è riuscito a crearsi uno spazio e una prospettiva per ulteriori studi, non solo ha permesso che l'interesse per i problemi militari si estendesse al di là degli stretti confini di opinione pubblica che la tradizione gli aveva assegnato, ma è riuscito anche a vincere l'iniziale diffidenza con cui questa modificazione delle regole del gioco era guardata dai politici e dalle amministrazioni¹⁶. L'esempio dell'Iss, che oggi è diventato uno dei punti di passaggio obbligato per ogni studio di problemi strategici in Europa, non può essere trasferito automaticamente in Italia: qui le difficoltà, come abbiamo detto, saranno maggiori per quel malinteso senso di chiusura dei politici e dei funzionari verso l'esterno, cosicché la possibilità di colloquio o di discussione alla pari rimane un obiettivo ancora lontano.

Venendo ora ai rapporti con il pubblico, ci sarebbe solo da notare melanconicamente come essi siano in Italia di natura assai difficile in quanto il pubblico qualificato è talmente scarso che viene conteso tra i più vari interessi, politica inclusa.

Inoltre il tentativo di avvicinare il pubblico è e rimarrà improbo finché i giornali e la stampa per non parlare di radio e televisione, non daranno maggiore rilievo al lavoro e agli studi di indagine politica, contrapposti alla genericità e alla ridondanza dei discorsi e alle prese di posizione ufficiali troppo spesso basate su un esame affrettato della situazione e su dati superficiali.

Tuttavia nonostante queste difficoltà la formazione di un pubblico deve essere uno degli obiettivi prioritari di ogni centro di studi politici e dei vari centri nel loro insieme: è infatti l'esistenza di un tale pubblico che fa sì che il monologo intellettuale possa essere raccolto e diventare dialogo e cultura; ed è ancora l'esistenza di un pubblico che permette un'elaborazione politica e culturale a più lungo termine e lo svolgimento di una tematica rispetto a quelle che possono essere la necessità e le richieste di un apparato governativo.

Passando ora alla questione, pure assai importante dell'impostazione per così dire interna di un istituto, tre sono i problemi che

¹⁶ Sull'esperienza dell'Iss si veda: L. W. Martin, *The Market for Strategic Ideas in Britain: The Sandys Era in Policy-Making in Britain*, a cura di R. Rose, London, MacMillan, 1969. Anche C. Gasteyger, nella sua relazione per questo stesso convegno, ha constatato « un manque de volonté de la part de l'administration d'ouvrir un dialogue et ... ici l'exemple de l'Institut d'Etude Strategique, cité par M. De Benedetti, est encore presque unique en Europe ... ».

sembrano avere maggiore rilievo.

Il problema del finanziamento: in Italia non esiste una legislazione sul finanziamento pubblico dei centri culturali. Così, a parte la quota delle lotterie nazionali riservata alle istituzioni di cultura, quei ministeri o enti statali che lo vogliono devono assumersi l'iniziativa e prendersi la responsabilità di riservare una certa somma a tale scopo. Ciò incontra una difficoltà formale per il fatto che in molti bilanci statali non esiste una voce apposita in cui far rientrare questo tipo di uscite, ma anche problemi sostanziali in quanto il libero arbitrio di chi è preposto alla decisione e la mancanza di un certo genere di garanzie per chi riceve l'aiuto come per chi ha la possibilità di darlo, raramente si conciliano con una politica di finanziamento aperta e lungimirante. Al contrario, accade molto spesso che le disponibilità si ripartiscano secondo certi canali obbligati in cui si rivela di capitale importanza il legame con la politica o con l'università.

Ciò è accaduto frequentemente anche nel caso di finanziamenti di competenza del Cnr che pure avrebbe in potenza le possibilità di effettuare una politica di diffusione e sviluppo della cultura in senso libero ed indipendente.

Per ciò che riguarda invece il finanziamento privato, è da notare che, mentre la richiesta di cultura è in aumento, e conseguentemente anche la disponibilità di fondi per essa, i modi di canalizzazione di tali fondi sono estremamente rozzi e casuali.

In fondo a tutto ciò tuttavia, si sente la mancanza di una legislazione adeguata che regoli l'esistenza degli istituti e delle fondazioni, che ne faciliti i rapporti formali con il governo, l'amministrazione, il pubblico e le imprese private e consenta pertanto una presa di coscienza reciproca mettendo in condizione i finanziatori potenziali di accostarsi con maggiore fiducia e interesse alla cultura e agli istituti di salvaguardare la propria autonomia¹⁷.

L'importanza di un tale rapporto ed i risultati cui può condurre, è provata dall'esempio fornito da Adriano Olivetti che nel primo dopoguerra, ha saputo impostare e svolgere con larghezza di idee e lungimiranza una funzione di stimolo e di apertura verso la cultura non ufficiale. L'attività di Adriano Olivetti, se da un lato è un esempio che ci induce a sperare, dall'altro è un atto di accusa all'insensibilità e miopia delle altre forze che in Italia avrebbero avuto la possibilità di continuare questa politica parallelamente a quella di svi-

¹⁷ Durante il dibattito è stato ripetutamente toccato anche l'aspetto dell'auto-finanziamento. G. Bechelloni ha affermato che questo, pur presentando dei vantaggi non consente se non scarsissime possibilità ai centri di studi i quali, in base a questo sistema, difficilmente troverebbero dei mezzi a lungo termine. Bisognerebbe perciò trovare un equilibrio tra l'autofinanziamento, che avrebbe il merito di rendere il centro sensibile ai problemi attuali della società, e il finanziamento esterno che dovrebbe garantire una libertà di scelta nei temi e nei modi di svolgimento di certi studi e certe ricerche cui la società non è ancora sensibile.

luppo economico, contribuendo a quell'equilibrio di cui proprio in questi ultimi anni constatiamo la pericolosa carenza¹⁸.

Altro problema è quello che, con un termine di moda, potrei definire dell'autogestione della cultura. Tralasciando le remore che possono derivare ad una obbiettiva trattazione di questo tema dal fatto che non esiste in Italia, salvo rari casi, una tradizione di lavoro di gruppo adeguatamente sviluppata, la questione dell'autogestione mette in luce la crisi delle istituzioni culturali tradizionali come parte di quella delle istituzioni sociali e politiche. Essa, più che portare ad una esasperazione delle competenze settoriali, dovrebbe, specie nelle scienze umane, riproporre in modo netto e drammatico, il tema della libertà intellettuale che nei momenti di trasformazione si presenta non fine a se stessa, ma come strumento di lotta per risolvere la crisi della società¹⁹.

Il terzo problema è quello dell'informazione. Ne abbiamo già accennato in precedenza per dire come gli stessi politici manchino spesso dei dati necessari a prendere delle corrette e autonome decisioni e si trovino a dover dipendere da chi, come i funzionari delle amministrazioni, queste informazioni possiedono, anche se in misura parziale e imperfetta. L'allarme sulla pericolosità delle conseguenze derivanti da questa situazione è stato dato ormai da più parti²⁰. Abbiamo visto

¹⁸ M. Fichera ha approfondito i vari aspetti del tema prospettando una tipologia dei centri di studio possibili nell'attuale società italiana: 1) la libera associazione culturale di base: questa, anche se con dimensioni ridotte e prospettive limitate, ha ancora una certa utilità e valore; 2) centri che vivono sulla base del finanziamento pubblico: per vedere quanto la situazione italiana abbia dell'assurdo sotto questo aspetto, è sufficiente scorrere la lista dei centri che usufruiscono di tale tipo di finanziamento, costituito nella maggior parte dai fondi delle lotterie; 3) centri universitari: volendo solo fare riferimento al problema universitario, c'è da affermare chiaramente che una nuova concezione dell'università è improrogabile se si voglia affermare il principio del pluralismo culturale che è anche alla base della concezione della nostra Costituzione in questo campo; 4) centri autofinanzianti: anche questo tipo di centro va sviluppandosi pur rimanendo legato a certe dimensioni in quanto serve un mercato obbligato. La scelta dei temi è in questo caso limitata dalle richieste di mercato, mentre, sul piano culturale, c'è la necessità di intellettuali che inventino e sentano i nuovi temi anche quando il mercato non è ancora pronto ad assorbirli o a richiederli; 5) le fondazioni: queste si pongono come centri culturali di primo grado, dai quali gli altri centri di studi traggono i loro mezzi ponendosi pertanto come centri di secondo grado. Nella società italiana, c'è l'esigenza di sviluppare la fondazione che finora è limitata da numerose insufficienze legislative. Essa, oltre all'erogazione dei mezzi, deve tuttavia poter effettuare anche un certo grado di ricerca. La combinazione tra il ruolo di erogazione e quello della ricerca, in un giusto equilibrio, rappresenta la veste ideale che la fondazione dovrebbe avere. Esiste a questo proposito anche un problema di misurazione dell'autonomia e dell'indipendenza della fondazione, la quale deve avere la caratteristica di una alienazione economica a vantaggio della cultura e non di un tentativo di gestire la cultura medesima.

¹⁹ *Le istituzioni culturali nella società democratica: autogestione e partecipazione*, dibattito organizzato dal Centro socialista di studi e dibattiti della Federazione romana del Psi, Roma, 18 gennaio 1969.

²⁰ Come ha sostenuto l'ambasciatore Quaroni « il punto debole, ciò che rende difficile se non impossibile la formulazione reale e realistica di una politica estera

anche che da parte dei ricercatori e studiosi di un istituto, tali informazioni sono ugualmente difficili da ottenere perché nei loro confronti i funzionari dell'amministrazione non sono in genere più larghi o generosi di aiuto. Il risultato è che lo sforzo richiesto in Italia a chi si interessi di problemi politici è molto più intenso ed esige da un lato una larga disponibilità delle fonti di stampa sia italiana che estera, dall'altro una sistematica e puntigliosa ricerca di dati tenuti riservati o distribuiti in modo da essere quasi inservibili, nonché la loro sistemazione ed elaborazione per una corretta utilizzazione.

È infine opportuno ritornare a sottolineare il problema dell'università verso la quale gli istituti si sentono per molti versi naturalmente legati. Senza una università degna di questo nome infatti, tutta la cultura del paese impoverisce ed i motivi di diffusione degli istituti, come enti autonomi e rappresentanti le varie tendenze di pensiero, viene in un certo senso ad atrofizzarsi e a perdere la sua stessa ragione di essere. L'università, cui spetta il compito di insegnare in modo liberale e aperto alle nuove concezioni, dovrà far posto, accanto alle altre scienze, anche alla scienza politica, preparando da un lato il suo inserimento nella cultura italiana, dall'altro formando dei giovani che potranno continuare ad approfondire questa disciplina alimentando il vivaio, finora incerto e tutt'altro che ricco, degli istituti.

A questi ultimi, spetterà invece di elaborare concezioni e prospettive nuove, sperimentare nuovi metodi di studio, sollecitare l'evoluzione della scienza, riesaminare in maniera radicale e senza paure le varie scelte politiche in modo da verificarne il contenuto e la logica, svolgere insomma un compito di avanguardia forse rischioso, ma necessario e socialmente importante, i cui risultati potranno costituire un punto di riferimento e una traccia nello sviluppo culturale, sociale e politico del paese.

italiana è il difetto di informazione (...). Verbalismo, prevalenza dell'irrazionale, mancanza di informazioni concrete, sono difetti che si ritrovano a tutti i livelli ed in tutte le categorie in un paese come il nostro che in questioni di politica estera si lascia guidare dalle impressioni del momento piuttosto che da un esame rigoroso dei fatti (...). Si parla di politica italiana per l'America latina.

« È un discorso che ho inteso la prima volta, nel 1920 dal conte Sforza, allora Ministro degli esteri. Evidentemente la necessità di ripetere sempre le stesse affermazioni equivale ad ammettere che praticamente non si è fatto niente. Abbiamo noi realmente studiato quali sono i problemi dell'America latina, la migliore maniera di intervenire per risolverli, per vedere poi cosa noi possiamo fare effettivamente? In realtà la politica italiana nell'America latina è consistita in scoppi di entusiasmo ogni volta che un'alta personalità politica italiana si reca a fare un viaggio laggiù e che poi si affievoliscono rapidamente in attesa del prossimo viaggio. La parola alla moda oggi è: la nuova politica verso l'Europa orientale, sia che per l'Europa orientale si intenda anche l'Unione Sovietica o solo i paesi comunisti minori al di là della cortina di ferro. A questo riguardo si può avere l'impressione che l'Italia sia portata a ripetere un po' automaticamente gesti, atteggiamenti, iniziative presi da altri paesi europei. Uno studio italiano delle possibilità, limiti e prospettive di una politica verso l'Europa orientale e più particolarmente uno studio delle possibilità italiane dubito ci sia realmente stato ».

In conclusione che cosa si può fare per rendere più autorevole e incisiva quella voce che in una società moderna e progredita si esprime attraverso i vari centri di studi, le varie riviste e i vari istituti?

Cercando di sintetizzare i diversi punti toccati possiamo individuare due categorie di problemi: quelli di competenza dei pubblici poteri o comunque di altri, e quelli di competenza dei vari centri. Spetterà ai pubblici poteri affrontare i problemi connessi alla forma e al riconoscimento giuridico dei vari centri (in primo luogo delle fondazioni), al riordinamento dei vari tipi di finanziamento pubblico, alla riforma dell'amministrazione come premessa ad una più adeguata informazione, alla riforma dell'università per avvicinarla ai problemi della società.

Spetterà però ai singoli istituti il compito di informare la propria azione e di impostare i propri studi con piena consapevolezza della loro funzione e della loro originalità, superando le pastoie di una cultura politica sclerotizzata, trovando una propria alternativa tra il chiuso monologo e le richieste delle centrali di potere e ponendo incessantemente sul tappeto della pubblica opinione il problema degli ostacoli che si frappongono ad una piena efficacia della loro azione.

È questo un discorso che avrà una maggiore incidenza se i vari centri di studio politici sapranno talvolta presentarsi uniti nel proporre le loro istanze e le loro insoddisfazioni. È questo in fondo uno dei compiti che ci siamo proposti affrontando questo tema e ci auguriamo che il tentativo non cada nel vuoto.

esportazioni italiane e commercio internazionale

di arturo balboni

317

Uno degli aspetti piú brillanti della evoluzione economica italiana nel dopoguerra è indubbiamente costituito dalle esportazioni. Il processo di trasformazione del nostro paese da agricolo ad industriale ha in esse un riflesso nettissimo ed il loro sviluppo, nel senso geografico e merceologico, rivela il consolidamento dell'Italia nella pattuglia di punta dei paesi industriali.

Nel 1968, ancora una volta, la componente estera della domanda ha sostenuto in modo determinante il tasso di sviluppo del reddito nazionale lordo: con il 17% l'Italia ha segnato il secondo maggior tasso di incremento, dopo il Giappone (20%), nelle esportazioni dei paesi industriali.

La scarsa trazione della domanda interna ha avuto in tal modo un vigoroso supporto nella domanda estera cui le esportazioni italiane hanno saputo rispondere con efficacia.

Il gioco della componente estera nella economia italiana — merci, noli, assicurazioni, turismo, rimesse emigranti, movimenti di capitali, redditi di capitale, servizi di prestiti e così via — ha sempre piú aumentato la sua incidenza fino ad essere riconosciuto ormai unanimemente del tutto determinante ai fini dello sviluppo nazionale.

Non sempre, e non da tutte le parti, il riconoscimento dell'importanza della componente estera dell'economia italiana è stato seguito da coerenti impostazioni pratiche nel campo della organizzazione delle strutture necessarie a sostenere le arcate di una economia ormai largamente espansa sul piano internazionale. La vitalità della « apertura » italiana verso l'economia mondiale è ancora costantemente sotto la spada di Damocle di improvvise asfissie che, in questo o in quel settore, possano sopravvenire, o per l'insufficienza di alcuni strumenti di soste-

Arturo Balboni, del servizio rapporti internazionali dell'Iri, si occupa da vari anni di problemi di politica ed economia internazionale. © Copyright by Lo Spettatore Internazionale.

gno, superati dal ritmo di crescita del nostro sistema economico, oppure per l'inadeguata organizzazione della penetrazione sui mercati esteri. Nel primo caso la responsabilità tocca alla sfera governativa, nel secondo alle nostre pur brillanti aziende esportatrici, talvolta ancora fondate più sull'abilità personale degli operatori che su metodiche strutture organizzative.

Osservazioni di questo tipo hanno più volte attirato l'attenzione di autorevoli commentatori della stampa economica estera, in ispecie inglese, i quali, alle prese con le disfunzioni delle esportazioni italiane, si sono spesso domandati cosa sarebbe successo se l'Italia, già così brillante nelle vendite all'estero, avesse eliminato anche gli inconvenienti lamentati. Ma non dobbiamo lasciarci fuorviare da commenti improntati a lusinghieri paradossi, perché un esame attento del nostro « modo » di esportare rivela ancora deficienze ed improvvisazioni che, in congiuntura sfavorevole, potrebbero divenire preoccupanti.

318 Certo, non vi è alcun dubbio che la dimensione delle esportazioni italiane è tale che il loro potenziamento è ormai da ricercare nel miglioramento delle strutture del sistema economico generale (progresso scientifico e tecnologico, sistemi aziendali, più efficace introduzione dell'uso degli elaboratori, ecc.) più che in un progresso organizzativo del settore specifico.

Essenzialmente la politica di liberalizzazione e l'adesione al Mercato Comune — due grosse intuizioni della classe politica — hanno possentemente « aperto » una economia un tempo impastoata in orizzonti locali che ne chiudevano, nel lungo termine, la possibilità di entrare in quella fase matura dello sviluppo economico che contraddistingue il gruppo dei paesi industriali.

Questa « apertura » ha decisamente agganciato il nostro paese al motore del progresso inteso non soltanto in senso economico, ma sociale ed intellettuale. L'espansione mondiale della economia italiana ha infatti definitivamente legato le sorti del nostro sistema alla comunità internazionale, impegnandoci a seguire il progresso degli stati più avanzati cui siamo strettamente legati da vincoli commerciali ed economici estremamente impegnativi, ed a preoccuparci delle aree sottosviluppate che rappresentano — a prescindere dagli ideali di solidarietà — sempre più palesemente un freno a lungo termine al progresso generale.

Aver aperto il nostro sistema economico, agganciandolo alla economia mondiale con i più vari vincoli, fra cui gli scambi commerciali ad elevato livello quantitativo e qualitativo, significa infatti aver fatto una scommessa sul progresso della società internazionale. Significa un atteggiamento di collaborazione, in particolare con i paesi amici con i quali sono attualmente maggiori gli scambi e con quei paesi che, pur non essendolo al momento, potrebbero nel tempo divenire nostri importanti partners commerciali. Significa preoccuparsi delle crisi economico-politiche internazionali perché consapevoli che esse possono co-

stituire un concreto freno al progresso del tenore di vita nazionale, una minaccia al livello di occupazione, una diminuzione di risorse per i progetti di sviluppo del paese. Significa infine fare non solo della politica estera, ma in generale del complesso sistema di rapporti con l'estero, un fatto maturo, consapevole, reale, sottratto all'accademismo e all'improvvisazione. E quindi, in campo intellettuale, significa impegno serio verso lo studio dei sistemi esteri — economici, sociali, politici — come possibili, reali parametri per l'evoluzione del sistema nazionale. Quindi, ancora, apertura nella scuola, nella cultura, nella politica verso una sempre più accentuata sprovvincializzazione del sistema nazionale.

la mutata dimensione

Per costruire il quadro delle esportazioni italiane è necessario prendere coscienza di un primo fondamentale punto di riferimento. Qual è la dimensione delle esportazioni italiane? Cosa significa in termini assoluti e relativi il loro incremento negli anni del dopoguerra?

Nel 1968 le esportazioni italiane hanno raggiunto la quota di 6.365 miliardi con un incremento del 17,0%. Ma questo primato nel tasso di incremento del 1968 è stato toccato molte altre volte nel dopoguerra: quasi sempre l'Italia si è allineata con le altre due « miracolose » macchine esportative, la Germania e il Giappone.

Il dinamismo delle esportazioni italiane è stato elevatissimo. Dal 1948 al 1968 il valore delle esportazioni è passato da 576 a 6.365 miliardi di lire, cioè esso è aumentato di ben undici volte. Si tenga presente che questo vertiginoso aumento — che significa praticamente il raddoppio ad ogni biennio del valore dell'anno base (1948) — è avvenuto in condizioni di moneta stabile, comprendendo in questa espressione il normale ritmo di svalutazione del 2-3% annuo.

Abbiamo parlato di raddoppio del valore iniziale ad ogni biennio. Ma nel record delle esportazioni italiane spicca ancora un altro eccezionale elemento: la loro ascesa è stata continua. Soltanto nel 1952 vi è stato un regresso, sensibile, peraltro dopo un anno di eccezionale aumento (nel 1951 le esportazioni aumentarono di circa il 37%). Nel 1958 vi è stato invece un incremento minimo (+1,1%) dovuto in particolare alla congiuntura internazionale in fase recessiva. Tale minimo aumento si contrappose ad un sensibilissimo calo delle importazioni che regredirono, per la prima volta dopo il 1950, in misura molto sensibile (-12,5%).

Nella sequenza degli incrementi esportativi si può osservare come siano occorsi sette anni per raggiungere il raddoppio dei 576 miliardi iniziali (1948) mentre lo stesso aumento di 576 miliardi, ampliata la base esportativa, è stato conseguito per la seconda volta dopo soli

quattro anni (1959), per la terza volta dopo soli due anni (1961) ed in seguito esso ha costituito il ritmo di incremento annuale medio.

Esportazioni italiane nel periodo 1948-1968.

(Valori assoluti in miliardi di lire e incrementi percentuali calcolati rispetto all'anno precedente).

1948	576	+ 11,4 %
1949	641	+ 17,4 %
1950	753	+ 17,4 %
1951	1.030	+ 36,7 %
1952	867	— 15,8 %
1953	942	+ 8,7 %
1954	1.024	+ 8,7 %
1955	1.160	+ 13,3 %
1956	1.341	+ 15,6 %
1957	1.594	+ 18,8 %
1958	1.611	+ 1,1 %
1959	1.821	+ 13,0 %
1960	2.281	+ 25,3 %
1961	2.614	+ 14,6 %
1962	2.918	+ 11,1 %
1963	3.159	+ 8,6 %
1964	3.724	+ 17,8 %
1965	4.500	+ 20,0 %
1966	5.024	+ 11,7 %
1967	5.441	+ 8,3 %
1968	6.365	+ 17,0 %

Ma forse potrà avere più plastica evidenza la considerazione di cosa rappresentino su un piano comparativo questi 576 miliardi che sono stati all'incirca il nostro ritmo annuo medio negli ultimi sette anni. Questa cifra rappresenta, ad esempio, il doppio delle esportazioni globali della Turchia o dell'Egitto nel 1967, supera di gran lunga quelle del Portogallo, è più della metà delle esportazioni argentine, o brasiliane, o jugoslave, o spagnole, o bulgare, o ungheresi, o romene, sempre nell'anno citato (1967).

Se si considerano gli aumenti percentuali, si può distinguere, per quanto concerne l'ultima fase, il periodo della recessione (1963-1965) in cui la bassa tensione della domanda interna costringe ad uno sforzo esportativo le aziende italiane (da 8,6 a 17,8 a 20,8%); il perio-

do della bassa congiuntura internazionale (1966-1967) caratterizzata in particolare dalla recessione della Germania, nostro maggiore mercato di esportazione, che porta ad un freno sia pure ad alto livello, delle vendite italiane all'estero (1966: 11,7%; 1967: 8,3%); ed infine il pronto rispondere del sistema esportativo italiano alla ripresa internazionale del 1968 — di nuovo protagonista, questa volta positivo, il mercato tedesco — mentre il « pallore » della nostra congiuntura interna minacciava serie conseguenze per lo sviluppo nazionale.

Abbiamo finora considerato la « mutata dimensione » delle esportazioni sia in termini assoluti che relativi, ma sempre in rapporto alla propria base di partenza. Abbiamo tentato di rappresentare più plasticamente, prendendo il riferimento di alcuni paesi, cosa significhi l'incremento medio in termini assoluti. Ma la « mutata dimensione », fenomeno quantitativo, che si traduce in fenomeno qualitativo per le conseguenze organizzative e generali che esso comporta, non è percepibile se non in rapporto ai maggiori paesi industriali della comunità internazionale.

321

la mutata composizione merceologica

Prima di accingerci alla comparazione dell'Italia con i paesi maggiori esportatori mondiali, accenniamo rapidamente alla mutata composizione qualitativa delle merci italiane vendute all'estero.

Nelle esportazioni si riflette lo sviluppo produttivo del paese che, nell'arco del ventennio (1947-1968), da paese agricolo si è consolidato sempre più come paese industriale.

Tale trasformazione si riflette sia nell'intensità quantitativa che abbiamo già esaminato, sia nella composizione merceologica.

Nel 1938 oltre un terzo delle nostre esportazioni era costituito dal settore agricolo-alimentare; nel 1947 le esportazioni agricolo-alimentari erano diminuite al 20% delle esportazioni globali italiane; nel 1960 al 15,5%; nel 1968 all'8,5%.

Nel settore dei manufatti industriali si è verificata una netta concentrazione in prodotti a maggiore valore aggiunto. I prodotti dell'industria meccanica e chimica costituivano nel 1947 il 20% dell'esportazione globale, nel 1960 essi hanno raggiunto il 33%, nel 1968, con un balzo impressionante, essi rasentano il 60%.

Se ci rifacciamo al 1963, anno nel quale si chiude il boom italiano e si apre nel contempo la recessione, constatiamo che i prodotti industriali finiti raggiungevano il 60,1% (27,6% beni di investimento; 32,5% beni di consumo). Nel 1968 i prodotti industriali finiti sono saliti al 63,0% (30,2% beni di investimento; 33% beni di consumo). I generi agricolo-alimentari nel frattempo sono passati dal 13,3% nel 1963 all'8,5% nel 1968.

Indichiamo a titolo di esempio alcuni incrementi eccezionali (in miliardi di lire) verificatisi dopo il boom chiusosi nel 1963:

	1963	1968	Incremento 1968/1963
Autoveicoli	181	415	(130 %)
Trattori	23	62	(170 %)
Derivati dal petrolio	169	375	(115 %)
Macchine da scrivere	74	148	(100 %)

L'intero gruppo « macchine e apparecchi » ha più che raddoppiato nello spazio di sei anni da 508 miliardi a 1.198; i mezzi di trasporto sono passati da 365 a 773, ancora un altro abbondante raddoppio.

322

Nel 1968 la composizione merceologica delle esportazioni italiane è consistita nel 94,3% di prodotti industriali e nel 5,7% di prodotti dell'agricoltura e delle industrie estrattive. Si è pertanto ancor più accentuato l'aspetto trasformativo con evidenti vantaggi per il maggior valore aggiunto delle esportazioni.

Il 94,3% di manufatti industriali equivale a 6.004 miliardi di merci. Le quote maggiori sono quelle della voce « macchine ed apparecchi » (1.198 miliardi di lire, vale a dire il 18,8% delle esportazioni italiane globali), dei mezzi di trasporto (773 miliardi), delle industrie tessili (742 miliardi).

Ecco la classifica 1968 delle esportazioni di manufatti per settore industriale (in miliardi di lire e in percentuale sul totale):

Macchine e apparecchi	1.198	(18,8 %)
Mezzi di trasporto	773	(12,1 %)
Industrie tessili	742	(11,7 %)
Industrie chimiche	491	(7,7 %)
Abbigliamento e affini	442	(7,0 %)
Prodotti della distillazione del petrolio e del carbone	393	(6,2 %)
Industrie metallurgiche	383	(6,0 %)
Altri prodotti metalmeccanici	276	(4,3 %)
Prodotti meccanici di precisione	248	(3,9 %)
Ecc. ecc.		

Questi cenni sulla composizione merceologica, che tuttavia meriterebbe un approfondimento in collegamento con il problema del « gap tecnologico » non possibile in questa sede, indicano con tutta evidenza la struttura di esportatore industriale dell'Italia. Essa permette di meglio valutare il senso dei dati contenuti nei paragrafi che seguono.

la posizione italiana fra i « dieci »

Nell'ambito delle esportazioni mondiali si sono andati delineando in modo sempre più netto, nel periodo 1947-1968, dieci maggiori paesi esportatori che hanno sempre più accentuato il loro distacco rispetto agli altri 130 paesi del mondo. I « Dieci » da soli esportano circa i tre quarti delle esportazioni mondiali, mentre gli altri 130 paesi esportano il restante quarto.

Gli altri paesi seguono a grande distanza dai « Dieci »: Svezia e Svizzera, che capeggiano gli inseguitori, hanno un valore di esportazioni che è circa la metà dell'ultimo classificato (Belgio).

L'Italia è ben consolidata nel gruppo dei « Dieci » e la sua posizione migliorerebbe ancora in una classifica fondata sulle esportazioni dei soli manufatti (con esclusione dei prodotti primari agricoli e minerari). In una classifica siffatta l'Italia scavalcherebbe il Canada e distanzierrebbe di molto l'Unione Sovietica. Ciò pone in risalto l'accentuato processo di industrializzazione del paese.

La seguente tabella illustra gli sviluppi delle esportazioni dei « Dieci » fra il 1960 e il 1968 ponendo in rilievo gli incrementi assoluti in miliardi di dollari e gli aumenti percentuali nel periodo considerato.

	1968	1960	Incrementi assoluti	Incrementi percentuali
1. Usa	33,9	20,4	+ 13,5	67 %
2. Germania Ovest	24,9	11,4	+ 13,5	108 %
3. Gran Bretagna	15,3	10,2	+ 5,1	50 %
4. Francia	12,7	6,8	+ 5,9	91 %
5. Giappone	12,5	4,0	+ 8,5	212 %
6. Canada	12,3	5,5	+ 7,2	124 %
7. Urss	10,4	5,5	+ 4,9	90 %
8. ITALIA	10,2	3,6	+ 6,6	183 %
9. Olanda	8,1	4,0	+ 4,1	102 %
10. Belgio	8,0	3,8	+ 4,2	109 %

Nel 1960 il gruppo dei « Dieci » si era già formato anche se la distanza dagli altri paesi, pur sensibilissima — oltre un miliardo di dollari — non appariva astronomica come nella classifica del 1968 in cui il distacco dal decimo all'undicesimo paese è rappresentato da un baratro di ben 4 miliardi di dollari.

Il gruppo degli inseguitori dei « Dieci » era capeggiato, nel 1960, da Svezia, Venezuela, Germania Est, Australia, Cecoslovacchia, Svizzera (ciascuno di questi paesi aveva un valore di esportazioni compreso fra

1,9 e 2,5 miliardi di dollari). Nel 1968 si nota un risalire nelle posizioni di avanguardia da parte della Svizzera, oggi seconda dopo la Svezia, ed una certa perdita di posizioni da parte del Venezuela nei confronti di Australia e Germania Est.

Per quanto riguarda i « Dieci » è da notare che già nel 1960 era avvenuto il sensazionale scavalco della Gran Bretagna da parte della Germania Ovest, a testimoniare l'eccezionale recupero tedesco nel dopoguerra. Nel 1960 anche il Giappone aveva iniziato la sua travolgente marcia, mentre l'Italia, seppure ultima, era già saldamente insediata nel gruppo dei « Dieci ».

Germania, Giappone ed Italia avevano già riguadagnato moltissime posizioni nel periodo 1948-1959: la loro ascesa è quindi da considerare costante nell'ultimo ventennio.

Dalla tabella si desume che due paesi hanno all'incirca velocità doppia di quella degli altri. Essi sono il Giappone e l'Italia, rispettivamente con un tasso di incremento nei nove anni considerati di 212 e 183%. Questi due paesi sono seguiti dal gruppo Canada, Germania Ovest, Belgio, Olanda, Francia e Urss con incrementi percentuali compresi fra 124 e 90%. Infine vi è la decelerazione ormai storica della Gran Bretagna con un incremento del 50%, vale a dire un incremento che è circa la metà rispetto a quello del gruppo più numeroso di paesi citati, e circa un quarto rispetto ai « fenomeni » Giappone e Italia.

In termini assoluti la tabella rivela inoltre il progredire della Germania verso dimensioni statunitensi: nel 1960 la Germania Ovest esportava per un valore che era la metà di quello statunitense; nel 1968 il valore delle esportazioni tedesche è superiore ai due terzi di quelle americane.

Il Giappone, che nel 1960 era nell'ultimo gruppo dei « Dieci », insieme ad Olanda, Belgio e Italia, nettamente distaccato dal terzetto Francia-Urss-Canada, nel 1968 ha raggiunto questo gruppo di paesi, scavalcando nettamente l'Urss e portandosi a ridosso della Gran Bretagna.

L'Italia, ultima dei « Dieci » nel 1960, è oggi all'ottavo posto, al livello dell'Urss, con una dimensione che è nettamente inferiore soltanto a Stati Uniti, Germania e Gran Bretagna.

La Francia ha mantenuto la quarta posizione assoluta, ma è stata molto avvicinata da Giappone e Canada.

Olanda e Belgio, pur sviluppando ottimamente le loro esportazioni, hanno dovuto cedere alcune posizioni in termini assoluti, a causa della superiore dimensione dei paesi concorrenti.

Una perdita di peso, che potrebbe definirsi storica, ha colpito le esportazioni inglesi che un tempo rivaleggiavano con quelle americane. La Gran Bretagna è stata nettamente scavalcata dalla Germania Ovest dalla quale ha ormai perso contatto (15,3 miliardi di dollari contro 24,9).

Anche l'Urss ha perso peso in relazione alla concorrenza. Dal quinto posto nel 1968 insieme al Canada è scesa al settimo, nettamente distanziata da quest'ultimo paese e raggiunta dall'Italia (Italia: 10,2 miliardi di dollari; Urss: 10,4).

le esportazioni nelle grandi regioni economiche

Dopo aver posto in rilievo l'evoluzione delle esportazioni italiane, il loro elevato dinamismo e la dimensione conseguita in relazione agli altri paesi industriali concorrenti, è opportuno avere una serie di punti di riferimento sulla dinamica degli scambi nelle varie grandi regioni economiche nelle quali l'Italia è presente con le sue esportazioni.

La seguente tabella si fonda su dati Onu e indica in valori assoluti (miliardi di dollari) le esportazioni delle varie regioni economiche.

325

	1938	1948	1958	1964	1967
Paesi sviluppati	15,2	36,5	70,8	117,6	149,5
	5,9	17,3	24,7	34,6	40,0
Differenza a favore dei paesi sviluppati	9,3	19,2	46,1	83,0	109,5
Africa	1,0	3,5	5,6	8,7	10,3
Asia	—	—	—	21,6	28,3
America Latina	1,7	6,5	8,2	12,1	13,3
Area Cee	4,3	6,7	23,4	42,6	56,1
Area Efta	4,1	9,5	15,7	24,0	28,6
Area Nordamerica	3,9	15,6	22,8	34,3	42,2
Area Est Europa	2,4	3,7	12,0	18,7	23,3
Europa occidentale ¹	9,2	18,0	41,8	71,2	90,8

¹ Paesi dell'Ocse, più Finlandia e Jugoslavia.

Il rapporto fra paesi industriali e paesi in via di sviluppo è andato sempre peggiorando dopo il 1948. Dal 1948 al 1967 i paesi industriali hanno quadruplicato le loro esportazioni; i paesi in via di sviluppo le hanno appena raddoppiate. La differenza fra i due gruppi di paesi che nel 1948 era di 19,2 miliardi di dollari è salita nel 1967 a 109,5, cioè la differenza fra i due gruppi si è più che quintuplicata.

I rapporti fra le quattro grandi aree Cee, Efta, Nordamerica, Paesi

dell'Est si sono evoluti nel campo esportativo a deciso vantaggio dell'area Cee.

Nel 1948 l'area Cee era nettamente inferiore a quella Efta (6,7 miliardi di dollari contro 9,5), nel 1958 le posizioni si erano capovolte (Cee: 23,4; Efta: 15,7). Nel 1967 l'area Cee vale come esportazioni addirittura il doppio dell'area Efta.

Lo slancio dell'area Cee ha superato anche l'area nordamericana: nel 1948 l'area Cee vale come mercato fornitore meno della metà del Nordamerica, nel 1958 il valore delle esportazioni era pressoché equivalente; nel 1967 la Cee ha avuto un vantaggio netto di ben 14 miliardi di dollari.

L'area dell'Europa orientale ha raddoppiato dal 1958 il valore delle proprie esportazioni: il ritmo di aumento è inferiore a quello della Cee ed è all'incirca uguale a quello Efta e nordamericano.

I tre continenti del sottosviluppo rivelano un progresso del potenziale commerciale africano rispetto a quello dell'America Latina. L'Africa ha triplicato le sue esportazioni dal 1948, l'America Latina le ha soltanto raddoppiate.

Se poi consideriamo i rapporti fra le varie regioni economiche tenendo conto del flusso delle esportazioni nell'ambito delle regioni stesse, fra i singoli stati e fra regione e regione, abbiamo il seguente quadro nel quale le cifre indicano le percentuali rispetto alle esportazioni totali di ciascuna regione.

Avvertiamo che il quadro è incompleto (mancano i dati di alcune regioni asiatiche ed europee) e si riferisce al 1964. Esso ci sembra tuttavia sufficientemente significativo:

Esportazioni regionali - 1964
(percentuale sui totali regionali)

	Cee	Nordamerica	Est Europa	Africa	America Latina
Cee	43,2	7,6	3,2	7,4	3,8
Nordamerica	14,9	25,8	2,7	4,2	11,7
Efta	26,7	10,4	4,1	8,6	3,5
Est Europa	7,0	0,7	65,6	2,7	3,6
Africa	42,9	10,5	4,4	6,9	0,6
America Latina	20,9	35,7	5,8	1,3	9,4
Medio Oriente	31,2	6,9	5,3	4,6	1,2

Nella tabella si legge la fortissima concentrazione degli scambi nell'area del Comecon (65,5). Nel 1968 la situazione non è molto cambiata, ma si avvertono fermenti di apertura più insistenti.

Anche nella Cee vi è una notevole concentrazione (43,2) ma essa è in termini quantitativi enormemente superiore a quella del Comecon.

È anche interessante notare il poverissimo intercambio intra-africano (6,9%) e quello dell'America Latina (9,4).

Altro elemento dominante della tabella è la fortissima attrazione esercitata dalla Cee verso la quale si dirige il 42,9% delle esportazioni africane, il 20,9% di quelle latino-americane, il 31,2% di quelle medio-orientali, il 14,9% del Nordamerica, il 26,7% dell'Efta ed infine il 7,0 dell'Est Europa (anche in questo caso la Cee è la regione ove si dirige la percentuale maggiore delle esportazioni, fatta naturalmente eccezione di quelle intra-Comecon).

Verso il Nordamerica si dirige il grosso delle esportazioni latino-americane (35,7%) mentre le esportazioni africane prediligono nettamente la Cee (10,5% contro 42,9%).

Due dati infine sono al disotto dell'1%: le esportazioni dell'Est Europa verso il Nordamerica (0,7%) e quelle dell'Africa (0,6%) verso l'America Latina. Le ragioni sono evidentemente da individuare in uno scarsissimo grado di complementarità. Tuttavia migliore informazione ed organizzazione potrebbero evidentemente migliorare queste percentuali.

327

l'italia e i continenti del sottosviluppo

Esaminiamo ora la posizione delle esportazioni italiane nei grandi continenti del sottosviluppo (America Latina, Asia, Africa). In queste aree, nonostante la presenza di alcuni paesi industriali (Giappone, Sudafrica) non esiste — fatta eccezione per la Libia — un mercato verso il quale l'Italia esporti un valore di merci che raggiunga i 100 miliardi di lire.

Vediamo il trend delle esportazioni italiane, dal 1963 al 1968, verso i tre grandi continenti, dai quali abbiamo sottratto le cifre dell'esportazione italiana verso Giappone, Sudafrica e Cina Popolare.

	Africa	Asia	America Latina
1963	197	172	201
1964	190	233	207
1965	250	259	205
1966	271	315	207
1967	305	316	243
1968	379	375	291

Come si può constatare dalla tabella che precede, si ha il dato, probabilmente per molti sorprendente, che l'Africa è, in termini attuali, un mercato di sbocco di gran lunga più importante per l'Italia dell'intera America Latina, e addirittura pari alla grande Asia.

Se consideriamo la classifica dei singoli mercati extraeuropei (ad eccezione degli Usa) abbiamo la conferma dell'indicazione generale sulla preminenza dell'Africa per le nostre esportazioni.

Anche se nel 1963 il declino dell'America Latina come mercato di esportazione dell'Italia era certamente già iniziato, l'Argentina era ancora nettamente al primo posto assoluto ed ancora nei primi sette posti comparivano tre mercati latino-americani. Nel 1968 le variazioni sono evidenti: il primo mercato latino-americano è soltanto al quinto posto in classifica ed è il Brasile, essendo l'Argentina precipitata al settimo posto. Al primo e al secondo posto vi sono due mercati africani.

Nel 1963 solo due mercati asiatici erano in classifica, al nono e al decimo posto; nel 1968 i mercati asiatici sono quattro ed il primo, l'Iran, è al sesto posto.

328

Esportazioni italiane verso i mercati extraeuropei.
(con l'eccezione degli Stati Uniti).

	1963		1968
1) Argentina	73	1) Libia	110
2) Egitto	39	2) Sudafrica	71
3) Sudafrica	33	3) Canada	67
4) Canada	31	4) Australia	52
5) Libia	30	5) Brasile	50
6) Brasile	26	6) Iran	48
7) Venezuela	24	7) Argentina	47
8) Australia	23	8) Venezuela	44
9) Libano	20	9) Giappone	42
10) India	19	10) India	41
11) Messico	18	11) Cina Popolare	38
12) Marocco	14	12) Messico	36

Nota: I valori sono dati in miliardi di lire.

Anche nel gruppo dei paesi extraeuropei si palesa il fenomeno della concentrazione delle nostre esportazioni sui paesi sviluppati: notare, dal 1963 al 1968, la netta ascesa del Sudafrica, del Canada, dell'Australia e del Giappone.

Si nota infine il prodigioso balzo della Libia, che ha quasi quadruplicato i propri acquisti dall'Italia, grazie al boom petrolifero; il crollo dell'Egitto, provocato dalle gravissime ripercussioni economiche

della guerra dei sei giorni; il continuo peggioramento dell'Argentina, da anni alla ricerca di un assetto politico ed economico; l'apparizione nella classifica della Cina Popolare.

Passiamo ora all'esame della situazione concorrenziale dei fornitori dei tre continenti, con particolare riguardo alle esportazioni italiane.

America Latina. Disoccupazione, inflazione, strutture sociali arretrate hanno frenato grandemente lo sviluppo del continente che forse rivela il più lento ritmo fra le grandi aree mondiali. Nel 1967 l'America Latina ha assorbito 13,6 miliardi di dollari di merci con un incremento dal 1960 di appena 3,4 miliardi.

In questo periodo i due maggiori stati acquirenti latino-americani Brasile ed Argentina — hanno costituito un mercato di assorbimento, in termini assoluti, stazionario nel suo complesso, ma addirittura regressivo nel caso dell'Argentina.

Il più importante acquirente latino-americano è divenuto il Messico che è passato da 1,2 miliardi di dollari di acquisti nel 1960 a 1,7 nel 1967. Il Messico è seguito dal Brasile, dal Venezuela e dall'Argentina. Questi quattro paesi acquistano circa il 40% delle merci assorbite dal continente latino-americano.

Il mercato messicano è nettamente dominato dagli Usa che controllano il 60-65% degli acquisti del paese. A grande distanza seguono Germania, Gran Bretagna, Francia e Italia.

Il mercato brasiliano è anch'esso controllato dagli Usa che forniscono circa il 30% delle importazioni. Eccezionalmente al secondo posto fra i fornitori vi è un paese latino-americano, l'Argentina, seguito dalla Germania, dalla Francia e dal Giappone. L'Italia è al decimo posto. Sul mercato brasiliano è presente anche l'Urss con una quota leggermente superiore a quella italiana. Anche Venezuela e Cile sono fornitori di una certa importanza.

Il Venezuela è sotto schiacciante controllo commerciale degli Usa che forniscono una buona metà delle merci acquistate dal paese. Seguono Germania, Canada, Gran Bretagna, Giappone.

L'Argentina, che nel 1967 ha importato meno che nel 1960, acquista il 20-25% delle merci estere dagli Usa. Il Brasile è al secondo posto, seguito dalla Germania. L'Italia è al quarto posto.

Anche Cile, Colombia, Perú sono dominati dalle esportazioni statunitensi. La Germania e la Gran Bretagna hanno buone posizioni su questi mercati, che inoltre subiscono la penetrazione giapponese.

Cuba sta divenendo un interessante mercato, tuttavia dominato dagli stati comunisti (Urss prima di tutti, poi Cina, Cecoslovacchia, ecc.). I giapponesi sono presenti anche in questo mercato.

Si può quindi concludere che il mercato latino-americano è dominato dagli Usa, seguiti molto da lontano dalla Germania Ovest. La Gran

Bretagna mantiene la sua presenza tradizionale nell'area nella quale inoltre si nota una avanzata giapponese.

L'intercambio latino-americano raggiunge a malapena il 10% delle importazioni globali del continente. Argentina e Brasile sono fra i paesi più attivi nel commercio con gli altri paesi latino-americani.

L'Italia ha nel continente americano, nel suo complesso, uno dei più gravi casi di « calo » della quota delle proprie esportazioni globali passate dal 13,8% nel 1947 al 4,5% nel 1968. In termini assoluti le esportazioni italiane in America Latina sono ammontate nel 1968 a 291 miliardi di lire (1963: 201 miliardi).

Nel 1968 i maggiori mercati di sbocco latino-americani (in miliardi di lire) per le merci italiane sono stati nell'ordine:

1. Brasile	50
2. Argentina	47
3. Venezuela	44
4. Messico	35
5. Cuba	19
6. Panama	15,6
7. Perú	13,5
8. Ecuador	12,9

La partecipazione italiana alle importazioni latino-americane si aggira sul 3-4%. Dal 1963 al 1968 la quota percentuale è rimasta più o meno stazionaria.

Africa. Nell'ultimo decennio è maturata l'indipendenza di molti stati e, con essa, le prime guerre fra paesi africani, le prime secessioni, le prime guerre civili. Nel 1967 l'Africa ha acquistato merci per 10,9 miliardi di dollari, aggiungendo 2,8 miliardi agli 8,1 miliardi acquistati nel 1960. Il mercato africano è dominato dai fornitori europei (60-65% delle importazioni del continente) che hanno in prima linea Gran Bretagna, Francia e Germania.

I maggiori mercati acquirenti africani sono nell'ordine: al primo posto, nettamente distanziato, il Sudafrica con 2,7 miliardi di dollari di acquisti (un quarto degli acquisti dell'intero continente), quindi Rau (1967: 754 milioni di dollari), Nigeria (1967: 626 milioni), Zambia (1967: 429), Libia (476), Ghana (307).

Le importazioni sudafricane sono ancora per il 25-30% controllate dalla Gran Bretagna; al secondo posto vi sono gli Usa; seguono quindi Germania Ovest, Giappone. L'Italia è al quinto posto con una esportazione nel 1968 di 71 miliardi di lire. Negli altri paesi indicati dominano Usa, Gran Bretagna e Germania. Il mercato libico è controllato per il 25% dall'Italia, seguita dagli Usa.

Nel complesso l'Italia partecipa agli acquisti del continente africano con una quota del 5-6%.

Ed ecco la classifica dei migliori mercati africani di sbocco per l'Italia (1968: in miliardi di lire):

1. Libia	110
2. Sudafrica	71
3. Algeria	29,5
4. Rau	21,9
5. Marocco	18,9
6. Nigeria	18,7
7. Etiopia	16,1
8. Tunisia	14,8
9. Congo-Kinshasa	11,9
10. Somalia	9,5

Dal 1960 al 1968 la quota percentuale italiana ha teso ad ampliarsi.

Per quanto concerne l'area Sama (18 Stati africani e Malgascio associati) l'Italia vi ha esportato 57 miliardi di merci nel 1968 (1967: 44,2; 1966: 36,4; 1965: 31,2) segnando la seguente progressione di tassi di incremento: 17% (1966/1965), 23% (1967/1966) e 30% (1968/1967). Si tratta di tassi di incremento tutti nettamente superiori a quelli registrati verso il resto dell'Africa (1966: +0,4%; 1967: +16%; 1968: +14,8%); ciò fa arguire che cominci a funzionare anche a favore dell'Italia la propulsione rappresentata dall'Associazione Cee-Sama.

Asia. Grandi avvenimenti hanno segnato la storia del continente dopo la fine dell'ultimo conflitto. La Cina si è strutturata in un regime comunista dalle caratteristiche particolari, senza imitare modelli di altri paesi a pianificazione centrale; il Giappone ha orientato il proprio commercio verso gli Usa (prima della guerra era orientato verso la Cina); l'indipendenza indiana ha portato alla formazione di due stati che in seguito hanno guerreggiato fra loro già due volte; gli stati petroliferi della penisola arabica hanno enormemente potenziato le loro produzioni; infine le due guerre più dure — Corea e Vietnam — con l'intervento nella lotta, nei modi più vari, di Usa, Urss e Cina Popolare.

Nel 1960 l'Asia importava per un valore di 17,6 miliardi di dollari; nel 1967 la quota era salita a 31,3. Lo sviluppo delle importazioni di questo continente si paragona molto favorevolmente sia all'America Latina che all'Africa.

In Asia il mercato di gran lunga più importante è quello dell'unico paese industriale esistente: il Giappone. Da solo questo paese importa addirittura oltre un terzo di tutte le importazioni asiatiche. Gli altri maggiori mercati di assorbimento sono nell'ordine l'India (2,7 miliar-

di di dollari), la Cina Popolare, Hong Kong, Singapore, Filippine, Pakistan e Thailandia. Gli altri mercati non raggiungono il miliardo di dollari di assorbimento.

I grandi fornitori del Giappone sono gli Usa che coprono all'incirca un terzo delle importazioni nipponiche. Seguono l'Australia, il Canada, le Filippine, la Malaysia e la Cina Popolare. L'Italia è al di sotto dell'1%.

La Cina Popolare ha visto il netto declino, come paesi fornitori, degli stati dell'Est Europa le cui esportazioni sono state stroncate per motivi fondamentalmente politici. Australia, Canada, Cuba, Giappone sono gli attuali maggiori fornitori. Ma anche Francia, Germania e Gran Bretagna stanno penetrando nel mercato cinese verso il quale anche l'Italia sta muovendosi.

Hong Kong e Singapore, centri essenzialmente commerciali, hanno in Gran Bretagna, Giappone, Malaysia, Indonesia i maggiori fornitori.

Le Filippine sono controllate dagli Usa (40% delle importazioni filippine) e dal Giappone. Sono tuttavia presenti sul mercato anche Germania, Gran Bretagna e Australia.

Anche il mercato del Pakistan è dominato dagli Usa, seguiti a grande distanza da Gran Bretagna, Germania Ovest e Giappone.

Il maggior fornitore della Thailandia è il Giappone. A distanza seguono Usa, Germania e Gran Bretagna.

Infine l'India è per il 35-40% rifornita dagli Usa. Altri importanti fornitori del mercato indiano sono Gran Bretagna, Germania, Urss e Giappone.

Il panorama porta pertanto alla conclusione che gli Usa sono i maggiori fornitori del mercato asiatico, seguiti dal Giappone. Tuttavia sensibile è anche la presenza della Gran Bretagna e della Germania.

L'Italia ha esportato nel 1968, in Asia, 455 miliardi di lire, cioè il 7% delle proprie esportazioni globali. Tale cifra rappresenta il 2-3% degli approvvigionamenti totali dell'Asia. La presenza italiana è invece più marcata nei paesi del Medio Oriente.

Nel 1968 i maggiori mercati asiatici di sbocco per le merci italiane (in miliardi di lire) sono stati i seguenti:

1. Iran	47
2. Giappone	42
3. India	41
4. Cina Popolare	38
5. Israele	34
6. Libano	32
7. Arabia Saudita	20
8. Pakistan	19
9. Thailandia	16
10. Hong Kong	16

Sulla base delle rapide indicazioni fornite in merito alle posizioni concorrenziali dei grandi paesi industriali nei confronti dei tre continenti del sottosviluppo — America Latina, Asia, Africa — si può concludere che l'Italia, pur migliorando le proprie posizioni in termini assoluti ha visto un « calo » progressivo della propria quota di esportazioni verso i tre continenti, dal 34% nel 1947 ad uno scarso 19% nel 1968.

In termini assoluti si è avuto, come è già stato detto, un progresso. Dal 1963 al 1968 tale incremento si è misurato in 530 miliardi; nel 1963 le nostre esportazioni ammontavano a 640 miliardi, nel 1968 sono salite a 1170. Se sottraiamo a queste cifre il valore delle merci esportate in Giappone e Sudafrica, i soli due paesi industriali dei tre continenti, e quelle verso la Cina Popolare, abbiamo nei sei anni considerati (1963-1968) un incremento di 475 miliardi di lire, da 570 a 1045. Quest'ultima cifra significa all'incirca il 16% delle nostre esportazioni globali.

Mille e quarantacinque miliardi di merci verso i tre continenti significano un valore inferiore alle nostre esportazioni verso la sola Germania. Questo rapporto, che ritengo possa sconcertare non pochi osservatori, riporta alla constatazione di fondo emergente dallo studio della struttura delle nostre esportazioni e cioè alla conferma di come la nostra struttura esportativa sia profondamente legata agli stati industriali occidentali.

I « quattordici »

Questo legame è confermato dall'esame dei flussi esportativi dell'Italia nella traiettoria 1947-1968. Una accentuazione nettissima hanno avuto le esportazioni verso l'area Cee. Esse hanno seguito la seguente progressione: 1947: 10,6%; 1960: 29,6%; 1968: 40,5%.

Anche la quota diretta verso il Nordamerica (Usa e Canada) si è nettamente intensificata (1947: 6,9%; 1968: 11,8%). Si è invece molto attenuata la quota diretta verso l'Efta, soprattutto per il « calo » della Gran Bretagna. In misura molto contenuta è aumentata anche la quota verso l'area sovietica (1947: 4,4%; 1968: 5,4%).

Le esportazioni « europee » hanno seguito questa progressione: 1947: 58%; 1960: 62,3%; 1968: 67,8%).

Come invece abbiamo già constatato in precedenza, i tre continenti del sottosviluppo hanno subito un netto declino, a causa soprattutto del regresso latino-americano (1947: 13,8%; 1968: 4,5%).

Riassumiamo nella tabella che segue il prospetto delle destinazioni geografiche delle esportazioni italiane nel periodo 1947-1968:

*Destinazioni geografiche delle esportazioni italiane.
Periodo 1947-1968.*

	1947	1960	1968
Area Cee	10,6	29,6	40,5
Area Efta	32,1	20,8	14,5
Nordamerica	6,9	12,1	11,8
Area sovietica ¹	4,4	2,3	5,4
Europa	58,0	62,3	67,8
Asia	11,9	8,7	7,1
Africa	8,2	6,6	6,7
America Latina	13,8	7,2	4,5
Oceania	1,1	1,1	1,0

¹ Urss, Polonia, Germania Est, Ungheria, Cecoslovacchia, Romania, Bulgaria, Albania.

Dopo aver esaminato nel capitolo precedente la situazione concorrenziale nelle grandi aree del sottosviluppo nei confronti degli altri paesi industriali, passiamo ora alla situazione delle esportazioni italiane nelle aree ove esse maggiormente si concentrano: Cee, Efta, Nordamerica e, per completare il quadro, i restanti paesi europei.

Per rendere tuttavia ancor più concreto il nostro discorso indichiamo fin d'ora che i mercati di maggiore interesse assoluto, almeno al momento attuale, per l'Italia, sono quattordici, verso ciascuno dei quali va un valore di esportazione superiore ai 100 miliardi di lire. Di questi paesi undici appartengono all'area occidentale ad economia di mercato, due all'area della pianificazione centrale, ed uno soltanto alle aree in via di sviluppo.

I « Quattordici » assorbono da soli oltre il 72% (4.600 miliardi) delle nostre esportazioni globali (6.356 miliardi di lire). Dodici dei « Quattordici » sono europei, uno nordamericano ed uno africano.

Infine i « Quattordici » appartengono nella misura di cinque alla Cee (tutti i paesi membri della Comunità Economica Europea, data l'unione doganale preesistente del Belgio con il Lussemburgo); nella misura di quattro (su sette) all'Efta (Zona Europea di Libero Scambio); nella misura di uno (su sette) all'area del Comecon. Vi sono infine gli Usa che si integrano nell'unione doganale con il Canada (Nordamerica) e la Jugoslavia, la Spagna, la Libia e la Grecia che non appartengono ad alcun raggruppamento.

Esportazioni italiane verso i « Quattordici » - 1968
(miliardi di lire).

1) Germania	1.189
2) Francia	800
3) Usa	681
	2.670
4) Olanda	296
5) Svizzera	286
6) Gran Bretagna	281
7) Belgio-Lussemburgo	264
	1.127
8) Jugoslavia	180
9) Spagna	133
10) Urss	112
11) Libia	110
12) Austria	109
13) Svezia	101
14) Grecia	92
	837
Totale generale	4.635

335

I « Quattordici » possono essere anche suddivisi in tre principali gruppi. Il primo gruppo, composto da Germania, Francia e Stati Uniti, assorbe da solo il 40% (2.670 miliardi di lire) del globale delle nostre esportazioni, e circa il 60% del totale delle esportazioni verso i « Quattordici ». Il valore delle esportazioni verso ciascuno dei tre paesi indicati si situa fra i 680 e i 1.200 miliardi di lire.

Il secondo gruppo è composto da Olanda, Svizzera, Gran Bretagna, Belgio-Lussemburgo, che assorbono valori compresi fra i 250 ed i 300 miliardi di lire.

Il terzo gruppo è formato da Jugoslavia, Spagna, Urss, Libia, Austria, Svezia, Grecia che assorbono ciascuno valori fra i 100 e i 200 miliardi.

Nell'analisi sia pur rapida dei « Quattordici », dalla cui evoluzione dipende essenzialmente la sorte — almeno nel medio termine — delle nostre esportazioni, ci sembra opportuno far precedere l'esame della posizione concorrenziale italiana da un inquadramento sulla capacità e la posizione commerciale delle aree cui appartiene il mercato esaminato.

AREA CEE. È divenuta, di gran lunga, la più importante area commerciale del mondo. Essa importa con oltre 56 miliardi di dollari circa il 30% in più dell'area nordamericana che nel 1968 ha importato 43 miliardi di dollari.

Le importazioni della Cee, se si calcola l'area nel suo complesso, cioè con esclusione del commercio intracomunitario, ammontano a circa 33 miliardi di dollari: esse sono largamente dominate dagli Usa che forniscono circa il 20% (all'incirca 6 miliardi), seguiti dalla Gran Bretagna con circa il 10%. Seguono nettamente distanziati Svezia, Svizzera, Kuwait, Urss, Irak, Canada, ecc.

Se tuttavia consideriamo anche i paesi comunitari, allora si può dire che le importazioni della Cee subiscono soprattutto la dittatura tedesca che copre 9 miliardi di dollari su 56, cioè un valore superiore del 50% a quello delle esportazioni americane. La classifica (in miliardi di dollari) si articolerebbe nel modo seguente:

Esportazioni verso la Cee (1968).

Germania	9,0
Usa	6,0
Francia	5,4
Benelux	10,1
Italia	4,0
Gran Bretagna	3,0

L'apporto dell'America Latina alle importazioni comunitarie si aggira sui 3 miliardi di dollari con prevalenza di esportazioni argentine, brasiliane e venezuelane.

L'Africa partecipa con circa 5,5 miliardi e l'Asia (soprattutto gli stati petroliferi: Irak, Kuwait, Arabia Saudita, Iran) con un valore pressoché equivalente.

L'Italia ha nella Cee l'area commerciale di gran lunga più importante per le proprie esportazioni passate da una quota del 10,6% nel 1947 al 40,5% nel 1968.

In rapida analisi ecco la posizione delle esportazioni italiane nei cinque stati comunitari:

Germania. Con circa 20 miliardi di dollari, la Germania è mercato acquirente secondo soltanto, nel mondo, agli Usa. L'approvvi-

gionamento germanico è fornito essenzialmente dai maggiori stati occidentali, primi gli Usa con il 13% di copertura delle importazioni germaniche, mentre la Francia incalza con il 12%. Più distanziati con una copertura del 9% ciascuno seguono Italia e Olanda. Il Belgio è quinto, seguito da Gran Bretagna, Svezia, Svizzera, Austria.

Germania, Francia, Olanda, Italia e Belgio forniscono più della metà delle importazioni tedesche. L'Italia è quindi terza con l'Olanda su questo importantissimo mercato che assorbe 1.190 miliardi di lire, circa il 19% delle nostre esportazioni globali. La Germania è per l'Italia il maggior mercato di esportazione nel mondo.

Francia. La Francia ha una capacità d'acquisto di oltre 13 miliardi di dollari di merci. Circa la metà di questo valore è fornito dalla Germania, di gran lunga il maggiore mercato di approvvigionamento, dagli Usa, dal Belgio e dall'Italia. Distanziati con valori pressoché equivalenti fra di loro vi sono l'Algeria, la Gran Bretagna, l'Olanda, la Norvegia e la Svizzera.

L'Italia esporta in Francia merci per 800 miliardi di lire, circa il 13% delle sue esportazioni globali. Il mercato francese è, davanti agli Stati Uniti, il secondo maggior mercato di esportazione dell'Italia.

Olanda. Nonostante l'Olanda costituisca il quarto mercato di esportazione per l'Italia in valori assoluti — dopo Germania, Francia e Usa — il nostro paese non è fra i suoi maggiori fornitori. L'Olanda ha una capacità d'acquisto di circa 9 miliardi di dollari di merci che vengono per il 40% coperte da Germania e Belgio, maggiori fornitori in assoluto. La classifica dei fornitori vede poi gli Usa seguiti, nettamente distanziati, da Gran Bretagna e Francia. L'Italia è al sesto posto con forniture per 296 miliardi di lire.

Belgio-Lussemburgo. Anche sul mercato belga, che ha una capacità d'acquisto di circa 8 miliardi di merci, l'Italia occupa il sesto posto fra i fornitori con un valore esportato di 264 miliardi di lire. Il mercato belga è dominato nettamente dall'Olanda che copre il 25% delle importazioni ed occupa saldamente il primo posto come paese fornitore. Seguono a sensibile distanza Germania e Francia. Infine, distanziati, Usa e Gran Bretagna. Il Belgio è il settimo mercato del mondo per le esportazioni italiane.

AREA NORDAMERICANA. È formata dall'unione doganale fra Stati Uniti e Canada.

È la seconda area mondiale come mercato acquirente.

Le importazioni dell'area ascendono a circa 43 miliardi di dollari così suddivisi: 32 miliardi Usa; 11 Canada.

L'area nordamericana, prima area assoluta nel primo decennio del dopoguerra, ha visto intorno al 1958 il proprio sorpasso da parte dell'area comunitaria. Sostanzialmente questo elemento, sia pure insieme ad altri fattori economici e politici, ha indotto gli Usa ai negoziati del Kennedy Round ed al più vasto disegno di una Comunità Atlantica.

Le esportazioni italiane verso l'area nordamericana ammontano a 748 miliardi di lire (1968) con un forte progresso di quota (nel 1947 il Nordamerica rappresentava il 6,9% delle esportazioni globali; nel 1968 l'11,8%).

Gli Usa hanno acquistato nel 1968 circa 32 miliardi di dollari di merci di cui il 50% circa è stato fornito da Canada, Giappone, Germania e Gran Bretagna. Il Canada è di gran lunga il maggior fornitore degli Usa con un quarto degli approvvigionamenti statunitensi. Il Giappone è netto secondo con circa il 12%. Nettamente distaccate Germania e Gran Bretagna.

Molti approvvigionamenti provengono dall'America Latina ed in particolare da Venezuela, Messico e Brasile.

L'Italia esporta merci per 680 miliardi di lire e copre pertanto più del 3% delle importazioni. In graduatoria assoluta l'Italia ha un buon settimo posto fra i paesi fornitori.

Le esportazioni italiane verso il Canada hanno raggiunto nel 1968 i 67 miliardi di lire.

AREA EFTA. Le esportazioni italiane verso quest'area stanno continuamente perdendo peso. Sono infatti diminuite dal 32,1% del 1947 al 14,5% del 1968 a causa del minor dinamismo di quest'area rispetto alla Cee, ma in particolare per il continuo declino commerciale inglese.

L'area Efta acquista merci per un valore di 37 miliardi di dollari ed è la terza area commerciale del mondo. L'Italia vi esporta 923 miliardi di lire, cioè all'incirca il 2-3% degli acquisti dell'intera area.

Il maggior paese acquirente è la Gran Bretagna che da sola acquisisce metà delle importazioni dell'intera Efta. Seguono Svezia, Svizzera, Danimarca, Norvegia, Austria, Portogallo.

La Germania è il maggior fornitore dell'Efta, seguita da Usa, Gran Bretagna, Francia.

Gran Bretagna. Il mercato inglese ha la propria maggiore area di rifornimento nel Nordamerica. I circa 19 miliardi di dollari di merci importate dalla Gran Bretagna sono infatti forniti per il 20% dal Nordamerica (Usa: 12-13%, Canada: 6-7%). All'incirca un 15% è fornito dai paesi della Cee, primo fra tutti la Germania (5-6%), quindi l'Olanda, la Francia, il Belgio. L'Italia è, con circa

450 milioni di dollari, buona ultima, fra i paesi della Cee, con una quota che si aggira sull'1-2%. Altri fornitori importanti del mercato inglese — terzo assoluto nel mondo come capacità di acquisto — sono i paesi appartenenti o che hanno appartenuto al Commonwealth (Australia, Sudafrica, Nuova Zelanda e, primo di tutti, il Canada) i quali forniscono il 16-17% delle importazioni inglesi. Fra i paesi dell'Efta, fornitori di una certa importanza sono la Svezia e la Danimarca (valore complessivo di 1.200-1.300 milioni di dollari).

Svizzera. Ha una capacità di acquisto di circa 4,4 miliardi di dollari. Le sue importazioni sono dominate dalla Germania che ne fornisce da sola circa un terzo. I paesi fornitori sono i maggiori stati occidentali. Nettamente distaccate dalla Germania seguono Francia e Italia. Anche Stati Uniti e Gran Bretagna hanno buone posizioni su questo mercato. L'Italia è quindi il terzo fornitore, mentre il mercato svizzero è il quinto mercato di esportazione in assoluto per il nostro paese.

Svezia. Con circa 5 miliardi di dollari di importazioni la Svezia è il secondo mercato acquirente dell'Efta, dopo la Gran Bretagna. È mercato dominato dalla Germania. Forte posizione hanno anche le esportazioni inglesi e americane. Questi tre paesi forniscono da soli quasi la metà del fabbisogno svedese di importazioni. Fornitori di un certo rilievo sono anche la Danimarca, la Norvegia e l'Olanda. Pur essendo la Svezia uno dei « Quattordici », l'Italia ha una posizione debole rispetto alla concorrenza.

AREA DELL'EUROPA ORIENTALE (COMECON). È formata da Urss, Polonia, Cecoslovacchia, Romania, Ungheria, Bulgaria, Germania Est. Importa dai 25 ai 26 miliardi di dollari e pertanto come mercato acquirente è l'area più debole fra le quattro esaminate. Le esportazioni italiane verso questa area ammontano a 345 miliardi di lire e rappresentano il 5,4% delle esportazioni globali. Dal 1947 al 1968 il progresso è stato molto lento: da una quota di 4,4% ad una di 5,4%.

Le importazioni dell'area sono per circa due terzi intra-Comecon, mentre per il 20-22% provengono dagli stati industriali ad economia di mercato. La tendenza è verso un maggiore approvvigionamento dall'area industriale occidentale. I maggiori acquirenti fra i paesi Comecon sono l'Urss, quindi nettamente distanziate Germania Orientale e Cecoslovacchia. Fra i fornitori extra-Comecon il 10% è coperto dai paesi Cee (la Germania nettamente prima con un valore di circa un miliardo di dollari; quindi Francia e Italia con un altro scarso miliardo complessivo). La Gran Bretagna fornisce circa 450 milioni di dollari. Fornitori più importanti degli inglesi sono il Giappone e il

Canada. Fra i paesi del Comecon i maggiori fornitori dell'area sono l'Urss, la Germania Est e la Cecoslovacchia.

Urss. È, per importanza, il nostro decimo mercato di esportazione. L'Unione Sovietica importa circa 9 miliardi di dollari di merci che le vengono fornite in netta prevalenza dai paesi del Comecon, prima fra tutti la Germania Est, seguita dalla Cecoslovacchia, dalla Polonia, dalla Bulgaria e dall'Ungheria. Fra i paesi industriali dell'Occidente prevalgono Giappone, Finlandia e Gran Bretagna. Anche Cuba ha una certa importanza come fornitore del mercato russo. L'Italia, seconda solo alla Germania fra i paesi Cee, con una quota di circa il 2% delle importazioni russe, si classifica lontana, al tredicesimo posto.

340

ALTRI PAESI. Rimangono infine da esaminare, fra i « Quattordici », mercati quali la Jugoslavia, la Spagna, la Libia e la Grecia che non fanno parte di alcun raggruppamento organizzato.

Jugoslavia. È il nostro ottavo mercato in assoluto ed ha una capacità di assorbimento, per le merci italiane, nettamente superiore alla stessa Unione Sovietica. L'Italia è il primo partner commerciale della Jugoslavia se si considera il complesso dell'intercambio. Come mercato fornitore l'Italia contende agli Usa il primo posto. Seguono, distaccate, Germania, Urss e Cecoslovacchia. Il mercato jugoslavo assorbe attualmente circa 1,7 miliardi di dollari. L'Italia vi esporta circa 300 milioni di dollari di merci.

Spagna. Con una capacità attuale d'acquisto di circa 3,5 miliardi di dollari la Spagna ha incrementato molto il proprio commercio estero attraverso le realizzazioni del piano nazionale di sviluppo. Oggi l'Italia è quinta fornitrice del mercato spagnolo mentre in passato essa aveva un peso del tutto trascurabile. I quattro maggiori fornitori sono Usa, Germania, Francia e Gran Bretagna che da soli forniscono oltre il 60% delle importazioni spagnole.

Grecia. Ha una capacità d'acquisto di poco oltre il miliardo di dollari. Il mercato è dominato dalla Germania, ma l'Italia contende a Gran Bretagna e Usa il secondo posto.

Libia. Sta rapidamente accrescendo la propria capacità d'acquisto (circa 700 milioni di dollari nel 1968) grazie alle vendite all'estero di sempre crescenti quantità di petrolio greggio. Il mercato libico è il solo mercato extraeuropeo, a parte gli Usa, che ha un

valore per l'Italia di più di 100 miliardi di lire. È anche l'unico mercato di paese in via di sviluppo nella lista dei « Quattordici ». L'Italia è di gran lunga il primo paese fornitore con una copertura delle importazioni libiche di circa il 25%. Seguono Usa, Gran Bretagna, Germania.

il sostegno alla esportazione

Fra le varie forme di sostegno all'esportazione — servizi di informazione e di appoggio dell'Ice, fiere, mostre, pubblicità, ecc. — ci limitiamo a trattare rapidamente quello che è oggi probabilmente lo strumento più efficace e cioè il sostegno finanziario, sia nella forma dell'assicurazione e del credito all'esportazione che nella forma prestito pubblico da stato a stato.

Dalla lontana legge del 1953 ad oggi, sono stati fatti indubbi progressi in materia sia nella legge Martinelli del 1961 che in quella Tolloy del 1967.

Fino al 31 marzo 1969 sono state compiute dall'inizio della gestione del sistema oltre 5.300 operazioni, la maggior parte negli ultimi anni, per un importo che supera largamente i 3.000 miliardi di lire (copertura assicurativa a circa il 90%). Di questi circa 2.800 miliardi un buon terzo è già rientrato (attraverso le rate pagate) mentre il sistema ha in essere una esportazione che si aggira sui 1.800 miliardi.

Fra i paesi maggiormente debitori dell'Italia indichiamo l'Urss con 309 miliardi (stabilimento di Togliattigrad), la Jugoslavia con 146 frazionati su circa 900 operazioni, il Perù con 120 (Mantaro e Chimbote), l'Argentina con 119 (Gasdotto do Sul ed altre circa 600 operazioni), l'India con 114 miliardi ed oltre 300 operazioni.

Fra i 30 e i 100 miliardi troviamo Polonia, Romania, Turchia, Egitto, Indonesia, Tunisia, Zambia, Bulgaria, Iran.

L'indebitamento per continenti verso l'Italia è il seguente: Africa 331 miliardi; Asia 300 miliardi; America Latina 445.

Un giudizio sul nostro sistema di sostegno finanziario va diviso in due parti. Per quanto concerne il credito all'esportazione vero e proprio, anche se esso segna nei confronti dei nostri concorrenti ancora punti di debolezza, in ispecie nella durata del credito offerto, si può tuttavia dire che il discorso ancora da fare riguarda soprattutto la disponibilità e la certezza del sistema (l'operatore ha ancora un metro troppo vago per calcolare il grado di probabilità di ottenere la copertura). Per quanto invece attiene ai prestiti pubblici puri, la nostra inferiorità rispetto ai paesi concorrenti è nettissima.

Credo valga la pena esaminare i seguenti dati, tratti da una tabella del Comitato Assistenza allo Sviluppo dell'Ocse.

Aiuto pubblico nel 1967
(prestiti, ecc.).

	Durata in anni	Tasso di interesse	Periodo di grazia (in anni)
Austria	6,5	5,9	0,7
Belgio	18,2	3,2	4,9
Canada	30,9	3,4	4,4
Danimarca	24,0	—	6,6
Francia	15,1	3,7	2 (?)
Germania	19,0	4,3	5
ITALIA	9,3	4,0	1
Giappone	16,6	4,8	4,7
Olanda	24,7	3,3	6,3
Svezia	21,4	2,0	6,4
Inghilterra	24,1	1,1	5,5
Portogallo	16,2	4,8	2,2
Usa	28,2	3,6	6,7
Media paesi Dac (Ocse)	23,4	3,8	5,3

Come si può notare, la durata dei nostri crediti governativi è inferiore alla metà della media Ocse, il nostro tasso di interesse è superiore ad un gran numero di nostri concorrenti industriali e superiore comunque alla media Ocse, il nostro periodo di grazia è addirittura irrisorio.

Come tutti sanno, i crediti finanziari, legati o meno che siano da un punto di vista ufficiale, sono un potente strumento di sostegno delle esportazioni di impianti complessi, macchinario e così via. Una debolezza in questo settore crea un grave stato di inferiorità nei confronti dei concorrenti più agguerriti.

Il Progetto Ottanta riconosce in un breve passaggio l'inferiorità costituzionale dell'industria italiana rispetto ai sistemi industriali concorrenti, nel settore dei beni intermedi e strumentali per i quali la nostra economia si presenta in posizione di importatrice netta. Ed è al settore dei beni strumentali che originariamente si indirizzava il nostro sistema di assicurazione e finanziamento crediti all'esportazione, anche se successivamente esso è stato applicato con criteri forse eccessivamente ampi, a causa delle tensioni concorrenziali con altri sistemi commerciali. Non si può certo disconoscere la correttezza e la lungimiranza dell'originaria impostazione.

La correttezza, perché il sostegno si applicava ad un bene che,

da parte degli utilizzatori, è destinato a costituire parte di un processo produttivo di merci la cui vendita può ammortare soltanto in tempi lunghi il costo del bene strumentale stesso. La lungimiranza, perché esso si applicava ad una categoria di beni di cui in Italia esiste una debolezza strutturale, pur formando essi la spina dorsale dei sistemi industriali evoluti.

Il sostegno di questi beni con il credito all'esportazione tende pertanto a favorire il conseguimento di una dimensione economica ottimale che, spesso in questo settore, può essere raggiunta soltanto con una notevole corrente esportativa.

È inoltre da aggiungere che l'indebolimento di questo settore del nostro sistema industriale provocherebbe il dominio dello stesso mercato italiano da parte della concorrenza internazionale con gravi fenomeni di squilibrio nel nostro assetto economico.

Vale la pena soffermarsi in questa sede a spezzare ancora una lancia a favore del potenziamento del nostro sistema di assicurazione e finanziamento crediti all'esportazione — seppure opportunamente contenuto in una elastica visione programmatica di settori merceologici e geografici. È stata spesso avanzata contro questa politica di sostegno la tesi che il credito all'esportazione equivale ad una autentica esportazione di capitali data la lunghezza dei termini di durata cui il sistema si va allineando. Questa tesi rafforza la caratteristica refrattarietà del nostro sistema all'esportazione di capitali (parlo di quella ufficiale, naturalmente...). Si tratta di un atteggiamento sempre più anacronistico in un sistema caratteristicamente aperto, quale quello italiano.

E, naturalmente, a questo punto, viene agganciata, dai fautori di questa politica, tutta la teoria delle argomentazioni meridionalistiche. Ma la nostra realtà sempre più inserita nel contesto dell'economia mondiale non ci permette una simile linea. Con le opportune cautele occorrerà rendere coerente anche questo aspetto alla nostra linea generale. Le aziende meridionali, se vorranno allinearsi con il sistema industriale italiano, non potranno sperare in coperture protezioniste; esse sono tecnicamente impossibili, a meno di non invertire il segno di tutto il nostro sistema nazionale. Pertanto le aziende meridionali dovranno raggiungere la loro dimensione ottimale fondandosi anch'esse su una componente estera della domanda, che a sua volta va sostenuta con strumenti di sostegno all'esportazione per favorire la penetrazione nei mercati.

Senza contare, inoltre, che non sembra possa essere ancora molto dilazionabile il momento in cui l'Italia, ormai espansa in misura eccezionale sui mercati esteri, non debba cominciare a favorire una vera e propria politica di investimenti diretti, naturalmente su binari diversi da quelli tradizionali ma, ad esempio, poggiati su una serie di accordi interstatali che ne modulino le condizioni e le garanzie.

Una rete di esportazione quale quella italiana dovrà fatalmente contare su una serie di investimenti che ne innervino il tessuto eccessivamente labile, se fondato su strutture puramente commerciali.

constatazioni

1 - Le esportazioni italiane si sono dirette, nel 1968, per il 69,5% verso i paesi industrializzati, per il 23,4% verso i paesi in via di sviluppo e per il 6,0% verso l'area cinosovietica. Queste proporzioni, se ci rifacciamo al 1963, sono più o meno stabili: ciò significa che il nostro sviluppo nazionale è strettamente legato alla evoluzione dei paesi industriali, almeno in una visione a medio termine.

344 2 - Nell'ambito dei paesi industriali i tre nostri principali mercati sono dati da Germania, Francia, Usa, nell'ordine. Essi assorbono da soli il 40% delle nostre esportazioni. Se ad essi aggiungiamo gli altri due partners della Cee, si raggiunge una quota di circa la metà delle nostre esportazioni globali. Questa struttura delle esportazioni è da sola sufficientemente eloquente per farci capire come il nostro sviluppo nazionale sia legato ai paesi indicati. Quando si parla di dollaro americano, di marco tedesco, di franco francese noi parliamo di valute la cui alterazione si ripercuoterebbe immediatamente sulla vita delle nostre industrie, sui salari operai, sul tenore di vita di noi tutti.

3 - L'area Efta vale per l'Italia circa 950 miliardi di esportazione. Vale a dire molto meno del solo mercato tedesco. Il grande mercato inglese vale oggi per noi meno del mercato belga. Ciò spiega la relativa disinvoltura con la quale la lira e l'economia italiana in genere hanno tollerato la crisi della sterlina.

4 - Tutta l'area Comecon vale per l'Italia — come mercato di sbocco — all'incirca quello che vale l'Olanda. L'Urss vale un undicesimo del mercato tedesco, oppure un settimo del mercato francese, oppure un terzo del mercato olandese: vale insomma quanto il mercato libico. Ciò spiega perché le sorti del rublo e delle riforme economiche dell'area sovietica siano ancora per noi oggetto di mera esercitazione accademica e non di preoccupazione concreta per il nostro sistema economico.

5 - Se consideriamo gli ultimi sei anni (1963-1968), per giudicare del dinamismo che ha portato ai risultati del 1968, constatiamo che la Libia è passata da 30 a 110 miliardi di assorbimento quadruplicando le proprie importazioni di merci italiane, mentre l'Urss è passata da 72 a 112 miliardi con un tasso di accrescimento di gran lunga inferiore (370% contro 60%). L'Olanda è passata da 115 a 296, la Jugoslavia da 70 a 180 e così via.

6 - Se passiamo ai grandi continenti del sottosviluppo, scopriamo che come mercato di assorbimento tutta l'America Latina vale oggi per noi all'incirca la Svizzera, e che l'Africa e l'Asia poste insieme non valgono il mercato francese. Tutte le rivoluzioni del mondo afroasiatico, o le guerre che ivi si svolgono, in gretti termini di esportazione, ci debbono preoccupare meno di un maggio francese 1968 che paralizzi l'apparato economico del paese vicino.

7 - Nell'arco dell'ultimo ventennio (1947-1968) l'Italia si è consolidata fra i maggiori esportatori del mondo (ottavo posto assoluto, inferiore soltanto alla dimensione statunitense, germanica e britannica) e fra i maggiori esportatori di manufatti (sesto posto assoluto). I suoi prodotti industriali esportati hanno acquisito un sempre maggiore valore aggiunto, come è dimostrato dal sempre maggiore ampliamento della quota dei prodotti meccanici e chimici nelle nostre esportazioni globali.

345

conclusioni

1 - Si può guardare con piena soddisfazione al cammino percorso dalle esportazioni italiane che ormai hanno una dimensione inferiore soltanto a quelle statunitensi, germaniche ed inglesi. Essere fra i Dieci significa tuttavia consolidare l'organizzazione confrontandosi sistematicamente con i propri concorrenti. Né bisogna dimenticare che se si raffrontano le esportazioni alla dimensione demografica, i risultati italiani sono incoraggianti in rapporto ai 240 milioni di sovietici, oppure ai 100 milioni di giapponesi, ma lo sono meno rispetto a quelli conseguiti da olandesi e belgi.

2 - Vi è un ampio margine di progresso per una economia come quella italiana, fatalmente destinata per la struttura e la posizione del paese, ad una sempre maggiore apertura ed interpenetrazione con gli altri sistemi. L'autarchia è comunque negativa, e infatti vediamo i due maggiori sistemi autarchici — Usa e Urss — tendere a collegarsi maggiormente con gli altri sistemi. Neppure gli Usa (6% di esportazione rispetto al Pnl), che sono l'area mondiale a maggiore livello tecnologico, possono permettersi una chiusura del sistema. Ciò vale a maggior ragione per l'Urss.

3 - Saldamente ancorata all'area più ricca — quella industriale — l'Italia deve tuttavia tentare di aprire maggiormente il ventaglio delle sue esportazioni. Anche se il mercato libico vale il grande mercato russo, non dobbiamo tuttavia dimenticare che la Libia ha un milione e mezzo di abitanti, mentre l'Unione Sovietica ne ha 240. Un minimo progresso nel tenore di vita sovietico, una maggiore affermazione della riforma economica cui è stato dato inizio, potrebbero significare l'aper-

tura di un grande mercato per i prodotti italiani. Ciò vale, sia pure in misura minore, per tutta l'area Comecon.

4 - Per quanto concerne i paesi in via di sviluppo non possiamo ignorare come essi rappresentino, sia pure in una prospettiva lontana, potenziali mercati per le merci italiane. Tuttavia l'approccio verso questi mercati ricchi di materie prime deve essere profondamente diverso. Si deve cioè ricercare ogni possibile integrazione produttiva, abbandonando — sia pure con gradualità — la caratteristica refrattarietà ufficiale agli investimenti all'estero. Se non vorremo soffocare, ingozzati di benessere, in un cerchio foltissimo di paesi poveri, dovremo tentare ogni piano di cooperazione con i paesi in via di sviluppo: facendo ad esempio garantire con intese a livello statale, o multilaterale, gli investimenti in quei paesi; attuando una cooperazione tecnica ben coordinata che fecondi quegli stessi investimenti con appropriate iniezioni di tecnica e tecnologia; arrivando, al limite, a concretare piani di sviluppo in comune. Dovremo considerare i paesi più suscettibili a questa collaborazione come aree depresse di preoccupazione comune. Dovremo cercare con onestà e realismo obbiettivi di interesse comune con questi paesi, senza il benessere dei quali — anche a prescindere da ogni considerazione morale — non potremo molto a lungo progredire noi stessi.

5 - Verso i paesi dell'Europa Orientale, e forse un giorno dell'area cinese, ed in genere verso i paesi in via di sviluppo, il sostegno finanziario alla esportazione, sia nella forma di assicurazione e finanziamento crediti all'esportazione, che nella forma di crediti governativi, è strumento indispensabile per affrontare la concorrenza con gli altri paesi industriali. È necessario che il sistema assicurazione e finanziamento crediti all'esportazione sia mantenuto, in quanto a disponibilità, a regime, mentre le condizioni dei crediti governativi debbono essere poste su un piano di meno grave inferiorità, come si è indicato nel capitolo specifico. La tesi pseudomeridionalista, per la quale il credito all'esportazione è in sostanza una esportazione all'estero di capitali che invece dovrebbero essere investiti nel Mezzogiorno, trova la replica proprio in una sensata e realistica impostazione del problema meridionale: se le industrie meridionali non vorranno essere condannate ad una posizione parassitaria, dovranno favorire una politica di penetrazione nei mercati esteri, ed in particolare in quelli mediorientali e africani.

6 - Il Progetto Ottanta si diffonde sul rafforzamento del nostro sistema di cooperazione tecnica con i paesi in via di sviluppo e accenna ad una organizzazione autonoma. L'impostazione è molto opportuna. Quel pochissimo che oggi viene fatto in sede governativa (borse, scuole, invio esperti, contributi a studi e progetti di sviluppo) è del tutto slegato e non risponde ad alcuna programmazione coerente.

Ciò non è colpa dei funzionari che presiedono a questa funzione (in numero irrisorio ...) ma unicamente del sistema, anzi dell'assenza di un sistema purchessia. Intanto l'Italia si può dire che è ancora all'anno zero della cooperazione tecnica. E si tratta di un settore ove per molte ragioni il nostro paese potrebbe fare moltissimo. L'Italia, paese anfibio a metà sviluppato ed a metà sottosviluppato, ha carte psicologiche e tecniche di prim'ordine per impostare un grande sistema di cooperazione tecnica sulle cui fondamenta poggiare una collaborazione organica con i paesi in via di sviluppo anche nel settore finanziario e industriale.

7 - Per quanto riguarda la debolezza, che è stata indicata da alcune parti, delle esportazioni italiane nei settori a più elevato livello tecnologico-nucleare, aeronautico, elettronico, beni strumentali più complessi, ecc. — a noi sembra che essa non faccia che riflettere la struttura dell'apparato industriale che proprio nei settori citati è particolarmente carente. Il discorso a questo punto esce dall'argomento esportazioni ed invade l'area di discussione della struttura e degli orientamenti del sistema industriale. Vi è un ritardo tecnologico che è a tutti noto e che ci fa dipendere in materia di brevetti industriali dagli Usa prima di tutto, e quindi da Inghilterra, Germania, Francia, Olanda, Svizzera. Pochissimi sono i brevetti provenienti da paesi diversi.

Il rimedio non è inerente al sistema esportativo. Si tratta di potenziare la ricerca scientifica in applicazione all'industria, potenziando il nostro apparato di ricerca possibilmente con commesse statali che orientino lo sforzo nei settori giudicati prioritari.

8 - Nel 1968 le esportazioni italiane hanno segnato un progresso competitivo consistente in una diminuzione dell'indice generale dei prezzi all'esportazione (diminuito da 97,9 a 95,9), nonostante il progresso dell'indice di quantità e valore.

Si può anche ricordare che circa tre quarti delle operazioni coperte dal sistema assicurazione e finanziamento crediti all'esportazione sono state ottenute in regolari gare internazionali che testimoniano la capacità competitiva italiana.

Il trend del primo trimestre 1969 indica ancora un andamento eccezionalmente positivo: le esportazioni sono cresciute, rispetto al trimestre corrispondente 1968, del 19%. Il miracolo delle esportazioni italiane continua. Ma nell'alta congiuntura è saggio migliorare e completare le strutture portanti del sistema: migliore organizzazione aziendale dei servizi esteri; adeguamento alla concorrenza degli strumenti di sostegno finanziario; apertura geografica del ventaglio esportativo; politica di promotion e garanzia degli investimenti nei paesi in via di sviluppo; organizzazione pubblica che coordini lo sforzo italiano nel campo della cooperazione tecnica; impegno maggiore nel campo della ricerca scientifica e tecnologica.

la politica culturale con l'estero:

2 - francia e regno unito

di franco tamassia

348

I problemi generali della politica culturale così come la politica svolta in questo campo dall'Italia, potranno essere meglio individuati alla luce di alcune concrete esperienze di politica culturale. È per questo che abbiamo ritenuto utile dedicare questo capitolo del nostro studio all'esperienza di due paesi di antiche tradizioni nazionali: la Francia e il Regno Unito.

Se tali esperienze possono riuscire utili per capire cos'è — o cosa può essere — la politica culturale, sarà bene anche tenere presenti le loro caratteristiche peculiari. In un'epoca in cui la sfida sembra essere quella del progresso scientifico e tecnologico e quella dell'organizzazione politica, Francia e Regno Unito rappresentano l'esperienza di due potenze medie e tradizionali rispetto alle suggestioni culturali che provengono dagli Stati Uniti, dall'Urss e, ultimamente, dalla Cina.

Per altro verso, notevoli differenze rendono le politiche culturali della Francia e del Regno Unito diverse da quelle degli altri paesi europei; si tratta è vero di due potenze europee con potenziale economico più vicino a quello dell'Italia di quanto non lo siano quelli di altri paesi. Ma si tratta anche di paesi la cui massima fioritura culturale è più recente, di due ex imperi coloniali di antica formazione e, di conseguenza, di paesi che hanno imposto la loro lingua come lingua internazionale.

Proprio in ragione dell'importanza di evitare facili raffronti i due excursus sulla Francia e sul Regno Unito sono stati concepiti diacronicamente. Questa impostazione ci eviterà per esempio di proporre l'importazione di istituti come il British Council e di confrontare la Dante Alighieri con l'Alliance française, di credere di poter ripartire

Franco Tamassia è un funzionario che si occupa degli scambi culturali con l'estero. La prima parte di questo studio è stata pubblicata nel n. 2/1969 mentre la terza parte, relativa all'Italia, comparirà in un prossimo numero. © Copyright by Lo Spettatore Internazionale.

geograficamente la nostra azione sul modello della ripartizione adottata da quei due paesi.

La diversità dei problemi da un paese all'altro si evince altresì dallo schema stesso delle due sommarie trattazioni. Mentre per la Francia l'attenzione sarà rivolta all'azione svolta negli ultimi otto anni e limitatamente a due soli aspetti di essa (insegnamento e cooperazione tecnica) e agli organici amministrativi, per il Regno Unito l'attenzione sarà rivolta alla storia di quell'ente morale, il British Council, cui lo stato britannico ha affidato le sue fortune culturali all'estero. Si capirà così, anche, perché i dati che abbiamo prodotto non possono avere una corrispondenza né di cronologia né di voci.

francia: 1 - i piani e gli organi

Nel campo delle relazioni culturali con l'estero, la Francia può vantare una tradizione così lontana nel tempo e una tale priorità di iniziative, da essere giustamente considerata « pionnier et pilote »¹.

Dell'esperienza francese noi ci limiteremo a mettere in evidenza il periodo ultimo che vede la formulazione e l'attuazione dei due piani quinquennali di espansione culturale (1959-1963, 1964-1968). Questo decennio, anziché essere trattato organicamente in tutta la gamma delle relazioni culturali, verrà considerato particolarmente in relazione alle due attività considerate fondamentali: la diffusione della lingua (*Enseignement et oeuvres*) e l'aiuto concesso ai paesi in via di sviluppo per la formazione dei quadri tecnico-amministrativi (*Coopération technique*).

Abbiamo detto che le relazioni culturali francesi hanno una tradizione remota. Una forma avanti lettera di una attività di questa natura può infatti essere considerato quel complesso di attività didattica svolta dalle missioni religiose francesi del XVII e XVIII secolo, attraverso la quale la cultura francese cominciò ad essere diffusa presso i popoli sottosviluppati dei continenti extraeuropei². Nel

¹ Espressione del Dollot: *Les relations culturelles internationales*, « Que sais-je? », Presses Universitaires de France, Paris, 1964, p. 35. Opera già più volte citata nel primo articolo su questo argomento. V. *Lo Spett. Intz.*, marzo-aprile, 1969.

² Per lungo tempo la diffusione culturale fuori della Francia da parte delle congregazioni religiose cattoliche andò di pari passo con la politica dei re cristiani. Tale fu l'ancien régime, l'azione condotta nell'America del Nord, il Medio Oriente, le Indie e la Cina da missionari regolari, come per esempio la missione di gesuiti matematici inviata da Luigi XIV nel Siam e a Pechino, o l'Istituto delle Orsoline nella Nouvelle-France. Nel periodo della Restaurazione, come risulta dagli annali della Congregazione stessa, le Suore di S. Giuseppe di Chemy erano protette, aiutate e controllate dal governo. Il governo reale trovava infatti economico affidare agli ordini religiosi anche le scuole elementari, come faceva per la beneficenza e l'assistenza ospedaliera all'interno del paese. Nel 1818 le Dame del Sacro Cuore fondano nella Luisiana la loro prima comunità. Mons.

1883 viene creata l'Alliance française con il fine di « maintenir et étendre l'usage de la langue française »³.

Nel 1900 ha luogo il primo intervento statale con la creazione del Bureau des écoles et des oeuvres della Direction politique, presso il Ministero affari esteri. Nel 1902 la Mission laïque française formula un programma di costruzione di scuole all'estero⁴. Nel secondo

Montmorency-Laval, arrivato nel Canada, fonda un seminario ben presto trasformato in università (Università Laval del Quebec).

Dal 1851 datano le partenze dei Fratelli delle Scuole Cristiane e delle Dame di San Mauro per l'Estremo Oriente. Queste ultime nel 1896 fondano una scuola materna, una scuola di istruzione secondaria, un pensionato per studenti lontani dalla famiglia, il tutto con ordinamenti giapponesi. Al complesso scolastico però, fu collegato un corso di lingue e costumi europei per le giovani e le fanciulle di Corte, degli ambienti diplomatici e dell'alta società della capitale.

Da parte dei Gesuiti vengono fondati a Sciangai il Collegio S. Ignazio (1849) e una Scuola superiore (poi Università Aurora, 1903) e a Tientsin (1923) un Istituto di studi superiori e studi commerciali. Il rigoglio maggiore di questa diffusione dell'insegnamento religioso si ha tra gli anni 1901 e 1904 a causa delle leggi che privavano in Francia i religiosi stessi della libertà di associazione e di insegnamento.

L'influsso di questo potente esodo di forze culturali attive nel mondo fu tuttavia attenuato con la progressiva azione di internazionalizzazione di queste istituzioni (obbligo di usare la lingua del paese straniero nell'insegnamento, di possedere diplomi accademici delle università locali o addirittura di avere la nazionalità del paese ospitante per poter ricoprire posti direttivi e, infine, istruzioni della S. Sede ai missionari di adattarsi alla cultura e alle civiltà indigene).

Non vanno tuttavia dimenticati gli apporti del protestantesimo e del giudaismo.

Per il protestantesimo basta citare la diffusione mondiale dell'opera fondamentale di Calvino, « De l'Institution Chrétienne » in versione francese, la diaspora dei protestanti francesi (in seguito alla revoca dell'Editto di Nantes) in Gran Bretagna (1550, Chiesa protestante di Londra), nei Paesi Bassi (1685, Chiesa riformata di lingua francese di Copenaghen), in Scandinavia e in Germania (1689, Collegio francese di Berlino, fondato dal Grande Elettore Federico Guglielmo per i figli degli emigrati ugonotti) etc.

Per il giudaismo, basti ricordare che dopo la Dichiarazione dei diritti dell'uomo, che segnava anche la emancipazione dell'ebreo (1791), la Scuola rabbinica di Francia ricevette numerose richieste di rabbini francesi da parte delle comunità israelitiche all'estero. All'indomani del 1870, per fuggire la soggezione ai tedeschi, si ebbe una nuova fuga di elementi israeliti che andarono a costituire i nuclei delle comunità giudaiche specialmente a S. Francisco, nel Messico, a San Paolo e a San Salvador. Nel 1860 viene fondata a Parigi l'Alliance Israélite Universelle che trovò, nel perseguire i suoi fini di assistenza e solidarietà fra i correligionari, una occasione per la diffusione dell'« esprit français ». Vedasi a questo proposito « L'enseignement français à l'étranger », pubblicazione dell'Institut Pédagogique international n. 10.

³ L'Alliance française nacque per iniziativa di un gruppo di personalità francesi nel 1883, riunite sotto la presidenza di Paul Cambon con il fine di « maintenir et étendre l'usage de la langue française, clef d'une grande civilisation ». Tre sono le caratteristiche dell'Alliance: a - apoliticità; b - ricorso per il conseguimento del fine, non tanto e non solo ai francesi, ma soprattutto agli stranieri francofili o francofoni; c - diffusione in qualsiasi località, indipendentemente dalla fama e grandezza del centro.

L'Alliance ha un Segretariato generale a Parigi e Comitati sparsi in tutto il mondo. Nel 1919 fu creata a Parigi l'École pratique de langue française. Nel 1920 venne organizzato un servizio di spedizione di libri ai comitati all'estero, insieme a missioni di conferenze.

⁴ La Mission laïque française fu fondata nel 1902 da un gruppo di intel-

decennio del secolo alcune università francesi instaurarono una serie di rapporti con le università straniere allo scopo precipuo di fondare presso di esse istituzioni francesi.

Nel 1920 il Bureau des écoles viene sostituito con il Service des oeuvres. Nel 1923 viene conferita la personalità giuridica alla Association française d'action artistique.

Nel 1946 infine viene creata la Direction des relations culturelles che riunisce tutti quegli uffici, competenti per la politica culturale, facenti parte della Direzione degli affari politici. D'ora in poi la storia di questa Direzione, in particolare della trasformazione delle sue strutture burocratiche, coincide con la storia delle relazioni culturali francesi all'estero. Nel 1957 viene istituito nel suo ambito un Service de coopération technique internationale⁵ e, successivamente, vengono aggiunti vari altri uffici relativi ad altri settori, quali il cinema, le telediffusioni, le borse, etc.

Nel 1965 tutti i servizi competenti per la cooperazione tecnica vengono riuniti in una sola Direction de la coopération technique, e la Direction générale des relations culturelles si articola (1967) in quattro servizi: I. Service de l'enseignement et des oeuvres; II. Service des échanges culturels et scientifiques; III. Service des boursiers; IV. Service des échanges artistiques.

Altro organo ministeriale con competenze di relazioni culturali con l'estero, è la Direction de la coopération del Ministero dell'educazione nazionale, così strutturata: Sous-direction des accords internationaux (1. Bureau des conventions internationales; 2. Bureau des accords culturels); Secrétariat du comité français dell'International Association for the Exchange of Students for Technical Experience (Iaeste); Sous-direction du recrutement et de la formation (1. Bureau

lettuali francesi, per lo più universitari, e su iniziativa di Pierre Deschamps, allora Directeur de l'enseignement a Madagascar, dove aveva dato inizio ad una politica scolastica in favore degli indigeni. Fine principale della Missione era il reclutamento in Francia di insegnanti capaci di istruire gli indigeni delle colonie, adattando l'insegnamento alla loro mentalità; cioè, come disse Waldeck Rousseau: «développer les indigenes dans le plan de leur propre civilisation». Per la preparazione dei «missionari laici» la Missione ha fondato una École normale d'enseignement colonial «Jules Ferry». Per mancanza di mezzi fu chiusa nel periodo 1915-18 per non più riaprirsi.

Concentrato il suo sforzo nell'Oriente mediterraneo, nel 1905 la Missione ricevette dal Ministero affari esteri l'incarico di assicurare il ricambio degli insegnamenti nella scuola francese di commercio a Salonico. Fondò nel 1906 il primo liceo in quella città, al quale ne fece seguire numerosi altri.

Anche per la Missione si possono enumerare tre caratteristiche: laicismo assoluto (P. Deschamps: «laïque jusqu'au scrupule»); qualità dell'insegnamento (adozione dei principî e dei metodi didattici propri degli ambienti accademici di cui era emanazione); programma di insegnamento (largo posto era fatto alla cultura locale).

⁵ Gli stati dell'Africa nera con antichi legami con la Francia, il Madagascar e l'Algeria sono di competenza di due Directions de la coopération culturelle et technique, create rispettivamente presso il Ministero della cooperazione (1960) e il Segretariato di stato per gli affari algerini (1962).

du recensement; 2. Bureau de la formation; 3. Bureau pédagogique); Bureau des services communs; Bureau du budget de la comptabilité.

Anche il Secrétariat d'état aux affaires étrangères chargé de la coopération (che comprende la Direction de la coopération culturelle et technique e la Direction de la coopération économique et financière) ha competenze in materia ma con limiti di natura geografica.

Altri settori particolari delle relazioni culturali sono affidati ad enti diversi come il Ministère de la jeunesse (1. Sous-direction jeunesse et éducation populaire - Section internationale), oppure l'Alliance française limitatamente alla diffusione della lingua nazionale.

Le caratteristiche dell'azione francese, tuttavia, non vanno ricercate tanto nelle strutture amministrative (prese peraltro a modello da varie amministrazioni europee), quanto nella sistematicità da cui detta azione è pervasa; caratteristica questa del tutto francese e di cui quelle strutture non sono che il riflesso.

352

L'espressione più compiuta di questa sistematicità e di questa ampiezza di visione è costituita dai due piani quinquennali che hanno costituito il primo esempio del genere e, quindi, un prezioso modello per altri governi.

Il primo piano quinquennale consisteva in realtà in un « Rapporto al governo » redatto da un Comitato di una decina di Funzionari di vari ministeri su incarico del Consiglio dei Ministri dal 31 luglio 1957⁶.

Dopo un esame, con esito positivo, dei risultati ottenuti dal primo piano quinquennale, il Comitato di studio ad hoc giudicò indispensabile che l'azione continuata proseguisse e che un secondo piano dovesse seguire⁷.

⁶ Gli alti funzionari erano: d'Avout, Inspecteur général de l'industrie et du commerce; Gaston Berger, Directeur général de l'enseignement supérieur; Charles Brunold, Directeur général de l'enseignement de second degré; Bernard Clappier, Directeur des relations économiques extérieures; Devaux, Directeur du budget; Etienne Hirsch, Commissaire général du plan de modernisation et d'équipement; Jacques Jauyard, Directeur général des arts & lettres; Laurent, Maître des requêtes au Conseil d'état, Directeur général du travail et de la main d'oeuvre; F. Perrin, Haut-Commissaire à l'énergie atomique; Pierre Renaud, Inspecteur général des ponts et chaussées, Commissaire général aux entreprises; Roger Seydoux, Directeur général des affaires culturelles et techniques; Chatenet, Directeur de la fonction publique; e Buisson, Directeur général de l'enseignement technique, hanno contribuito per le questioni di rispettiva competenza. Rapporteur era Tricot, Maître des requêtes au Conseil d'état.

⁷ Per « arrêté » interministeriale del 17 febbraio (« Journal Officiel », 26 febbraio, p. 1919) è stato creato un Comité d'étude pour la préparation du second plan quinquennal d'expansion culturelle du Ministère des affaires étrangères. L'articolo 2 dell'« arrêté » aggiungeva che M. Jean Basdevant, Ministro plenipotenziario, Direttore generale degli affari culturali e tecnici del Ministero degli affari esteri, era nominato presidente del Comitato. Il Comitato di studio si riunì al Ministero degli affari esteri il 28 febbraio, il 13 marzo, il 22 marzo e il 10 aprile 1964 prendendo per base dei suoi lavori un documento preparato dalla Direzione generale degli affari culturali e tecnici. Il Comitato pervenne quindi alla compilazione di un rapporto nel quale si definivano gli obiettivi, le scelte e le ri-

L'« *arrêté* » interministeriale del 17 febbraio 1964 aveva precisato che il Comitato avrebbe dovuto presentare « le *second plan d'expansion culturelle* du Ministère des affaires étrangères ». Erano compresi quindi nello studio l'insieme dei provvedimenti verso i paesi stranieri rientranti nella competenza di questo ministero nel campo culturale, mentre venivano esclusi dallo stesso l'Algeria e gli stati africani e malgasci dell'antica comunità.

Il secondo piano venne concepito in modo diverso dal primo. Anziché trattare della politica culturale generale, delle forme d'azione e infine dei mezzi, il Comitato preferì classificare i problemi sul piano funzionale e studiare separatamente ciò che riguarda l'insegnamento, le borse, gli scambi culturali e gli scambi artistici. Questi quattro argomenti corrispondevano ai quattro servizi della Direzione generale degli affari culturali e tecnici del Ministero affari esteri, i quali servizi avrebbero così potuto riferirsi più facilmente al Rapporto stesso per trovarsi, per la propria competenza, obiettivi e direttive. Gli altri dipartimenti ministeriali chiamati dal canto loro a cooperare all'espansione culturale (vedi Ministero delle finanze e degli affari economici) per l'esame delle questioni di bilancio, avrebbero trovato facilitati i loro compiti.

353

2 - la politica linguistica

Il Service de l'enseignement et des oeuvres ha il fine di favorire e sviluppare le attività di insegnamento del francese all'estero, di assumere e amministrare il personale relativo⁸, di amministrare o assistere gli istituti dove è impartito questo insegnamento⁹, nonché di organizzare delle missions d'enseignement di media durata all'estero.

conversioni che avrebbero dovuto determinare la politica di espansione culturale della Francia all'estero nel corso dei cinque anni che corrono tra il 1° gennaio 1964 e il 31 dicembre 1968, nonché le risorse finanziarie che il Ministero degli affari esteri avrebbe dovuto stanziare per mettere in atto tale programma.

Il 10 giugno 1964 il Rapporto è stato approvato.

⁸ Il personale insegnante francese all'estero va distinto in professori (*professeurs*) e istitutori (*instituteurs*). I primi prestano servizio presso gli istituti (*établissements*) e sono direttamente amministrati dal dipartimento; i secondi sono posti da questo al servizio di istituti privati o di autorità universitarie o scolastiche francesi.

Alla scelta dei maestri (*maîtres*) provvede il Service su proposta della Direction de la coopération avec la communauté et l'étranger del Ministero dell'educazione nazionale, e, quanto più spesso possibile, su proposta della Section permanente de la commission interministériale de l'enseignement à l'étranger. I maestri appartengono per lo più ai quadri dell'Educazione nazionale che li distacca presso il Ministero degli affari esteri.

⁹ Questi sarebbero gli Istituti culturali, i Centri culturali e i Licei francesi all'estero. Il Service conferisce, all'occorrenza, sovvenzioni anche alle Alliances françaises, ai licei della Mission laïque, alle Écoles congréganistes; in collaborazione col Ministero dell'educazione nazionale, studia i problemi relativi al loro orientamento pedagogico e provvede a rifornirli di dotazioni di materiale didattico.

Nel 1960 il Service de l'enseignement et des oeuvres comprendeva un Chef de service, un Sous-directeur, quattro uffici con competenze su base geografica (Africa - Levante - Asia; Europa - America; Cambogia - Laos - Vietnam; Marocco -, Tunisia), un ufficio per l'Amministrazione ed un altro per il Reclutamento. Nel 1961 l'ufficio dell'Amministrazione si trasformava in Gestione del personale insegnante. Nel 1962 viene abolito l'ufficio Cambogia - Laos - Vietnam assorbito in quello Africa - Asia (ex Africa - Levante - Asia). Nel 1963 il servizio si arricchisce di un Consigliere tecnico, di un ufficio per gli Affari finanziari generali e di un altro per le Questioni pedagogiche e stages. Nel 1964 scompare il Consigliere tecnico, mentre Ufficio pedagogico è la nuova denominazione dell'ufficio analogo, struttura che rimane invariata nell'anno seguente. Nel 1966 il Service subisce un riassetto ab imis. A disposizione del Capo servizio si trovano un Consigliere tecnico e un ufficio Questioni generali. Segue quindi una grande ripartizione in due Sottodirezioni dell'Insegnamento e degli Affari amministrativi e finanziari dirette ciascuna da un Delegato F.F. di Vicedirettore. La prima, quella dell'Insegnamento, comprende tre uffici con competenze su base geografica (Africa nera - Oceania; Europa - America; Africa del nord) ed un ufficio per le Questioni pedagogiche e stages. La seconda Sottodirezione, quella degli Affari amministrativi e finanziari comprende otto uffici: Ospitalità e orientamento; Reclutamento civile; Reclutamento militare; Gestione militare; Regolamenti ed effettivi; Gestione del personale; Affari finanziari; Investimenti immobiliari. Nel 1967 la struttura generale rimane invariata, salvo che l'Ufficio per le questioni pedagogiche e stages passa a diretta disposizione del Capo servizio, mentre le competenze geografiche della prima Sottodirezione risultano le seguenti: Europa, Africa-Levante, Asia-Oceania, America.

Questa digressione sulle variazioni dell'organico del servizio è indicativa dell'evoluzione della politica linguistica francese. Una certa elasticità funzionale può evincersi, per esempio, dalle variazioni circa i settori geografici, in connessione con il formarsi e il frantumarsi di aggregati politici culturali a causa degli eventi internazionali e delle fortune della stessa lingua. Anche il movimento del 1966, con la conferma del consulente e degli uffici pedagogici da un lato, e la distinzione tra una branca funzionale ed una operativa dall'altro, indicano un diretto interesse e una diretta competenza degli organi burocratici per le questioni tecniche dell'insegnamento.

Ma indicazioni più precise sui problemi della politica linguistica possono cogliersi studiando l'evoluzione che essa ha subito nell'ultimo decennio.

1960. Il secondo anno di attuazione del « piano quinquennale » è caratterizzato da un notevole aumento di posti di professori, in par-

ticolare per le discipline scientifiche presso le università e gli istituti di insegnamento tecnico superiore.

Al fine di soddisfare l'aumento di richieste, l'assunzione nel territorio metropolitano ha dovuto essere sistematicizzata attraverso l'organizzazione di « tournées » presso i dipartimenti, in collaborazione con il Ministro dell'educazione nazionale, in modo da far conoscere alle migliaia di insegnanti che li ignorano (specialmente della provincia) gli appelli degli altri paesi, i vantaggi materiali e morali del servizio oltre frontiera, come pure le sue difficoltà ¹⁰.

Analogamente, allo scopo di far meglio conoscere i posti liberi di Direttore di istituto e di Addetto culturale e quindi per attirarvi quegli insegnanti metropolitani che siano, preferibilmente, provvisti di esperienza amministrativa, la Direction de l'enseignement supérieur e la Direction de l'orientation et des programmes scolaires, hanno diffuso un appello speciale. Varie decine di ottime candidature hanno così potuto essere trasmesse alla Direction de la coopération avec la Communauté et l'étranger ed alla Direction générale des affaires culturelles et techniques tramite gli Ispettori di accademia e i Decani di facoltà e i Rettori ¹¹.

La Sezione amministrativa ha intanto elaborato vari testi legislativi per migliorare la situazione dei professori distaccati all'estero, quale la legge del 22 dicembre 1960 che accorda una larga protezione agli appartamenti in Francia degli agenti in missione, e quella del 2 maggio 1961, che richiama le « obligations de convenance » cui sono tenuti i funzionari distaccati. Secondo questa legge le sanzioni prese nei confronti di detti insegnanti dalle autorità straniere non hanno conseguenze automatiche sulla loro carriera, viene conferito ad essi il diritto alle prestazioni della sicurezza sociale e, soprattutto, ne facilita gli avanzamenti ¹².

Al fine di dare ai professori distaccati una formazione o un complemento speciale di formazione, è stato creato il Bureau d'étude et de liaison pour l'enseignement du français dans le monde, avente il

¹⁰ Funzionari dei ministeri interessati al reclutamento, ufficialmente presentati dal Ministero dell'educazione nazionale, hanno tenuto nel mese di marzo, sotto la presidenza dei Rettori, degli Ispettori di accademia, dei Direttori delle scuole normali, più di cento conferenze nei capoluoghi e nelle grandi città universitarie. Come risultato si è avuto un aumento di un terzo delle assunzioni nei confronti del 1959 e di più di due terzi rispetto al 1958.

¹¹ I candidati alle funzioni amministrative all'estero, che appartengono ai quadri del secondo grado, spesso sollecitano, contemporaneamente, l'iscrizione nelle liste « d'aptitude » alle funzioni di Ispettore d'accademia; tale « doppia vocazione » è incoraggiata dalla Direction générale des affaires culturelles et techniques allo scopo duplice di assicurare frequenti scambi tra gli insegnanti metropolitani e quelli dell'estero, e di facilitare la reintegrazione degli Addetti culturali.

¹² Persino gli orari sono stati ricondotti a quelli metropolitani, per i professori del secondo grado dei licei esteri, anche quando sono superiori di una sola ora.

compito generale di elaborare una specie di « dottrina pedagogica » adattata ai bisogni dell'insegnamento all'estero¹³.

Nell'anno precedente era stato istituito, presso l'Università di Parigi, un esame destinato agli studenti stranieri per il conferimento di diplomi simili a quello che conferisce fuori della Gran Bretagna l'Università di Cambridge. Nel 1960 sono stati creati ben 21 nuovi centri d'esame, e se ne incoraggia sempre più la diffusione.

1961. Nel 1961 si è sentito il bisogno di stabilire un ordine geografico delle priorità che si impongono all'azione di diffusione della lingua francese: a - lo sforzo più consistente viene indirizzato verso quei paesi dove il francese, per ragioni storiche, è già e più profondamente impiantato; b - lo sforzo in Africa, notevolmente inferiore, si rivolge specialmente verso quei nuovi stati di espressione inglese che desiderano entrare in più stretto contatto con gli stati di espressione francese; c - l'azione nell'Europa occidentale deve viceversa tenere conto del processo di integrazione in atto e delle prospettive che esso può aprire alla cultura francese.

Ad una distinzione geografica delle direttive dell'azione di diffusione linguistica corrisponde una diversità di obiettivi di questa azione stessa: a - nei paesi dove il francese è lingua veicolare dell'insegnamento primario, si tratta di fornire uno strumento di educazione e di accesso al mondo moderno più idoneo che non le lingue nazionali; b - in quei paesi europei dove il francese è insegnato nelle scuole secondarie, si tratta, da un lato di completare una cultura nazionale attraverso la conoscenza di una grande cultura limitrofa, e, dall'altro lato, di assicurare ai giovani un'apertura sulla Francia stessa come sul retro del mondo francofono¹⁴; c - in quei paesi, infine, dove il francese, in generale è insegnato solo sul piano universitario, sia per il suo interesse intrinseco, sia per un apprendimento pratico in vista delle relazioni con gli ambienti intellettuali e tecnici francesi, si tratta

¹³ Il programma, ripartito in cinque rubriche, ha avuto per il 1960 il seguente bilancio: I - documentazione sui differenti aspetti dell'insegnamento del francese come lingua estera; II - studio delle possibilità di adattamento dell'insegnamento del francese ad una regione particolare (la prima è stata il Sud-est asiatico). Una inchiesta preliminare, condotta sul terreno, ha permesso di attuare un piano di azione sistematico che prevede, per la sola Cambogia, l'invio di un « orienteur pédagogique », la formazione di professori incaricati di informare e orientare i loro colleghi francesi, la trasformazione dei programmi e dei metodi delle classi primarie del liceo di Phnom-Penh, la realizzazione di studi fonologici comparativi, l'elaborazione di materiale pedagogico, etc.; III - l'elaborazione di nuovi metodi di lavoro, come la prima raccolta di esercizi fonetici relativi al passaggio dal laotiano al francese; IV - organizzazione di sei stages per la preparazione degli insegnanti che debbono occupare delle funzioni in un settore linguistico particolare (es. la zona ex-spagnola del Marocco o la Cambogia) o situata a un determinato livello (es. primo ciclo dell'insegnamento secondario cambogiano) e formazione degli orientatori pedagogici; V - stampa di pubblicazioni tecniche.

¹⁴ Eccetto quei paesi totalmente o parzialmente francofoni.

di mettere a punto e diffondere dei metodi, specialmente audiovisivi, di insegnamento accelerato della lingua.

Obiettivo primo e generale è pertanto l'estensione e il miglioramento del reclutamento degli insegnanti specializzati disposti a recarsi all'estero e che siano forniti di una vocazione particolare (specialmente quando si tratta di paesi in via di sviluppo o politicamente instabili) dei quali comincia a sentirsi particolare penuria.

1962. Il 1962 non segnala fatti di rilievo precisi salvo che lo sforzo principale continua ad essere volto alla formazione del personale destinato a formare, a sua volta, gli insegnanti stranieri, oltre alla diffusione dei bandi di concorso attraverso la « campagne de recrutement » iniziata l'anno precedente.

Il numero degli insegnanti destinato all'Europa si è assottigliato relativamente a quello destinato agli altri continenti. Ciò sia in applicazione del piano quinquennale, che conferisce una certa priorità ai paesi in via di sviluppo, sia in conseguenza della regolamentazione del sistema degli avvicendamenti interni ¹⁵.

Già si è fatto cenno (nota 13) alla costante preoccupazione delle autorità scolastiche francesi di aggiornare continuamente i metodi di insegnamento in relazione sia all'evoluzione della didattica sia degli stessi auditori. A tale proposito è interessante conoscere di quale e quanto varia collaborazione di enti specializzati si avvalga la Direction générale des affaires culturelles et techniques, quali il Bel, il Credif, il Crec e la rivista « Le Français dans le Monde » ¹⁶.

¹⁵ In tal caso si tende alla formazione e al perfezionamento di professori locali, unico mezzo per corrispondere ai bisogni dell'insegnamento di massa.

¹⁶ Due volte all'anno la Section permanente de la commission interministériale de l'enseignement français à l'étranger esamina le candidature per i posti vacanti; in tal modo i posti per l'Europa possono essere sempre più conferiti a quei professori che hanno prestato servizio nei paesi più lontani ed a clima difficile.

In America e in Indocina la situazione è rimasta stabile, notevolmente accresciuta l'attività nel resto dell'Asia e in Africa anche grazie alla ripresa delle relazioni col Marocco e la Tunisia.

Il Bureau d'étude et de liaison pour l'enseignement du français dans le monde (Bel) annovera fra l'altro l'elaborazione di quattro nuove bibliografie: *Enseignement du français langue étrangère*; *Explication de textes*; *Littérature contemporaine*; *Ouvrages africains et ouvrages sur l'Afrique*; opere di psicopedagogia linguistica (*Introduction à la phonétique corrective à l'usage des professeurs de français à l'étranger*, *Recueil d'exercices phonétiques*, dei « dossiers » per un metodo di insegnamento del francese agli scolari africani degli istituti secondari dell'Africa anglofona).

Il Centre de recherche et d'études pour la diffusion du Français (Credif) esercita le sue attività in tre centri: la sezione di ricerca: École normale supérieure de Saint-Cloud, il Secrétariat pédagogique di Parigi; la sezione per l'insegnamento e gli stages: Centre universitaire Albert-Châtelet di Parigi. Al Credif è dovuta la realizzazione del Français Fondamental (1^{er} et 2^{me} degrés) e di vari vocabolari d'initiation (critique et explication littéraire-agronomie, etc.). Il Centro è incaricato di coordinare l'impostazione, a livello nazionale, dei corsi speciali destinati agli studenti stranieri che affrontano gli studi superiori in Francia.

Il Centre de recherches pour l'enseignement de la civilisation (Crec) ha invece

1963. Il 1963 ha visto per la prima volta l'integrazione del personale insegnante assunto con i metodi tradizionali, ormai insufficiente a sopperire alle richieste in continuo incremento, con un contingente di giovani messo a disposizione del Ministero degli esteri, da parte del « Ministère des Armées », nell'ottobre.

Questi giovani che si dedicano ad attività di cooperazione culturale o tecnica all'estero durante un anno scolastico prima di soddisfare, in un periodo ridotto i loro obblighi militari, vengono inviati per lo più in Tunisia dove si rende necessario un reclutamento relativamente massiccio e in regioni particolarmente difficoltose (Katmandu, Dar-es-Salaam).

1964. Nel 1964 le richieste di insegnanti, pur mantenendosi in costante incremento, variano di origine. Le richieste provenienti ora dalla Svezia, dal Giappone, dalla Spagna, dalla Colombia, dalla Rau e dall'Etiopia possono mettersi in rapporto da un lato all'aumento della scolarizzazione, che provoca per conseguenza un aumento proporzionale della richiesta relativa all'insegnamento del francese, dall'altro all'aumento di richiesta dell'insegnamento del francese relativo all'aumento del volume degli affari.

I nuovi impegni hanno reso pertanto indispensabile, oltre ad un aumento degli stanziamenti, una riconversione degli stessi sul piano geografico (spostamento di un notevole numero di posti di insegnamento dal Marocco e dalla Tunisia dove sono diminuiti gli studi di francese) verso la Rau, il Medio Oriente, l'Etiopia, il Congo-Leopoldville, Ruanda e Burundi in Africa e nell'Est europeo.

Soprattutto al fine di coordinare la complessa attività degli enti specializzati in questioni pedagogiche¹⁷, è stato creato, sotto la guida di un professore aggregato, nell'ambito del Service de l'enseignement, un Bureau pédagogique, avente il compito soprattutto di mettere in atto i suggerimenti di quegli organismi.

1965. Un fattore del costante incremento di richiesta di personale insegnante francese degli ultimi anni, può ormai chiaramente individuarsi nel formarsi di una coscienza di appartenere ad una comunità non solo linguistica ma anche culturale, tra i paesi legati tradizionalmente alla Francia. Per questi paesi il francese è l'intermediario naturale verso il sapere o per la comunicazione internazionale. Altri

la funzione di promuovere una migliore conoscenza dei differenti aspetti della vita e della civiltà francese nelle varie epoche, con particolare riguardo a quella attuale ed esplica la sua attività attraverso stages, esposizioni e documenti pedagogici.

La rivista « Le Français dans le Monde », edita nel 1961 dalle Librairies Hachette et Larousse sotto il patronato della Direzione generale, pubblica otto numeri annuali.

¹⁷ V. nota prec.

fattori possono individuarsi nell'estensione della richiesta dal solo insegnamento linguistico a quello di altre e svariate discipline; nell'estensione geografica dell'influenza francese fuori dell'area linguistica tradizionale (America centrale, Cuba, Malesia, Indonesia, Irlanda, Nuova Zelanda, Giappone) in zone veramente imprevedibili.

Entità e modalità della richiesta di insegnanti hanno inoltre confermato il rinnovo delle formule della cooperazione che si risolve nel sostituire all'iniziativa unilaterale un tipo di discussione in comune intorno alle necessità ed ai modi per soddisfarla. Ormai, per esempio, è l'università straniera a richiedere professori stranieri, sono le autorità locali a richiedere la creazione di un centro culturale del quale esse stesse collaborano alla struttura ed all'orientamento; sarà, infine, lo stato straniero stesso a offrire il terreno per la costruzione di un liceo francese. Il nuovo corso dell'espansione comporta due conseguenze: una maggiore responsabilità, da un lato, di fronte alle aspettative del paese richiedente, e dall'altro il condizionamento della riuscita alla collaborazione locale. Le missioni francesi all'estero sono così sempre meno straniere nel paese che le accoglie il quale, viceversa, è, proprio per questo, sempre più animato dai valori e dall'esperienza francese. È per questo che il 1965 ha visto, più che in precedenza, le missioni di professori francesi trasformate, su domanda locale, in missioni di esperti. Dei 15.000 insegnanti dipendenti dalla Direzione generale degli affari culturali e tecnici, solo un terzo si trova interamente a carico di essa, un altro terzo è remunerato dalle due parti, il terzo restante è pagato interamente dalle autorità straniere. In relazione a questi nuovi orientamenti si è cercato di aumentare l'efficacia dei mezzi a disposizione degli insegnanti francesi, portando tutta l'attenzione sui problemi relativi al metodo, ai programmi, ai testi e all'attrezzatura¹⁸.

Allo scopo di venire incontro alla formazione dei professori stranieri di insegnamento superiore è stato creato un programma speciale (rimborso spese di viaggio e permanenza) per permettere un soggiorno

¹⁸ Il Bureau pédagogique ha intensificato lo sforzo di formazione degli insegnanti stranieri di francese ed ha provveduto alla revisione dei programmi in modo da conciliare le esigenze locali e le esigenze essenziali dell'insegnamento della lingua.

Circa l'attrezzatura, sono stati accresciuti i mezzi audiovisivi a disposizione: 30 laboratori da 6, 12 o 24 cabine, mentre si è data larga diffusione a « blocs pédagogiques » (libri, documenti e dischi).

Circa l'aggiornamento dei manuali, è in corso una grande inchiesta per definire una dottrina generale e precisare le modalità di intervento in tale campo e stabilire un programma di progressivo rinvigorismento o perfezionamento dei manuali in collaborazione con le autorità o personalità locali responsabili per queste edizioni (Bulgaria: il Credif ha realizzato per gli scolari bulgari un adattamento del metodo: *Le français par les textes, l'image et le son*; Libano: un gruppo di specialisti ha intrapreso, sotto il patronato del Dipartimento delle autorità locali, la preparazione di manuali di francese utilizzabili nei differenti paesi del Medio-Oriente; Albania: è in corso una esperienza analoga; Africa anglofona: il Dipartimento sta realizzando e diffondendo in 4.000 esemplari il metodo « Pierre et Seydon » approntato dal Bel).

no in Francia (da 3 mesi a 1 anno) al fine di compiere studi, ricerche, prendere contatti con gli ambienti universitari e la realtà moderna francese.

Infine, d'intesa con il Ministero dell'educazione nazionale, gli organismi pedagogici competenti dei problemi concernenti la diffusione della lingua, della civiltà francese all'estero (Bel, Crec, Serped) sono stati riuniti in un nuovo organismo, il Belc (Bureau d'enseignement de la langue et de la civilisation française à l'étranger) che costituisce una sezione specializzata dell'Institut pédagogique national, collegato al Centre international d'études pédagogiques de Sèvres.

1966. Il 1966 è caratterizzato dalla provvisoria rinuncia di insegnamenti francesi da parte della Cina, a causa della rivoluzione culturale, e dalle difficoltà del Kuwait ad adattarsi all'insegnamento del francese notevolmente diverso da quello locale; per il resto del mondo si è constatato un costante incremento della richiesta di insegnamenti francesi.

Nei licei francesi all'estero è stato accentuato l'indirizzo binationale dell'insegnamento (« franco-étranger ») dando un posto maggiore allo studio della letteratura, della storia e della geografia locali. Parallelamente i giovani francesi iscritti in quei licei debbono iniziarsi sempre più alle lingue e alla civiltà del paese.

Gli istituti e i centri culturali, oltre ad espletare le attività tradizionali (insegnamento universitario sotto il patronato di università francesi) sono ormai orientati verso le seguenti tre direzioni principali: a - costituire centri di insegnamento della lingua francese attraverso i moderni metodi audiovisivi; b - costituire centri di documentazione e formazione pedagogica dove i professori stranieri di francese (circa 446.000) possano trovare non solo tutti gli elementi di informazione nei metodi di insegnamento più recenti, ma anche la presenza di specialisti francesi che organizzano e inquadrano stages di informazione e perfezionamento a loro favore¹⁹; c - costituire, all'estero, la trasposizione delle « Maisons de la culture » che André Malraux, Ministre d'état chargé des affaires culturelles, sviluppa sistematicamente nella Francia stessa²⁰.

Un numero notevole dei professori e lettori di francese all'estero sono ora incaricati delle funzioni di Conseiller pédagogique, che consistono nel guidare istitutori e professori locali, iniziarli a metodi più

¹⁹ In collaborazione con: l'Institut pédagogique national, il Centre international d'études pédagogiques de Sèvres, il Bureau pour l'étude de la langue et de la civilisation françaises, il Centre de recherche et de diffusion du français à l'étranger, le Centre de linguistique appliquée de l'Université de Besonson, l'Institut pour les professeurs français à l'étranger.

²⁰ Le « Maisons de la culture » sono luoghi dove studenti e adulti vanno incontro alla cultura francese fornita loro da conferenze, colloqui, libri, riviste, mostre, rappresentazioni, etc.

moderni, fornire consulenza circa l'aggiornamento dei manuali scolastici e la formulazione dei programmi, etc.

1967. Nel 1967, dal punto di vista geografico l'azione è stata particolarmente accentuata nelle seguenti direzioni: a - *America latina*: dove è sempre più richiesta la cooperazione francese per lo studio dei piani di riforma universitaria, formazione di insegnanti di francese e creazione dei licei franco-stranieri; b - *Quebec*: all'azione in estensione si aggiunge quella in profondità della creazione di un Centro franco-québécois di sviluppo pedagogico che associa strettamente i due paesi nel campo della ricerca e dell'azione pedagogica; c - *paesi arabi*: insegnanti francesi sono stati introdotti per la prima volta nella scuola secondaria nazionale in Libia, mentre si prevede la stessa cosa per l'Irak; d - *Isola di Maurizio*: vi è stata creata una rete di « Foyers Culturels »; e - *Europa centrale e orientale*: vi sono state create sale di lettura e centri culturali ed è stato accresciuto il numero di assistenti e lettori.

361

Situazioni difficili si sono tuttavia registrate in Cina dove, a causa della rivoluzione culturale, non è stato possibile proseguire l'azione iniziata nel 1965²¹; nel Vietnam, dove si è dovuto accettare il trasferimento delle prime classi del liceo francese alle autorità locali, nonché il principio di un ulteriore trasferimento di certi locali che accoglievano delle classi secondarie²²; in Cambogia e in Algeria la « Nazionalizzazione » linguistica ha portato all'abbandono del francese nei due primi anni dell'insegnamento primario²³.

Il 1967 si caratterizza inoltre per una certa riflessione sia circa l'impiego del personale (la sostituzione di professori civili con collaboratori del Service national ha permesso di soddisfare varie richieste in tanti luoghi grazie anche alla collaborazione finanziaria di altri paesi), sia circa la determinazione dei campi di azione. Al quale ultimo proposito, va messo in evidenza il settore scientifico (sono stati creati nuovi posti di consigliere o di addetto scientifico, particolarmente negli Usa²⁴). Contemporaneamente aumentano le ricerche sul francese scientifico e tecnico e si arricchisce l'attrezzatura nei laboratori scien-

²¹ A Pechino, nonostante ciò, il Centro culturale continua a funzionare per gli stranieri.

²² Anche qui tuttavia presso le classi « vietnamizzate » si insegna il francese sei ore alla settimana.

²³ In ambedue i paesi tuttavia le attività pedagogiche svolte dagli organismi francesi specializzati del Ministero dell'educazione nazionale (Belc, Credif, etc.) e da quelli dipendenti dal Dipartimento (Ufficio pedagogico dell'Office universitaire et culturel en Algérie e del Service culturel a Phnom-Penh) hanno come risultato un insegnamento molto più efficace e più adatto ai bisogni locali.

²⁴ Negli Usa tale incarico è stato affidato ad uno dei più prestigiosi specialisti francesi di fisica teorica coadiuvato da tre addetti scientifici residenti a Washington, Boston e S. Francisco.

tifici dei licei, e si organizza il « recyclage » dei professori, mentre si creano dei posti di lettore scientifico nelle università moderne.

L'impostazione binazionale dei licei si è accentuata rispetto agli anni precedenti, con la definitiva abolizione della vecchia divisione degli studenti in una sezione con ordinamento francese ed un'altra con ordinamento nazionale. Ad essa è stata sostituita una nuova struttura che ingloba, in un tronco comune, gli studenti delle due comunità per tutto il ciclo, mentre gli esami terminali per il conseguimento del « baccalaureat » vanno sostenuti in lingua francese (Montevideo, Buenos Aires, Barcellona, Algeria, Tunisia, Marocco e Vietnam)²⁵.

Le nuove esigenze della espansione culturale hanno indotto al rimangiamento dei posti culturali, come la separazione delle funzioni di Consigliere culturale e di Direttore dell'istituto francese a Londra, alla creazione dei posti di Addetto culturale a Londra, Roma, etc.

3 - la cooperazione tecnica

La graduale evoluzione del concetto di cooperazione tecnica con i paesi in via di sviluppo, e delle strutture amministrative inerenti, è stata in Francia così tipica da poter essere presentata come paradigma di quanto è avvenuto nei paesi europei industrializzati nell'ultimo quindicennio.

Concepita inizialmente come una gestione diretta delle amministrazioni e delle industrie locali, la cooperazione tecnica viene considerata, in seguito, come un aiuto al paese in via di sviluppo a costituirsi i quadri amministrativi e le strutture economiche e sociali senza di che ogni assistenza sarebbe priva di un'efficacia a lungo termine. In questa seconda fase tuttavia la cooperazione tecnica viene ancora considerata come un aspetto particolare delle relazioni culturali dati gli stretti legami che sembrano confondere le due attività. Come differenziare, infatti, l'accoglimento di un borsista universitario e di un borsista tecnico, l'invio all'estero di un professore e di un esperto, la creazione di una scuola di maestri e una scuola di agricoltura? L'azione di insegnamento della lingua, per esempio, prepara l'azione di formazione tecnica dando quella conoscenza elementare della lingua della quale ha bisogno il futuro stagiaire della cooperazione tecnica. Lo stesso dicasi quando sempre quest'ultima ha bisogno dell'intervento dell'azione culturale allorché fa appello ai metodi e ai mezzi di questa (film, libro, radio, televisione, ecc.). Sarà solo nella fase più recente, dal 1966, che la cooperazione tecnica verrà considerata una attività di politica estera con proprie finalità, distinte, anche se sempre collegate,

²⁵ Una formula felicemente sperimentata e pertanto in via di sviluppo, è quella, adottata nelle democrazie popolari, delle « sezioni francesi » o dei « licei francesi », nei quali il programma nazionale viene svolto in francese.

da quelle delle relazioni culturali, ma comunque bisognosa di strutture e mezzi suoi propri.

1960. Organo di questa attività è il Service de coopération technique, creato nel 1956 nell'ambito della Direzione generale delle relazioni culturali e tecniche. Nel 1960 il Service, che dispone già di un quarto del bilancio della Direzione generale, elabora negli ultimi mesi un programma quinquennale speciale per il settore, nel quale si precisano, alla luce dei primi anni di esperienza, i principi direttivi della futura azione e si prevede, fra l'altro, il « dégage ment » annuale di importanti crediti supplementari da raddoppiarsi entro il 1966.

L'azione del Service viene condotta in due direzioni principali: a - invio all'estero di esperti o consiglieri francesi in missioni di varia durata²⁶; b - specializzazione in Francia presso scuole superiori, istituti tecnici, amministrazioni pubbliche o stages appositamente organizzati, di giovani destinati a costituire i quadri direttivi dei loro paesi.

363

1961. Nel 1961 si assiste ad una prima evoluzione dalla cooperazione di gestione a quella di formazione con l'aumento delle missioni di formatori, delle borse e degli stages in Francia e con la conseguente diminuzione degli esperti semplicemente incaricati di occupare, nei paesi interessati, dei posti tecnici per ovviare alla mancanza di specialisti locali.

Questa forma di cooperazione, per il notevole numero di tecnici altamente qualificati che comporta, presuppone una larga apertura sia delle amministrazioni e servizi pubblici francesi sia delle imprese private alle sollecitazioni straniere.

Ora, in questo campo, ancor più che in quello dell'insegnamento, si urta contro la difficoltà di conciliare le esigenze interne dell'industria e della ricerca scientifica francesi con gli obiettivi di espansione esterna. Conflitto questo che trova la sua manifestazione più tipica ed evidente nella differenza tra le remunerazioni in Francia e all'estero e, persino in tale settore, tra settori pubblici e privati, nonché all'interno dello stesso settore pubblico. Le difficoltà molto serie di reclutamento costituiscono in quest'epoca la limitazione principale all'incremento dell'attività di cooperazione.

1962. Sebbene all'azione di contenimento esercitata dalle difficoltà che abbiamo considerate per l'anno precedente se ne vadano aggiungendo altre, come il sovraccarico di compiti degli uffici dell'amministrazione centrale e la lentezza e la complessità esasperanti delle procedure finanziarie, il successo dello sforzo francese è innegabile.

Prima di tutto, pur affermando le sue vedute liberali circa l'auto-

²⁶ Nel 1960 il loro numero è di circa 5.000, di cui 1.500 in Marocco e in Tunisia. Il loro inquadramento preliminare è affidato ad un Centre de formation des experts internationaux.

determinazione di paesi da poco sottomessi a un regime coloniale, la Francia non intende rinnegare l'opera che ha saputo compiere nel passato e considera perfettamente possibile proseguirla aiutando questi paesi senza temere di essere tacciata di neocolonialismo. In secondo luogo la fornitura di esperti a un paese sottosviluppato, benché indispensabile, viene considerata un espediente provvisorio; correlativamente, nessuna azione di sviluppo viene considerata condotta validamente senza che sia risolto il problema della formazione dei quadri ²⁷.

1963. Ai due modi di azione tradizionale (assegnazione di borse per la Francia e invio di esperti ad alto livello) se ne va aggiungendo ora, in proporzione sempre più marcata, un terzo consistente nella formazione sul posto dei quadri stessi. L'ospitalità in Francia di stagiaires e di borsisti stranieri è costosa e pone inoltre dei problemi, spesso seri, di adattamento psicologico (adattamento alla vita francese e, ciò che è ancora più difficile, riadattamento alla vita del proprio paese al ritorno. L'ospitalità in Francia deve essere pertanto sempre più riservata, per il futuro, ai quadri ad alto livello. I paesi in via di sviluppo, viceversa, hanno un crescente bisogno di quadri medi e subalterni ed è loro interesse formarli nel loro stesso territorio, presso istituti ed istituzioni nazionali, sia pure funzionanti con l'aiuto di formatori venuti dalla Francia (il cui invio, peraltro, è meno costoso dell'ospitalità in Francia di un elevato numero di borsisti).

Nel 1963 l'azione, aumentata in questo senso, è stata facilitata dalla attribuzione di crediti destinati ai « programmes élargis de coopération technique » che permettono di intervenire non solo per la fornitura di specialisti ma, altresì, attraverso il dono di materiali pedagogici o il contributo alla costruzione di centri di formazione o di scuole tecniche ²⁸.

1964. Un'educazione che fornisca le strutture morali e intellettuali indispensabili e, in seguito, una formazione che inizi alle tecniche professionali, costituiscono il miglior contributo che un paese evoluto possa apportare ai paesi in via di sviluppo, sottolineava il 28 aprile 1964 Couve de Murville, davanti all'Assemblea nazionale ²⁹.

²⁷ Lo sforzo viene ripartito da una parte tra i quadri superiori, medi e subalterni, dall'altra tra le diverse discipline. Particolare importanza hanno i quadri amministrativi (finanziari e pianificatori), sociali (medici, specialisti dell'assistenza sociale e di diritto del lavoro), intellettuali (insegnanti e ricercatori), economici (tecnici agricoli, industriali, commerciali, etc.).

²⁸ L'impegno è stato diretto particolarmente nei seguenti campi: amministrazione pubblica (15 fra scuole di amministrazione, istituti di studi amministrativi, facoltà di scienze amministrative); agricoltura (una facoltà di agronomia); insegnamento tecnico (16 scuole di ingegneri e istituti di insegnamento superiore e tecnico, 3 scuole di aviazione civile); sanità pubblica (7 facoltà e scuole di medicina, 9 scuole di infermieri); professioni tecniche (32 centri di informazione per i mestieri relativi all'elettricità, 9 scuole e centri di formazione tecnica e professionale).

²⁹ E proseguiva nei seguenti termini: « c'est le seul moyen de les mettre en mesure de faire eux-mêmes l'essentiel de la tâche, comme cela est indispen-

La formazione professionale continua pertanto con la collaborazione del Service de coopération technique del Ministero delle finanze e degli affari economici, dell'Électricité de France e della Fédération des industries mécaniques et transformatrices de métaux.

1965. La formazione di stranieri nel territorio metropolitano francese costituisce a sua volta un'occasione per le autorità competenti per difendere gli interessi della lingua francese. Il voto adottato il 1° marzo dall'Accademia delle scienze, richiedeva « une intervention ferme de l'État pour que soit désormais assuré dans le cadre des réunions suscitées par les organismes internationaux le respect de la langue française en matière scientifique ». Con lettera del 23 marzo il Presidente della repubblica rispondeva all'Accademia che tale voto aveva « son assentiment le plus entier », sottolineando che « il est d'intérêt national que savants et techniciens s'inspirent dans l'emploi de notre langue du respect que la science se doit à elle-même ».

365

I fondi del Servizio di cooperazione tecnica, passando da 110 milioni di franchi a 146, hanno permesso il finanziamento di un « programme élargi », specialmente per quanto riguarda l'invio di esperti in missione da parte di ambedue i Ministeri degli esteri e dell'economia e finanze³⁰ e di borse.

L'aiuto francese ha contribuito alla creazione, all'attrezzatura e al funzionamento di istituti di formazione stranieri, come la Facoltà di agronomia di Phnom-Penh, l'Istituto nazionale agronomico di Rabat, il Centro di tecnologia industriale del Messico e la Scuola per ingegneri della Facoltà di scienze di Santiago.

Questa continua espansione delle attività del Servizio di cooperazione tecnica accusa ormai l'insufficienza delle strutture che necessitano dell'incremento dei mezzi amministrativi, della decentralizzazione di alcune attività ad organismi esterni all'amministrazione stessa³¹ per quanto concerne i servizi nel territorio metropolitano; per quanto concerne i servizi all'estero, invece, è ormai urgente la moltiplicazione dei posti di Attaché de coopération technique, un rinnovamento degli organici e delle procedure³².

sable, puisque tout dépend, en définitive, pour chacun d'eux, de l'effort propre qu'il aura su accomplir ».

³⁰ Una notevole diminuzione degli effettivi in Tunisia e soprattutto in Marocco è stata compensata da un incremento sensibile nei paesi dell'estero tradizionale come l'America latina.

³¹ In particolare all'Association pour l'organisation des stages en France (Ostef).

³² L'aumento, per esempio, del numero delle borse di cooperazione tecnica implica delle facilitazioni per l'organizzazione degli studi e degli stages degli stranieri nonché miglioramenti nella loro ospitalità.

La presenza degli esperti resta parimenti preoccupante in taluni settori essenziali: insegnamento superiore (soprattutto medicina, agricoltura e scienze), sviluppo economico, pianificazione e statistica, ricerca fondamentale e applicata. Se il ricorso più sistematico ai giovani che prestano il loro servizio militare nel campo della cooperazione tecnica ha permesso di soddisfare, sovente, le richieste, ciò non

1966. Quell'esigenza di ristrutturazione che nell'anno precedente aveva cominciato a farsi sentire, trova una sua prima, fondamentale soddisfazione nel decreto del 21 ottobre 1966 che riunisce il Servizio di cooperazione tecnica (creato nel 1956 nella Direzione generale degli affari culturali e tecnici) e la Vicedirezione della cooperazione tecnica e degli affari algerini, in un'unica nuova *Direction de la coopération technique*³³ attualmente articolata (1967) in quattro servizi: I - *Sous-direction des relations bilatérales*; II - *Coopération multilatérale*; III - *Sous-direction du personnel et de la formation*; IV - *Division des affaires financières et techniques*.

La ristrutturazione organizzativa non è tuttavia che l'aspetto fenomenico di una sostanziale revisione degli indirizzi della politica stessa di cooperazione tecnica.

Alcuni di questi indirizzi possono considerarsi una novazione, come il riconoscimento della natura autonoma (*spécificité*) della cooperazione tecnica (rispetto a quella culturale), oppure l'unità delle strutture e dei metodi (*unification*), cui fa riscontro la sistematica affermazione di altri indirizzi già in atto, quale il decentramento di compiti meramente esecutivi ad organismi specializzati (*décentralisation*), oppure la ripartizione dei carichi finanziari tra la Francia e il paese terzo (*répartition des charges*). Sarà utile esaminare tutto questo un po' più da vicino.

La cooperazione tecnica si distingue dalle relazioni culturali (*spécificité*) sia per la natura degli interventi sia per il campo di applicazione.

Mentre, infatti, i fini peculiari delle relazioni culturali sono la diffusione della lingua francese e gli scambi « intellettuali » tra paesi per lo più di pari livello culturale, il compito predominante della cooperazione tecnica consiste invece nel mettere a disposizione di un paese in via di sviluppo la propria esperienza scientifica, amministrativa, tecnica e industriale.

Il suo campo specifico di intervento è pertanto costituito: sul piano geografico, dai paesi o dalle zone in via di sviluppo; sul piano funzionale, dall'aiuto allo sviluppo e alla formazione dei quadri amministrativi, scientifici e tecnici.

La natura e le funzioni specifiche si riflettono pertanto anche nel-

significa che non permanga l'urgenza di altre misure. A tale proposito va segnalata la decisione di coprire, ai concorsi d'« *agrégation* » di medicina e di farmacia, 33 posti supplementari i cui titolari hanno l'obbligo di servire per quattro anni all'estero prima di essere assegnati presso una facoltà francese. Misura, questa, che dovrebbe costituire il precedente per altri settori.

³³ A norma del decreto del 21 ottobre: « La *Direction de la coopération technique* est chargée de la préparation et de l'application des accords et des programmes de coopération technique avec les pays étrangers », fatta eccezione dei quattordici stati africani e malgascio di competenza del Segretariato di stato agli affari esteri per la cooperazione. Questa Direzione « est également chargée de traiter des affaires résultantes de la participation de la France aux programmes de coopération technique des organisations internationales ».

le rappresentanze all'estero, dove da molti anni il Ministero affari esteri ha praticamente creato, presso quelle ambasciate che ricoprivano un ruolo particolarmente importante, dei posti di Consigliere e di Addetto alla cooperazione tecnica ³⁴.

Data la sua posizione a metà strada tra le relazioni culturali e quelle economiche, la nuova Direzione collabora contemporaneamente alla diffusione culturale e all'espansione economica all'estero del paese. Ciò avviene grazie al mantenimento di uno stretto coordinamento di azione con la Direzione generale delle relazioni culturali, con la Direzione degli affari economici e finanziari del Ministero affari esteri e con la Direzione delle relazioni economiche con l'estero del Ministero dell'economia e delle finanze, l'organico della quale ultima Direzione comprende un Service de coopération technique ³⁵.

Un Comité de gestion de la coopération technique riunisce peraltro tutti i mesi i rappresentanti della Direzione della cooperazione tecnica, del Servizio di cooperazione tecnica del Ministero dell'economia e delle finanze nonché del Segretario di stato degli affari esteri per la cooperazione.

Dopo il riconoscimento dell'autonomia della cooperazione tecnica, un'altra di quelle nuove tendenze delineatesi nel 1966, che hanno contribuito, a loro volta, a dare una nuova forma alle attività di cooperazione tecnica della Francia, è la tendenza all'unità (*unification*) delle strutture e dei metodi di cooperazione.

Tale unità viene attuata in primo luogo sul piano geografico. A tale proposito un primo passo è stato quello di ricondurre i rapporti con l'Algeria in tale campo, sotto la competenza della Direzione generale della cooperazione tecnica ³⁶, primo passo questo verso la progressiva unificazione dei metodi di intervento e delle procedure nei confronti dei tre paesi del Magreb. Processo di unificazione già in atto tuttavia nei confronti degli altri paesi quali il Marocco, la Tunisia e, in un grado inferiore, con gli stati della penisola indocinese. La cooperazione con questi, fino a quel momento, era infatti impostata su di una assistenza « de gestion », oltre che di sviluppo, quella cioè instaurata con i paesi dell'« estero tradizionale » dove le azioni francesi « de caractère ponc-

³⁴ Nel 1966 sono stati creati i nuovi posti ad Addis Abeba, Lagos, Montevideo e Caracas.

³⁵ Il Service de coopération technique, nel perseguire i suoi scopi istituzionali di sviluppare gli scambi commerciali attraverso interventi nel piano della cooperazione tecnica, contribuisce, indirettamente, alla diffusione della produzione scientifica e tecnica francese, sia pure con intendimenti interessati.

È comunque significativo che i fondi di questo servizio siano assegnati al bilancio del Ministero affari esteri e che un rapporto circa la sua attività e i risultati di essa sia esposto nell'annuale « Rapport d'Activité » del Ministero affari esteri relativo all'attività delle due Direzioni degli affari culturali e della cooperazione tecnica.

³⁶ Pur rimanendo sempre l'Algeria uno dei principali paesi con cui la Francia mantiene rapporti di tal genere.

tuel » sono orientate prima di tutto alla formazione amministrativa, scientifica e tecnica ³⁷.

In secondo luogo, il principio dell'unità viene applicato relativamente alle operazioni di investimento il cui beneficio, prima limitato quasi esclusivamente ai protettorati e alle colonie, viene ora esteso ad altri paesi di Africa ed Asia, dell'America latina e del Medio Oriente ³⁸.

Oltre che dell'apporto degli altri ministeri, dei quali abbiamo fatto cenno, il Ministero degli affari esteri si avvale altresì dell'apporto di università nonché di imprese pubbliche e private. Apporti questi resi più efficaci da un'altra tendenza, il cui accentuarsi costituisce la terza caratteristica del nuovo corso, quella cioè del decentramento (*décentralisation*) dei compiti meramente esecutivi in programma, ad organismi specializzati ai quali il Ministero devolve i fondi di cui dispone ³⁹. La maggiore efficacia si riassume nella disponibilità di una maggiore riserva di esperti, nell'acquisizione di conoscenze particolarmente utili sulla materia e, soprattutto, nell'estensione ad altre zone di quelle esperienze di cui in precedenza beneficiavano solo i paesi dell'Africa francofona al sud del Sahara ⁴⁰.

La ripartizione dei carichi tra la Francia e il paese terzo ⁴¹ costituisce l'ultima tendenza che col nuovo ordinamento si va sempre più affermando per un duplice motivo finanziario e di principio.

Il motivo finanziario è ovvio. Uno sgravio di spese permetterebbe da un lato di soddisfare un maggior numero di richieste, dall'altro di migliorare la qualità delle prestazioni.

Il motivo di principio tende invece a rendere effettiva la « cooperazione ». L'entità e le modalità di questa, che vanno ovviamente determinate in relazione alle risorse del paese terzo e della sua situazione politica e sociale ⁴², il più spesso consistono: a - nel contributo

³⁷ Il personale esecutivo (in particolare quello di categoria C e D) è stato pressoché totalmente ritirato dall'Algeria e dalla Tunisia e in gran parte del Marocco, e sostituito con esperti ad alto livello.

³⁸ Tutto questo non ha impedito che il Ministero degli affari esteri ottemperasse alle conclusioni del rapporto della Commissione, presieduta da Jeannessay, nonché alle direttive governative, di mantenere cioè in posizione di privilegio, per così dire, quei paesi che hanno conservato legami particolari con la Francia.

³⁹ Un programma in continuo incremento, come quello per gli stages, per esempio, ha potuto essere attuato grazie alla collaborazione, per quanto riguarda l'ospitalità da offrire agli stagiaires della cooperazione tecnica, con l'Association pour l'organisation des stages en France (« Astef » - già nominata alla n. 2) e con il Centre international des stages (« Cis »), già Association pour l'accueil des techniciens d'outre-mer (« Asatom »). Questi organismi, come anche gli altri di cui non mette conto far cenno, sono per lo più posti sotto la tutela del Segretariato di stato agli affari esteri.

⁴⁰ Il decentramento comporta tuttavia i pericoli di un minor potere divisionale e di una minore unità direzionale, che tuttavia potrebbero essere ovviati, come è stato auspicato, con raggruppamenti degli organismi concorrenti.

⁴¹ Tendenza, invero, che si va ormai affermando dappertutto, salvo circostanze eccezionali.

⁴² Com'è, per esempio, il caso di un paese da poco pervenuto alla indipendenza e quello di un altro ormai stabilizzato.

dei governi locali alla retribuzione degli esperti ⁴³; b - nella prestazione di alloggi, assicurazioni e assistenza, agevolazioni negli spostamenti all'interno del paese.

L'attività di cooperazione culturale è stata pertanto continuata dalla nuova Direzione generale nelle tre direzioni tradizionali: invio di esperti in missioni, di breve o lunga durata, all'estero; ospitalità in Francia di stagiaires borsisti; finanziamento di azioni e studi che contribuiscano al progresso economico e sociale.

Circa l'invio di esperti, il problema del loro reclutamento e della loro formazione permane una delle preoccupazioni della Direzione competente ⁴⁴, nonostante che notevoli risultati siano stati già ottenuti grazie al concorso del Centre de formation des experts de coopération technique e della Fondation nationale des sciences politiques, il primo dei quali ha organizzato stages di preparazione per un apprezzabile numero di esperti, nonché di quei giovani richiamati dal Service national de coopération che hanno potuto così ricevere, prima della partenza, una indispensabile iniziazione per le loro future responsabilità. La Caisse d'équipement et de développement de l'Algérie ha contribuito con la realizzazione di progetti comprensivi di più tipi di intervento (studi preliminari, invio di esperti, costruzioni, attrezzature).

369

In materia cioè di contributi a studi o azioni di investimento, sui 42 milioni di franchi di crediti per investimento a disposizione del Ministero degli affari esteri, 7 milioni sono stati trasferiti al Service de coopération technique del Ministero dell'economia e delle finanze, mentre 6 milioni sono stati destinati ad attività connesse alla cooperazione culturale, gli altri infine sono stati utilizzati dalla Direzione di cooperazione tecnica.

I beneficiari principali di questi crediti sono stati il Marocco, la Tunisia, la Cambogia, il Laos, il Congo-Kinshasa, l'Etiopia, il Cile, il Brasile e l'Afghanistan ⁴⁵.

Parimenti i 20 milioni di franchi delegati alla Caisse d'équipement et de développement d'Algeria hanno permesso il finanziamento di studi

⁴³ Questa forma era quella originaria prevista dai primi accordi con i paesi dell'Africa del nord. Il contributo alla retribuzione in taluni casi può essere fissato forfettariamente dalle stesse convenzioni, in altri casi, invece, può essere calcolato pari alla retribuzione che riceverebbe un cittadino del paese cui fosse affidato lo stesso incarico. In quest'ultimo caso il Ministero degli esteri provvederebbe poi, a proprio carico, all'integrazione.

⁴⁴ Particolare penuria di esperti si riscontra nell'insegnamento superiore medico, agricolo e nel campo della ricerca scientifica (sia di base che applicata), della pianificazione e della statistica.

⁴⁵ Come per l'anno precedente, detti fondi sono serviti soprattutto al finanziamento di attività di sviluppo rurale (per esempio in Marocco, Cambogia, Colombia e Ruanda), alla costruzione e allo sviluppo di istituti di formazione (istituti d'agronomia di Rabat e di Phnom-Penh) nonché alla fornitura di materiale ad istituti stranieri che beneficiano del nostro aiuto: Faculté de médecine de Caboul, École de médecine di Vicentiane, Centre de technologie industrielle, Institut polytechnique del Messico e Televisione Tunisina.

tecnici e la creazione di numerosi istituti di formazione come la École normale supérieure e di un Institut algérien du pétrole.

1967. Nel 1967 i due organismi originari da cui era nata la nuova Direzione (il Servizio di cooperazione tecnica della vecchia Direzione generale degli affari culturali e tecnici e la Vice direzione della cooperazione tecnica con l'Algeria) hanno potuto essere progressivamente fusi su basi più razionali, fino alla attuale sistemazione sulla base delle seguenti quattro entità:

a - Sous-direction des relations bilatérales; b - Bureau de la coopération multilatérale; c - Sous-direction du personnel et de la formation; d - Division des affaires financières et techniques ⁴⁶.

Il primo anno di attività della nuova Direzione vede pertanto in relazione all'assestamento dei mezzi, un accentuarsi sul piano funzionale degli sforzi nel campo della formazione degli esperti stranieri ed una riduzione delle missioni all'estero di quelli francesi.

370

A tale proposito è stata data la priorità alla formazione dei quadri amministrativi e tecnici che si è rivelata il fattore di sviluppo più efficace a lungo termine ⁴⁷, o meglio, si tratta della sostituzione di una assistenza allo sviluppo (invio di esperti ad alto livello) ad una assistenza di gestione (invio di personale di categoria C e D) necessaria ormai solo ai paesi ancora arretrati.

Il ridimensionamento sul piano qualitativo ha avuto un riflesso sul piano geografico. Nel Magreb e nell'Indocina ad una diminuzione dell'11% degli effettivi in generale corrisponde un maggiore invio di esperti ad alto livello, mentre nei paesi dell'estero tradizionale (Quebec, Asia meridionale esclusa Indocina, Medio Oriente, Europa meridionale e orientale) gli effettivi in generale sono aumentati del 22% ⁴⁸.

⁴⁶ Ecco un'ulteriore specificazione: la Sous-direction des relations bilatérales formula programmi, prepara e applica accordi, definisce operazioni. (Comprende tre uffici competenti per settore geografico: Asia e Africa a sud del Sahara; Africa del nord e Medio Oriente; America e Europa); il Bureau de la coopération multilatérale è competente per la cooperazione tecnica prestata attraverso gli organismi internazionali; la Sous-direction du personnel et de la formation comprende due uffici e una divisione: Bureau de la formation et des stages, competente in particolare per le borse di cooperazione tecnica, Division du personnel de coopération technique, competente per le operazioni relative agli esperti di cooperazione tecnica (studio delle richieste, reclutamento e gestione); la Division des affaires financières et techniques comprende un Bureau de la comptabilité e vari uffici competenti per le convenzioni e gli accordi tra la Direzione e altri organismi che ne fiancheggiano l'azione.

⁴⁷ Numerosi funzionari, ingegneri, medici, agronomi, tecnici di diverse specializzazioni formati in Francia occupano ora posti di primo piano nei loro paesi di origine, e completano la loro formazione sotto la guida di esperti o insegnanti francesi presso le aziende o gli istituti a loro volta creati o rimodernati dalla Francia.

⁴⁸ Il mantenimento in questi ultimi paesi di esperti ad alto livello, nonostante l'incremento, è stato possibile grazie ai richiamati dal Service national (interni di ospedali, ingegneri, studenti con diploma del 3° ciclo) specialmente nell'America

4 - conclusioni

Quali dunque gli insegnamenti dell'esperienza francese? Molti, uno generale, gli altri particolari. L'insegnamento generale è il seguente: oggi una politica culturale per essere efficace deve ineluttabilmente adottare determinate forme e applicare determinati principi, qualunque siano i fini, internazionalistici o nazionalistici che una classe dirigente si propone. La disobbedienza a questi « imperativi ipotetici » non sortisce altro effetto che quello di buttare via il pubblico danaro. Sotto questo aspetto l'esperienza francese è fra le più significative. De Gaulle, il cui nazionalismo è fuori discussione, quella sua classe dirigente che ha assicurato per un decennio il mandato presidenziale ad un uomo che di quell'indirizzo politico poteva essere considerato l'incarnazione, ha dovuto, sul piano internazionale, adottare forme e applicare principi che, almeno dalla loro semplice enunciazione, non sembrano certo conciliarsi con finalità politiche unilaterali, di prestigio e di grandeur⁴⁹.

371

Il contenuto degli altri insegnamenti particolari è costituito appunto da quelle forme e da quei principi che le attuali realtà internazionali impongono.

In primo luogo va dunque messo in rilievo il riconoscimento che il peso delle glorie passate non è più sufficiente ad assicurare l'espansione di una cultura e che l'influenza culturale non è più un'eredità della storia; che non si può più attendere che siano gli altri a venire da noi per conoscerci, ma che bisogna andare dagli altri, superando una dura concorrenza.

Il secondo principio riconosciuto è quello della cooperazione effettiva. In un'epoca in cui gli ex stati coloniali (non solo in senso politico ed economico, ma soprattutto in senso culturale) non tendono più ad imitare pedissequamente la cultura europea (e per essa quella francese), ma hanno ormai scoperto, o creduto di scoprire, dei valori autoctoni a cui ispirarsi, in tale epoca diffondere la propria cultura significa anche arricchirla di apporti esterni. Questo, sia messo bene in chiaro ancora una volta, è tutt'altro che un principio idealistico o moralistico, esso è il risultato invece di un preciso calcolo politico ed economico. I rapporti fra due paesi, infatti, potranno essere tanto più stretti quanto più numerosi saranno i fattori in comune tra le due rispettive civiltà, quanto più ciascuno dei due popoli in rapporto, potrà ritrovare nella civiltà dell'altro una parte delle proprie caratteristiche originali. La gara quin-

latina e nel Quebec. Interessante sapere che un certo numero di questi inviati ha chiesto in seguito di restare sul posto oltre il termine dei loro contratti contribuendo al ringiovanimento e al ricambio dei quadri della cooperazione francese.

⁴⁹ La Francia e i francesi non si possono più permettere di riposare sugli allori: « La religion du français, aujourd'hui, a besoin d'apôtres. Il faut la servir et la répandre. Nos beaux résultats sont le fruit du travail », così Marc Blancpain: *La langue française hors de France*, « Revue des Deux-Mondes », Paris, 15 aprile-1 maggio 1957.

di che oggi viene intrapresa dai popoli evoluti è quella di recepire quanto di recepibile i popoli meno evoluti hanno in sé, in modo che i membri di questi ultimi possano non sentirsi estranei nella sfera del paese partner⁵⁰.

Terzo principio (corollario del precedente) seguito dalla Francia, è quello di adattare continuamente l'azione di ogni singolo paese, nel senso, per esempio, che l'insegnamento impartito sul luogo deve integrarsi all'ordinamento scolastico in esso vigente (vedi i Licei franco-stranieri) e fornire soprattutto quegli insegnamenti di utilità pratica in relazione alle particolari necessità di una data popolazione studentesca, anche se superficialmente sembrerebbero contraddire gli immediati interessi della cultura francese⁵¹.

Quarto principio è il sapiente dosaggio fra l'insegnamento (specie quello della lingua: « enseigner le français ») e l'informazione (soprattutto della civiltà: « enseigner la France »). Se è vero infatti che il primo concorre indirettamente al secondo, è vero anche che, in sé e per sé, ciascuna delle due forme è atta a soddisfare esigenze di destinatari diversi.

Questo principio riguarda in particolar modo i rapporti con popoli in fase di acculturazione durante la quale, come è noto, la cultura di un popolo muta a causa di contatti con altri popoli. In tal caso, per ottenere un risultato positivo globale, i contatti con i diversi strati sociali richiedono tecniche differenti. Gli strati privilegiati, che tendono a resistere alle immissioni culturali esterne, vanno attratti con l'alta cultura (specialmente umanistica, ma anche scientifica, quasi per rassicurarli del mantenimento di uno statu quo vantaggioso) e con l'insegnamento della lingua ad un certo livello. Gli strati marginali invece, che vedono nelle idee nuove di oltre frontiera uno strumento di emancipazione ma che tuttavia non hanno né la volontà, né la possibilità di apprendere la lingua francese e tantomeno di approfondire l'esprit della Francia, vengono raggiunti direttamente con i mass-media sulle realizzazioni specialmente tecniche e i costumi della Francia.

Quinto principio è quello di non ridurre la propria esportazione culturale alla produzione umanistica e letteraria e, pertanto, di non insegnare la lingua in funzione di questo solo aspetto. Il pericolo da scongiurare è duplice. Innanzitutto l'esclusione delle conquiste scientifiche e delle realizzazioni tecniche rischia proprio di falsare l'immagine di se stessi, rafforzando i pregiudizi circa le distinzioni tra popoli tecnici, popoli umanisti, popoli commerciali, agricoltori, etc. In secondo luogo si rischia di perdere l'interesse dei partners, oggi teso soprattutto a quelle

⁵⁰ In parole povere non si tratta altro che della vecchia lezione della romanità.

⁵¹ Esempio tipico è l'insegnamento della stessa lingua rivale, l'inglese, da parte dell'Alliance nel 1956 nella scuola di Déré-Daona (Etiopia). Così anche presso gli istituti francovietnamiti, francocambogiani e francolaotiani.

discipline che direttamente permettono di agire sul reale e di accrescere la ricchezza materiale. Questo stesso principio potrebbe essere formulato anche così: non diffondere la conoscenza del proprio paese soltanto fra le élites, ma anche fra le masse in piena evoluzione politica, sociale ed economica degli altri paesi ⁵².

Il sesto ed ultimo principio consiste nel rendere il paese nel quale si agisce, capace di coltivare e di far fruttare da solo il seme in esso seminato. La metafora è dovuta al fatto che tale principio, pur valendo tanto se il paese partner è in via di sviluppo quanto se si trova allo stesso livello culturale, viene attuato in forme diverse. Tale norma trova infatti attuazione allorché si tende a sostituire l'invio sul posto di insegnanti che insegnino direttamente la lingua (sia per i paesi evoluti che per quelli in via di sviluppo) o di tecnici e di amministratori che amministrino direttamente (per i soli paesi in via di sviluppo) con istruttori e formatori di insegnanti, di tecnici e di amministratori. Per i paesi in via di sviluppo in particolare si tratta di fare quanto non è stato fatto in secoli di colonialismo e (sia detto una volta in più) non si tratta solo di morale, ma anche di calcolo, e a lunga scadenza, politico ed economico. Calcolo politico, perché formare i quadri direttivi di un nuovo paese sul modello del proprio, significa legare quel paese al proprio sistema; calcolo economico, perché formare più istruttori stranieri costa meno che inviare più istruttori propri e raggiunge lo stesso effetto.

373

regno unito: il british council

L'esperienza inglese è completamente diversa rispetto a quella francese per la storia, per lo spirito, per le strutture e per i principi cui si ispira.

Innanzitutto l'organo ufficiale della politica culturale inglese è un Ente morale con un alto grado di autonomia nei confronti degli organi amministrativi governativi tradizionali (per es. i ministeri). In secondo luogo le relazioni culturali non sono intese tanto a far conoscere la lingua o la cultura inglese, quanto il paese, la realtà attuale inglese nel territorio. Ciò comporta da un lato che il British Council, l'Ente morale di cui si è parlato, non è collegato con nessun ministero in particolare, ma, abbracciando tutta la sfera delle espressioni di una civiltà, riceve

⁵² Tre fattori oggi hanno particolarmente cooperato a questa evoluzione: a - generalizzazione dell'insegnamento, prolungato in molti paesi con attività di educazione popolare; b - maggiore peso nella vita civica, sociale e culturale da parte dei gruppi rappresentativi di interessi diversi (professionali, sindacali, familiari, etc.); c - diffusione delle attività di iniziazione artistica dovuta allo sviluppo del materiale audio-visivo. Tutto questo, insieme alle altre cause tradizionalmente enumerate (rapidità e basso costo del trasporto, etc.) hanno destato nelle masse un obiettivo bisogno di conoscenza dell'estero.

fondi dai bilanci di quasi tutti i ministeri e, nei suoi organi direttivi, accoglie rappresentanti di tutte le categorie; da un altro lato, a differenza della Francia, l'indirizzo di chiamare ospiti nell'isola prevale rispetto all'indirizzo di far conoscere la Gran Bretagna fuori dal territorio. Differenza di obiettivi, si intende, ma che non influisce affatto sull'entità delle strutture all'estero.

Tutto questo spiega perché ci siamo dilungati sulla digressione storica. Ciò che fa un paese, in un dato campo, e in particolare per quel che concerne il campo in questione, non può essere fotografato in una realtà momentanea, perché, appunto in quanto momentanea, risulterebbe irreali. Ciò è tanto più vero in quanto gli istituti e le attività attuali del Regno Unito non possono essere capiti senza i precedenti fortunosi e singolari dell'ultimo periodo bellico e post-bellico.

374

Se la storia delle relazioni culturali internazionali del Regno Unito coincide con quella del British Council, non si può tuttavia tacere di alcuni altri organi ufficiali governativi competenti per la stessa materia.

Il primo per esempio è il Cultural Relations Department, del Foreign Office, che, oltre a lavorare in stretta collaborazione ed intesa col British Council, costituisce il principale anello di collegamento con il Ministry of Overseas Development per i rapporti con l'Unesco. Attraverso missioni diplomatiche all'estero provvede ai servizi informativi nei vari paesi, illustrando la politica del governo inglese, favorisce scambi con la Gran Bretagna, promuove una migliore conoscenza e una maggiore comprensione del paese tramite la radio, la televisione, films e stampa a cura dei numerosi Foreign Service posts dislocati in tutto il mondo.

Il Cultural Relations Department del Commonwealth Relations Office è invece responsabile per le relazioni tra la Gran Bretagna e gli altri membri del Commonwealth.

Il British Committee for Relations with Other Countries (denominazione ben presto semplificata in The British Council) fu fondato nel 1934, per iniziativa di privati e con il contributo del Foreign Office. Già in quegli anni i fondatori avevano avvertito l'importanza, per l'avvenire politico del paese sul piano internazionale, di una sempre migliore comprensione fra il Regno Unito e gli altri paesi, e come, quindi, fosse necessario a tal fine un ente ad hoc.

Fin dagli inizi il British Council ebbe il duplice compito di fornire un'informazione il più possibile autentica e completa a tutti gli stranieri che, dall'esterno, avevano poche possibilità di riceverla, e di prestare a quegli stranieri che venivano nel paese, ogni forma di consigli e di assistenza. Nell'ambito di un così ampio, duplice compito rientravano altresì tutte quelle attività di ricerca intorno allo studio ed all'insegnamento della lingua inglese nelle scuole e nelle università straniere, intorno alle esigenze delle associazioni, per così dire, anglo-straniere, alla diffusione del libro inglese e, in genere, intorno a tutte quelle vie e a

tutti quei mezzi tramite i quali può soddisfarsi la crescente domanda di informazione su tutti i più diversi aspetti della cultura inglese.

Al tradizionale empirismo britannico risultò subito evidente che tutto ciò poteva essere realizzato soltanto da un ente che non si presentasse come un ufficio governativo e, per conseguenza, sospettato di perseguire immediati e transeunti interessi politici.

Nel 1940, Giorgio VI trasformava l'associazione volontaria in ente morale concedendo una carta istitutiva (*The British Council Charter of Incorporation*)⁵³. L'ampiezza con cui erano delineati, nel preambolo della carta, i fini dell'Ente, metteva quest'ultimo in grado di adattare il metodo di lavoro al mutare delle esigenze: « the purpose of promoting a wide knowledge of Our United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and other countries ».

Gli organi del British Council sono: il Comitato esecutivo; il presidente; il Chairman; l'insieme dei membri del Council (Membership); il Sottocomitato esecutivo.

Organo fondamentale del British Council è il Comitato esecutivo (Executive Committee). In forza della Carta i diciassette membri del Comitato esecutivo della ex associazione volontaria passarono automaticamente a far parte dell'organo corrispondente del costituito ente morale. Comunque la Carta stabilisce il numero dei membri da un minimo di quindici a un massimo di trenta dei quali nove sono nominati da ciascuna delle seguenti autorità governative: il Lord President of the Council; il Secretary of State for Foreign Affairs; il Secretary of State for Commonwealth Affairs; il Chancellor of the Exchequer; il President of the Board of Trade; il Secretary of State for the Home Department; il Secretary of State for Scotland; il Secretary of State for Education and Science; il Minister of Overseas Development.

Dalla stessa autorità dalla quale è stato nominato, il membro può essere rimosso e sostituito in qualsiasi momento. Gli altri membri invece cooptati, non più di cinque per volta, dal Chairman col consenso del Comitato, e vengono scelti tra i rappresentanti del mondo universitario, delle lettere e della pubblicistica in genere, delle scienze e delle arti, dell'industria, delle Trade Unions, tra i membri del Parlamento di ambedue le Camere.

Il Comitato esecutivo è titolare di tutti i poteri del Council e, condizionatamente all'approvazione regia, può emettere regolamenti concernenti il suo stesso ordinamento a modifica della Carta stessa.

Il Comitato esecutivo si riunisce annualmente in seduta ordinaria con un quorum di otto membri per il disbrigo degli affari generali. Le questioni sono decise a maggioranza semplice, in caso di parità il presi-

⁵³ La « British Council Charter of Incorporation » del 1940 fu poi modificata con gli Ordini (Orders) del 24 febbraio 1948 e 10 febbraio 1967, e con le Bye-Laws approvate con gli Orders of Council del 9 dicembre e del 21 febbraio 1967. Tutte queste modifiche sono comprese nel testo da noi consultato.

dente può dare il voto decisivo. Per le risoluzioni speciali è richiesta invece la maggioranza qualificata. La nomina a membro del Comitato esecutivo mentre dà diritto soltanto a indennità per spese di servizio, contempla tuttavia il dovere: « to be bound to further to the best of his ability the objects, interests and influence of the Council » (The Schedule 5). È contemplata anche la nomina di membri onorari fra quelle persone delle quali si ritiene utile l'associazione al Council o che abbiano prestato comunque al Council qualche speciale servizio.

Il Comitato esecutivo può delegare i suoi poteri, salvo quello regolamentare, a dei sottocomitati costituiti da uno o più membri del Comitato esecutivo stesso o del Council, purché il Chairman di ogni sottocomitato appartenga al Comitato esecutivo. Detti sottocomitati hanno soprattutto funzione consultiva. Ve ne sono per esempio per l'insegnamento della lingua inglese, per gli scambi fra università, per il libro inglese all'estero, per le scienze ivi comprese l'ingegneria e l'agricoltura, la medicina, il diritto, le belle arti, il teatro e la musica. Sono inoltre previsti dei sottocomitati per esprimere pareri circa i contributi speciali che la Scozia e il Galles possono dare all'attività del Council.

L'entrata finanziaria annuale del Council è fornita quasi interamente da fondi pubblici. Diciamo « quasi », in quanto, data la sua natura di ente morale, il Council è in grado di « To accept, hold, and dispose of money or other personal property in furtherance of the said objects, including sums voted by Parliament to that end », e « to invest any money and funds of the British Council which are not immediately required to be expended in furtherance of the said objects in or upon any investments for the time being authorised by law for the investments of trust funds and to vary, or transpose, any investments held, or made, by the British Council into investments of a nature so authorised ». Il controllo esercitato dal Ministero del tesoro, diretto ad assicurare gli stessi standards che si ottengono negli uffici governativi, è abbastanza stretto ma non tale da compromettere l'indipendenza del Council. Si tratta dopo tutto di una posizione analoga a quella degli enti non governativi finanziati in tutto o in parte da fondi pubblici (vedi Bbc all'estero, università, etc.).

Nel caso specifico il governo stabilisce la strategia, per esempio quali sono i paesi nei quali agire, mentre il Council può determinare la rimanente vasta gamma di obiettivi, sia pure in stretta e frequente consultazione con gli uffici governativi in special modo con l'Overseas Department ⁵⁴.

⁵⁴ Il migliore riconoscimento della apoliticità del Council è la cordiale collaborazione che i funzionari di esso ricevono all'estero.

A questo proposito giova ricordare quanto ebbe a dire il Chairman, Lord Budes, circa la popolarità goduta dall'Ente in patria e fuori. « The work of the British Council does not come directly to the notice of most people in Britain because it is almost entirely concerned with overseas countries and overseas

Lo speciale status di ente paragovernativo unitamente alle particolari condizioni nelle quali venne a trovarsi la Gran Bretagna negli anni della seconda guerra mondiale (unica potenza europea non occupata dagli eserciti germanici), permisero al Council di giuocare un ruolo chiave della politica estera ed interna del paese, tanto che vale la pena di narrarne le vicende anche per capire quali forme possa assumere e quali compiti assolvere la politica culturale con l'estero.

La storia del British Council potrebbe dividersi in tre tappe: dal 1934, anno della fondazione, al 1939, scoppio della guerra; gli anni della guerra, e dell'immediato dopo-guerra, dal 1939 al 1946; la fase più recente, dal 1946 ad oggi.

Durante la fase iniziale il Council, mentre chiarisce, attraverso le prime esperienze, la propria funzione e le direzioni principali verso le quali avviare la propria azione, rende sempre più funzionale la propria struttura attraverso l'istituzione di nuovi organi idonei come lo Students Committee, per i contatti con gli insegnanti e gli studenti⁵⁵, e il Council's Press Department, per i rapporti con gli altri visitatori⁵⁶.

Allo scoppio della guerra, se la difficoltà delle comunicazioni ridusse o sospese addirittura questo genere di attività, l'approdo nelle

377

peoples, with the result that we are better known abroad than we are at home. But there are many reasons why we would like knowledge of our work to be more widespread in Britain. Success depends on the help and cooperation which we receive from many sources. The head of a university department, the town clerk, the training officer of a large industrial concern, the landlady who provides a home for an overseas students, are examples of those upon whom we rely. We need to capture the interest of young men and women of ability to fill not only career post in our own service but also the teaching posts in universities and schools overseas on whose behalf we recruit British staff. We recognise, too, that as a publicly-financed body we have a responsibility to ensure that the taxpayer knows how his money is spent» (*The British Council - Annual Report 1965/66: Foreword, p. 7*).

⁵⁵ Lo Students Committee, costituito nel 1937 con il compito iniziale di assegnare delle borse di studio ad insegnanti e studenti di inglese stranieri (attività sviluppatasi in seguito in un programma organico e a lungo termine), in un prosieguo di tempo si interessò perfino di collocare come impiegati gli studenti stranieri presso ditte inglesi, nonché di organizzare scambi di gruppi di studenti e di professionisti in fase di tirocinio (in particolare ingegneri). Già nello stesso anno della sua istituzione lo Students Committee organizzò una conferenza internazionale per studenti, di concerto con le principali società analoghe interessate, con lo scopo di studiare i problemi dell'ospitalità e di tutte le facilitazioni ad essa connesse, nonché la costituzione di un sottocomitato che studiasse, a sua volta, l'estensione dell'attività in questo campo. Nel 1939, allo scoppio della guerra, il Council stava trattando l'acquisto di un hotel in Bloomsburg per l'accoglienza degli studenti stranieri.

⁵⁶ Il Council's Press Department, responsabile per i contatti con tutte le altre categorie di ospiti, si occupava di dividere in gruppi, secondo gli interessi professionali, i visitatori e di mostrare quindi ad essi ciò che si andava attuando in Inghilterra nel campo delle rispettive specializzazioni, oltre che di organizzare trattenimenti con persone inglesi aventi interessi comuni. La maggior parte di questi visitatori erano editori di giornali, giornalisti (il Central Office of Information non esisteva ancora) oltre che dottori, pedagogisti, critici di musica e altri.

isole britanniche delle grandi comunità di rifugiati, sbattuti dall'avanzata delle armate germaniche; fornì al Council l'occasione per un singolare ma fruttuoso campo di attività.

Abbiamo detto singolare in quanto i termini in cui venne ad essere impostato il problema delle relazioni culturali era assolutamente nuovo (e, in un certo senso, mai ripetuto). Non si trattava infatti di invitare o inviare da o all'estero studenti, professori o turisti, si trattava di una presenza sul suolo inglese di una eterogenea e ingente massa di profughi con la mentalità e lo stato d'animo del profugo⁵⁷ e di più di un governo in esilio. Anche da una situazione così precaria lo spirito anglosassone seppe trarre quanto vi era di potenzialmente positivo. Infatti, fin dall'ottobre del 1939, Mr. William Graham, un avvocato con interessi giornalistici, Sir John Power, membro del Parlamento, e Mr. S. H. Wood, funzionario del Board of Education (tutti e tre membri del Comitato esecutivo) proposero di promuovere, proprio nel quadro delle relazioni sociali e culturali tra il popolo del Regno Unito e i popoli di altri paesi, contatti con i profughi di guerra: i rifugiati, una volta ritornati in patria, avrebbero descritto la Gran Bretagna ai loro concittadini un po' diversamente e un po' meglio di quanto ad essi era stata descritta dai terzi o dalle letture, avrebbero parlato del trattamento ricevuto. « In short, the truth about Britain is not what we say or write about it, but how we behave »⁵⁸.

Circa i profughi il problema può sintetizzarsi nelle responsabilità che il governo inglese, con l'accoglienza, veniva ad assumersi nei loro confronti, responsabilità non limitata, si badi bene, ai problemi del mantenimento e della convivenza, di per sé già pesante per un paese popoloso e teso in uno sforzo bellico senza precedenti, ma altresì ai problemi della loro esistenza durante tutto il periodo dell'esilio, problemi che vanno dall'istruzione ed educazione dei bambini⁵⁹ e dei giovani, all'istruzione superiore⁶⁰, al mantenimento in esercizio dei professionisti, fino ai contatti interprofessionali⁶¹.

⁵⁷ Fin dal 1940 prese ad affluire nel paese gente dall'estero, parte vi si sarebbe stabilita per alcuni anni, parte avrebbe continuato, presto o tardi, a circolare: gente di terra e di mare, aviatori, pescatori, otto governi alleati, russi, cinesi, mercanti, uomini di mare greci, polacchi provenienti dalle zone già occupate, diversi olandesi e belgi, norvegesi, insomma gente di ogni genere e nazionalità, alloggiavano tutti insieme, uomini, donne e bambini, tutti bisognosi di nutrimento.

⁵⁸ Op. cit., p. 12.

⁵⁹ Come era il caso dei ragazzi delle famiglie di pescatori belgi stanziati nel Brischam, o di quelle polacche nella Scozia. Anche l'affitto delle scuole faceva parte dei problemi, come quelle norvegesi a Drumtochy (Scozia) o del liceo francese, portato da Londra nel Lake District e per il quale il Council amministrava i fondi messi a disposizione dal governo britannico, fondi peraltro subito restituiti dopo la liberazione.

⁶⁰ I polacchi per esempio diedero vita ad esperimenti di autonoma istruzione universitaria (architettura a Liverpool, medicina a Edimburgo).

⁶¹ L'arrivo di notevoli contingenti militari canadesi e americani fece sorgere

Nello stesso ottobre del 1939 il Comitato esecutivo autorizzò pertanto la formazione di un Resident Foreigners Committee e stanziò la somma di 1.000 sterline per sei mesi al fine di promuovere il benessere sociale e culturale dei profughi. In breve tempo, la Resident Foreigners Division (poi detta Home Division) si trovò immersa in una spirale di attività sotto la geniale direzione della Segretaria del Resident Foreigners Committee, Miss Nancy Parkinson già esperta dell'organizzazione di visitatori stranieri fin dal tempo della National Union of Students.

Tutto questo complesso di contatti organizzati in cooperazione con i governi alleati europei, le autorità degli Stati Uniti e del Commonwealth, costituì un traffico a doppio senso che permise a inglesi e a stranieri di meglio conoscersi reciprocamente. Da questa molteplice attività scaturivano però preziose esperienze che si sarebbero rivelate utili dopo la guerra a beneficio di altri tipi di visitatori. Uno dei frutti, ad esempio, di tali esperienze fu la constatazione che un comune interesse professionale è la base migliore per i contatti personali e l'altra che Londra non è, dopo tutto, la Gran Bretagna e che una capitale non è né indispensabile né sufficiente per la conoscenza di un paese.

Altri vantaggi, anche più concreti, possono inoltre annoverarsi. Il primo è stato quello dell'occasione di un sistematico insegnamento della lingua inglese offerto dalla presenza di numerose forze militari alleate di altre lingue che, per ragioni di coordinamento delle operazioni, dovevano imparare la lingua delle potenze dominanti; insegnanti di lingua inglese fecero la loro comparsa nei dragamine e nei più remoti campi di aviazione.

Ciò che tuttavia riuscì più corroborante per il Council fu la nuova attenzione rivolta verso di esso dall'opinione pubblica inglese. Da questo momento si rivolgono al Council rappresentanti di ogni sorta di istituzioni inglesi, membri del Parlamento, nelle loro stesse circoscrizioni elettorali, sindaci e consiglieri comunali, stampa locale, commissari, capitani di porto e molti altri.

Il Council guadagnò così un notevole appoggio nel paese da parte del pubblico, in particolare presso la stampa e le autorità locali che avevano constatato ciò che il Council aveva fatto.

Fin dal 1941 cominciarono a stabilirsi in Gran Bretagna i governi in esilio del Belgio, della Cecoslovacchia, della Grecia, del Lussem-

anche il problema di intrattenere questa nuova gente, durante la licenza o i fine settimana. Fu ripreso allora il metodo degli incontri con inglesi aventi i medesimi interessi professionali con l'espressione allora in voga, « Inter-occupational contacts », che comprendeva le occupazioni più strane e diverse che andavano dalle pompe funebri all'apicoltura. Comunque dal 1945, 100 periodi di licenza poterono così essere impiegati ogni anno da circa 1.000 uomini e donne in servizio, per occupazioni che oscillavano dallo studio di Shakespeare alla veterinaria, all'amministrazione pubblica.

burgo, dell'Olanda e della Norvegia, della Polonia, della Jugoslavia, nonché del Comitato nazionale francese guidato dal generale De Gaulle.

Grazie al Council questi governi riuscirono così a organizzare i loro centri nazionali in Londra, che ottennero dei clubs e dei locali per i raduni generali delle rispettive comunità⁶².

L'attività della Home Division di questo periodo ebbe delle conseguenze determinanti, a lunga scadenza, per le relazioni culturali non solo del Regno Unito ma addirittura internazionali. Tra i governi alleati e il Comitato francese a Londra si cominciò infatti a prevedere, a un certo punto, delle consultazioni periodiche regolari per il tramite del Council nei campi dell'istruzione e della cultura in genere. Nonostante l'atmosfera di guerra, gli animi, con sorprendente anticipo, si volgevano già alla formulazione di programmi per il dopoguerra.

Questi piani erano volti in due direzioni principali: la prima, come ristabilire (per i governi in esilio) nei rispettivi paesi i sistemi di istruzione pubblica; la seconda, come risolvere il problema pratico dei testi, del corpo insegnante e delle attrezzature didattiche. Si pensava poi anche al recupero di opere d'arte e simili.

Già l'idea di ricostruire un qualcosa che prendesse il posto della decaduta Lega delle Nazioni cominciava a riaffacciarsi pur tra lo scetticismo di funzionari ministeriali che la consideravano poco realista o comunque prematura. Nel corso del 1942 tuttavia — dopo contatti tra il Foreign Office, il Board of Education e il British Council da un lato, e dall'altro i vari ministeri alleati, il Commissario nazionale francese, il Prof. René Cassin, oltre al Chairman del Council, con l'approvazione del sig. R. A. Butler, Presidente del Board of Education — gli alleati furono invitati ad una conferenza dei ministri dell'Educazione dei governi alleati (rimasta in sessione fino al dicembre 1945) avente lo scopo di organizzare « periodicals meetings when educational questions affecting the allied countries of Europe and the United Kingdom, both during the war period and in the post-war period, could be discussed »⁶³.

Ai partecipanti originari della conferenza (tra cui Usa, Urss, India, Cina, Canada, Australia) se ne aggiunsero altri. Dopo negoziati con il Dipartimento di stato americano ed incontri con la delegazione americana capeggiata da William Fulbright (allora il più giovane membro del Congresso) a questa conferenza fece seguito una conferenza preparatoria per la fondazione dell'Unesco, fondazione che avvenne in Londra il 16 novembre dello stesso 1945.

Ci siamo diffusi nella narrazione di questa fase della vita del

⁶² Altri centri si sparsero gradualmente nel territorio dovunque le comunità profughe lo ritenessero. Si trattava di comunità, per lo più nazionali, ma a volte anche plurinazionali, ora piccole, ora notevoli, come il Council's Allied Centre a Liverpool, o il Polish Hearth a Peebles.

⁶³ Op. cit., 1966-1967, p. 17.

Council per mettere in luce il ruolo determinante tenuto dal British Council non soltanto per la nascita dell'Unesco ma altresì per il futuro della cooperazione culturale multilaterale in Europa⁶⁴.

Il terzo ed attuale periodo, durante il quale entrano gradualmente in lizza anche le altre maggiori potenze culturali europee, trova il Regno Unito dotato di una organizzazione forte, sperimentata e soprattutto in grado di affrontare i sia pure imprevedibili sviluppi dei rapporti socio-culturali del mondo, come quelli dell'assistenza tecnica, dei contatti culturali ai diversi livelli, tra paesi con differente sistema politico, del movimento giovanile.

Fin dai primi anni del dopoguerra il Regno Unito sostiene il peso maggiore del movimento di persone fisiche a scopo culturale⁶⁵. Alla seconda ondata di ospiti, il paese contrappone un ente che primo nel mondo, fruisce di una organizzazione strutturata in doppia direzione, che dispone, cioè, di una Home Division nel territorio nazionale per l'accoglienza dei visitatori e di numerose rappresentanze all'estero per i contatti locali; struttura questa che permise al Council di formare uno staff esperto di ambedue gli aspetti del problema (accoglienza e invio) grazie alla possibilità di far ruotare il personale in patria e all'estero.

Ad accentuare la funzionalità dell'Istituto si aggiunge l'elasticità organizzativa e organica⁶⁶ e di adozione di metodo di lavoro⁶⁷ proprio degli anglosassoni.

Una delle funzioni tipiche del Council è quella di tessuto connettivo della « membership » formata dai governi stranieri, gli enti

⁶⁴ In concomitanza con i lavori della conferenza, furono raccolti nei locali dell'Inter Allied Book Centre (nel palazzo del « Daily Chronicle » in Salisbury Square) circa 40.000 nuove pubblicazioni inglesi, acquistate per i governi alleati, oltre un qualcosa come 700.000 libri di seconda mano offerti dal pubblico inglese alle biblioteche danneggiate dalla guerra. Tutto questo permise che fosse scritta una storia in tre volumi sulla civiltà europea: *The European Inheritance* (Ed. Ernest Baker and others, Charendon Press, 1954), permise la messa a punto di dati statistici circa il fabbisogno di attrezzatura scientifica scolastica; fornì fondamentali indicazioni per l'impostazione dei temi che in generale sarebbero stati seguiti nel redigere i vari trattati culturali che sarebbero stati firmati dopo la guerra; diede luogo ad un progetto per il recupero di tesori d'arte perduti, alla redazione di un rapporto circa il futuro del commercio librario in Europa, sui bisogni particolari della fanciullezza colpita dalla guerra, sulle traduzioni e su molti altri argomenti.

⁶⁵ Si calcola che annualmente nell'Europa occidentale circa 200.000 persone studiano, o comunque si trovano per ragioni di istruzione, fuori del proprio paese; per lo più lo scambio avviene tra il Regno Unito, la Francia e la Germania. Di questi 200.000 circa 70.000 vanno nel Regno Unito, dei quali 22.000 studiano presso le università o colleges tecnici. La maggior parte di essi sono extraeuropei.

⁶⁶ Numerosi uffici sono stati creati o anche soppressi o potenziati, specialmente quelli della sede centrale competenti per la programmazione e per l'accoglienza degli stranieri. All'estero invece si sta arrivando verso la istituzione di un centro in ogni città universitaria.

⁶⁷ Non si sono sposati metodi particolari né si sono presi impegni con enti e amministrazioni. Le circostanze e i mezzi a disposizione indicano l'azione da seguire.

e le istituzioni indipendenti del Regno Unito, che agiscono nei campi dell'istruzione e della cultura, ed al servizio dei quali il Council mette tutta la sua esperienza ⁶⁸.

In tale ambito va segnalata la London Conference on Overseas Students che dal 1950, anno della prima convocazione, rappresenta e coordina il lavoro di almeno 80 organizzazioni per studenti stranieri (chiese, organizzazioni studentesche, autorità governative, locali e scolastiche) conta 34 comitati locali dei quali 27 solo in Londra, tutti dotati della medesima struttura. La sua funzione principale è quella di soddisfare esigenze sociali relative alla permanenza degli studenti stranieri, prima fra tutte quella di agevolare i contatti fra questi e la popolazione locale.

È interessante analizzare la composizione dei 70.000 ospiti, per ragioni di studio, del Regno Unito: a - ospiti singoli (invitati da rappresentanti all'estero del Council) per brevi visite; possono essere comuni esperti ma anche personalità della politica e della cultura, o della scienza, della amministrazione e della stampa. Delle personalità però si interessa di solito il Central Office of Information; b - piccoli gruppi. Il Council può provvedere per essi in due modi: o con borse di viaggio o con borse di studio di breve durata (bursary) ⁶⁹; c - borsisti laureati; d - borsisti di enti internazionali (Fao, Unesco, International Atomic Energy) per i quali il Council opera in qualità di agente; e - docenti universitari (senior university teachers) e giovani ricercatori invitati direttamente dalle Università nel quadro dei Commonwealth and Foreign University Interchange Schemes, e secondo un piano amministrato dal Council; f - titolari di borse di assistenza tecnica messe a disposizione dal Ministry of Overseas Development nel quadro di programmi regionali ⁷⁰; g - tirocinanti pratici presso

⁶⁸ Al primo posto tra gli enti che fruiscono di questa esperienza si trovano le università e le scuole tecniche, specialmente per i servizi di assistenza. Grazie al Council è stata apprezzata l'utilità di brevi corsi di aggiornamento, come grazie a borse di studio da esso fornite sono state organizzate dallo Institute of Directors dei viaggi per studenti al livello tecnologico. Altro esempio sono i viaggi organizzati dallo Educational Interchange Council. Fra gli altri enti partecipi si annoverano l'Ymca, l'Ywca e il Rotary.

⁶⁹ Questo tipo di borse è molto usato specialmente da giovani medici che intendono studiare qualche nuovo metodo di cura. I titolari delle borse possono seguire un breve corso specialistico che mostri, ad un gruppo abbastanza numeroso, una particolare conquista britannica in un dato campo. Tra le discipline trattate si annoverano: le tecniche di comunicazione (televisione, specialmente educativa; giornalismo, editoria e vendita di libri; servizi vari di informazione); le relazioni industriali, l'amministrazione pubblica; contributi finanziari governativi.

⁷⁰ Si tratta di borse destinate a permettere un tirocinio, specialmente a livello post laurea, o equivalente, in una vasta gamma di specializzazioni tecniche e amministrative per coloro che, provenendo specialmente da paesi sottosviluppati, hanno bisogno di una qualificazione che non troverebbero nel paese di origine nel quale, una volta tornati, potrebbero occupare posti di responsabilità a tutto vantaggio dello sviluppo economico e sociale del loro paese stesso. Nell'anno 1966-67 i tirocinanti erano circa 3.000.

industrie, ditte commerciali, ospedali, etc. Alcuni sono finanziati dai loro stessi governi, altri da trusts; la maggior parte sono autofinanziati.

I compiti del Council in questi casi variano a seconda dei diversi tipi di finanziamento e dei suoi accordi con i rispettivi governi.

Tutto questo complesso di ospiti può essere ancora classificato a seconda della durata della loro permanenza in: a - ospiti per breve periodo (short-term period)⁷¹; b - ospiti per un lungo periodo (long-term period)⁷².

Oggi il Council agisce in quasi settanta paesi, in cinque continenti (circa i 4/5 dei servizi del Council sono destinati ai paesi in via di sviluppo). Tuttavia, come si è visto, l'attività maggiore si svolge in Inghilterra con l'assistenza agli stranieri e mantiene a tal fine circa venti centri in tutto il paese oltre agli uffici centrali.

Il Council svolge la sua attività in stretta collaborazione con le autorità competenti, specialmente scolastiche, degli altri paesi, in omaggio al principio del reciproco vantaggio.

L'insegnamento dell'inglese all'estero, una delle prime e principali attività istituzionali del Council, era svolta agli inizi presso i British Institutes. Quando però la domanda mondiale di apprendere la lingua inglese cominciò ad assumere le attuali proporzioni, sono stati prontamente escogitati nuovi metodi e sistemi. Oggi l'orientamento generale del Council è di collaborare con i Ministeri stranieri dell'educazione per la preparazione di insegnanti locali e, in particolare, con l'organizzazione di corsi durante il servizio di insegnamento stesso (questi corsi in molti paesi costituiscono l'attività principale del Council).

Il Council presta inoltre consulenze circa i programmi di studio, i libri di testo, sussidi audiovisivi, etc. I nuovi metodi sono stati

⁷¹ Per gli ospiti di breve permanenza le rappresentanze del Council all'estero forniscono direttamente agli organi centrali tutti quei dati relativi alle loro competenze ed interessi necessari per dare loro l'opportunità di incontrarsi con persone del medesimo rango; è qui che entrano specialmente in gioco gli esperti del Council.

⁷² Per gli ospiti di lunga permanenza il discorso si fa più complesso. Non si tratta più del solo problema di idonei contatti ma di altri problemi che vanno dalla assistenza sanitaria all'adattamento sociale. Circa quest'ultimo punto, se ha mutato l'impostazione dei termini dagli anni precedenti alla guerra, non è per questo meno arduo (una delle difficoltà ai contatti, per esempio, è data dalla maggiore anzianità media degli studenti stranieri rispetto a quella degli inglesi). Alle nuove difficoltà si è in parte rimediato con corsi introduttivi o prima della partenza o all'arrivo; con la istituzione di centri dove gli studenti stranieri possano trovare un ambiente familiare; con il provvedere alla loro sistemazione provvisoria e permanente. Ai provvedimenti generali si aggiungono servizi speciali, come l'accoglienza all'arrivo, il provvedere ad una sistemazione provvisoria, l'aiuto nella ricerca di una sistemazione definitiva. Dal 1961 il Council è responsabile dell'amministrazione dei fondi governativi dell'Overseas Students Welfare Expansion Programme (Oswep), fondi utilizzabili per assistere quelle società volontarie o meno per l'assistenza agli studenti. Dal 1963 il nuovo London Overseas Students Centre del Council provvede ad una larga serie di facilitazioni sociali ed educative di una popolazione di circa 5.000 studenti.

adottati specialmente per accelerare l'apprendimento della lingua da parte di specializzati e di professionisti qualificati (ingegneri, medici).

Allo scopo di soddisfare il crescente bisogno di insegnanti idonei, sperimentati e qualificati, è stata incrementata la istituzione, presso le università, di centri per la preparazione di istruttori di insegnanti e di istruttori di istruttori all'estero come anche l'istituzione di corsi per l'addestramento di esperti stranieri ⁷³.

La collaborazione con i ministeri dell'educazione per l'insegnamento dell'inglese è compito di una speciale staff di specialisti, il Centre for Curriculum Renewall and Educational Development Overseas (Credo). Ogni anno circa 250 insegnanti inglesi di lingua vengono destinati ad università straniere oppure, in qualità di istruttori di insegnanti, nei colleges e nelle scuole.

Il Voluntary Service Oversea e altre organizzazioni analoghe hanno in comune con il Council il fine di incrementare la comprensione fra i vari paesi attraverso una azione di assistenza pratica. Alle esigenze di queste organizzazioni il Council provvede con più di 1.300 giovani volontari che servono per un anno, o anche più (specialmente come insegnanti ma anche per altre specializzazioni) nei paesi in via di sviluppo.

Per soddisfare alle domande di libri inglesi e di periodici, il Council gestisce e rifornisce circa 200 biblioteche circolanti e di consultazione all'estero, che vanno da poche e piccole collezioni a complessi di più di 50.000 volumi, destinate più che altro a studenti, insegnanti e professionisti.

Altro tipo di pubblicità ai libri e ai periodici inglesi è costituito dalle annuali mostre all'estero, sia generali che specializzate ⁷⁴.

⁷³ Al riguardo il Council dispone di un English Teaching Information Centre in Londra che raccoglie e distribuisce informazioni sui metodi di insegnamento dell'inglese e le ricerche relative. Sempre a cura del Council sono in atto esperimenti per l'insegnamento dell'inglese alla televisione e la produzione dei films relativi, in collaborazione con la Bbc.

⁷⁴ Gli organi di stampa per l'aggiornamento bibliografico sono numerosi: il « British Book Mens », che recensisce ogni mese 250 novità; il « Writers and Their Work », cenni di monografie sui principali autori inglesi; « Higher Education in United Kingdom », un manuale per studenti stranieri pubblicato ogni due anni congiuntamente dalla Association of Commonwealth Universities; le « English Teaching Information Centre Publications »; lo « English Teaching Information », pubblicato tre volte all'anno dalla Oxford University Press in associazione con il Council; il « British Medical Bulletin », quadrimestrale; il « British Medical Book », mensile; « Scientific and Learned Societies of Great Britain », biennale; « Scientific Research in Britain Universities and Colleges », pubblicata annualmente dallo H. M. Stationery Office.

Una esposizione sistematica della storia del British Council (Home Division) e della sua attività attuale, è costituita rispettivamente dai due articoli: *The Council in Britain: the Origins and Work of Home Division*, in « The British Council Annual Report 1966-67 », Londra; *What is the British Council? With a Foreword by the Chairman*, in « The British Council Annual Report 1965-66 », Londra.

come conclusione

L'esperienza di politica culturale francese e quella inglese presentano, come si è visto, profonde differenze tra di loro e ambedue sono poi di un genere diverso rispetto alla esperienza delle grandi potenze per le quali l'autonoma espansione culturale, la politica culturale propriamente detta, la propaganda politica e la penetrazione industriale si intrecciano assai profondamente.

Si tratta di un discorso che si potrà in qualche modo riprendere dopo aver esaminato la politica culturale dell'Italia.

centri euratom ed università europea

di cesare merlini

386

Il problema della ricerca ha investito l'università scientifica europea in un momento di grave crisi delle sue strutture. Dotata di mezzi insufficienti, divisa in mille settori dominati dai cattedratici e senza quasi contatti reciproci, imputata di incapacità nella preparazione dei quadri tecnici necessari all'attuale ritmo di sviluppo, tagliata fuori dalla grande ricerca moderna fatta di lavoro collettivo e di costose attrezzature, essa è stata travolta dal rapido incremento del numero degli studenti.

Quel poco di ricerca che viene in questi tempi compiuto da quadri universitari è quasi sempre ripartito in una moltitudine di piccole iniziative locali, di troppo piccola dimensione e di troppo semplice attrezzatura per essere produttive, oppure affidato a una collaborazione disorganica di singole persone con centri di ricerca esterni, dalla quale l'università non può trarre che ben poco.

L'università non dispone di quei grandi servizi, come calcolo e documentazione, e di quelle grandi attrezzature che sono necessarie alla ricerca fondamentale e alla ricerca applicata a medio termine, non meno che alla ricerca applicata a breve termine e allo sviluppo.

Eppure nella fase presente di profonda trasformazione, soprattutto in Francia ed in Italia, ma anche altrove, verrà istituita una differenziazione dei titoli conferiti, l'ultimo dei quali, dottorato o terzo ciclo, dovrebbe avere carattere preminentemente scientifico e pertanto presupporre l'attrezzatura necessaria alla preparazione, allo studio e alla sperimentazione.

La Comunità Europea ha dedicato qualche interessamento all'università in conseguenza dell'articolo 9 del trattato istitutivo dell'Eura-

tom¹. Si è via via venuto delineando il progetto di una sede universitaria, d'orientamento prevalentemente umanistico, da costruirsi presso Firenze, della quale, per lo scarso interessamento degli altri, l'Italia si sarebbe assunto il carico finanziario quasi totale. Un progetto di legge fu deposto al Parlamento italiano e un terreno fu acquistato. Malgrado queste premesse, la cosa è ferma, al momento in cui sono redatte queste note.

Le travagliate vicende di questo progetto², che pomposamente è definito Università europea, non sono solo un'ennesima prova di scarso spirito comunitario o un aspetto della crisi dell'Euratom, ma anche il riflesso di un'impostazione sbagliata. È infatti almeno sorprendente che nel quadro di una Comunità che investe uno specifico e limitato settore tecnologico e scientifico venga proposto un Istituto universitario a carattere prevalentemente umanistico; inoltre sembra poco opportuno concentrare lo sforzo su di un solo stabilimento universitario, per di più nello stesso paese dove si trova il maggior centro di ricerca comunitario (essendo tuttavia da questo inspiegabilmente lontano e scollegato).

Il discorso sull'università europea andrebbe ripreso da capo e con criteri nuovi: in particolare conviene che esso sia riferito: a - alle università esistenti in Europa e non ad uno specifico Istituto tanto più se questo è ancora da costruire; b - alle materie tecnico-scientifiche dove la comunità del linguaggio, l'integrazione di fatto delle conoscenze e l'esigenza di equiparare i titoli si fanno maggiormente sentire.

Ponendo quindi mente a un possibile punto di incontro fra queste due esigenze (quella di dotare l'istruzione superiore, almeno scientifica, di una conveniente attrezzatura di ricerca e quella di costituire un legame fra vari istituti universitari, cioè un primo embrione di vera università europea) e volendo costruire, almeno in un primo tempo, sul disponibile, si è rivolta l'attenzione al Centro comune di ricerche delle Comunità europee, una volta dell'Euratom.

Esso rappresenta un esempio unico di grande struttura, fra le maggiori in Europa, avente: 1 - organizzazione direttiva e amministrativa a livello europeo; 2 - esperienza eccezionale di lavoro per équipes plurinazionali e di alto valore scientifico; 3 - disponibilità di laboratori in vari paesi del continente; 4 - attrezzatura dei laboratori stessi per molti campi scientifici, anche se con evidente prevalenza del settore nucleare; 5 - disponibilità di servizi di calcolo e documentazione ad altissimo livello internazionale.

Non si pretende qui ovviamente di proporre una via di uscita alla complessa questione dell'Euratom, la cui soluzione richiede scelte pret-

¹ L'articolo recita al 2° capoverso: «Sarà creato un istituto a livello universitario le cui modalità di funzionamento saranno fissate dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione».

² Per un dettagliato esame di esse si rimanda a «L'università europea», Documentazione IAI, n. 13, Roma.

tamente politiche in materia di tecnologia, industria ed energia. È tuttavia probabile³ che una parte delle capacità del Ccr siano destinate a compiti non nucleari e alcune addirittura resteranno forse senza destinazione; si renderà pertanto necessaria la conversione di una parte del personale, per la quale sarebbe allora particolarmente opportuno l'appoggio di una struttura di insegnamento.

Il punto centrale del problema mi sembra dunque consistere nel realizzare una formula di collaborazione fra questo Centro di ricerca e la università scientifiche europee, fondandosi su esperienze del genere già realizzate altrove, tenendo però conto delle specifiche esigenze del caso.

il centro comune di ricerche

388

Il Centro comune di ricerche è stato costituito ai sensi dell'art. 8 (Cap. I) del Trattato di Roma, istitutivo della Comunità europea dell'energia atomica, per il quale gli vengono assegnate le seguenti funzioni: a - assicurare l'esecuzione dei programmi di ricerche assegnatigli dalla Commissione; b - stabilire una terminologia nucleare comune e degli standard nucleari; c - organizzare un ufficio centrale di misure nucleari.

Il funzionamento del Centro è previsto nell'ambito del programma di ricerca e di insegnamento della Comunità. Il programma deve essere deliberato all'unanimità dal Consiglio su proposta della Commissione (art. 7).

Il Ccr comprende quattro stabilimenti. Due hanno competenza generale e sono situati rispettivamente a Ispra (Italia) e a Petten (Olanda): essi svolgono ricerche di vario genere e differenziate nel tempo. La principale attività del Centro di Ispra è finora consistita nell'appoggio allo sviluppo di un reattore nucleare a uranio naturale, moderato con acqua pesante e refrigerato con liquido organico (Orgel). Gli altri due stabilimenti hanno ciascuno un compito specifico che risulta chiaramente dal loro nome: si tratta dell'Ufficio centrale di misure nucleari, installato a Geel (Belgio) e dell'Istituto europeo dei transuranici di Karlsruhe (Germania).

Alla fine di Novembre 1968 il Ccr risultava avere il seguente

³ Al momento in cui sono stese queste righe, non è ancora noto il testo delle proposte che il gruppo Prest ha rimesso alla Commissione nel marzo scorso (con risoluzione del Consiglio dei Ministri del 31 dicembre 1967 è stato costituito un gruppo di esperti nazionali, presieduto dal francese Maréchal, con l'incarico di presentare proposte di collaborazione in alcuni campi di ricerca tecnologica, considerati prioritari in Europa. I campi sono: metallurgia, informatica, nuovi mezzi di trasporto, meteorologia, oceanografia, deterioramento dell'ambiente, telecomunicazioni. In seguito a divergenze fra gli stati membri sulla partecipazione della Gran Bretagna alle discussioni, i lavori furono bloccati agli inizi del '68; la ricerca di una soluzione di compromesso ha richiesto circa un anno)..

organico: Ispra, 1.609 funzionari (434 laureati); Petten, 205 funzionari; Karlsruhe, 216 funzionari; Geel, 166 funzionari; per un totale di 2.196 funzionari, che sale a 2.727 a carico del bilancio dei programmi di ricerca e insegnamento, se si tien conto di tutto il personale tecnico ed amministrativo. A questo numero è da aggiungere il personale a vario titolo impiegato negli stabilimenti oltre all'organico ufficiale, che soltanto per Ispra ammonta a circa 400 unità.

Nel 1967 le spese di funzionamento del Ccr (investimenti quindi esclusi) ammontarono a circa 30 milioni di unità di conto, cioè circa 20 miliardi di lire.

L'organizzazione attuale del Ccr prevede una direzione generale (Dir. XV) a Bruxelles, responsabile di fronte alla Commissione dell'esecuzione dei programmi di ricerca, e prevede altresì dei direttori presso gli stabilimenti, responsabili della loro amministrazione pure davanti alla Commissione. L'organizzazione dei servizi della Commissione prevede inoltre una direzione generale della ricerca e della tecnologia (Dir. XII).

389

L'attrezzatura del Ccr è di notevole portata e varietà, e non si può qui accennare ad essa che per sommi capi.

Lo stabilimento di Ispra comprende, oltre le strutture scientifiche classiche e un adeguato supporto di infrastrutture, installazioni particolari come il laboratorio di scambi termici e la « hall » di tecnologia, nonché grandi strumenti come: reattore Ispra 1, potenza 5 MW; reattore Eco (esperienza critica di grande versatilità); reattore Essor (per prova elementi combustibili e componenti); due grandi calcolatori elettronici (Ibm 360/65 e 7090); un laboratorio di media attività comprendente una cella da 10.000 curie e 18 celle per prove meccaniche e fisiche da 200 curie, e infine un acceleratore Van de Graaf da 2 MW.

Il centro comprende inoltre laboratori bene attrezzati per ricerche di metallurgia, fisica-chimica, chimica convenzionale e calda, biologia, conversione diretta.

Lo stabilimento di Petten esercisce un reattore da alto flusso per prove su materiali, coordina le ricerche nel settore dei reattori a gas ad alta temperatura ed effettua studi su alcuni materiali, come la grafite.

Lo stabilimento di Geel effettua studi di metrologia, prevalentemente nucleare (conservazione, perfezionamento e distribuzione campioni; misure di precisione). Dispone di un acceleratore Van de Graaf, un acceleratore lineare e laboratori di fisica, chimica ed elettronica.

Lo stabilimento di Karlsruhe, conduce studi fondamentali sugli elementi transuranici, con particolare riferimento al plutonio, e sulle loro applicazioni industriali. Dispone di un vasto complesso di laboratori, dotato di tutte le attrezzature necessarie per manipolare sostanze fortemente radioattive (celle calde) oltre a un padiglione di tecnologia e ai laboratori di fisica, chimica, metallurgia e ceramica.

La collaborazione fra il Ccr e l'università è prevista nei programmi di attività, anche se in misura finanziaria minima, e specifici uffici a non alto livello, sono incaricati di questo settore. Tuttavia gran parte di essa sfugge a tali uffici ed è affidata ad iniziative ed a contatti personali, che comunque non hanno mai interessato le università come complesso, bensì singoli cattedratici e ricercatori.

università e centri di ricerca

Esempi di collaborazione fra università e centri di ricerca non mancano. Voglio però qui considerare solo i casi in cui la collaborazione è istituzionalizzata in forme organizzativamente e finanziariamente vincolanti sia da una parte per il centro di ricerca sia dall'altra per la sede universitaria. Forme del genere praticamente non esistono in Europa; non mi si rimprovererà quindi la poca originalità, se considererò un esempio americano. Del resto se è eccessivo e criticabile il riferimento regolare al modello statunitense ogni volta che si parla di ricerca, questo riferimento mi pare più giustificato in sede organizzativa che in sede economica (anche se, ovviamente, le due vanno di conserva).

Prendiamo pertanto ad esempio due dei tre centri federali per la ricerca nucleare: l'Argonne National Laboratory e il Brookhaven National Laboratory⁴. Il primo è gestito (« operated ») dall'Università di Chicago, il secondo dalla Associated Universities Inc., associazione educativa senza scopo di lucro, fondata da nove università⁵.

La « gestione » da parte di un'università o di un gruppo di università stabilisce in realtà un rapporto più amministrativo che didattico e scientifico, soprattutto per il caso di Argonne. Infatti un comitato incaricato verso i primi anni cinquanta di esaminare le relazioni fra questo centro di ricerca e le sedi universitarie dell'Illinois e degli stati circostanti, riferiva nel proprio rapporto conclusivo⁶ « che (tali relazioni) erano troppo scarse e che il programma di cooperazione poteva essere migliorato con mutuo impegno ». Mi soffermerò particolarmente su questo rapporto e sulle conseguenze che esso ha avuto, dato l'interesse che esso presenta ai fini di questo studio.

Le conclusioni del comitato in questione proseguono rilevando che « il Centro adempirebbe meglio alla sua funzione se prevalesse un'atmosfera più accademica, con maggiore importanza per i pro-

⁴ Il terzo centro nucleare federale americano, l'Oak Ridge National Laboratory, è gestito dalla Union Carbide, cioè un'impresa privata. Questa differenziazione va ricercata nella maggiore mole di ricerca « classificata » che svolge questo centro.

⁵ Columbia, Cornell, Harvard, John Hopkins, Massachusetts Institute of Technology, Princeton, Pennsylvania, Rochester e Yale.

⁶ *Report of the Ad Hoc Committee on Relationship between Argonne National Laboratory and the University Communities.*

grammi didattici e scientifici più strettamente collegati con le attività universitarie ». Quindi « un efficiente programma delle istituzioni partecipanti (università, *n.d.r.*) è considerato vitale per una efficace conduzione di Argonne ».

I rimedi proposti sono di tre ordini:

1 - per quanto riguarda il centro, si auspica che l'attività venga svolta nei tre campi, didattica, ricerca e sviluppo, e che per ognuno di essi venga creato un « posto di coordinamento a livello di vicedirettore »;

2 - per quanto riguarda le università, si auspica la creazione di un « full-time staff » responsabile verso di esse, per « amministrare un programma chiaro ed efficace per l'organizzazione (...), coordinare le relazioni fra il Centro e le istituzioni (...) e precisamente (...) comprendere: incarichi e visite del personale delle istituzioni al Centro e viceversa, lavori di tesi, speciali programmi didattici e di ricerca, seminari e convegni, impiego dei servizi del Centro ... »;

3 - infine si richiede un organo di collegamento ad alto livello nella forma di un Policy Advisory Board, che si riunisca periodicamente.

Le istituzioni partecipanti sono riunite in un'organizzazione detta « Associated Midwest Universities » (Amu), il cui statuto⁷ prevede la partecipazione di quelle « istituzioni di istruzione » che ne facciano richiesta e che dimostrino interesse per la ricerca scientifica fondamentale, offrendo programmi di ricerca di buona qualità ai laureati, con possibilità di dottorato, in almeno due dei seguenti cinque campi generali: scienze biologiche, chimica, ingegneria, matematica e fisica. La quota di associazione è di 1000 dollari all'anno, con facoltà di ritirarsi.

Gli istituti universitari e di ricerca partecipanti all'Amu erano 34 nel 1965⁸.

La loro collaborazione con Argonne si è svolta principalmente nel settore nucleare e di ingegneria convenzionale applicata ai reattori nucleari. I principali capitoli dell'attività realizzata in Argonne dalle Amu sono: 1 - borse (« fellowship ») sia predottoriali (finanziate dalla

⁷ Associated Midwest Universities, *Articles of Incorporation and By-laws*, County of DuPage, Illinois, April 16, 1968. Revised May 10, 1966.

⁸ University of Arizona, Battelle Memorial Institute, Carnegie Institute of Technology, Case Institute of Technology, University of Chicago, University of Cincinnati, Illinois Institute of Technology, University of Illinois, Indiana University, Iowa State University, University of Iowa, Kansas State University, University of Kansas, Loyola University, Marquette University, Mayo Foundation, Michigan Technological University, Michigan State University, University of Michigan, University of Minnesota, University of Missouri, University of Nebraska, Northwestern University, University of Notre Dame, Ohio State University, Oklahoma State University, Pennsylvania State University, Purdue University, Saint Louis University, Washington University, Wayne State University, Western Reserve University, University of Wisconsin.

collaborazione Amu-Anl) sia postdottorali (finanziate dall'Atomic Energy Commission); 2 - congressi; 3 - impiego delle apparecchiature da parte di studenti; 4 - incarichi comuni (personale universitario, impiegato nel Centro); 5 - impiego dei calcolatori del Centro. Successivamente ha preso sviluppo anche l'attività comune nel settore biologico.

Intanto, ancora più recentemente, le Amu hanno trasformato la loro organizzazione formando la « Argonne Universities Association », con la stessa partecipazione. Questa nuova organizzazione ha assunto la direzione stessa di Argonne, pur continuando il centro ad essere amministrativamente gestito dall'Università di Chicago (come « operating contractor »).

una procedura per legare centri e università

392

Le università europee non godono della stessa autonomia finanziaria e non hanno lo stesso spirito di iniziativa che caratterizza gli istituti americani di cui abbiamo parlato nel capitolo precedente. Tuttavia esse dispongono, a livello di dipartimento o di facoltà o di accademia, di personalità giuridica; possono cioè stipulare contratti e aderire ad associazioni di carattere scientifico, pagando la quota relativa.

Varie università sono infatti associate « per il raggiungimento di fini comuni » in organizzazioni e centri di ricerca. Esistono anche associazioni internazionali con partecipazione di università europee, quali l'Association des universités de langue française, l'Association of Commonwealth Universities, l'International Federation of Catholic Universities, l'International Association of Universities⁹.

Assumo dunque che sia possibile costituire un'associazione delle università europee. Vediamo adesso se oltre alla possibilità, ve ne sarebbero anche l'opportunità e la volontà.

L'opportunità è riscontrabile nel fatto che difficilmente la collaborazione con il Ccr potrà essere condotta avanti senza una partecipazione attiva delle università che ad essa sono direttamente interessate¹⁰.

⁹ Quest'ultima, con sede a Parigi, raccoglie università di 94 paesi, svolge un « Joint Unesco-Iau Research Programme in Higher Education » in collaborazione con l'Unesco; dispone dei seguenti organi: General Conference, Administrative Board, International Universities Bureau, Permanent Secretariat.

¹⁰ Si potrebbe pensare a fare riferimento più che alle varie università agli stati membri della Comunità; a ciò si oppongono due considerazioni: a - dall'origine dei trattati comunitari i governi hanno giocato il ruolo di freno del progresso di integrazione ed hanno sempre valorizzato i particolarismi nazionali; b - il quadro rimarrebbe limitato ai sei paesi membri, fino a quando le istituzioni comunitarie non verranno allargate, mentre nulla osta a che un'associazione universitaria europea sia aperta a sedi fuori della Comunità.

È tuttavia dubbio che le università europee rivelino la volontà e lo spirito di iniziativa necessari alla proposta e all'avvio di questa associazione. Per questo è necessario un intervento esterno e questo può avvenire solo ad opera di un ente dotato istituzionalmente della funzione di iniziativa a livello europeo, cioè dalla Commissione. È probabile che le università europee, quelle scientifiche, o almeno alcune di esse, poste dinanzi alle possibilità che l'organizzazione e l'attrezzatura comunitaria offrono, trovino poi la capacità di proseguire.

Sarà opportuno in un primo tempo procedere alla formazione di un Comitato di iniziativa per una associazione europea delle università scientifiche, con lo scopo di: a - preparare entro un termine una formula associativa insieme realizzabile ed efficace; b - avviare subito la collaborazione con il Centro comune delle ricerche, presso gli stabilimenti di questo.

A formare il Comitato di iniziativa saranno invitate tutte le Università nelle quali esistono dei dipartimenti (o enti simili) interessati alla ricerca in alcuni principali campi scientifici. Se le adesioni saranno tanto numerose da rendere complesso il funzionamento del Comitato, questo potrà costituire nel proprio seno un Consiglio ristretto, per la gestione del fondo costituito mediante le quote e altri contributi. Il Comitato, o per esso il Consiglio, formerà un programma di attività di ricerca e di insegnamento che sia insieme di interesse per le università partecipanti e realizzabile nel quadro dell'attività e delle attrezzature del Ccr eventualmente proponendo degli inizi del lavoro scalati nel tempo. Esso dovrebbe nominare, per lo svolgimento di questo programma, un segretario centrale e dei coordinatori dell'attività universitaria presso gli stabilimenti del Ccr, scegliendoli fra il personale docente dell'università. Sarà opportuno che i coordinatori siano coadiuvati da consigli scientifici, costituiti sulla base dei campi di ricerca e insegnamento nei quali l'attività sarà ripartita e aperti a tutti i docenti e ricercatori interessati delle università partecipanti.

Per quanto concerne le linee di comunicazione fra l'organizzazione associativa universitaria e quella comunitaria, premesso che l'Associazione, una volta costituita, sarà in qualche modo riconosciuta dalla Commissione, appare necessario che esse avvengano a tre livelli:

a - fra il Comitato (o per esso il Consiglio) da una parte e la Commissione dall'altra, eventualmente per il tramite del Comitato scientifico e tecnico della Comunità, la cui composizione dovrebbe essere riveduta. A questo primo livello verranno dunque formulate le linee conduttrici dell'attività di ricerca e insegnamento da svolgere presso gli stabilimenti del Ccr in collaborazione con l'università, e sulla base di proposte preparate presso gli stabilimenti come vedremo in seguito;

b - fra il segretario centrale e il responsabile della direzione generale competente, per la programmazione, l'organizzazione ammini-

strativa e lo smistamento alle varie sedi delle linee suddette da una parte; e dall'altra per l'armonizzazione e la trasmissione al livello superiore delle proposte degli stabilimenti;

c - fra i coordinatori e i direttori di centro, per l'organizzazione e la realizzazione di proposte di ricerca e insegnamento e per la preparazione di proposte da presentare, attraverso la segreteria e la direzione generale, rispettivamente al Comitato (o al Consiglio) e all'organo comunitario competente.

Per una migliore funzionalità la sede della segreteria dovrebbe essere situata nella stessa città dove hanno sede le Comunità, eventualmente in locali da questa messi a disposizione. La sede degli Uffici di collegamento negli stabilimenti del Ccr sarà situata ovviamente all'interno di essi.

Per quanto riguarda la formazione del bilancio, si potrebbero seguire i criteri seguenti:

394

a - Personale. Come abbiamo detto, il segretario e i coordinatori sono costituiti da personale universitario, pertanto a carico dell'organizzazione universitaria. Gli staff relativi a questi uffici potrebbero essere, almeno in un primo tempo, messi a disposizione della Comunità.

b - Gestione. La gestione amministrativa degli uffici sopra detti sarà a carico delle università partecipanti. Si farà fronte a queste spese mediante le quote annuali, un anticipo delle quali dovrà essere versato fin dalla costituzione del Comitato d'iniziativa.

c - Attività didattica e scientifica. Verrà definito un programma comune fra l'organizzazione universitaria e il Ccr comprendente le varie attività da svolgersi presso gli stabilimenti, programma alla cui copertura provvederanno sia le università partecipanti, in misura proporzionata alla partecipazione, sia le Comunità; i contributi di entrambe le parti avverranno sia in denaro, sia in personale (ricercatori, insegnanti, studenti, tecnici, amministrativi) e sia in attrezzature e servizi. Il Consiglio dei ministri dovrà accettare un aumento sostanziale del capitale del bilancio del Ccr che è destinato a questo scopo.

Il programma comune può a sua volta accordarsi con enti nazionali, industrie private, istituti tecnologici e di ricerca pubblici e privati, allo scopo di svolgere specifici capitoli di attività attraverso mutuo contributo eventualmente da definirsi mediante contratto.

Gli uffici di collegamento presso gli stabilimenti del Ccr non dovranno dividersi in un senso nazionale, ma piuttosto assumere fin dall'inizio una o più caratterizzazioni scientifiche interdisciplinari, onde impedire i doppioni e coprire meglio i campi di attività: per es. trasformazioni di energia, cibernetica e informatica, metrologia, materiali e superfici, trasporti e comunicazioni, ecc.

Per quanto riguarda i tipi di attività da svolgere nel quadro dei programmi di ricerca definiti, possiamo elencare i seguenti:

a - borse di studio per ricerca. Saranno borse a tre livelli: per tesi di laurea, per tesi di dottorato e per specifiche ricerche di contratto o libere.

b - corsi di perfezionamento o di aggiornamento annuali, semestrali, estivi. Il personale insegnante sarà fornito sia dalle università che dal Ccr. Gli ascoltatori potranno essere mandati sia dalle università, sia dal Ccr (aggiornamento o conversione di ricercatori e tecnici) e sia infine da enti esterni interessati.

c - seminari, simposi e congressi.

Allo scopo di avviare una procedura di realizzazione è necessario, come detto sopra, che un'iniziativa venga presa a livello della Commissione. Da un primo esame appare che la via più opportuna è quella di convocare al più presto a Bruxelles i rappresentanti delle università europee per una riunione di informazione, in cui si presentino le Comunità, la struttura e le attrezzature del Ccr (la riunione potrebbe essere seguita da visite) e si proponga la collaborazione di questo con le università. A questa riunione dovrebbero essere invitate tutte le università, i collegi e le scuole tecniche a livello universitario, che dispongano di facoltà o dipartimenti di Scienze, matematica, fisica, chimica, biologia e ingegneria (eventualmente anche agricoltura). Queste risulterebbero essere circa un centinaio nei sei paesi membri; si dovranno tuttavia invitare anche altre istituzioni universitarie, in particolare quelle inglesi.

In occasione della riunione di informazione potrebbe essere costituito il Comitato di iniziativa per un'Associazione europea delle università scientifiche.

possibili sviluppi successivi

L'organizzazione di collaborazione fra il Ccr e l'università che è stata qui proposta è molto elastica e dovrebbe essere soggetta a variazioni sia per consentire quegli adattamenti che la pratica attuazione via via suggerirà, sia per poter essere successivamente sviluppato in qualche cosa di rispondente alle esigenze segnalate all'inizio; cioè la necessità di una struttura europea di appoggio per la ricerca di base e di unire in qualche modo ad essa le università. In tale prospettiva questa organizzazione può soddisfare solo parzialmente e inizialmente.

È necessario pertanto prevedere a determinate scadenze delle fasi di sviluppo.

Ricordo ancora che: 1 - il Comitato di iniziativa dovrebbe venir costituito subito; 2 - entro breve tempo, diciamo circa sei mesi, le forme collaborative (segretariato, coordinatori, uffici di collegamento, ecc.) sarebbero pure costituite; 3 - entro altri sei mesi dovrebbero essere pronti gli statuti e pertanto costituita ufficialmente l'Associazione delle università scientifiche.

Nel tempo che segue, durante il quale la collaborazione dimostrerà la sua efficacia ed eventualmente richiederà dei mutamenti, potrà essere messa in atto una radicale trasformazione del Centro comune delle ricerche, onde farne una grande organizzazione di ricerca fondamentale e applicata a livello europeo, dotata insieme di quella autonomia e quella responsabilità, che lo sviluppo della ricerca scientifica da una parte e l'intervento pubblico dall'altra richiedono.

Esso avrà lo scopo di costituire:

a - un centro di appoggio per l'università relativamente alla ricerca più complessa e alla preparazione più avanzata (dottorato);
b - un centro di ricerca in cui sviluppare programmi aventi utilità a medio ed a lungo termine, per i quali è più difficile ottenere l'impegno del settore privato e più facile trovare l'accordo internazionale;
c - un servizio di appoggio per la ricerca svolta in Europa a livello europeo o nazionale o locale, per iniziativa pubblica o privata (biblioteca con trattamento automatico, calcolo, biblioteca dei programmi di calcolo, campioni e misure, ecc.);
d - eventualmente anche un centro per lo svolgimento di ricerche minori su commissione o contratto di imprese pubbliche, industrie o gruppi di industrie.

A scopo indicativo, chiameremo Istituto europeo di alti studi tecnologici questo organismo di ricerca. Per la sua costituzione si possono immaginare due procedure.

La prima è eminentemente comunitaria, e prevede la trasformazione del Ccr in tale Istituto per via istituzionale, cioè per trattato. Questa procedura potrebbe cioè coincidere con la definizione del trattato di fusione delle tre Comunità, o con un protocollo aggiuntivo allo stesso. Il trattato, o il protocollo aggiuntivo, definirebbero ufficialmente gli organismi preposti all'Istituto e la posizione in essi dell'organizzazione cooperativa universitaria presso il centro europeo e i vari stabilimenti: pertanto esso andrebbe preparato con la partecipazione dell'Associazione europea delle università scientifiche.

Questa soluzione presuppone: a - una situazione di sviluppo del processo di integrazione comunitaria, con il mantenimento dell'autonomia e della iniziativa della Commissione ed un maggiore ruolo del Parlamento europeo; b - una precisa volontà di intraprendere qualcosa di efficace a livello europeo nel settore tecnologico; c - la disponibilità ad una apertura verso l'esterno, giacché una rigorosa limitazione a sei sarebbe mal tollerata dal settore universitario e renderebbe pertanto difficile la collaborazione.

La seconda soluzione si basa invece sulla stessa organizzazione di collaborazione. Gli organismi di questa verrebbero, gradualmente, e in un lasso di tempo definito (per es. tre anni), trasformati nell'Istituto con una organizzazione amministrativa e direttiva centrale e le varie sezioni presso gli stabilimenti. Queste non sarebbero nient'altro che lo sviluppo degli uffici di collegamento, dei quali manterrebbero

l'indirizzo scientifico interdisciplinare, essendo eventualmente divisi in dipartimenti corrispondentemente ai campi di ricerca e ai relativi consigli scientifici prima costituiti. Nel frattempo verrebbe definito un trattato internazionale (con le dovute caratteristiche istituzionali che facciano tesoro delle esperienze di collaborazione scientifica europea finora compiute), che preveda la costituzione e il finanziamento dell'Istituto.

L'Istituto prenderebbe in carico le attrezzature del Ccr, man mano che queste terminano di adempiere alle funzioni loro attribuite nel quadro dei programmi delle comunità.

Nuove sezioni potrebbero poi essere istituite presso Centri di ricerca, esistenti e da costituire « ad hoc », nei paesi dove non vi sono attualmente stabilimenti del Ccr, in particolare in Francia e in Inghilterra.

L'Istituto rimarrà pertanto intrinsecamente legato con le Università che sono alla sua origine, delle quali potrà comprendere alcuni dipartimenti, con possibilità di conferire un dottorato avente lo stesso valore nei paesi partecipanti. Traguado di non minore conto.

Direttore responsabile: Altiero Spinelli

Autorizzazione n. 3180 del Tribunale di Bologna in data 24 gennaio 1966

finito di stampare il 3 luglio 1969

presso l'Azzoguidi, Società tipografica Editoriale, Via Emilia Ponente 421 b, Bologna Italy

Istituto Affari Internazionali

LA POLITICA ESTERA DELLA REPUBBLICA ITALIANA

a cura di Massimo Bonanni.

Chiunque abbia interesse per i problemi del mondo contemporaneo si rende ormai conto che la politica estera non può più essere considerata un'attività particolare e settoriale, dotata di proprie esigenze e di propri metodi affidati a un personale tecnicamente autonomo.

La politica internazionale coincide oggi con il destino dell'uomo: coincide con la sua sopravvivenza anzitutto, coincide con il mantenimento o meno della barriera tra i poveri e i privilegiati del nostro pianeta, coincide con la ricerca di nuove forme di libertà dei singoli e dei gruppi di fronte a problemi politici, economici e tecnici che esulano dalle possibilità di una azione svolta nell'ambito esclusivo della dimensione statale.

È dunque particolarmente urgente verificare in qual misura la società politica italiana del dopoguerra — e non solo gli uomini di governo ma i partiti e i quadri diplomatici e almeno alcuni gruppi intellettuali — abbia saputo prender atto di questa nuova realtà. I tre volumi ora pubblicati forniscono ampia, esauriente risposta a tale esigenza: al bilancio del passato si accompagna la riflessione del presente, la volontà di individuare gli imperativi, le difficoltà e le scadenze che attendono oggi il nostro paese e gli organismi in cui esso è inserito.

Così un gruppo di studiosi e di ricercatori ricostruisce le premesse della nostra politica estera nell'immediato dopoguerra, e rifà la storia delle due fondamentali scelte, atlantica ed europea. Altre voci affrontano i nuovi problemi posti dagli anni della distensione e della decolonizzazione: qui al metodo dell'indagine storica subentra l'analisi di tipo strutturale, che isola gli atteggiamenti chiave e individua i meccanismi decisionali attraverso cui si forma la politica estera del nostro paese. Infine, una particolare sezione è dedicata all'esame del contributo offerto dagli intellettuali italiani alla conoscenza dei problemi internazionali in mezzo ai quali l'Italia vive: il gran problema dei rapporti fra l'attività di studio e di ricerca e l'azione politica viene messo a fuoco in una luce particolare e ben concreta, che consente di indicare se non una soluzione ultima, certo una chiara direttiva su cui effettivamente operare.

Scritti e ricerche di: Roberto Aliboni; Domenico Bartoli; Giovanni Bechelloni; Alberto Benzoni; Massimo Bonanni; Gian Paolo Casadio; Franco Catalano; Basilio Ciaidea; Fabrizio De Benedetti; Mario Di Bartolomei; Giovanni Di Capua; Gianni Finocchiaro; Enzo Forcella; Giorgio Galli; Aldo Garosci; Guglielmo Negri; Bino Olivi; Pietro Quaroni; Elio Rogati; Umberto Segre; Stefano Silvestri; Altiero Spinelii; Alfonso Sterpellone; Rita Tobia.

Interventi di: Romolo Arena; Ugo Bartesaghi; Luigi Bellotti; Enrico Bonomi; Francesco Calogero; Giuseppe Caron; Leone Cattani; Ennio Ceccarini; Massimo Fichera; Alberto Folchi; Emanuele Gazzo; Orio

Giarini; Marcella Glisenti; Roberto Guiducci; Riccardo Luzzatto; Rodolfo Mosca; Marco Pannella; Nicolò Pignatelli; Mario Rollier; Umberto Serafini; Gianfranco Speranza; Giampaolo Tozzoli; Paolo Ungari; Maurizio Valenzi; Annibale Vasile.

1ª edizione 1967

Edizioni di comunità

collezione « Studi e ricerche di scienze sociali », 3 volumi di complessive pagine XXXIV-1074.
L. 10.000

Pubblicazioni dell'Istituto Affari Internazionali

La politica estera della Repubblica Italiana

(3 voll. - Pagine 1070) - Edizioni di Comunità - Milano - L. 10.000.

I quaderni

(collana di volumi edita dal Mulino)

L'America nel Vietnam

Atti dell'inchiesta della commissione senatoriale presieduta dal senatore Fulbright - Pagine 195 - L. 1.000.

Introduzione alla strategia

di A. Beaufre - Pagine 100 - L. 1.000.

La Nato nell'era della distensione

Saggi di Benzoni, Calchi Novati, Calogero La Malfa, Ceccarini - Pagine 159 - L. 1.000.

Per l'Europa

Atti del Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa. Prefazione di Jean Monnet - Pagine 119 - L. 1.000.

Investimenti attraverso l'Atlantico

di C. Layton - Pagine 180 - L. 1.500.

L'Europa e il sud del mondo

di G. Pennisi - Pagine 376 - L. 4.000.

Una politica agricola per l'Europa

di G. Casadio - Pagine 267 - L. 3.000.

La diplomazia della violenza

di T. S. Schelling - Pagine 268 - L. 3.000.

Il Mediterraneo: economia, politica, strategia

a cura di S. Silvestri - Pagine 310 - L. 3.000.

La riforma monetaria e il prezzo dell'oro

a cura di R. Hinshaw - Pagine 174 - L. 2.000.

Europa e Africa: per una politica di cooperazione

a cura di R. Aliboni - Pagine 160 - L. 2.000.

Documentazioni

(In offset)

1. L'Italia e la cooperazione scientifica internazionale

(Atti della tavola rotonda Iai del maggio 1966) - Pagine 119 - L. 1.000.

2. È inevitabile la proliferazione nucleare?

(Atti della tavola rotonda Iai del giugno 1966) - Esaurito.

3. Le relazioni economiche dell'Italia con i paesi europei ad economia di stato nelle prospettive della politica commerciale comune della Cee

(Atti del convegno Iai del 23-24 giugno 1966) - Pagine 96 - Esaurito.

4. La politica regionale della Cee

(Atti della tavola rotonda Iai del 1° aprile 1967) - Esaurito.

5. Le armi nucleari e la politica del disarmo

(Quattro lezioni di F. Calogero, A. Spinelli, F. Cavalletti, M. Pivetti) - Pagine 78 - L. 1.000.

- 6. Ricerca e sviluppo in Europa**
Documenti e discussioni - L. 3.000.
- 7. La politica commerciale della Cee**
(Atti della tavola rotonda lai del 29 aprile 1967) - Pagine 154 - L. 1.000.
- 8. La politica estera tra nazionalismo e sovranazionalità**
(Resoconto sommario del convegno lai dell'1 e 2 marzo 1968) - Pagine 80 - L. 500.
- 9. Rassegna Strategica 1967**
(dell'Istituto di Studi Strategici di Londra) - Pagine 103 - L. 1.000.
- 10. La fusione delle Comunità Europee**
(Atti del convegno lai del 9 e 10 febbraio 1968) - Pagine 230 - L. 2.000.
- 11. Rapporto sullo stato della ricerca scientifica in Italia**
(Ocse) - Pagine 190 - L. 1.000.
- 12. L'integrazione economica in Africa occidentale**
(Atti della tavola rotonda lai del 22 dicembre 1967) - Pagine 100 - L. 1.500.
- 13. L'Università Europea**
Documenti e discussioni - Pagine 111 - L. 1.000.
- 14. Les assemblées européennes**
a cura di A. Chiti Batelli - Pagine 153 - L. 1.500.
- 15. Evoluzione delle economie orientali e prospettive degli scambi est-ovest**
(Atti del Convegno lai del 21 e 22 giugno 1968) - Pagine 188 - L. 5.000.
- 16. Il trattato sulla non-proliferazione delle armi nucleari: problemi del negoziato di Ginevra**
Documenti e discussioni - Pagine 189 - L. 1.500.
- 17. La politica energetica della Cee**
(Atti del convegno lai del 25-26 ottobre 1968) - Pagine 124 - L. 2.000.
- 18. Preferenze e i paesi in via di sviluppo**
(Atti della tavola rotonda lai del 10 settembre 1968) - Pagine 73 - L. 1.000.
- 19. Effetti delle armi nucleari: rapporti di esperti al Segretario Generale dell'Onu**
Documenti e discussioni - Pagine 124 - L. 1.500.
- 20. Rassegna Strategica 1968**
(dell'Istituto di Studi strategici di Londra) - Pagine 130 - L. 1.000

Documenti di Lavoro (ciclostilati)

La Cee dopo Lussemburgo

a cura di R. Perlissich (gC-1, aprile 1966) - Pagine 13 - Esaurito.

L'adesione della Gran Bretagna alla Cee

a cura di R. Perlissich (gC-2, giugno 1966) - Pagine 14 - Esaurito.

L'Europa orientale tra Urss ed Europa Occidentale

a cura di G. Mombelli (gEE-1, giugno 1966) - Pagine 14 - Esaurito.

Rassegna di alcune posizioni di riforma della Nato

a cura di A. Benzoni (gA-2, novembre 1966) - Pagine 25 - Esaurito.

Il trattato di non-proliferazione

a cura di F. Calogero (gD-3B, marzo 1967) - Pagine 21 - Esaurito.

Le recenti trasformazioni dell'Alleanza Atlantica

a cura di A. Fazio (gA-3, marzo 1967) - Pagine 23 - Esaurito.

Lo stato di avanzamento della politica agricola della Cee: Il finanziamento
a cura di G. Casadio (gC-5, aprile 1967) - Pagine 76 - Esaurito.

Tentativi di integrazione e cooperazione regionale tra gli stati africani associati alla Cee

a cura di Roberto Aliboni e Alessandro Triulzi (gAS-3, giugno 1967) - Pagine 28 - Esaurito.

Conference on the German Problem in the Context of East-West Relations

(Summary of Discussion, gEE-2, ottobre 1967) - Pagine 10 - Esaurito.

Alcuni aspetti politici del rinnovo della Convenzione di Yaoundé

a cura di R. Aliboni (gAS-7) - Pagine 13 - Esaurito

La Germania e i rapporti Est-Ovest

a cura di Paolo Calzini (EE-2) - Pagine 20 - L. 150.

La politica italiana verso i paesi dell'Europa orientale

a cura di Antonio Armellini (EE-4) - Pagine 28 - L. 200.

Conferenza del Comitato delle 18 nazioni sul disarmo; 18.5.67 - 24.8.67

Sintesi delle sedute. Documenti.

a cura di F. Celletti (gD-7, dicembre 1967) - Pagine 28 - L. 200.

Conferenza del Comitato delle 18 nazioni sul disarmo; 29.8.67 - 16.11.67

Sintesi delle sedute. Documenti.

a cura di F. Celletti (gD-8, gennaio 1967) - Pagine 37 - L. 200.

L'Italia e l'associazione Cee-Sama

di A. Balboni (gAS-9, maggio 1968) - Pagine 11 - Esaurito

Le prospettive dell'attività finanziaria della Bei in previsione del rinnovo della convenzione di Yaoundé

di G. A. Sacco (gAS-8, maggio 1968) - Pagine 6 - Esaurito

The Granting of Tariff Preferences for Developing Countries

by G. Pennisi (gAS-10, september 1968) - Pagine 22 - Esaurito

Una politica per l'America latina

di B. Abbina (febbraio 1969) - Pagine 44 - Esaurito

America latina in crisi

di G. Leuzzi (febbraio 1969) - Pagine 24 - Esaurito

Il commercio estero dell'America latina

di V. Monaldi (febbraio 1969) - Pagine 25 - Esaurito

Iai informa

L'Iai pubblica il bollettino: **Iai informa** - dedicato alle attività e alle pubblicazioni dell'Istituto.

« Iai informa » viene per ora inviato gratuitamente a tutti coloro che ne fanno richiesta.

Per ottenere contrassegno le pubblicazioni dell'Istituto è sufficiente rinviare all'Iai la cartolina inserita in questo fascicolo indicando il tipo di documento desiderato o la sigla di classificazione. Il pagamento può essere fatto in francobolli o con le modalità previste per l'abbonamento allo Spettatore Internazionale. A richiesta si effettuano fotocopie delle pubblicazioni esaurite (Lire 90 a pagina).

Si possono ricevere tutte le pubblicazioni dell'Iai chiedendo di diventare « soci corrispondenti ». La quota annua è di Lire 20.000 (10.000 per i giovani al di sotto dei 25 anni e per gli studenti).

Journal of common market studies

Vol. VII No. 4

June 1969

CONTENTS

- Industrial Development and Integration of Underdeveloped Countries* Jorge Sakamoto
Turkey's Trade Prospects in the Common Market: An Exploratory Study Seymour S. Goodman
Regional Import Functions in New Zealand P. Hampton
UNCTAD's Research Programme on Trade Expansion, Economic Co-operation and Regional Integration among Developing Countries
Register of Current Research

Price 12s. 6d.

Annual Subscription 42s. net

Edited by UWE KITZINGER (Nuffield College, Oxford) and MIGUEL S. WIONCZEK (Centre for Latin-American Monetary Studies, Mexico City)

Assistant Editor: STANLEY HENIG, MP (Lancaster)

Published by BASIL BLACKWELL, Broad Street, Oxford.

THE CHINA QUARTERLY

An international journal for the study of China

April-June 1969

No. 38

- The Party in Chinese Communist Ideology* Stuart R. Schram
Land Reform in Kwangtung 1951-1953: Central Control and Localism Ezra Vogel
The Cultural Revolution and the Chinese Political System Tang Tsou
Revolution and Reaction in the Chinese Countryside: the Socialist Education Movement in Cultural Revolutionary Perspective Richard Baum
Party and the Law 1949-1959 Jerome Cohen
A Note on the Population of Communist China Robert M. Field
Quarterly Chronicle and Documentation - Book Reviews

Subscription rates

£3 or U.S. \$7.50

Students:

£2 or U.S. \$5.00

Subscription Office:

Research Publications Ltd.,
11 Nelson Road
London S.E. 10

Editorial Office:

24 Fitzroy Square
London W. 1.

Journal of Peace Research

A quarterly of scientific reports in the field of peace research, edited at the International Peace Research Institute, Oslo, by Johan Galtung, and published under the auspices of the International Peace Research Association, Groningen.

Contents No. 1, 1969

- | | |
|---|--|
| <i>Terry Nardin and
Neal E. Cutler:</i> | Reliability and Validity of Some Patterns of International Interaction in an Inter-nation Simulation |
| <i>R. T. Green and
G. Santori:</i> | A Cross Cultural Study of Hostility and Aggression |
| <i>Raymond F. Smith:</i> | On the Structure of Foreign News: A Comparison of the New York Times and the Indian White Papers |
| <i>Bruce M. Russett and
W. Curtis Lamb:</i> | Global Patterns of Diplomatic Exchange, 1963-64 |
| <i>Pirkko Niemälä et al.:</i> | Research Communication: A Study in Inter-group Perception Stereotypy |
| <i>Discussion:</i> | On Egil Fossum's 'On Rank Disequilibrium and Military Coups d'Etat' |

Book Notes

Subscriptions: U.S. \$6 per year, \$2 per issue.

UNIVERSITETSFORLAGET, Publishers to the Universities of Oslo & Bergen, P.O. Box 307, Blindern, Oslo 3, Norway - P.O. Box 142, Boston, Mass. 02113, USA.

ECONOMIA E LAVORO

n. 2 1969

Sommario

EDITORIALE

- Enzo Bartocci:* Zone salariali, evoluzione contrattuale e sviluppo del Mezzogiorno.

ARTICOLI

- Paolo Sylos Labini:* Produttori di ricchezze e produttori di servizi, classe operaia e classe media.
- Francesco Forte:* Classi economiche, classi sociali e quaternario.
- Bruno Ferrara:* A proposito di misura del risparmio.
- Franco Fiorelli:* Assetto territoriale e Mezzogiorno nella prospettiva '80.

NOTE CRITICHE

- Aldo Licastri:* Il fondo IMI-Ricerca Industriale ed una politica della ricerca scientifica.
- Pietro Cimmi:* La Confindustria e la contestazione.
- Gloria Pirzio:* Dibattito sul rapporto Donovan.
- Antonio De Angelis:* I tempi lunghi della riforma burocratica.

RECENSIONI

- Angelo Albanese:* Disciplina aziendale e relazioni industriali.

lo spettatore internazionale è in vendita presso le librerie ...

ABANO TERME

Abano Libri - Piazza Repubblica

ALBA

Zanoletti - Via Cavour, 5

ANCONA

Ideale Fagnani - Via Podesti, 1

AOSTA

Omnibus - Via Festaz, 59

BARI

Gius. Laterza - V. Sparano, 134

Milella - Corso Cavour, 64

BASSANO DEL GRAPPA

Al Castello - Via Matteotti, 36
Scrimin

BERGAMO

Bancarella - Via Tiraboschi, 55

Tarantola - Via Petrarca, 8

BOLOGNA

Feltrinelli - Piazza Ravennana

La Pavoniana - Galleria Cavour, 9

Minerva - Via Castiglione, 13

Novissima - Via Castiglione, 1

Parolini - Via Ugo Bassi, 14

Rizzoli - Via Rizzoli, 8

Zanichelli - P.zza Galvani, 1 H

BRINDISI

Pezzuto - Corso Garibaldi, 12

CAGLIARI

F.lli Dessì Di Mario - Corso V. Emanuele, 30

Il Nuraghe - Piazza Costituzione, 4

Murru Gesuino - Via Pergolesi, 16

CASSINO

Ciolfi - Via Napoli, 15

CATANIA

La Cultura - Piazza V. Emanuele, 9

Musumeci - Via Caronda, 20

Urzi - Via Etnea, 408

CAVA DEI TIRRENI

Rondinella - Corso Umberto I, 253

COMO

Meroni - Via Ballarini, 12

CREMONA

Del Convegno - Via Campi, 78

CROTONE

Minerva - Via Vittorio Veneto, 36

CUNEO

Stella Maris - Via Statuto, 6

FANO

Eredi Bazzani - Piazza XX Settembre, 26

Il Libro - Corso Matteotti, 134

Studio - Via Montevicchio

FIRENZE

Degli Alfani - Via degli Alfani, 84

Del Porcellino - P.za Mercato Nuovo, 6

Feltrinelli - Via Cavour, 12

L.E.F. - Via Ricasoli, 105

Marzocco - Via Martelli, 22 R

Seeber - Via Tornabuoni, 70 R

GENOVA

Athena - Via Bensa, 32 R

Di Stefano - Piazza Fontane Marose

Di Stefano - Via Ceccardi, 90

Fiandri - Via XX Settembre

Galleria del libro - Via Magliano, 30

Pacetti - Via Cesarea, 69

IVREA

Cossavella - Corso Cavour, 38

Pomo - Via Palestro, 70

JESI

Cattolica - Corso Matteotti, 42

L'AQUILA

Iapadre - Corso Federico II, 49

LATINA

Raimondo - Via E. di Savoia, 6

LIVORNO

Fiorenza - Via Madonna, 31

MANTOVA

Greco - Via Princ. Amedeo, 26

MASSA

Gasparini - Viale E. Chiesa (Galleria)

MERANO/MERAN

Athesia - Via Portici, 186

Tulissi - Piazza Teatro

MESSINA

Ospe - Via Cairoli, Isol. 221

MILANO

Algani - Piazza della Scala
 Alla Porta Romana - Corso Porta Romana, 51
 Boccaccio - Via Boccaccio, 4
 Casiroli - C.so V. Emanuele, 1
 Cella - C.so Porta Vittoria, 46
 Corsia dei Servi - Piazza San Carlo, 1
 Brera - Via Brera, 23
 Ecumenica - Stazione M. M. S. Babila
 Feltrinelli - Via Manzoni, 12
 Il Trittico - Galleria Borella, 1
 Einaudi - Via Manzoni, 40
 La Tramite - Corso Lodi, 3
 Edicola Leonardi - P.za Duomo (Lato sinistro Gall. V. Emanuele)
 Aldo Martello - Piazza del Liberty
 Milano Libri - Via G. Verdi, 2
 Rizzoli - Gall. V. Emanuele
 San Babila - C.so Monforte, 2
 Tarantola - Via Maravigli, 10

MODENA

Muratori - Via Emilia, 289

NAPOLI

Guida Alfredo - Via Port'Alba, 20
 Guida Mario - P.za Martiri, 70
 Leonardo - Via Merliani, 118
 Macchiaroli - Via Carducci, 57
 Minerva - Via Ponte di Tappia, 5

PADOVA

Liviana - Via Roma, 52

PALERMO

Lo Cicero - Piazza Castelnuovo, 3
 S. F. Flaccovio - Via R. Settimo, 37

PARMA

Battei - Via Cavour, 9
 Belledi - Via D'Azeglio, 116
 Pellacini - Via Cavour, 1

PESARO

Malipiero - C.so XI Settembre, 61
 Semprucci

PISA

Vallerini S. - Lungarno Pacinotti, 10

PISTOIA

Milani - Via Orafi, 72

RAVENNA

Longo - Via Diaz, 39

REGGIO EMILIA

Del Teatro - Via Crispi, 6
 Rinascita - Via Squadroni, 14
 Sironi e Davoli - Via Farini, 1

ROMA

Adriani - Via Tritone, 194
 Ai Dioscuri - Via del Corso, 292
 Babuino - Via del Babuino, 143
 Condotti - Via Condotti, 64
 Doniselli - Via Appia Nuova, 27
 Feltrinelli - V. del Babuino, 39
 Forense - Via Marianna Dionigi, 22
 Giulio Cesare - Viale G. Cesare, 51
 Micozzi - Via G. Ferrari, 39
 Paesi Nuovi - Via Aurora, 85
 Paravia - P.za SS. Apostoli, 59
 Quattro Fontane - Via IV Fontane, 20
 Rinascita - Via Bott. Oscure, 1
 Rizzoli - Largo Chigi, 15
 Signorelli - Via del Corso, 260
 Trevi - P.za Poli, 46

ROVERETO

Pezcoller - P.za C. Battisti

ROVIGO

Vanzan - P.za V. Emanuele, 33

SAVONA

Dello Studente - Via Sormano, 9
 Maucci G. B. - Via P. Boselli, 8
 Maucci - Via Paleocapa, 61

S. DONA DI PIAVE

Manzoni - Via Trentin, 110

SULMONA

Colaprete - P.za XX Settembre

TARANTO

Cav. Egidio - Via di Palma, 8

TERNI

Bellicci - Via Pacinotti, 1

TORINO

Arethusa - Via Po, 2
 Books' Store - Via Sant'Otavio, 8
 Casanova - Via C. Battisti, 7
 De Matteis - Via Sacchi, 44
 Druetto - P.za C.L.N. 227
 Gallione - Corso V. Emanuele, 67
 Hellas - Via Bertola, 6
 Levrotto e Bella - Corso V. Emanuele, 28
 Minetti - Via Giolitti, 3
 Moderna - Via XX Settembre, 17
 Moine - Corso Siccaldi, 17
 Paravia - C.so Garibaldi, 23
 Petrini - Via Pietro Micca, 22
 Stampatori - V. Stampatori, 21
 Treves - Via S. Teresa, 6
 Vasques - Via Arsenale, 14

TRENTO

Disertori - Via Diaz, 11

TRIESTE

Borsatti - Via Dante, 14
 Cappelli - Corso Italia, 12
 Eugenio Parovel - Via della Borsa, 15

URBINO

La Goliardica - Piazza Rinascimento, 7
 Moderna - Via Puccinotti

VARESE

Pontiggia - C. Roma, 3

VENEZIA

Amici del libro - Calle delle Acque, 4992
 Il Fontego - S. Bartolomeo, 5361
 Tarantola - Campo S. Luca, 4268
 Toffolutti - Via SS. Giovanni e Paolo, 6358

VENEZIA-MESTRE

Galileo - Via Poerio, 11

VERCELLI

La Libreria di Palestro - C.so Libertà, 46

VERONA

Catullo - Via Roma, 7
 Ghelfi Barbato - Via Mazzini, 21

lo spettatore internazionale

Per venire incontro alle esigenze dei lettori si consigliano le seguenti modalità di abbonamento:

abbonamento in Italia

1. Il sistema di pagamento più semplice è quello di inviare in busta chiusa un assegno (non trasferibile), anche di conto corrente, intestato a « Lo Spettatore Internazionale » (00195 Roma, Viale Mazzini 88). È anche possibile inviare l'equivalente in francobolli. Accludere la cartolina inserita nel fascicolo.
2. Per chiedere l'invio contro assegno si può fare la richiesta per via telefonica o attraverso l'apposita cartolina inserita in ogni numero del fascicolo (spese postali L. 250).
3. Per il versamento sul conto corrente postale usare il modulo inserito nel fascicolo, indicando nella causale di versamento « Abbonamento Spettatore Internazionale ».
4. Ove si desiderasse ricevere una fattura, richiedere l'abbonamento direttamente all'editore « Il Mulino », C.P. 119, Via S. Stefano 6, 40100 Bologna.

abbonamento all'estero

1. Gli abbonamenti con richiesta di fattura vanno indirizzati direttamente all'editore « Il Mulino », C.P. 119, Via S. Stefano 6, 40100 Bologna.
2. La più semplice forma di pagamento è di inviare un assegno bancario intestato a « Lo Spettatore Internazionale ».
4. Altre forme possibili di pagamento sono il vaglia internazionale, il trasferimento tramite banca, e i coupons internazionali.

abbonamenti speciali

Chiunque voglia abbonarsi a tutte le pubblicazioni dell'Iai (Lo Spettatore Internazionale, libri, documenti) può chiedere di diventare socio corrispondente pagando una quota annua di lire 20.000 (sostenitore lire 50.000) o di lire 10.000 ove si tratti di studenti o di giovani di età inferiore ai 25 anni. Abbonamento triennale alla rivista: L. 7.000 (Italia); sconto del 10% (Esteri).

condizioni di abbonamento

	Italia	Europa	Altri paesi (via aerea)
EDIZIONE ITALIANA (6 numeri l'anno)	2.500	\$ 6 (Lit. 3.750)	\$10 (Lit. 6.250)
EDIZIONE INGLESE (2 numeri doppi l'anno)	2.700	\$ 5 (Lit. 3.125)	\$ 6 (Lit. 3.750)
LE DUE EDIZIONI	4.000	\$11 (Lit. 6.875)	\$16 (Lit. 10.000)



Società editrice il Mulino
Bologna

Prezzo Lire 500
