

OLTRE LA CORTINA DI FERRO. L'ICE E LA PROMOZIONE DEL COMMERCIO ESTERO CON I PAESI DELL'EST NEI PRIMI ANNI DELLA GUERRA FREDDA (1948 – 1954)

di Sara Nocentini*

1. Premessa

Dallo scorso anno il Rapporto ICE “L'Italia nell'economia internazionale” ospita una breve riflessione storica che consente di mettere in evidenza sia il ruolo centrale dell'Ice nella promozione degli scambi commerciali con l'estero, sia la preziosa documentazione conservata nel suo archivio storico.

Questo contributo si propone di ricostruire l'insieme delle azioni che l'Ice svolse per favorire il commercio con i Paesi dell'Europa dell'Est e con la Cina, tra il 1948 e il 1954.

2. Il contesto politico ed economico internazionale

Durante gli ultimi anni della seconda guerra mondiale si avviò a livello internazionale un intenso dibattito economico guidato dagli Stati Uniti, volto a definire le linee fondamentali in base alle quali ricostruire l'insieme delle relazioni economiche mondiali, in modo tale da poter garantire per il futuro non solo una pace duratura che scongiurasse gli orrori che dalla fine degli anni '30 avevano sconvolto il mondo, ma anche un maggiore e diffuso benessere¹.

Nell'ambito di queste riflessioni sia gli Stati Uniti che la Gran Bretagna non esclusero la possibilità di intensificare i rapporti commerciali con l'Unione Sovietica, che oltre ad essere loro alleata, mostrava le caratteristiche di un mercato ricco di potenzialità: possedeva materie prime industriali di cui le potenze occidentali avevano un crescente bisogno e una domanda che lasciava intravedere interessanti possibilità di espansione.

Fin dalla metà degli anni Trenta gli Stati Uniti avevano esteso all'Unione Sovietica gli accordi commerciali per le riduzioni tariffarie concordati con altri paesi con i cosiddetti Hull's Trade Agreements. Tali accordi erano stati annualmente rinnovati fino al 1942 e, sebbene riguardassero scambi di modeste dimensioni, rappresentavano un'interessante sperimentazione nei rapporti commerciali con un paese ad economia di stato².

Alle potenzialità economiche sovietiche si era interessata anche la Gran Bretagna, che vedeva nell'apertura di un vasto mercato per le proprie esportazioni una possibile soluzione agli squilibri strutturali della sua bilancia dei pagamenti. A tal fine Londra riteneva positivo offrire all'Unione Sovietica concrete rassicurazioni

* PhD Università degli Studi di Firenze, Université La Sorbonne Paris, IV.

¹ Per un quadro relativo alla ricostruzione postbellica e ai rapporti tra Stati Uniti e Europa Occidentale si vedano Milward A.S. (1984), *The Reconstruction of Western Europe*, Londra, Methuen; Hogan M.J. (1987), *The Marshall Plan. America, Britain and the Reconstruction of Western Europe, 1947-1952*, Cambridge University Press; Maier C.S. (2003), *Alla ricerca della stabilità*, Bologna, Il Mulino.

² Cfr. Ropes E. C. (1943), *American-Soviet Relations*, in «*Russian Review*», vol. 3, n. 1, pp. 89-94.

politiche circa la sistemazione postbellica, supponendo che questo potesse favorire una maggiore disponibilità ad incrementare i rapporti commerciali con l'Ovest³.

Nonostante gli auspici britannici, la sistemazione dei confini postbellici non attenuò i conflitti tra l'Unione Sovietica e l'Occidente che andarono sempre più intensificandosi. Alle mire crescenti dell'Unione Sovietica sull'Europa si contrappose, a partire dal 1947, la cosiddetta "dottrina Truman" o dottrina del contenimento, che si proponeva di ostacolare l'espansione sovietica nei territori e nelle forme in cui questa poteva manifestarsi.

Dal 1948, inoltre, il contrasto tra i due blocchi, che tendevano sempre più a consolidarsi al loro interno, si esplicitò non solo in termini politici, ma anche in campo economico e militare, con l'avvio del Piano Marshall e la nascita della Nato, da un lato, e la creazione del Comecon e la stipulazione del Patto di Varsavia, dall'altro⁴.

Da un punto di vista commerciale si ebbero conseguenze immediate. Sotto le pressioni di un Congresso sempre più insofferente rispetto alla generosità degli Stati Uniti nei confronti tanto degli alleati europei, quanto degli avversari sovietici, l'amministrazione Truman iniziò a porre vari vincoli volti a interrompere i propri rapporti commerciali con i paesi oltre la cortina di ferro e a tentare di coinvolgere gli alleati europei in una politica di embargo nei confronti dei paesi dell'Est.

L'organizzazione di un coordinamento della politica di controllo delle esportazioni verso Est venne affidata un gruppo informale, il Consultative Group, mentre le questioni tecniche vennero delegate ad un comitato segreto (il Coordinating Committee o CoCom) che a partire dall'inizio del 1950 si riunì a Parigi⁵. Fin dai primi incontri gli Stati Uniti trovarono una decisa resistenza da parte dei paesi europei che avevano con l'Europa orientale rapporti di scambio ben più consolidati di quelli sviluppati nel dopoguerra dagli Stati Uniti e che, soprattutto, facevano grande affidamento sulle ricche riserve di materie prime che i paesi oltre cortina potevano garantire in cambio di prodotti dell'industria, prevalentemente meccanica.

Solo il clima di emergenza internazionale che si accompagnò allo scoppio della guerra di Corea nel settembre 1950 permise agli Stati Uniti di trovare una maggiore disponibilità al dialogo da parte degli alleati, che giunsero a concordare una lista comune di prodotti la cui esportazione verso Est doveva essere limitata o vietata per motivi strategici.

Nonostante la formalizzazione di una lista nera delle esportazioni, la reale efficacia dei divieti imposti alle esportazioni verso Est rimase contenuta, spesso anche grazie alla complicità di una parte dell'amministrazione Truman, convinta che l'imposizione unilaterale da parte americana di un embargo verso l'Unione Sovietica e i suoi satelliti, sotto la minaccia della riduzione degli aiuti economici e militari, avrebbe contribuito a indebolire piuttosto che a rafforzare l'Alleanza Atlantica e quindi a rendere l'Occidente più vulnerabile nello scontro con l'Unione Sovietica.

³ Cfr. Public Record Office (PRO), Kew Garden, Londra, CAB 21/962, «Report of the Interdepartmental Committee on Post-War Trade with Russia», 1° dicembre 1943. Sui rapporti tra Unione Sovietica e gli altri alleati sulla fine della seconda guerra mondiale, cfr. Di Nolfo E., *Storia delle relazioni internazionali 1918-1999* (2000), Roma-Bari, Laterza, pp. 416-420 e 423-426.

⁴ Cfr. Suotou G-H. (2001), *La guerre de Cinquante Ans. Les relations Est-Ouest 1943-1990*, Parigi, Fayard, pp. 161-225.

⁵ Inizialmente i membri del Consultative Group e del CoCom erano: Belgio, Canada, Danimarca, Francia, Italia, Norvegia, Olanda, Regno Unito e Stati Uniti. In seguito parteciparono ai lavori anche la Repubblica Federale tedesca e il Portogallo (1951), il Giappone (1952), la Grecia e la Turchia (1953) e l'Australia (1989).

Dalla fine del 1953, la morte di Stalin e la conclusione della guerra di Corea consentirono di riaprire il dibattito tra gli Stati Uniti e i paesi dell'Europa Occidentale in merito ai divieti di esportazione verso Est e nel 1954, la nuova amministrazione Eisenhower acconsentì, sebbene non ancora nella misura auspicata dagli inglesi e dai francesi, ad una attenuazione dell'embargo verso il blocco orientale⁶.

3. Il commercio estero dell'Italia con l'Europa orientale e la Cina

I rapporti commerciali tra l'Italia e i paesi dell'Europa orientale si erano intensificati già negli anni Trenta. Infatti, l'imposizione delle sanzioni commerciali da parte della Società delle Nazioni in conseguenza dell'invasione italiana dell'Etiopia e i legami prima economici, poi anche politici, con la Germania, particolarmente influente verso Est già prima della guerra, avevano contribuito, seppur in un contesto di scambi internazionali assai ridotti, a rafforzare i flussi di scambio tra l'Italia e i paesi dell'Europa dell'Est.

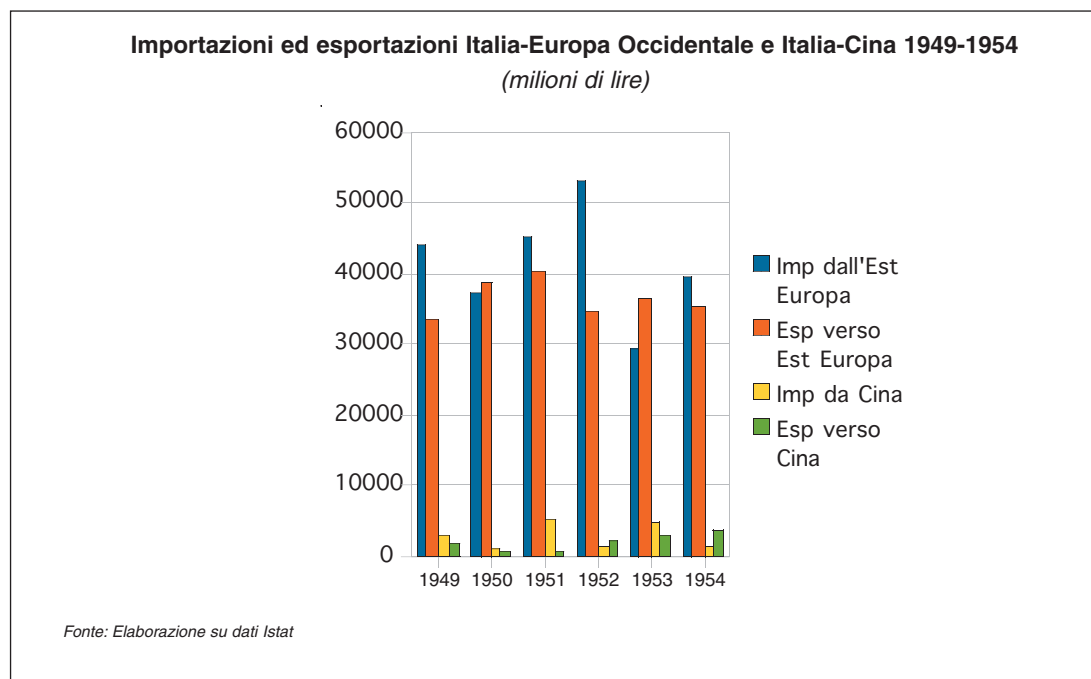
Dopo la guerra, l'importanza di queste relazioni commerciali per l'Italia, così come per gli altri paesi dell'Europa Occidentale, consisteva nella possibilità di attingere a materie prime indispensabili per la ricostruzione postbellica su mercati nei quali non fosse necessario disporre di dollari, di cui l'Europa, nel dopoguerra, aveva una scarsità cronica. A partire dalla fine degli anni '40, paesi come la Cecoslovacchia e la stessa Unione Sovietica potevano inoltre assorbire alcuni prodotti dell'industria manifatturiera, contribuendo al rilancio economico italiano.

Il commercio con l'Est rappresentava quindi per l'Italia un importante motore di sviluppo, sebbene contenuto in termini di flussi e reso assai complicato dalla necessità di proseguire ad effettuare gli scambi con accordi bilaterali di commercio e di pagamento, che lo rendevano meno agile e flessibile.

Se consideriamo i dati relativi agli scambi commerciali tra l'Italia e i Paesi dell'Europa dell'Est e tra l'Italia e la Cina notiamo che tra il 1949 e il 1954 si registrò un lieve calo nelle importazioni e un aumento nelle esportazioni, come mostra il seguente grafico. Tuttavia, visto il forte incremento degli scambi internazionali nel periodo considerato, sia le esportazioni che le importazioni registrarono un calo, particolarmente significativo per queste ultime⁷.

⁶ Sul commercio Est-Ovest negli anni della guerra fredda si vedano Adler -Karlsson G. (1968), *Western Economic Warfare 1947-1967. A Case Study in Foreign Economic Policy*, Stoccolma, Almquist & Wiksell; Jackson I. (2001), *The Economic Cold War. America, Britain and East-West Trade 1948-1963*, Londra, Palgrave; Dobson A. P. (2002), *US Economic Statecraft for Survival 1933-1991. Of Sanctions, Embargoes and Economic Warfare*, Londra-New York, Routledge; Eloranta J., Ojala J. (2005), *East-West Trade and the Cold War*, University of Jyväskylä.

⁷ Per Paesi oltre cortina o Paesi dell'Europa dell'Est si intendono i paesi firmatari del Patto di Varsavia del 1955: Albania, Bulgaria, Cecoslovacchia, Polonia, Repubblica Democratica Tedesca, Romania, Ungheria e Unione Sovietica. Nel grafico presentato sono stati sommati i dati relativi al commercio estero dei suddetti paesi, tranne l'Albania, per la quale non disponevamo di dati omogenei rispetto agli altri. I dati relativi al commercio estero tedesco vengono considerati a partire dal 1952.



Il dato aggregato viene proposto con l'intento di mostrare l'andamento generale del commercio estero con il blocco orientale, con la consapevolezza che valutando il flusso degli scambi paese per paese si possono registrare differenze talvolta significative⁸. Ad esempio, osservando lo scambio con l'Unione Sovietica si osserva che il peso del commercio con l'URSS sul commercio estero italiano recuperò i livelli prebellici già nel 1949 per poi stabilizzarsi negli anni successivi, intorno all'1,5 per cento per le esportazioni e all'1 per cento per le importazioni.

Tale risultato fu possibile grazie ad un consistente aumento degli scambi Italia-URSS in termini assoluti: le importazioni salirono da circa 10 miliardi del 1949 a oltre 21 miliardi nel 1952, calarono a circa 6 miliardi l'anno successivo per tornare a 15 miliardi circa nel 1954; nello stesso periodo le esportazioni passarono da 10,6 miliardi a 14,5 miliardi nel 1953 per sfiorare i 16 miliardi nel 1954.

5. Le attività dell'ICE

Le considerazioni sull'attività dell'ICE nel periodo qui considerato, in merito al commercio estero italiano con i Paesi dell'Europa Orientale e con la Cina, sono state elaborate sulla base della consultazione di alcuni fondi dell'Archivio storico dell'Istituto, delle Relazioni che esso preparava ogni anno e del «Bollettino Informazioni per il commercio estero», il settimanale che a partire dal 1947 aveva ripreso regolarmente la pubblicazione, fornendo informazioni preziose agli operatori economici che intendevano rivolgersi ai mercati esteri per importare o esportare delle merci.

⁸ Per alcune considerazioni sul commercio italiano con i Paesi dell'Est Europa e in particolare con la Polonia cfr. Segreto L. (2006), *Vincoli internazionali e interessi nazionali nel commercio estero italiano nell'Europa della guerra fredda (1945-1965)*, in *Le istituzioni repubblicane dal centrismo al centro-sinistra (1953-1968)*, a cura di P.L. Ballini, S. Guerrieri, A. Varsori, Milano, Carocci, pp. 68-86.

Fin dal 1948, l'Istituto seguì con attenzione la riorganizzazione economica che caratterizzò l'Unione Sovietica e i Paesi satelliti e informò regolarmente gli operatori, attraverso il suo Bollettino, sulle procedure da adottare per poter proseguire gli scambi con i mercati in questione: offriva informazioni sul loro flusso di scambi, aggiornava costantemente l'elenco degli enti statali preposti in questi paesi a curare le operazioni di importazione ed esportazione pubblicava tutti gli accordi commerciali e di pagamento stipulati bilateralmente dall'Italia, con relative modifiche ed integrazioni, e infine, curava l'inserimento delle Fiere organizzate nei paesi dell'Est nel calendario fieristico a cui potevano partecipare le ditte italiane.

In relazione all'attività fieristica, tra il 1948 e il 1951 l'Ice curò l'organizzazione della presenza italiana in alcuni paesi oltre cortina – più precisamente alle Fiere di Praga, Zagabria, Lipsia e Poznan -, prendendo accordi con le autorità locali affinché tali manifestazioni potessero tradursi per gli operatori italiani in occasioni per la conclusione di affari.

Particolarmente interessante a tal proposito risultò la partecipazione italiana alle Fiere di Praga e Zagabria. In Cecoslovacchia l'Ice organizzò la presenza italiana per tre anni consecutivi: nel primo anno le ditte presenti erano 29 e le esportazioni ammontarono a circa 30 milioni di lire, nel 1950 le ditte coinvolte salirono a 89 e l'Ice fissò extracontingenti fieristici per un valore di 214 milioni di lire, oltre la metà dei quali riservati all'industria meccanica.

A Zagabria nella sezione italiana erano presenti 35 ditte nel 1949 e 18 l'anno successivo. Nel primo anno l'ammontare delle vendite fu di poco inferiore ai 200 milioni e l'anno successivo l'Ice ottenne un extracontingente fieristico di 100 milioni.

Le informazioni circa la partecipazione a mostre e fiere negli anni successivi non sono altrettanto ricche di dettaglio e si può ipotizzare che, fino alla metà degli anni '50, l'organizzazione della presenza di ditte italiane alle fiere tenutesi nell'Europa Orientale avvenisse in modo meno strutturato. Tuttavia, dal Bollettino dell'Istituto si apprende che l'Ice continuò a fornire informazioni su tali manifestazioni, indicando le scadenze e gli enti statali a cui rivolgersi per la partecipazione, sempre con particolare attenzione alle fiere di Praga e Zagabria⁹.

Al contrario, nei primi anni '50 si intensificò l'impegno dell'Ice nella gestione delle compensazioni globali¹⁰ che rappresentarono uno strumento molto utile per agevolare gli scambi in un momento di scarsità di moneta internazionale e soprattutto con i paesi che non avevano aderito agli accordi di Bretton Woods.

Nella Relazione sull'attività dell'Ice relativa al biennio 1951 – 1952, quindi in un periodo di maggiori controlli sugli scambi con il blocco orientale, si legge che:

⁹ Pur essendo un paese socialista, la Jugoslavia era vista con maggiore favore da parte dei paesi occidentali, per la maggiore autonomia che questa aveva sviluppato, soprattutto in materia di relazioni internazionali, rispetto alla politica dettata da Mosca (cfr. Di Nolfo E., *Storia delle relazioni internazionali cit.*, pp. 727-730). Tra il 1952 e il 1954 gli scambi Italia-Jugoslavia raggiunsero un ammontare che si aggirava sui 20 miliardi, tanto per le importazioni quanto per le esportazioni.

¹⁰ Si ha una compensazione globale quando due governi si accordano per uno scambio formando due liste di merci. Ogni lista elenca le esportazioni di merci da un Paese che verranno importate dall'altro Paese. L'ammontare delle due cifre è equivalente e consente la realizzazione dello scambio senza esborso di valuta estera. In Italia le operazioni relative alle compensazioni globali venivano curate dalla SPEI (Società per Esportazioni e Importazioni, Roma) e amministrare dall'Ice (cfr. Rizzi A. (1957), *Tecnica del commercio estero*, Roma, Stab. Ferri). Per le compensazioni globali con la Cina e la Germania Orientale, curate dalla Spei, si veda Segreto L. (2001), *Arar. Un'azienda statale tra mercato e dirigismo*, Milano, Franco Angeli, pp. 154-162.

«Seguendo le direttive già da tempo in atto, per cui gli scambi con questi paesi [Bulgaria, Cecoslovacchia, Ungheria, Germania Orientale e Cina] sono stati totalmente accentrati all'Ice, sono state concluse e coordinate nuove compensazioni globali con la Cecoslovacchia e con la Germania Orientale, una compensazione globale con l'Ungheria, nonché un affare di reciprocità con la Bulgaria (...) In complesso, nonostante le difficoltà esistenti nei rapporti con i suddetti paesi, il volume degli scambi con la Cecoslovacchia e con la Germania Orientale è in costante aumento. Sempre fra i paesi del blocco orientale compensazioni di apprezzabile importo sono state concluse con la Cina¹¹».

Nel corso del 1953 vennero stipulate 50 nuove compensazioni con Bulgaria, Cecoslovacchia, Ungheria, Germania Orientale, Romania, Jugoslavia e Cina. Nella Relazione annuale, l'Ice registrava che, pur permanendo le difficoltà già rilevate, il volume degli scambi con questi paesi risultava in costante aumento¹².

A partire dalla fine del 1952, il Consiglio Generale dell'Ice avviò, su proposta di Ernesto Rossi, un esame delle principali attività svolte dall'Istituto negli ultimi anni per poter procedere ad una più efficace organizzazione degli uffici e dei servizi¹³.

Tra i punti sollevati da Rossi e tra le proposte da questo avanzate vi era anche un punto relativo ai mercati dell'Est e in particolare il punto 6 "sistemi da adottare nei rapporti con i paesi che hanno monopolio statale per il commercio estero". Tale questione fu oggetto di esame da parte di un'apposita commissione nominata dal Consiglio generale, la quale si avvale di un rapporto nel quale venivano sintetizzati tutti gli accordi commerciali o le convenzioni stipulati dall'Italia con i paesi ad economia di stato, sulla base dei quali venivano regolati gli scambi¹⁴.

Il rapporto si concludeva con una sintesi degli affari di reciprocità e delle compensazioni globali amministrate dall'Ice dal 1948 al 30 novembre 1952, dal quale si evince che l'ammontare di tali operazioni nel periodo considerato superava i 42 miliardi di lire e aveva coinvolto 5 paesi: Bulgaria (1,8 miliardi), Cecoslovacchia (30,4 miliardi), Cina (622 milioni), Germania Orientale (8,9 miliardi) e Romania (787 milioni).

Si tratta di valori di scambio certamente esigui rispetto al resto del commercio estero italiano e alle maggiori opportunità offerte dai mercati occidentali alle ditte italiane. Tuttavia, come per altri paesi europei l'importanza degli scambi con i paesi dell'Est era consistente per l'importazione di materie prime e per la collocazione di alcuni prodotti industriali provenienti da settori in ripresa nel dopoguerra. La conti-

¹¹ Cfr. Ice (1953), *Relazione sull'attività dell'I.C.E. nel biennio 1951 – 1952*, Roma, p. 57.

¹² Cfr. Ice (1954), *Relazione sull'attività dell'I.C.E. nel 1953*, Roma, p. 61.

¹³ Ernesto Rossi era membro del Consiglio Generale dell'Ice, designato quale esperto dal Ministero del Commercio Estero. Dal 1945, Rossi guidava l'Azienda per il Rilievo e l'Alienazione dei Residuati (Arar), che si occupava della ricollocazione dei residuati bellici e più volte, anche prima di essere nominato consigliere dell'Ice, entrò in contatto con l'Istituto, talvolta criticando la sua condotta in materia di distribuzione degli aiuti alleati in Italia (cfr. Segreto L., Arar cit., pp. 118-128; Nocentini S. (2005), *L'Ice e la distribuzione degli aiuti postbellici in Italia (1943-1950)*, in «Studi Storici», Anno 46, n. 1, pp. 177-182).

¹⁴ Il rapporto è diviso in tre parti: a) paesi con i quali esistono accordi in cui è particolarmente disciplinata la materia dell'esercizio del commercio (Polonia, Ungheria, URSS); b) Paesi con i quali esistono accordi che non contemplano la materia dell'esercizio del commercio (Bulgaria, Cecoslovacchia, Jugoslavia, Romania); c) Paesi con i quali non esistono accordi (Albania, Cina, Germania Orientale), cfr. Archivio Storico ICE, memo "Rapporti con i paesi che hanno il monopolio statale per il commercio con l'estero", 1° dicembre 1952.

nuità con cui l'Istituto mantenne vivo l'interesse per i mercati dell'Europa orientale e la decisione di interrogarsi fin dal 1952 - ossia in un contesto politico sfavorevole - sull'opportunità di organizzare i propri servizi per rendere più efficace la comunicazione, anche con i paesi ad economia di stato, offrono interessanti elementi per comprendere come l'Ice seguì da vicino le esigenze dei vari mercati e degli operatori che a questi si rivolgevano nel dopoguerra, e lasciano sullo sfondo domande più generali sulla definizione della politica commerciale italiana verso Est in relazione agli impegni dell'Alleanza Atlantica; in relazione a questo punto, solo un attento esame delle carte conservate presso il Ministero degli Affari Esteri potrà contribuire a dare risposte.

L'attività svolta dall'Ice per favorire i rapporti commerciali con i paesi oltre la cortina di ferro dimostra la volontà da parte dell'Istituto e del Ministero del Commercio Estero, presente al suo interno con propri rappresentanti, di non abbandonare le correnti di scambio con i paesi a economia di stato che, pur rappresentando una piccola percentuale del commercio estero italiano, risultavano tuttavia mercati preziosi per la tipologia delle merci che venivano scambiate.

Quando il clima politico internazionale entrò in una fase di maggiore distensione, a partire dalla metà degli anni '50, i contatti con l'Est mantenuti e rafforzati dall'Ice rappresentarono un punto di partenza fondamentale per poter approfittare della mutata situazione e valorizzare ulteriormente l'interesse delle ditte italiane a intensificare gli scambi con l'Europa Orientale e la Cina.