



IN UN CONTINENTE DIVISO

L'Italia, l'Europa orientale e la discesa
della cortina di ferro

a cura di

Francesco Caccamo



TEMI di STORIA

COMITATO SCIENTIFICO

Guido Abbattista (Università di Trieste), Pietro Adamo (Università di Torino), Salvatore Adorno (Università di Catania), Filiberto Agostini (Università di Padova), Enrico Artifoni (Università di Torino), Eleonora Belligni (Università di Torino), Nora Berend (University of Cambridge), Annunziata Berrino (Università di Napoli Federico II), Giampietro Berti (Università di Padova), Pietro Cafaro (Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano), Beatrice Del Bo (Università di Milano), Giuseppe De Luca (Università di Milano), Santi Fedele (Università di Messina), Monica Fioravanzo (Università di Padova), Alba Lazzaretto (Università di Padova), Erica Mannucci (Università di Milano-Bicocca), Stefania Mazzone (Università di Catania), Raimondo Michetti (Università di Roma Tre), Roberta Mucciarelli (Università di Siena), Marco Pasi (Universiteit van Amsterdam), Alessandro Pastore (Università di Verona), Lidia Piccioni (Sapienza Università di Roma), Luigi Provero (Università di Torino), Gianfranco Ragona (Università di Torino), Daniela Saresella (Università di Milano), Marina Tesoro (Università di Pavia), Giovanna Tonelli (Università di Milano), Michaela Valente (Università del Molise), Albertina Vittoria (Università di Sassari).

COORDINAMENTO EDITORIALE

Pietro Adamo, Giampietro Berti, Luigi Provero

Il comitato assicura attraverso un processo di double blind peer review la validità scientifica dei volumi pubblicati.



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

FrancoAngeli Open Access è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più:

http://www.francoangeli.it/come_publicare/publicare_19.asp

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

IN UN CONTINENTE DIVISO

L'Italia, l'Europa orientale e la discesa
della cortina di ferro

a cura di
Francesco Caccamo

FrancoAngeli
OPEN  ACCESS

Volume stampato con il contributo dell'Università degli Studi "G. d'Annunzio" di Chieti-Pescara – Dipartimento di Lettere, Arti e Scienze Sociali.

Copyright © 2021 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore ed è pubblicata in versione digitale con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale* (CC-BY-NC-ND 4.0)

L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

Indice

Una premessa: sulle kunderiane rivoluzioni o pseudorivoluzioni comuniste e sul loro impatto per l'Italia, di <i>Francesco Caccamo</i>	pag. 7
1. Stalin, la Guerra fredda e l'invenzione dell'Europa orientale, di <i>Fabio Bettanin</i>	» 11
2. Pietro Quaroni e la politica estera sovietica 1944-1947, di <i>Luciano Monzali</i>	» 45
3. La tattica del salame: la presa di potere comunista in Ungheria, di <i>Francesco Guida</i>	» 77
4. L'affermazione dei regimi comunisti considerata dagli osservatori di Praga e Varsavia, di <i>Francesco Caccamo</i>	» 109
5. Italia e Romania, destini opposti all'alba della Guerra fredda, di <i>Giuliano Caroli</i>	» 159
6. Satelliti nella bufera. Romania e Bulgaria tra sovietizzazione e purghe: analisi e impressioni della diplomazia italiana, di <i>Alberto Basciani</i>	» 183
7. Tentativi di Ostpolitik in Adriatico: l'Italia e la trasformazione socialista della Jugoslavia, di <i>Massimo Bucarelli</i>	» 213
8. L'instaurazione del regime comunista in Albania e il crepuscolo delle relazioni italo-albanesi, di <i>Antonio D'Alessandri</i>	» 243
<i>Gli autori</i>	» 269
<i>Indice dei nomi</i>	» 271

7. Tentativi di Ostpolitik in Adriatico: l'Italia e la trasformazione socialista della Jugoslavia

di Massimo Bucarelli

1. La normalizzazione dei rapporti politici e diplomatici tra Roma e Belgrado alla fine della guerra

Il coinvolgimento della Jugoslavia nella seconda guerra mondiale, dovuto all'attacco delle potenze del Tripartito guidate dalla Germania nazista e dall'Italia fascista nell'aprile del 1941, oltre a causare la disgregazione della prima esperienza statale jugoslava, quella monarchica e sostanzialmente serbo-centrica, trasformò il paese in un grande campo di battaglia, in cui la lotta contro le truppe di occupazione si sovrappose e intrecciò con la guerra civile tra due diversi movimenti di resistenza: quello filo-monarchico, guidato dal colonnello Dragoljub Mihajlović e formato da una parte delle truppe ex jugoslave, essenzialmente serbe, ancora fedeli al vecchio regime; e quello partigiano, egemonizzato dal Partito comunista jugoslavo sotto la leadership di Josip Broz "Tito", il cui obiettivo era rappresentato non solo dalla liberazione nazionale, ma anche dalla modifica radicale degli assetti istituzionali, politici ed economici. La vittoria finale delle forze partigiane nella lotta contro le potenze nazifasciste e nello scontro contro i filomonarchici di Mihajlović ebbe come conseguenza la trasformazione del paese in una repubblica federale, socialista e anticapitalista, vicina ideologicamente e collegata politicamente all'Unione Sovietica, il cui raggio d'azione e la cui sfera d'influenza arrivavano così – almeno potenzialmente – a ridosso dei confini italiani¹.

La progressiva presa del potere in Jugoslavia da parte del movimento comunista complicò il quadro, già di per sé conflittuale e drammatico, dei

1. J. Pirjevec, *Tito i suoi compagni*, Einaudi, Torino 2015, pp. 79 ss., pp. 197 ss., e pp. 213 ss. Anche: R. Service, *Compagni. Storia globale del comunismo nel XX secolo*, Laterza, Roma-Bari 2007, pp. 280 ss., pp. 314-316; S. Pons, *La rivoluzione globale. Storia del comunismo internazionale 1917-1991*, Einaudi, Torino 2012, pp. 173 ss., e pp. 192 ss.

rapporti con l'Italia, aggiungendo anche l'elemento ideologico ai tanti motivi di contrasto, sia etnici, che politici, tra i due stati adriatici. Come è noto, nei territori jugoslavi occupati dalle truppe italiane e nelle province italiane di confine abitate da popolazioni miste, la guerra dei partigiani jugoslavi contro il fascismo coincise con la lotta di liberazione nazionale delle popolazioni slovene e croate dal predominio italiano, assumendo, in alcuni casi, il carattere di una vera e propria vendetta nei confronti dell'elemento italiano². Pur di alimentare la volontà unitaria e rafforzare le spinte centripete all'interno dei popoli slavo-meridionali, i comunisti jugoslavi non esitarono a far leva sui sentimenti nazionalisti degli sloveni e dei croati, facendo appello a tematiche fortemente antitaliane e provando a conquistare la maggior parte della Venezia Giulia fino al fiume Isonzo, compresa la città di Trieste, per mettere di fronte al fatto compiuto i governi delle tre grandi potenze alleate, Stati Uniti, Gran Bretagna e Unione Sovietica. Fu solo grazie all'intervento degli anglo-americani, assecondato dal governo di Mosca, indisponibile in quel momento a rischiare crisi politiche e militari con i propri alleati, che il dinamismo jugoslavo lungo i confini italiani venne in parte contenuto in attesa delle decisioni delle grandi potenze sul futuro di quei territori. Dopo una prima soluzione transitoria rappresentata dagli accordi di Belgrado e Duino del giugno 1945, che prevedevano la divisione delle quattro province della Venezia Giulia (Gorizia, Trieste, Pola e Fiume) in due zone d'occupazione, una anglo-americana e l'altra jugoslava, il nuovo assetto del confine italo-jugoslavo venne stabilito dal trattato di pace con l'Italia del 10 febbraio 1947. Il trattato imponeva la cessione di tutto il territorio della Venezia Giulia a est della linea Tarvisio-Monfalcone, equivalente alla maggior parte delle terre contese, alla Jugoslavia, a eccezione di una ristretta fascia costiera comprendente Trieste, occupata dagli anglo-americani, e Koper/Capodistria, sotto occupazione jugoslava; questa fascia costiera avrebbe costituito uno stato cuscinetto, il Territorio libero di Trieste (Tlt), da erigersi formalmente attraverso la nomina di un governatore da parte del Consiglio di sicurezza dell'Onu³.

La firma del trattato, pur non contribuendo a pacificare le relazioni italo-jugoslave, che continuarono a essere caratterizzate da tensioni e polemiche, soprattutto in merito al problema di Trieste e alla nascita del Tlt, permetteva

2. R. Wörsdörfer, *Il confine orientale. Italia e Jugoslavia dal 1915 al 1955*, il Mulino, Bologna 2009, pp. 223 ss.; R. Pupo, *Il lungo esodo. Istria: le persecuzioni, le foibe, l'esilio*, Bur Rizzoli, Milano 2005, pp. 61 ss.

3. J.B. Duroselle, *Le conflit de Trieste 1943-1954*, Editions de l'Institut de Sociologie de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles 1966, pp. 155 ss.; D. De Castro, *La questione di Trieste. L'azione politica e diplomatica italiana dal 1943 al 1954*, Lint, Trieste 1981, vol. I, pp. 210 ss., e pp. 321 ss.

di chiudere finalmente il capitolo della guerra, aprendo una nuova partita, quella dei rapporti tra la nuova Italia repubblicana e la nuova Jugoslavia socialista. La conclusione del trattato, infatti, consentì ai due governi di ristabilire normali relazioni diplomatiche e riaprire le rispettive rappresentanze a Roma e a Belgrado. Per molto tempo, le autorità jugoslave avevano continuato a considerare lo stato dei rapporti con l'Italia sostanzialmente analogo a quello di guerra, nonostante la firma dell'armistizio del 1943 e il successivo riconoscimento della cobelligeranza italiana da parte delle potenze alleate (circostanze che – secondo i funzionari di Palazzo Chigi – avrebbero dovuto escludere la prosecuzione di rapporti di ostilità e favorire, invece, l'avvio di un processo di normalizzazione)⁴. Anche dopo la fine della guerra in Italia, i dirigenti jugoslavi non avevano fatto nulla per favorire la ripresa di regolari relazioni diplomatiche bilaterali, vietando, tra l'altro, ai propri rappresentati presso il Comitato consultivo alleato per l'Italia di avere contatti con i funzionari del Ministero degli affari esteri italiano⁵. A due anni, quasi, dalla conclusione del conflitto, malgrado le richieste italiane di normalizzazione, tra i due paesi non esistevano ancora rapporti diretti, né erano state riaperte le rappresentanze diplomatiche con «personalità autorizzate e qualificate», necessarie «per tutti quegli scambi di idee» fino ad allora condotti «male o saltuariamente o per tramite di terzi»⁶.

Solo all'inizio del 1947, quindi, quando ormai il trattato di pace era prossimo alla firma, il governo di Belgrado comunicò la propria volontà di avviare il processo di normalizzazione dei rapporti bilaterali⁷, che portò nei mesi successivi alla nomina di Mladen Iveković ed Enrico Martino, a ministri plenipotenziari rispettivamente a Roma e Belgrado⁸. Iveković, croato di Zagabria, era entrato nel Partito comunista jugoslavo negli anni trenta, nel periodo, quindi, della clandestinità, durante il quale era stato arrestato e detenuto in carcere per diverso tempo; durante la seconda guerra mondiale, aveva partecipato attivamente alla resistenza partigiana contro le potenze

4. Appunto della Direzione affari politici del Ministero degli affari esteri, 30 ottobre 1945, Archivio Storico Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri [Asmae], Affari Politici 1946-1950 [AP 1946-50], Jugoslavia, b. 16.

5. *Ibidem*.

6. Nenni a Quaroni, 22 novembre 1946, e Quaroni a Nenni, 26 novembre 1946, *I Documenti Diplomatici Italiani* [Ddi], Tipografia dello Stato, Roma 1952-, serie X, vol. 4, dd. 531 e 550.

7. Frasoni a tutte le rappresentanze diplomatiche, Roma, 31 gennaio 1947, *ivi*, d. 725; memorandum di Smodlaka, 10 gennaio 1947, e memorandum della Rappresentanza politica della Repubblica federativa popolare di Jugoslavia a Roma, 10 febbraio 1947, n. 242/47, Asmae, AP 1946-50, Jugoslavia, b. 16. Anche: P. Nenni, *Tempi di guerra fredda. Diari 1943-1956*, SugarCo, Milano 1981, p. 332.

8. Martino a Sforza, 17 luglio 1947, Ddi, serie X, vol. 6, d. 195.

dell'Asse, divenendo membro del comitato esecutivo del Consiglio antifascista di liberazione popolare della Jugoslavia e della sua ramificazione locale, il Consiglio antifascista di stato per la liberazione popolare della Croazia; alla fine della guerra, fu nominato delegato jugoslavo presso la Commissione delle riparazioni a Bruxelles e ministro dell'Industria nel governo della Repubblica popolare di Croazia (una delle sei repubbliche costitutive della Repubblica federativa popolare di Jugoslavia)⁹. Si trattava, in buona sostanza, di un esponente importante del nuovo regime jugoslavo e la sua nomina era, pertanto, in linea con la presa del potere e con il pieno controllo delle istituzioni e degli apparati di governo attuato dal Partito comunista jugoslavo e dal gruppo dirigente titoista.

Meno scontata, invece, fu la scelta di Enrico Martino fatta dal governo italiano e da Carlo Sforza in particolare, responsabile del dicastero degli Esteri all'interno dell'esecutivo nato a inizio febbraio del 1947 sotto la guida di Alcide De Gasperi e sostenuto da una maggioranza parlamentare frutto della coabitazione tra democristiani, comunisti e socialisti¹⁰. Anche Martino – come l'omologo jugoslavo – non era un diplomatico di professione, non appartenendo al corpo dei funzionari del Ministero degli esteri ancora in servizio dopo la fine della guerra ed essendo, invece, espressione della classe dirigente antifascista emersa al termine del conflitto. Membro del Comitato di liberazione nazionale di Genova e primo prefetto del capoluogo ligure dopo la liberazione, fu eletto all'Assemblea costituente fra i rappresentanti del partito repubblicano e divenne sottosegretario al Ministero della guerra nel secondo governo De Gasperi (il primo esecutivo dell'Italia repubblicana, formatosi dopo il referendum del 2 giugno 1946 e retto da una maggioranza composta dai tre principali partiti italiani, Democrazia Cristiana, partito comunista e partito socialista d'unità proletaria, insieme al partito repubblicano¹¹). La nomina di Martino derivava dalla necessità – avvertita da Sforza per primo – di inviare a Belgrado «un uomo di speciale evidente purezza antifascista», per convincere anche i «meno benevoli degli jugoslavi», che l'Italia aveva voltato pagina, trasformandosi in un paese democratico, lontano dalle velleità di potenza e dai sogni egemonici del regime fascista¹². Affinché il se-

9. Nota verbale della Rappresentanza politica della Repubblica federativa popolare di Jugoslavia a Roma, 17 marzo 1947, n. 168/47; Martino a Zoppi, 19 luglio 1947, ts. 9/8 ris., Asmae, AP 1946-50, Jugoslavia, b. 16.

10. G. Formigoni, *La Democrazia Cristiana e l'alleanza occidentale (1943-1953)*, il Mulino, Bologna 1996, pp. 128 ss.; P. Craveri, *De Gasperi*, il Mulino, Bologna 2006, pp. 278 ss.

11. P. Craveri, *De Gasperi*, cit., pp. 239 ss.

12. Appunto di Sforza sul colloquio con Rudolf Janhuba, 10 marzo 1947, Asmae, AP 1946-50, Jugoslavia, b. 16.

gnale dell'avvenuto cambiamento politico fosse credibile, si ritenne necessario individuare una personalità esterna alla "carriera", dato che per i dirigenti jugoslavi la perdurante presenza nel corpo diplomatico italiano di funzionari che avevano servito il fascismo rappresentava un problema difficilmente superabile, preferendo, invece, la nomina di «nuovi elementi», come del resto loro stessi stavano facendo con i propri rappresentanti diplomatici e consolari all'estero¹³. Fu così che la scelta ricadde su Martino, la cui conoscenza Sforza ebbe, evidentemente, modo di approfondire durante i lavori dell'Assemblea costituente, essendo stati eletti entrambi tra le file del partito repubblicano e appartenendo, quindi, al medesimo gruppo parlamentare. La decisione di Sforza rispondeva a un criterio già adottato dai precedenti governi di unità nazionale, quando in diverse capitali europee furono inviati, con rango di ambasciatori e ministri plenipotenziari, alcuni importanti esponenti dell'antifascismo (Carandini a Londra, Tarchiani a Washington e Saragat a Parigi, ma anche Eugenio Reale a Varsavia e Alfonso Tacoli a Praga), al fine di sottolineare la discontinuità con il precedente regime mussoliniano, presentando personaggi estranei alla dittatura fascista e senza alcuna responsabilità per quanto da essa commesso¹⁴.

2. Alla ricerca di una *détente* economica in Adriatico

L'invio a Belgrado, a partire dal luglio 1947¹⁵, di un uomo impegnato nella resistenza e legato all'antifascismo come Martino non fu certo l'unica iniziativa condotta dal governo italiano – e dal Ministero degli esteri in particolare – per assecondare le sensibilità politiche delle autorità jugoslave e per favorire, così, un miglioramento complessivo delle relazioni bilaterali¹⁶. In quegli stessi mesi, il responsabile di Palazzo Chigi, insieme a una parte del mondo politico ed economico italiano, rispondendo anche a sollecitazioni provenienti da Belgrado, si impegnò a stabilire «feconde» collaborazioni economiche, come «preliminare necessario per desiderabili buone re-

13. Appunto sul colloquio con Nikola Mandić, s.a. e s.d. (ma inizio febbraio 1947), ivi.

14. R. Gaja, *L'Italia nel mondo bipolare. Per una storia della politica estera italiana (1943-1991)*, il Mulino, Bologna 1995, p. 83.

15. Martino a Sforza, 17 luglio 1947, Ddi, serie X, vol. 6, dd. 195 e 196.

16. L. Monzali, *Gli Italiani di Dalmazia e le relazioni italo-jugoslave nel Novecento*, Marsilio, Venezia 2015, pp. 471 ss.; M. Bucarelli, *Roma e Belgrado nel complicato dopoguerra adriatico: avversari per scelta, amici per necessità*, in D. D'Amelio, A. Di Michele, G. Mezzalana (a cura di), *La difesa dell'Italianità. L'Ufficio per le zone di confine a Bolzano, Trento e Trieste (1945-1954)*, il Mulino, Bologna 2015, pp. 311 ss.

lazioni politiche»¹⁷. Infatti, nonostante le notevoli tensioni ancora presenti nelle relazioni tra i due paesi, dovute non soltanto ai problemi di carattere politico-territoriale per il futuro del Tlt, ma anche alle ripercussioni regionali dell'emergente confronto bipolare, nei mesi successivi alla firma del trattato di pace Roma e Belgrado tornarono a dialogare su alcuni temi di natura economica, con l'obiettivo di far calare d'intensità la disputa adriatica. Sforza rilanciava un'idea già presente in maniera trasversale all'interno di alcuni ambienti politici e governativi italiani. Nell'autunno del 1946, quando Roma e Belgrado provarono a trovare una soluzione condivisa del problema di Trieste tramite contatti diretti per anticipare le decisioni delle grandi potenze, da parte italiana era stata avanzata la proposta di affiancare alla sistemazione territoriale anche la conclusione di accordi commerciali e il rilancio dei rapporti economici, ritenuti di grande importanza per entrambi i popoli vista la necessità italiana di acquisire materie prime e quella jugoslava di avere a disposizione macchinari e attrezzature; l'obiettivo era quello di inserire un'eventuale intesa sui confini in un più vasto quadro di «reciproco interesse», che avrebbe potuto costituire «il fondamento più solido» per lavorare alla definitiva pacificazione dei rapporti bilaterali e alla stabilizzazione della regione adriatica, voltando definitivamente pagina rispetto ai conflitti e agli scontri del recente passato¹⁸. L'iniziativa era emersa nel corso dei contatti tra Tito e il segretario del Partito comunista italiano, Palmiro Togliatti, a inizio novembre del 1946, ed era stata ripresa nelle successive conversazioni tra la diplomazia jugoslava e quella italiana, condotte sotto la direzione di Pietro Nenni, leader del partito socialista e ministro degli Esteri dall'ottobre 1946 al gennaio 1947¹⁹. Assunta la guida di Palazzo Chigi, a inizio febbraio del 1947, Sforza non ebbe difficoltà a riprendere tale strategia, che poggiava essenzialmente sulla convinzione che la rilevanza degli interessi economici e la convenienza degli scambi commerciali potessero fare da traino alla distensione politica, indipendentemente dal colore e dall'orientamento del regime insediatosi a Belgrado. D'altronde, lo stesso Sforza, nella sua precedente esperienza da responsabile degli Esteri nel 1920-21, nell'occuparsi dei compli-

17. Appunto di Sforza sul colloquio con Rudolf Janhuba, cit. Sul rilancio della collaborazione economica: M. Bucarelli, *Economic Détente as a Means for Better Diplomatic Relations: Italy's Efforts towards Yugoslavia, 1947-1949*, in W. Mueller, K. Ruzicic-Kessler, P. Greiling (eds.), *The "Alpen-Adria" Region 1945-1955. International and Transnational Perspectives on a Conflicted European Region*, New Academic Press, Vienna 2018, pp. 76 ss.

18. Nenni alla Delegazione a New York, 15 e 18 novembre 1946; Quaroni a Nenni, 20 novembre 1946; Nenni a Quaroni, 22 novembre 1946, in Ddi, serie X, vol. 4, dd. 513, 520, 524 e 531. Anche: P. Nenni, *Tempi di guerra fredda*, cit., pp. 295 ss.

19. Nenni alla Delegazione a New York, 7 novembre 1946, Ddi, serie X, vol. 4, dd. 478 e 480.

cati rapporti con la Jugoslavia, aveva individuato nella leva economica uno degli strumenti per superare i contrasti e le polemiche, che nell'immediato dopoguerra avevano guastato le relazioni con Belgrado a causa della contesa politica e territoriale nell'area adriatica²⁰.

Fu così che una volta firmato il trattato di pace, mentre prendeva forma lo scontro bipolare che avrebbe caratterizzato il sistema internazionale nei decenni successivi e mentre la nascita del Tlt diventava un'opzione sempre meno percorribile, vista l'impossibilità di trovare soluzioni condivise tra le due superpotenze vincitrici della guerra, l'Italia provò a rilanciare i rapporti economici con la Jugoslavia. Da parte italiana, si misero in campo uno sforzo costante e un impegno notevole per permettere un'effettiva e concreta distensione economica tra due paesi che avevano effettuato – o erano avviati a effettuare – scelte politiche, economiche e sociali, divergenti e antitetiche, con l'Italia destinata a inserirsi nel campo occidentale e la Jugoslavia già parte integrante di quello socialista. Gli obiettivi degli ambienti politici ed economici italiani favorevoli all'iniziativa erano molteplici:

1. contribuire al rilancio del settore manifatturiero, grazie alla ripresa degli scambi commerciali con un'area tradizionalmente legata all'economia italiana;
2. creare una rete di interessi tali da facilitare la soluzione delle questioni politiche rimaste ancora irrisolte, e disinnescare eventuali nuove contrapposizioni;
3. fare leva sulla collaborazione con Belgrado per gettare un ponte verso l'Est europeo, al cui interno si stavano affermando governi e regimi legati all'Unione Sovietica.

Si trattava di iniziative di ampia portata e certamente ambiziose, a cui, però, una parte importante del mondo economico e finanziario diede credito, collaborando attivamente alla loro attuazione, in una sorta di sinergia con la diplomazia italiana.

A conferma della stretta collaborazione tra mondo economico e Ministero degli esteri nel portare avanti il piano di rilancio delle relazioni con la Jugoslavia, vi fu la scelta di affidare i negoziati per la conclusione di nuovi accordi commerciali ad alcuni importanti personalità dell'industria e della finanza italiane. Nel marzo del 1947, quattro mesi prima che il nuovo rappresentante diplomatico italiano si accreditasse presso il governo di Belgrado, a Roma si decise di inviare in Jugoslavia una prima missione esplorativa con-

20. M. Bucarelli, *Mussolini e la Jugoslavia (1922-1939)*, Edizioni B.A. Graphis, Bari 2006, pp. 12-14.

dotta da Cesare Merzagora, dirigente d'industria ed esperto di finanza, ma all'epoca anche uomo politico particolarmente impegnato nella ricostruzione postbellica. Merzagora aveva iniziato a lavorare presso la Banca commerciale italiana (Comit) nel 1920, per essere poi inviato a Sofia, presso la Banca commerciale italiana e bulgara, appartenente alla rete di affiliate della Comit in Europa orientale. Nel 1929, era stato richiamato in Italia alla direzione centrale con l'incarico di analizzare e valutare la redditività delle varie piazze estere. I cambiamenti interni alla Comit, passata sotto il controllo pubblico e assorbita dall'Istituto per la ricostruzione industriale a causa della crisi economica mondiale dei primi anni Trenta, lo avevano poi spinto a lasciare la Banca e ad andare a lavorare per il gruppo Pirelli alla vigilia della seconda guerra mondiale. Nei difficili anni di guerra, Merzagora si era occupato non solo della parte amministrativa e finanziaria della società milanese, ma anche dell'internazionalizzazione delle sue molteplici attività²¹. Nel corso del conflitto, aveva aderito al movimento antifascista, entrando nella dirigenza del Comitato di liberazione nazionale per l'Alta Italia (Clnai). Nell'ottobre del 1944, a Merzagora era stata affidata la presidenza della Commissione centrale economica (Cce), istituita dal Clnai per consentire la regolare prosecuzione delle attività manifatturiere ed economiche in Italia settentrionale nel difficile passaggio tra il regime di occupazione tedesco e il ripristino delle autorità di governo italiane. Dopo la liberazione e la fine delle ostilità, era stato nominato commissario straordinario della Pirelli, al fine di assicurare la continuità della gestione e dell'attività produttiva in un momento particolarmente critico a causa della carenza di materie prime, delle ristrettezze finanziarie e della difficile gestione dei rapporti sia con il personale dipendente, per via dei livelli occupazionali e salariali, che con il governo centrale e la Commissione di controllo alleata. Nell'immediato dopoguerra, terminata l'esperienza come commissario della Pirelli, era stato chiamato a far parte dei consigli di amministrazione di diverse aziende e società italiane. Si trattava, in sostanza, di un tecnico, esperto di economia e finanza, conoscitore della realtà industriale italiana e del commercio internazionale. Alle conoscenze e alla capacità maturate in ambito imprenditoriale e finanziario, Merzagora aggiunse anche una significativa esperienza politica. Nel settembre del 1945, in qualità di presidente della Cce, venne designato membro della Consulta nazionale. Partecipando ai lavori della Consulta – e della commissione Affari esteri in particolare – Merzagora ebbe modo di entrare in contatto con importanti personali-

21. N. De Ianni, *Tra industria e finanza*, in N. De Ianni, P. Varvaro (a cura di), *Cesare Merzagora. Il presidente scomodo*, Prismi, Napoli 2004, pp. 19 ss.; F. Bonelli, *L'esperienza alla Banca commerciale italiana*, ivi, pp. 189 ss.; D. Barbone, *L'esperienza alla Pirelli*, ivi, pp. 203 ss.

tà della politica italiana, come Vittorio Emanuele Orlando, Ivanoe Bonomi, Francesco Saverio Nitti e Carlo Sforza, che, una volta divenuto ministro degli Esteri, gli affidò il compito di effettuare la missione esplorativa a Belgrado²².

Alla vigilia della missione Merzagora, in un lungo documento indirizzato ai dicasteri tecnici chiamati a collaborare al rilancio delle relazioni economiche con la Jugoslavia, Sforza illustrò la duplice finalità, economica e politica insieme, dell'iniziativa. L'obiettivo immediato era senz'altro favorire in ogni modo le attività dell'imprenditoria italiana, già impegnata in un'opera di penetrazione in Jugoslavia al fine di ampliare e diversificare le fonti di approvvigionamento delle materie prime necessarie alla ricostruzione del paese (la cui scarsità era, insieme all'instabilità monetaria interna, il principale ostacolo alla ripresa economica nazionale); scopo collaterale, ma non meno importante, del mondo industriale italiano era cogliere l'occasione di sostituire la propria presenza economica a quella delle imprese tedesche, tradizionali rivali delle aziende italiane nella regione danubiano-balcanica, al momento però impossibilitate a competere per le conseguenze della disastrosa sconfitta militare. La «ben nota complementarità» delle due economie, la ricchezza dei traffici nei precedenti periodi storici, le favorevoli prospettive commerciali e la grande opportunità di collaborare al piano di industrializzazione che la Jugoslavia stava perseguendo, consigliavano – scriveva il responsabile di Palazzo Chigi – di liberare il terreno dagli ostacoli che ancora impedivano il concreto sviluppo delle relazioni economiche e commerciali tra i due paesi. Il Ministero degli esteri era fermamente intenzionato a operare «con ogni mezzo a sua disposizione» per favorire la più ampia collaborazione con Belgrado, gettando «tutti i possibili ponti economici» tra le due sponde dell'Adriatico per alimentare una serie di interessi comuni «la cui somma [potesse] trascendere il campo dell'economia». La speranza di Sforza era che la conclusione di nuove e profittevoli intese commerciali permettesse alle classi dirigenti dei due paesi di andare oltre l'ambito prettamente economico, per assicurare «in breve volger di tempo» risultati positivi di indubbia portata politica. A tal fine, vista l'opportunità di riavviare un utile dialogo con Belgrado, il responsabile di Palazzo Chigi invitava gli altri dicasteri interpellati a farsi parte diligente nel fornire «tutti quei suggerimenti, elementi e proposte», utili per istruire al meglio la missione di Merzagora in Jugoslavia e favorire lo sviluppo delle relazioni economiche tra i due paesi²³.

22. P. Varvaro, *La politica al tempo di Merzagora*, ivi, pp. 347 ss.

23. Sforza a Ministero Commercio Estero (Gabinetto), Ministero Industria e Commercio (Gabinetto), Ministero del Tesoro (Gabinetto), Ministero Agricoltura e Foreste (Gabinetto). Alto Commissariato per l'Alimentazione, Ufficio Italiano Cambi, ts. 06226 urgente, 1° marzo 1947, Asmae, Direzione generale affari economici 1937-1949 [Dgae 1937-49], b. 90.

Il dirigente e politico lombardo si recò nella capitale jugoslava dall'8 al 15 marzo 1947. Prima della partenza, incontrò i rappresentanti dei principali gruppi industriali italiani, interessati a rilanciare la produzione manifatturiera e la partecipazione al commercio internazionale, ripristinando quelle reti economiche con l'Europa orientale, che gli eventi bellici avevano interrotto e che lungo la frontiera giuliana erano riprese subito dopo la fine delle ostilità, sia pur disordinatamente e senza alcun controllo²⁴. Compito di Merzagora era di preparare il terreno per il successivo invio di una commissione incaricata di negoziare un accordo commerciale di ampia portata e composta da esperti di economia e dai rappresentanti dei dicasteri economici del governo italiano e delle maggiori aziende nazionali, quali Iri, Fiat, Ansaldo e Dalmine. L'esito dei colloqui preliminari con le autorità jugoslave fu – a dire dell'inviato italiano – molto favorevole, soprattutto perché da parte jugoslava si fece capire di essere interessati non alla semplice normalizzazione delle attività commerciali tra le due sponde dell'Adriatico, limitata all'importazione di prodotti lavorati in Italia, ma a una collaborazione pluriennale per la fornitura di intere fabbriche e di beni strumentali destinati all'industria meccanica e metallurgica; il sistema produttivo italiano, in particolare quello radicato nella valle padana, avrebbe potuto concorrere grandemente all'industrializzazione su vasta scala dello stato jugoslavo e alla trasformazione del suo assetto economico e sociale in attuazione del piano quinquennale messo a punto dal regime socialista²⁵. La possibilità di entrare in contatto direttamente con i nuovi responsabili politici ed economici jugoslavi rafforzò in Merzagora la convinzione che fosse assolutamente necessario cogliere l'occasione di riacciare i legami con Belgrado e avviare una vera e propria distensione economica, potenzialmente prodromica di quella politica. Secondo il dirigente italiano, il regime autoritario affermatosi Jugoslavia aveva una sua «giustificazione storica» nel disfacimento che avrebbe potuto colpire il paese dopo i tragici avvenimenti della seconda guerra mondiale, se non avesse trovato «una energica coesione a larga base popolare», capace di arrestare le sanguinose lotte intestine e affrontare in modo unitario i problemi della «ricostruzione morale e materiale». Quel regime, per raggiungere i propri obiettivi di rigenerazione dell'unità jugoslava e di radicale mutamento degli assetti interni, aveva bisogno che l'Italia fornisse per un po' di anni non solo macchinari e attrezzature, ma anche brevetti, tecnici e operai specializzati. Si profilava, quindi, – a parere di Merzagora – una grande occasione di superare le conseguenze della guerra in ambito economico e di rimarginare

24. Appunto di Grazzi per De Gasperi, 6 ottobre 1946; Merzagora a Sforza, 6 marzo 1947, lettera, Asmae, Dgae 1937-49, b. 90.

25. Merzagora a Sforza, 11 e 12 marzo 1947, tell. 3329 e 3464, ivi.

le divisioni politiche, anche profonde e durature, createsi tra i due paesi; se era vero che esistevano delle ferite aperte, era altrettanto vero che non potevano cristallizzarsi in dolorose recriminazioni con un paese «denso di vitalità come la Jugoslavia» e in possesso di un'economia «straordinariamente complementare» a quella italiana:

Il ghiaccio è stato rotto – commentava Merzagora a conclusione della sua missione – con qualche naturale, logica fatica, ma anche con molta buona volontà; le trattative continueranno certamente su base più vasta e daranno – è sperabile – buoni risultati. Il nostro apparato industriale può fare molti sforzi per accompagnare la Jugoslavia nel suo piano quinquennale, ma bisogna anche che la Jugoslavia faccia dei passi a nostro favore. La guerra è finita e nel commercio internazionale gli esportatori italiani non intendono essere influenzati dal fatto di averla perduta, né portare alcun complesso d'inferiorità verso coloro che si trovano dalla parte dei vincitori²⁶.

In attesa del ritorno di Merzagora a Roma, i vertici del Ministero degli esteri – in particolare il ministro Sforza e il direttore generale degli Affari economici, Umberto Grazzi, profondo conoscitore del commercio internazionale, convinto che la ricostruzione dell'Italia passasse necessariamente per l'inserimento nel sistema europeo e mondiale di progressiva liberalizzazione degli scambi e di cooperazione economica²⁷ – si impegnarono in un'opera di persuasione e di coordinamento di tutti gli attori pubblici e privati interessati a vario titolo al rilancio delle relazioni con la Jugoslavia. A metà marzo del 1947, Grazzi ebbe una serie di incontri con Raffaele Mattioli, incaricato di guidare la delegazione italiana che a fine mese sarebbe stata inviata a Belgrado a negoziare con le autorità jugoslave. Mattioli, esperto di politica monetaria, aveva mosso i suoi primi passi nel mondo economico e finanziario entrando anch'egli, come Merzagora, nella Comit a metà degli anni Venti, fino a diventarne amministratore delegato nel decennio successivo, portando a compimento il risanamento e la riconversione organizzativa della banca, colpita duramente dalle conseguenze della crisi finanziaria ed economica mondiale di inizio anni Trenta²⁸. Vicino al Partito d'azione, durante la guerra Mattioli si era impegnato nel tentativo di coordinare i vari gruppi anti-

26. C. Merzagora, *Il ghiaccio è rotto con la Jugoslavia*, in Id., *Le olimpiadi delle barbe finte*, Bompiani, Milano 1951, pp. 157-160.

27. Grazzi a Sforza, 2 giugno 1947, Ddi, serie X, vol. 6. Anche: L. Micheletta, *Umberto Grazzi*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma 2002, pp. 30-31.

28. G. Malagodi, *Profilo di Raffaele Mattioli*, Ricciardi, Milano-Napoli 1984, pp. 18 ss.; L. Valiani, *Raffaele Mattioli nella vita e nella cultura economica nazionale*, in *La figura e l'opera di Raffaele Mattioli*, Banca commerciale italiana, Milano 1988, pp. 21 ss.

fascisti, facendo della rappresentanza romana della Comit un luogo di incontro di esponenti di differente estrazione politica. Nel 1944, aveva preso parte alla missione economica italiana negli Stati Uniti, a cui era stato affidato il compito di affrontare numerosi temi di fondamentale importanza per la ricostruzione del paese, quali il ruolo della Banca d'Italia, il ripristino su basi paritetiche degli scambi commerciali e delle relazioni finanziarie internazionali, e gli aiuti americani all'economia italiana²⁹. Alla fine della guerra, Mattioli venne riconfermato amministratore delegato della Comit e venne chiamato a far parte di varie commissioni per lo studio e la preparazione di programmi politico-economici; sua – come noto – fu l'iniziativa che portò nel 1946 all'istituzione di Mediobanca, creata per l'erogazione del credito finanziario a medio termine a sostegno delle imprese produttrici e affidata alla gestione di Enrico Cuccia, stretto collaboratore di Mattioli a Roma tra il 1943 e il 1945³⁰. Si trattava, in buona sostanza, di una figura centrale del mondo economico e finanziario italiano, a cui venne affidato il compito di negoziare gli accordi commerciali con il nuovo regime jugoslavo, a dimostrazione dell'importanza e della delicatezza dell'iniziativa, di cui evidentemente Mattioli condivideva le finalità, essendo anch'egli favorevole allo sviluppo di proficui rapporti commerciali con i paesi dell'Est europeo³¹. L'amministratore delegato della Comit era consapevole che i mercati dell'Europa orientale, usciti anch'essi disastriati dalla guerra, non potessero fornire nell'immediato un apporto significativo per far fronte ai bisogni italiani; tuttavia, malgrado difficoltà e debolezze, riteneva che le economie di quelle regioni fossero in grado di dare un contributo apprezzabile per diversificare le fonti di approvvigionamento e in questo modo «spoliticizzare» e «commercializzare» l'appoggio di cui necessitava il sistema produttivo nazionale³².

Nel corso delle riunioni preparatorie della missione Mattioli, cui presero parte anche i rappresentanti dei dicasteri tecnici, emerse con chiarezza la preminenza dell'interesse politico dell'iniziativa su quello economico, per quanto anche quest'ultimo fosse assai rilevante. Facendo seguito alle direttive di Sforza e utilizzando quasi le sue stesse parole, venne stabilito che lo scopo precipuo della delegazione italiana sarebbe stato quello di gettare «ponti di collaborazione», capaci di disinnescare i «motivi di frizione» e fare

29. E. Ortona, *Anni d'America. La ricostruzione 1944-1951*, il Mulino, Bologna 1984, pp. 16 ss. Anche: I. Tremolada, "The Mission": *Quintieri e Mattioli negli Stati Uniti per l'Italia (1944-1945)*, in «Eunomia», vol. 4, n. 1, 2015, pp. 117-144.

30. S. Gerbi, *Mattioli e Cuccia. Due banchieri del Novecento*, Einaudi, Torino 2011, pp. 35 ss. e 121 ss.; G. Malagodi, *Profilo di Raffaele Mattioli*, cit., pp. 49 ss.

31. Mattioli a Togliatti, 28 maggio 1947, lettera, in G. Malagodi, *Profilo di Raffaele Mattioli*, cit., pp. 73 ss. (in particolare p. 78).

32. *Ibidem*.

da «*trait d'union*» tra le due sponde dell'Adriatico. In concreto, la missione avrebbe dovuto studiare le possibilità di assorbimento dei manufatti italiani da parte del mercato jugoslavo e appurare le capacità di esportazione dei prodotti jugoslavi di particolare interesse per il sistema produttivo italiano (legname, piombo, rame, minerali e alimentari), accertando prezzi e mezzi di pagamento (dollari o, preferibilmente, materie prime); verificare la fattibilità di un accordo generico immediato, seguito poi da uno definitivo più completo ed elaborato (secondo l'ipotesi avanzata da Merzagora nei suoi telegrammi da Belgrado); individuare i settori più indicati per una proficua collaborazione italo-jugoslava (bancario, elettrico, industriale); liquidare le questioni connesse con l'applicazione del trattato di pace (in primo luogo, il trattamento dei beni dei cittadini italiani). Si trattava di una materia negoziale assai estesa e complicata, suscettibile – nelle speranze dei dirigenti italiani – del «più fecondo sviluppo»³³.

All'interno del governo italiano, però, non tutti erano pienamente favorevoli alla costruzione di un'ampia e approfondita partnership con la Jugoslavia. Da parte del Ministero del commercio estero, guidato all'epoca da Ezio Vanoni, economista ed esponente democristiano, si tentò di limitare la portata delle intese che si stavano per negoziare con Belgrado. Vanoni, pur essendo propenso al rilancio degli scambi inter-adriatici, tanto da essersi fatto parte attiva nella conclusione di un primo accordo provvisorio per regolamentare, soprattutto sotto il profilo del controllo doganale e valutario, i traffici che erano spontaneamente ripresi nelle zone di confine, sembrò non gradire l'invio a Belgrado della missione esplorativa di Merzagora – o almeno sembrò non essere del tutto d'accordo sui tempi rapidi di tale invio – e tentò di circoscrivere il mandato di Mattioli e della delegazione da lui presieduta³⁴. Durante la riunione interministeriale, tenutasi il 25 marzo, sotto la presidenza dallo stesso Vanoni, per mettere a punto «le ultime istruzioni» da affidare alla missione Mattioli, il responsabile del Commercio estero sostenne che fosse preferibile «cercare di fare un accordo commerciale sulla base dei normali interscambi tra i due paesi», piuttosto che affrontare ogni questione che potesse avere attinenza con il regolamento delle relazioni italo-jugoslave nel loro complesso. Era senz'altro opportuno regolamentare e favorire i traffici tra le due sponde dell'Adriatico, senza però fare delle cooperazione com-

33. Appunto della Dgae per Sforza, 14 marzo 1947, Asmae, Dgae 1937-49, b. 90. L'appunto non firmato è attribuibile al direttore generale degli Affari economici, Grazzi, impegnato in prima persona nell'organizzazione delle riunioni e nella preparazione della missione Mattioli. Anche: Appunto di Grazzi per Eugenio Reale, 12 marzo 1947, prot. n. 07610/829, ivi.

34. Vanoni al Mae, 8 marzo 1947, ts. n. 803147; Vanoni al Comitato di liberazione nazionale, 11 marzo 1947, ts. n. 803151, ivi.

merciale la camera di compensazione delle tante questioni economiche e politiche ancora pendenti, a partire dal problema delle riparazioni italiane, la cui trattazione doveva rimanere su un piano nettamente distinto rispetto alla riattivazione delle attività di import/export. La posizione di Vanoni venne «vivamente combattuta» da Mattioli, da Grazzi e da Antonio Pesenti, parlamentare comunista e docente di scienze delle finanze, vicepresidente della delegazione in partenza per Belgrado, anch'egli presente all'incontro. Alla fine prevalse il concetto che, pur avendo la missione obiettivi prettamente commerciali, quel che più importava era stabilire «rapporti per il domani e per il dopodomani, e non per l'oggi immediato». Scopo fondamentale della delegazione, dunque, era «gettare un ponte politico e aprire quante più numerose vie possibili per una collaborazione a base economica», senza tralasciare ovviamente l'opportunità di accordi commerciali «spiccioli e immediati». Al termine della riunione, Grazzi ribadì a Mattioli che la posizione di Palazzo Chigi e di Sforza in particolare rimaneva immutata, confermandogli l'autorizzazione a indirizzare la propria azione secondo le linee in precedenza tracciate, evitando, naturalmente, impegni che non fossero *ad referendum*, dato che l'obiettivo era la conclusione di un accordo da parafare a Belgrado e da firmare possibilmente a Roma in un momento successivo³⁵.

La delegazione, guidata da Mattioli e Pesenti e composta dai funzionari dei vari ministeri tecnici³⁶, si recò a Belgrado il 29 marzo e vi rimase fino al 19 aprile. Secondo i negoziatori italiani, la controparte jugoslava diede «prova di una sensibile buona volontà» nel cercare di aderire, nel limite delle possibilità interne, alle necessità italiane. Il risultato cui giunsero le trattative, vale a dire l'accordo commerciale parafato il 19 aprile, ne era la «conferma migliore», a cui però bisognava dare concretamente seguito evitando ripensamenti e irrigidimenti, a meno di non voler far precipitare nuovamente le relazioni italo-jugoslave in uno stato di freddezza e diffidenza³⁷. Il timore era sempre quello di possibili resistenze all'interno di alcuni ambienti politici e governativi, che avrebbero potuto vanificare il rilancio del dialogo italo-jugoslavo. La stessa missione Mattioli fu costretta a confrontarsi immediatamente con questo tipo di difficoltà, mentre era ancora a Belgrado impegnata nelle trattative commerciali. Di fronte al fermo imposto in quelle settimane all'importazione di legname, cellulosa e uova dalla Jugoslavia, Mattioli decise di intervenire in prima persona chiedendo chiarimenti al responsabile del

35. Appunto di Grazzi per Sforza, 25 marzo 1947, ivi. Anche: Reale a Merzagora, 14 marzo 1947, t. n. 4280 urgente, ivi.

36. Appunto di Grazzi per la Segreteria generale, 22 marzo 1947, n. 8776, ivi.

37. Relazione per il Ministero degli esteri delle trattative svolte a Belgrado dal 29.3 al 19.4.1947, a firma di Augusto Doro, 23 aprile 1947, ivi.

Commercio estero, Vanoni, e sottolineando con una certa durezza che tale inspiegabile decisione assecondava i negoziati «come capelli [nella] minestra assecondano appetito [dello] stomaco»³⁸. Vanoni reagì manifestando il suo «vivo malumore» presso i funzionari di Palazzo Chigi e portando la questione di fronte al Consiglio dei ministri³⁹. L'esito dello scontro fu presumibilmente favorevole alla linea Sforza – Mattioli – Merzagora, dato che i negoziati con Belgrado proseguirono fino alla parafatura dell'accordo, mentre a fine maggio del 1947 la guida del Ministero del commercio estero fu affidata a Merzagora all'interno del nuovo governo De Gasperi (sostenuto questa volta da una maggioranza centrista, in cui liberali, repubblicani e socialdemocratici presero il posto di socialisti e comunisti nell'affiancare la Democrazia Cristiana⁴⁰), con Sforza confermato agli Esteri⁴¹.

In base all'intesa economica e commerciale del 19 aprile, che prevedeva scambi reciproci per un valore tra i 13 e i 15 miliardi di lire all'anno, l'Italia avrebbe ricevuto materie prime in cambio di vari tipi di macchinari necessari ad avviare l'industrializzazione dell'economia jugoslava⁴². Il documento contemplava, come *condicio sine qua non* per la firma definitiva dell'accordo, la stipulazione, nei due mesi successivi, di un «protocollo speciale» per favorire l'attuazione del piano quinquennale jugoslavo attraverso la fornitura di impianti e attrezzature industriali per un ammontare complessivo di 150 milioni di dollari (grosso modo, quindi, per un controvalore di circa 100 miliardi di lire⁴³). Secondo i negoziatori italiani, era proprio la possibilità per l'industria nazionale di partecipare alla trasformazione dell'assetto produttivo jugoslavo l'aspetto economicamente più rilevante, perché avrebbe facilitato le esportazioni italiane per molti anni avvenire, grazie alle forniture di parti di ricambio, all'integrazione degli impianti, all'ammmodernamento e alla sostituzione delle macchine. Per sfruttare al meglio tale possibilità, sarebbe stato necessario «combattere» la tendenza speculativa di alcune imprese italiane, che, a conoscenza dell'assoluto bisogno jugoslavo di particolari impianti e macchinari, si avvantaggiavano della situazione per imporre prezzi non di mercato, provocando, come ritorsione, l'immediato aumento dei costi delle materie prime jugoslave. A tale scopo, duran-

38. Mattioli a Vanoni, 15 aprile 1947, t. 335 urgente, ivi.

39. Appunto per Sforza, a cura della Direzione generale affari economici, 17 aprile 1947, ivi.

40. G. Formigoni, *La Democrazia Cristiana e l'alleanza occidentale*, cit., pp. 135 ss.; P. Craveri, *De Gasperi*, cit., pp. 284 ss.

41. P. Varvaro, *La politica al tempo di Merzagora*, cit., pp. 353 ss.

42. Copia dell'accordo parafato a Belgrado il 19 aprile del 1947 si trova in Asmae, Dgae 1937-49, b. 90.

43. Merzagora a Sforza, 26 agosto 1947, Ddi, serie X, vol. 6, d. 383.

te le trattative, si era convenuto da ambo le parti sulla necessità di frenare questa reciproca corsa al rialzo, ricorrendo, quando possibile, a un criterio comparativo con il prezzo in dollari sul mercato libero mondiale dei beni in questione⁴⁴.

3. Perplessità per gli impegni presi e necessità di una contropartita politica: il tentativo italiano di riaprire il negoziato

I negoziati per la conclusione del «protocollo speciale» e per la firma definitiva dell'accordo principale, tuttavia, durarono molto più dei due mesi previsti. Nell'esaminare più approfonditamente i termini dell'intesa raggiunta da Mattioli con le autorità jugoslave, emersero alcune perplessità all'interno dello stesso Ministero degli esteri, che pure era stato il principale promotore dell'iniziativa. L'apporto che il governo italiano si dichiarava pronto a fornire per l'industrializzazione della Jugoslavia era «realmente grandissimo», con impegni ritenuti estremamente gravi tanto in se stessi, quanto come precedente verso altri paesi. Al governo italiano, infatti, si chiedeva di prendere «ogni misura» per far rispettare i tempi di consegna previsti, di assicurare il rispetto dei termini contrattuali (inclusi presumibilmente i prezzi pattuiti) e di armonizzare i reciproci prezzi di esportazione; considerate le condizioni della politica economica italiana, si nutrivano molti dubbi sulla possibilità che si potesse far fronte a tali impegni, dato che, al contrario di quanto accadeva in Jugoslavia, in Italia non esisteva «né monopolio del commercio estero, né statizzazione dell'industria». Inoltre, a fronte di precisi impegni da parte italiana non sembravano efficacemente assicurati i rifornimenti di materie prime da parte jugoslava, né apparivano bilanciati gli equilibri qualitativi delle due liste di beni oggetto di scambio, a tal punto che si rischiava di vendere «un motore contro prugne»⁴⁵.

Dietro alle perplessità suscitate dalla portata degli impegni presi e dei benefici accordati agli jugoslavi, si celavano delle critiche abbastanza nette a Mattioli e al lavoro negoziale condotto in quel di Belgrado dalla delegazione da lui presieduta. Si rimproverava all'amministratore delegato della Comit di aver parafato l'accordo prima di aver riferito nel dettaglio a Palazzo Chigi, facendo assumere al governo italiano una serie di obblighi talmente stringenti e vasti, sia sotto il profilo tecnico, che nel quadro complessivo della

44. Relazione per il Ministero degli esteri delle trattative svolte a Belgrado dal 29.3 al 19.4.1947, cit.

45. Appunto sugli accordi italo-jugoslavi parafati il 19.4.1947, 23 aprile 1947, Asmae, Dgae 1937-49, b. 90.

politica economica nazionale, da porre l'esecutivo in una «posizione assai delicata». Ciò che Mattioli sembrava non aver colto era che il negoziato con la Jugoslavia, date le particolari condizioni politiche che caratterizzavano le relazioni bilaterali, non poteva essere trattato alla stessa stregua delle trattative con gli altri paesi; l'accordo con Belgrado, una volta parafato, non poteva essere eventualmente rigettato dal governo di Roma, per non prestare il fianco a critiche e polemiche, e perdere così l'occasione di dialogare con i vicini jugoslavi e rasserenare gli animi dopo le tragiche vicende belliche. L'insoddisfazione all'interno di Palazzo Chigi fu tale che si avvertì l'esigenza di far presente al ministro Sforza la necessità di ricordare alle personalità estranee all'amministrazione, coinvolte per motivi contingenti nella conduzione di trattative internazionali, di attenersi «rigorosamente a quei metodi di lavoro e a quei criteri di coordinamento dal centro e di disciplina di negoziato», che soli potevano evitare «i gravi inconvenienti» verificatisi nei negoziati di Belgrado⁴⁶.

Secondo Palazzo Chigi, per uscire dal vicolo cieco in cui era stata relegata la posizione negoziale italiana e per giustificare la gravità degli impegni presi, occorreva assicurarsi una «adeguata distensione politica in contropartita», risolvendo una serie di questioni (quali il trattamento dei beni italiani e la questione della pesca in Adriatico), a cui era urgente dare adeguata risposta, pur esulando dalle materie prettamente commerciali. Non essendo praticabile l'ipotesi di recuperare «piena libertà» rifiutandosi di firmare l'accordo definitivo, conveniva, quindi, tornare a discutere con la controparte jugoslava per specificare meglio alcune delle clausole, chiedere una proroga del termine di due mesi per la stipula del protocollo speciale e assicurarsi che la distensione politica garantisse concreti ed effettivi vantaggi anche nelle questioni non oggetto dell'accordo. A tale scopo, si suggeriva che la promessa di firmare l'accordo venisse «valorizzata» presso la dirigenza jugoslava, «se non addirittura» negoziata, riaprendo di fatto la trattative⁴⁷. I dubbi nei confronti del testo parafato a Belgrado vennero portati all'attenzione di Mattioli dal direttore degli Affari economici, Grazzi, il quale ribadì l'interesse soprattutto politico di Palazzo Chigi a concludere l'accordo pur con l'inserimento di opportune precisazioni in sede di protocollo di firma⁴⁸. Mattioli rispose alle perplessità del Ministero degli esteri, definendo meglio la portata degli impegni presi con le autorità jugoslave; sostanzialmente, però, anche l'amministratore delegato della Comit rinviava ogni chiarimento al negoziato che

46. Appunto per Sforza, 12 aprile 1947, *ivi*. Anche: Grazzi a Sforza, 1° settembre 1947, Ddi, Serie X, vol. 6, d. 399.

47. Appunto sugli accordi italo-jugoslavi parafati il 19.4.1947, *cit*.

48. Grazzi a Mattioli, 24 aprile 1947, lettera pers., Asmae, Dgae 1937-49, b. 90.

si sarebbe svolto a Roma nelle settimane seguenti per la messa a punto del «protocollo speciale» e che lo avrebbe visto di nuovo protagonista⁴⁹.

La preparazione del «protocollo speciale» e il tentativo italiano di apporre misure migliorative al testo parafato a Belgrado impegnarono a fondo le due parti negoziali fino al successivo autunno, facendo slittare di parecchi mesi la firma dell'accordo⁵⁰. Tre furono i punti maggiormente problematici, resi tali non solo dalla distanza tra le posizioni di Roma e Belgrado, ma anche dalla dialettica interna agli organi di governo italiani:

1. la definizione delle contropartite da chiedere alla Jugoslavia in cambio delle forniture italiane di attrezzature, macchinari e impianti, previste dal «protocollo speciale»;
2. l'impegno finanziario italiano per permettere il funzionamento dell'interscambio tra i due paesi, in aggiunta alle disponibilità esistenti nel conto di clearing normalmente utilizzato nella compensazione dei debiti per le importazioni con i crediti per le esportazioni;
3. la questione della pesca in Adriatico, la cui mancata regolamentazione aveva causato un serie di incidenti in mare, conclusisi in alcuni casi con la confisca dei motopescherecci italiani.

Relativamente al primo punto, fu convenuto che il pagamento delle forniture speciali italiane sarebbe avvenuto principalmente contro materie prime di reintegro del materiale impiegato nella fabbricazione dei macchinari e delle attrezzature destinati alla Jugoslavia o, in alternativa, in valuta libera, essenzialmente dollari e franchi svizzeri, per poter reperire tali materie prime sui mercati internazionali⁵¹. Da parte italiana, in particolare su pressione dei ministeri tecnici (Commercio estero e Industria), si tenne a precisare, non senza qualche fatica, che le contropartite jugoslave per le forniture speciali non dovevano essere collegate agli scambi regolamentati dall'accordo commerciale generale, ma dovevano essere alimentate esclusivamente da contingenti addizionali ed eventualmente – ma solo in via subordinata ed entro limiti ben definiti – dai proventi delle normali esportazioni jugoslave verso l'Italia⁵². I dirigenti jugoslavi, però, riuscirono a mantenere una posizione di vantaggio: da parte italiana, infatti, si prendeva per cinque anni l'impegno a

49. Mattioli a Grazzi, 28 aprile 1947, lettera n. 43/13947/305; Grazzi al Ministero del commercio estero (Gabinetto), 28 maggio 1947, ts. n. 43/16907, ivi.

50. Grazzi a Mattioli, 8 maggio 1947, lettera pers.; Sforza a Mattioli, 14 giugno 1947, lettera 18849/2144; appunto di Grazzi per Sforza, 24 settembre 1947, ivi.

51. Merzagora a Grazzi, 1° luglio 1947, t. 808975; Sforza a Mattioli, lettera 21578/73, 5 luglio 1947, ivi.

52. Appunto di Grazzi per Sforza, 12 settembre 1947, ivi.

garantire notevoli quantitativi di forniture prestabilite, mentre da parte jugoslava si sarebbero fissate soltanto anno per anno le materie prime e le derrate che avrebbero dovuto costituire la principale linea di pagamento delle forniture italiane. Dietro questa insistenza da parte di Belgrado, era evidente, almeno secondo il punto di vista dei dirigenti italiani, l'intenzione del governo jugoslavo di approfittarne per rigirare a Roma le rate annuali delle riparazioni italiane, che avrebbero finito per rappresentare buona parte della contropartita jugoslava delle forniture speciali⁵³.

Quanto all'impegno finanziario italiano, appositamente previsto dall'accordo del 19 aprile, il problema fu sollevato dall'Ufficio italiano cambi (diretto all'epoca da Guido Carli), il cui consiglio di amministrazione a fine maggio si pronunciò in linea di principio contro la fissazione di un «plafond di finanziamento» in lire in aggiunta alle disponibilità presenti sul conto di clearing, suggerendo, in seconda battuta, di contenerlo «nei limiti più stretti possibile», qualora, per motivi differenti da quelli propriamente tecnici, fosse stata riconosciuta la necessità di finanziare ugualmente l'accordo con Belgrado⁵⁴. La situazione economica e finanziaria del paese era piuttosto critica, essendo caratterizzata da un elevato deficit di bilancio (alla fine di aprile a fronte di 920 miliardi di lire di spese, si erano registrate entrate per 310 miliardi), forte squilibrio della bilancia dei pagamenti ed estrema debolezza della lira; la decisione di stanziare risorse finanziarie aggiuntive non poteva essere considerata una decisione meramente tecnica, ma politica, soprattutto in presenza di un programma economico nazionale, come quello che si apprestava a presentare il quarto governo De Gasperi, il quale – su impulso di Luigi Einaudi, all'epoca ministro del Bilancio – puntava al risanamento progressivo dei conti pubblici, al contenimento massimo dell'inflazione, alla compressione dei consumi non essenziali e alla disciplina razionale degli scambi, degli investimenti e del credito⁵⁵. Per sbloccare l'impasse, si rese necessario l'intervento diretto e ripetuto di Sforza presso il Ministero del tesoro e la Banca d'Italia, a cui il responsabile di Palazzo Chigi fece presente «l'urgenza di carattere politico» degli accordi con Belgrado, il perfezionamento dei quali era ormai divenuto prioritario. Sforza, ricordando che «la determinazione delle direttive di politica economica nelle relazioni con l'estero» in-

53. Merzagora a Sforza, 26 agosto 1947, cit.

54. Ufficio italiano dei cambi al Mae, 26 maggio 1947; Appunto di Grazzi per Sforza, 6 agosto 1947, Asmae, Dgae 1937-49, b. 90.

55. A. De Gasperi, *Dichiarazioni del governo*, in *Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta n. 142 del 9 giugno 1947, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma 1947, pp. 4562 ss. Anche: Grazzi a Sforza, 2 giugno 1947, Ddi, serie X, vol. 6, d. 6. Anche: G. Formigoni, *La Democrazia Cristiana*, cit., pp. 135 ss.; Id., *Storia d'Italia nella guerra fredda (1943-1978)*, il Mulino, Bologna 2016, pp. 93 ss., e pp. 101 ss.

combeva sul Ministero degli esteri, chiese al Tesoro e alla Banca d'Italia di esaminare nuovamente il problema e di prendere le opportune misure affinché l'Ufficio italiano cambi modificasse la deliberazione presa e provvedesse al completamento degli accordi economici con la Jugoslavia, fissando in 2 miliardi di lire l'ammontare del plafond necessario al finanziamento delle intese commerciali⁵⁶.

L'ostacolo più complicato da superare, però, fu senz'altro la questione della pesca in Adriatico. Si trattava di un problema importante e delicato, per la portata degli interessi economici a livello locale e per le sensibilità delle rispettive opinioni pubbliche⁵⁷. Un'eventuale soluzione in senso favorevole all'Italia avrebbe rappresentato un concreto segnale di distensione e, soprattutto, una contropartita significativa e altamente simbolica dei tanti vantaggi e benefici economici che si stavano concedendo a Belgrado. Come sottolineò Merzagora in una lettera a Sforza di fine agosto 1947, era indubbio, infatti, che il sistema produttivo italiano si impegnava ad assicurare a Belgrado tutto quello che occorreva a uno stato moderno per modificare la propria struttura da agricola a industriale, contribuendo di fatto alla realizzazione degli obiettivi del nuovo regime, vale a dire la trasformazione della Jugoslavia in uno stato socialista⁵⁸; si rendeva necessario, quindi, un atto tangibile in grado di riequilibrare, quantomeno a livello di percezione da parte dell'opinione pubblica nazionale, la piega che avevano preso i negoziati, maggiormente favorevole al regime di Belgrado. Tuttavia, la trattazione del problema, sollevato da parte italiana con la richiesta di disciplinare tale attività con uno scambio di note da allegare all'accordo, venne costantemente impedita dagli jugoslavi, assolutamente contrari ad affrontare un tema inizialmente escluso dall'agenda dei negoziati, la cui non facile soluzione avrebbe comportato dei ritardi nella ripresa degli scambi commerciali⁵⁹. Lo stesso Sforza complicò ulteriormente la posizione negoziale italiana, dichiarando di fronte all'Assemblea costituente, durante il dibattito di fine luglio per l'approvazione del trattato di pace, che la mancata tutela degli interessi dei pescatori italiani dell'Adriatico avrebbe minato l'intesa italo-jugoslava, da lui ritenuta «una delle basi necessarie alla resurrezione economica e politica» del paese. Ammettendo che la questione era stata inizialmente trascurata per la «troppa fretta» di chiudere l'accordo e che era stato commesso «uno sbaglio» in fase

56. Sforza al Ministero del Tesoro e alla Banca d'Italia, 6 agosto 1947, ts. n. 24992; Appunto di Grazi a Sforza, 26 ottobre 1947, Asmae, Dgae 1937-49, b. 90.

57. Cappa al Mae, 24 settembre 1947, ts. 3567, ivi.

58. Merzagora a Sforza, 26 agosto 1947, cit.

59. Sforza a Martino, 30 luglio e 4 agosto 1947, Ddi, serie X, vol. 6, dd. 235 e 262; Martino a Sforza, 13 agosto 1947, cit.; Grazi a Sforza, 1° settembre 1947, cit.

negoziale, il responsabile di Palazzo Chigi comunicò che i negozianti italiani stavano lavorando per «creare un codicillo, una appendice, uno scambio di lettere» a integrazione dell'accordo, aggiungendo di aver avuto assicurazioni da parte jugoslava che le trattative nel loro complesso si stavano avviando a «una soddisfacente soluzione»⁶⁰. Sforza, quindi, legò la conclusione dell'accordo generale alla sistemazione del problema della pesca, che però non era ancora certa, rischiando o di far fallire il negoziato o di sminuire l'importanza politica dell'intesa con Belgrado, perché priva di soluzioni per una questione da lui stesso presentata pubblicamente come assai rilevante e delicata⁶¹. Alla fine, il governo italiano, pur di non far saltare l'accordo, accettò l'impostazione jugoslava del problema, non insistendo più sulla rapida soluzione della questione della pesca e accontentandosi delle dichiarazioni di buona volontà da parte di Belgrado, disposta ad affrontare la questione solo dopo la firma dell'intesa economica principale⁶².

4. Tra Piano Marshall e cooperazione economica con l'Europa dell'Est: l'Italia «porto libero» del mondo?»⁶³

La decisione italiana di non insistere sulla immediata sistemazione del problema della pesca derivava dalla grande importanza economica e politica che veniva attribuita all'accordo con la Jugoslavia⁶⁴. Sul piano economico – come già sottolineato – era convinzione dei diplomatici e degli ambienti

60. C. Sforza, *Intervento durante la discussione sul disegno di legge: Approvazione del Trattato di Pace tra le Potenze Alleate e Associate e l'Italia, firmato il 10 febbraio 1947*, in *Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta n. 211 del 31 luglio 1947, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma 1947, pp. 6537-6538.

61. Dalla documentazione conservata presso l'Asmae risulta effettivamente che a metà luglio Mattioli comunicò che da parte jugoslava si era pronti a firmare l'accordo commerciale e di cooperazione economica a fine mese; cfr.: Janhuba a Mattioli, 13 luglio 1947, l.; Mattioli a Janhuba, 15 luglio 1947, lettera; Mattioli a Sforza, 15 luglio 1947, lettera; Sforza a Mattioli, 22 luglio 1947, lettera 234479/85, Asmae, Dgae 1937-49, b. 90. Altra cosa, però, era la sistemazione delle questione della pesca, la cui trattazione venne affidata alla legazione italiana a Belgrado e sul cui esito a luglio non si potevano avere certezze, dato che il nuovo rappresentante italiano, Martino, si accreditò in quelle stesse settimane: Appunto di Grazi per Sforza, 6 agosto 1947, cit.

62. Martino a Sforza, 13 agosto 1947, cit.; Sforza al Ministero della marina mercantile, 1° ottobre 1947, ts. 30652/662, Asmae, Dgae 1937-49, b. 90.

63. La citazione è tratta da un passaggio della lettera di Mattioli a Togliatti del 28 maggio 1947: «L'Italia – riordinata da sé secondo i suoi interessi e i suoi sentimenti – amica [degli Stati Uniti] e, sul terreno economico, “porto libero”, ma libero sul serio del mondo? Perché no?», in G. Malagodi, *Profilo di Raffaele Mattioli*, cit., p. 80.

64. Appunto di Grazi per Sforza, 13 novembre 1947, in Asmae, Dgae 1937-49, b. 90.

imprenditoriali italiani che il rilancio delle relazioni inter-adriatiche avrebbe permesso all'industria nazionale di recuperare una posizione di preminenza in un mercato considerato vitale per gli interessi economici del paese, anche a costo di un iniziale svantaggio nel rapporto tra i costi e benefici immediati dell'intesa; l'accordo era considerato necessario per contribuire alla ripresa del settore manifatturiero, che, senza la riapertura dei mercati tradizionali dell'Europa balcanica, avrebbe incontrato maggiori difficoltà nell'opera di ricostruzione economica del paese⁶⁵. Era soprattutto sul piano politico, però, che l'intesa commerciale con la Jugoslavia assumeva importanza prioritaria. Tutti i rappresentanti italiani coinvolti a vario livello nelle trattative economiche con Belgrado consideravano l'accordo come un passaggio fondamentale verso la distensione bilaterale necessaria ad affrontare le tante questioni che dividevano ancora i due paesi. Essendo destinati a convivere nell'Adriatico, italiani e jugoslavi avevano tutto l'interesse a collaborare a partire dai temi economici, per ampliare poi il dialogo a tanti altri ambiti dove sperare di ottenere «favorevoli sviluppi», inclusa una questione complessa e delicata come quella di Trieste. A Palazzo Chigi si riteneva, infatti, che, «in una atmosfera di crescente reciproca fiducia e comprensione», l'intensificazione dei rapporti economici italo-jugoslavi avrebbe potuto trasformare Trieste, in quel momento argomento di controversie, in un punto d'incontro dei comuni interessi italo-jugoslavi⁶⁶. Era opportuno fare tutto il possibile per vincere ogni diffidenza circa la sincerità dei propositi e la lealtà delle iniziative del governo italiano, dimostrando un atteggiamento amichevole e disponibile, a riprova che finalità e metodi della classe dirigente repubblicana erano diversi da quelli del regime fascista. Tutte le segnalazioni che arrivavano da Belgrado attraverso i canali diplomatici ribadivano il concetto che non sarebbe stato possibile affrontare il regolamento dei rapporti con la Jugoslavia senza la dimostrazione della «buona volontà» italiana: «l'interesse economico e politico [consigliava] di seguire questa strada e di tentare questo esperimento»⁶⁷.

A ben considerare, però, nel corso del 1947, con il precipitare degli avvenimenti internazionali (segnato dalle divisioni tra Mosca e Washington sulla questione tedesca, dall'annuncio della dottrina Truman e del Piano Marshall,

65. Cattani a Sforza, 13 novembre 1947, Ddi, serie X, vol. 6, d. 723; Appunto di Grazzi per Sforza, 29 novembre 1947, Asmae, Dgae 1937-49, b. 90. Anche: R. Morozzo Della Rocca, *La politica estera italiana e l'Unione Sovietica (1944-1948)*, La goliardica, Roma 1985, pp. 248-249.

66. Sforza a Martino, 19 agosto 1947, cit.; Merzagora a Sforza, 26 agosto 1947, cit.; Grazzi a Sforza, 1° settembre 1947, cit.; Appunto di Grazzi per Sforza, 29 novembre 1947, cit. Anche: C. Merzagora, *Il ghiaccio è rotto*, cit., pp. 159-160.

67. Appunto di Grazzi per Sforza, 13 novembre 1947, cit.

e dalla creazione del Cominform⁶⁸), l'intesa con Belgrado sembrò assumere un'importanza che andava molto al di là della dimensione bilaterale. Secondo Palazzo Chigi, «principalmente» la firma dell'accordo avrebbe contribuito a dare sostanza al tentativo del governo italiano di perseguire, per quanto possibile, una politica di equidistanza tra i blocchi, senza farsi parte attiva nella divisione del mondo in senso bipolare⁶⁹. L'Italia dell'epoca sperava ancora di poter recitare un ruolo significativo nella politica europea, mettendosi a disposizione come punto di contatto, se non proprio come ponte, tra i due campi. Si trattava di concetti sostenuti anche nel corso dei negoziati per l'attuazione del Piano Marshall nell'estate del 1947, allorché da parte italiana venne posto con forza il problema della libertà di ogni partecipante di negoziare con i paesi non aderenti, per poter mantenere aperta la strada del dialogo con i governi dell'Est europeo, che in virtù del legame con Mosca non aderirono al programma per la ricostruzione economica europea proposto e finanziato dagli Stati Uniti⁷⁰. Era interesse economico dell'Italia – scriveva Grazzi a Sforza – che l'area dei paesi del Piano Marshall rimanesse aperta nei confronti dell'Europa orientale e che venisse compiuto ogni sforzo per favorire la tendenza in atto da parte di alcuni dei paesi del blocco orientale a intensificare i rapporti commerciali con i partner occidentali: «In ogni caso l'Italia – sottolineava il direttore generale degli Affari economici – non dovrebbe rinunciare, ma anzi sviluppare i traffici già avviati con la Polonia, la Cecoslovacchia, la Jugoslavia e gli altri Paesi della penisola balcanica»⁷¹. In quest'ottica, l'accordo economico e commerciale con la Jugoslavia sarebbe stato utile per dare la sensazione, soprattutto all'Unione Sovietica, che l'Italia era determinata a mantenere una posizione di equilibrio e di apertura. Nel 1947, agli occhi dei diplomatici italiani, Tito era «indiscutibilmente il più sicuro e potente seguace di Mosca»⁷². Ne conseguiva che perfezionare la partnership con Belgrado avrebbe significato migliorare i rapporti con l'Unione Sovietica; non farlo, dopo aver parafato l'accordo, avrebbe rappresen-

68. A. Varsori, E. Calandri (eds.), *The Failure of Peace in Europe, 1943-48*, Palgrave, Basingstoke-New York 2002, *passim*; F. Romeo, *Storia della guerra fredda. L'ultimo conflitto per l'Europa*, Einaudi, Torino 2009, pp. 49 ss.

69. Martino a Sforza, 17 luglio 1947, cit.; Cattani a Sforza, 13 novembre 1947, cit.; Grazzi a Sforza, 1° settembre 1947, cit. Su questo, alcuni accenni in: S. Sechi, *Tra neutralismo ed equidistanza. La politica estera italiana verso l'Urss 1944-1948*, in «Storia Contemporanea», vol. 18, n. 4, 1987, pp. 698 ss.; G. Petracchi, *Italy and Eastern Europe, 1943-1948*, in A. Varsori, E. Calandri (eds.), *The Failure of Peace in Europe*, cit., pp. 123 ss.

70. Riunione interministeriale, 7 luglio 1947; Sforza a Brosio, 1° settembre 1947, Ddi, serie X, vol., dd. 145 e 400; S. Pons, *La rivoluzione globale*, cit., pp. 206 ss.

71. Grazzi a Sforza, 28 luglio 1947, Ddi, serie X, vol. 6, d. 230. Anche E. Ortona, *Anni d'America. La ricostruzione 1944-1951*, il Mulino, Bologna 1984, pp. 162-163.

72. Quaroni a Sforza, 9 ottobre 1947, t. s.n., Asmae, AP 1946-50, Jugoslavia, b. 19.

tato un «fattore negativo», che sarebbe andato assai al di là delle mere conseguenze economiche⁷³.

Il tema degli accordi economici e commerciali con la Jugoslavia socialista si andava a inserire, quindi, in un dibattito più ampio, relativo alla collocazione internazionale del paese; un dibattito – come è noto – che andava al di là del confronto interno a Palazzo Chigi sulle strategie diplomatiche più opportune e vedeva sovrapporsi e intrecciarsi scelte di carattere globale e dinamiche politiche nazionali⁷⁴. Ad alimentare tale dibattito non erano solo le opposizioni comunista e socialista, che guardavano all'Unione Sovietica come punto di riferimento, ma anche le stesse forze di governo, al cui interno, in particolare nelle file della Democrazia Cristiana, il principale partito della maggioranza, non vi era unanimità di vedute, data la presenza di tendenze neutraliste⁷⁵. Alla classe dirigente italiana era ben chiaro che il destino dell'Italia fosse legato alle decisioni e agli orientamenti delle potenze occidentali e degli Stati Uniti in particolare. Dagli aiuti economici e finanziari americani dipendevano la sopravvivenza e la ricostruzione del paese⁷⁶; dalla presenza delle truppe americane di occupazione, impegnate sul territorio italiano fino all'entrata in vigore del trattato di pace, dipendevano la sicurezza nazionale e la protezione dell'unica frontiera che allora era considerata minacciata, proprio quella con la Jugoslavia, con cui, in attesa della sperata distensione politica e della auspicata soluzione delle questioni territoriali, l'Italia continuava ad avere problemi di carattere politico e confinario⁷⁷. Non era in discussione in termini generali la vicinanza al campo occidentale, anche se la scelta definitiva sarebbe dipesa dall'esito delle prime elezioni politiche generali dell'Italia repubblicana nell'aprile 1948. Erano il tipo

73. Grazzi a Sforza, 1° settembre 1947, cit. Anche: R. Morozzo Della Rocca, *La politica estera italiana*, cit., pp. 247 ss.; Id., *Le relazioni economiche italo-sovietiche nel dopoguerra (1945-1948)*, in A. Varsori (a cura di), *La politica estera italiana del secondo dopoguerra (1943-1957)*, Led, Milano 1993, pp. 271 ss.

74. R. Gaja, *L'Italia nel mondo bipolare*, cit., pp. 49 ss.; G. Formigoni, *Storia d'Italia nella guerra fredda*, cit., pp. 111 ss.

75. G. Formigoni, *La Democrazia Cristiana*, cit., pp. 61 ss., pp. 117 ss., pp. 152 ss.; S. Pons, *L'Urss e il Pci nel sistema internazionale della guerra fredda*, in R. Gualtieri (a cura di), *Il Pci nell'Italia repubblicana 1943-1991*, Carocci, Roma 2001, p. 11; G. Petracchi, *Italy and Eastern Europe*, cit., pp. 123-124; A. Canavero, *Nenni, i socialisti italiani e la politica estera*, in E. Di Nolfo, R. Rainero, B. Vigezzi (a cura di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa 1945-1950*, Marzorati, Milano 1988, pp. 227 ss.; D. Ardia, *Il rifiuto della potenza: il Partito socialista italiano e la politica di potenza in Europa (1943-1950)*, ivi, pp. 253 ss.

76. J.L. Harper, *L'America e la ricostruzione dell'Italia 1945-1948*, il Mulino, Bologna 1986, *passim*.

77. P. Pastorelli, *La politica estera italiana del dopoguerra*, il Mulino, Bologna 1987, pp. 107 ss.

e l'intensità del legame a essere oggetto di discussione e approfondimento. Ancora una volta considerazioni di ordine economico e politico coesistevano, spingendo i dirigenti italiani a tentare difficili giochi di equilibrismo stretti tra la necessità di consolidare il rapporto con gli Stati Uniti, la nuova superpotenza di riferimento, e l'aspirazione a rilanciare il ruolo internazionale del paese, ricostruendo il sistema economico e riconquistando spazi di manovra in quadranti strategicamente importanti, come l'Europa orientale e il Mediterraneo. A tale scopo, era ritenuto cruciale per l'Italia evitare che l'attuazione del Piano Marshall portasse alla definitiva divisione dell'Europa in blocchi contrapposti, con la conseguente esclusione dei vicini paesi est-europei dalle partnership economiche e commerciali. Per la ripresa economica del paese, era necessario, invece, ampliare i mercati d'importazione e di esportazione, anche al di fuori dell'area del dollaro e della sterlina; l'Italia era importatrice di prodotti alimentari, fonti energetiche e materie prime, mentre era esportatrice di beni trasformati, che all'epoca, però, erano ancora poco appetibili sui mercati dei partner commerciali occidentali, specialmente sul mercato americano; per mantenere in equilibrio la bilancia commerciale, era fondamentale incrementare gli scambi anche con le economie dell'Est europeo, riportando il livello dell'interazione commerciale con quelle regioni al livello prebellico, nella speranza che tutto questo potesse avere ricadute positive anche nei rapporti politici con l'altra nuova superpotenza emergente, l'Unione Sovietica. Ne conseguiva che, sia pur in presenza di sistemi politici ed economici diversi, e senza mettere in discussione la vicinanza italiana al mondo occidentale, interesse dell'Italia era tentare di mantenere aperto il dialogo e viva la collaborazione con i paesi dell'Europa orientale avviati a trasformarsi in democrazie popolari legate a Mosca⁷⁸.

Queste furono le ragioni (in particolare la necessità di diversificare mercati e fonti di approvvigionamento, e l'opportunità di migliorare i rapporti con Belgrado) adottate dalla diplomazia italiana nel comunicare ai governi di Washington e Londra l'intenzione di concludere gli accordi economici e commerciali con la Jugoslavia socialista. Fu lo stesso Sforza a far presente all'amministrazione statunitense e a quella britannica che i negoziati commerciali rappresentavano soprattutto un modo per arrivare alla distensione dei rapporti con i vicini jugoslavi, un obiettivo di ampia portata che era «nell'interesse di tutti» conseguire. Inoltre, la collaborazione economica tra le due sponde dell'Adriatico – spiegò il responsabile di Palazzo Chigi – avrebbe permesso al sistema industriale italiano di ottenere materie prime, «smaltendo», in cambio, prodotti che non avrebbero certo trovato sbocchi

78. Mattioli a Togliatti, 28 maggio 1947, pp. 79-80. Anche G. Formigoni, *La Democrazia Cristiana*, cit., pp. 160 ss.

sul mercato statunitense; se la ricostruzione del paese fosse stata sostenuta in maniera robusta anche dagli scambi commerciali con i paesi a economia complementare con quella italiana come la Jugoslavia, minore sarebbe stato lo «sforzo» che gli Stati Uniti avrebbero dovuto compiere per favorire la ripresa italiana dopo le distruzioni del periodo bellico. Sforza non mancò di segnalare che negli accordi sarebbero state inserite alcune clausole che avrebbero potuto «urtare» il governo di Washington, impegnato a favorire la liberalizzazione del commercio mondiale; il responsabile di Palazzo Chigi, però, fece presente che si trattava di misure inevitabili, dato che l'organizzazione politico-economica jugoslava prevedeva il monopolio del commercio estero ed era basata sulla «più rigida pianificazione», ben lontana dal seguire i principi informatori dell'Organizzazione mondiale per il commercio, la cui istituzione veniva negoziata in quegli stessi mesi su iniziativa americana proprio per consentire la maggior apertura possibile degli scambi internazionali⁷⁹.

Il difficile percorso dei negoziati economici con la Jugoslavia, condotti dalla diplomazia italiana facendo attenzione a non contrariare il governo di Washington e provando allo stesso tempo a dialogare a distanza e per interposta persona con quello di Mosca, giunse a conclusione alla fine del 1947, in un momento particolarmente critico per la politica italiana. Mentre in Europa si radicalizzava il confronto tra le due superpotenze con l'attuazione del Piano Marshall e la nascita del Cominform, in Italia si consumava definitivamente la rottura degli equilibri nazionali tra le forze antifasciste, dando origine a una stagione di elevata conflittualità politica e sociale contraddistinta da un'ondata di scioperi, agitazioni e scontri, a opera soprattutto dell'opposizione comunista⁸⁰. La portata e la gravità dei disordini furono tali da far temere agli ambienti di governo italiani di trovarsi di fronte a una escalation che avrebbe potuto condurre allo scoppio di una vera e propria guerra civile dopo l'entrata in vigore del trattato di pace e il ritiro delle truppe americane; la paura era quella di un possibile tentativo rivoluzionario da parte dei comunisti italiani, sostenuti dal vicino regime jugoslavo, ancora pronto e disposto a ricorrere all'uso della forza (come del resto dimostrò con gli sconfinamenti effettuati in territorio italiano nel settembre del 1947 al momento dell'evacuazione delle forze alleate dalla Venezia Giulia in applicazione del trattato di pace)⁸¹.

79. Sforza a Tarchiani e Carandini, 28 aprile 1947, t. n. 6619, Asmae, Dgae 1937-49, b. 90. Anche: appunto sugli accordi italo-jugoslavi parafati il 19.4.1947, 23 aprile 1947, cit.

80. P. Nenni, *Tempi di guerra fredda*, cit., pp. 396 ss.; G. Formigoni, *La Democrazia Cristiana*, cit., pp. 157 ss.

81. Tarchiani a Sforza, 18 settembre 1947; Migone a Sforza, 15 settembre 1947; Fransoni a Tarchiani, 21 settembre 1947, Ddi, serie X, vol. 6, dd. 472, 479 e 496. Anche: P. Pastorelli, *La politica estera italiana*, cit., pp. 110 ss.; R. Gaja, *L'Italia nel mondo bipolare*, cit., p. 89; G. Formigoni, *La Democrazia Cristiana*, cit., pp. 169 ss.

Eppure, nonostante il clima di incertezza e instabilità degli ultimi mesi del 1947 stesse progressivamente riducendo lo spazio di manovra per ipotetiche terze vie o ruoli ponte tra i blocchi⁸², a Roma prevalsero i motivi a favore dell'intesa con Belgrado, forse anche per far decantare la situazione e depotenziare le crescenti polemiche jugoslave, alimentate dal protrarsi dei negoziati e dalle pressanti richieste italiane di inserire qualche riferimento alla questione della pesca (circostanze che fecero sorgere il dubbio che su pressione statunitense i dirigenti italiani avessero cambiato parere in merito alla partnership con un paese socialista vicino all'Unione Sovietica)⁸³. Alla fine, gli accordi commerciali e di collaborazione economica tra l'Italia e la Jugoslavia furono firmati a Roma, il 28 novembre 1947, da Sforza e dal rappresentante jugoslavo Iveković. L'intesa commerciale di durata quinquennale prevedeva la fornitura da parte italiana di un'ampia gamma di prodotti industriali, in cambio di importanti quantitativi di generi alimentari e materie prime, per un ammontare di circa 20 miliardi di lire all'anno, superiore a quanto preventivato al momento della parafatura dei testi. Il protocollo speciale, anch'esso quinquennale, stabiliva la fornitura alla Jugoslavia di macchinari industriali italiani per un ammontare di 150 milioni di dollari, da pagare mediante la rifusione integrale delle materie prime incorporate nei prodotti forniti e l'erogazione supplementare di merci di essenziale valore per l'industria italiana (piombo, rame, cromo, bauxite, ferro, manganese ecc.)⁸⁴.

Gli accordi, nel loro complesso, rappresentavano – secondo la diplomazia italiana – uno strumento di rilevante portata economica e politica, una solida base su cui poter sviluppare positivamente le relazioni bilaterali, trasformare i punti di frizione ancora esistenti in punti di contatto e attenuare i sospetti e le tensioni tra il mondo occidentale e quello socialista⁸⁵. Nel commentare l'intesa con Belgrado, Sforza ribadì tale convincimento, esprimendo l'auspicio che l'accordo economico non fosse che il primo passo per una serie di accordi futuri, tra cui quello sulla pesca, destinati a fare dell'Adriatico non più un mare ostile, bensì un lago in grado di unire i due paesi⁸⁶. L'importan-

82. P. Nenni, *Tempi di guerra fredda*, cit., p. 389.

83. Sforza a Martino, 16 novembre 1947, t. 67, Asmae, Dgae 1937-49, b. 90.

84. Il testo degli accordi è stato pubblicato in «Relazioni Internazionali», vol. 11, n. 50, 1947, pp. 787; Sforza a Martino, 28 novembre 1947, Ddi, serie X, vol. 6, d. 768.

85. Grazzi a Sforza, 1° settembre 1947, cit.; Cattani a Sforza, 13 novembre 1947, cit.

86. *Gli accordi italo-jugoslavi firmati a Palazzo Chigi*, in «l'Unità», 29 novembre 1947; *La firma degli accordi tra Italia e Jugoslavia*, in «Relazioni Internazionali», vol. 11, n. 49, 1947, p. 774. Cfr. anche il testo del discorso pronunciato da Sforza in occasione della firma degli accordi con cui il responsabile di Palazzo Chigi sottolineò l'impegno reciprocamente preso di iniziare «subito» i negoziati per un'intesa sulla pesca in Adriatico, Asmae, Dgae 1937-49, b. 90.

za politica, prima che economica, dell'intesa venne sottolineata anche da De Gasperi; erano state «le ragioni politiche» – affermò il presidente del Consiglio nel discorso pronunciato a Napoli il 17 novembre in occasione del congresso della Democrazia Cristiana⁸⁷ – che avevano fatto superare al governo italiano le obiezioni e gli scrupoli di carattere economico, sollevati dall'ampiezza e dalla gravità degli impegni presi:

Tuttavia – aggiunse De Gasperi – al fine di dimostrare agli jugoslavi che noi faremo sforzi in tutta la nostra economia per essere loro utili, purché essi ci mettano in condizione di poter superare ogni difficoltà e riuscire così ad affrontare in una atmosfera più favorevole i problemi spinosi che sono nati con la creazione delle nuove frontiere, abbiamo dichiarato, come Governo, di autorizzare il Ministro degli esteri a firmare l'accordo. Questo è l'atteggiamento del così detto "governo nero", detto nemico dei Paesi satelliti della Russia⁸⁸.

Il successivo sviluppo di alcuni aspetti dei rapporti italo-jugoslavi sembrò confermare le speranze e le aspettative dei governanti italiani. Negli anni seguenti, infatti, furono negoziati e conclusi accordi ulteriori per regolamentare diversi aspetti delle relazioni economiche e commerciali e per facilitare la vita delle popolazioni di confine: tra il febbraio e l'ottobre del 1949, fu finalmente raggiunta una prima intesa per la pesca nelle acque jugoslave, affiancata da altri accordi per il piccolo traffico di confine e per i beni italiani nazionalizzati dalle autorità jugoslave (sia nei territori prebellici, che nelle province cedute in virtù del trattato di pace)⁸⁹. Si trattava di accordi la cui importanza forse andava anche al di là del mero contenuto economico e commerciale: le intese raggiunte riguardavano temi assai delicati e molto sentiti dalle rispettive opinioni pubbliche, soprattutto a livello locale; la loro attuazione avrebbe ridotto in parte le tensioni e le polemiche, contribuendo al superamento di una fase particolarmente problematica nella storia delle relazioni inter-adriatiche e facilitando – almeno nelle intenzioni di politici e diplomatici italiani – il raggiungimento di soluzioni positive nelle questioni territoriali.

Nel volgere di poco tempo, però, a seguito della rottura consumatasi nel corso del 1948 tra la Jugoslavia socialista e l'Unione Sovietica, sottolineata dall'espulsione del Partito comunista jugoslavo dal Cominform e dall'isola-

87. Cfr. il testo del discorso pronunciato da Alcide De Gasperi a Napoli, 17 novembre 1947, in occasione del congresso della Democrazia Cristiana, in «Il Popolo», 18 novembre 1947.

88. *Ibidem*.

89. M. Benardelli, *La questione di Trieste. Storia di un conflitto diplomatico (1945-1975)*, Del Bianco, Udine 2006, p. 85.

mento politico ed economico del regime di Belgrado da parte dei paesi del blocco socialista⁹⁰, la strategia italiana di puntare sulla partnership economica con i vicini jugoslavi, per mantenere vivi il dialogo e la collaborazione con Mosca e gli altri paesi dell'Europa orientale, perse inevitabilmente di valore ed efficacia. Alla stessa stregua, non fu possibile cogliere i risultati immaginati e sperati sul piano della distensione politica bilaterale. La crisi con Mosca, paradossalmente, finì per rafforzare la posizione jugoslava in merito alle varie pendenze politiche con l'Italia, a partire dal problema di Trieste. Data l'importanza assunta dalla Jugoslavia nelle strategie politiche e militari dei governi di Washington e Londra, pronti a sfruttare il vantaggio strategico derivante dall'allontanamento jugoslavo dall'orbita sovietica, le potenze anglo-americane iniziarono ad assistere economicamente e militarmente il regime di Belgrado. Il sostegno delle potenze anglo-americane, in particolare degli Stati Uniti, rendeva di fatto non più fondamentale l'apporto italiano all'industrializzazione jugoslava, né i governi di Washington e Londra provarono a condizionare le proprie iniziative a particolari contropartite favorevoli all'Italia⁹¹.

Fu nel lungo periodo che la strategia italiana, basata sulla conclusione di accordi economici come presupposto per il disgelo politico, sembrò funzionare. Il progressivo rafforzamento dei legami economici e la graduale crescita degli scambi commerciali, circostanze quasi inevitabili in economie così vicine e complementari, determinarono un significativo miglioramento anche delle relazioni politiche dei decenni successivi, culminato nella soluzione definitiva della questione di Trieste nel 1975. La sistemazione della più sofferta e complicata delle questioni pendenti tra i due paesi fu in parte favorita anche dalla ripresa delle relazioni commerciali e della cooperazione economica, pianificata e fortemente sostenuta da alcuni ambienti politici ed economici italiani alla fine della seconda guerra mondiale.

90. R. Service, *Compagni*, cit., pp. 317-321 ss., pp. 314-6; S. Pons, *La rivoluzione globale*, cit., pp. 215-25; J. Pirjevec, *Tito i suoi compagni*, cit., pp. 228 ss.

91. M. Bucarelli, *Roma e Belgrado nel complicato dopoguerra adriatico*, cit., pp. 317 ss.

IN UN CONTINENTE DIVISO

Il volume si concentra su quelle che Milan Kundera ha definito «le rivoluzioni comuniste» del secondo dopoguerra; o meglio, «queste strane pseudorivoluzioni, importate dalla Russia e compiute sotto la protezione dell'esercito e della polizia», eppure «piene di psicologia rivoluzionaria autentica...vissute dai loro aderenti con grande pathos, entusiasmo e fede escatologica in un mondo assolutamente nuovo». Senza dubbio la formazione del blocco sovietico e l'affermazione di regimi caratterizzati dal predominio dei partiti comunisti in ogni sfera della vita pubblica rappresentarono un tornante decisivo non solo per la cosiddetta Europa orientale, ma per l'intero continente. Anche in Italia le ripercussioni furono notevoli. Uomini di governo e diplomatici seguirono con grande attenzione gli sviluppi in corso nella regione sulla quale stava calando la cortina di ferro, con lo sguardo rivolto alle fondamentali scelte con cui l'Italia era chiamata a confrontarsi, tanto sul piano interno quanto su quello internazionale. Anche in una prospettiva di più lungo periodo emergevano dilemmi con i quali la classe dirigente e l'opinione pubblica nostrane si sarebbero confrontate per decenni: quale atteggiamento adottare nei confronti dell'egemonia di Mosca in Europa orientale, come comportarsi di fronte ai tentativi di resistenza posti in essere dalle popolazioni locali, con quali parametri valutare i nuovi sistemi politici affermatasi a Est.

Francesco Caccamo è professore associato di Storia dell'Europa orientale all'Università di Chieti-Pescara. Tra le sue ultime monografie figurano *Odissea arbëreshe. Terenzio Tocci tra Italia e Albania*, Soveria Mannelli 2012, e *La Cecoslovacchia al tempo del socialismo reale. Regime, dissenso, esilio*, Roma 2017. Di recente ha curato, insieme a un gruppo di studiosi dell'Accademia delle Scienze della Repubblica Ceca, il quarto volume della raccolta di documenti sui rapporti tra la Cecoslovacchia e la Santa Sede, *Československo a Svätý stolec*, Praha 2020.