

L'INSTAURAZIONE DELLE RELAZIONI COMMERCIALI TRA ITALIA E JUGOSLAVIA NEGLI ANNI 1945—1947.

ENES MILAK

Institut za suvremenu historiju
Belgrado

CDU: 382 (45:497.1) „1945/1947“
Saggio scientifico originale

La nostra storiografia ha concorso validamente alla conoscenza del passato del periodo socialista dello stato jugoslavo; però, la maggior parte dei saggi finora pubblicati si riferisce alla sua evoluzione politica interna. La politica estera è stata pure esplorata da parte degli storici; la storiografia rivela in modo evidente i risultati di tali fatiche, specialmente quando si tratta del non allineamento jugoslavo. Negli ultimi anni si sono profusi sforzi notevoli per un esame generale approfondito della politica estera del periodo immediatamente successivo alla seconda guerra mondiale. La determinazione del confine italo-jugoslavo, protrattasi quasi per un intero decennio, ha suscitato assai spesso l'interesse dei ricercatori. La questione di Trieste, come tale problema è noto all'opinione pubblica e come è registrato dalla storiografia, è stata oggetto di opere abbastanza valide sia in Jugoslavia sia all'estero; essa ha richiamato l'attenzione di noti storici europei.

La politica commerciale estera della Jugoslavia, le sue relazioni economiche e commerciali con gli altri paesi sono state poco esplorate. Il tema del commercio estero è comparso in un certo numero di articoli dei periodici jugoslavi postbellici, che hanno esaminato i problemi dei rapporti commerciali con l'estero; perciò essi rivestono oggi valore di fonte di documentazione. Negli archivi jugoslavi è conservato un enorme materiale concernente i rapporti commerciali con l'estero, ma esso è stato riordinato solo in parte.

Le relazioni commerciali italo-jugoslave dopo il secondo conflitto mondiale risentirono per un periodo di tempo assai lungo dei tesi rapporti politici,¹ ma ciò nonostante, nel momento della stipulazione del primo accordo commerciale (novembre 1947) esse risultarono assai intense. La sostanza del confronto politico-diplomatico tra i due paesi era costituita dalla questione dei confini futuri tra l'Italia vinta e la nuova Jugoslavia vincitrice. A ciò contribuirono in un certo senso l'esistenza del governo del Regno di Jugoslavia in esilio, riconosciuto dagli alleati, e lo status allora non ancora riconosciuto del nuovo corpo rappresentativo — il Comitato nazionale della libera Jugoslavia, creato nel paese durante la guerra e la rivoluzione. In questa situazione il governo italiano credette di trovare un'occasione favorevole per il conseguimento dei suoi fini politici. Siccome gli interessi britannici nel Mediterraneo collimavano perfettamente con la politica italiana nell'Adriatico, questa coincidenza rafforzò la posizione dell'Italia nei confronti della Jugoslavia sostenuta allora dall'Unione Sovietica che aveva sue pretese specifiche sul Mediterraneo. I primi go-

verni italiani dopo la caduta del fascismo mirarono a mantenere immutato ad ogni costo il confine orientale anteguerra, la qual cosa incontrò ovviamente una grande opposizione sulla sponda orientale del Mare Adriatico. Il governo italiano giustificò questa sua posizione con il fatto che la delimitazione del confine orientale era stata concordata prima della venuta del fascismo al potere in Italia, mediante un compromesso tra i due paesi.^{1 bis}

A causa di tale atteggiamento del governo italiano la parte jugoslava respinse tutti i tentativi rivolti ad avviare trattative preliminari nel corso dell'ultimo anno della guerra e immediatamente dopo la conclusione delle operazioni militari. Allo scopo di raggiungere la meta desiderata, il governo italiano, sin dalla metà del 1944, ideò varie combinazioni e ne chiese il sostegno alla Gran Bretagna e agli Stati Uniti d'America. Così, tra l'altro, nella metà del 1944, propose ai governi britannico e americano di formare dopo la guerra un nuovo stato nel bacino danubiano, di cui avrebbero fatto parte l'Austria con i confini prebellici, l'Ungheria, la Slovenia e la Croazia, e di assegnare al nuovo stato jugoslavo solamente i territori abitati da popolazione ortodossa.² Dato che questa proposta non riscosse il favore degli alleati, il governo italiano cercò di venire ad un accomodamento in merito ai confini con il C.N.L.J. già prima della conclusione della guerra. A tale proposito aveva calcolato sulla probabile arrendevolezza della nuova Jugoslavia ancora non riconosciuta internazionalmente. In tale senso vennero compiuti certi passi a Mosca e fu chiesto alla Gran Bretagna e agli USA di esercitare pressione sul governo sovietico per indurlo a costringere Tito ad accettare le trattative con l'Italia. Tutte queste manovre non ebbero alcun successo. Conoscendo le intenzioni italiane, la parte jugoslava rifiutò contatti diretti. Nonostante i rapporti politici tesi, il volume dell'interscambio commerciale tra Italia e Jugoslavia dopo il secondo conflitto mondiale segnò un incremento costante; ciò è del tutto comprensibile, perché conseguenza delle necessità economiche.

Già verso la fine della guerra la Presidenza dell'AVNOJ (Consiglio antifascista di liberazione nazionale della Jugoslavia) aveva previsto che nel periodo postbellico di ricostruzione del paese sarebbe stato indispensabile incentivare le relazioni commerciali con l'estero. Ciò determinò, allo scadere del 1944, la creazione di una Sezione per il commercio estero nell'ambito del Fiduciariato del commercio e dell'industria. Con deliberazione della Presidenza dell'AVNOJ del primo febbraio 1945, venne istituito il Fiduciariato del commercio e dell'approvvigionamento, che, il 7 marzo 1945, in seguito alla formazione del governo della Jugoslavia Federativa Democratica (JFD), si trasformò nel Ministero omonimo, comprendente pure una Sezione speciale per il commercio estero. Questa sezione fu ristrutturata, mediante l'ordinanza del Ministero del commercio e dell'approvvigionamento del 3 aprile 1945, in Direzione per il commercio estero, composta da un segretariato, da tre sezioni, dall'Istituto per gli acquisti straordinari e dalla contabilità. Inoltre nel suo ambito operavano pure le rappresentanze commerciali all'estero istituite già nel corso del 1945. Presso la Direzione per il commercio estero funzionò dal 23 novembre 1945 al 19 febbraio 1946 anche l'Istituto per le riparazioni; da allora in poi lo sostituì la Commissione omonima aggregata alla Presidenza del governo. L'operato della Direzione era fissato dalla Legge che regolava il movimento valutario con l'estero, approvata il 7 settembre, e dalle relative Norme interpretative, emesse il 25 set-

tembre del medesimo anno. La Direzione pubblicò il 6 dicembre 1945 le Istruzioni per gli esportatori, alle quali si sarebbero dovute attenere tutte le imprese di esportazione e di importazione. Il primo febbraio 1946 la Direzione per il commercio estero fu eretta al rango di Ministero, composto da nove sezioni; nel suo ambito operava pure l'istituto per gli acquisti straordinari. Alla carica di ministro fu nominato Nikola Petrović.³

Nel corso del 1945 la Jugoslavia aveva attuato transazioni commerciali con tutta una serie di stati, benché con essi, fatta eccezione per l'Unione Sovietica, non avesse contratto appositi accordi. Tali scambi furono effettuati per il tramite di imprese di esportazione-importazione, organizzate a questo scopo. Nel corso del 1945 vennero costituite le seguenti imprese: Koteks, Centralno prometno, Jugopetrol, Detrans, Gurnal ed Hempro. Siccome la Jugoslavia non aveva stipulato accordi commerciali con i singoli paesi, queste aziende realizzarono lo scambio delle merci con l'estero con il sistema compensativo; tuttavia, contemporaneamente, si procedette all'esame della regolamentazione delle relazioni commerciali mediante intese con i vari stati europei. La stipulazione e l'attuazione degli accordi commerciali incontrarono numerose difficoltà, manifestatesi: a) nella mancanza di eccedenze di mercato per l'esportazione, con cui coprire l'importazione, e della valuta pregiata o del suo afflusso; b) nell'insufficiente esperienza dei nuovi funzionari e nelle deficienze organizzative e orientative iniziali dei nuovi organi ed enti statali; c) nel cattivo stato dei trasporti sia di mare sia di terra; d) nelle limitate possibilità di acquisto di materiali sui mercati vicini; e) nell'impossibilità di fissare la parità del corso del nuovo dinaro jugoslavo, perché il cambio del denaro venne attuato a tappe e l'intero processo si protrasse sino alla fine del 1945; f) negli inadeguati collegamenti commerciali con i mercati lontani, verso i quali si era orientata l'economia jugoslava.⁴ Tutto ciò esercitò un'influenza negativa non solo sulla regolazione dei rapporti commerciali della Jugoslavia con l'estero, ma anche sulle condizioni economiche interne; perciò la ricostruzione subì un rallentamento. La mancanza di accordi commerciali influì sul rifornimento dei materiali indispensabili per la ricostruzione e sul livello dei prezzi praticati, che era notevolmente superiore rispetto a quello in vigore all'estero.

Un aspetto assai rilevante della regolamentazione degli scambi commerciali esterni fu rappresentato dal destino riservato agli accordi stipulati dal Regno di Jugoslavia con i singoli stati, la cui validità non era venuta meno. Secondo i chiarimenti forniti dal Consiglio economico alla fine del 1945 le transazioni commerciali contratte dal Regno jugoslavo con gli stati che non si erano trovati dalla parte del nemico durante la guerra rimanevano giuridicamente in vigore. A tale proposito si pensava solo ai principali trattati commerciali, conclusi per un lungo periodo di tempo, che potevano essere disdetti unilateralmente. Nel corso del 1945 né Jugoslavia, né alcuno di tali stati denunciò le intese commerciali; pertanto le loro disposizioni continuarono ad essere operanti, ma l'interscambio non si svolse in loro conformità. Tuttavia si avvertì la necessità, in considerazione della nuova situazione provocata dalla guerra, di sottoporre a revisione i vecchi trattati e di stipularne degli altri. La modifica delle transazioni prebelliche fu attuata caso per caso.

L'intesa commerciale che il Regno jugoslavo aveva concluso l'11 maggio 1940 con l'URSS venne riconosciuta di tacito accordo da ambedue gli stati e, in base alla

sua ulteriore validità, ne venne concordata una nuova (13 aprile 1945). Quando nel giugno 1946 fu firmato l'accordo commerciale tra Jugoslavia e Francia, fu riconfermata pure la validità della Convenzione riguardante il commercio e la navigazione del 1929, fatta eccezione per il suo articolo 2. Alcuni paesi condizionarono la stipulazione di un nuovo trattato alla chiarificazione di tutti i rapporti economici, quindi anche degli accordi del periodo tra le due guerre. La Jugoslavia non poté sempre accettare siffatte condizioni e il negoziato dei nuovi accomodamenti commerciali spesso venne dilazionato per un certo tempo. Il rinvio della regolazione degli scambi commerciali con singoli stati dell'Europa occidentale nel primo anno postbellico fu dovuto ai rapporti politici inaspriti, nonché all'orientamento strategico della Jugoslavia nella politica commerciale estera. Si ritenne opportuno sviluppare buoni rapporti commerciali con l'URSS, nel cui potenziale economico si aveva fiducia. La scelta si fondava sulla convinzione che l'URSS fosse in grado di rifornire l'economia jugoslava di numerosi articoli (nafta, macchinari, materie prime, ecc.) indispensabili per la ricostruzione e la costruzione del paese e contemporaneamente di assorbire quasi tutte le esportazioni jugoslave.⁵

La stipulazione dei nuovi trattati commerciali con i singoli paesi europei dipese dal loro schieramento nel corso della guerra dalla parte del nemico e degli alleati, come pure dalla loro collocazione nella comunità internazionale postbellica. Le intese commerciali con la Cecoslovacchia, la Polonia e la Romania furono concluse già nella seconda metà del 1945; si trattava invero di protocolli a breve scadenza concernenti lo scambio di merci; agli inizi del 1946 vennero trasformati in trattati commerciali. Nella seconda metà del 1946 la Jugoslavia perfezionò tutta una serie di accomodamenti commerciali regolanti lo scambio di merci con gli stati alleati dell'Europa occidentale e settentrionale. Alla fine di quell'anno era pronta la regolazione dell'interscambio e dei pagamenti con la Danimarca, la Turchia, l'Ungheria e la Bulgaria. Il piano prevedeva di negoziare un accordo di compensazione con l'Italia, l'Austria e la Germania.

Il nuovo stato jugoslavo ritenne inaccettabili e sfavorevoli le transazioni commerciali che il Regno di Jugoslavia e l'Italia avevano concordato prima della seconda guerra mondiale; perciò le loro disposizioni non furono in nessun caso ritenute vincolanti, tanto più che alcune di esse risultavano superflue nella situazione che si era venuta a creare. Benché l'interscambio commerciale tra Italia e Jugoslavia non fosse giuridicamente regolato, esso nondimeno raggiunse livelli invidiabili; ciò indusse il governo jugoslavo ad aprire proprio a Roma la sua rappresentanza commerciale nell'intento di facilitare il movimento merci con quel paese.

L'interesse reciproco all'interscambio fu la ragione per cui già nel corso del 1945 l'Italia compariva tra i paesi con cui la Jugoslavia aveva avviato transazioni commerciali. Nel 1945 l'Italia assorbiva il 2,6% di tutte le esportazioni jugoslave, mentre la partecipazione delle sue merci nelle importazioni jugoslave aveva raggiunto il 5,6%.⁸ Se si tiene presente che il maggiore partner commerciale della Jugoslavia era l'URSS, verso la quale era diretto oltre il 60% delle esportazioni jugoslave, allora se ne deve dedurre che l'Italia poteva essere annoverata tra i partner di particolare rilievo. Le statistiche degli scambi commerciali della Jugoslavia con l'estero per il 1946 riportano separatamente i dati riferentisi al volume del movimento merci con la Zona A; le esportazioni jugoslave in questa Zona superarono addirittura quelle

dirette in Italia. Anche senza le importazioni della Zona A, nel 1946 l'Italia si collocò subito dopo l'URSS, come il maggiore fornitore di merci della Jugoslavia, di modo che nel volume complessivo degli scambi l'Italia con la Zona A risultò per importanza il secondo partner della Jugoslavia.⁹ Questi dati relativi all'interscambio tra Italia e Jugoslavia nei primi due anni postbellici impongono di prendere in considerazione le forme in cui esso si svolgeva, tanto più quando si sa che il primo accordo commerciale tra i due stati fu concluso appena alla fine del 1947.

Indipendentemente dal contenzioso territoriale e dalla tensione da esso provocata sul confine italo-jugoslavo dopo la seconda guerra mondiale, rimane il fatto che proprio tale linea di demarcazione fu una delle più aperte al movimento delle merci e delle persone. Dall'entrata delle unità partigiane nella Zona B sino alla fine del 1945 il confine fu completamente aperto al transito delle merci e delle persone con la Zona A, con la Zona B e con l'Italia. Secondo dati forniti anche da funzionari ufficiali, in questo periodo (sino alla fine di novembre 1945, E. M.) il movimento tra la Jugoslavia Federativa Democratica e la Zona B raggiunse proporzioni enormi. I passaggi giornalieri del ponte collegante Sušak e Fiume ammontavano a parecchie migliaia, molti dei quali dovuti a persone, che dalle più remote regioni del paese venivano ad acquistare articoli di provenienza italiana sia a Fiume sia, proseguendo, a Trieste. I pagamenti da parte jugoslava venivano effettuati in dinari cambiati in lire presso le banche fiumane, che per alcuni mesi furono assediate, dalle file formantesi già alle 4 del mattino di persone che intendevano cambiare dinari in lire per la compra delle merci. D'altra parte, oltre al cambio ufficiale dei dinari in lire, si svolgevano operazioni individuali di carattere compensativo.

Da parte jugoslava si vendevano: grasso, farina, sigarette, articoli di pellicceria, ecc., mentre si comperavano, per il tramite dei commercianti fiumani o direttamente dalla Zona A o dall'Italia, frutta tropicale, tessuti (di materiale artificiale, di scadente qualità), articoli vari di lusso e di galanteria.¹⁰ Il confine aperto verso l'Italia favorì il volume dell'interscambio con questo paese, il quale raggiunse livelli assai elevati, ma determinò la comparsa in esso di fenomeni di disorganizzazione. Benché un'Ordinanza del 20 marzo 1945¹¹ avesse posto tutte le importazioni e le esportazioni sotto il controllo dello stato, quando si tratta degli scambi con l'Italia bisogna riconoscere che tale ordinanza non veniva rispettata. Le imprese statali, sorte con il compito di provvedere all'interscambio con l'estero, assolsero tale loro funzione, però, ciò nonostante, furono attuate transazioni commerciali con l'Italia su base compensativa. I permessi di importazione e di esportazione venivano rilasciati dai singoli organi del potere popolare, anche se l'Ordinanza del 20 marzo 1945 aveva stabilito che il loro rilascio spettasse esclusivamente alla Direzione del commercio estero. Gli organi doganali, insufficientemente informati, accettavano e approvavano tali importazioni ed esportazioni.

Un documento riporta l'esempio dell'azienda commerciale generale di Zagabria, che importò merci per otto milioni di lire ed esportò una contropartita del medesimo valore in Italia senza il permesso della Direzione del commercio estero.¹² Gli affari privati e statali di compensazione con l'Italia si svolsero in genere attraverso le Zone A e B, che, pur essendo separate dalla linea di demarcazione, costituivano, dal punto di vista doganale, una giurisdizione unitaria. Ciò permise anche a vari speculatori da ambedue le parti del confine di effettuare scambi di merci; costoro, con le

loro macchinazioni, abbassavano il corso del dinaro rispetto alla lira, arrecando così danni al commercio jugoslavo con l'Italia; in pochi mesi portarono il corso del dinaro a 4 lire per un dinaro, di modo che nell'autunno del 1945 il rapporto era di 1:1. Le conseguenze negative di tale stato di cose non si esauriscono qui. In seguito ai grandi acquisti di merci di qualità scadente in Italia il territorio della Zona B rimase privo delle cosiddette metrolire (Lire del Banco d'Italia); perciò le autorità militari di tale Zona furono costrette ad emettere la lira d'occupazione quale mezzo di pagamento; era un loro diritto concordato con i governi alleati, ma questa lira venne accolta dalla popolazione con grande sfiducia.¹³

Allo scopo di impedire il commercio selvaggio che danneggiava l'economia jugoslava, la Direzione del commercio estero, agli inizi di ottobre 1945, adottò tutta una serie di misure: 1. Mise sotto il proprio controllo tutto il movimento merci con la Zona B per far sì che lo scambio avvenisse secondo le necessità e l'urgenza e si eliminasse l'anarchia che a tale riguardo vi regnava; da quel momento le importazioni e le esportazioni furono approvate dalla Direzione del commercio estero e dalle sue rappresentanze nelle unità federali, mentre l'autorità competente per tali affari nella Zona B divenne l'Amministrazione militare. 2. In accordo con il Ministero delle finanze e con la Banca nazionale essa cercò di regolare il movimento valutario tra la Jugoslavia e la Zona B in modo da fare cessare il commercio illegale di lire e di dinari; tale questione venne risolta con l'introduzione del sistema di compensazione (clearing). In base alla deliberazione del ministro delle finanze del 10 novembre 1945 i pagamenti si effettuavano attraverso un „conto collettivo“, aperto in Zona B presso la Banca economica di Fiume e la sua filiale di Postumia, e in Jugoslavia presso la Banca nazionale rispettivamente presso le sue filiali. 3. Fu richiesto che il Ministero delle finanze — Sezione delle dogane e Corpus della difesa popolare — provvedesse improrogabilmente a rendere sicuro il vecchio confine doganale jugoslavo, in modo da garantire il controllo dell'applicazione di queste misure.¹⁴ A tale scopo venne chiuso il confine in direzione di Trieste e di Fiume. Per il passaggio dalla Jugoslavia in Zona B venivano rilasciati appositi lasciapassare, senza i quali non era possibile varcare la linea di demarcazione; per recarsi nella Zona A fu necessario il benestare del Ministero degli Affari interni e dell'Amministrazione militare della Zona B.¹⁵ Le misure della Direzione del commercio estero erano però ben lontane dall'interrompere tutti i canali, per i quali le merci passavano dall'una e dall'altra parte.

Il contrabbando, dopo la chiusura del confine, assunse un nuovo aspetto; attraverso la Zona B cominciò l'esportazione illegale di oro e di altri valori provenienti da tutto il territorio della Jugoslavia. Ciò costrinse l'Amministrazione militare della Zona B a proibire ufficialmente l'esportazione dell'oro. L'Amministrazione militare alleata (A.M.G.) della Zona A reagì alle misure della Direzione del commercio estero decidendo il blocco delle merci nella Zona A; la loro esportazione nella Zona B poteva avvenire unicamente in base al nullaosta delle autorità militari della Zona A.¹⁶ Queste limitazioni dello scambio di merci non incisero in modo particolare sul volume dell'interscambio tra i due stati, ma la sua forma risultò qualitativamente mutata. L'impresa commerciale centrale (Centralno prometno) di Belgrado aprì alla fine del 1945 una filiale a Trieste, a cui venne demandato l'espletamento degli affari relativi alle importazioni e alle esportazioni tra la Zona A e la Zona B, come pure tra la Zona A e la Jugoslavia. Le transazioni concluse da questa filiale di Trieste furono

di carattere compensativo; per l'acquisto di macchinari e di attrezzature per la pesca venivano esportati in Italia tabacco, bauxite e carbone.

Per quanto riguarda gli scambi commerciali tra la Zona B e la Jugoslavia, essi erano regolati da un atto del Ministero delle finanze del 10 novembre 1945.¹⁷ In questo modo l'interscambio commerciale con l'Italia fu posto sotto controllo statale conformemente a quanto si erano riproposto gli organi competenti sin dal marzo 1945, rimasto però inattuato per il fatto che la Zona A e la Zona B avevano costituito, dal punto di vista doganale, un territorio unico. Le misure del ministero jugoslavo separarono queste due zone in unità doganali a sé stanti istituendo i rispettivi organi sulla linea di demarcazione. La Zona B fu pure, da questa angolazione, divisa dal rimanente territorio jugoslavo, anche se ciò politicamente non doveva riuscire popolare.

Nella situazione venutasi a creare bisognava sistemare prima possibile, per quanto concerneva la politica commerciale, i rapporti tra la Zona A e la Zona B. Dato che sin dal 20 giugno 1945 operava una Commissione unitaria per la soluzione di tutti i problemi economici e di tutte le questioni controverse tra le due zone, la regolazione dell'interscambio tra di esse rientrò nelle sue competenze.¹⁸ La commissione era composta dalla delegazione jugoslava e da quella alleata; nel corso delle prime trattative della fine del 1945 fu convenuto che gli scambi tra la Zona A e la Zona B si effettuassero con il sistema compensativo (clearing), sulla base di permessi d'esportazione rilasciati dall'Amministrazione militare dell'Armata jugoslava (VU-JA) e dall'A.M.G. di Trieste. Così l'una e l'altra parte limitarono il volume del movimento merci e lo posero sotto controllo.

Il nuovo sistema di interscambio tra le due zone durò ben poco, perché il 31 luglio 1946 l'A.M.G. rinunciò a rilasciare i permessi per le esportazioni nella Zona B, rispettivamente demandò tale competenza al governo italiano di Roma; tale decisione fu giustificata con l'intenzione manifestata da quest'ultimo di porre sotto controllo tutte le esportazioni.¹⁹ Di conseguenza l'interscambio fu alquanto ridotto, perché i permessi di Roma si dovevano attendere anche due mesi.

Secondo alcune valutazioni provenienti dalla Zona B, il passo dell'A.M.G. fu compiuto per avvantaggiare singole aziende britanniche che vedevano nelle esportazioni jugoslave in Zona A e in Italia un pericolo di concorrenza. Le autorità militari britanniche di Trieste, rispettivamente singoli funzionari avevano stabilito rapporti d'affari con firme commerciali inglesi interessate all'esportazione in Italia e a Trieste e, restringendo quella jugoslava, avevano cercato di favorire gli interessi commerciali britannici.²⁰

Tuttavia, nonostante tali limitazioni, l'interscambio tra Italia e Jugoslavia nel corso del 1946 registrò un'ascesa di rilievo rispetto al 1945, e l'Italia proprio nel 1946 si trovò tra i partner di maggiore importanza nel commercio estero della Jugoslavia.²¹ Gli ostacoli frapposti dall'A.M.G. al commercio jugoslavo con l'Italia come pure il volume dell'interscambio tra i due paesi concorsero a far maturare dall'una e dall'altra parte il convincimento dell'opportunità di procedere alla sistemazione delle relazioni commerciali mediante un'intesa.

L'accordo tra i due stati fu condizionato dalla complementarità delle due economie; l'Italia, con la sua struttura economica, era in grado di assicurare alla Jugoslavia sia gli articoli industriali atti a soddisfare le esigenze della sua popolazione sia

le merci indispensabili per la ricostruzione del paese; si trattava in primo luogo di prodotti dell'industria tessile, chimica e meccanica. L'economia italiana poteva fornire attrezzature complete per l'industrializzazione della Jugoslavia. La fruttuosa collaborazione economica con la Jugoslavia offrì all'Italia grandi possibilità di espansione economica anche sui mercati degli altri stati danubiani e balcanici, tanto più che la Germania, il maggior concorrente economico nel sud-est europeo, era stata allontanata da questo mercato.²²

Agli inizi di aprile 1947 giunse a Belgrado la delegazione italiana per trattative preliminari in merito all'interscambio commerciale tra i due paesi; il negoziato tra le due delegazioni si concluse con la siglatura di alcuni documenti.

I capi delle delegazioni, Vojo Srzentić e Raffaele Mattioli, siglarono a Belgrado il 19 aprile 1947 i seguenti documenti: 1. l'Intesa concernente il commercio e la collaborazione economica tra la Repubblica Federativa Popolare di Jugoslavia e la Repubblica d'Italia; 2. il Protocollo relativo allo scambio delle merci con allegate le liste A e B; 3. il Protocollo riservato riguardante lo scambio delle merci; 4. la Lettera di liquidazione del conto in lire presso l'Ufficio Italiano del Cambio intestato all'impresa jugoslava Centralno prometno di Belgrado. I primi tre documenti siglati dovevano regolare l'ulteriore interscambio e la collaborazione economica tra i due stati, mentre il quarto doveva sistemare lo scambio merci avvenuto fino a quel momento tra i due paesi.

Siccome nell'aprile 1947 il trattato commerciale era stato solo siglato, le due delegazioni convennero di firmare tre lettere concernenti gli affari correnti: 1. Lettera sugli affari correnti tra i due paesi; 2. Lettera in merito alla stipulazione del Protocollo inerente alle forniture previste nella Parte III dell'Intesa sul commercio e la collaborazione economica; 3. Lettera con il progetto di Accomodamento relativo ai pagamenti non mercantili.²³ Con la prima lettera ambedue le parti s'impegnarono a continuare sino alla firma dell'intesa sullo scambio delle merci rispettando la procedura finora seguita in merito al rilascio dei permessi di esportazione e di importazione. La delegazione jugoslava, avendo presenti gli ostacoli frapposti dall'A.M.G., riuscì a far inserire nel testo della prima lettera anche la frase: „I governi procederanno a tale proposito in modo tale che l'interscambio delle merci si svolga senza inconvenienti“. La seconda lettera si riferiva agli obblighi dell'industria italiana per il rifornimento di merci alla Jugoslavia; in essa la delegazione italiana si riservava di garantire l'esecuzione delle consegne dopo aver esaminato le possibilità della propria industria. Infine con la terza lettera le due delegazioni si assumevano l'impegno a concordare pure un Accomodamento inerente ai pagamenti non mercantili, il cui abbozzo era stato elaborato dal rappresentante dell'Ufficio Italiano del Cambio e dagli esperti jugoslavi durante le trattative.²⁴

La siglatura dell'intesa sul commercio e sulla collaborazione economica passò in Jugoslavia senza alcun commento, di modo che l'opinione pubblica fu a mala pena informata sul corso delle trattative; esse invece ebbero vasta eco nell'opinione pubblica italiana. I membri della delegazione italiana ritenevano che la regolazione dell'interscambio mediante un accordo rappresentasse la forma migliore di collaborazione nella situazione del momento. Il dott. R. Mattioli, subito dopo il rientro a Roma, convocò la riunione degli esperti per esaminare le possibilità dell'industria italiana in relazione alle esigenze degli investimenti jugoslavi.

Il quotidiano economico italiano „Il commercio“ rilevava oltre all'importanza economica dell'intesa anche quella politica; a suo giudizio, essa doveva influire sul miglioramento dei rapporti tra Italia e Jugoslavia e, in ambito più ampio, essa doveva concorrere a creare un sistema europeo che evitasse la rigida divisione di due sistemi politici: l'orientale e l'occidentale. Il foglio italiano sottolineava: „Si tratta di un accordo di grande importanza per lo sviluppo della nostra economia, per la sua reintroduzione sui mercati balcanici e per la normalizzazione delle relazioni con la Jugoslavia. Il trattato getta le basi della collaborazione economica tra i due paesi con ampie possibilità... (...).“ L'articolaista vedeva nella stipulazione del trattato la conferma della sovranità italiana. „Intese dirette, come questa italo-jugoslava, dimostrano che nessuno ancora ci ha tolto il potere di operare nel proprio interesse e che da noi soli dipende il conservarlo anche in futuro“. ²⁵

Un altro giornale italiano „Il Globo“, nei numeri del 29 aprile e del 9 maggio 1947, poneva in risalto l'importanza per l'industria italiana del mercato balcanico, dove bisognava soppiantare quella concorrente tedesca. Quindi trattava del significato delle forniture bilaterali per le economie italiana e jugoslava. L'articolo del 9 maggio accennava al ritorno della delegazione italiana a Belgrado per sottoscrivere l'intesa, programmato già per gli inizi di giugno 1947. ²⁶

La siglatura dell'intesa venne accolta favorevolmente anche al Ministero italiano del commercio estero dall'Alto Commissariato per l'alimentazione, che presiedeva alla politica dell'importazione dei generi alimentari. Il presidente del governo italiano, Alcide de Gasperi, il ministro degli affari esteri, Carlo Sforza, e quello delle finanze, Campilli, espressero ugualmente un giudizio assai favorevole sui documenti siglati. L'inviato jugoslavo a Roma riteneva che l'ottimismo italiano dovesse essere accolto con riserva, perché, a suo parere, bisognava tener presente l'atteggiamento degli Inglesi e degli Americani, come pure l'eventuale crisi di governo che avrebbe potuto peggiorare alquanto la situazione, specialmente per quanto riguardava il termine della continuazione delle trattative, il che si avverò.

I documenti siglati incontrarono una certa opposizione al Ministero degli esteri, più precisamente alla sua Direzione generale degli affari economici. Il direttore generale Grazi inviò per iscritto le sue obiezioni; egli riteneva che l'apporto dell'industria italiana all'industrializzazione della Jugoslavia fosse assai grande e quindi bisognasse sfruttarlo come strumento di pressione politica per rendere arrendevole la Jugoslavia in merito ai procedimenti riguardanti i beni italiani, alla Convenzione sulla pesca e agli impianti industriali italiani in Jugoslavia. Inoltre reputava che gli obblighi dell'Italia in relazione alle forniture fossero assai impegnativi e che sarebbe stato difficile garantire la loro regolare consegna. La struttura delle liste di scambio, le cosiddette liste A e B, secondo Grazi, non rivelava un equilibrio qualitativo. Egli considerava il termine di due mesi, previsto per la firma del trattato, irrealistico e inaccettabile per l'Italia.

Mattioli ritenne questa uscita un modo burocratico di Gazi nell'accedere all'intera problematica e la conseguenza dell'invidia per non aver preso parte alle trattative di Belgrado.

Il rappresentante dell'Alto Commissariato per l'alimentazione, dott. Augusto Doro, che al negoziato belgradese era stato capo della commissione incaricata delle liste contingentate e del testo dell'intesa, contestò decisamente tutte le asserzioni di

Grazi nel suo rapporto sull'accordo e insistette perché ne fossero respinti i suggerimenti in merito alla richiesta di concessioni politiche come contropartita della collaborazione economica. Per quanto riguardava il timore di Grazi del comportamento degli USA nei confronti della transazione, Doro sosteneva doversi assumere un atteggiamento deciso, sottolineando che la stipulazione del trattato era stata dettata all'Italia dalle reali e improrogabili esigenze della sua economia.²⁸

I circoli industriali dell'Italia settentrionale, vitalmente interessati alla collaborazione economica con la Jugoslavia, esercitarono anche pressioni sul governo italiano, affinché sistemasse quanto prima le relazioni commerciali con la Jugoslavia. Ciò nonostante il termine della firma dell'intesa commerciale tra Italia e Jugoslavia fu spostato e la delegazione italiana, incaricata di sottoscriverla, non giunse a Belgrado agli inizi di giugno 1947, come era stato previsto e concordato nella seduta delle due delegazioni dell'aprile 1947. Il motivo di tale rinvio va ricercato nella caduta del terzo governo postbellico di Alcide de Gasperi, avvenuta nel mese di maggio. Tale governo, costituito il 2 febbraio 1947 dai rappresentanti dei partiti democristiano, socialista e comunista, si sciolse per disaccordi sulla politica interna e sulle soluzioni dei relativi problemi.

Il rovesciamento del governo italiano non mise in alcun modo in forse la conclusione dell'accordo commerciale tra Italia e Jugoslavia, dato che era chiaro che qualsiasi altro governo avrebbe accettato il testo siglato e che la sua conferma definitiva era solo questione di tempo. Il differimento della firma dell'accordo non influì sull'ulteriore espansione dell'interscambio tra i due paesi nel 1947. Nel corso di tale anno la Jugoslavia esportò in Italia merci per un valore di 15,5 miliardi di lire, ma, probabilmente, il vero importo era maggiore, perché questi indici contemplano solo le vendite autorizzate da apposita licenza di esportazione.²⁸ Nella struttura delle esportazioni jugoslave 9,4 miliardi spettavano all'esportazione di legname. L'Italia assorbiva così circa l'8,8% di tutte le esportazioni jugoslave, mentre dell'intero movimento d'importazione jugoslavo l'11,4% si riferiva alle merci italiane.²⁹

Rispetto al 1946 il volume complessivo degli scambi tra i due stati risultò notevolmente aumentato, quasi raddoppiato; lo stesso era avvenuto per l'interscambio con la Cecoslovacchia. Tali incrementi furono conseguiti a scapito del volume dello scambio commerciale con l'URSS, le cui consegne nel corso del 1947 diminuirono di oltre il 50% in rapporto all'anno precedente.

Gli scambi commerciali assai fruttuosi tra Italia e Jugoslavia furono regolati dall'Intesa sul commercio e sulla collaborazione economica, sottoscritta il 28 novembre 1948 a Roma da Carlo Sforza e dall'inviato jugoslavo, Mladen Iveković. In quella occasione furono firmati pure l'Accomodamento relativo ai pagamenti non mercantili e il Protocollo speciale per le forniture a lungo termine.

Con il testo dell'intesa le firmatarie riconobbero il diritto della nazione favorita per tutto ciò che si riferiva: a) ai cittadini di una firmataria sul territorio dell'altra; b) all'importazione e all'esportazione dei prodotti; c) alle tariffe doganali; d) al transito; e) ai diritti portuali.

Gli scambi commerciali tra i due paesi poggiavano sul principio dei contingenti definiti nelle rispettive liste per un periodo di 12 mesi.³⁰ Le forniture a lungo termine, previste dal testo dell'accordo, furono regolate dal Protocollo speciale.³¹ Il governo italiano si era impegnato a consegnare nel periodo 1947—1951 installazioni

industriali, macchinari, navi, attrezzature e altri prodotti industriali. Conformemente a quanto disposto dal Protocollo speciale il governo jugoslavo avrebbe fornito all'Italia nel medesimo periodo, come contropartita per queste merci, metalli, legname e bestiame. Le modalità dei pagamenti vennero fissate assai scrupolosamente dalle disposizioni dell'intesa, mentre quelle relative ai pagamenti non mercantili dal rispettivo Accomodamento.³² La lista contingentata delle esportazioni jugoslave in Italia contemplava 14 prodotti, in prevalenza agricoli, legname e carbone, mentre quella delle esportazioni italiane in Jugoslavia ne prevedeva 47; si trattava per lo più di prodotti dell'industria meccanica, chimica, elettrica e tessile.³³

La firma dell'accordo commerciale tra Italia e Jugoslavia inaugurò un nuovo periodo nei rapporti economici dei due stati, perché tale documento creò reali possibilità di ulteriore espansione delle relazioni economiche, che negli anni successivi avrebbe registrato indici sempre più elevati. Nell'opinione pubblica jugoslava questo avvenimento passò inosservato, perché, in una situazione di rapporti politici assai tesi a causa del problema dei confini, la parte jugoslava non ritenne opportuno rilevare pubblicamente il significato dell'intesa. Solo il „Borba“ (30 novembre 1947) riportò il comunicato della Tanjug da Roma dell'avvenuta firma dell'accordo. In Italia invece fu dedicata attenzione assai maggiore al trattato commerciale con la Jugoslavia, il che è comprensibile, perché gli esperti e i funzionari del Ministero del commercio estero e del Ministero degli affari esteri lo consideravano come il più importante documento sottoscritto fino a quel momento dall'Italia. I circoli economici italiani attribuirono grande rilevanza a tale avvenimento, dato che erano state create le condizioni per l'incremento delle esportazioni dei prodotti industriali; in una situazione, in cui il volume della produzione industriale italiana aveva subito una flessione rispetto all'anteguerra, era assai importante stimolare la produzione con l'espansione del mercato delle merci industriali.³⁴

I buoni rapporti commerciali tra Italia e Jugoslavia e lo stesso atto della firma del trattato non si rifletterono in modo particolare su quelli politici dei due paesi, anche se non è possibile togliere ai medesimi un certo significato politico. Al momento della stipulazione dell'accordo, tale documento non ebbe per la Jugoslavia qualche peso politico né sul piano interno, né su quello internazionale. Solo alla luce degli avvenimenti successivi alla rottura della Jugoslavia con l'URSS si può parlare in un certo senso dell'importanza dei buoni rapporti economici con l'Italia per la stabilità economica e politica del paese.

Il significato economico dell'accordo per la Jugoslavia fu nel 1947 molteplice; esso creò le condizioni per lo scambio commerciale e per la sua ulteriore espansione, il che era senza dubbio nel suo interesse, rispettivamente nell'interesse della sua ricostruzione e costruzione interna. Inoltre, fu facilitato il piazzamento dei prodotti jugoslavi sul mercato italiano; in particolare fu rilevante il fatto che la Jugoslavia si assicurò la vendita del legname, uno degli articoli di esportazione di notevole rilievo, in primo luogo perché l'Italia era l'unico stato europeo in grado di accettarne notevoli quantitativi e, ad un tempo, fornire alla Jugoslavia le merci industriali necessarie. L'Italia era disposta ad assorbire anche altre materie prime, che la Jugoslavia fino a quel momento aveva esportato soprattutto nell'URSS. La possibilità di piazzare le proprie esportazioni su più mercati aprì uno spazio più ampio al commercio jugoslavo. Così l'economia jugoslava si liberò gradualmente dalla dipendenza economica dell'URSS, tipica dei primi due anni postbellici. L'espansione dell'interscam-

bio con l'Italia rese l'economia jugoslava meno soggetta all'URSS proprio nel momento in cui le imprese d'esportazione jugoslave che scambiavano le merci con quel paese, si stavano sempre più rendendo conto di essere partner subalterni, non paritetici.

Nella transazione con la Jugoslavia pure l'Italia aveva trovato il proprio tornaconto economico; contemporaneamente aveva fatto anche certi calcoli politici. La rinnovata conquista del mercato jugoslavo si dimostrò, secondo le valutazioni italiane, assai importante per l'estensione dei rapporti economici negli stati balcanici e danubiani. Siccome tali previsioni si erano avverate anche nella prassi del periodo tra le due guerre, a prescindere dai mutamenti verificatisi sulla costa orientale dell'Adriatico nel corso del secondo conflitto mondiale, il trattato commerciale con la Jugoslavia costituiva un passo innanzi nelle intenzioni italiane di ricuperare nei Balcani e nel bacino danubiano le posizioni economiche perdute con la guerra. Pure le materie prime jugoslave rivestivano grande significato per l'industria italiana, dato che il loro afflusso dai paesi extraeuropei era stato interrotto dagli avvenimenti bellici.

Il mercato per il piazzamento dei prodotti e l'importazione di materie prime rappresentarono le condizioni principali del progresso economico dell'Italia e della sua stabilità interna. Sul piano della politica estera il governo italiano ricercò nella stipulazione di transazioni commerciali con la Jugoslavia la conferma della propria sovranità, indipendentemente dalla presenza delle unità alleate sul suo territorio. Nello stesso tempo ciò costituiva il modo opportuno di un rapido inserimento dell'Italia sconfitta nella comunità internazionale come membro paritetico. L'Italia, che aveva subito una disfatta nella seconda guerra mondiale, tese, con la propria politica, ad assicurarsi nella situazione data la migliore posizione possibile. Nel rapporto dell'ambasciatore italiano in Belgio è in un certo qual modo indicata tale politica:

„Per quanto concerne l'Italia, il piano Marshall rappresenta un'ottima occasione e Vostra Eccellenza l'ha subito recepita e sfruttata, perché ciò costituisce l'inizio del nostro ritorno nel consesso internazionale, che, altrimenti, secondo la procedura dell'ONU non abbreviabile, potrebbe essere dilazionato per chi sa quanto tempo ancora. La nostra posizione è particolarmente delicata. Mentre è indispensabile, senza alcuna ombra di dubbio, che ci includiamo nel mondo occidentale e atlantico, dobbiamo studiare il modo di condurre una politica amichevole nei confronti di quello orientale e di rinnovare i nostri mercati nei Balcani e in tutto il retroterra di Trieste (...). Ora dobbiamo sfruttare il successo iniziale e sono convinto di non contraddire il parere di Vostra Eccellenza, se sostengo di: 1. sorvolare su tutte le questioni di secondo ordine, anche se sono stati commessi errori a nostro danno; 2. mirare alle questioni essenziali, quale il prendere in considerazione le nostre vecchie colonie e la nostra emigrazione, sempre nell'ambito dell'economia mondiale; 3. cercare di mantenere le migliori relazioni possibili con l'URSS e con i suoi satelliti, perché non si deve mai dimenticare che le necessità esistenziali e lo sviluppo della nostra industria, indispensabile per il benessere e la pace sociale, ci impongono di rafforzare sempre più gli scambi commerciali con i paesi danubiani, con l'URSS e con i Balcani“.³⁵

In una politica così definita il posto e il ruolo dell'accordo commerciale con la Jugoslavia risultano assai facilmente riconoscibili; esso doveva concorrere all'attuazione delle finalità italiane, regionali e globali, del commercio e della politica estera.

NOTE

1. A tale riguardo vedi la miscellanea „Documenti della politica estera della R.S.F.J., 1945“, Belgrado 1984.
- 1 bis. Archivio storico del Ministero degli Affari Esteri, Affari politici, Jugoslavia, busta 141, f. 3. Appunto per S.E. il presidente del consiglio, Salerno, 20 maggio 1944. Appunto del Ministero degli Affari Esteri, Roma, 1 agosto 1944.
2. *Idem.*
3. Archivio della Jugoslavia (AJ). Materiale non registrato. Elaborato riguardante l'organizzazione e il regime della politica estera della Repubblica Federativa Popolare di Jugoslavia.
4. AJ, Ministero del commercio estero della R.F.P.J., f. 5. Il problema del commercio estero, documento non datato.
5. AJ, M.C.E., f. 7. Elaborato relativo al commercio estero, Belgrado, 25 gennaio 1946.
6. AJ, M.C.E., f. 4. Prospetto delle intese commerciali.
7. AJ, Materiale non registrato. *Analisi dei trattati commerciali con l'Italia.*
8. Lang Rikard, *Državni monopol vanjske trgovine i trgovina između socijalističkih i kapitalističkih zemalja* (Il monopolio statale del commercio estero e il commercio tra i paesi socialisti e capitalisti), *Ekonomski pregled* (Sommario economico), Zagabria 1950, I, pag. 41.
9. *Idem.*
10. AJ, M.C.E. f. 5. La situazione della Zona B, Belgrado, 21 novembre 1945.
11. Službeni list (Gazzetta ufficiale) della Jugoslavia Federativa Democratica, n. 14, 20 marzo 1945.
12. AJ, 50—95—197. Atto della Direzione del commercio estero alla Presidenza del consiglio dei ministri della I.F.D., Belgrado, 21 settembre 1945.
13. Vedi la nota 10.
14. AJ, M.C.E., f. 7. Relazione sulla Zona B, Belgrado, 9 gennaio 1946.
15. Vedi la nota 10.
16. *Idem.*
17. AJ, M.C.E., f. 5. Il movimento valutario con la zona B, dicembre 1945.
18. AJ, M.C.E., f. 7. Relazione sul viaggio di servizio nelle Zone A e B, Belgrado, 9 gennaio 1946.
19. AJ, 41—615—965. Le condizioni economiche di Trieste, Belgrado, 9 agosto 1946.
20. *Idem.*
21. Lang R., *op. cit.*, pag. 42.
22. Il Commercio, 27 aprile 1947.
23. AJ, 41—114—204. Protocollo delle trattative, Belgrado, 19 aprile 1947.
24. *Idem.* Lettera di Vojo Srzentić al presidente della delegazione della Repubblica d'Italia Raffaele Mattioli. Belgrado, 19 aprile 1947.
25. Vedi la nota 22.
26. AJ, M.C.E., f. 5. Traduzione dell'articolo riportato dal foglio italiano „Il Globo“ del 29 aprile 1947.
27. AJ, M.C.E. f. 5. Nota di Augusto Doro al Ministro degli affari esteri italiano, Roma, 28 aprile 1947.
28. AJ, 50—62—133. Sguardo ai nostri scambi commerciali con l'Italia, relazione dell'inviato jugoslavo, Roma, 3 giugno 1948.
29. Lang R., *op. cit.*, pag. 168.
30. AJ, M.C.E., f. 524. Testo dell'accordo.
31. AJ, 41—114—204. Testo del Protocollo speciale.
32. *Idem.* Testo dell'Accomodamento relativo ai pagamenti non mercantili.
33. AJ, M.C.E., f. 524. Circolare n 513 del Ministero delle Finanze, Roma.
34. Vedi la nota 28.
35. AJ, 50—3—6. Rapporto dell'ambasciatore italiano De Nobile a Carlo Sforza, Bruxelles, 1 agosto 1947.